

Ringkasan Laporan

Penelitian Perempuan dan Politik (Sistem Kuota dan *Zipper System*)

Studi Keterwakilan Perempuan pada Pemilu Legislatif 2009
di DPR RI, DPRD Kota Banda Aceh, DPRD Kota Solo, DPRD Kota Pontianak,
DPRD Kota Mataram dan DPRD Kabupaten Minahasa Utara

Women Research Institute-IDRC

“Budaya patriarki yang tertanam dalam struktur dan budaya suatu masyarakat mampu mengakibatkan ketimpangan gender di dalam masyarakat tersebut.”
(Mac donald. 1999)¹

Sesuai dengan pernyataan tersebut, hal ini lah yang terjadi di dalam masyarakat Indonesia. Ketimpangan gender masih dapat ditemukan dalam berbagai lingkup kehidupan, baik sosial maupun politik. Salah satu bentuk dari ketimpangan gender tersebut terjadi di dalam struktur lembaga perwakilan kita. Berdasarkan catatan dari BPS pada tahun 2000, dari jumlah penduduk Indonesia sebesar 209.000.000 orang, jumlah wanita lebih besar yakni 105 juta dibandingkan dengan populasi laki-laki yang berjumlah 104 juta.² Namun lebih besarnya populasi perempuan tersebut, tidak menunjukkan hal yang serupa dalam representasinya sebagai wakil rakyat. Sebaliknya perempuan memiliki proporsi yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan proporsi laki-laki. Hal ini tercermin pada rendahnya keterwakilan perempuan di DPR RI, sejak Indonesia berparlemen hingga periode 2004-2009 kemarin.

Tabel 1.
Perempuan dalam DPR RI 1955-2004

Periode	Perempuan	Laki-Laki
1955-1956	17 (6,3%)	272 (93,7%)
Konstituante 1956-1959	25 (5,1%)	488 (94,9%)
1971-1977	36 (7,8%)	460 (92,2%)
1977-1982	29 (6,3%)	460 (93,7%)
1982-1987	39 (8,5%)	460 (91,5%)
1987-1992	65 (13%)	500 (87%)
1992-1997	62 (12,5%)	500 (87,5%)
1997-1999	54 (10,8%)	500 (89,2%)
1999-2004	46 (9%)	500 (91%)
2004-2009	61 (11,09%)	489 (88,9%)

Sumber: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2001³

¹ Mac Donald, Mandy., Sprenger, Ellen dan Dubel. *Gender dan Perubahan Organisasi*. Yogyakarta: ISIST dan REMDEC, 1999. Hal.1.

² www.bps.go.id. Diakses pada tanggal 26 November 2005 pada pukul 10.45 WIB.

³ Ani Widyani Soetjipto, “Politik Perempuan Bukan Gerhana” (Jakarta:Kompas, 2005), hal. 239.

Di masa Orde Lama dan Orde Baru (1955-1997), upaya negara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara khusus di dalam parlemen masih belum dilakukan. Tindak afirmasi terhadap keterwakilan perempuan baru terlahir di masa reformasi, tepatnya ketika Pemilu 2004 dilangsungkan. Pemilu 2004 telah mengakomodir *affirmative action* dengan diterapkannya sistem kuota minimal 30% keterwakilan perempuan pada saat pencalonan anggota legislatif. Pada Pemilu 2004 ini dilakukan penggabungan sistem kuota dengan aturan nomor urut di dalam Pemilu, namun belum menggunakan *zipper system* di dalamnya. Tindak afirmasi dalam Pemilu 2004 dinilai banyak pihak memiliki kelemahan, sehingga akhirnya jumlah perempuan hanya 11,09% saja diantara 550 anggota DPR. Hal inilah yang menjadi pembelajaran penting terhadap Gerakan Perempuan, untuk meningkatkan angka representasi perempuan di dalam parlemen pada Pemilu 2009.

Dalam Pemilu 2009, upaya *affirmative action* dilakukan dengan mengelaborasi sistem kuota, *zipper system* dan aturan nomor urut. Elaborasi tindakan afirmasi ini merupakan hasil pembelajaran terhadap apa yang terjadi di dalam Pemilu 2004. Sesuai dengan UU Pemilu yang berlaku pada Pemilu 2004 (UU Pemilu No.12 tahun 2003), maka caleg terpilih ditetapkan berdasarkan aturan nomor urut. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa caleg dengan nomor urut kecil memiliki kesempatan yang lebih besar untuk masuk menjadi anggota legislatif. Secara nyata, hal inipun terlihat dari data berikut.

Tabel 2.
Jumlah Anggota DPR RI Berdasarkan Nomor Urut Pencalonan di dalam Pemilu 2004

No.	Nomor Urut	Jumlah Anggota DPR RI 2004-2009	% Jumlah Anggota DPR RI 2004-2009
1.	1	405	73.6%
2.	2	104	19%
3.	3	32	5.8%
4.	4	6	1%
5.	5	3	0.6%

Sumber: Data diolah dari data Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengenai Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004. ⁴

Dari data tabel tersebut terlihat bahwa dominasi anggota legislatif yang masuk ke dalam legislatif adalah mereka yang duduk dalam nomor urut satu dan dua, sedangkan angka untuk caleg yang terpilih dengan posisi urut tiga, empat dan lima berjumlah tidak cukup signifikan. Hal yang menjadi permasalahan kemudian ketika penomor-urutan perempuan saat itu umumnya diletakan justru di nomor besar, sehingga caleg perempuan akan sulit kemungkinannya terpilih menjadi anggota legislatif. Tercatat di dalam Daftar Calon Tetap Pemilu 2004, hanya 9,17% caleg perempuan yang ditempatkan pada nomor urut satu dan 16,8% pada nomor urut dua, dari 100%

⁴ Komisi Pemilihan Umum, *Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik dan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2004*; dalam www.kpu.go.id yang diakses pada tanggal 26 Juli 2007 pukul 17.00 WIB.

caleg perempuan yang dicalonkan Partai Politik (Parpol).⁵ Rendahnya angka caleg perempuan pada nomor urut satu dan dua menunjukkan bahwa kemungkinan masuknya perempuan ke dalam parlemen juga rendah, mengingat hanya caleg bernomor urut satu dan dua yang memiliki kemampuan besar untuk masuk ke dalam parlemen.

Berkaca dari pengalaman Pemilu 2004 itulah kemudian diterapkan *zipper system* pada UU Pemilu 2008 dengan mengharuskan Parpol menyertakan sekurang-kurangnya satu caleg perempuan diantara tiga caleg yang dicalonkan pada nomor urut. Hal ini dilakukan untuk menghindari kegagalan perempuan masuk ke dalam parlemen karena selalu ditempatkan di nomor urut besar dan tidak menjadi calon parpol yang diprioritaskan. Meskipun sudah diterapkan *zipper system* 1:3 di dalam Pemilu 2008, tetapi masih terdapat beberapa Parpol yang akhirnya menempatkan caleg perempuan hanya pada angka terbawah dalam kelipatan 3 yakni untuk nomor urut 3, 6 dan 9. Namun demikian, jika tujuan dilakukannya *zipper system* ini berhasil, maka sekurang-kurangnya terdapat satu perempuan dari tiga anggota legislatif yang terpilih di dalam legislatif.

Proses pencalonan dengan aturan kuota dan sistem *zipper* untuk Pemilu 2009 ini memiliki pengaruh yang cukup signifikan. Umumnya, partai politik telah berupaya untuk meningkatkan keterwakilan pencalonan perempuan dalam daftar mereka hingga mendekati atau bahkan memenuhi kuota minimal 30% dengan minimal satu perempuan di antara tiga. Salah satu bentuk pengaruh nyata yang terlihat dari pencalonan Pemilu 2009 ini adalah adanya peningkatan calon legislatif (caleg) perempuan dibandingkan pada Pemilu 2004. Berikut merupakan data table yang menunjukkan angka perbandingan tersebut.

Tabel 3.
Perbandingan Jumlah dan Persentase Calon Legislatif Perempuan pada Pemilu 2004 dan 2009 di DPR RI dan Lima DPRD untuk Wilayah Kabupaten/Kota Riset Penelitian WRI (Banda Aceh, Solo, Pontianak, Minahasa Utara dan Mataram)

Lembaga Parlemen	Pemilu 2004		Pemilu 2009	
	∑ Caleg ♀	% Caleg ♀	∑ Caleg ♀	% Caleg ♀
DPR RI	2507	32,3%	3894	34,7%
DPRD Banda Aceh	-	-	137	29,7%
DPRD Solo	151	-	193	35,5%
DPRD Pontianak	200	27,96%	430	36%
DPRD Minut	-	32%	188	40%
DPRD Mataram	-	-	235	34,2%

Sumber: KPU Pusat dan KPUD Banda Aceh, Solo, Pontianak, Minahasa Utara, dan Mataram

⁵ Fitriyah, *Perempuan di Pemilu 2009*; dalam www.suaramerdeka.com yang diakses pada tanggal 19 Januari 2009 pukul 20.34 WIB.

Data tabel di atas memperlihatkan bahwa caleg untuk Pemilu di DPR RI, DPRD Solo, DPRD Pontianak, dan DPRD Minahasa Utara mengalami kenaikan jumlah atau persentase keterwakilan caleg perempuan. Data pada Pemilu 2009 itu pun menunjukkan bahwa Pemilu DPR RI dan DPRD kota lainnya terkecuali Banda Aceh telah memenuhi angka kuota minimal 30% pencalonan perempuan di dalam daftar partai. Pemenuhan angka kuota tersebut bahkan melebihi batas angka 30%, dimana pencalonan di Kabupaten Minahasa Utara menunjukkan angka yang tertinggi hingga 40%.

Berdasarkan data di atas, regulasi kuota minimal pencalonan 30% untuk perempuan terlihat memiliki pengaruh yang baik bagi partai untuk meningkatkan pencalonan perempuan. Angka rata-rata tersebut telah memenuhi batas angka keterwakilan 30%. Namun demikian, apakah hal tersebut menunjukkan bahwa setiap partai peserta Pemilu telah menjalankan regulasi kuota tersebut dengan baik. Berikut merupakan tabel hasil riset terhadap partai-partai besar peserta Pemilu 2009 dan upayanya untuk memenuhi aturan kuota tersebut.

Tabel 4.
Perbandingan Jumlah dan Persentase Calon Legislatif dan Anggota Legislatif Perempuan pada Pemilu 2009 di DPR RI Terpilah Berdasarkan Sembilan Partai Besar Pemenang Pemilu

No	Parpol	Jum. Caleg ♀	% Caleg ♀
1.	PD	220	33,3%
2.	PDIP	221	35,19%
3.	PG	192	30,09%
4.	PKB	134	34,18%
5.	PAN	174	29,44%
6.	PPP	135	28,78%
7.	P.Gerindra	112	28,94%
8.	P.Hanura	186	31%
9.	PKS	215	37,17%

Sumber: KPU Pusat RI

Data tabel di atas menjelaskan bahwa meskipun rata-rata keseluruhan partai (tabel 3) di pada Pemilu DPR RI menunjukkan angka 34,7% caleg perempuan, namun kenyataannya tidak seluruh partai politik telah memenuhi kuota minimal 30%. Dari sembilan partai politik (parpol) besar pada tabel tersebut, hanya enam parpol yang memenuhi kuota. Tiga partai lainnya yang tidak memenuhi kuota minimal 30% adalah PAN, PPP dan Partai Gerindra. Situasi parpol yang tidak memenuhi angka kuota minimal 30% ini juga terjadi pada Pemilu di tingkat DPRD. Sebagai salah contoh untuk menggambarkan hal ini, maka berikut merupakan tabel yang menggambarkan persentase caleg perempuan pada tujuh partai besar pada Pemilu di DPRD Kota Pontianak.

Tabel 5.
Perbandingan Persentase Calon Legislatif Perempuan pada Pemilu 2009 di DPRD Kota Pontianak RI Terpilih Berdasarkan Tujuh Partai Besar di Kota Pontianak

Partai	% caleg Pr Dapil 1 Ptk Kota	% caleg Pr Dapil 2 Ptk Barat	% caleg Pr Dapil 3 Ptk Utara	% caleg Pr Dapil 4 Ptk Timur	% caleg Pr Dapil 5 Ptk Selatan-Tenggara	Total %
Golkar	27%	42%	18%	33%	31%	30%
PDIP	44%	22%	33%	29%	20%	30%
PPP	27%	33%	14%	57%	22%	32%
PKS	36%	50%	54%	43%	42%	45%
PAN	36%	27%	28%	29%	15%	27%
PD	36%	42%	37%	17%	31%	34%
PKB	17%	20%	30%	25%	0	22%

Sumber: Data diolah dari data KPU Kota Pontianak

Data diatas memperlihatkan bahwa pencalonan partai politik di tingkat daerah yang disesuaikan dengan daerah pemilihan menunjukkan inkonsistensi parpol untuk memenuhi kuota caleg perempuan. Selain PKS, tidak terdapat parpol lain yang memenuhi caleg perempuan di atas 30% secara merata di setiap daerah pemilihan (dapil). PAN dan PKB bahkan hanya memiliki satu daerah pemilihan yang memenuhi angka di atas 30% untuk caleg perempuan dalam daftar mereka. Situasi tujuh parpol besar di Pontianak yang tidak memenuhi kuota 30% ini tentu bertolak belakang dengan hasil rata-rata keterwakilan perempuan oleh parpol sebesar 36% (tabel 3). Data tabel 3, 4 dan 5 menjelaskan bahwa sejauh ini tidak semua partai politik telah mentaati ketentuan UU untuk menempatkan caleg perempuan minimal 30% daftar mereka.

Bentuk afirmasi lain yang menarik untuk dilihat penerapannya oleh peserta Pemilu dalam pemilihan umum legislatif yang kemarin adalah penempatan caleg perempuan secara selang-seling 1:3 dalam daftar. Berikut merupakan data penempatan nomor urut caleg perempuan dalam daftar oleh sembilan parpol pemenang pemilu 2009.

Tabel 6.
Jumlah Penempatan Calon Legislatif Perempuan Berdasarkan Nomor Urut pada Pemilu 2009 di DPR RI Terpilih Berdasarkan Sembilan Partai Besar Pemenang Pemilu

Parpol	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10,11,...dst
PD	15	17	53	23	21	40	14	16	14	7
PG	12	17	51	12	13	42	11	12	13	9
PDIP	2	21	56	11	26	38	18	21	15	13

PAN	10	17	45	19	16	26	10	10	10	11
PKS	2	8	64	7	26	41	18	23	17	9
PKB	10	26	43	11	14	13	6	7	1	3
PPP	13	19	29	23	19	16	13	6	2	...
P.Gerindra	13	15	43	10	16	3	3	1	0	5
P.Hanura	5	22	53	10	23	32	12	10	9	10

Sumber: data diolah dari data KPU Pusat

Secara umum, terdapat perubahan sikap partai dalam menempatkan caleg perempuan di dalam daftar nomor urut pada Pemilu 2009 dibandingkan pada Pemilu 2004 sebelumnya. Pencalonan pada Pemilu 2009, caleg perempuan sudah diberikan posisi-posisi pada nomor urut atas tidak lagi ditempatkan hanya pada nomor urut sepatu. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi sistem *zipper* memiliki pengaruh baik bagi peserta pemilu. Namun demikian, Tabel di atas juga menunjukkan bahwa parpol masih memenuhi pencalonan minimal satu caleg perempuan di antara tiga caleg dengan kemungkinan yang paling minimal, yakni meletakkan caleg perempuan pada nomor tiga dan kelipatannya. Banyak munculnya caleg perempuan pada nomor tiga dan enam pada data di atas memperlihatkan bahwa parpol seringkali meletakkan perempuan pada opsi nomor urut terakhir untuk sistem *zipper* tersebut. Parpol umumnya mencalonkan satu caleg perempuan di nomor tiga, sementara nomor urut satu dan dua tetap ditempati oleh laki-laki. Hal ini berbeda dengan makna aturan sistem *zipper* yang diatur undang-undang, dimana setidaknya terdapat minimal satu perempuan diantara tiga calon. Artinya, caleg perempuan sangat dimungkinkan lebih dari satu diantara tiga calon yang ada, serta bisa juga ditempatkan pada nomor urut satu dan dua.

Tabel 7.

Jumlah Penempatan Calon Legislatif Perempuan Berdasarkan Nomor Urut pada Pemilu 2009 di DPRD Kota Pontianak Terpilah Berdasarkan Tujuh Partai Besar Pemenang Pemilu

Partai	No.urut Pr Dapil 1 Ptk Kota	No.urut Pr Dapil 2 Ptk Barat	No.urut Pr Dapil 3 Ptk Utara	No.urut Pr Dapil 4 Ptk Timur	No.urut Pr Dapil 5 Ptk Selatan-Tgr
PDIP	2,4,8	3,6	3,6	3,6	6
Golkar	1,6,9	3,6,9,10,11	3,6,9	2,6	2,6, 9,11
PPP	3,6,8,11	2,7,9,12	2,9,10	1,5,6	3,9
PAN	3,6,7,10	2,5,8,10	3,4,7	2,5	2,6
PKS	3,6,8,11	3,5,7,9,10,11	3,6,7,9,10,11	2,6,7	3,5,7,11,12
PKB	3,6	2,6	4,6,7	3	3

PD	3,6,8,9	3,5,8,9,12	3,5,7	3	3,6,9,12
----	---------	------------	-------	---	----------

Data tabel di atas merupakan data pembandingan yang terjadi di tingkat nasional untuk DPR RI (tabel 6) dengan situasi yang terjadi di tingkat daerah, dalam hal ini Pemilu DPRD Kota Pontianak. Data di atas menunjukkan bahwa fenomena yang terjadi pada tingkat nasional tidak jauh berbeda dengan yang terjadi di tingkat lokal. Pencalonan perempuan oleh tujuh parpol besar di Kota Pontianak masih ditempatkan pada nomor urut kelipatan tiga (terlihat pada angka yang diwarnai merah). Tidak hanya itu, mayoritas caleg perempuan pun ditempatkan pada nomor urut sepatu (terlihat pada angka yang diwarnai biru). Sementara itu, caleg perempuan pada angka nomor jadi yakni satu dan dua masih sangat terbatas.

Data-data pada tabel 3, 4, 5, 6, dan 7 memperlihatkan bahwa upaya afirmasi kuota dan sistem *zipper* telah memberikan perubahan yang positif meski masih banyak kelemahan di dalamnya. Pemenuhan kuota minimal 30% belum secara merata dan konsisten dilakukan oleh parpol, sementara sistem zipper pun belum dijalankan secara maksimal. Hal ini dilatarbelakangi oleh ketentuan afirmasi yang tidak mengikat, karena tidak terdapat sanksi yang dijatuhkan apabila peserta pemilu tidak memenuhinya. Berdasarkan ketentuan KPU, parpol yang tidak memenuhi aturan afirmasi hanya akan dikembalikan daftar calegnya untuk diperbaiki. Kemudian, apabila pengembalian daftar tetap tidak ada perubahan maka sanksinya hanya akan diumumkan ke dalam media massa dan tidak mempengaruhi keikut-sertaan parpol di dalam Pemilu. Berikut merupakan data yang menggambarkan bagaimana tidak ada parpol di Kota Pontianak yang melakukan perubahan setelah daftar yang tidak memenuhi tindak afirmasi dikembalikan oleh KPU.

Tabel 8.
Perbandingan mengenai Kuota 30% Caleg Perempuan dan Zipper System antara DCS dengan DCT Caleg Pemilu Legislatif DPRD Kota Pontianak 2009

Dapil	Tidak ada perubahan	Ada perubahan			
		Pr dihapus diganti Pr	Pr dihapus diganti Lk	Pr dihapus tidak diganti	Pr ditambah
Dapil 1	5 (Golkar, PPDI, PK, P.Pelopor, PBB)	-	-	4 (PPP, PKB, PNI, PKDI)	-
Dapil 2	5 (PKNU, PDIP, P.Karya Perjuangan, Gerindra, PKPB)	-	-	3 (PIS, PKB, PAN)	-
Dapil 3	6 (Hanura, PKP, PPDI, PDK, PBB, PSI)	-	1 (PPD)	8 (Barnas, PAN, PPD, PMB, Golkar, PPP, PDIP, PKNU)	-
Dapil 4	12 (Hanura, PAN, P.Kedaulatan, PKB, PMB, PPDI, PBB, PDIP, PD, PIS, PNUI, P.Buruh)	-	-	2 (Gerindra, PNI Marean)	-

Dapil 5	5 (Gerindra: ada perubahan nomor urut caleg Pr dari 4 jadi 3, PAN, PKP, PPP, PDIP)	-	-	4 (P.Kedaulatan, PKB, P.Peloppor, P.Buruh)	-
---------	--	---	---	--	---

Ket: Data diolah dari Daftar Caleg Sementara Pemilu Legislatif tahun 2009 KPU Kota Pontianak dan Daftar Caleg Tetap Pemilu Legislatif tahun 2009 KPU Kota Pontianak

Sanksi yang ringan dan tidak memiliki pengaruh terhadap proses pencalonan peserta Pemilu membuat parpol tidak optimal memenuhi aksi afirmasi itu. Salah satu latar belakang yang ditemukan di dalam penelitian WRI mempengaruhi rendahnya pencalonan perempuan oleh partai yakni terkait dengan kepengurusan partai.

Tabel 9.

Jumlah dan Persentase Calon Legislatif yang Merupakan Pengurus Partai Politik dan Bukan Pengurus Partai Politik pada Pemilu 2009 di DPRD Kota Pontianak RI Terpilih Berdasarkan Tujuh Partai Besar di Kota Pontianak

Partai	Caleg no.jadi pengurus	%	Caleg no. jadi non-pengurus	%	Total
Golkar	15	100%	0	0	15
PDIP	14	93,3%	1	6,7%	15
PPP	14	93,3%	1	6,7%	15
PKS	10	67,7%	5	33,3%	15
PD	12	80%	3	20%	15
PKB	9	60%	6	40%	15

Sumber: Data diolah dari data pengurus Partai Golkar, PDIP, PPP, PKS, PD, dan PKB Kota Pontianak dan data KPU Kota Pontianak

Tabel 9 memberikan gambaran bahwa calon legislatif dengan nomor urut jadi (1,2 dan 3) didominasi oleh pengurus-pengurus parpol. Dari enam parpol besar di Kota Pontianak, terjelaskan bahwa menjadi pengurus partai politik memberikan kesempatan yang lebih besar untuk menjadi caleg dengan nomor urut jadi dibandingkan dengan tidak terlibat di dalam struktur kepengurusan. Oleh karena itu, menjadi partisipan dan kader parpol saja tidak cukup. Merujuk pada situasi tersebut, permasalahannya kemudian adalah apakah perempuan sudah banyak terlibat di dalam kepengurusan parpol?

Tabel 10.

Jumlah Pengurus Partai Politik (hingga periode kepengurusan tahun 2009) Tingkat DPC dan PAC Terpilih Berdasarkan Tujuh Partai Besar di Kota Pontianak

Partai	DPC	PAC kota	PAC timur	PAC selatan	PAC Tenggara	PAC Barat	PAC Utara	Total
PPP	37Lk 9Pr	15LK 3Pr	19Lk 8Pr	18Lk 3Pr	-	26Lk 2Pr	18Lk 2Pr	16,9%

PD	29Lk 4Pr	-	12Lk 3Pr	11Lk 4Pr	11Lk 4Pr	10Lk 3Pr	10Lk 6Pr	26%
PKS	80Lk 2Pr	7Lk 10Pr	20Lk 12Pr	8Lk 7Pr	7Lk 14Pr	9Lk 7Pr	7Lk 5Pr	29,2%
Golkar	48Lk 15Pr	17Lk 22Pr	14Lk 9Pr	23Lk 8Pr	-	23Lk 10Pr	21Lk 5Pr	31,7%
PKB	17Lk 2Pr	5Lk 3Pr	3Lk 1Pr	2Lk 1Pr	-	7Lk 2Pr	4Lk 1Pr	20,8%
PDIP	11Lk 2Pr	5Lk 4Pr	9Lk 2Pr	10Lk 1Pr	9Lk 2Pr	9Lk 2Pr	10Lk 1Pr	18,2%

Sumber: Data diolah dari data pengurus Partai Golkar, PDIP, PPP, PKS, PD, dan PKB Kota Pontianak

Data Kota Pontianak pada tabel 10 menunjukkan bahwa perempuan masih sedikit terlibat dalam kepemimpinan partai politik di tingkat PAC dan DPC Kota Pontianak. Diantara enam partai besar di Kota Pontianak, hanya satu partai politik saja yang sudah memenuhi batas minimal 30% perempuan di dalam partai yaitu Partai Golkar. Sementara partai besar lain tidak memiliki keterwakilan perempuan yang cukup baik. Jika hal ini dikaitkan dengan data pada tabel 9, maka rendahnya keterlibatan perempuan di dalam kepemimpinan parpol berakibat pada rendahnya keterpilihan perempuan oleh parpol sebagai caleg yang diunggulkan parpol. Dengan begitu, caleg perempuan yang ditempatkan pada nomor urut jadi pun sangat sedikit.

Tidak hanya proses pencalonan yang dipengaruhi oleh rendahnya pengurus parpol perempuan, tetapi juga terhadap kebijakan-kebijakan partai politik. Rendahnya keterwakilan perempuan di dalam kepemimpinan partai dan atau posisi pengurus perempuan yang tidak strategis, menyebabkan kebijakan dan program parpol tidak sensitive dengan kebutuhan kader, partisipan dan anggota masyarakat perempuan. Dari hasil penelitian WRI di lima kota riset, parpol besar umumnya tidak memiliki program mengenai isu dan persoalan perempuan. Pendidikan politik yang dinilai dibutuhkan oleh masyarakat, kader dan partisipan perempuan pun tidak atau jarang diadakan. Latar belakang rendahnya kepemimpinan perempuan di dalam parpol ini adalah aturan UU Parpol di Indonesia yang belum mengikat parpol hingga ke seluruh tingkatan di daerah untuk memenuhi kuota minimal 30% pengurus perempuan.

Kembali berbicara mengenai tindak afirmasi, meskipun upaya afirmasi memiliki banyak kelemahan namun diyakini hal ini mampu mendorong kemungkinan terpilihnya caleg perempuan dalam Pemilu. Dengan elaborasi kuota dan sistem zipper dengan aturan nomor urut dalam Pemilu, maka perempuan diharapkan meningkat secara kuantitas di parlemen. Namun begitu, belum lagi Pemilu 2009 dilaksanakan, upaya afirmasi untuk keterwakilan perempuan mendapatkan tantangan baru dengan terhapusnya aturan nomor urut dan tergantikan dengan aturan suara terbanyak. Akibatnya, jerih payah gerakan perempuan meng-*goal*-kan pencalonan dengan sistem zipper dan

kuota 30% berujung pada kegamangan. Sistem *zipper* dan kuota minimal pencalonan perempuan menjadi tak ada nilainya, setelah aturan nomor urut dihapus melalui *judicial review* Mahkamah Konstitusi di penghujung tahun 2008. Menanggapi perubahan sistem Pemilu tersebut, beragam asumsi dan pandangan bermunculan terkait nasib keterwakilan perempuan hasil Pemilu 2009. Banyak pihak, baik itu aktivis, pengamat politik, ahli maupun akademisi menilai bahwa aturan suara terbanyak mematikan upaya peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen.

Hambatan ekonomi dan politik dinilai banyak kalangan akademisi dan penggerak isu perempuan sebagai tantangan yang dihadapi oleh caleg perempuan. Laki-laki yang dinilai memiliki garis *start* di depan perempuan dalam dunia politik juga menjadi latar belakang perempuan sulit bersaing memperoleh suara terbanyak dalam Pemilu. Di samping itu, kondisi sosial dan budaya masyarakat Indonesia dengan nilai patriarki yang amat kuat dinilai belum siap menerima perempuan masuk ke ruang politik publik seperti lembaga legislatif. Hal ini yang dinilai banyak aktivis gerakan perempuan menjadi penghalang kompetisi perempuan dalam Pemilu.

Berbagai hambatan terhadap caleg perempuan di dalam Pemilu dengan suara terbanyak, diperkirakan para aktivis dan pemikir isu perempuan berakhir dengan rendahnya jumlah anggota legislatif perempuan yang nantinya terpilih. Namun demikian, kenyataan yang muncul paska Pemilu legislatif berlangsung adalah peningkatan jumlah anggota legislatif perempuan di parlemen. Berikut merupakan data hasil Pemilu legislatif di DPR RI untuk tingkat nasional dan DPRD tingkat kota/kabupaten di lima wilayah riset WRI.

Tabel 11
Jumlah dan Persentase Anggota Legislatif Perempuan di DPR RI dan Lima DPRD untuk Wilayah Kabupaten/Kota Riset Penelitian WRI (Banda Aceh, Solo, Pontianak, Minahasa Utara dan Mataram)

Lembaga Legislatif	Pemilu 2004		Pemilu 2009		Ket
	∑ Aleg ♀	% Aleg ♀	∑ Aleg ♀	% Aleg ♀	
DPR	63 orang	11,45%	101 orang	17,9%	↑
DPRD Banda Aceh	4 orang	13,3%	1 orang	3,3	↓
DPRD Solo	3 orang	7,5 %	10 orang	24 %	↑
DPRD Pontianak	0	0	6 orang	13,3%	↑
DPRD Minut	5 orang	20 %	8 orang	32%	↑
DPRD Mataram	2 orang	5,7 %	3 orang	8,57 %	↑

Sumber: KPU Pusat dan KPUD Banda Aceh, Solo, Pontianak, Minahasa Utara, dan Mataram

Dari data di atas, hanya DPRD Banda Aceh yang mengalami penurunan jumlah anggota legislatif dari hasil Pemilu 2009 yakni dari empat orang anggota menjadi satu orang anggota. Sementara itu, empat wilayah WRI lainnya dan DPR RI sebagai wujud nasional telah mengalami peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di dalam parlemen. DPR RI mengalami peningkatan sebesar 6% atau sebanyak 38 anggota. Pada tingkatan kabupaten/kota, Solo mengalami peningkatan yang paling signifikan yakni sebesar 16,5%. Tidak hanya itu, DPRD Kabupaten Minahasa Utara bahkan memenuhi batas 30% sebagai angka kritis untuk mempengaruhi kebijakan, dimana Minahasa Utara telah mencapai 32% keterwakilan perempuan.

Meningkatnya keterpilihan anggota legislatif perempuan di DPR RI melalui Pemilu 2009 dengan aturan suara terbanyak dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya memperlihatkan hal yang positif. Namun demikian, perlu ditelusuri lebih jauh, apakah peningkatan angka di DPR RI sebagai wujud parlemen nasional secara merata memiliki perwakilan perempuan di setiap daerah provinsinya. Berikut merupakan data yang akan menjelaskan hal tersebut.

Tabel 12.
Persentase Keterwakilan Perempuan di DPR RI Periode 2009-2014
Terpilah Berdasarkan Provinsi Daerah Pemilihan

No	Provinsi	% Keterwakilan Pr
1.	NAD	0%
2.	Sumut	6,7%
3.	Sumbar	7,1%
4.	Riau	9%
5.	Kep.Riau	6,7%
6.	Sumsel	5,9%
7.	Bangka Belitung	0%
8.	Bengkulu	25%
9.	Lampung	27,8%
10.	Jambi	42,9%
11.	DKI Jakarta	23,8%
12.	Banten	27,3%
13.	Jabar	24,2%
14.	Jateng	11,3%
15.	DIY	12,5%
16.	Jatim	22,9%
17.	Bali	0%
18.	NTB	0%
19.	NTT	7,7%

20.	Kalbar	10%
21.	Kalteng	33,3%
22.	Kalsel	0%
23.	Kaltim	25%
24.	Sulsel	12,5%
25.	Sulut	33,3%
26.	Sultra	20%
27.	Sulteng	16,7%
28.	Sulbar	0%
29.	Gorontalo	33,3%
30.	Maluku	25%
31.	Maluku Utara	100%
32.	Papua	30%
33.	Papua Barat	33,3%

Sumber : Data diolah dari data KPU Pusat RI

Data pada tabel 12 tergambar bahwa keterwakilan perempuan di DPR RI tidak merata ada di setiap provinsi. Situasi yang terburuk adalah terdapat enam provinsi yang tidak memiliki keterwakilan perempuan di DPR RI, diantaranya Sulawesi Barat, Bali, NTB, Bangka Belitung, Kalimantan Selatan dan NAD. Terdapat diantaranya 17 provinsi yang memiliki keterwakilan perempuan di bawah angka rata-rata keterwakilan perempuan di DPR RI. Artinya, lebih 50% provinsi di Indonesia tidak memenuhi angka rata-rata keterwakilan 17,9% (tabel 11). 16 provinsi lainnya telah memiliki lebih dari 20% keterwakilan perempuan di parlemen dengan tujuh diantaranya sudah lebih dari 30% representasi anggota legislatif (aleg) perempuan. Diantara provinsi lainnya, Maluku Utara menunjukkan keterwakilan perempuan tertinggi dimana 100% anggota legislatifnya adalah perempuan.

Hal yang menarik kemudian adalah memilah jumlah anggota legislatif perempuan terpilih berdasarkan partai politik yang mengusungnya. Berikut merupakan data yang menjelaskan hal tersebut.

Tabel 13.

Perbandingan Jumlah dan Persentase Calon Legislatif dan Anggota Legislatif Perempuan pada Pemilu 2009 di DPR RI Terpilih Berdasarkan Sembilan Partai Besar Pemenang Pemilu

No	Parpol	Jum. Caleg ♀	% Caleg ♀	Jum. Aleg ♀	% Aleg ♀
1.	PD	220	33,3%	36	24,8%
2.	PDIP	221	35,19%	20	21,5%
3.	PG	192	30,09%	17	16,5%

4.	PKB	134	34,18%	7	25,9%
5.	PAN	174	29,44%	6	13,33%
6.	PPP	135	28,78%	5	13,5%
7.	P.Gerindra	112	28,94%	4	16%
8.	P.Hanura	186	31%	3	17,6%
9.	PKS	215	37,17%	3	5,3%

Sumber: Data KPU Pusat RI

Data tabel di atas menjelaskan bahwa parpol pun memiliki angka keterwakilan perempuan yang tidak merata. Dari sembilan parpol pemenang dalam Pemilu DPR RI 2009 kemarin, PKB menempati posisi teratas dengan 25,9%. Sebaliknya, PKS menempati posisi terendah dengan menempatkan 5,3% kursinya untuk perempuan. Fenomena rendahnya keterwakilan perempuan PKS di DPR RI tentu bertolak belakang dengan situasi PKS di masa pencalonan. Pada tahap pencalonan, PKS merupakan parpol yang paling konsisten untuk menempatkan caleg perempuan di atas kuota minimal 30% dalam daftar (tabel 4 dan 5). Namun yang perlu diingat juga, PKS merupakan partai yang menempatkan perempuan bukan pada nomor jadi. Perempuan ditempatkan pada nomor urut kelipatan tiga dan nomor urut sepatu (tabel 6 dan 7). Hal itu berakibat pada rendahnya keterwakilan caleg perempuan PKS dalam Pemilu.

Penggambaran situasi PKS tersebut menunjukkan bahwa nomor urut masih memiliki pengaruh yang besar dalam Pemilu yang menggunakan aturan suara terbanyak sekalipun. PKS dengan jumlah caleg perempuan yang cukup tinggi seharusnya mampu memberikan angka keterwakilan perempuan yang juga tinggi, namun yang dihasilkan adalah sebaliknya. Pentingnya nomor urut dalam Pemilu aturan suara terbanyak ini diperlihatkan oleh data berikut.

Tabel 14.
Jumlah dan Persentase Peringkat Perolehan Suara Anggota Legislatif
Periode 2004-2009 dan 2009-2014

Peringkat	Anggota DPR RI 2004-2009		Anggota DPR RI 2009-2014	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1	405	73,6%	360	64,4%
2	104	19%	104	18,6%
3	32	5,8%	40	7,2%
4, 5, dst	9	1,6%	55	9,8%

Sumber: Data diolah dari data KPU

Data tabel 14 memperlihatkan bahwa nomor urut menjadi satu faktor yang penting untuk keterpilihan seseorang di dalam Pemilu di Indonesia. Baik saat Pemilu menggunakan aturan nomor urut di tahun 2004 dan aturan suara terbanyak di tahun 2009, keduanya memperlihatkan bahwa caleg bernomor urut jadi memiliki kemungkinan terbesar untuk terpilih. Pemilu 2004 dengan aturan nomor urut tentunya wajar jika memperlihatkan keterpilihan caleg didominasi oleh caleg bernomor urut kecil (nomor urut satu dan dua), karena caleg ditentukan oleh nomor urut teratas dari daftar partai. Sementara itu, hal ini tidak berlaku pada Pemilu 2009 yang menggunakan aturan suara terbanyak, dimana nomor urut tidak lagi mempengaruhi keterpilihan seseorang. Aturan suara terbanyak memberikan kemungkinan yang sama bagi setiap caleg untuk terpilih, dimana keterpilihannya ditentukan perolehan suara terbesar saat Pemilu. Namun begitu, terbukti bahwa untuk kasus di Indonesia, dalam Pemilu DPR RI kemarin nyatanya nomor urut masih memiliki pengaruh besar konstituen memilih partai.

Adapun latar belakang mengapa nomor urut masih dirasakan penting adalah karena peran partai yang masih amat besar di Indonesia, sehingga caleg nomor satu dinilai merupakan representasi terbaik dari partai dan menjadi pilihan konstituen. Selain itu, secara psikologis diakui oleh caleg Pemilu bahwa nomor urut sangat mempengaruhi proses kampanye mereka. Menurut para caleg, nomor urut mereka masih memiliki posisi yang sangat penting saat mereka memperkenalkan diri dengan konstituen. Mereka menjadi lebih yakin dan percaya diri di hadapan konstituen apabila mereka berada pada nomor urut atas yang diunggulkan parpol.

Diperlihatkannya data diatas menggambarkan bahwa nomor urut masih memiliki peran yang begitu penting meski Pemilu dengan suara terbanyak menjadi suatu hal yang sangat menarik. Tetapi, menjadi lebih menarik kembali apabila kita melihat sejauh mana hasil antara Pemilu dengan aturan suara terbanyak berbeda dengan Pemilu yang menggunakan aturan nomor urut. Hal ini menjadi penting terutama jika mengingat bahwa perempuan dinilai lebih diuntungkan jika Pemilu 2009 yang lalu tetap menggunakan aturan nomor urut sehingga upaya afirmasi tetap bernilai.

Pada dasarnya penghitungan suara hasil Pemilu terbagi atas dua tahap yakni perhitungan kursi parpol dan perhitungan calon anggota terpilih. Hal yang membedakan antara Pemilu dengan aturan nomor urut dengan aturan suara terbanyak hanya terletak pada perhitungan calon anggota terpilihnya saja, yakni merujuk pada dua aturan berbeda berikut:

- Pada aturan suara terbanyak sesuai dengan Peraturan KPU No.15 Tahun 2009 Pasal 49 (2) :
“...didasarkan atas perintah suara sah terbanyak pertama, kedua, ketiga dst....”
- Pada aturan suara terbanyak sesuai dengan UU Pemilu No.10 Tahun 2008 Pasal 214 (1):
“calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut (lebih kecil)”

Atas dasar perbedaan tersebut, WRI meneliti perbandingan antara hasil Pemilu DPR RI dengan aturan suara terbanyak saat ini dan dengan aturan nomor urut yang disimulasikan. Hasil dari perbandingan tersebut adalah adanya perubahan 104 nama caleg yang berubah dari hasil Pemilu yang ada saat ini (hasil suara terbanyak), jika digunakan sistem nomor urut. Dari 104 caleg yang berubah tersebut, 55 caleg laki-laki yang ada saat ini di DPR seharusnya ditempati oleh caleg laki-laki lain yang masuk jika menggunakan sistem nomor urut. Sementara itu, terdapat tiga perempuan anggota dewan saat ini (suara terbanyak) menempati posisi caleg perempuan yang terpilih dengan aturan nomor urut.

Perbandingan yang mendasar untuk dilihat juga adalah bagaimana perubahan angka perempuan yang duduk di DPR RI jika digunakan aturan nomor urut dari hasil suara terbanyak saat ini. Dari simulasi yang dilakukan, jika menggunakan nomor urut terdapat 23 posisi perempuan yang saat ini ditempati oleh laki-laki di DPR dengan suara terbanyak. Sebaliknya, posisi laki-laki yang terpilih dengan nomor urut pun juga berjumlah 23 orang yang saat ini kursinya diduduki oleh perempuan (dengan suara terbanyak). Perhitungan selisih untuk kursi perempuan adalah nol ($23 - 23$), dengan demikian apabila Pemilu kemarin tetap digunakan aturan nomor urut maka kursi yang ditempati oleh perempuan adalah 101 (17,9%) sama dengan hasil yang ada saat ini (dengan suara terbanyak).

Berdasarkan pada data simulasi dan data tabel 14, maka aturan suara terbanyak yang digunakan saat ini ternyata tidak serta merta memberikan hasil yang jauh berbeda dengan aturan nomor urut. Data tabel 13 memperlihatkan bahwa meski menggunakan suara terbanyak, nomor urut menjadi latar belakang yang penting konstituen memilih caleg dalam Pemilu. Begitupun dari hasil simulasi yang menunjukkan tidak ada perubahan terhadap jumlah keterpilihan caleg berdasarkan jumlah jenis kelamin. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa caleg perempuan terpilih dengan aturan suara terbanyak terbukti sama jumlahnya dengan caleg perempuan terpilih dengan aturan nomor urut. Hal ini serta merta menjelaskan bahwa asumsi awal bahwa perempuan akan kehilangan suara dengan aturan suara terbanyak belum sepenuhnya benar karena ada peningkatan hingga tercapai 17,9% keterwakilan perempuan. Sementara itu, asumsi bahwa jumlah keterwakilan perempuan naik karena menggunakan suara terbanyak juga patut diuji kembali karena nyatanya jika menggunakan aturan nomor urut pun jumlah caleg terpilih menemukan angka yang sama, 101 orang.

Perbedaan dari caleg perempuan terpilih antara dengan suara terbanyak dan nomor urut memang tidak terlihat karena menunjukkan jumlah yang tetap sama sebanyak 101 caleg. Namun demikian, bila dipilah berdasarkan partai politik, hal ini baru terlihat perbedaannya karena terdapat partai yang mengalami kenaikan jumlah dan ada yang mengalami penurunan jumlah. Berikut merupakan data tabel yang menjelaskan hal tersebut.

Tabel 14.

Perbandingan Jumlah dan Persentase Anggota Legislatif DPR RI Terpilih Berdasarkan Suara Terbanyak Sesuai dengan Hasil Pemilu 2009 dan Berdasarkan Hasil Simulasi Aturan Nomor Urut di DPR RI Terpilih Berdasarkan Sembilan Partai Besar Pemenang Pemilu 2009

No.	Parpol	Jum. Aleg ♀ Suara Tbnyk	% Aleg ♀ Suara Tbnyk	Jum. Aleg ♀ No.Urut	% Aleg ♀ No.Urut	Ket.
1.	PD	36	24,8%	38	26,2%	↑
2.	PDIP	20	21,5%	13	14%	↓
3.	PG	17	16,5%	21	20,4%	↑
4.	PKB	7	25,9%	5	18,5%	↓
5.	PAN	6	13,3%	6	13,3%	=
6.	PPP	5	13,5%	8	21,6%	↑
7.	P.Gerindra	4	16%	4	16%	=
8.	P.Hanura	3	17,6%	3	17,6%	=
9.	PKS	3	5,3%	3	5,3%	=

Sumber: Data diolah dari data KPU

Tabel 14 memperlihatkan bahwa terdapat sebagian partai yang mengalami peningkatan jumlah anggota legislatif jika menggunakan aturan nomor urut, seperti diantaranya Partai Demokrat, Partai Golkar dan PPP. Bertolak belakang dari hal tersebut, PDIP dan PKB mengalami penurunan jumlah caleg perempuan terpilih jika menggunakan aturan nomor urut. PDIP bahkan mengalami penurunan yang cukup signifikan yakni 7 kursi yang tidak lagi diduduki oleh perempuan melainkan laki-laki. Di luar itu, PAN, Partai Gerindra, Partai Hanura dan PKS memiliki jumlah yang tidak berubah bagi caleg perempuannya yang terpilih jika digunakan aturan suara terbanyak.

Meskipun hasil pemilu dengan aturan suara terbanyak di DPR RI terbukti tidak menghasilkan jumlah yang berbeda mengenai keterpilihan anggota legislatif sesuai dengan jenis kelamin dengan hasil nomor urut. Namun aturan suara terbanyak memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap posisi perempuan dalam politik, terutama dalam Pemilu. Pada masa perubahan sistem dari nomor urut menjadi suara terbanyak kemarin, tidak sedikit caleg perempuan yang mengalami perubahan menjadi lebih bersemangat untuk berkompetisi di dalam Pemilu. Mereka (caleg perempuan) menilai bahwa kesempatan dan peluang keterpilihan mereka menjadi lebih baik dibandingkan dengan menggunakan sistem nomor urut. Hal ini terutama bagi mereka yang pernah mengalami trauma atas kekalahan karena nomor urut pada Pemilu 2004 dan atau bagi mereka yang memiliki nomor urut sepatu.

Pemilu dengan aturan suara terbanyak juga memberikan bukti baru bahwa perempuan nyatanya mampu bersaing dengan laki-laki di dalam proses Pemilu. Asumsi yang timbul saat

perubahan sistem oleh hasil Judicial Review Mahkamah Konstitusi adalah rendahnya daya kompetisi Pemilu caleg perempuan dibandingkan dengan laki-laki. Namun demikian, dari hasil aturan suara terbanyak menunjukkan bahwa Pemilu juga bisa dimenangkan oleh perempuan. Berikut merupakan data yang mendukung argumentasi tersebut.

Tabel 15.
Jumlah dan Persentase Peringkat Perolehan Suara per Dapil Caleg Perempuan dalam Pemilu DPR RI 2009

No.	Peringkat Perolehan Suara per Dapil	Jumlah Caleg Perempuan	% jumlah Caleg Perempuan
1.	Peringkat 1	16 orang	21%
2.	Peringkat 2	9 orang	12%
3.	Peringkat 3	14 orang	18%

Sumber: Data diolah dari data KPU

Data tabel 15 memperlihatkan bahwa sebanyak 21% caleg perempuan menempati peringkat pertama dalam perolehan suara Pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa caleg perempuan mampu memperoleh posisi teratas peraih suara terbanyak pada Pemilu di daerah pemilihannya. Daya kompetisi yang diasumsikan lemah bagi caleg perempuan tentunya tidak terbukti benar adanya jika merujuk pada caleg-caleg perempuan tersebut. Munculnya caleg pada peringkat dua dan tiga dalam perolehan suara juga memperlihatkan bahwa caleg perempuan memiliki daya kompetisi yang tidak kalah dibandingkan dengan caleg laki-laki di daerahnya.

Meskipun angka yang diperlihatkan oleh data tabel 15 bukan merupakan angka yang signifikan tinggi, namun hal ini membuktikan bahwa perempuan tidak sepenuhnya lemah dan sulit untuk memenangkan Pemilu. Terkait dengan hal ini, terdapat juga beberapa hambatan yang diasumsikan oleh banyak aktivis dan organisasi perempuan menghambat kemampuan berkompetisi dan keterpilihan perempuan di dalam Pemilu, namun nyatanya muncul beberapa situasi berbeda dengan asumsi tersebut. Berikut merupakan data atas penjelasan tersebut.

Tabel 16.
Hambatan Caleg Perempuan dalam Menjalankan Pemilu dan Refleksi Situasi Hambatan tersebut pada Pelaksanaan Proses Pemilu 2009 (Merujuk pada Daerah Riset WRI)

No.	Hambatan	Refleksi 2009
1.	Perempuan “kalah start” dalam politik dibandingkan dengan laki-laki.	Perempuan memang kalah start, tetapi Pemilu 2009 menunjukkan bahwa ♀ juga mampu mengalahkan ♂ (hasil Pemilu)
2.	Beban yang berlapis milik perempuan (privat, publik dan komunitas)	Peran perempuan dalam hal privat mampu menjadi kunci pendekatan thdp konstituen ♀ ; peran komunitas juga mampu menjangkau konstituen ♀ yang setia

3.	Kemampuan ekonomi lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki .	Caleg ♀ yg terpilih rata2 memiliki kemampuan ekonomi yang cukup tinggi (pengusaha, artis, kerabat pejabat-pengusaha)
4.	Pendidikan politik yang dimiliki perempuan lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki.	Organisasi/kelompok perempuan membantu pendidikan politik serta pemetaan strategi caleg perempuan.
5.	Label nilai patriaki lewat budaya dan agama terhadap perempuan	Terdapat nilai budaya yang juga mendorong perempuan terlibat dunia politik (Cnth: Minut)

Berdasarkan penjelasan singkat di atas, diketahui bahwa hambatan yang menjadi kendala bagi caleg perempuan ternyata pada kondisi di lapangan penelitian WRI tidak sepenuhnya menghambat perempuan. Pada poin pertama, dimana perempuan dikatakan kalah untuk memulai berpolitik dibandingkan dengan laki-laki. Hal ini memang tepat adanya, namun dari data tabel 15 terlihat bahwa daya saing dan kemampuan memenangkan pertarungan politik sebagian perempuan juga tidak kalah dengan laki-laki. Meskipun tidak berlaku bagi semua caleg perempuan, namun situasi itu menunjukkan bahwa perempuan juga berdaya saing secara politik seperti halnya juga laki-laki.

Poin kedua, hambatan perempuan berpolitik yakni karena pada dasarnya perempuan telah memiliki beban berlapis, dimana perempuan memiliki tanggung jawab di ruang privat (sebagai isteri dan ibu di rumah), ruang publik dan juga komunitas. Beban berlapis ini tentunya menjadi hambatan perempuan mengikuti kegiatan politik, terutama proses kampanye dan Pemilu yang menguras banyak waktu, uang dan tenaga bagi para pemain di dalamnya. Namun demikian, dari hasil penelitian WRI, beban berlapis yang dimiliki oleh perempuan ternyata mampu memberikan dampak positif bagi perempuan untuk meraih suara dalam Pemilu. Aktivitas perempuan di dalam komunitas memberikan keuntungan bagi perempuan untuk meraih modal sosial baginya. Kegiatan pengajian, kegiatan olah-raga, arisan, PKK dan kegiatan komunitas lain yang diikuti perempuan jauh sebelum proses Pemilu dilakukan menjadi modal awal bagi perempuan meraih konstituen setia mereka. Diuntungkan lagi, bahwa menurut banyak caleg baik itu perempuan maupun laki-laki, bahwa konstituen perempuan merupakan konstituen yang paling setia untuk memilih caleg pilihan mereka. Selain itu, konstituen perempuan juga dinilai memiliki kemampuan yang lebih tinggi untuk secara langsung maupun tidak mensosialisasikan caleg pilihannya kepada orang lain. Keterlibatan caleg perempuan yang tentunya berkecimpung lebih dulu di dalam komunitas perempuan dibandingkan laki-laki karena menjadi bagian di dalamnya, tentu memberikan pengaruh yang positif untuk perolehan suara mereka. Selain itu, peran privat yang dimiliki perempuan juga memberikan keunggulan bagi caleg perempuan dibandingkan dengan laki-laki. Caleg perempuan mampu mendekati dan berkomunikasi dengan konstituen perempuan sesuai dengan pengalaman

yang sama diantara mereka sebagai perempuan, terutama persoalan dan kebutuhan mereka dalam ruang privat yang umumnya dimiliki oleh konstituen perempuan. Dengan begitu, daya tarik caleg perempuan pada dasarnya lebih besar dibandingkan dengan caleg laki-laki untuk meraih suara konstituen perempuan.

Poin ketiga yakni hambatan ekonomi perempuan untuk berpartisipasi dalam Pemilu. Caleg perempuan dinilai memiliki kemampuan ekonomi yang lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki, karena peran mereka sebagai pencari nafkah merupakan peran tambahan dari peran utama mereka di ruang privat. Kemampuan ekonomi yang lebih rendah ini tentunya berdampak buruk terhadap kemampuan kompetisi Pemilu, mengingat proses kampanye dan Pemilu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Namun demikian, dari beberapa daerah penelitian WRI ditemukan bahwa pemenang Pemilu legislatif umumnya merupakan caleg perempuan yang memiliki kemampuan ekonomi yang cukup tinggi. Mereka umumnya merupakan pejabat politik (mantan anggota legislatif periode sebelumnya) atau bagian dari keluarga pejabat, artis dan pengusaha. Kemampuan ekonomi mereka mampu mendorong mereka untuk meraih kursi di dalam Pemilu.

Poin keempat, yaitu rendahnya kemampuan caleg perempuan untuk berpolitik karena pendidikan politik perempuan dinilai rendah. Secara umum, keterlibatan perempuan secara umum di dalam politik memang lebih baru dibandingkan dengan laki-laki. Hal ini dikarenakan peran perempuan ditempatkan pada ruang privat dan bukan ruang publik. Kondisi ini menggambarkan misalnya pada keterlibatan perempuan di dalam kepengurusan yang lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki (tabel 10). Hal ini tentu saja mempengaruhi keterpilihan caleg perempuan dalam Pemilu dengan suara terbanyak. Namun begitu, caleg perempuan dalam Pemilu 2009 kemarin banyak mendapatkan pendidikan politik dari berbagai organisasi perempuan. Hal ini tentu saja sangat membantu mereka untuk memahami dunia politik dan Pemilu, serta membantu mereka untuk membangun strategi kampanye dan kemenangan mereka di dalam Pemilu. Hal ini tentunya sangat membantu caleg perempuan untuk berkompetisi secara terbuka dengan caleg laki-laki dalam Pemilu suara terbanyak.

Poin kelima adalah masih kuatnya nilai patriarki yang tercermin pada sistem budaya dan agama yang interpretasinya seringkali mendiskriminasi perempuan. Sebagai contoh, adanya pemahaman di dalam Agama Islam bahwa perempuan tidak diperkenankan menjadi imam atau pemimpin. Akibatnya, banyak masyarakat muslim yang menilai perempuan tidak cocok ditempatkan sebagai pengambil kebijakan di dalam lembaga parlemen. Namun begitu, interpretasi nilai budaya dan agama yang mendiskriminasi perempuan ini tidak sepenuhnya berlaku umum. Minahasa Utara (Minut), salah satu daerah riset WRI, memberikan warna budaya yang berbeda. Dalam mitologi partisipasi politik perempuan di Minut, nama *Lumimuut* tidak pernah alpa disebut. Begitupun di kalangan perempuan aleg dan caleg, pasti akan menyebut tokoh perempuan tersebut sebagai salah satu faktor yang mendorong mereka untuk bertarung dalam pencalegan. *Lumimuut*

merupakan dewi yang dipercaya melahirkan keturunan pemimpin Minut, dari pernikahannya dengan Toar.⁶ Dia juga dipercayai sebagai pemimpin Kerajaan Minahasa yang pertama. Karena sejak pertama berdirinya, Minahasa sudah dipimpin oleh perempuan, masyarakat Minahasa (termasuk Minut) pada umumnya meyakini bahwa perempuan memang memiliki kemampuan untuk menjadi pemimpin.

Berdasarkan lima poin tersebut dapat disimpulkan bahwa asumsi atas hambatan-hambatan yang dihadapi perempuan tidak kemudian berlaku secara umum. Pada kenyataannya, dari refleksi akan hasil pemilu dan proses Pemilu kemarin terlihat bahwa hambatan tersebut juga berlaku pengecualian. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan Indonesia pun memiliki kemampuan yang baik untuk berkompetisi dan terpilih melalui Pemilu sama halnya dengan laki-laki. Namun begitu, diperlukan solidaritas antara sesama perempuan baik itu antar caleg perempuan, konstituen perempuan, pengurus parpol, aktivis-organisasi perempuan dan masyarakat secara umum.

Terkait dengan sistem Pemilu yang telah dibahas, maka pertanyaan setelahnya yang timbul adalah sistem Pemilu apa yang paling tepat bagi Indonesia khususnya untuk mendorong keterpilihan perempuan di dalam Pemilu. Untuk menjawab hal ini, maka WRI mengacu pada negara-negara di dunia yang telah memiliki keterwakilan perempuan sama dengan atau di atas angka representasi 30%. Berikut merupakan data-data negara yang memiliki keterwakilan perempuan yang memenuhi kuota 30% di dunia.

Tabel 17.
Peringkat Negara-Negara di Dunia yang telah Memenuhi Keterwakilan Perempuan Minimal 30% dalam Parlemen dan Peringkat Negara Indonesia dalam Pemenuhan Keterwakilan Perempuan di Parlemen

No.	Negara	% Ktwkln ♀
1.	Rwanda	56,3%
2.	Swedia	46,4%
3.	Afrika Selatan	44,5%
4.	Kuba	43,2%
5.	Islandia	42,9%
6.	Belanda	42%
7.	Finlandia	40%
8.	Norwegia	39,1%
9.	Angola	38,6
10.	Argentina	38,5%

⁶ Dalam konteks tertentu, legenda *toar-lumimuut* di Minahasa mirip dengan legenda *sangkuriang* di Jawa Barat. Sama-sama berkisah tentang percintaan seorang anak laki-laki dan ibunya. Sangkuriang dengan Dayang Sumbi dan Toar dengan Lumimuut. Pada akhirnya Toar menikah dengan Lumimuut, dan mereka kemudian dipercaya sebagai leluhur orang Minahasa.

11.	Belgia	38%
	Denmark	38%
12.	Costa Rica	36,8%
13.	Spanyol	36,6%
14.	Andorra	35,7%
15.	New Zealand	33,6%
16.	Nepal	33,2%
17.	Jerman	32,8%
18.	Macedonia	32,5%
19.	Ekuador	32,3%
20.	Belarus	31,8%
21.	Uganda	31,5%
22.	Burundi	31,4%
23.	Tanzania	30,4%
24.	Guyana	30%
69.	Indonesia	17,9%

Sumber: IPU

Dari beberapa negara di atas, diketahui bahwa sistem Pemilu yang digunakan mereka diantaranya adalah sistem proporsional dengan daftar sebanyak 17 negara, sistem kombinasi antara sistem proporsional dengan suara terbanyak sebanyak tiga negara dan sistem suara terbanyak sebanyak lima negara. Berdasarkan angka tersebut, maka terbukti bahwa jumlah negara yang berhasil membawa representasi perempuan dengan baik di parlemen didominasi oleh negara-negara yang menggunakan sistem proporsional. Namun begitu, sistem pemilu ini tidak bekerja sendirian, karena mereka memiliki aturan afirmasi yang menyertainya. Berikut merupakan tabel yang menjelaskan hal ini.

Sistem Pemilu	Aturan Afirmasi	Jumlah Negara	Negara yang mengaplikasikan
Sistem Proporsional dengan daftar	Aturan persamaan hak politik ♀ dan ♂	1	Angola
	Reserved seat	2	Rwanda, Argentina
	Jaminan partai untuk kuota (30-50%) caleg perempuan	16	Rwanda, Swedia, Islandia, Belanda, Finlandia, Norwegia, Angola, Argentina, Belgia, Denmark, Costa Rica, Spanyol, The F.Y.R. of Macedonia, Ekuador, Burundi, Guyana
	Jaminan partai untuk	1	Swedia

	kuota (30-50%) pengurus parpol perempuan		
	Sanksi melanggar kuota	6	Islandia, Argentina, Belgia, Costa Rica, Spanyol, The F.Y.R. of Macedonia
	Terdapat partai perempuan	1	Islandia
Sistem kombinasi proporsional dan suara terbanyak	Tidak ada aksi afirmasi	2	Andora, New Zealand
	Jaminan partai untuk kuota 30% caleg perempuan	1	Jerman
Sistem suara terbanyak	Tidak ada aksi afirmasi	2	Belarus, Kuba
	Reserved seat	3	Nepal, Uganda, United Republic of Tanzania
	Jaminan partai untuk kuota (30-50%) caleg perempuan	1	Nepal
	Sanksi melanggar kuota	1	Nepal

Sumber: IDEA

Berdasarkan pada data di atas, maka dapat dijadikan pembelajaran bahwa kolaborasi aturan afirmasi dengan sistem pemilu yang digunakan menjadi begitu penting untuk menjamin keterwakilan perempuan di dalam parlemen. Pada tabel di atas, mayoritas negara yang memiliki representasi perempuan sama dengan atau di atas 30% adalah negara dengan sistem pemilu proporsional daftar yang dikolaborasikan dengan aksi afirmasi, khususnya aturan kuota minimal dan sistem selang-seling (*zipper system*). Berdasarkan pada pembelajaran atas beberapa negara tersebut, maka WRI menilai bahwa terdapat dua bentuk sistem dengan aksi afirmasinya yang dapat digunakan dalam konteks Indonesia.

Pertama, sistem pemilu proporsional daftar yang dielaborasi dengan tindak afirmasi berupa angka kuota minimal dan sistem selang-seling. Berbeda dengan sistem dan aksi afirmasi yang telah dimiliki sebelumnya oleh Indonesia, maka sistem kuota minimal pencalonan tidak lagi 30% melainkan 40%. Upaya meningkatkan angka batas kuota ini ditujukan agar kemungkinan keterpilihan perempuan menjadi semakin baik. Pada dasarnya, tujuan akhir kita adalah 30% keterwakilan perempuan di DPR karena angka representasi 30% dinilai sebagai angka kritis untuk mempengaruhi kebijakan. Oleh karena itulah, untuk mencapai 30% perempuan di dalam parlemen, maka pada tahap pencalonan diperlukan representasi lebih dari 30%, yakni 40%. Dengan begitu, kemungkinan angka 30% representasi perempuan akan tercapai. Selain itu, angka kuota minimum

ini pun diberlakukan di setiap dapil, dan tidak lagi menjadi angka rata-rata setiap daerah seperti pada Pemilu 2004 dan 2009. Dengan begitu, tidak ada lagi daerah yang kurang dari angka kuota minimal, sehingga setiap daerah memiliki kesempatan yang sama untuk terepresentasi juga oleh perempuan.

Selain sistem kuota, diperlukan juga aksi afirmasi berupa sistem selang-seling antara caleg laki-laki dan perempuan. Hal ini menjadi penting, terutama jika mengacu pada data tabel 13, dimana nomor urut masih sangat mempengaruhi keterpilihan seorang caleg. Sistem zipper pun harus diubah dari “minimal satu caleg perempuan diantara tiga caleg” pada Pemilu 2009 lalu, menjadi selang-seling secara berganti antara laki-laki dan perempuan (1:2). Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan kemungkinan terpilih caleg perempuan, mengingat pada tabel 13 terlihat bahwa caleg bernomor urut satu dan dua lah yang memiliki kemungkinan terbesar terpilih. Hal terakhir yang perlu menjadi aturan tambahan dalam aksi afirmasi ini adalah diterapkannya aturan sanksi bagi parpol peserta Pemilu yang tidak memenuhi aturan kuota maupun sistem selang-seling tersebut. Sanksi itu harus berupa sanksi yang keras dan berpengaruh bagi proses pemilu yang dijalankan parpol tersebut, sehingga parpol menaati aturan afirmasi itu. Sanksi dapat berupa perbaikan yang dilakukan oleh regulator Pemilu sehingga daftar sesuai dengan aturan kuota dan sistem selang-seling atau dapat juga berupa pencabutan keikut-sertaan sebagai peserta Pemilu.

Pada dasarnya, mengikuti situasi politik di Indonesia dimana parpol masih memiliki pengaruh yang besar di dalam sistem politik, maka sistem proporsional daftar merupakan kebijakan yang paling relevan digunakan. Tidak hanya itu, sistem proporsional daftar juga telah terbukti berhasil meningkatkan keterwakilan perempuan di banyak negara. Namun demikian, proses transisi demokrasi dan upaya reformasi sistem politik di Indonesia yang terus berlangsung tidak menutup kemungkinan adanya upaya mendorong diterapkannya sistem pemilu terbuka dengan suara terbanyak, seperti perubahan yang terjadi pada Pemilu 2009 lalu. Oleh karena itu, WRI menilai perlu dilakukan alternatif pemikiran atas sistem pemilu dan tindak afirmasi yang menyertainya. Alternatif tersebut adalah gabungan antara sistem pemilu suara terbanyak yang digabungkan dengan aksi afirmasi “reserved seat”. *Reserved seat* yang dimaksudkan adalah terdapat penetapan jumlah kursi yang harus ditempati oleh perempuan secara minimal, dalam hal ini 30% setiap daerah pemilihan harus diwakilkan oleh perempuan. Dapat diambil contoh, terdapat daerah A yang memiliki jatah 3 kursi di DPR, maka satu kursinya harus diisi oleh perempuan. Apabila daerah B memiliki jatah 5 kursi maka dua kursinya harus diisi oleh perempuan. Jika jatah kursi yang harus diambil oleh perempuan tidak terisi, maka kursi tersebut harus dikosongkan dan tidak boleh terisi oleh laki-laki. Dalam pemilu suara terbanyak, perempuan yang berhak untuk mendapatkan kursi kuota tersebut adalah caleg perempuan yang berhasil mendapatkan suara terbanyak diantara caleg-caleg perempuan yang lain di daerah pemilihannya. Dengan demikian, pemilu beraturan suara terbanyak dapat dilakukan dan tetap menjamin keterwakilan suara perempuan di dalam parlemen.