

KETERWAKILAN PEREMPUAN PADA PEMILU PASCA-ORDE BARU

Esty Ekawati

Pusat Penelitian Politik-LIPI
esty1wati@gmail.com

Abstrak

Isu keterwakilan perempuan dalam politik ramai diperbincangkan karena masih rendahnya jumlah perempuan yang menduduki jabatan politik baik di internal partai, lembaga legislatif maupun eksekutif. Padahal, undang-undang partai politik dan pemilu sudah memberikan peluang bagi perempuan untuk bisa masuk dalam ranah politik formal, khususnya lembaga legislatif. Di sinilah peran partai politik menjadi penting dalam menjalankan fungsi rekrutmen politik dan tentu saja seleksi calon anggota legislatif termasuk perempuan. Artikel ini membahas persoalan yang dihadapi oleh kandidat perempuan pada Pemilu pasca-Orde Baru yang berdampak terhadap rendahnya angka keterwakilan perempuan di legislatif. Dengan menggunakan metode kualitatif berdasarkan studi literatur dan wawancara, diketahui bahwa rendahnya angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif disebabkan oleh 1) motivasi kandidat perempuan untuk menjadi caleg, 2) budaya patriarki yang masih melekat di masyarakat Indonesia, 3) keterbatasan modal finansial perempuan, dan 4) pragmatisme partai politik. Kondisi inilah yang menjadi tantangan bagi kandidat perempuan untuk mengisi jabatan-jabatan politik di Indonesia pasca-Orde Baru.

Kata Kunci: persoalan keterwakilan perempuan, partai politik, rekrutmen politik, patriarki

Abstract

The issue of women's representation in politics is important because numbers of women who occupy political positions in the party, legislative and executive bodies are still low. In fact, the laws of political parties and elections have provided opportunities for women to be involved in the formal political sphere, especially in the legislature. This is why the role of political parties becomes important in carrying out the function of political recruitment and of course the selection of legislative candidates including women. This article discusses the issues faced by women candidates in the post-New Order Elections that have an impact on the low number of women's representation in the legislation. By using qualitative method, based on literature study and interview, the study reveals that the low number of women representation in legislative institution is caused by 1) motivation of women to become legislative candidate, 2) patriarchal culture of Indonesian society, 3) limited financial capital, and 4) the pragmatism of political parties. This condition is a challenge for women candidates to take political positions in the post-New Order.

Keywords: issues of women's representation, political parties, political recruitment, patriarchy

Pendahuluan

Pemilu merupakan salah satu instrumen demokrasi yang penting dalam menghadirkan pejabat-pejabat publik yang diharapkan mampu membawa kesejahteraan bagi warga negara-

nya. Setiap pemilu di rezim pemerintahan yang berganti memiliki cerita demokrasi tersendiri bagi Indonesia, termasuk dinamika partai politik yang ada. Adapun instrumen penting dan konstitusional dalam memperebutkan kekua-

saan politik melalui pemilu adalah partai politik. Seperti yang dijelaskan oleh Linz dan Stepan, perkembangan partai politik merupakan bagian dari perkembangan “*political society*” untuk mengontrol kekuasaan Negara dan aparatus politiknya.¹ Melalui partai politik, warga negara dapat berkumpul dan menyatukan kepentingan dan tujuan untuk memperoleh kekuasaan sehingga demokrasi perwakilan menjadi pilihan demi menghindari kekuasaan absolut.

Partai politik selain berperan sebagai pengontrol kekuasaan negara, juga menjadi institusi yang berperan penting dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan dalam politik. Kondisi ini dikarenakan pengisian jabatan-jabatan politik di lembaga legislatif maupun pemerintahan didapat melalui kompetisi partai politik dalam pemilu. Begitu juga kehadiran perempuan dalam politik juga masih melalui partai politik. Peran penting partai politik dapat dilihat dari proses penjangkaran, penyaringan, dan penetapan kandidat untuk jabatan politik ada di tangan partai. Oleh sebab itu, demi mewujudkan kesetaraan politik antara laki-laki dan perempuan, keterlibatan perempuan di dalam politik harus diperjuangkan. Harapan tersebut tidak mudah diwujudkan apabila masih ada pandangan kultural yang menempatkan perempuan hanya di wilayah domestik/privat, bukan di wilayah publik terlebih politik.

Isu keterwakilan perempuan menjadi penting diperbincangkan karena prosentase

perempuan yang duduk di posisi penentu kebijakan masih minim representasinya. Bagaimana kepentingan perempuan bisa diperjuangkan apabila jumlah perwakilannya kecil. Lalu bagaimana perwakilan perempuan yang kecil tersebut bisa memengaruhi kebijakan politik yang sarat dengan nilai patriarki. Persoalan-persoalan inilah yang memunculkan kesetaraan gender harus diperjuangkan untuk mereduksi nilai-nilai patriarki yang masih melekat dalam budaya politik di Indonesia. Nilai-nilai patriarki merupakan nilai yang bersumber pada kekuasaan bapak dan membedakan peran serta posisi laki-laki dan perempuan. Nilai-nilai ini kemudian dikuatkan oleh berbagai ajaran agama dan akhirnya nilai patriarki tersebut memunculkan subordinasi terhadap perempuan termasuk membatasi aksesnya pada berbagai sumber daya ekonomi, sosial dan politik.²

Rendahnya angka keterwakilan perempuan di parlemen disiasati dengan memperkenankan kebijakan afirmasi (*affirmative action*) baik dalam struktur kepengurusan partai maupun dalam daftar caleg. Wacana ini tertuang dalam paket kebijakan politik pasca reformasi yakni Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang berbunyi bahwa dalam kepengurusan partai politik harus memerhatikan kesetaraan gender dan keadilan gender.³ Hal tersebut juga dituangkan dalam UU No.12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, yakni dalam menyusun daftar calon, partai politik memerhatikan keterwakilan perempuan 30%.⁴

¹ Juan J. Linz and Alfred Stepan, “Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe,” in *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, 1996, 38-54, doi:10.2307/20047958.

² Siti Musdah Mulia, *Menuju Kemandirian Politik Perempuan* (Jogjakarta: Kibar Press, 2008), 297.

³ UU No.31 Tahun 2002, Pasal 13 Ayat (3)

⁴ UU No.12 Tahun 2003, Pasal 65 Ayat (1)

Dalam perkembangannya, pelibatan perempuan minimal 30% dalam struktur kepengurusan partai juga ditegaskan dalam UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Perubahan substansi terkait kuota dilakukan karena kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa meskipun sudah ada undang-undang yang mengatur tentang kuota 30% untuk perempuan baik dalam struktur kepengurusan partai maupun daftar caleg, namun implementasinya masih lemah.

Besar kecilnya angka keterwakilan perempuan di parlemen ditentukan oleh partai politik sebagai *gatekeeper* dalam proses seleksi kandidat. Rekrutmen politik semestinya memberikan kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk berpartisipasi dan bergabung dalam partai politik. Begitu juga dalam hal pencalonan. Perempuan semestinya memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk terlibat dalam pencalonan. Akan tetapi, stereotipe perempuan sebagai pengurus rumah tangga yang hanya berkutat pada wilayah domestik menjadi salah satu penyebab perempuan sulit masuk ke wilayah politik. Untuk membongkar pandangan lama ini, munculah berbagai organisasi perempuan di Indonesia yang berjuang untuk memajukan kesetaraan gender, sehingga mampu membangkitkan semangat perempuan untuk berani tampil di arena politik.

Kajian mengenai rekrutmen politik dan kandidasi calon anggota legislatif sudah cukup banyak dibahas. Mengenai proses kandidasi dan nominasi, Syamsudian Haris dkk (2004) menguraikan bahwa proses kandidasi dan nominasi caleg sangat ditentukan oleh partai politik. Pentingnya peran parpol dalam melakukan proses tersebut, membuat partai politik cenderung

menampilkan sifat oligarki. Begitu juga dengan tulisan Dimas Andika (2004) yang mengulas tentang proses rekrutmen calon anggota legislatif di DPC PPP Kota Tanjung Pinang. Temuannya menguraikan bahwa proses rekrutmen dan kandidasi calon anggota legislatif ditentukan berdasarkan kedekatan internal caleg dengan elite partai. Selain itu, Helmi Mahadi (2008) melihat proses rekrutmen internal PDI-P dalam proses pencalonan kepala daerah atas dasar pragmatisme politik. Hal ini menunjukkan bahwa PDIP mengalami kegagalan dalam melakukan proses rekrutmen dan kaderisasi secara internal ketika mengusung kandidat kepala daerah. Penelitian dari Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga (UNAIR) tentang “Perempuan dalam Pemilukada: Kajian tentang Kandidasi Perempuan di Jawa Timur dan Sulawesi Utara” (2011), menyimpulkan bahwa proses seleksi dan nominasi perempuan kandidat oleh partai politik atau gabungan partai dalam Pilkada cenderung berlangsung elitis, sentralistik, dan tertutup.⁵

Meskipun kajian mengenai proses rekrutmen dan nominasi calon anggota legislatif dan kepala daerah sudah cukup banyak yang menulis, akan tetapi dalam konteks umum dan masih sedikit yang membahas khusus perempuan. Selain itu, kendala-kendala yang dihadapi perempuan ketika menjadi caleg tidak banyak diulas. Tulisan ini membahas mengenai persoalan-persoalan yang dihadapi oleh caleg pe-

⁵ Tim Peneliti Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga (UNAIR), *Perempuan dalam Pemilukada: Kajian tentang Kandidasi Perempuan di Jawa Timur dan Sulawesi Utara*, (Jakarta: Kemitraan, 2011).

rempuan pada pemilu pasca Orde Baru terkait proses rekrutmen dan nominasi di internal partai. Akibat dari persoalan-persoalan yang dihadapi perempuan tersebut, angka keterwakilan perempuan masih rendah di lembaga legislatif pada pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014. Yang menjadi pertanyaan permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana representasi perempuan di parlemen pasca reformasi? Kendala-kendala apa yang dihadapi oleh caleg perempuan saat pemilu pasca reformasi?

Kajian ini penting untuk memetakan persoalan atau kendala apa yang dihadapi perempuan dalam kiprahnya di dunia politik yang sarat dengan dominasi laki-laki. Kedepan diharapkan ada formulasi kebijakan yang dapat memberikan kesempatan secara luas bagi perempuan untuk bisa berkontestasi dalam politik praktis tanpa ada diskriminasi.

Adapun metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif melalui studi literatur dan wawancara. Data dikumpulkan dari hasil wawancara dan diperoleh dari berbagai sumber tertulis dan informasi yang ada, baik itu buku, jurnal, dan artikel dari internet sebagai bahan referensi untuk penulisan.

Di ranah demokrasi, rakyat dapat bergabung menjadi kader partai maupun menjadi rakyat yang menyuarakan aspirasinya melalui para wakilnya di partai politik. Giovanni Sartori mendefinisikan partai politik sebagai suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum tersebut partai politik dapat menempatkan calon-calonnya untuk mengisi jabatan-jabatan publik.⁶

⁶ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (UK: ECPR Press, 2005), 57

Melalui definisi tersebut, partai politik oleh Anthony Downs dianggap sebagai *vote seeking* yang mana partai politik akan menyusun kebijakan untuk memenangkan pemilu untuk akhirnya bisa membuat kebijakan.⁷

Sebagai salah satu pilar demokrasi, partai politik memegang peran penting yang salah satunya adalah rekrutmen politik. Rekrutmen politik adalah proses di mana partai mencari anggota baru dan mengajak orang berbakat untuk berpartisipasi dalam politik. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai sekaligus merupakan salah satu cara untuk menyeleksi calon-calon pemimpin.⁸ Siavelis & Morgenstern mendefinisikan rekrutmen politik “*can be defined as how potential candidates are attracted to compete for political office, whereas candidate selection concerns the processes by which candidates are chosen from among the pool of potential candidates.*”⁹

Proses rekrutmen ini mengandung berbagai aturan dan prosedur, baik yang bersumber dari eksternal partai maupun mekanisme internal yang dibangun masing-masing partai politik. Selanjutnya aturan dan prosedur ini memengaruhi seperti apa penawaran para kandidat dan tuntutan dari *gatekeepers* partai. Di antara penawaran dan tuntutan ini akan terjadi interaksi yang kemudian menghasilkan para politisi yang direkrut untuk menduduki berbagai posisi politik baik di dalam eksekutif, legis-

⁷ Moshe Maor, *Political Parties & Party Systems*, (London: Routledge, 1997), 8.

⁸ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), 10

⁹ Peter M Siavelis and Scott Morgenstern, eds., *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (USA: The Pennsylvania State University, 2008), 8

latif maupun partai politik itu sendiri.¹⁰

Dari sisi tuntutan (*demand side*), *gatekeepers* akan memilih kandidat berdasarkan penilaian atas karakter personal (kepercayaan diri, jujur, dapat dipercaya, dan mampu menarik perhatian konstituen), kualifikasi formal (pendidikan) dan pengalaman politik. Kesemua indikator tersebut memiliki bobot penilaian yang berbeda.¹¹ Adapun dari sisi penawaran, parpol memiliki keinginan untuk merekrut lebih banyak kandidat dari kalangan perempuan, etnis minoritas, dan pekerja. Akan tetapi, mereka terbenbur oleh keterbatasan sumber daya (uang, waktu, dan pengalaman) dan motivasi (ambisi dan kepentingan). Kondisi inilah yang kemudian akan berbenturan dengan tuntutan *gatekeeper* partai dalam memilih kandidat untuk bisa maju di kancah eksekutif, legislatif maupun partai politik itu sendiri.¹²

Perempuan di seluruh dunia merasa dirinya kurang terwakili dalam parlemen dan jauh dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan. Hal ini dikarenakan perempuan menghadapi berbagai kendala. Nadezhda Shvedova menguraikan kendala-kendala terhadap partisipasi perempuan dalam parlemen antara lain;

- a. Kendala-kendala politik: laki-laki mendominasi arena politik dan laki-laki memformulasikan aturan permainan politik
- b. Kendala-kendala sosio-ekonomi: Ke-

miskinan dan pengangguran, kurangnya sumber-sumber keuangan yang memadai dan beban ganda mengenai tugas-tugas rumah tangga dan kewajiban profesional

- c. Kendala-kendala ideologis dan psikologis: Sistem nilai tradisional, kuat dan patriarki menyokong peranan-peranan yang terpisahkan secara seksual, dan apa yang disebut sebagai “nilai-nilai kultural tradisional” menghalang-halangi kemajuan, perkembangan dan partisipasi perempuan dalam setiap proses politik.¹³

Kiprah Perempuan di Parlemen

Demokrasi dewasa ini selalu dikaitkan dengan representasi karena pada dasarnya perkembangan demokrasi perwakilan adalah prinsip yang harus ditegakkan di dunia modern, termasuk representasi perempuan di ranah politik. Representasi atau keterwakilan perempuan dalam politik dapat dilihat melalui lembaga legislatifnya. Menurut Hanna F. Pitkin, orang-orang yang duduk di parlemen harus mampu menjalankan fungsi keterwakilan atau mampu mewakili kepentingan para pemilihnya yang diwakili. Keterwakilan berarti menjalankan kepentingan yang diwakili (rakyat) dan bertanggung jawab terhadap mereka yang diwakili.¹⁴ Akan tetapi, dalam perjalanannya, proses re-

¹⁰ Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*.

¹¹ Pippa Norris and Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), 107

¹² Pippa Norris and Joni Lovenduski, *Political Recruitment*, 108

¹³ Nadezhda Shvedova, “Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen” dalam Sarah Maxim (ed), *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah*, (Seri Buku Panduan), (Jakarta: AMEPRO, 2002), 22-32.

¹⁴ Hannah Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967), 209. Bandingkan

kruitmen dan kandidasi calon yang dilakukan oleh parpol yang cenderung pragmatis melahirkan warna lain representasi perempuan di parlemen, seperti yang bisa dilihat dari hasil pemilu pasca Orde Baru.

Sejarah pemilu demokratis di Indonesia terselenggara pertama kali pada tahun 1955. Berdasarkan hasil pemilu tersebut, terpilihlah 272 anggota parlemen dan 17 di antaranya adalah perempuan (6,25%). Kecilnya angka keterwakilan perempuan dalam parlemen pada masa itu membuat perempuan sulit memberikan suara dalam merumuskan kebijakan. Apalagi pada era tersebut tidak ada menteri perempuan.¹⁵ Pada era Orde Baru, peran perempuan dalam politik sangat dibatasi terutama untuk menjadi anggota legislatif, sehingga perempuan hanya menjadi pendulang suara bagi kepentingan politik penguasa. Jika pada masa Orde Baru terdapat sejumlah perempuan di parlemen, mereka pada umumnya bukanlah perempuan dari kalangan biasa, namun bagian dari keluarga elite militer yang memang menguasai wilayah politik di era tersebut. Seperti yang diungkapkan oleh Susan Blackburn bahwa perempuan yang terlibat dalam politik adalah mereka yang memiliki hubungan keluarga dengan elite, yakni istri atau anak perempuan dari penguasa rezim.¹⁶

Berdasarkan data tabel 1 di bawah, dapat dilihat bahwa keterwakilan perempuan pada era otoriter masih minim. Akan tetapi, agenda reformasi berupaya mengubah wajah keterwaki-

lan perempuan di politik melalui kebijakan afirmasi. Kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya berdampak pada peningkatan jumlah perempuan terpilih pada pemilu legislatif seperti dapat dilihat dalam tabel 2.

Tabel 1
Jumlah perempuan di DPR Hasil Pemilu 1955-1999

Pemilu	Jumlah Anggota Perempuan	Presentase	Jumlah Total Anggota DPR
1955	17	6,25	272
1971	36	7,83	460
1977	29	6,30	460
1982	39	8,48	460
1987	65	13	500
1992	62	12,5	500
1997	54	10,80	500
1999	45	9,0	500

Sumber: www.kpu.go.id

Jika melihat tabel 2, ada kecenderungan penurunan jumlah perempuan di DPR RI dari Pemilu 2009 dan 2014. Meskipun mengalami penurunan suara yang tidak besar, namun hal tersebut dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan di parlemen terkait isu-isu perempuan.

Keterwakilan perempuan di parlemen pada era reformasi, yakni pada pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 memiliki latar belakang yang cukup beragam, yakni perempuan yang berasal dari dinasti politik, kader partai, pengusaha, aktivis, selebritis, dan juga dari kalangan profesional. Akan tetapi, dari keberagaman latar belakang tersebut, perempuan yang berasal dari dinasti politik atau yang merupakan bagian dari jaringan kekerabatan politiklah yang masih mendominasi. Masih minimnya jumlah

dengan Anne Phillips, *Politic of Presence* (New York: Oxford University Press, 1995), 4

¹⁵ Didik Supriyanto, *Politik Perempuan Pasca Orde Baru* (Jakarta: Rumahpemilu.org, 2013), 46

¹⁶ Didik Supriyanto, *Politik Perempuan*, 48

Tabel 2
Persentase Keterwakilan Perempuan di Parlemen

Pemilu 2004			Pemilu 2009			Pemilu 2014			
	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-laki	Total kursi	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-laki	Total Kursi	Jumlah perempuan	Jumlah Laki-laki	Total Kursi
DPR RI	11,82% (65)	88,18% (485)	550	18 % (103)	82 % (457)	560	17,32% (97)	82,67% (463)	560
DPRD Provinsi	10% (188)	90% (1.662)	1.850	16 % (321)	84% (1.584)	2.005	15,85% (335)	84,5% (1.779)	2.114
DPRD Kab/Kota	8% (1.090)	92% (12.035)	13.125	12% (1.857)	88% (13.901)	15.758	14,2% (2.406)	85,8% (12.360)	14.410
DPD RI	21,1% (27)	78,9% (101)	128	26,5% (35)	73,5% (97)	132	25,8% (34)	74,2% (98)	132

Sumber: Naskah Rekomendasi Kebijakan, *Representasi Perempuan dalam Regulasi Partai Politik dan Pemilihan Umum*, (Depok: Puskapol DIP FISIP UI, 2010), 3, Buku Saku KPU 2009, www.kpu.go.id dan hasil pemilu 2014, www.kpu.go.id

perempuan di parlemen tidak bisa dilepaskan dari kenyataan bahwa perempuan harus menghadapi sejumlah tantangan untuk bisa menuju parlemen. Selain persoalan kemampuan diri untuk bisa maju menjadi caleg, pengaruh budaya juga menjadi tantangan tersendiri bagi caleg perempuan. Selain itu, perempuan juga harus menghadapi aturan partai dalam penentuan kandidat, sistem kampanye, dan sistem pemilu¹⁷ yang juga masih *male-dominated*.

Sebagai kendaraan politik bagi caleg, peran parpol cukup besar dalam proses penjurangan, penyaringan dan nominasi caleg, tak terkecuali caleg perempuan. Jika budaya poli-

tik, subjektivitas elite, dan pragmatisme politik yang berkembang adalah melihat bahwa perempuan tidak layak untuk duduk sebagai wakil, maka *gatekeeper* partai tidak akan menominasikannya sebagai kandidat, walaupun sebenarnya perempuan tersebut memiliki kemampuan yang sama dengan laki-laki. Hal tersebut dikarenakan partai politik masih didominasi oleh laki-laki dan isu kesetaraan gender belum menjadi kesadaran politik di internal partai.

Kendala Perempuan dalam Politik Praktis

Di Indonesia, angka keterwakilan perempuan dalam struktur partai politik maupun lembaga legislatif masih sangat rendah. Banyak faktor yang menjadi kendala perempuan untuk terlibat dalam ranah politik praktis. Oleh sebab itu, penerapan mekanisme kuota digunakan sebagai salah satu jalan masuk bagi perempuan

¹⁷ Julie Ballington & Richard E. Matland, "Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes". *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) & Department of Political Affairs Expert Group Meeting*, (Glen Cove, New York, USA: 19 to 22 January 2004), 1

untuk bisa terlibat dalam pengambilan keputusan baik di struktur kepengurusan partai maupun lembaga legislatif. Kebijakan ini dipilih demi mewujudkan kesetaraan gender dalam politik.¹⁸

Meskipun sudah terdapat kebijakan afirmasi, yakni memberikan peluang 30% keterwakilan perempuan dalam struktur partai dan dalam pencalonan (Daftar Calon Tetap), namun persoalan dimulai dari dalam diri perempuan itu sendiri. Keyakinan diri perempuan untuk terjun ke ranah politik tidak serta-merta dimiliki oleh banyak perempuan. Hal ini dikarenakan stereotipe politik yang cenderung kotor, korup, dan menjadi ranahnya laki-laki serta kodrat perempuan adalah di wilayah domestik, sehingga hal itu menjadikan kepercayaan perempuan tereduksi oleh paradigma yang timpang tersebut.

Kondisi tersebut dialami oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dalam merekrut caleg perempuan saat Pemilu. Kendala rekrutmen caleg perempuan terletak pada keengganan perempuan untuk menjadi caleg PKB, terutama untuk caleg DPR RI. Hal ini dikarenakan perempuan-perempuan tersebut sudah cukup mampu membaca, memetakan, dan mengkalkulasi peluang keterpilihannya. Namun, sebaliknya, lebih mudah mencari caleg perempuan untuk daerah.¹⁹ Meskipun sudah ada afirmasi bagi pencalonan perempuan baik di tingkat pusat maupun daerah, nyatanya keyakinan diri perempuan untuk bisa mengikuti kontestasi pemilu juga didasarkan pada rasionalitas keterpilihannya.

¹⁸ Lihat lebih lanjut tentang kuota dalam Mona Lena Krook, *Quotas For Women In Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, (New York: Oxford University Press, 2009)

¹⁹ Wawancara Esty Ekawati dengan SM, Kader PKB, Jakarta, 4 Januari 2013

Posisi perempuan ketika memilih menjadi caleg diawali dengan menyeleksi dirinya sendiri dengan memantapkan diri seperti yang diuraikan di atas. Selanjutnya, kendala perempuan untuk menjadi anggota legislatif dipengaruhi oleh peran partai politik sebagai *gatekeepers* yang menyeleksi kandidat. Pentingnya peran partai politik dalam proses rekrutmen dan kaderisasi calon pemimpin di Indonesia masih terkendala oleh pragmatisme politik. Pola rekrutmen partai yang demikian pragmatis membuat partai lebih memilih calon dari eksternal partai yang memiliki popularitas dan modal ekonomi yang kuat dibanding kader partai yang memiliki kapasitas, namun terbatas dalam hal modal finansial dan popularitas.

Selain itu, budaya patriarki menjadi salah satu kendala bagi caleg perempuan saat pemilu. Hal ini senada dengan keterangan IF, Anggota DPR RI, bahwa faktor yang menyebabkan masih rendahnya keterwakilan perempuan di lembaga legislatif adalah budaya patriarki.

“Ada budaya patriarki yang juga masih kuat. Meskipun kita sudah mulai membangun, membuka ruang partisipasi melalui undang-undang parpol dan undang-undang pemilu sudah kita lakukan tapi dari sisi struktural, dari sisi regulasi kita sudah mulai lebih bagus. Nah sembari kita memperoleh aturan, regulasi yang lebih ramah lagi, juga ada faktor membangun kultur masyarakat kita. Tidak sedikit masyarakat kita masih menganggap bahwa budaya patriarki itu masih cukup kuat. Itu karena politik itu ranah publik, perempuan tidak pantas untuk di dalamnya, meskipun lebih baik ya dibanding zaman dulu, tapi saya kira memang masih ada hambatan seperti itu, tidak sedikit.”²⁰

²⁰ Wawancara Esty Ekawati dengan IF, Anggota DPR RI, Jakarta, 21 November 2012

Kendala lain yang dihadapi caleg perempuan adalah keterbatasan modal ekonomi jika caleg perempuan tersebut memiliki latar belakang ekonomi yang biasa. Biaya yang harus dikeluarkan caleg untuk sosialisasi tidaklah sedikit. Setidaknya ada biaya pengadaan kaos, pengadaan baliho, stiker, dan alat peraga kampanye lainnya. Tapi menurut C, anggota DPR RI, ketika perempuan sudah memutuskan untuk menjadi caleg, persoalan ekonomi jangan dijadikan sebagai suatu persoalan, meskipun politik itu memang mahal. Apa yang dimiliki caleg perempuan, itulah yang dimaksimalkan.

“..... kampanye itu memang mahallah, kampanye itu proses yang panjang dan berat. Tetapi, bagaimana kita mengantisipasi-pasinya. Artinya pintar-pintar meminimalisir anggaran dengan cara membedakan antara *cost politic* dengan *money politic*. *Cost politic* itu bisa ditekan dengan menyesuaikan *budget* yang kita punya, jangan dipaksakan. Bagi mereka yang memaksakan apalagi dicampuradukkan dengan *money politic*, itulah mereka yang *collapse*. Dan itu salah sendiri. Berpolitik itu harus punya niat yang jelas, punya visi yang jelas.”²¹

Perempuan yang memasuki kehidupan publik setelah mengurus keluarga cenderung dianggap tidak cocok memegang jabatan tinggi di bidang politik, karena kurangnya pelatihan dan pengetahuan yang relevan. Karena perempuan tidak dapat mengakses sumberdaya dan peluang ekonomi semudah laki-laki, mereka harus berjuang untuk membiayai kampanye.

Dalam kondisi di mana perempuan secara sosial, politik, dan modal ekonomi tidak sebanding dengan laki-laki, semakin sulit bagi

perempuan untuk bersaing, bahkan di dalam partai politiknya sendiri. Belum lagi persoalan fisik perempuan. Jika laki-laki bisa melakukan kunjungan di banyak daerah pemilihan dalam satu hari, perempuan memiliki keterbatasan fisik untuk hal tersebut.

Berbagai persoalan yang menjadi kendala bagi caleg perempuan dalam pemilu dengan sistem proporsional terbuka akan tetap dialami, karena bagaimanapun pemilu adalah proses yang membutuhkan modal yang cukup, baik itu modal ekonomi, modal sosial, dan modal politik. Karena tanpa modal-modal tersebut para caleg baik laki-laki maupun perempuan pasti akan menemui kendala yang sangat besar. Kesiapan diri dan kesiapan ekonomi adalah hal penting yang harus dipenuhi seorang caleg. Selain itu, jaringan dan dukungan dari partai adalah hal lain yang juga harus didapat oleh seorang caleg supaya mereka mampu meraih dukungan suara dari para konstituen.

Problematika Rekrutmen dan Kandidasi Caleg Perempuan

Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif tidak terlepas dari kondisi internal partai politik, terutama persoalan rekrutmen, kaderisasi, dan mekanisme pengambilan keputusan, yang berpengaruh terhadap kandidasi dan peluang keterpilihan perempuan sebagai anggota legislatif.

Salah satu persoalan yang dihadapi partai politik di Indonesia adalah melakukan rekrutmen yang benar untuk mengisi jabatan-jabatan politik. Keterbatasan partai politik dalam kaderisasi perempuan menjadi persoalan

²¹ Wawancara Esty Ekawati dengan C, anggota DPR RI Jakarta 20 November 2012

tersendiri ketika pemilu legislatif mengharuskan parpol mampu memenuhi 30% perempuan dalam daftar caleg-nya. Pragmatisme partai politik dalam merekrut kandidat-kandidat untuk menjadi caleg perempuan menjadikan partai politik lebih memilih caleg perempuan yang memiliki modal ekonomi, modal politik, dan kedekatan dengan elite politik.

Kondisi pragmatisme bukan hanya menular di tubuh partai politik, namun juga bagi para pemilih. Masyarakat yang mulai terbiasa mengalami pemilihan umum demokratis sejak 1999 mulai dibuai oleh politik uang. Menurut keterangan IF, yang sudah mengikuti 4 kali pemilu legislatif, salah satu kendala bagi caleg perempuan adalah pragmatisme politik masyarakat. Pada waktu mengikuti pemilu tahun 1999, konstituennya sangat responsif dengan caleg yang melakukan kampanye. Akan tetapi, semenjak ada pilkada langsung tahun 2005, di mana politik uang mulai menjamur, perilaku pemilih pada pemilu legislatif mulai bergeser. Menurut IF, pada pemilu 2009 cukup mengalami kesulitan dalam mengumpulkan masyarakat untuk berdialog. Alasan masyarakat adalah “Ada uang transport tidak?”, “Kalau mau saya datang kampanye, pulangnya saya kasih ongkos dong.”²² Kondisi pragmatisme masyarakat pemilih inilah yang menjadi salah satu tantangan terberat bagi caleg perempuan yang memiliki modal ekonomi biasa saja.

Metode seleksi kandidat merupakan mekanisme yang dilakukan oleh partai politik dalam memilih kandidat sebelum mengikuti

pemilu. Menyeleksi kandidat adalah hal penting yang dilakukan parpol, karena ini berpengaruh terhadap hasil pemilu, keterpilihan legislator, dan keberlanjutan partai.²³ Sebagai penentu kandidasi calon anggota legislatif, partai politik memiliki preferensi dalam menentukan caleg potensial. Caleg yang memiliki modal ekonomi, politik, dan popularitas tentu menjadi pilihan utama parpol dalam memberikan restu bagi caleg sehingga mampu mendulang suara bagi parpol. Menurut keterangan D, Anggota DPRD DKI Jakarta, PKB sebagai salah satu parpol yang mendapat peningkatan suara cukup signifikan di pemilu 2014 melakukan mekanisme rekrutmen kandidat di tingkatan masing-masing. Adapun dalam perekrutan calon, ada hal-hal yang diperhatikan, yaitu: 1) Popularitas calon, 2) finansial, dan 3) jaringan. Minimal ketiga aspek tersebut menjadi prasyarat caleg. Karena dengan tiga aspek tersebut, partai sangat terbantu dalam mendulang suara dari konstituen.²⁴

Demikian juga yang dilakukan PDI-Perjuangan dalam kandidasi caleg. Salah satunya dengan memberikan kursi khusus kepada mereka yang disebut sebagai kelompok profesional untuk ikut dalam seleksi calon anggota legislatif. Mereka tidak mesti kader partai atau pengurus partai, asal memiliki popularitas dan modal finansial yang cukup, mereka bisa mendaftarkan diri dalam seleksi caleg yang dilakukan parpol. PDI-P memberikan alokasi 30% kursi yang tersedia untuk proses seleksi dengan sistem *fast*

²² Wawancara Esty Ekawati dengan IF, Anggota DPR RI, Jakarta, 21 November 2012

²³ Hazan and Rahat, “The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence,” 367.

²⁴ Wawancara Esty Ekawati dengan D, Anggota DPRD DKI Jakarta. Jakarta, 2 Februari 2016.

track tersebut.²⁵

Langkah baik partai politik dalam menyediakan caleg-caleg potensial tampaknya perlu didorong bersama. Apa yang telah dilakukan PKB misalnya melalui Akademi Politik dan Kebangsaan (Akpobang) yang sudah ada sejak era kepemimpinan Gus Dur perlu ditingkatkan. Akpobang ini menjadi wadah kaderisasi partai yang memberikan pelatihan bagi kader terpilih dari tingkat DPC dan DPW. Kader-kader terpilih tersebut kemudian dikirim ke DPP untuk mengikuti pelatihan.²⁶ Mekanisme kaderisasi seperti ini semestinya menjadi kesempatan bagi kader perempuan untuk bisa menunjukkan kapasitas politiknya sehingga layak diperhitungkan dalam proses seleksi kandidat legislatif.

Selain menjadi kader potensial, tantangan lain bagi politisi perempuan adalah popularitas dan elektabilitas. Popularitas dan elektabilitas seseorang biasanya menjadi pertimbangan utama partai politik menentukan kader mana yang akan mendapat restu untuk berkontestasi dalam pemilu. Terkait hal tersebut, perlu adanya *political will* dari partai politik untuk mendorong kader perempuan mampu bersaing dalam memperebutkan kursi parlemen.

Kebijakan inklusi dapat dilakukan oleh partai politik sebagai upaya untuk mendemokratisasi institusi dan memberikan ruang

²⁵ Syamsudin Haris, et.al, *Draf-Ringkasan Eksekutif: Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur*, (Jakarta: ERI-LIPI, 2015), 11. Diakses dari http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_21_57_EXECUTIVE%20SUMMARY%20PEMILU%20LEGISLATIF%202014.pdf, pada 23 November 2016

²⁶ Wawancara Esty Ekawati dengan BS. Politisi DPP PKB, Jakarta, 10 Mei 2017

yang sama bagi perempuan untuk terlibat dalam pengambilan keputusan maupun peluang menjadi caleg. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh Iris Marion Young bahwa inklusi diperlukan untuk mendemokratisasikan representasi, karena: *pertama*, inklusi meningkatkan legitimasi institusi-institusi demokrasi; *kedua*, inklusi merupakan antidote (tindakan untuk mengoreksi) kesalahan masa lalu, sehingga konsep ini memberikan peluang bagi kelompok-kelompok yang termarginalkan/terabaikan (oleh konsep representasi liberal) mendapatkan tempat pembahasan.²⁷

Persoalan Caleg Dinasti Politik

Politik dinasti mengisyaratkan kekuasaan politik yang dijalankan oleh sekelompok orang yang masih memiliki hubungan keluarga. Tidak ada aturan yang melarang keluarga untuk bisa berpartisipasi aktif mencalonkan diri untuk memperebutkan jabatan politik baik di tingkat eksekutif maupun legislatif.

Tabel 3.

Latar Belakang Anggota DPR RI Perempuan Hasil Pemilu 2009 dan 2014

No	Latar Belakang	2009	2014
1	Dinasti Politik/Jaringan Kekerabatan	41%	39%
2	Selebriti/Figur Populer	25%	7%
3	Kader Partai	30%	26%
4	Aktivis Sosial (ormas/LSM)	3%	7%
5	Elite Ekonomi	-*	13%
6	Anggota DPD/DPRD	-*	8%

Sumber: Puskapol UI, http://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2014/05/PERNYATAAN-PRESS-12-Mei-2014_FINAL.pdf

*tidak ditemukan datanya

²⁷Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 6. Lihat juga

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa perempuan terpilih dalam Pemilu 2009 dan 2014 mayoritas memiliki jaringan kekerabatan dengan elite politik atau bagian dari dinasti politik. Jaringan kekerabatan dengan elite politik mencakup hubungan kekeluargaan melalui pernikahan (istri pejabat politik ataupun petinggi partai politik) serta anak-anak dan saudara. Adapun perempuan yang memiliki latar belakang pengusaha mengindikasikan bahwa kekuatan finansial menjadi faktor yang juga penting dalam keterpilihan caleg. Adapun persentase keterpilihan caleg perempuan dari kalangan aktivis ormas/LSM justru masih minim, padahal mereka adalah pihak-pihak yang dekat dengan masyarakat dan lebih memahami persoalan-persoalan terutama isu-isu perempuan.

Masih besarnya angka keterpilihan perempuan dari faktor kekerabatan politik menunjukkan bahwa proses rekrutmen dan kandidasi di partai politik cenderung pragmatis. Kondisi ini, seperti yang diungkapkan oleh Pippa Noris, merupakan masalah *supply* dan *demand*, di mana parpol memiliki keinginan untuk merekrut lebih banyak kandidat dari kalangan perempuan, etnis minoritas, dan pekerja, namun mereka (kandidat perempuan) terbentur oleh keterbatasan sumber daya (uang, waktu dan pengalaman) dan motivasi (ambisi dan kepentingan). Kondisi ini kemudian berbenturan dengan tuntutan *gatekeeper* partai, sehingga pilihan untuk memilih kandidat yang memiliki sumber daya finansial yang kuat dan populer akan lebih rasional dalam peluang keterpilihannya.

Penutup

Partai politik memiliki fungsi penting dalam upaya pelembagaan partai, yaitu menjalankan rekrutmen politik. Melalui rekrutmen, parpol dapat menjaga kelangsungan partai sekaligus menyediakan jabatan-jabatan politik. Akan tetapi, pada kenyataannya, partai politik masih memiliki persoalan dalam menjalankan fungsi rekrutmen dan juga kandidasi pada pemilu. Kesiapan diri dan kesiapan ekonomi adalah hal penting yang harus dipenuhi seorang caleg. Selain itu, jaringan dan dukungan partai adalah hal lain yang juga harus didapat oleh seorang caleg, supaya mereka mampu meraih dukungan suara dari para konstituen.

Berdasarkan hasil pemilu pasca Orde Baru, volatilitas keterwakilan dialami oleh kandidat perempuan. Adapun yang menjadi kendala-kendala bagi kandidat perempuan antara lain: 1) masih kurangnya motivasi dan kepercayaan diri perempuan untuk mengikuti kontestasi pemilu; 2) keterbatasan atas modal ekonomi, sosial dan politik; 3) budaya patriarki yang masih berkembang di Indonesia; dan 4) pragmatisme partai politik yang lebih mengutamakan caleg yang memiliki finansial ataupun popularitas yang memadai. Pragmatisme partai politik ini berdampak pada perolehan suara caleg pada pemilu 2009 dan 2014, di mana mayoritas perempuan terpilih adalah mereka yang berasal dari dinasti politik atau memiliki jaringan kekerabatan dengan elite politik.

Jika problematika yang dihadapi kandidat perempuan ini tidak diatasi, dikhawatirkan parpol menjadi semakin pragmatis dan tidak inklusif terhadap perempuan. Dampaknya, segala

Nuri Suseno, *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*, (Depok: Puskapol FISIP UI, 2013), 80

kebijakan yang berkaitan dengan perempuan masih *male-dominated*. Bahkan tak jarang, perempuan yang sudah duduk di legislatif belum mampu menyuarakan kepentingan perempuan dikarenakan kungkungan loyalitas caleg terhadap partai. Padahal kontrak politik yang terjadi adalah antara legislator dan rakyat. Ketika mereka sudah terpilih, loyalitas legislator seharusnya kepada rakyat, bukan kepada partai.

Daftar Pustaka

- Ballington, Julie & Richard E. Matland, "Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes", *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) & Department of Political Affairs Expert Group Meeting*. Glen Cove, New York, USA: 19 to 22 January 2004.
- Budiardjo, Miriam, *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Hazan, Reuven Y, and Gideon Rahat, "The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence," *The Journal of Legislative Studies* 12, no. 3 (2006): 366–85. doi:10.1080/13572330600875647.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan, "Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe." In *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, 38-54, 1996. doi: 10.2307/20047958.
- Krook, Mona Lena, *Quotas For Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, New York: Oxford University Press, 2009
- Maor, Moshe, *Political Parties & Party Systems*, London: Routledge, 1997.
- Mulia, Siti Musdah, *Menuju Kemandirian Politik Perempuan*, Jogjakarta: Kibar Press, 2008.
- Norris, Pippa, and Joni Lovenduski, *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Phillips, Anne, *Politics of Presence*, New York: Oxford University Press, 1995.
- Pitkin, Hannah Fenichel, *The Concept Of Representation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, UK: ECPR Press, 2005.
- Siavelis, Peter M, and Scott Morgenstern, eds., *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, USA: The Pennsylvania State University, 2008.
- Supriyanto, Didik, *Politik Perempuan Pasca Orde Baru*, Jakarta: Rumahpemilu.org, 2013.
- Suseno, Nuri, *Representasi Politik: Perkembangan dari Ajektiva ke Teori*, Depok: Puskapol FISIP UI, 2013.
- Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Internet

- www.kpu.go.id
- <http://www.puskapol.ui.ac.id>
- <http://www.rumahpemilu.com>

Wawancara

Wawancara Esty Ekawati dengan BS. Politisi
DPP PKB. Jakarta. 10 Mei 2017

Wawancara Esty Ekawati dengan D. Anggota
DPRD DKI Jakarta. Jakarta, 1 Februari
2016

Wawancara Esty Ekawati dengan SM. Kader
PKB. Jakarta, 4 Januari 2013

Wawancara Esty Ekawati dengan IF. Anggota
DPR RI. Jakarta. 21 November 2012

Wawancara Esty Ekawati dengan C. Anggota
DPR RI. Jakarta. 20 November 2012