



Keterwakilan Perempuan PDIP di DPR RI Hasil Pemilu 2024: Analisis Normatif-Empiris Kebijakan Afirmasi Perempuan

Ardhana Ulfa Azis & Ofis Rikardo

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, Indonesia

Email : ardhana.ua@dsn.ubharajaya.ac.id & ofis.rikardo@dsn.ubharajaya.ac.id

Abstract

Women's representation in legislative bodies is a key indicator of an inclusive and gender-equitable democracy. Indonesia has implemented affirmative action policies in the form of a minimum 30% quota for women's representation in political party leadership and legislative candidacy. However, the increase in the number of female candidates has not fully translated into a corresponding increase in the representation of elected women in parliament. This paper aims to analyze the implementation of the 30% affirmative action policy for women's representation in the Legislative Elections within the Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P) using a normative-empirical research methodology. Normatively, this study examines the constitutional basis and regulations for women's affirmative action, while empirically, it analyzes the implementation of this policy in electoral practice. The research findings indicate that, normatively, this policy has a strong legal foundation, both in the constitution, national legislation, and international instruments ratified by Indonesia, such as CEDAW. However, the implementation of affirmative action policies in electoral political practice within the PDIP still faces various obstacles, including those influenced by internal party factors, particularly leadership patterns and political recruitment mechanisms that are centralized in nature. Affirmative action policies within the PDIP remain largely normative and have not been followed by more progressive concrete actions.

Keywords: Women's Affirmative Action Policies, Legislative Elections, Political Representation

Abstrak

Keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif merupakan salah satu indikator penting dalam demokrasi yang inklusif dan berkeadilan gender. Negara Indonesia telah menerapkan kebijakan afirmasi berupa kuota minimal 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik dan pencalonan legislatif. Namun, peningkatan kuantitas calon perempuan belum sepenuhnya berbanding lurus dengan peningkatan keterwakilan perempuan terpilih di parlemen. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan afirmasi 30% keterwakilan perempuan dalam Pemilu Legislatif di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan melalui metodologi penelitian normatif-empiris. Secara normatif, penelitian ini mengkaji dasar konstitusional dan regulasi afirmasi perempuan, sedangkan secara empiris menelaah implementasi kebijakan tersebut dalam praktik pemilu. Hasil penelitian bahwa secara normatif, kebijakan ini telah memiliki dasar hukum yang kuat, baik dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan nasional, maupun instrumen internasional yang telah diratifikasi Indonesia, seperti CEDAW. Namun implementasi kebijakan afirmasi dalam praktik politik elektoral kasus di PDIP masih menghadapi berbagai kendala antara lain dipengaruhi oleh faktor internal partai, terutama pola kepemimpinan dan mekanisme rekrutmen politik yang bersifat sentralistik. Kebijakan afirmasi di internal PDIP masih bersifat normatif dan belum diikuti tindakan khusus yang lebih progresif.

Kata kunci: Kebijakan Afirmasi Perempuan, Pemilu Legislatif, Keterwakilan Politik

A. PENDAHULUAN

Partisipasi politik perempuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari prinsip demokrasi dan persamaan hak warga negara. Meskipun perempuan secara demografis mencakup sekitar separuh dari jumlah penduduk Indonesia, keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif masih relatif rendah. Kondisi ini menunjukkan adanya ketimpangan struktural dalam sistem politik yang memerlukan intervensi negara. Sebagai upaya mengatasi ketimpangan tersebut, negara menerapkan kebijakan afirmasi berupa ketentuan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam kepengurusan partai politik dan daftar calon legislatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Kebijakan ini dimaksudkan untuk membuka ruang yang lebih luas bagi perempuan dalam proses politik elektoral. Namun demikian, dalam praktiknya, kebijakan afirmasi sering kali hanya dipenuhi secara administratif dan belum sepenuhnya menghasilkan keterwakilan perempuan yang substantif di parlemen.

Perempuan di parlemen berasal dari proses rekrutmen di partai politik, dimana partai politik sebagai instrument demokrasi menjadi tempat yang ideal dalam mengakomodasi representasi perempuan. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan adalah partai pemenang pemilu berturut-turut setidaknya dalam tiga periode terakhir (2014-2019, 2019-2024, 2024-2029). PDIP hasil pemilu 2024 menempatkan 27 kursi untuk perempuan dari total 110 kursi merupakan partai dengan peroleh kursi perempuan terbanyak di DPR RI.¹ Partai besar ini belum memenuhi sedikitnya 30% keterwakilan perempuan di parlemen. Ini menjadi tantangan bagi partai untuk bisa meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen sekaligus menjawab pertanyaan tentang bagaimana PDIP mengimplementasikan Undang-undang Pemilu dan Undang-undang kepartaian.

¹ <https://www.kpu.go.id/berita/142/laporan-pemilu-2024>

Proses keterwakilan perempuan ditelusuri dari mulai pencalonan di partai politik. Persentase pencalonan perempuan di partai relatif besar, tetap pada akhirnya mengalami penyusutan pada perolehan kursi menjadi anggota parlemen. Cakra Wikara Indonesia misalnya, menunjukkan bahwa dalam kuota afirmasi, rekrutmen kandidasi perempuan untuk parlemen, PDIP (37,5%) dan dua partai besar lainnya, yaitu Golkar (37,8%) dan Gerindra (36,5%) justru kalah jauh dari partai-partai yang tidak lolos *parliamentary threshold*, seperti PKPI (55%), Partai Garuda (48%), dan PSI (48%).² Banyaknya kandidat perempuan di partai yang tidak lolos *parliamentary threshold* sebenarnya menjadi tanda adanya upaya mendudukkan perempuan di parlemen namun terhambat oleh pembatasan aturan.

Rekrutmen kandidasi pemilu yang seharusnya merupakan implementasi kebijakan kesetaraan gender tampak belum menjadi perhatian serius oleh kepemimpinan partai di PDI-P. Kebijakan kesetaraan gender khususnya kuota afirmatif dalam kandidasi pemilu dapat disorot dari dua variabel yang diajukan Peter M. Siavelis dan Scott Morgenstern³ yakni partai politik dan hukum. Pada variabel partai politik, rekrutmen kandidasi perempuan di PDI-P berkontribusi oleh faktor sentralisme partai, dan variabel non-partai berkontribusi oleh faktor hukum, yakni meskipun terdapat hukum yang mengatur kewajiban kuota afirmasi, tetapi kandidasi perempuan di PDI-P belum sungguh-sungguh mengaplikasikannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat ditegaskan bahwa pokok masalah penelitian ini, yakni PDI-P belum mengimplementasikan dengan baik kebijakan afirmasi dalam menghadirkan perempuan di legislative pada pemilu 2024, meskipun terdapat kebijakan negara pro-kesetaraan gender. Untuk itu perlu dilakukan kajian yang menjawab bagaimana pengaturan kebijakan afirmasi 30% keterwakilan

² Cakra Wikara Indonesia. 2020. Presentasi dan Data Kajian Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu 2019 dan 2024.

³ Siavelis, Peter M. dan Morgenstern, Scott. 2008. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.(27-58)

perempuan dalam pemilu legislatif secara normatif? Bagaimana implementasi kebijakan afirmasi 30% keterwakilan perempuan di PDIP dalam praktik pemilu legislative 2024?

Tujuan Penulisan ini untuk menganalisis dasar hukum dan pengaturan kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif. Mengkaji pelaksanaan kebijakan afirmasi dalam praktik penyelenggaraan pemilu di Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada pemilu 2024 secara normatif dan empiris.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris. Pendekatan Normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan terkait kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan, seperti UUD 1945, Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Partai Politik, serta instrumen hukum internasional seperti CEDAW. Pendekatan Empiris digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan afirmasi dalam praktik pemilu legislatif, berdasarkan data pemilu, data dari PDIP, serta hasil kajian dan penelitian sebelumnya. Penelitian ini menggunakan metode studi literatur, yaitu pengumpulan informasi, bahan, serta data melalui literatur-literatur yang ada terkait dengan isu yang dikaji, termasuk proses pengolahan datanya. Teknik Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menghubungkan antara norma hukum (*das sollen*) dan realitas empiris (*das sein*).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan Kebijakan Afirmasi 30% Keterwakilan Perempuan

Sistem politik menghasilkan kebijakan yang menjadi landasan hukum atau mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Terkait rekrutmen anggota legislative maka perangkat hukum yang digunakan adalah terkait regulasi tentang pemilihan umum dan tentang partai politik. Pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia selalu diatur dalam Undang-undang. Pemilu 2024 diatur dalam Undang-undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatukan aturan tentang pemilu presiden dan wakil presiden, pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan tentang Penyelenggara Pemilu. Sementara regulasi yang mengatur tentang partai politik ada Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, yang

diamandemen menjadi UU no. 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik dan terakhir terjadi perubahan menjadi UU No. 2 Tahun 2011 Tentang partai Politik.

Kebijakan yang lebih mendasar dan lebih dulu mengatur masalah persamaan dan keadilan untuk perempuan di Indonesia adalah konstitusi Negara RI yang telah menempatkan posisi atau kehadiran perempuan di partai politik dan parlemen yang setara dengan kaum laki-laki, yaitu dalam Amandemen Ke-2 UUD'1945 18 Agustus 2000. Pada Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28H ayat (2) disebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Selain itu Indonesia ikut menyetujui konvensi mengenai Hak-hak Politik Perempuan (*Convention of Women's Political Rights*) yang dapat dilihat pada UU No. 68 tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-Hak Politik Kaum Wanita, juga meratifikasi CEDAW (*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) dengan UU 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Lalu ada juga UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia, dan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, social and Cultural Rights*), serta UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*).

Undang-undang Pemilu yang di dalamnya mengatur tentang tindakan khusus untuk perempuan antara lain Undang-undang No. 12 Thn 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, bahwa Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dimana disebutkan di dalam UU partai politik bahwa rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Undang-undang 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sudah secara tegas menuliskan di pasal 8 bahwa Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan antara lain menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga

puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; di Undang-undang ini juga sudah memuat ketentuan tentang *Zipper System* di pasal 55 ayat 2 bahwa di dalam daftar bakal calon, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Pada pemilu-pemilu setelahnya sampai pada pelaksanaan pemilu 2019, dua ketentuan ini selalu dimuat dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilu untuk memilih DPR.

Pada undang-undang partai politik sejak reformasi tahun 1998, ketentuan tentang penyertaan partisipasi perempuan di partai politik yaitu bahwa Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan sudah dimuat pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, lalu diamandemen menjadi UU no. 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik dan terakhir terjadi perubahan menjadi UU No. 2 Tahun 2011 Tentang partai Politik.

Dua ketentuan inilah yang juga berlaku di semua partai politik di Indonesia termasuk Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pada pemilu 2024. PDIP menginternalisasi kebijakan afirmasi yang dibuat oleh Negara di dalam partainya melalui ketentuan-ketentuan internal yang dibuatnya.

2. Implementasi Kebijakan Afirmasi oleh PDIP

Rekrutmen pencalonan legislative melibatkan aspek-aspek sistem politik, seperti kerangka hukum, system pemilu dan system partai.⁴ Hanya ada sedikit negara – misalnya Jerman, Finlandia dan Norwegia – yang sistem hukumnya menetapkan kriteria untuk pemilihan kandidat. Hanya di Amerika Serikat sistem hukum secara ekstensif mengatur proses pemilihan kandidat. Di sebagian besar negara, partai-partai itu sendiri diizinkan untuk menentukan aturan main untuk pemilihan kandidat mereka. Oleh karena itu, pemilihan kandidat harus dilihat sebagai aspek khusus dan penting

⁴ Norris, Pippa. 2006. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation" dalam Katz, Richard S. dan Crotty, William (ed.). Handbook of Party Politics. London: Sage Publications, Bab 9

dari rekrutmen legislatif yang terjadi *di* dalam arena partai dan sebagian besar bersifat *ekstralegal*.⁵

Terkait pencalonan anggota parlemen, PDIP melaksanakannya sebagai salah satu fungsi partai yakni melakukan rekrutmen anggota dan kader partai untuk ditugaskan dalam struktur partai, lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga publik. Sedangkan akomodasi terhadap perempuan di parlemen, adalah upaya PDIP dalam mewujudkan fungsi partai, yakni menghimpun, merumuskan, dan memperjuangkan aspirasi rakyat menjadi kebijakan pemerintahan Negara. Dan mengenai syarat kandidasi anggota parlemen termasuk perempuan ditegaskan bahwa kader partai yang berjiwa pelopor, dan memiliki pemahaman, kemampuan menjabarkan dan melaksanakan ajaran Bung Karno dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagai karakteristik dari kader PDIP menjadi hal yang pokok.⁶

Dari visi, misi, fungsi dan tugas partai, nampak PDIP bersifat egaliter, memberikan kesamaan, kesederajatan laki-laki dan perempuan yang sama. Tidak ada kecondongan atau tindakan khusus pada laki-laki dan perempuan. PDIP lebih mengedepankan bagaimana menghadirkan kader-kader atau petugas partai siapa saja yang mampu memperjuangkan aspirasi rakyat yang berjiwa pelopor, dan memiliki pemahaman, kemampuan menjabarkan dan melaksanakan ajaran Bung Karno dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian secara implisit dan eksplisit, PDIP menegaskan sikapnya terhadap kesetaraan gender. Pengakuan terhadap kesetaraan gender implisit dalam dua dokumen PDIP, yakni Piagam Perjuangan PDIP dan Mukaddimah AD/ART PDIP. Pada Piagam Perjuangan PDIP disebutkan:

“...Sebagai cita-cita bersama, perwujudan Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, demokratis, adil, makmur, beradab dan berketuhanan adalah hak sekaligus tanggungjawab seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu menuntut keterlibatan semua bangsa, baik secara individual maupun yang terorganisir

⁵ Reuven Y Hazan dan Gideon Rahat dalam Richard S. Katz and William Crotty, 2006:109)

⁶ Anggaran dasar PDIP pasal 9 huruf b, c dan d

dalam organisasi rakyat yang demokratis serta terbuka bagi semua warga negara, tanpa membedakan suku, agama, gender, keturunan dan kedudukan social”.⁷

Piagam perjuangan sebagai kesatuan tekad dari kader PDIP dengan sangat jelas akan menempatkan keterlibatan semua unsur masyarakat tanpa diskriminasi termasuk kelompok perempuan yang mengejawantahkan bahwa PDIP menuntut keterlibatan semua unsur masyarakat Indonesia. Sedangkan pada Mukaddimah AD/ART PDIP ditegaskan bahwa “partai wajib memperjuangkan hak rakyat atas politik, ekonomi, sosial, dan budaya, terutama demi pemenuhan kebutuhan material berupa sandang, pangan, dan papan, serta kebutuhan spritual berupa kebudayaan, pendidikan, dan kesehatan”.

Sikap PDIP terhadap perempuan jelas dinyatakan bahwa penempatan Anggota Partai dalam jabatan politik dan jabatan publik dilakukan melalui suatu proses seleksi dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan. Hal ini menunjukkan *political will* partai yang ikut perjanjian internasional CEDAW (*The Convention on The Elimination of All forms Discrimination Againts Women*) dan konsisten pada aturan atau undang-undang 2 tahun 2011 tentang partai politik serta Undang-undang 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan PDIP yang mengakomodasi perempuan jelas dalam hal penempatan perempuan di struktur organisasi di DPP dan di bawah DPP yaitu DPD dan DPC, bahwa

“struktur dan komposisi keseluruhan DPP Partai disusun wajib memperhatikan keterwakilan 30% (tiga puluh persen) perempuan; dan (2) struktur dan komposisi DPD Partai dan DPC Partai disusun wajib memperhatikan keterwakilan 30% (tiga puluh perseratus) perempuan”⁸

Kebijakan Kuota 30% “Pencalonan”

Mengenai kebijakan afirmasi dalam pencalonan legislaltif pada pemilu 2019, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang Partai Politik menjadi landasan hukum rekrutmen di

⁷ Piagam Perjuangan PDIP, hasil keputusan Kongres I Thn 2000)

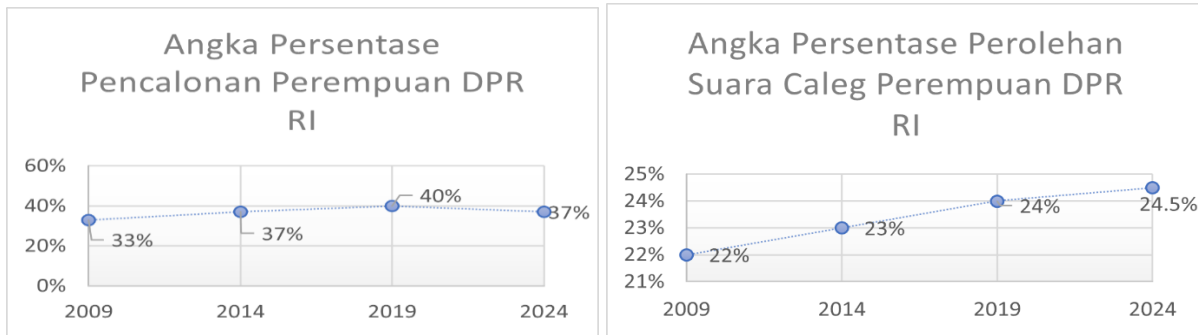
⁸ Pasal 60 Anggaran Dasar PDIP.

legislative termasuk mengatur kandidat perempuan pada pemilu 2019. Kebijakan afirmasi merupakan tindakan khusus sementara yang diambil oleh negara untuk mempercepat tercapainya kesetaraan substantif bagi kelompok yang mengalami ketertinggalan atau diskriminasi struktural. Secara khusus di dalam UU 7 tahun 2017 mengatur tentang Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan antara lain menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; dan juga memuat ketentuan tentang Zipper System di pasal 55 ayat 2 bahwa “Di dalam daftar bakal calon, setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon”. Dasar hukum telah jelas mengatur peluang perempuan Indonesia ada sebagai kandidat atau calon sebagai tindakan afirmasi berupa Kuota Gender Legal ⁹yaitu kuota jender yang dimuat dalam Undang-undang. Karena telah menjadi ketentuan wajib maka semua partai politik termasuk PDIP harus memenuhi keterpenuhan syarat 30 persen perempuan pada kepengurusan tingkat pusat dan dalam menyusun daftar calon legislative perempuan harus ada di tiap tiga bakal calon yang diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum.

PDIP memiliki calon legislatif sebanyak 580 orang, terdiri dari caleg laki-laki 387 orang atau sekitar 66,7% dan caleg perempuan 193 orang atau sekitar 33,3%. Namun angka yang terpilih dari jumlah kandidatnya sangat jauh dari angka kritis yang diharapkan yaitu 30%. Walaupun di tiga pemilu terakhir terdapat kenaikan jumlah calon dan jumlah yang terpilih, namun pada pemilu 2024 jumlah calon perempuan mengalami penurunan walau jumlah terpilih mengalami kenaikan. Berikut grafik tentang calon legislative perempuan dan calon terpilih pada pemilu 2024.

Gambar 1 ; calon legislative perempuan dan calon terpilih pada pemilu 2024.

⁹ Norris, Pippa. 2006. “The Impact of Electoral Reform on Women’s Representation” dalam Katz, Richard S. dan Crotty, William (ed.). Handbook of Party Politics. London: Sage Publications.



Sumber : KPU RI, diolah Cakra Wikara Indonesia

Pada pemilu 2019 jumlah caleg perempuan secara nasional mencapai 40% dari keseluruhan peserta pemilu. Angka itu mengalami kenaikan 2% dibanding pemilu 2014 yang hanya mencapai 38%. PDIP dengan caleg perempuan orang 215 (37,52), tapi yang terpilih orang 26 orang. Golkar dengan caleg perempuan 216 orang (38%), tapi yang terpilih 19 orang. Gerindra dengan caleg perempuan 212 orang (36,87%), tapi yang terpilih 12 orang. Nasdem dengan caleg perempuan 222 orang (38,60), dan yang terpilih 19 orang. Sementara Demokrat dengan caleg perempuan sebanyak 226 orang (39,40), namun yang terpilih hanya 10 orang. Terlihat PDIP mengalami penurunan jumlah calon perempuan yang diajukan dimana pada pemilu 2019 mengajukan 215 orang mengalami penurunan di pemilu 2024 yaitu hanya 193 orang.¹⁰

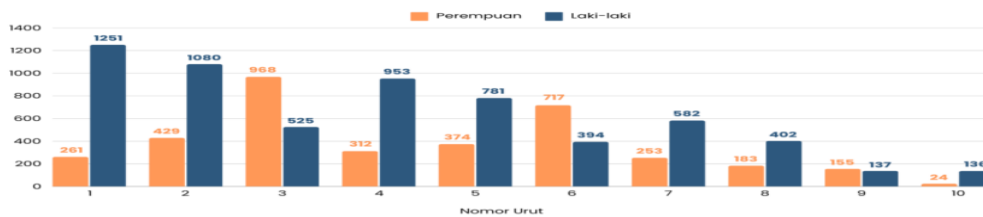
Sistem Zipper

Penggunaan sistem proporsional terbuka pada pemilu 2024 yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 168 ayat (2), bahwa "Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka." Menimbulkan Persaingan antara calon legislative tidak hanya di luar partai politiknya tetapi juga di dalam internal partai politiknya. Oleh karenanya tindakan khusus untuk calon legislative perempuan diperlukan tidak hanya menjadi ketentuan syarat administrasi partai politik supaya dapat menjadi peserta pemilu, tetapi juga diperlukan regulasi yang tegas di dalam internal partai politik, termasuk menempatkan caleg perempuan di

¹⁰ Presentasi Cakra Wikara Indonesia 2020 dan dataspasial.id Aplikasi databaseGeospasial Politik

daftar urut prioritas yang telah dituang dalam kebijakan *zipper system* pada Undang-undang 7 tahun 2017 pasal 55 ayat 2 dimana setiap tiga orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan dalam daftar calon. Trend 2024 tidak jauh berbeda dengan pemilu 2019. Calon perempuan lebih banyak ditempatkan di nomor urut 3 dengan jumlah 968 orang (64,84%), nomor urut 6 dengan jumlah 717 orang (64,54%), dan nomor urut 9 dengan jumlah 155 orang (53,08%). Sementara calon laki-laki lebih banyak ditempatkan di nomor urut 1 dengan jumlah 1.251 orang (82,57%) dan nomor urut 2 dengan jumlah 1.080 orang (71,57%).

Gambar 2; Sebaran Nomor Urut DCT di Pemilu 2024



Sumber Puskapol Universitas Indonesia

Pada pemilu 2019 rincian nomor urut caleg perempuan terpilih berdasarkan partai politik yang meraih kursi di DPR, dari 26 caleg perempuan terpilih dari PDIP, 10 orang merupakan caleg yang ditempatkan pada nomor urut 1. Dari segi penempatan dalam daftar calon, sebagian besar caleg perempuan yang terpilih DPR RI merupakan caleg yang ditempatkan pada nomor urut 1 dan 2. Sebanyak 48,31% dari perempuan yang terpilih di DPR RI adalah caleg pada nomor urut 1 dan sebanyak 24,58% merupakan caleg pada nomor urut 2. Selanjutnya sebanyak 12,7 % merupakan caleg pada nomor urut 3. Sebanyak 14,41 % merupakan caleg yang berada pada nomor urut 4 sampai 10. Dengan demikian, Pemilu 2019 kembali membuktikan bahwa penempatan perempuan pada nomor urut atas daftar caleg masih signifikan menentukan keterpilihan pada pemilu, dan PDIP adalah partai yang paling banyak menempatkan calon terpilih di nomor urut 1. PDIP memiliki beberapa indikator seperti jabatan di partai, kualifikasi kader, dan rekam jejak selama menjadi anggota partai. Bagi caleg petahana, PDIP

melihat bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan, legislasi, dan anggaran selama menjabat¹¹

Melihat keterpilihan caleg perempuan ada di nomor urut 1 dan 2 maka penempatan caleg PDIP yang banyak di nomor urut 6 pada pemilu 2019 harusnya menjadi catatan bagi PDIP bisa menempatkan caleg perempuannya di pemilu 2024 di nomor urut 1 atau 2, karena menurut Almond dan Powel (1978) urgensi kemenangan kandidat ditentukan oleh posisi dalam daftar yang ditetapkan oleh partai.

Faktor Kepemimpinan di PDIP

Representasi perempuan di parlemen (DPR RI) berkaitan erat dengan kebijakan partai yang ditentukan oleh mekanisme internal partai. Menurut Pippa Norris¹² dalam proses rekrutmen internal partai dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu organisasi partai, aturan partai dan budaya yang berujung pada bentuk kebijakan atau aturan partai. Afirmasi perempuan di dalam partai yang dituang dalam kebijakan formal maupun informal partai dapat sangat mempengaruhi posisi perempuan. Dan faktor kepemimpinan sangat menentukan warna dari kebijakan yang diambil oleh Partai.

Kepemimpinan di PDIP sebenarnya menjadi harapan besar proses pencalonan perempuan untuk kursi DPR RI. Ketua Umum PDIP, Megawati Soekarno Putri adalah seorang perempuan yang diharapkan bisa meng"gol"kan banyak perempuan menjadi anggota DPR RI. Pengambilan keputusan partai, sesuai Piagam Perjuangan PDIP menegaskan PDI Perjuangan menganut prinsip demokrasi yang menempatkan Kepemimpinan Pusat Partai sebagai sentral gerakan. Ketua Umum memiliki hak prerogative untuk menentukan demokrasi di dalam partai, yang membatasi dirinya sendiri dengan batas berupa kepentingan rakyat yang sesuai dengan amanat Pancasila 1 Juni 1945 dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Rahayu, Harbowo. 2023. Kajian tentang Rekrutmen dan Penempatan Calon Legislatif PDIP.

¹² Norris, Pippa. 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dari semua mekanisme pengambilan keputusan, semuanya berujung pada keputusan ketua umum bahkan ketua umum memiliki hak prerogatif. Megawati Soekarno Putri sebagai ketua umum memegang kunci pengendali organisasi termasuk memutuskan pemihakannya pada peningkatan partisipasi perempuan di PDIP dan di jabatan politik lainnya sebagai utusan atau petugas PDIP. Sehingga dapat dikatakan PDIP dalam pengambilan keputusan sangat sentralistik dan sangat menentukan nasib kader-kader perempuan di dalamnya, sayangnya posisi Megawati ini belum memaksimal keberadaan perempuan di parlemen.

Keterpilihan caleg perempuan PDIP pada pemilu 2024 yang belum mencapai angka kritis 30% walaupun jumlag caleg perempuan yang diajukan terdapat 37%, PDIP menunjukkan masih belum secara tegas memperlihatkan keberpihakannya pada perempuan. Klausul “mempertimbangkan” pada ketentuan pasal 20 Point 3 AD PDIP bahwa penempatan Anggota Partai dalam jabatan politik dan jabatan 102ublic dilakukan melalui suatu proses seleksi dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan, dimaknai PDIP tidak serius menghadirkan perempuan di parlemen. Hal ini juga bisa dilihat dari penempatan caleg perempuan yang lebih banyak ditempatkan pada nomor urut 6.

Arahan Pippa Norris dalam Richard S Katz (2006) mengenai pemberlakuan tindakan khusus berupa quota diharapkan selain quota legal yang sudah diberlakukan di Indonesia, diharapkan juga setiap partai politik mengimplementasikan quota sukarela di internal partai dengan sungguh sungguh. PDIP sudah menuliskannya dalam Anggaran Dasarnya mengenai pelibatan perempuan namun belum sungguh-sungguh seperti pada klausus nya masih menggunakan kata “mempertimbangkan” atau “memperhatikan” diganti dengan wajib menempatkan. Selain itu Pippa Norris dalam Richard Katz (2006) juga mengarahkan agar terdapat kebijakan kesempatan yang sama sehingga perempuan dapat mengejar karir politiknya atas dasar yang sama dengan laki-laki. Jika terdapat bantuan keuangan, pelatihan kandidat, jaringan, kampanye harus berlaku sama dan terbuka antar caleg laki-laki dan perempuan.

PENUTUP

Kebijakan afirmasi keterwakilan perempuan sebesar 30% dalam sistem politik Indonesia merupakan bentuk komitmen negara untuk mewujudkan kesetaraan gender dan memperkuat demokrasi yang inklusif. Secara normatif, kebijakan ini telah memiliki dasar hukum yang kuat, baik dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan nasional, maupun instrumen internasional yang telah diratifikasi Indonesia, seperti CEDAW. Pengaturan tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang mewajibkan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam kepengurusan partai politik dan pencalonan anggota legislatif melalui mekanisme zipper system.

Namun demikian, implementasi kebijakan afirmasi dalam praktik politik elektoral masih menghadapi berbagai kendala. Pada kasus Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dalam Pemilu Legislatif 2024, terlihat bahwa meskipun secara administratif partai telah memenuhi ketentuan kuota perempuan dalam pencalonan legislatif, keterwakilan perempuan yang berhasil terpilih di DPR RI masih belum mencapai angka kritis 30%. Dari total 110 kursi yang diperoleh PDIP, hanya 27 kursi yang ditempati perempuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kebijakan afirmasi belum sepenuhnya menghasilkan representasi perempuan yang substantif.

Penelitian ini juga menemukan bahwa implementasi afirmasi perempuan di PDIP dipengaruhi oleh faktor internal partai, terutama pola kepemimpinan dan mekanisme rekrutmen politik yang bersifat sentralistik. Meskipun PDIP dipimpin oleh seorang perempuan, yaitu Megawati Soekarnoputri, hal tersebut belum secara otomatis menghasilkan keberpihakan yang kuat terhadap peningkatan representasi perempuan di parlemen. Penentuan calon legislatif, nomor urut, dan daerah pemilihan masih sangat bergantung pada keputusan elite partai dan hak prerogatif ketua umum.

Selain itu, kebijakan afirmasi di internal PDIP masih bersifat normatif dan belum diikuti tindakan khusus yang lebih progresif. Hal ini terlihat dari penggunaan klausul “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dalam Anggaran Dasar partai yang tidak

memberikan kewajiban tegas terhadap keterwakilan perempuan. Penempatan caleg perempuan yang lebih banyak berada pada nomor urut tidak strategis juga memperlihatkan bahwa peluang keterpilihan perempuan belum menjadi prioritas utama. Dalam sistem proporsional terbuka, posisi nomor urut tetap memiliki pengaruh penting terhadap peluang kemenangan kandidat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan afirmasi 30% keterwakilan perempuan di PDIP pada Pemilu 2024 belum berjalan optimal. Kebijakan afirmasi masih cenderung dipenuhi sebagai syarat administratif dibandingkan sebagai komitmen substantif untuk menghadirkan perempuan secara lebih setara dalam lembaga legislatif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hazan, Reuven Y. dan Rahat, Gideon. 2006. "Candidate Selection: Methods and Consequences" dalam Katz, Richard S. dan Crotty, William (ed.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications.

Norris, Pippa. 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 2006. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation" dalam Katz, Richard S. dan Crotty, William (ed.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications.

Siavelis, Peter M. dan Morgenstern, Scott. 2008. *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.

Soekarno. 1947. *Sarinah: Kewajiban Wanita dalam Perjuangan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Panitia Penerbit Buku-Buku Karangan Presiden Soekarno.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW).

Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dokumen dan Sumber Lain

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

Piagam Perjuangan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Hasil Kongres I Tahun 2000.

Badan Pusat Statistik (BPS). "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Menurut Jenis Kelamin 1955–2014."

Bawaslu Bandung Barat. "Hasil Pemilu 2024 dari Total 18 Parpol, 8 Parpol Lolos ke DPR."

Cakra Wikara Indonesia. 2020. Presentasi dan Data Kajian Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu 2019 dan 2024.

Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia. 2024. Data Sebaran Nomor Urut Daftar Calon Tetap Pemilu 2024.

Dataspasial.id. Database Geospasial Politik Indonesia.

Rahayu, Harbowo. 2023. Kajian tentang Rekrutmen dan Penempatan Calon Legislatif PDIP.