

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Wujud implementasi elite politik di dunia pemerintahan salah satunya adalah wakil rakyat. Perempuan dan laki-laki memiliki kesempatan yang sama untuk terjun ke dunia politik. Namun realitanya, perempuan yang terjun ke dunia politik masih menjadi perbincangan krusial. Selama ini, praktik politik dianggap sebagai aktivitas maskulin. Salah satu perilaku politik yang mencerminkan aktivitas maskulin adalah perilaku mandiri, kebebasan berpendapat, tegas dan memiliki jiwa kepemimpinan. Perilaku tersebut dianggap tidak sesuai dengan diri perempuan, sehingga masyarakat yang melihat perempuan dengan tampilan perilaku diatas sebagai orang yang tidak dapat diterima.

Berbicara tentang perempuan di dunia politik rasanya sulit untuk mendapatkan pengakuan di masyarakat. Kehidupan politik yang identik dengan dunia kepemimpinan, justru saat perempuan dalam posisi sebagai pemimpin, mereka seringkali mengalami lebih banyak hambatan daripada laki-laki. Hal itu karena perempuan harus memberikan pembuktian bahwa mereka bisa dan pantas untuk berada dalam posisi sebagai pemimpin.

Menurut Musdah Mulia dalam bukunya *Perempuan dan Politik* ia mengatakan, perempuan pada hakekatnya memiliki hak politik untuk bisa maju menjadi elite politik dan masuk kedalam sistem. Beberapa hak politik yakni mencakupi: 1) hak mengungkapkan pendapat dalam pemilihan; 2) hak mencalonkan diri menjadi anggota perwakilan rakyat; 3) hak mencalonkan menjadi presiden, dan suatu hal lain yang masih berkesinambungan dengan politik Hak politik yang dimaksud ialah hal yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang berdasarkan keanggotaan sebagai warga negara. Maksud dari pernyataan tersebut ialah hak-hak politik yang ada berlaku bagi warga negara dan tidak berlaku bagi warga asing. Oleh karenanya, warga negara baik itu laki-laki atau perempuan

memiliki hak politik yang sama sesuai dengan yang ditetapkan dalam konstitusi yang berlaku.

Jika kembali melihat sejarah, baru satu orang perempuan yang telah menduduki jabatan sebagai Presiden selama 76 tahun Indonesia merdeka, beliau adalah Megawati Soekarno Putri. Konstruksi pemikiran bahwa politik bukan area bagi kehidupan perempuan adalah pemikiran kuno yang sampai saat ini masih didengung-dengungkan. Akibat dari konstruksi pemikiran seperti itu adalah pengucilan perempuan dari lingkungan politik formal.

Minimnya kehadiran perempuan dalam politik terjadi pula pada lembaga perwakilan di Indonesia. Kurangnya jumlah keterwakilan perempuan di parlemen disebabkan karena kesetaraan gender yang timpang. Berdasarkan data resmi Badan Pusat Statistik (2022), jumlah penduduk Indonesia sebanyak 275,78 juta jiwa. Jumlah penduduk perempuan sebanyak 136,51 juta (49,5%) dan jumlah penduduk laki-laki sebanyak 139,27 juta (50,5%). Jika dilihat dari data statistik diatas, jumlah penduduk perempuan tidak berbeda jauh dari jumlah laki-laki, hanya selisih 2.813.742 jiwa saja. Namun, perbandingan jumlah tersebut tidak menunjukkan kuantitas perempuan dalam keterwakilannya menjadi wakil rakyat dengan jumlah yang banyak pula. Justru sebaliknya, proporsi perempuan memiliki jumlah yang sangat sedikit dibandingkan dengan proporsi laki-laki.

Tabel 1. 1 Jumlah Perempuan Lembaga Perwakilan Rakyat (DPR RI 1950-2024)

Periode	Jumlah Perempuan	Total Semua Wakil Rakyat
1950-1955 (DPRS)	9 (3,8%)	236
1955-1956	17 (6,3%)	272
1956-1959 (Konstituante)	25 (5,1%)	488
1971-1977	36 (7,8%)	460
1977-1982	29 (6,3%)	460
1982-1987	39 (8,5%)	460
1987-1992	65 (13%)	500
1992-1997	62 (12,5%)	500
1997-1999	54 (10,8%)	500
1999-2004	45 (9%)	500
2004-2009	63 (11,5%)	560
2009-2014	102 (18,21%)	560
2014-2019	97 (17,32%)	560

2019-2024	118 (20,5%)	575
-----------	-------------	-----

Sumber: Marijan (2015); Budiatri (2011); (dpr, 2019)

Sejak pemilihan umum pertama pada tahun 1955, keterwakilan perempuan ditingkat nasional pun (DPR RI) yang tertinggi baru mencapai 20,8% pada periode 2019-2024 (lihat Tabel 1.1). Sebetulnya persoalan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif (DPR RI) sudah ada sejak lama. Mulai dari masa orde lama hingga pasca reformasi keikutsertaan perempuan tidak menunjukkan perubahan dari jumlah anggota parlemen. Jika peneliti hitung, sekitar 11,5% rata-rata keterwakilan perempuan dalam 13 periode ini.

Hal tersebut menerangkan bahwa jumlah keterwakilan perempuan di parlemen masih sangat minim. Dikatakan oleh Marijan (2015), bagaimana caranya untuk bisa mengakomodasi persoalan sistem perwakilan bagi kelompok-kelompok marginal seperti kelompok perempuan dan minoritas. Bukan tanpa alasan akomodasi ini dilakukan melainkan agar kelompok marginal ini dapat diperhatikan kepentingannya dari sekian banyak kepentingan.

Berangkat dari persoalan tersebut, melalui kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*) gagasan untuk melakukan kebijakan khusus dilakukan. Kebijakan afirmatif diperlukan karena didasari pada pemahaman tentang adanya kesempatan yang sama masih belum mampu menghasilkan sesuatu yang sama pula (*similar result*) (Marijan, 2015: 50). Selain itu alasan mengapa perempuan berhak atas *affirmative action* adalah adanya hambatan bagi perempuan untuk masuk kedalam arena politik.

Salah satu bentuk afirmatif yang digunakan adalah penetapan kuota minimal 30% untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Patokan kuota minimal yang diberikan sebagai pendorong agar kelompok-kelompok marginal menjadi terpenuhi. Apabila kuota keterwakilan ini bisa terisi penuh bahkan lebih, kedepannya mampu memberikan pengaruh dan perubahan sistem kebijakan yang ramah gender.

Affirmative action dapat menjawab tantangan dari persoalan peningkatan keterwakilan perempuan. Terbukti kebijakan ini berhasil dilakukan oleh beberapa negara yakni dua puluh empat negara yang dapat memenuhi keterwakilan

perempuan bahkan mencapai angka diatas minimal kuota 30%. Salah satu negara pada masa itu yang berhasil memiliki keterwakilan perempuannya ialah Rwanda (56,3%) dan Swedia (45%). Lain hal nya dengan Indonesia yang masih tertinggal saat itu dengan peringkat ke-64 dengan jumlah keterwakilan perempuan 18% pada pemilu 2009 (Budiatri, 2011: 101).

Namun, kebijakan *affirmative action* ini belum memberikan output yang signifikan di Indonesia bagi keterwakilan perempuan pada lembaga legislatif. Salah satu fenomena yang terjadi ialah di DPRD Kabupaten Sumedang, dimana jumlah parlemen perempuan pada periode 2014-2019 berjumlah 9 orang dari jumlah keseluruhan anggota parlemen sebanyak 50 orang. Berdasarkan data BPS Kab. Sumedang yang peneliti dapatkan, menerangkan bahwa jumlah penduduk Kab. Sumedang berjumlah 1.167.033 jiwa. Jumlah penduduk perempuan sebanyak 578.098 jiwa dan penduduk laki-laki berjumlah 588.935 jiwa. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jumlah antara laki-laki dan perempuan tidak berbeda jauh. Oleh karena itu, representasi perempuan di lembaga legislatif seharusnya bisa seimbang secara kuantitas.

Tabel 1. 2 Jumlah Perempuan DPRD Kabupaten Sumedang (Periode 2014-2019 dan 2019-2024)

Partai Politik	Periode 2014-2019			Periode 2019-2024		
	P	L	Jumlah	P	L	Jumlah
PDIP	2	10	12	3	8	11
Golkar	2	8	10	-	7	7
Gerindra	2	4	6	2	5	7
PKS	1	5	6	2	4	6
PPP	1	4	5	1	6	7
Demokrat	1	3	4	-	-	-
PAN	-	3	3	1	3	4
Hanura	-	1	1	-	-	-
PKB	-	2	2	-	8	8

PBB	-	1	1	-	-	-
Total	9	41	50	9	41	50

Sumber: Tribunnews.com (2014); dprd.sumedangkab.go.id

Kemudian, berdasarkan data dari laman resmi website DPRD Kabupaten Sumedang yaitu dprd.sumedangkab.go.id (2022), jumlah perempuan dalam parlemen periode 2019-2024 tidak mengalami peningkatan. Dari total 50 anggota DPRD Kabupaten Sumedang, sebanyak 9 orang anggota legislatif perempuan yang terpilih (lihat Tabel 1.2). Periode 2019 dengan periode sebelumnya (2014), memperlihatkan adanya perubahan jumlah perempuan dari tiap partai. Ada yang partainya memiliki peningkatan dalam jumlah perempuan pada periode 2019, adapula partai yang sama sekali tidak mengirimkan parlemen perempuannya padahal pada periode sebelumnya partai tersebut terdapat parlemen perempuan.

Rendahnya keterlibatan perempuan dalam politik dari data Tabel (1.1 dan 1.2) menunjukkan bahwa keberadaan mereka di lembaga perwakilan rakyat masih sangat minim khususnya di tingkat Kabupaten/Kota. Di Indonesia sendiri, pembahasan keterlibatan perempuan dalam politik mulai dilirik sejak diselenggarakannya Kongres Perempuan pertama di Yogyakarta pada tahun 1928. Kongres ini melahirkan sebuah keluangan bagi para perempuan di Indonesia untuk memiliki hak memilih dan dipilih. Bentuk penegasan dari gagasan tersebut dituangkan dalam UU No. 70 Tahun 1984 perihal hak politik perempuan dengan diratifikasinya konvensi hak politik perempuan (*convention on the political right of women*) dan penghapusan berbagai bentuk diskriminasi terhadap perempuan (*convention the elimination of all forms of discrimination against women*).

Jika melihat sejarah keterwakilan perempuan di Indonesia, *affirmative action* baru diimplemetasikan pada pemilu tahun 2004 dan 2009 karena pada masa orde lama dan orde baru aksi afirmatif ini belum dikenal. Kemudian pasca reformasi, aksi afirmatif mulai digaungkan oleh para aktivis dan organisasi perempuan. Tuntutan supaya diadakannya payung hukum yang jelas terhadap *affirmative action* dalam UU Pemilu mendapatkan hasil yang cukup baik. Hal itu membuahkan hasil dengan adanya ketentuan tanpa sanksi supaya parpol sebagai

peserta pemilu mengajukan calon legislatifnya dengan memperhatikan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan berdasarkan UU Pemilu No. 12 Tahun 2003 pasal 65 ayat 1 (Budiatri, 2011: 105). Namun, kebijakan ini masih tidak berjalan dengan efektif karena aksi afirmatif ini hanya berjalan sampai pada perempuan diberikan keluangan di tahap pencalonan saja. Selain itu, tidak adanya sanksi kepada parpol membuat mereka tidak sepenuhnya menjalankan kebijakan *affirmative action*.

Ketimpangan lain yang terjadi kepada perempuan ialah pada pemberian nomor urut bawah bagi mereka. Padahal rata-rata caleg yang memenangkan pemilu berdasarkan pada nomor urut yang atas. Hal ini tentu memarjinalkan perempuan dalam hal nomor urut. Akhirnya, upaya yang dilakukan selanjutnya sesuai dengan UU yang berlaku pada pemilu 2004 yakni UU Pemilu No.12 Tahun 2003, bagi caleg yang terpilih ditetapkan aturan nomor urut. Sehingga bagi siapapun yang terpilih menjadi caleg, diharuskan kepada parpol menyertakan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya satu caleg pada nomor urut. Hal ini meminimalisir caleg perempuan berada ditempat terbawah dalam kelipatan tiga nomor urut.

Tabel 1. 3 Nomor Urut pada Caleg Perempuan Terpilih di Pileg Kabupaten Sumedang 2019

Partai	Nomor Urut		
	1	2	3
PDIP	-	-	3 orang
PAN	-	1 orang	-
PKS	-	1 orang	1 orang
PPP	-	-	1 orang
Gerindra	2 orang	-	-

Sumber: Olahan Data dari Dokumen KPU Kab. Sumedang

Tabel 1. 4 Jumlah Keterwakilan Perempuan disetiap Dapil Sumedang

Dapil Sumedang	Jumlah	Partai Politik
Dapil 1	1	PPP
Dapil 2	3	PKS, Gerindra, PDIP

Dapil 3	1	Gerindra
Dapil 4	1	PKS
Dapil 5	1	PDIP
Dapil 6	2	PAN, PDIP

Sumber: sumedangtandang.com (2019)

Di Kabupaten Sumedang sendiri berdasarkan data tabel (1.2.) menerangkan bahwa pada pemilihan legislatif tahun 2019, caleg perempuan (terpilih) yang mendapat kursi di DPRD Sumedang sebanyak sembilan orang. Dari kesembilan anggota parlemen perempuan, mereka rata-rata mendapat nomor urut tiga besar (nomor urut 1/2/3). PDIP menempatkan semua caleg perempuannya pada nomor urut tiga. Diantara semua nomor urut yang diberikan untuk perempuan, kebanyakan partai memberikan nomor urut akhir setiap kelipatan tiga. Partai lain yang menepatkan perempuan pada nomor satu dan dua hanya dua caleg saja. Selain itu pada tabel (1.3.) terdapat enam Daerah Pemilihan (Dapil) yang ada di Kabupaten Sumedang dan masing-masing dapil terdapat keterwakilan parlemen perempuan didalamnya.

Metamorfosis kebijakan *affirmative action* demi keberlangsungan keterwakilan perempuan memang tidak memberikan jaminan secara mutlak. Dalam setiap modifikasi yang dilakukan masih saja ada ketidak-setaraan yang hadir dalam prosesnya. Kehidupan perempuan Indonesia diranah politik bisa dibilang sedikit cukup baik, karena jauh sebelum itu keikutsertaan perempuan dalam aspek politik ditutup aksesnya dari pintu manapun. Setidaknya, pemberian ruang untuk perempuan di dunia politik sudah tertuang dalam kebijakan pemerintah. Karena jika dikaitkan dengan kesetaraan gender, perempuan pun mesti masuk kedalam sistem politik.

Lain halnya dengan zaman dulu pada abad ke-18, ketika perempuan tidak diberikan akses berkehidupan sosial, dalam artian ingin bisa bekerja dan mendapatkan pekerjaan pun susah. Jauh sebelum abad ke-18 kaum perempuan hanya bisa bekerja di rumah dengan ayah atau suaminya dan diawasi, misalnya bekerja di ladang, bengkel, dan industri rumah tangga (Rueda, M., Rodriguez, M.,

& Watkins, S. A., 2007: 54). Kemudian pada pertengahan abad ke-19 ketika mereka mendapatkan akses untuk bekerja, kaum perempuan diberi waktu jam kerja lebih lama dengan upah yang lebih sedikit dibandingkan laki-laki. Jadi bisa dibilang “jangankan untuk masuk ke ranah politik, hak pilih bagi perempuan pun tidak ada”. Bahkan untuk masuk kedalam dunia kerja seperti yang dijelaskan sebelumnya pun kaum perempuan masih sulit.

Namun mereka (kaum perempuan) berusaha keras untuk keluar dari kurungan ketidakadilan gender untuk memperjuangkan hak-hak perempuan. Seperti contoh di Inggris, gerakan kaum perempuan untuk memperjuangkan hak pilihnya pada tahun 1911 mendapat harapan palsu dari Perdana Menteri Asquith yang menjanjikan Undang-Undang hak pilih kepada perempuan. Kemudian pada tahun 1912 ketika penobatan penobatan Raja yang baru, Undang-Undang itu diubah tidak seperti yang diharapkan. Gerakan perempuan melakukan protes dan pemogokan buruh, sampai kemudian ratusan pendukung hak pilih ditangkap. Ketika Perang Dunia berlangsung, patriot perempuan memanfaatkan momentum tersebut untuk memperjuangkan hak pilih. Hingga akhirnya pada tahun 1918 ketika pemerintahan Inggris melemah akibat perang dan mendapat gencaran dari kaum perempuan, voting untuk mendapatkan hak pilih berhasil diraih.

Abad ke-20 menjadi gerbang awal yang cukup baik karena saat itu perjuangan perempuan baru dilihat dan diperhatikan. Perjuangan hak perempuan terjadi pula diberbagai negara mulai dari abad ke 18-19, namun pencapaian itu baru terasa pada abad ke-20. Dikatakan oleh seseorang dalam buku *Feminis untuk Pemula* bahwa butuh empat generasi kemudian perjuangan kaum perempuan berhasil mendapat tempatnya di medan politik (Rueda, M., Rodriguez, M., & Watkins, S. A., 2007: 78). Oleh karenanya, penting kesetaraan gender terimplementasi dalam ranah politik karena berperan penting dalam pengeluaran kebijakan yang lebih ramah gender.

Berkaca dari beberapa fenomena diatas terkait dengan keterlibatan perempuan dalam politik. Penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya kedalam skripsi dengan judul **“Implementasi Kesetaraan Gender dan Affirmative Action dalam Mendorong Keterwakilan Politik Perempuan”**

(Studi Kasus Anggota Parlemen Perempuan di DPRD Kabupaten Sumedang Periode 2019-2024).

B. Identifikasi Masalah

1. Keterwakilan perempuan di lembaga legislatif DPRD Kabupaten Sumedang masih minim.
2. Adanya Implementasi kesetaraan gender dan *affirmative action* meskipun belum signifikan
3. Banyak faktor dari minimnya keterwakilan perempuan dalam politik.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas yang telah diuraikan, rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apa faktor-faktor minimnya keterwakilan politik perempuan di DPRD Kabupaten Sumedang periode 2019-2024?
2. Bagaimana implementasi kesetaraan gender dan kebijakan *affirmative action* bagi keterwakilan perempuan di lembaga legislatif DPRD Kabupaten Sumedang?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor minimnya keterwakilan politik perempuan di DPRD Kabupaten Sumedang periode 2019-2024.
2. Untuk mengetahui implementasi kesetaraan gender dan kebijakan *affirmative action* bagi keterwakilan perempuan di lembaga legislatif DPRD Kabupaten Sumedang.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian, rumusan masalah, dan tujuan penelitian diatas, diharapkan dapat memberikan manfaat penelitian dari segi teoritis dan segi praktis sebagai berikut:

2. Segi teoritis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dalam ilmu pengetahuan dibidang ilmu politik khususnya terkait dengan keterwakilan politik perempuan.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi dan menyempurnakan kajian teori dan konsep yang relevan dengan masalah yang diteliti terkait kesetaraan gender dan keterwakilan politik perempuan.

3. Segi praktis

- a) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan dalam memahami kesetaraan gender terutama dilingkungan politik.
- b) Penelitian ini bisa menjadi informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan bahan acuan agar bidang legislatif dapat meningkatkan implementasi kesetaraan gender anggota legislatif perempuan.

F. Batasan Penelitian

Batasan penelitian yang penulis lakukan ialah memfokuskan dan membatasi masalah penelitian pada Relevansi Kesetaraan Gender dan *Affirmative Action* Terhadap Keterwakilan Perempuan Perempuan Politik. Pada peneitian ini penulis akan berfokus pada perempuan parlemen yang ada di DPRD Kabupaten Sumedang.

G. Kerangka Berpikir

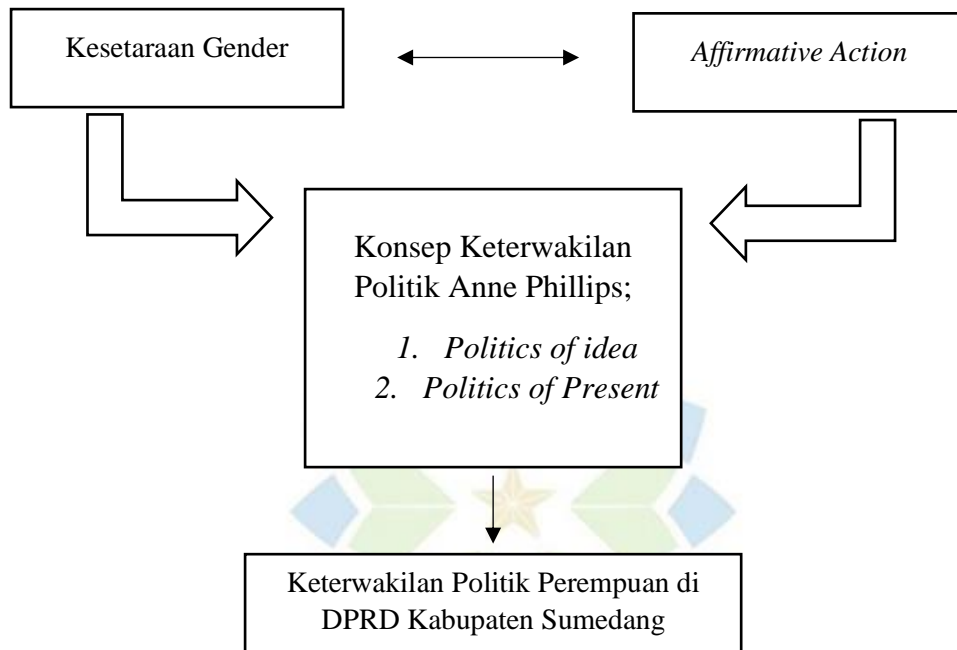
Keterwakilan politik didalam parlemen harus disertai dengan keterwakilan dengan representatif yang seimbang. Maksudnya adalah keterwakilan antara laki-laki dan perempuan harus sama-sama masuk didalamnya. Namun pada realitasnya, keterwakilan perempuan diranah politik khususnya di lembaga legislatif masih mengalami ketidak setaraan. Adanya fenomena tersebut, perlu

adanya teori yang bisa mewedahi konsep terhadap pemecahan masalah terkait dengan keterwakilan politik perempuan.

Teori yang digagas oleh Anne Phillips tentang konsep keterwakilan politik dikategorikan dalam bentuk *politics of idea* atau politik gagasan dan *politics of present* atau politik kehadiran. Konsep keterwakilan politik yang paling dibutuhkan dan relevan adalah konsep keterwakilan politik kehadiran (*politics of present*). Bentuk keterwakilan politik kehadiran menjadi konsep yang ideal karena mampu memposisikan keterwakilan sesuai dengan komposisi kelompok masyarakat. Menurut Anne Phillips, tidak mungkin kepentingan dan kebutuhan kaum marjinal dapat terpenuhi apabila tidak ada anggota kelompoknya yang masuk kedalam sistem.



Gambar 1. 1 Kerangka Pemikiran



H. Proposisi

Adanya implementasi antara kesetaraan gender dan affirmative action terhadap keterwakilan politik perempuan di DPRD Kabupaten Sumedang, namun dari segi kuantitas keterwakilan perempuan memang masih minim.