

# Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah

TIM PENULIS:

Anna Margret  
Yolanda Panjaitan  
Mia Novitasari  
Julia Iksarana



laws and policies



social norms and practices

Gender equality before the law does not necessarily mean that women  
*in practice* have equal opportunities



CAKRA WIKARA INDONESIA

# Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah

TIM PENULIS:

Anna Margret  
Yolanda Panjaitan  
Mia Novitasari  
Julia Iksarana



2018

# Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah

Oleh: Tim Cakra Wikara Indonesia  
Copyright © Cakra Wikara Indonesia

Penyunting Tata Bahasa: Daniel P. Hutagalung  
Tata Letak dan Disain Sampul: Arief Mizan  
Foto gambar sampul oleh rawpixel (Unsplash.com)

Diterbitkan oleh:  
Cakra Wikara Indonesia  
Gedung Pusat Studi Jepang UI Lantai 2, Ruang 218  
Jl. Selo Soemardjan, Universitas Indonesia Depok  
16424  
Website: <http://cakrawikara.id>  
Twitter: @CakraWikara  
Instagram: @cakrawikara

Cetakan pertama : Oktober 2018

Hak Cipta dilindungi Undang-undang.  
Dilarang mengutip dan memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun  
anpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: XXX-XXX-XXXXX-X-X

# DAFTAR ISI

<b>Daftar Tabel</b>	<b>v</b>
<b>Daftar Grafik</b>	<b>ix</b>
<b>Daftar Singkatan</b>	<b>x</b>
<b>Kata Pengantar Tim Penulis Cakra Wikara Indonesia</b>	<b>xiii</b>
<b>Kata Pengantar Dr. Ani Soetjipto : “Perempuan, Gender dan Politik: Sebuah Pengantar Diskusi”</b>	<b>xvii</b>
<b>BAB I. Pendahuluan</b>	<b>i</b>
1.1 Representasi Perempuan dalam Lima Ranah Politik Formal	i
1.2 Sistematika Buku Ini	ii
<b>BAB II. Representasi Perempuan di Ranah Legislatif</b>	<b>9</b>
2.1 Pemilihan Umum dan Perubahan Sistem Pemilu Masa Reformasi	9
2.2 Mendorong Peningkatan Keterwakilan Perempuan Melalui Kebijakan Afirmasi dalam Undang-Undang Pemilu	16
2.3 Representasi Perempuan di Lembaga Legislatif Hasil Pemilu-Pemilu Reformasi	20
2.3.1 Dewan Perwakilan Rakyat RI	20
2.3.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota	30
2.3.3 Dewan Perwakilan Daerah	41
2.4 Pencalonan oleh Partai Politik dan Nomor Urut Calon Perempuan	48



2.5 Refleksi kebijakan afirmatif: Jumlah Stagnan dengan Sejumlah Paradox	55
<b>BAB III. Representasi Perempuan di Ranah Penyelenggara Pemilu</b>	<b>63</b>
3.1 Perkembangan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Indonesia	63
3.2 Peran Strategis KPU dan Bawaslu dalam Pemenuhan Hak Politik Perempuan	72
3.3 Kebijakan Afirmatif Bagi Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu	81
3.4 Hambatan dan Tantangan Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu	92
3.5 Refleksi Terhadap Afirmasi Bagi Peningkatan Representasi Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu	95
<b>BAB IV. Representasi Perempuan di Ranah Kepengurusan Partai Politik</b>	<b>105</b>
4.1 Landasan Kebijakan Partai Politik	106
4.1.1 UU Partai Politik No. 31 Tahun 2002	107
4.1.2 UU Partai Politik No. 2 Tahun 2008	107
4.1.3 UU Partai Politik No. 2 Tahun 2011	108
4.2 Jumlah Perempuan dalam DPP Parpol Meningkat Secara Teratur	111
4.2.1 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No. 31 Tahun 2002	112
4.2.2 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No. 2 Tahun 2008	121
4.2.3 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No. 2 Tahun 2011	125
4.3 Analisis	129

<b>BAB V. Representasi Perempuan di Birokrasi</b>	<b>135</b>
5.1 Keterwakilan Perempuan dalam Birokrasi pada 34 Kementerian Tahun 2014–2016	136
5.2 Profil Hasil Temuan Data	137
5.3 Kebijakan yang Mengatur Rekrutmen dan Promosi PNS sebagai Aparatur Sipil Negara: Upaya Menerapkan <i>Merit System</i> dalam Tata Kelola Aparatur Sipil Negara (ASN)	172
<b>BAB VI. Keterwakilan Perempuan sebagai Kepala Pemerintah Daerah Hasil Pilkada</b>	<b>181</b>
6.1 Keterpilihan Perempuan Hasil Pelaksanaan Pilkada Langsung 2005 – 2018	183
6.2 Kepemimpinan Perempuan di Pemerintahan Daerah dan Tantangan Politik Kekerabatan	209
6.2.1 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2005	210
6.2.2 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2006	213
6.2.3 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2007	215
6.2.4 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2008	216
6.2.5 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2010	217
6.2.6 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2011	219
6.2.7 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2012	220
6.2.8 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2013	221
6.2.9 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2015	223

6.2.10	Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2017	228
6.2.11	Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2018	229
<b>BAB VII. Penutup dan Arah Rekomendasi Kebijakan</b>		<b>233</b>
<b>Daftar Istilah</b>		<b>250</b>
<b>Daftar Pustaka</b>		<b>252</b>
<b>Profil Penulis</b>		<b>263</b>

# DAFTAR TABEL

## Daftar Tabel

Tabel 2.1	Perbandingan Aturan Pemilu untuk Empat Pemilu di Masa Reformasi
Tabel 2.2	Dinamika Kebijakan Afirmasi dalam UU Pemilu
Tabel 2.3	Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 1999-2004
Tabel 2.4	Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2004-2009
Tabel 2.5	Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2009-2014
Tabel 2.6	Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2014-2019
Tabel 2.7	Daerah Pemilihan dengan Keterwakilan Perempuan DPR RI Minimal 30% pada Pemilu 2009
Tabel 2.8	Daerah Pemilihan Tanpa Keterwakilan Perempuan untuk Kursi DPR RI pada Pemilu 2009
Tabel 2.9	Daerah Pemilihan Pemilu 2014 dengan Keterwakilan Perempuan Minimal 30%
Tabel 2.10	Perolehan Kursi Laki-Laki dan Perempuan di DPRD Provinsi Periode 2009-2014
Tabel 2.11	DPRD Provinsi Periode 2009-2014 dengan Kursi Perempuan Minimal 20%
Tabel 2.12	DPRD Provinsi Periode 2009-2014 dengan Keterwakilan Perempuan 10% atau Lebih Rendah
Tabel 2.13	Persentase Kursi Perempuan DPRD Provinsi Periode 2014-2019
Tabel 2.14	DPRD Provinsi Periode 2014-2019 dengan Kursi Perempuan Minimal 20%
Tabel 2.15	DPRD Provinsi Periode 2014-2019 dengan Kursi Perempuan 10% atau lebih rendah
Tabel 2.16	DPRD Kabupaten/Kota Periode 2009-2014 dengan Kursi Perempuan Minimal 30%
Tabel 2.17	DPRD Kabupaten/Kota Periode 2014-2019 dengan Kursi Perempuan Minimal 30%

Tabel 2.18	Data Jumlah dan Persentase Anggota Perempuan DPD RI Hasil Pemilu 2004 sampai Pemilu 2014
Tabel 2.19	Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2004-2009
Tabel 2.20	Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2009-2014
Tabel 2.21	Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2014-2019
Tabel 2.22	Perbandingan Persentase Caleg Perempuan pada Pemilu 2009 dan 2014 Berdasarkan Asal Partai
Tabel 2.23	Perbandingan Jumlah Kursi Hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 Berdasarkan Partai Politik
Tabel 2.24	Persentase Caleg Perempuan Terpilih DPR RI 2009-2014 Berdasarkan Nomor Urut
Tabel 2.25	Persentase Caleg Perempuan Terpilih DPR RI 2014-2019 Berdasarkan Nomor Urut
Tabel 2.26	Nomor Urut Caleg Perempuan per Partai pada Pemilu 2014
Tabel 2.27	Dinamika Kebijakan Afirmasi dalam Aturan Mengenai Pemilu 2004-2019
Tabel 2.28	Jumlah Perempuan Anggota DPR tingkat Pusat 1955-2014
Tabel 3.1	Ringkasan Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017
Tabel 3.2	Ringkasan Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban Bawaslu RI, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017
Tabel 3.3	Persentase Jumlah Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI
Tabel 3.4	Data Terpilih Komisioner KPU/KIP di 34 Provinsi Selama 3 Periode
Tabel 3.5	Data Terpilih Komisioner Bawaslu/Panwaslu di 34 Provinsi selama 2 Periode
Tabel 3.6	Peningkatan Persentase Keterwakilan Perempuan di KPU dan Bawaslu 34 Provinsi
Tabel 3.7	Persentase Jumlah Perempuan di Setiap Tahapan Proses Seleksi KPU RI dan Bawaslu RI

Tabel 3.8	Data Terpilah Komisioner KPU/KIP di 17 Provinsi periode 2018 – 2023
Tabel 3.9	Data Terpilah Komisioner Bawaslu di 34 Provinsi periode 2012 – 2022
Tabel 4.1	Pasal Afirmatif pada Tiga UU Partai Politik
Tabel 4.2	Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parnas dalam Masa Berlakunya UU No.31 Tahun 2002
Tabel 4.3	Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang tercatat dalam SK Kepengurusan DPP Parnas Tahun 2003, 2005 dan 2007
Tabel 4.4	Kehadiran Perempuan sebagai Pengurus Parnas pada Jabatan Dewan/Majelis/Mahkamah Berdasarkan SK Kepengurusan 2003, 2005 dan 2007
Tabel 4.5	Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parnas berdasarkan Masa Berlakunya UU No. 2 Tahun 2008
Tabel 4.6	Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang Tercatat dalam SK Kepengurusan DPP Parnas Tahun 2008/2009 dan 2010
Tabel 4.7	Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parnas berdasarkan Masa Berlakunya UU No.2 Tahun 2011
Tabel 4.8	Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang Tercatat dalam SK Kepengurusan DPP Parnas Tahun 2012 dan 2014
Tabel 5.1	Data Jumlah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2014 – 2016
Tabel 5.2	Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2014
Tabel 5.3	Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2015
Tabel 5.4	Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2016
Tabel 5.5	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2014 yang Menjabat di Eselon 1-5
Tabel 5.6	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2015 yang Menjabat di Eselon
Tabel 5.7	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2016 yang Menjabat di Eselon
Tabel 5.8	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2014 yang Tidak Menjabat di Eselon

Tabel 5.9	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2015 yang Tidak Menjabat di Eselon
Tabel 5.10	Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2016 yang Tidak Menjabat di Eselon
Tabel 5.11	Jabatan Aparatur Sipil Negara
Tabel 5.12	Penyetaraan Jabatan ASN dengan Eselon Jabatan
Tabel 6.1	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2005
Tabel 6.2	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2006
Tabel 6.3	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2007
Tabel 6.4	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2008
Tabel 6.5	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2010
Tabel 6.6	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2011
Tabel 6.7	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2012
Tabel 6.8	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2013
Tabel 6.9	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2015
Tabel 6.10	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2017
Tabel 6.11	Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2018
Tabel 6.12	Undang-undang yang Mengatur Pemilihan Kepala Daerah
Tabel 7.1	Representasi Perempuan dalam Parlemen / Lembaga Legislatif di Kawasan Dunia

# DAFTAR GRAFIK

- Grafik 4.1 Persentase Perempuan dalam Sejumlah Jabatan Kepengurusan Parpol Berdasarkan SK Kepengurusan tahun 2003
- Grafik 4.2 Persentase Perempuan dalam Jabatan Kepengurusan Parpol Berdasarkan SK Kepengurusan tahun 2005 dan 2007
- Grafik 4.3 Persentase Jabatan Perempuan dalam SK Kepengurusan DPP Periode UU No.2 Tahun 2008
- Grafik 4.4 Persentase Jabatan Perempuan dalam SK Kepengurusan DPP Parpol pada Masa Berlakunya UU No.2 Tahun 2011
- Grafik 5.1 Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2014
- Grafik 5.2 Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2015
- Grafik 5.3 Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2016
- Grafik 5.4 Data Terpilah PNS 34 Kementerian pada Jabatan Eselon tahun 2014
- Grafik 5.5 Data Terpilah pada Jabatan Eselon tahun 2015
- Grafik 5.6 Data Terpilah pada Jabatan Eselon tahun 2016
- Grafik 5.7 Persentase PNS Perempuan pada Golongan Tertentu



# DAFTAR SINGKATAN

Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilihan
Caleg	: Calon Legislatif
CEDAW	: <i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i>
Dapil	: Daerah Pemilihan
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD Kabupaten/Kota	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
DPRD Provinsi	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
HAM	: Hak Asasi Manusia
IDEA	: <i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
Inpres	: Instruksi Presiden
Keppres	: Keputusan Presiden
KIP	: Komisi Independen Pemilihan
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPSLN	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
P3KPU	: Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum
Panwascam	: Panitia Pengawas Kecamatan
Panwaslak	: Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum

Perbawaslu	: Peraturan Badan Pengawas Pemilu
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PKPU	: Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPL	: Pengawas Pemilu Lapangan
PPLN	: Panitia Pemilihan Luar Negeri
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
RI	: Republik Indonesia
SIPP	: Sistem Informasi Penyelenggara Pemilu
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang
UUD 1945	: Undang-Undang Dasar 1945



# **KATA PENGANTAR**

## **TIM PENULIS CAKRA WIKARA**

### **INDONESIA (CWI)**

Riset tentang perempuan dan politik di Indonesia semakin mendapat perhatian luas dari banyak pihak sejalan dengan kebijakan afirmasi yang semakin kuat dorongannya untuk diterapkan di berbagai bidang. Kebijakan afirmasi pertama yang saat ini sudah diterapkan di bidang politik, secara khusus dapat ditemukan dalam struktur kepengurusan partai politik dan proses pencalonan legislatif. Untuk mengevaluasi dan mengkaji hasil implementasi kebijakan afirmatif, diperlukan riset-riset yang dapat menampilkan data terstruktur dan lengkap terkait perkembangan keterwakilan perempuan dari waktu ke waktu.

Dalam konteks riset ilmiah, perihal ketersediaan dan aksesibilitas data merupakan hal yang selalu relevan untuk diperiksa dan dipastikan pemenuhannya. Inilah yang menjadi latar belakang awal penyusunan buku yang utamanya memuat kompilasi data keterwakilan perempuan lintas ranah strategis pembuat kebijakan, yang meliputi ranah lembaga legislatif, struktur kepengurusan partai politik, lembaga penyelenggara pemilu, birokrasi kementerian, dan pimpinan daerah. Adapun periodisasi waktu yang dipilih memang beragam di masing-masing ranah karena terkait pula dengan perkembangan kebijakan afirmatif yang mengatur ranah tersebut.

Penerapan kebijakan afirmatif di ranah lembaga legislatif dan struktur kepengurusan partai politik dapat ditelusuri dalam rumusan undang-undang tentang partai politik dan undang-undang pemilu sejak jelang

pelaksanaan Pemilu 2004. Sementara itu, kebijakan afirmatif pada lembaga penyelenggara pemilu dapat ditelusuri mulai dikeluarkannya Undang-undang No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, yang kemudian diperkuat dengan Undang-undang No.15/2011 tentang hal yang sama. Sejauh ini, belum ada kebijakan afirmasi yang dikeluarkan khusus untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam ranah birokrasi maupun pimpinan daerah. Pemahaman tentang perkembangan kebijakan afirmasi ini menjadi penting untuk membaca data-data yang disajikan dalam buku ini sebagai bentuk capaian maupun arah tantangan ke depan, dalam konteks upaya memperkuat keterwakilan perempuan di berbagai ranah strategis pembuat kebijakan.

Penulisan buku ini sebenarnya didasarkan atas akumulasi hasil riset yang telah dilakukan selama beberapa tahun oleh para peneliti Cakra Wikara Indonesia (CWI). Sebelumnya, sebagian dari data yang ditampilkan pada buku ini sudah pernah digunakan untuk analisis situasional, tetapi baru pertama kali ini peneliti CWI melakukan kompilasi secara lengkap data-data keterwakilan perempuan di beragam ranah strategis dalam sebuah publikasi.

Dengan latar belakang di atas, publikasi ini bertujuan untuk memenuhi ketersediaan data keterwakilan perempuan lintas ranah dan sekaligus memperlihatkan masih timpangnya keterwakilan perempuan dalam ranah-ranah yang dikaji. Ketimpangan itu bahkan juga terjadi pada tiga ranah, yaitu legislatif, kepengurusan partai politik, dan penyelenggara pemilu yang sudah memiliki kebijakan afirmatif untuk pencapaian kesetaraan gender. Melalui publikasi buku ini, CWI berharap data-data yang disajikan dapat menjadi data awal pengembangan riset-riset selanjutnya tentang keterwakilan perempuan. Harus diakui, uraian analisis teoretis tentang keterwakilan politik maupun studi feminis dalam memaknai ketimpangan keterwakilan perempuan tidak banyak dapat ditemukan dalam uraian bab-bab berisi data. Hal ini disebabkan karena

secara sengaja penerbitan awal ini difokuskan pada penyajian data deskriptif tentang keterwakilan perempuan. Analisis teoretis lebih lanjut perlu dilakukan dalam riset dan publikasi terpisah karena mensyaratkan penggalian data lebih dalam yang mengaitkan antara data deskriptif keterwakilan perempuan dengan beragam pemetaan *output* hasil kerja setiap ranah dan uraian konteks politik yang lebih spesifik.

Akhir kata, Cakra Wikara Indonesia menyampaikan terima kasih kepada sejumlah pihak yang telah mendukung proses penyusunan buku ini. Pertama, penghargaan dan terima kasih kami sampaikan kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam pengumpulan data yaitu, Komisi Pemilihan Umum (KPU-RI), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu RI), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Kepegawaian Negara, dan Lembaga Administrasi Negara. Kedua, terima kasih kepada Ibu Ani Soetjipto yang telah memberikan waktunya untuk menjadi kawan kritis dalam penulisan buku ini serta atas kesediaannya menuliskan kata pengantar buku ini. Selanjutnya, tim CWI sebagai penulis buku menyampaikan terima kasih kepada Knowledge Sector Initiative (KSI) atas dukungan dan kepercayaannya hingga kami dapat merampungkan publikasi ini.

Depok, September 2018

Cakra Wikara Indonesia (CWI)



# PEREMPUAN, GENDER DAN POLITIK: SEBUAH PENGANTAR DISKUSI

DR. Ani Soetjipto

Pembahasan tentang perempuan, gender, dan politik merupakan topik penting yang tidak selalu mudah untuk didiskusikan dengan pemikiran yang jernih. Ada banyak pertanyaan mendesak yang membutuhkan jawaban. Apa makna politik bagi perempuan? Apa pentingnya kepemimpinan politik perempuan dalam konteks demokrasi? Bilamana kepentingan perempuan menjadi kepentingan politik? Bagaimana kontestasi yang berlangsung dalam konteks demokrasi elektoral dapat membantu menghancurkan atau sedikit demi sedikit membongkar fenomena *glass ceiling* (langit langit kaca) yang selalu digambarkan sebagai penghambat bagi keterlibatan dan partisipasi perempuan di arena politik formal?

Di Indonesia, pasca Reformasi 1998, partisipasi perempuan di arena publik dan politik formal sudah semakin dibuka peluangnya melalui sejumlah peraturan, meskipun masih terdapat sejumlah kendala. Akses yang secara formal terbuka bagi perempuan untuk ikut terlibat berpartisipasi dan berkontestasi merebut sejumlah jabatan publik mulai level desa, kampung, kecamatan, kabupaten, provinsi, sampai ke level nasional adalah capaian yang menggembirakan.

Peningkatan jumlah perempuan yang berhasil meraih jabatan publik pun meningkat dari tahun ke tahun sehingga bisa dikatakan kaum perempuan Indonesia sesungguhnya ikut menikmati, dan merasakan ruang



demokratik yang dihasilkan pasca reformasi 1998, yang di masa lalu barangkali tidak pernah terbayang. Hari ini kita melihat semakin banyak perempuan ikut dan masuk ranah politik formal ikut mengawal demokrasi. Arena politik bukan lagi menjadi arena yang mustahil dimasuki perempuan untuk ikut berpartisipasi setara dengan laki-laki.

Walaupun terdapat banyak kemajuan, kita juga perlu mendiskusikan beberapa catatan kritis. Realitas yang ada hingga hari ini masih terus memperlihatkan adanya persoalan serius seperti *under representation* perempuan di ranah institusi politik formal, seperti lembaga legislatif, penyelenggara pemilu, partai politik, aparatur birokrasi, dan kepala daerah. Mempersoalkan representasi perempuan di ranah institusi politik formal bukan sekedar urusan jumlah, melainkan juga substansi yang dibawa oleh para perempuan di institusi-institusi tersebut sehingga arah kebijakan, program, bahkan anggaran yang disusun tidak abai terhadap kekhasan pengalaman dan kepentingan perempuan. Dengan demikian, politik tidak hanya menjadi urusan formal prosedural, tetapi betul-betul mampu menawarkan solusi bagi permasalahan riil dalam masyarakat, termasuk di dalamnya masalah yang dialami perempuan.

Dalam konteks di atas, keberadaan perempuan di arena politik formal tidak terlepas dari sejumlah pertanyaan kritis. Apakah mereka dapat membuat perbedaan (*make a difference*) dalam arti mampu mengintroduksi kebijakan yang berpihak pada kaum perempuan dan kelompok marjinal? Apakah keberadaan mereka dapat mengubah relasi gender laki-laki dan gender perempuan yang tidak setara atau mereka justru mereproduksi ketidaksetaraan atau melanggengkan ketidaksetaraan tersebut? Apakah kebijakan afirmatif untuk perempuan efektif untuk mencapai tujuan mengubah relasi kuasa tersebut? Apakah representasi jumlah niscaya paralel dengan representasi perempuan yang lebih substantif?

Persoalan penting lain seperti telah disebut di atas adalah bagaimana sesungguhnya politik dimaknai oleh perempuan? Kalangan ilmuwan politik arus besar cenderung mendefinisikan politik sebagai proses politik formal atau berkaitan dengan institusi pemerintahan, dan proses elektoral (*election*/pemilu). Di sisi lain, kalangan feminis memaknai “politik” dan mendefinisikan politik dalam terminologi yang agak berbeda.

Ada kalangan feminis yang mendefinisikan politik perempuan bukan hanya menyangkut politik formal, tapi juga politik informal (politik keseharian/*daily politics* yang terjadi setiap hari sampai pada lingkup yang paling personal sekalipun). Bagi feminis, politik formal dan informal tidak dapat dipisahkan karena muatannya saling berkaitan, bahkan saling memengaruhi. Dalam konteks inilah, kepentingan perempuan yang sering kali berhadapan dengan struktur kekuasaan politik dominan memerlukan peran *agency* dan *issue framing* supaya tidak kandas dalam kooptasi agenda politik lain dan berdaya untuk setara dengan kepentingan politik arus besar yang cenderung netral gender.

Perlu disebutkan bahwa kelompok feminis pun memiliki beragam sudut pandang yang dipengaruhi oleh sejarah perkembangan gerakan perempuan di dunia. Kelompok feminis gelombang pertama dan gelombang kedua cenderung memaknai politik sebagai “*relasi kuasa*” yang terjadi di berbagai arena kehidupan, termasuk di arena yang paling personal di rumah, yaitu keluarga. Frase yang sering diusung adalah “*the personal is political*” (Okin 1979, Squires 1999). Awalnya, feminis gelombang pertama menyoal relasi kuasa dalam konteks tuntutan atas pemenuhan hak politik perempuan untuk memilih dalam pemilu. Selanjutnya, feminis gelombang kedua menyoal relasi kuasa dalam konteks yang lebih luas, yakni persamaan hak di tempat kerja, perlindungan atas hak reproduksi perempuan, dan hal-hal terkait di lembaga publik lainnya. Sementara itu, feminis gelombang ketiga

merupakan kalangan yang mengadopsi paham pascamodernisme dan memaknai politik sebagai manifestasi dari relasi kuasa (Butler 1990, Foucault 1995). Definisi ini agak berbeda dari pandangan feminis gelombang pertama dan kedua yang lebih dipengaruhi pendekatan institusionalis.

Beragam perspektif di atas menghasilkan pemaknaan yang berbeda tentang "politik". Akibatnya, diskursus dan tema-tema politik yang berkembang pun dimaknai secara berbeda dalam perumusan isu, topik, dan tema yang dianggap relevan dengan fokus pembahasan dan agenda riset mereka. Kalangan dengan pengaruh pendekatan institusionalis lebih memfokuskan risetnya tentang perempuan, atau kajian gender dan politik, dengan mengedepankan tema partai politik, pemilu, birokrasi, dan kepemimpinan perempuan atau perempuan di institusi pengambilan kebijakan di tingkat lokal, nasional, dan internasional. Sementara, kalangan di luar pendekatan institusionalis akan lebih tertarik membahas tema riset terkait "*state feminism*" dengan menyoroti persoalan gerakan perempuan, *language politics*, atau diskursus tentang politik representasi yang dianalisis melalui konsep-konsep identitas (*identity*), kepentingan (*interest*), kewarganegaraan (*citizenship*), ataupun narasi dan *counter* narasi tentang "*equality and difference*".

Sejalan dengan perkembangan waktu, percakapan dan debat tentang gender dan politik menjadi lebih kompleks seiring fenomena globalisasi dan beragam tantangan baru yang dibawa sehingga berdampak pada kehidupan personal perempuan. Sebaliknya, persoalan-persoalan yang dihadapi perempuan juga ikut mewarnai dan memengaruhi dinamika proses globalisasi saat ini.

Kajian tentang gender dan politik kontemporer dengan demikian harus memperhitungkan bahwa identitas perempuan bukanlah identitas yang

homogen. Keragaman identitas perempuan saling memengaruhi, tidak saja dalam relasi personal, tetapi juga relasi-relasi yang berdimensi sosial, ekonomi, dan politik yang mempunyai dampak politik. Makna dari istilah politik yang berdimensi gender adalah politik yang tidak menafikan relasi gender dalam seluruh proses politik. Akibatnya, politik dipahami ikut memengaruhi dinamika relasi gender, termasuk juga mampu mengubah, mentransformasi atau melanggengkan relasi gender yang timpang. Dengan kata lain, kesadaran tentang relasi kuasa yang timpang yang dimulai dari ranah pribadi dan di ruang domestik tersebut saling berkelindan dengan struktur sosial politik yang berjalan. Politik pun harus dimaknai tidak bekerja dalam ruang yang hampa, melainkan dalam struktur relasi kuasa yang dinamis dan memiliki konteks historis.

Dengan demikian, kita tidak lagi dapat berbicara tentang perempuan sebagai satu entitas yang homogen. Kita harus menyadari adanya "*differences among women*". Dengan identitasnya yang beragam memang menjadi lebih sulit dan hampir mustahil membuat generalisasi tentang kategori perempuan sebagai satu kelompok sosial dan berpretensi bahwa perempuan memiliki kepentingan yang sama. Proses globalisasi dari atas dan dari bawah semakin menjadikan kajian tentang perempuan, gender, dan politik sebagai kajian yang sangat cair, penuh pemaknaan yang beragam sehingga barangkali juga makin sulit untuk dipahami secara sederhana lewat terminologi dan konsep yang sebelumnya sangat mudah dipahami dan dijelaskan.

Pembahasan di atas adalah tawaran kerangka atau bingkai berpikir konseptual ketika kita membaca buku *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah* yang saat ini berada di hadapan kita.

Dalam kajian ilmu politik, pembahasan tentang partai politik umumnya menjadi landasan atau tempat pijakan awal dari partisipasi perempuan di arena politik formal. Dalam buku ini, pembahasan tentang partai politik

dimulai dengan pembahasan basis kebijakan afirmasi perempuan di partai politik di Indonesia sejak reformasi. Bab ini juga menyajikan data terpilah tentang partisipasi perempuan di partai politik dan jabatan yang ditempati perempuan dalam struktur partai pada kepengurusan tingkat pusat. Data yang disajikan pada bab ini menguatkan kembali amatan atas fenomena dan fakta bahwa bahkan dengan kebijakan afirmatif untuk perempuan, tetap sulit bagi perempuan untuk mencapai jabatan-jabatan strategis di kepemimpinan partai. Keberadaan perempuan menumpuk di sayap perempuan partai. Di sayap perempuan partai, keberadaan dan fungsi yang dijalankan cenderung mengukuhkan “peran tradisional” perempuan. Posisi perempuan dalam partai jarang untuk dapat meningkat hingga mencapai posisi sentral yang membuat mereka berpeluang menentukan pengambilan keputusan strategis, Akibatnya, sulit untuk memasukkan kepentingan perempuan menjadi agenda dan kepentingan partai yang harus diperjuangkan oleh partai dalam proses formulasi kebijakan.

Jika kita mengacu pada konsepsi relasi kuasa (*power relations*) dan mencoba menganalisis apakah keterlibatan perempuan mampu mengubah atau menantang “*mainstream politics*” yang berjalan dalam partai selama ini, terlihat bahwa kemampuan untuk mentransformasi politik (*transforming politics*) masih cukup terbatas. Partai belum melihat perempuan sebagai aset yang strategis, selain sekadar untuk memenuhi ketentuan formal perundang-undangan, agar dapat berpartisipasi dalam pemilu. Dengan keberagaman identitasnya, perempuan tidak sekadar memaknai keberadaan dirinya sebagai orang berjenis kelamin perempuan. Kesadaran mereka sebagai perempuan berkelindan dengan beragam kepentingan lain yang bermanifestasi pada sikap mendukung atau menolak serangkaian kebijakan tertentu. Analisis terhadap kebijakan yang dihasilkan dari keberadaan perempuan di partai memperlihatkan potensi sekaligus keterbatasan dari *power* yang mereka miliki. Ada perempuan

yang telah berhasil masuk dalam struktur kepengurusan, tetapi wewenangnya dalam mengambil keputusan masih sangat terbatas.

Dalam buku ini, bab yang menguraikan representasi perempuan di lembaga legislatif membahas perkembangan kebijakan afirmatif dengan penyajian data dan analisis data. Pembahasan tentang perempuan di lembaga legislatif berada dalam konteks beragam penerapan sistem pemilu proporsional di Indonesia sejak reformasi dan bagaimana keragaman tersebut berdampak pada keterwakilan perempuan di lembaga legislatif tingkat nasional dan lokal. Temuan sederhana dalam bab ini memperlihatkan – walaupun dalam teori – bahwa sistem proporsional daftar tertutup (*closed list proportional representation*) dianggap paling cocok untuk peningkatan representasi perempuan. Namun, dalam konteks Indonesia, teori ini tampaknya tidak berlaku. Peningkatan atau penurunan representasi perempuan sesungguhnya dipengaruhi oleh banyak faktor dan bukan hanya faktor sistem pemilu semata. Faktor-faktor lain yang juga harus dilihat antara lain kualifikasi perempuan, kebijakan elite partai untuk mencalonkan perempuan dalam jumlah signifikan, motivasi kandidat, sumber daya (sosial, politik dan ekonomi), pengalaman, ambisi, dan minat mereka untuk bekerja penuh waktu di arena politik.

Berbasis pada analisis data nasional dan perbandingan secara internasional, termasuk kasus-kasus yang terjadi di berbagai negara, kemudian muncul upaya untuk mempercepat peningkatan representasi perempuan di arena politik lewat mekanisme yang dikenal sebagai kuota perempuan. Indonesia pun mengadopsi kebijakan ini sejak Pemilu 2004 hingga saat ini. Uraian dalam bab ini memperlihatkan bagaimana implementasi kuota dalam sistem pemilu yang beragam di Indonesia berdampak pada representasi perempuan di tingkat nasional maupun lokal.

Untuk bab selanjutnya, persoalan mengenai representasi perempuan di birokrasi kementerian, sering dibingkai dalam tema besar *state feminism*. Dalam *state feminism*, kalangan feminis memiliki beragam lensa pandang dalam menganalisis keberadaan negara (*state*) sebagai instrumen yang bisa mendukung pemajuan perempuan atau justru sebaliknya.

Feminis liberal melihat negara dalam nuansa yang lebih positif dan meyakini bahwa negara bisa menjadi sarana untuk pemajuan kepentingan perempuan. Aliran yang lebih radikal menolak *standpoint* tersebut dan bersikap lebih kritis. Aliran radikal (MacKinnon, 1989) sangat meragukan bahwa negara dapat menjadi alat efektif untuk memperjuangkan kepentingan perempuan karena watak patriarki sesungguhnya juga melekat pada negara dan institusi-institusinya.

Feminis strukturalis dan sosialis (Randall dan Waylen, 1998) memberikan analisis yang agak berbeda. Mereka memandang bahwa negara sulit diharapkan mendorong perubahan yang lebih transformatif bagi perempuan karena negara merupakan arena kekuasaan dan dominasi. Kantola (2006) dalam studinya bahkan menyatakan kerisauannya bahwa *engaging with the state* berpotensi menggeser dan mengganti ketergantungan perempuan pada laki-laki menjadi ketergantungan perempuan pada negara.

Dalam menggunakan berbagai lensa pandang feminis di atas, untuk membahas tentang perempuan yang bekerja dalam institusi kementerian negara, atau disebut juga birokrat perempuan atau femokrat (*feminist bureaucrat*), kita tidak bisa melepaskan diri dari beragam perspektif yang memengaruhi analisis beragam *policy responses* dan *individual responses*. Analisis *policy response* melihat bagaimana persoalan publik dan privat yang dihadapi perempuan direspons dan disikapi oleh kebijakan negara. Dalam *individual response*, bagaimana perempuan dalam institusi

birokrasi berusaha bersiasat dan berstrategi dari dalam sistim untuk mentransformasi negara patriarki (Franzway, Court, dan Connel 1989). Berbeda dari perempuan di partai politik atau di lembaga legislatif, perempuan di birokrasi tidak memiliki aturan khusus yang menjamin perempuan mendapatkan perlakuan khusus. Perempuan di birokrasi dinilai dan diukur dari kinerja personalnya, yang ukurannya lebih ditentukan oleh *personal traits* masing-masing, rekam jejak, dan kompetensi individual ketimbang ideologi politik. Indikator kinerja mereka lebih jelas dan terukur, berbasis regulasi yang sangat umum yang tidak membedakan antara birokrat laki-laki dan birokrat perempuan. Contohnya UU Aparatur Sipil Negara yang mengatur kinerja pegawai negeri sipil (PNS) dan UU Pemerintahan Daerah yang mengatur kinerja birokrat pimpinan di daerah, baik kepala maupun wakil kepala daerah.

Dikenal beragam strategi untuk mengintegrasikan *gender perspective* dalam kementerian, di antaranya lewat kebijakan *gender mainstreaming* (Stetson and Mazur, 1995). Strategi lain pemajuan kepentingan perempuan juga dilakukan dengan mengandalkan kebijakan negara. Strategi ini biasanya dibuat dalam konteks transisi demokrasi dari rejim otoriter dalam upaya memperbaiki status hukum dan ekonomi perempuan (Hatem 1992). Di Australia, kalangan perempuan birokrat pernah mengenal fenomena *femocrat* atau *feminist bureaucrat* pada dekade 1970-an. Para *femocrat* ini berupaya mentransformasikan kebijakan negara dari dalam dengan menggunakan kerangka kerja feminis, seperti penerapan kebijakan afirmatif dalam penunjukan perempuan pada jabatan-jabatan di institusi strategis negara, alokasi sumber daya yang lebih berkeadilan untuk kebutuhan perempuan, serta program-program populis untuk kesejahteraan.

Salah satu tantangan terbesar di era globalisasi adalah semakin berkurangnya kapasitas negara, dan impian untuk bisa mewujudkan



*welfare state*, menjadi tugas yang berat untuk bisa dipenuhi. Saat ini, kewenangan pemerintah sudah didelegasikan dan didesentralisasikan ke pemerintahan di tingkat lokal, selain distribusi tugas negara kepada aktor-aktor non-negara. Tidak sedikit tugas pemenuhan kesejahteraan rakyat juga didelegasikan melampaui wewenang pemerintah pusat hingga ke tataran regional, bahkan pada tingkatan yang lebih tinggi di level internasional. Hal ini menjelaskan keterbatasan kapasitas negara, serta daya yang mereka miliki dalam upaya pemenuhan kesejahteraan rakyat. Dampak dari situasi ini dapat dilihat sebagai kemunduran dan tantangan karena menjadi lebih sulit bagi perempuan untuk mengorganisir diri dan berstrategi dalam beragam konteks lokal, nasional, dan internasional yang dinamis.

Di sisi lain, mudahnya daya dan kapasitas negara juga dapat dimaknai sebagai terbukanya arena dan kesempatan untuk perempuan dan gerakan perempuan berstrategi untuk membangun *transnational network* yang bertujuan melibatkan negara, atau justru menekan negara, untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat, termasuk perempuan. Berbeda dari masa 20 atau 30 tahun silam, dalam politik saat ini kita dapat melihat integrasi perempuan sebagai aktor dalam institusi politik formal dengan perempuan *non-state actor*. Integrasi ini terjadi tidak hanya dalam batas tradisional suatu negara, tetapi juga lintas negara, sejalan dengan perkembangan isu politik yang semakin kompleks, tidak sekadar mempersoalkan isu gender praktis atau strategis, tetapi isu kemanusiaan yang universal.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari tulisan pendek ini adalah bahwa kalangan feminis yang menekuni studi politik memiliki beragam pandangan dan analisis, dan tidak selalu bersepakat satu dengan yang lain, saat memaknai konsep perempuan dan gender serta status dan peran perempuan di arena politik, baik melalui lensa politik institusionalisme maupun pascamodernisme. Implikasinya adalah

munculnya beragam tawaran strategi untuk pemajuan perempuan di arena politik. Keberagaman ini sesungguhnya harus dilihat secara positif, yaitu gerakan perempuan hadir dan bekerja untuk mewarnai proses perjalanan demokrasi di Indonesia.

Depok, 24 September 2018

# BAB I

## Pendahuluan

### 1.1 Representasi Perempuan di Lima Ranah Politik

Buku ini membahas keterwakilan perempuan dalam lima ranah politik, yaitu lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu yang mencakup Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu, kepengurusan DPP partai politik, birokrasi di 34 kementerian dan pimpinan daerah.

Keputusan untuk mengumpulkan data di kelima ranah yaitu legislatif, penyelenggara pemilu, partai politik, birokrasi dan kepemimpinan daerah didasarkan pada fakta bahwa kelimanya merupakan lembaga formal yang berfungsi menjadi pengambil keputusan dalam proses politik di Indonesia. Di tingkatan dan bidang yang beragam, kelimanya melakukan kerja membentuk kebijakan dan/atau program dan tidak kalah pentingnya menyusun dan melaksanakan anggaran negara. Kebijakan, program dan anggaran inilah yang memengaruhi sekian banyak hajat hidup warga Indonesia. Untuk itu sangat penting melihat sejauh mana perempuan, setengah dari jumlah keseluruhan warga Indonesia, terwakili dalam rangkaian proses kerja di kelima ranah di atas.

Melihat fakta sejarah bahwa perempuan terpinggirkan dalam urusan pemerintahan dan kebijakan publik, Pemerintah telah mendorong keterlibatan perempuan dalam ranah publik dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang Pengarus Utamaan Gender (PUG) oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Semenjak itu rangkaian kebijakan afirmasi pun dirumuskan dan diberlakukan terutama untuk keterwakilan perempuan dalam ranah politik.

Uraian data-data tentang keterwakilan atau representasi perempuan di dalam buku ini akan berfokus pada penyajian data kuantitatif lintas waktu untuk melihat *trend* representasi yang terjadi dari waktu ke waktu di setiap ranah strategis pembuat kebijakan. Adapun konsep representasi yang digunakan dalam tulisan ini merujuk pada literature klasik dalam ilmu politik tentang representasi, yakni buku "*The Concept of Representation*" yang ditulis oleh Hanna Pitkin (1967). Secara sederhana, Pitkin menjelaskan representasi sebagai "bertindak berdasarkan kepentingan yang diwakili dengan cara tanggap (*responsive*) terhadap yang diwakili" (Pitkin 1967: 209). Dengan kata lain, representasi memiliki esensi menghadirkan kembali yang tidak dapat ikut hadir dan mengutamakan relasi yang responsif antara wakil dan yang terwakil. Dalam ilmu politik, konsep dan teori representasi politik telah berkembang pesat dan sarat perdebatan mutakhir (Soeseno 2012). Dalam buku ini, perdebatan konseptual dan teoretik tentang representasi untuk sementara disisihkan agar pembaca dapat menyerap sajian data-data dengan sederhana.

## **1.2 Sistematika Buku Ini**

Kebijakan afirmasi dalam ranah politik pertama kali diterapkan dalam Undang-Undang Partai Politik No. UU No.31 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa kepengurusan partai politik harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Tidak lama berselang, keluarlah UU Pemilu No. 12/2003 yang mengatur afirmasi dalam pencalonan dengan menyatakan bahwa dalam mengajukan calon legislatif, partai politik memperhatikan keterwakilan perempuan. Kemudian kedua undang-undang ini mengalami penguatan pasal afirmasi, yang masing-masing sedikit banyak berdampak pada keterwakilan perempuan dalam kepengurusan DPP partai politik maupun dalam pencalonan legislatif saat menjelang pemilu-pemilu 2009 dan 2014.

Bagian pendahuluan buku ini menguraikan sistematika buku dan isi dari tiap-tiap bagian. Pada bagian kedua, data keterwakilan perempuan dalam lima ranah politik dengan urutan sebagai berikut: keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif, keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu, keterwakilan perempuan dalam kepengurusan DPP partai politik, keterwakilan perempuan dalam birokrasi kementerian dan keterwakilan perempuan dalam pada pimpinan daerah.

Lembaga legislatif merupakan lembaga politik strategis karena mengemban tugas dan fungsi pokok untuk menyusun kebijakan. Lembaga legislatif di Indonesia menduduki jabatan di tingkat nasional maupun lokal yang mencakup Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD I), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota (DPRD II), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tulisan ini ingin melihat data keterwakilan perempuan di lembaga legislatif baik nasional maupun provinsi dan kabupaten/kota sejak kebijakan afirmasi dalam pencalonan pemilu legislatif pertama kali diatur dalam Pemilu No. 12/2003 yang isinya menyatakan “Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen” (Pasal 65). Kebijakan ini kemudian dikuatkan dalam UU Pemilu No. 10/2008 tentang Pemilu 2009, yang menyatakan dalam Pasal 53 “daftar bakal calon legislatif memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan”. Lebih jauh lagi, Pasal 55 menyatakan bahwa “di dalam daftar bakal calon dimaksud tersebut, dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon”.

UU Pemilu No. 8/2012 mempertahankan rumusan aturan afirmasi seperti dalam UU Pemilu No. 10/2008, dengan adanya penguatan yang dilakukan oleh KPU menjelang Pemilu 2014 dengan mengeluarkan Peraturan KPU

(PKPU) No. 7/2013 yang mewajibkan partai politik mencalonkan minimal 30% perempuan di setiap daerah pemilihan. Bagi partai politik yang tidak berhasil mencapai jumlah ini diberikan sanksi tidak dapat mengikuti pemilu di dapil yang bersangkutan. Dalam konteks dinamika kebijakan afirmasi ini, sub bagian representasi perempuan dalam lembaga legislatif melihat representasi perempuan hasil pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014. Secara khusus bagian ini menelusuri data representasi perempuan di lembaga legislatif nasional dan daerah berdasarkan tingkatan lembaga legislatif dan periodisasi sebagai berikut:

- Data jumlah representasi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat RI hasil empat pemilu, yakni DPR-RI masa jabatan 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019;
- Data jumlah representasi perempuan di DPRD Provinsi hasil dua pemilu, yakni DPRD I periode 2009-2014 dan 2014-2019; dan
- Gambaran rata-rata jumlah representasi perempuan di DPRD Kabupaten/Kota hasil dua pemilu, yakni DPRD II periode 2009-2014 dan 2014-2019; dan
- Data jumlah representasi perempuan di Dewan Perwakilan Daerah RI hasil tiga pemilu, yakni DPD periode 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019.

Lembaga penyelenggara pemilihan umum di Indonesia, terdiri dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga atau komisi yang bersifat independen, mandiri, dan tetap yang bertugas menyelenggarakan suatu pemilihan umum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Hasil Amandemen Ketiga pada tahun 2001, Pasal 22 E Ayat 5. Selain bertugas menyelenggarakan pemilihan secara rutin untuk pergantian pemimpin dan wakil rakyat, lembaga ini juga harus memastikan proses pergantian pemimpin tersebut berlangsung adil dan setara. Hal ini penting bagi kelompok-kelompok masyarakat yang sering terabaikan dalam proses

pemilu seperti kelompok perempuan. Data yang akan dibahas dalam sub bagian ini mencakup:

- o Jumlah perempuan di KPU RI periode 2017-2022, 2012-2017, 2007-2012,
- o Jumlah perempuan di KPU Provinsi periode 2018-2023, 2013 – 2018/2014 – 2019, 2008-2013/ 2009-2014, dan 2003-2008/2004-2009
- o Jumlah perempuan di Bawaslu RI periode 2017-2022, 2012-2017 dan 2007-2012
- o Jumlah perempuan di Bawaslu Provinsi 2012-2017, dan Panwaslu 2009

Representasi perempuan dalam kepemimpinan DPP partai politik meliputi data kepemimpinan sepuluh partai politik (parpol), yang terdiri dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Sepuluh parpol tersebut dipilih berdasarkan kriteria keikutsertaan dalam empat pemilu sejak era Reformasi, yakni Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 serta keberhasilan memperoleh kursi di DPR RI sekurang-kurangnya dalam dua pemilu. Kepengurusan yang diamati adalah kepemimpinan partai politik di tingkat pusat atau Dewan Pimpinan Pusat (DPP), dengan pertimbangan sangat besarnya kewenangan DPP dalam menentukan kebijakan partai politik.

Data kepemimpinan DPP parpol diperoleh melalui dokumen Surat Keputusan (SK) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) tentang kepemimpinan DPP Partai Politik, yang dikeluarkan menjelang pemilu tahun 2004, 2009 dan 2014. Catatannya adalah SK Kepengurusan DPP Parpol untuk Pemilu 1999 tidak tersedia di

Kemenkumham RI. Dengan demikian data kepengurusan Partai Bulan Bintang (PBB) hanya didapatkan dari satu SK Kepengurusan.

Data SK pengurus DPP parpol tersebut diperoleh dari Direktorat Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Data jumlah perempuan dalam DPP parpol kemudian disandingkan dengan instrumen kebijakan yang mengatur partai politik, yakni Undang-Undang (UU) Partai Politik yang dikeluarkan setiap kali menjelang pelaksanaan pemilihan umum (pemilu). Menjelang Pemilu 2004 dikeluarkan UU Partai Politik No. 31 Tahun 2002; sebelum pemilu 2009 terdapat UU Partai Politik No. 2 Tahun 2008 dan UU terakhir tentang Partai Politik adalah UU No. 2 Tahun 2011 yang dijadikan acuan oleh parpol sebelum Pemilu 2014. Sampai saat ini belum ada revisi ataupun UU baru yang menggantikan UU Parpol No. 2/2011.

Data keterwakilan perempuan dalam birokrasi kementerian diperoleh dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang terdiri dari data terpilah jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di 34 Kementerian periode 2014 hingga 2016. Data ini sebelumnya juga telah dipresentasikan pada Indonesia Development Forum (IDF) 2017. Terpenuhinya prinsip keadilan dalam keterwakilan dan keberagaman unsur dalam birokrasi merupakan aspek penting yang dapat secara langsung dikaitkan dengan kemampuan institusional birokrasi memproduksi dan mengimplementasi kebijakan yang efektif, responsif, dan absah. Secara umum data-data yang dikumpulkan menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam struktur birokrasi di 34 Kementerian cenderung proporsional namun ketika ditelusuri lebih jauh dalam struktur jabatan eselon, semakin tinggi jabatan, jumlah PNS perempuan cenderung semakin kecil. Artinya, struktur jabatan eselon tinggi secara tajam masih didominasi oleh PNS laki-laki.



Adapun pada ranah yang terakhir dibahas, yaitu pimpinan daerah. Bagian tulisan ini secara khusus menyoroti jumlah perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah maupun wakil, di Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Cakupan data dibatasi mulai dari terselenggaranya pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung, yakni sejak tahun 2005 hingga tahun 2018. Dalam kurun waktu tersebut, tercatat sudah terlaksana 9 kali Pilkada, baik yang dilakukan bertahap hingga akhirnya dilaksanakan serentak mulai tahun 2015. Bagian tulisan ini hanya menyoroti mereka yang terpilih karena ketersediaan data calon berserak di berbagai sumber dengan standar akurasi yang sulit dipastikan. Bahkan data calon kepala daerah serta wakilnya yang terpublikasi secara lengkap hampir tidak dapat ditemukan. Penting untuk disampaikan juga bahwa secara khusus di bagian ini, keterpilihan perempuan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah disoroti dengan bingkai pikir kepemimpinan, alih-alih representasi karena kedudukan mereka sebagai pucuk pimpinan di daerah.

Bagian terakhir buku mencoba memetakan capaian penerapan kebijakan afirmasi, tantangan dalam penerapannya, konteks global ataupun regional upaya peningkatan keterwakilan perempuan, keterbatasan riset ini dan langkah selanjutnya yang harus dilakukan. Bagian ini ditutup dengan tawaran bentuk arah sasaran rekomendasi kebijakan bagi penguatan representasi perempuan dalam ranah politik.



## BAB II

# Representasi Perempuan di Lembaga Legislatif

Lembaga legislatif merupakan lembaga politik strategis karena mengemban tugas dan fungsi pokok untuk menyusun kebijakan. Lembaga legislatif di Indonesia menduduki jabatan di tingkat nasional maupun lokal yang mencakup Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD I), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD II), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tulisan ini secara khusus akan menelusuri data representasi perempuan di lembaga legislatif nasional dan daerah, sebagai berikut:

- o Data jumlah representasi perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat RI hasil empat pemilu, yakni DPR-RI masa jabatan 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019;
- o Data jumlah representasi perempuan di DPRD Provinsi hasil dua pemilu, yakni DPRD I periode 2009-2014 dan 2014-2019; dan
- o Gambaran rata-rata jumlah representasi perempuan di DPRD Kabupaten/Kota hasil dua pemilu, yakni DPRD II periode 2009-2014 dan 2014-2019; dan
- o Data jumlah representasi perempuan di Dewan Perwakilan Daerah RI hasil tiga pemilu, yakni DPD periode 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019.

### 2.1. Pemilihan Umum dan Perubahan Sistem Pemilu Masa Reformasi

Upaya mendorong representasi perempuan dalam politik melalui kontestasi pemilu menemui momentumnya sejak masa awal Reformasi. Dalam sejarah politik Indonesia, sejak pemilu pertama dilaksanakan pada

1955, sistem yang diterapkan untuk memilih anggota lembaga legislatif adalah sistem pemilu proporsional. Sistem pemilu ini menekankan aspek keterwakilan yang sangat dibutuhkan dalam konteks Indonesia dengan komposisi penduduk dan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat yang sangat beragam. Pada masa Orde Baru, rezim otoriter menggunakan pemilu sebagai alat untuk mengonsentrasikan kekuasaan di tangan segelintir elite dan mendepolitisasi pemilih dengan kebijakan massa mengambang, pelarangan pembentukan partai baru dan penyeragaman ideologi politik. Partisipasi pemilih adalah hasil mobilisasi dan saluran representasi secara praktis ditutup. Partai politik yang sah hanya Golkar, sebagai partai rezim penguasa, dengan PDI dan PPP berada di bawah kontrol pemerintah sehingga tidak bisa menjadi suara alternatif. Penyelenggaraan pemilu adalah semata rekayasa rezim untuk terus menghasilkan kemenangan bagi Partai Golkar.

Dalam masa Reformasi, keterbukaan politik menghasilkan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang mendorong perubahan struktur dan sistem pemerintahan. Perubahan tersebut di antaranya: penghapusan lembaga tertinggi negara, penghapusan keanggotaan lembaga legislatif melalui penunjukan, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian dari lembaga legislatif bikameral bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan juga pemilihan presiden secara langsung. Calon anggota DPR diajukan oleh partai politik, sedangkan calon anggota DPD merupakan calon perseorangan yang mewakili provinsi. Amandemen UUD 1945 juga mengatur dibentuknya suatu Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri (Pasal 22E Ayat 5) yang dengan demikian mengakhiri peran pemerintah sebagai penyelenggara pemilu, seperti berlaku pada Pemilu 1955 dan di masa Orde Baru. Dapat dikatakan esensi reformasi politik dalam pembentukan lembaga-lembaga demokrasi adalah mendorong partisipasi politik dan representasi politik.

Pada Pemilu 1955, seluruh pemilu di masa Orde Baru, serta Pemilu 1999 menggunakan sistem Proporsional Daftar Calon Tertutup. Dalam sistem ini, pemilih berkesempatan memilih nama atau lambang partai dalam kertas suara. Kemudian, partai yang memperoleh kursi menentukan calon terpilih untuk menempati kursi legislatif, berdasarkan urutan yang diajukan dalam daftar calon legislatif (caleg). Dengan demikian, kekuasaan untuk menentukan daftar calon dan calon terpilih sepenuhnya terletak di tangan partai, dalam hal ini pada pengurus pusat partai di tingkat nasional.

Dalam upaya menguatkan kelembagaan partai dan mendorong terbentuknya hubungan wakil rakyat dengan konstituen, sejak Pemilu 2004 diterapkanlah sistem pemilu legislatif proporsional daftar terbuka. Dalam sistem ini, selain dapat memilih nama atau lambang partai, pemilih dapat memilih nama calon legislatif dari partai pilihannya saat pemilu, dan suara mereka dapat menentukan keterpilihan calon yang bersangkutan (melalui penghitungan BPP dan posisi nomor urut). Ini mendorong caleg untuk memiliki kedekatan dengan konstituen dan memperhatikan kepentingan mereka untuk memperoleh suara pemilih pada saat pemilu.

Dalam aturan untuk Pemilu 2009, yakni UU Pemilu No.10/2008, untuk pertama kalinya diatur mengenai ambang batas perolehan suara sah partai (*parliamentary threshold*) untuk diikutkan dalam penghitungan kursi sebesar 2,5% untuk pemilihan DPR RI. Tujuannya untuk mengurangi jumlah partai yang memperoleh kursi di DPR RI. Selain itu, untuk pertama kalinya penetapan daerah pemilihan DPR RI dilakukan oleh DPR dan dicantumkan sebagai lampiran dalam UU Pemilu.

Pada 23 Desember 2008, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 yang membatalkan aturan dalam UU Pemilu No.10/2008 tentang penentuan caleg terpilih dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan nomor urut. Ini untuk menanggapi *judicial review*

terhadap Pasal 55 dan Pasal 214 Huruf a-e UU No.10/2008 yang menyatakan: a) menolak gugatan pemohon terhadap Pasal 55 yang memuat tentang penempatan calon pada daftar calon dan, b) menerima gugatan pemohon terhadap Pasal 214 Huruf a-e yang memuat penentuan calon terpilih. Dalam putusan kedua, MK memutuskan bahwa penentuan calon terpilih didasarkan pada suara terbanyak. Dengan demikian, calon yang memperoleh kursi adalah caleg dengan perolehan suara terbanyak. Dalam keadaan tidak ada yang memenuhi ketentuan tersebut, maka berlaku nomor urut terkecil. Dengan putusan ini, MK membatalkan isi Pasal 214 UU No.10/2008 yang menyebutkan bahwa calon terpilih adalah caleg yang memperoleh suara sebanyak 30% dari BPP.

Selanjutnya, dalam UU Pemilu No.8/2012 beberapa catatan penting adalah dinaikkannya *parliamentary threshold* menjadi 3,5% (Pasal 208) dan hasil Putusan MK tentang penentuan caleg terpilih dengan suara terbanyak dimasukkan ke dalam Pasal 215.

Berikut perbandingan aturan pemilu untuk empat pemilu di masa Reformasi:

**Tabel 2,1**  
**Perbandingan Aturan Pemilu untuk Empat Pemilu**  
**di Masa Reformasi**

Aspek	Pemilu 1999 (UU No.3/1999)	Pemilu 2004 (UU No.12/2003)	Pemilu 2009 (UU No.10/2008)	Pemilu 2014 (UU No.8/2012)
Penyelenggara Pemilu	Anggota KPU terdiri dari perwakilan pemerintah, perwakilan partai politik peserta pemilu, serta anggota independen	Anggota KPU dipilih melalui suatu proses pemilihan yang melibatkan presiden sebagai pengusul nama bakal calon dan DPR yang melaksanakan seleksi lanjutan untuk menentukan hasil akhir nama-nama anggota KPU.	Anggota KPU dipilih melalui suatu proses pemilihan yang melibatkan presiden sebagai pengusul nama bakal calon dan DPR yang melaksanakan seleksi lanjutan untuk menentukan hasil akhir nama-nama anggota KPU.	Anggota KPU dipilih melalui suatu proses pemilihan yang melibatkan presiden dalam pembentukan tim seleksi, lalu hasil seleksi diajukan pada DPR yang melaksanakan seleksi lanjutan untuk menentukan hasil akhir nama-nama anggota KPU.
Sistem Pemilihan	Sistem proporsional dengan daftar tertutup	Sistem proporsional dengan daftar terbuka	Sistem proporsional dengan daftar terbuka	Sistem proporsional dengan daftar terbuka
Daerah Pemilihan (Dapil)	Wilayah administratif (provinsi, kabupaten dan kota)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penetapan dapil dilakukan oleh KPU</li> <li>- Dapil DPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penetapan dapil untuk pemilihan DPR RI dilakukan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penetapan dapil untuk pemilihan DPR RI ditetapkan</li> </ul>

Aspek	Pemilu 1999 (UU No.3/1999)	Pemilu 2004 (UU No.12/2003)	Pemilu 2009 (UU No.10/2008)	Pemilu 2014 (UU No.8/2012)
		<p>adalah provinsi atau bagian-bagian dari provinsi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapil DPRD Provinsi adalah kabupaten /kota</li> <li>- Dapil DPRD Kabupaten /Kota adalah kecamatan</li> </ul>	<p>oleh anggota DPR RI</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapil DPR adalah provinsi atau bagian-bagian dari provinsi</li> <li>- Dapil DPRD Provinsi adalah kabupaten/ kota</li> <li>- Dapil DPRD Kabupaten/ Kota adalah kecamatan</li> </ul>	<p>dalam UU Pemilu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapil DPR adalah provinsi atau bagian-bagian dari provinsi</li> <li>- Dapil anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/ kota atau gabungan kabupaten/kota</li> <li>- Dapil anggota DPRD Kabupaten/ Kota adalah kecamatan atau gabungan kecamatan</li> </ul>
Cara pemberian suara	Mencoblos lambang partai	Mencoblos nama dan/atau lambang partai	Memberi tanda satu kali pada nama partai atau lambang partai atau nama calon	Mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik
Syarat	<i>Electoral</i>	<i>Electoral</i>	<i>Parliamentary</i>	<i>Parliamentary</i>



Aspek	Pemilu 1999 (UU No.3/1999)	Pemilu 2004 (UU No.12/2003)	Pemilu 2009 (UU No.10/2008)	Pemilu 2014 (UU No.8/2012)
ambang batas	<i>threshold</i> 2% (untuk mengikuti pemilu berikut)	<i>threshold</i> 3% (untuk mengikuti pemilu berikut)	<i>threshold</i> 2,5% (untuk diikutsertakan dalam penghitungan kursi)	<i>threshold</i> 3,5% (untuk diikutsertakan dalam penghitungan kursi)
Pembagian Kursi	3-12 kursi per dapil	3-12 kursi per dapil	3-10 kursi per dapil DPR  3-12 kursi per dapil DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota	3-10 kursi per dapil DPR  3-12 kursi per dapil DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten / Kota
Penentuan Caleg terpilih	Nomor urut	Memenuhi 100% BPP atau nomor urut	Memenuhi 30% BPP atau nomor urut  Diubah menjadi berdasarkan suara terbanyak berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caleg dengan suara terbanyak</li> <li>- Jika suara terbanyak diperoleh 2 calon atau lebih dengan jumlah sama, caleg terpilih adalah yang suaranya lebih menyebar dengan</li> </ul>

Aspek	Pemilu 1999 (UU No.3/1999)	Pemilu 2004 (UU No.12/2003)	Pemilu 2009 (UU No.10/2008)	Pemilu 2014 (UU No.8/2012)
				memperhatikan keterwakilan perempuan - Jika caleg terpilih jumlahnya kurang dari kursi yang diperoleh partai, kursi diisi oleh caleg yang memperoleh suara terbanyak berikutnya

## 2.2. Mendorong Peningkatan Keterwakilan Perempuan Melalui Kebijakan Afirmasi dalam Undang-Undang Pemilu

Sebagaimana diuraikan pada bagian awal bab ini, dalam masa Reformasi upaya membentuk institusi perwakilan yang demokratis menemui momentumnya. Pembungkaman kekuatan lain di luar penguasa dan ditutupnya ruang bagi suara alternatif atau oposisi semasa Orde Baru membuat salah satu prioritas utama Reformasi adalah memperbaiki kualitas representasi politik. Perempuan sebagai salah satu kelompok yang paling terabaikan kepentingannya, harus terlibat dalam politik untuk langsung memperjuangkan kepentingannya dalam proses kebijakan. Untuk itu perempuan harus memasuki kontestasi politik pemilu. Dalam konteks inilah, gerakan perempuan mendorong diadopsinya kebijakan

afirmasi bagi perempuan dalam politik, yaitu dalam undang-undang pemilu terutama pasal pencalonan.

Perjuangan gerakan perempuan untuk mendorong DPR memasukkan pasal afirmasi dalam UU Pemilu, antara lain, dilakukan dengan menyusun rekomendasi kebang afirmasi, kampanye publik, dan lobi dengan para anggota DPR untuk memasukkan pasal afirmasi saat pembahasan rancangan undang-undang tentang pemilu menjelang Pemilu 2004. Berbagai upaya ini membuat Komisi II DPR, yang membahas rancangan UU Pemilu, dan fraksi-fraksi mempertimbangkan secara serius penerapan afirmasi. Akhirnya, ketentuan afirmasi berhasil masuk dalam UU Pemilu No.12/2003 yang isinya menyebutkan: "Setiap partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen" (Pasal 65). Pasal ini membuka kesempatan bagi perempuan dengan memaksa partai politik untuk merekrut dan mencalonkan perempuan dalam daftar calon pemilu legislatif. Hasilnya, setengah dari partai politik peserta pemilu 2004 menempatkan 30% perempuan dalam daftar calon legislatifnya. Namun, bentuknya yang hanya merupakan himbauan, dan tidak adanya sanksi, membuat kebijakan afirmasi tidak efektif dalam penerapannya.

Pengalaman selama proses Pemilu 2004 meyakinkan gerakan perempuan untuk memperkuat kebijakan afirmatif dalam paket undang-undang politik untuk Pemilu 2009. Selain pencalonan dalam pemilu, afirmasi juga perlu diperkuat dalam UU Partai Politik. Maka didoronglah penambahan terhadap pasal afirmasi bagi perempuan dalam UU Partai Politik. Selain dalam fungsi rekrutmen dan kepengurusan, UU Partai Politik No.2/2008 juga menyebutkan bahwa partai memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender dalam pendidikan politik. Sementara, evaluasi terhadap penerapan afirmasi dalam UU Pemilu No.12/2003 memperlihatkan lemahnya penerapan pasal pencalonan untuk perempuan. Dari 24 peserta pemilu

hanya 14 partai yang berhasil mengajukan minimal 30% caleg perempuan dalam daftar calon, sementara sisanya, termasuk partai besar seperti Golkar dan PDIP, tidak mencapai jumlah tersebut.

Untuk itulah penguatan pasal afirmasi didesakkan lagi pada pembahasan rancangan undang-undang pemilu berikutnya. Berkat advokasi gerakan perempuan dalam kolaborasi dengan beberapa politisi perempuan di DPR, UU Pemilu No.12/2003 mengatur partai politik untuk membuat daftar calon legislatif yang 30% diisi oleh caleg perempuan. Pemilu 2004 menghasilkan 11% anggota legislatif perempuan dari keseluruhan anggota DPR RI, suatu peningkatan dari jumlah anggota perempuan DPR RI periode sebelumnya.

Ketentuan afirmasi kemudian lebih dikuatkan dalam UU Pemilu No.10/2008 tentang Pemilu 2009, yang dalam Pasal 53 menyebutkan: "daftar bakal calon legislatif memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan". Lebih jauh lagi, Pasal 55 menyebutkan bahwa, "di dalam daftar bakal calon dimaksud tersebut, dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu orang perempuan bakal calon".

Catatan menjelang Pemilu 2009, seperti telah diuraikan di atas, adalah keluarnya putusan MK No.22-24/PUU-VI/2008 bahwa caleg terpilih adalah caleg dengan perolehan suara terbanyak. Putusan ini membatalkan ketentuan dalam UU Pemilu No. 10/2008 mengenai penentuan caleg terpilih, yaitu caleg yang memperoleh 30% BPP, atau jika tidak ada caleg yang memenuhi 30% BPP maka caleg terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut dalam daftar calon. Putusan ini merupakan pukulan bagi gerakan perempuan saat itu, yang telah merancang upaya afirmasi dari hulu ke hilir, yaitu pengaturan sedemikian rupa untuk mendorong lebih terbukanya akses perempuan pada kontestasi pemilu yang sudah dilakukan sejak dari proses seleksi internal partai politik, penempatan mereka di daftar caleg, sampai pada mekanisme penentuan calon terpilih

sebagaimana diatur dalam UU Pemilu No.10/2008 untuk meningkatkan kemungkinan keterpilihan mereka. Dengan keluarnya putusan MK ini, caleg perempuan harus menghadapi arena kontestasi yang berbeda, antara lain dengan makin kerasnya persaingan dengan caleg sesama partai, selain dengan caleg partai lain, di tengah tantangan keterbatasan sumber daya dan pengalaman perempuan.

Pemilu 2009 menghasilkan terpilihnya 18% anggota perempuan dari keseluruhan anggota DPR RI periode 2009-2014. Ini merupakan peningkatan signifikan dari persentase perempuan di DPR RI periode sebelumnya sebesar 11%. Di tengah berbagai tantangan dan hambatan, caleg perempuan berhasil membuktikan diri mampu berkontestasi dalam pemilu proporsional terbuka dengan mekanisme suara terbanyak untuk penentuan calon terpilih.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa kebijakan afirmasi dalam pencalonan legislatif perempuan memiliki dinamikanya dari periode satu ke periode berikutnya. Berikut di bawah ini adalah tabel yang memperlihatkan dinamika tersebut.

**Tabel 2.2**  
**Dinamika Kebijakan Afirmasi dalam UU Pemilu**

Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
UU Pemilu No.12/2003 calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dengan <b>memperhatikan</b>	UU Pemilu No.10/2008 daftar calon yang diajukan parpol <b>memuat 30% perempuan dan penempatannya</b>	UU Pemilu No.8/2012 (ketentuan yang sama dengan UU 10/2008), <b>diperkuat dengan PKPU No.7/2013</b>	UU Pemilu No.7/2017 : Sama dengan ketentuan dalam UU No.8/2012

<b>keterwakilan perempuan 30%</b>	minimal satu perempuan dalam setiap tiga nama calon.	yang mewajibkan pencalonan perempuan sebagaimana diatur dalam UU harus dilakukan di setiap dapil.	
-----------------------------------	--	---	--

### **2.3. Representasi Perempuan di Lembaga Legislatif hasil Pemilu-Pemilu Reformasi**

Bagian ini akan menguraikan data-data representasi perempuan di lembaga legislatif, yaitu di DPR RI untuk periode 1999-2004, 2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019; DPRD provinsi periode 2009-2014 dan 2014-2019; DPRD kabupaten/kota periode 2009-2014 dan 2014-2019; serta DPR RI periode 2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019.

#### **2.3.1. Dewan Perwakilan Rakyat RI**

Pemilu Legislatif 1999 untuk memilih anggota DPR RI diikuti oleh 48 partai, dengan 21 partai yang kemudian berhasil mendapatkan kursi. Berikut jumlah kursi perempuan berdasarkan asal partai, dengan hanya menyebutkan 8 partai yang memiliki anggota perempuan dari 21 partai yang memperoleh kursi.

**Tabel 2.3**  
**Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 1999-2004**

No.	Partai Politik	Kursi Partai	Kursi Perempuan	Persen Kursi Perempuan
1.	PDI Perjuangan	153	16	10,46%
2.	Golkar	120	15	12,5%
3.	PKB	51	4	7,84%
4.	PPP	58	3	5,17%
5.	PAN	34	1	2,94%
6.	Partai Bulan Bintang	13	1	7,69%
7.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5	1	20%
8.	Partai Keadilan	7	1	14,29%
<b>Total</b>		462	42	9,09%

Tabel di atas memperlihatkan perolehan kursi perempuan untuk keanggotaan DPR RI. Dari 500 anggota DPR RI periode 1999-2004, sebanyak 462 anggota yang dipilih melalui pemilu dan 38 anggota yang diangkat dari unsur TNI/POLRI. Data menunjukkan, walaupun PDIP dan Golkar menempati urutan pertama dan kedua peraih kursi terbanyak, namun persentase tertinggi kursi perempuan dicapai oleh partai PDKB dengan 20% atau 1 dari 5 kursi. Di urutan kedua adalah Partai Keadilan yang meraih 1 kursi perempuan dari total 7 kursi, atau 14,29%. Di urutan ketiga adalah Golkar yang meraih 12,5% atau 15 perempuan dari total 120 anggota. PDIP berada di urutan keempat dengan persentase 10,46%, atau 16 kursi perempuan dari total 153 kursi.

Pemilu 2004 diikuti oleh 24 partai, dan menghasilkan 16 partai yang memperoleh kursi di DPR RI. Kursi terbanyak diraih oleh Golkar sebanyak 128, disusul oleh PDIP dengan 109, dan PPP meraih 58. Berikut adalah perolehan kursi perempuan berdasarkan partai pada Pemilu 2004

**Tabel 2.4**  
**Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2004-2009**

No.	Partai Politik	Kursi Partai	Kursi Perempuan	Persen Kursi Perempuan
1.	Golkar	128	18	14%
2.	PDI Perjuangan	109	12	11%
3.	PPP	58	3	5,17%
4.	Demokrat	55	6	10,9%
5.	PAN	53	7	13,20%
6.	PKB	52	7	13,46%
7.	PKS	45	3	6,68
8.	Partai Bintang Reformasi	14	2	14,28%
9.	Partai Damai Sejahtera	13	3	23,07%
10.	Partai Bulan Bintang	11	0	0
11.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	4	0	0
12.	Partai Karya Peduli Bangsa	2	0	0
13.	Partai Pelopor	3	0	0
14.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	1	0	0
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1	0	0
16.	PNI Marhaen	1	0	0
<b>Total</b>		550	61	11,09%

Tabel di atas memperlihatkan persentase tertinggi kursi perempuan DPR RI periode 2004-2009 dicapai oleh Partai Damai Sejahtera sebesar 23,07% (3 kursi perempuan dari total 13 kursi), dan perolehan terendah diperoleh Partai Persatuan Pembangunan sebesar 5,17% (3 kursi perempuan dari total 58 kursi). Golkar dan PDIP yang secara berturut-turut berada di posisi pertama dan kedua dalam jumlah perolehan kursi, secara proporsional tidak mampu menyumbang persentase kursi perempuan.



Pemilu 2009 diikuti oleh 38 partai politik. Dalam Pemilu 2009 ini sudah diberlakukan aturan *parliamentary threshold* sebesar 2,5%. Berdasarkan hasil perolehan suara, terdapat 9 partai yang berhasil memperoleh minimal 2,5% suara nasional dan dengan demikian berhak mendapatkan kursi di DPR RI.

Berdasarkan hasil Pemilu 2009, Partai Demokrat sebagai peraih kursi terbanyak juga menyumbangkan jumlah (absolut) anggota perempuan terbanyak, diikuti oleh Golkar dan PDIP di tempat kedua dan ketiga. Dalam masa pencalonan, persentase tertinggi caleg perempuan dalam daftar calon diajukan oleh PKS, yaitu 36,61%, diikuti oleh PDIP dengan 35,41% perempuan dari jumlah total caleg, dan PKB dengan 33,67% caleg perempuan. Dari keseluruhan jumlah perempuan di DPR, 69% berasal dari tiga partai pemilik kursi terbanyak. Jumlah anggota DPR perempuan dari tiap partai dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 2.5**  
**Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2009-2014**

No.	Partai Politik	Total Kursi	Jumlah Kursi Perempuan
1.	Demokrat	149	35 (23,5%)
2.	Golkar	106	18 (16,9%)
3.	PDIP	94	17 (18,1%)
4.	PKS	57	3 (5,3%)
5.	PAN	46	7 (15%)
6.	PPP	38	5 (13,2%)
7.	PKB	28	7 (25%)
8.	Gerindra	26	4 (15,4%)
9.	Hanura	17	4 (25%)

Tabel di atas memperlihatkan persentase tertinggi kursi perempuan di DPR RI periode 2009-2014 dicapai oleh PKB, yaitu 25% (7 perempuan dari total 28 anggota) dan Hanura juga sebesar 25% (4 kursi perempuan dari total 17 kursi). Demokrat sebagai partai dengan perolehan kursi terbanyak, secara signifikan juga menyumbang kursi perempuan sebesar 23,5% dan terbanyak secara jumlah absolut. Sementara partai dengan perolehan kursi perempuan terendah adalah PKS dengan 5,3% atau 3 kursi perempuan dari total 57 kursi, yang dengan demikian menjadi satu-satunya partai dengan perolehan kursi perempuan di bawah 10%. Ini merupakan hal yang ironis, mengingat persentase caleg perempuan PKS adalah yang tertinggi dibandingkan partai-partai lain sebagaimana disebutkan di atas.

Pemilu 2014 diikuti oleh 12 partai peserta pemilu. Berdasarkan perolehan suara, 10 partai berhasil memperoleh minimal 3,5% *parliamentary threshold* seperti ditetapkan dalam UU Pemilu No.8/2012. Pemilu 2014 menghasilkan caleg perempuan terpilih DPR RI berjumlah 97 orang. Jumlah terbanyak perempuan terpilih berasal dari PDIP sebesar 21,65%. Di urutan kedua adalah Golkar dengan 16,4%, dan di urutan ketiga Demokrat dengan 13,40%. PKS memiliki jumlah terkecil dengan hanya satu orang perempuan terpilih atau 1,03%. Berikut adalah tabel jumlah kursi perempuan di DPR RI tahun 2014 berdasarkan partai politik.

**Tabel 2.6**  
**Jumlah Kursi Perempuan Partai Politik DPR RI 2014-2019**

No.	Partai Politik	Total Kursi Partai	Jumlah Kursi Perempuan	Persen Kursi Perempuan per Partai
1.	PDI Perjuangan	109	21	19%
2.	Golkar	91	16	17%
3.	Gerindra	73	11	15%

No.	Partai Politik	Total Kursi Partai	Jumlah Kursi Perempuan	Persen Kursi Perempuan per Partai
4.	Demokrat	61	13	21%
5.	PAN	49	9	18%
6.	PKB	47	10	21%
7.	PKS	40	1	3%
8.	PPP	39	10	26%
9.	Nasdem	35	4	11%
10	Hanura	16	2	12%
<b>Jumlah</b>		<b>560</b>	<b>97</b>	<b>17%</b>

Tabel di atas menunjukkan bahwa partai dengan persentase kursi perempuan tertinggi adalah PPP dengan 26% (10 kursi perempuan dari total 39 kursi). Persentase kedua tertinggi adalah Demokrat dan PKB, yang masing-masing mencapai 21% kursi perempuan. Jumlah terendah adalah PKS, yaitu 3% atau hanya satu kursi perempuan dari total 40 kursi yang diperoleh partai tersebut.

Sebagai informasi tambahan, sebaran calon perempuan pada daerah pemilihan DPR RI juga relevan untuk dilihat sebagai bagian dari upaya mendapatkan latar belakang dari representasi perempuan di DPR RI. Dalam tulisan ini, yang dilihat hanya daerah pemilihan pada dua pemilu, yakni Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Melalui UU Pemilu No.10/2008, DPR menetapkan 77 daerah pemilihan DPR RI dengan besaran kursi antara 3-10, mengecil dari besaran pada Pemilu 2004 yaitu 3-12. Dari total 77 dapil, terdapat 22 dapil yang keterpilihan perempuannya minimal 30%. Ada satu dapil dengan keterpilihan perempuan 100% yaitu Maluku Utara. Berikut daftar dapil dengan keterpilihan perempuan dengan jumlah 30% atau lebih.

**Tabel 2.7**  
**Daerah Pemilihan dengan Keterpilihan Perempuan DPR RI Minimal**  
**30% pada Pemilu 2009**

No.	Daerah Pemilihan	Alokasi Kursi	Jumlah Calon Perempuan Terpilih	Persen Perempuan Terpilih
1.	Maluku Utara	3	3	100
2.	Jawa Barat 4	6	4	66,67
3.	Kepulauan Riau	3	2	66,67
4.	Sulawesi Selatan 1	8	4	50
5.	Banten 1	6	3	50
6.	Jawa Timur 9	6	3	50
7.	Sulawesi Utara	6	3	50
8.	Bengkulu	4	2	50
9.	Jambi	7	3	42,8
10.	DKI Jakarta 2	7	3	42,8
11.	Jawa Barat 1	7	3	42,8
12.	Jawa Timur 2	7	3	42,8
13.	Jawa Barat 2	10	4	40
14.	Jawa Barat 7	10	4	40
15.	Jawa Timur 8	10	4	40
16.	Jawa Timur 5	8	3	37,5
17.	Jawa Timur 7	8	3	37,5
18.	Jawa Timur 6	9	3	33,3
19.	Kalimantan Tengah	6	2	33,3
20.	Gorontalo	3	1	33,3
21.	Papua Barat	3	1	33,3
22.	Papua	10	3	30

Sementara itu, terdapat 27 dapil yang tidak memiliki keterpilihan perempuan, seperti dirinci dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 2.8**  
**Daerah Pemilihan Tanpa Keterpilihan Perempuan untuk Kursi**  
**DPR RI pada Pemilu 2009**

No.	Daerah Pemilihan	Alokasi Kursi
1.	Aceh 1	6
2.	Aceh 2	7
3.	Sumatera Utara 2	10
4.	Sumatera Utara 3	10
5.	Sumatera Barat 2	6
6.	Riau 1	6
7.	Sumatera Selatan 1	8
8.	Bangka Belitung	3
9.	DKI Jakarta 1	6
10.	Jawa Barat 5	9
11.	Jawa Barat 6	6
12.	Banten 2	6
13.	Jawa Tengah 1	8
14.	Jawa Tengah 2	7
15.	Jawa Tengah 7	7
16.	Jawa Tengah 8	8
17.	Jawa Tengah 10	7
18.	Jawa Timur 3	7
19.	Jawa Timur 10	6
20.	Jawa Timur 11	8
21.	Bali	9
22.	Nusa Tenggara Barat	10
23.	Nusa Tenggara Timur	6
24.	Kalimantan Selatan 1	6
25.	Kalimantan Selatan 2	5
26.	Sulawesi Selatan 2	9
27.	Sulawesi Barat	3

Pada periode berikutnya, berdasarkan asal daerah pemilihan terdapat beberapa dapil yang keterpilihan anggota perempuannya di DPR RI 2014 mencapai 30% atau lebih:

**Tabel 2.9**  
**Daerah Pemilihan Pemilu 2014 dengan Keterpilihan Perempuan Minimal 30%**

No.	Daerah Pemilihan	Alokasi Kursi	Jumlah Caleg Perempuan Terpilih	Pemilu 2014 (%)	Pemilu 2009 (%)	Perubahan
1.	Bengkulu	4	3	75,0	50	Naik 25%
2.	Sulawesi Barat	3	2	66,7	0	Naik 66,7%
3.	Jawa Barat 4	6	4	66,7	66,7	Tidak ada
4.	Jawa Tengah 4	7	4	57,1	14,29	Naik 42,81%
5.	Maluku	4	2	50,0	25	Naik 25%
6.	Banten 1	6	3	50,0	50	Tidak ada
7.	Jawa Tengah 8	8	3	37,5	0	Naik 37,5%
8.	Kalimantan Timur	8	3	37,5	25	Naik 12,5%
9.	Sulawesi Selatan 1	8	3	37,5	50	Turun 12,5%
10.	Kepulauan Riau	3	1	33,3	66,7	Turun 33,3%
11.	Maluku Utara	3	1	33,3	100	Turun 66,7%
12.	DKI Jakarta 1	6	2	33,3	0	Naik 33,3%
13.	Jawa Barat 6	6	2	33,3	0	Naik 33,3%
14.	Sulawesi Utara	6	2	33,3	50	Turun 12,5%
15.	Sumatera Selatan 2	9	3	33,3	11,11	Turun 22,2%
16.	Lampung 2	9	3	33,3	22,22	Naik 11,1%

No.	Daerah Pemilihan	Alokasi Kursi	Jumlah Caleg Perempuan Terpilih	Pemilu 2014 (%)	Pemilu 2009 (%)	Perubahan
17.	Jawa Barat 7	10	3	30,0	40	Turun 10%
18.	Kalimantan Barat	10	3	30,0	10	Naik 20%

Tabel di atas memperlihatkan bahwa terdapat beberapa daerah pemilihan dengan keterpilihan caleg perempuan konsisten minimal 30% dari Pemilu 2009 sampai Pemilu 2014, seperti Bengkulu, Jawa Barat 4, Sulawesi Selatan 1, Kepulauan Riau, Maluku Utara, Sulawesi Utara, dan Jawa Barat 7. Pada Pemilu 2014 terdapat 18 dapil dengan keterpilihan caleg perempuan minimal 30%, yang merupakan penurunan dari Pemilu 2009 sebanyak 22 dapil. Keberhasilan pencalonan perempuan di seluruh daerah pemilihan menjelang Pemilu 2014 sangat erat kaitannya dengan dikeluarkannya penguatan kebijakan afirmatif, yakni melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.7/2013 yang mewajibkan semua partai peserta pemilu memenuhi daftar calon tetap di seluruh daerah pemilihan dengan mencantumkan sekurang-kurangnya 30% perempuan. Hal ini semakin diteguhkan dengan komentar dari komisioner KPU 2009-2014, Ida Budhiati, yang menyatakan bahwa dalam pengalamannya ia dapat menyaksikan sanksi administratif (tidak diikutsertakan dalam pemilu di dapil) terbukti efektif dalam mendorong aturan undang-undang maupun PKPU.<sup>1</sup> Dalam hal pencalonan perempuan, sanksi administratifnya adalah memberikan kesempatan pada seluruh partai peserta Pemilu 2014 untuk mengisi daftar calon tetap (DCT) di setiap daerah pemilihan dengan minimal 30% perempuan. Jika hingga tenggat waktu yang ditentukan ternyata masih belum juga terpenuhi, maka partai yang tidak dapat memenuhi pencalonan tersebut tidak dapat berkontestasi pada daerah pemilihan yang bersangkutan.

<sup>1</sup> Wawancara dengan Ida Budhiati pada 30 Mei 2018.

### 2.3.2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota

Untuk DPRD tingkat provinsi, hasil Pemilu Legislatif 2009 memperlihatkan bahwa rata-rata perolehan kursi perempuan adalah 16% (321 kursi perempuan dari total 2005 kursi), dengan perincian untuk tiap provinsi sebagai berikut:

**Tabel 2.10**  
**Perolehan Kursi Laki-Laki dan Perempuan di DPRD Provinsi**  
**Periode 2009-2014**

No	Provinsi	Jumlah Anggota DPRD			Persentase	
		Perempuan	Laki-Laki	Total	Perempuan	Laki-Laki
1	Aceh	5	64	69	5,80	94,20
2	Sumatera Utara	20	80	100	20,00	80,00
3	Sumatera Barat	7	48	55	12,73	87,27
4	Riau	7	48	55	12,73	87,27
5	Jambi	5	40	45	11,11	88,89
6	Sumatera Selatan	12	63	75	16,00	84,00
7	Bengkulu	7	38	45	15,56	84,44
8	Lampung	14	61	75	18,67	81,33
9	Bangka Belitung	5	40	45	11,11	88,89
10	Kepulauan Riau	7	38	45	15,56	84,44
11	DKI Jakarta	22	72	94	23,40	76,60
12	Banten	14	71	85	16,47	83,53
13	Jawa Barat	25	75	100	25,00	75,00
14	Jawa Tengah	21	79	100	21,00	79,00
15	DI Yogyakarta	11	44	55	20,00	80,00
16	Jawa Timur	18	82	100	18,00	82,00
17	Bali	4	51	55	7,27	92,73
18	NTB	6	49	55	10,91	89,09



No	Provinsi	Jumlah Anggota DPRD			Persentase	
		Perempuan	Laki-Laki	Total	Perempuan	Laki-Laki
19	NTT	3	52	55	5,45	94,55
20	Kalimantan Barat	4	51	55	7,27	92,73
21	Kalimantan Tengah	8	37	45	17,78	82,22
22	Kalimantan Selatan	7	48	55	12,73	87,27
23	Kalimantan Timur	11	44	55	20,00	80,00
24	Sulawesi Utara	10	35	45	22,22	77,78
25	Sulawesi Tengah	8	37	45	17,78	82,22
26	Sulawesi Selatan	12	63	75	16,00	84,00
27	Sulawesi Tenggara	7	38	45	15,56	84,44
28	Gorontalo	9	36	45	20,00	80,00
29	Sulawesi Barat	4	41	45	8,89	91,11
30	Maluku	14	31	45	31,11	68,89
31	Maluku Utara	4	41	45	8,89	91,11
32	Papua	4	52	56	7,14	92,86
33	Papua Barat	6	38	44	13,64	86,36
<b>TOTAL</b>		320	1688	2008	15,94	84,06

Rata-rata perolehan kursi perempuan sebanyak 16% memperlihatkan masih sangat rendahnya keterpilihan perempuan di tingkat provinsi, jauh di bawah amanat undang-undang yang menghimbau keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Hasil penelusuran menunjukkan bahwa dari 33 provinsi, hanya DPRD Provinsi Maluku Utara yang berhasil mencapai 30% kursi perempuan, yaitu sebesar 31,11%. Selebihnya, hanya terdapat sembilan provinsi lain yang berhasil memperoleh lebih dari 20% kursi perempuan DPRD. Berikut tabel yang menunjukkan sembilan DPRD provinsi dengan anggota perempuan lebih dari 20%:

**Tabel 2.11**  
 **DPRD Provinsi Periode 2009-2014 dengan Kursi Perempuan**  
 **Minimal 20%**

No.	Provinsi	Total Kursi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
1	Maluku	45	14	31,11%
2	Jawa Barat	100	25	25%
3	DKI Jakarta	94	23	24,47%
4	Sulawesi Utara	45	10	22,22%
5	Jawa Tengah	100	21	21%
6	Kalimantan Timur	53	11	20,75%
7	Sumatera Utara	100	20	20%
8	Yogyakarta	55	11	20%
9	Gorontalo	45	9	20%

Sementara itu masih terdapat 7 DPRD provinsi dengan kursi perempuan di bawah 10%, seperti perincian dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 2.12**  
 **DPRD Provinsi Periode 2009-2014**  
 **dengan Kursi Perempuan 10% atau Lebih Rendah**

No.	Provinsi	Total Kursi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
1.	Sulawesi Barat	45	4	8,89%
2.	Bali	55	4	7,27%
3.	Kalimantan Barat	55	4	7,27%
4,	Papua	56	4	7,14%
5.	Maluku Utara	45	3	6,67%
6.	Aceh	69	4	5,80%
7.	Nusa Tenggara Timur	54	3	5,56%

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa persentase kursi perempuan di DPRD provinsi masih sangat rendah dibandingkan dengan kursi laki-laki. Walaupun tidak ada lagi DPRD provinsi yang tidak ada kursi perempuannya, data menunjukkan bahwa persebarannya tidak merata karena masih ada DPRD provinsi yang keterwakilan perempuannya di bawah 10%.

Data nomor urut caleg terpilih di DPRD provinsi menunjukkan bahwa sebagian besar perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD provinsi dicalonkan pada nomor urut 1, yaitu sebesar 41%. Sementara itu, 20% dicalonkan pada nomor urut 2, dan 24% nomor urut 3.

Pada periode berikutnya, data perolehan kursi di DPRD provinsi periode 2014-2019 memperlihatkan rata-rata perolehan kursi perempuan sebesar 16% (336 dari 1.776 kursi). Berikut adalah data lengkap perolehan kursi perempuan di DPRD provinsi hasil Pemilu 2014:

**Tabel 2.13**  
**Persentase Kursi Perempuan DPRD Provinsi Periode 2014-2019**

No.	Provinsi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan	Kursi Laki-laki	% Kursi Laki-laki	Total Kursi
1	Aceh	12	14,81	69	85,19	81
2	Sumatera Utara	13	13,00	87	87,00	100
3	Sumatera Barat	6	9,23	59	90,77	65
4	Riau	18	27,69	47	72,31	65
5	Kepulauan Riau	6	13,33	39	86,67	45
6	Jambi	7	12,73	48	87,27	55
7	Sumatera Selatan	13	17,33	62	82,67	75
8	Bangka Belitung	5	11,11	40	88,89	45
9	Bengkulu	8	17,78	37	82,22	45
10	Lampung	14	16,47	71	83,53	85

No.	Provinsi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan	Kursi Laki-laki	% Kursi Laki-laki	Total Kursi
11	DKI Jakarta	19	17,92	87	82,08	106
12	Jawa Barat	22	22,00	78	78,00	100
13	Banten	16	18,82	69	81,18	85
14	Jawa Tengah	23	23,00	77	77,00	100
15	DI Yogyakarta	6	10,91	49	89,09	55
16	Jawa Timur	23	23,00	77	77,00	100
17	Bali	5	9,09	50	90,91	55
18	Nusa Tenggara Barat	5	7,69	60	92,31	65
19	Nusa Tenggara Timur	6	9,23	59	90,77	65
20	Kalimantan Barat	7	10,77	58	89,23	65
21	Kalimantan Tengah	10	22,22	35	77,78	45
22	Kalimantan Selatan	7	12,73	48	87,27	55
23	Kalimantan Timur	6	10,91	49	89,09	55
24	Sulawesi Utara	14	31,11	31	68,89	45
25	Sulawesi Tengah	7	15,56	38	84,44	45
26	Sulawesi Selatan	16	18,82	69	81,18	85
27	Sulawesi Tenggara	8	17,78	37	82,22	45
28	Gorontalo	12	26,67	33	73,33	45
29	Sulawesi Barat	8	17,78	37	82,22	45
30	Maluku	12	26,67	33	73,33	45
31	Maluku Utara	4	8,89	41	91,11	45
32	Papua	6	10,53	51	89,47	57
33	Papua Barat	1	2,22	44	97,78	45
<b>TOTAL</b>		<b>345</b>	<b>16,32</b>	<b>1769</b>	<b>83,68</b>	<b>2114</b>

Tabel di atas memperlihatkan bahwa rata-rata perolehan kursi perempuan di DPRD tingkat provinsi hasil Pemilu 2014 adalah 16%. Ini berarti tidak ada peningkatan dari rata-rata hasil Pemilu 2009 yang juga sebesar 16%.

Dengan demikian, perolehan kursi perempuan tetap sangat rendah dibandingkan rata-rata kursi laki-laki. Persentase kursi perempuan tertinggi ada di DPRD Sulawesi Utara sebesar 31,11%, yang merupakan satu-satunya provinsi dengan 30% kursi atau lebih. Persentase terendah adalah DPRD Papua Barat sebesar 2,22%, yang merupakan penurunan sangat drastis dari perolehan provinsi tersebut di 2009 sebesar 13,64%.

Selebihnya, hanya ada tujuh provinsi dengan perolehan kursi perempuan di atas 20%. Ini juga merupakan penurunan dari hasil Pemilu 2009 saat ada sembilan DPRD provinsi dengan perolehan kursi perempuan lebih dari 20%. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan ketujuh DPRD provinsi dengan perolehan kursi lebih dari 20% hasil Pemilu 2014

**Tabel 2.14**  
**DPRD Provinsi Periode 2014-2019 dengan Kursi Perempuan**  
**Minimal 20%**

No.	Provinsi	Total Kursi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
1.	Riau	65	18	27,69
2.	Jawa Barat	100	22	22,00
3.	Jawa Tengah	100	23	23,00
4.	Jawa Timur	100	23	23,00
5.	Kalimantan Tengah	45	10	22,22
6.	Gorontalo	45	12	26,67
7.	Maluku	45	12	26,67

Tabel di atas memperlihatkan hanya DPRD Provinsi Riau yang memiliki kursi perempuan di atas 25% dan ini merupakan peningkatan dari kursi perempuan DPRD provinsi tersebut hasil Pemilu 2009 dengan 18,18%. DPRD provinsi lain seperti Maluku dengan persentase kursi perempuan 26,67% mengalami penurunan dibandingkan hasil Pemilu 2009 sebesar

31,11%. Demikian juga DPRD Provinsi Jawa Barat dengan kursi perempuan 22%, merupakan penurunan dibandingkan kursi provinsi tersebut hasil Pemilu 2009 sebesar 25%.

Sama seperti hasil Pemilu 2009, hasil Pemilu 2014 memperlihatkan bahwa tidak ada lagi DPRD provinsi yang tidak memiliki anggota perempuan. Namun, masih ada sepuluh DPRD provinsi yang perolehan kursi perempuannya masih di bawah 10%. Kursi perempuan DPRD Provinsi Papua Barat sebesar 2,22%, bahkan lebih rendah daripada kursi perempuan terendah hasil Pemilu 2009 di DPRD Provinsi Nusa Tenggara Timur yang sebesar 5,56%. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan perincian DPRD provinsi hasil Pemilu 2014 dengan 10% kursi perempuan atau lebih rendah.

**Tabel 2.15**  
**DPRD Provinsi Periode 2014-2019**  
**dengan Kursi Perempuan 10% atau lebih rendah**

No.	Provinsi	Total Kursi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan 2009-2014
1.	Sumatera Barat	65	6	9,23	12,73
2.	DI Yogyakarta	55	6	10,91	20,00
3.	Bali	55	5	9,09	7,27
4.	Nusa Tenggara Barat	65	5	7,69%	10,91
5.	Nusa Tenggara Timur	65	6	9,23	5,45
6.	Kalimantan Barat	65	7	10,77	7,27
7.	Kalimantan Timur	55	6	10,91	18,18
8.	Maluku Utara	45	4	8,89	6,67
9.	Papua	57	6	10,53	5,36
10.	Papua Barat	45	1	2,22	13,64

Tabel di atas memperlihatkan ada sepuluh DPRD provinsi periode 2014-2019 dengan kursi perempuan 10% atau lebih rendah. Ini merupakan

kemunduran dari hasil Pemilu 2009 saat “hanya” ada tujuh provinsi dengan kursi perempuan 10% atau lebih rendah. Dari data tabel di atas, DPRD DI Yogyakarta dan DPRD Kalimantan Timur sama-sama memperoleh 10,91% kursi perempuan. Perolehan kursi perempuan DPRD Provinsi DI Yogyakarta mengalami penurunan signifikan dibandingkan dengan periode 2009-2014 saat provinsi tersebut mencapai 20% kursi perempuan. Hal yang sama dialami DPRD Provinsi Kalimantan Timur karena pada periode 2009-2014 perolehan kursi perempuannya sebesar 18,18%. DPRD Provinsi Papua Barat merupakan peraih kursi perempuan terendah pada periode 2014-2019 dengan 2,22%, yang mengalami penurunan drastis setelah pada periode 2009-2014 berhasil mencapai kursi perempuan sebesar 13,64%. Ini semua menunjukkan keterwakilan perempuan di DPRD provinsi masih tetap sangat rendah dibandingkan laki-laki, dan beberapa provinsi mengalami penurunan kursi perempuan secara signifikan dari jumlah periode sebelumnya. DPRD Papua Barat bahkan hanya memiliki satu perempuan (2,22%) dari total 45 anggota, lebih rendah daripada persentase terkecil periode 2009-2014.

Pada tingkat kabupaten/kota, perolehan data dari 458 DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu 2009 memperlihatkan rata-rata keterpilihan perempuan sebesar 12% (1.857 kursi perempuan dari total 13.901 kursi). Dari 458 kabupaten/kota, hanya 8 kabupaten/kota yang mencapai kursi perempuan DPRD lebih dari 30%. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan data tersebut:

**Tabel 2.16**  
**DPRD Kabupaten/Kota Periode 2009-2014 dengan**  
**Perolehan Kursi Perempuan Minimal 30%**

No.	Kabupaten/Kota	% Kursi Perempuan
1.	Kabupaten Gowa (Sulawesi Selatan)	42%
2.	Kota Tomohon (Sulawesi Utara)	40%

No.	Kabupaten/Kota	% Kursi Perempuan
3.	Kota Depok (Jawa Barat)	34%
4.	Kota Madiun (Jawa Timur)	33%
5.	Kota Kendari (Sulawesi Tenggara)	33%
6.	Kota Batu (Jawa Timur)	32%
7.	Kota Surabaya (Jawa Timur)	30%
8.	Kota Probolinggo (Jawa Timur)	30%

Tabel di atas menunjukkan bahwa persentase kursi perempuan tertinggi dicapai oleh Kabupaten Gowa di Sulawesi Selatan sebesar 42%. Sementara, persentase terendah dalam kategori ini terdapat pada DPRD Kota Surabaya dan DPRD Kota Probolinggo, keduanya di Jawa Timur, sebesar 30%. Dari delapan DPRD kabupaten/kota dengan kursi perempuan minimal 30%, empat adalah kabupaten/kota di provinsi Jawa Timur, dan tiga berada di pulau Sulawesi.

Data yang diperoleh dari 458 DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009, masih ada 27 yang tidak memiliki kursi perempuan. 27 kabupaten/kota tersebut berada di Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bangka Belitung, Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, dan Papua.

Pada periode berikutnya, data Pemilu 2014 menunjukkan rata-rata kursi perempuan di DPRD Kabupaten/Kota adalah 14,2% (2.406 dari 12.360 kursi). Dari total 403 DPRD kabupaten/kota yang tercatat, 20 di antaranya berhasil memperoleh kursi perempuan lebih dari 30%. Hal ini menunjukkan kenaikan dari periode sebelumnya dengan hanya terdapat 8 DPRD kabupaten/kota dengan kursi perempuan 30% atau lebih. Di bawah ini adalah daftar DPRD kabupaten/kota dengan perolehan kursi perempuan minimal 30%:



**Tabel 2.17**  
**DPRD Kabupaten/Kota Periode 2014-2019**  
**dengan Kursi Perempuan Minimal 30%**

No.	Kabupaten	Provinsi	Total kursi	Kursi Perempuan	% Kursi Perempuan
1	Minahasa	Sulawesi Utara	35	15	42,86%
2	Kota Depok	Jawa Barat	50	20	40,00%
3	Barito Selatan	Kalimantan Tengah	25	10	40,00%
4	Nias Selatan	Sumatera Utara	35	13	37,14%
5	Kota Kendari	Sulawesi Tenggara	35		37,14%
6	Barito Utara	Kalimantan Tengah	25	9	36,00%
7	Raja Ampat	Papua Barat	20	7	35,00%
8	Kota Surabaya	Jawa Timur	50	17	34,00%
9	Aceh Tamiang	Aceh	30	10	33,33%
10	Kota Madiun	Jawa Timur	30	10	33,33%
11	Lebong	Bengkulu	25	8	32,00%
12	Bantaeng	Sulawesi Selatan	25	8	32,00%
13	Konawe Selatan	Sulawesi Tenggara	35	11	31,43%
14	Labuhan Batu	Sumatera Utara	45	14	31,11%
15	Temanggung	Jawa Tengah	45	14	31,11%
16	Pringsewu	Lampung	40	12	30,00%
17	Cirebon	Jawa Barat	50	15	30,00%
18	Kota Tegal	Jawa tengah	30	9	30,00%
19	Kota Kediri	Jawa Timur	30	9	30,00%
20	Kota Palangkaraya	Kalimantan Tengah	30	9	30,00%

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada periode 2014-2019, DPRD Kabupaten Minahasa di Sulawesi Utara memiliki persentase kursi perempuan tertinggi sebesar 42,86%. Di dua wilayah lain, DPRD Kota

Depok di Jawa Barat dan DPRD Kabupaten Barito Selatan di Kalimantan Tengah, kursi perempuan mencapai sebesar 40%. DPRD kabupaten/kota dengan kursi perempuan 30% terdapat di Kabupaten Pringsewu (Lampung), Kabupaten Cirebon (Jawa Barat), Kota Tegal (Jawa Tengah), Kota Kediri (Jawa Timur), dan Kota Palangkaraya (Kalimantan Tengah). Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa dari kedua puluh DPRD kabupaten/kota dengan kursi perempuan minimal 30%, tiga terdapat di provinsi Jawa Timur dan tiga di provinsi Kalimantan Tengah. Terdapat empat provinsi yang masing-masing diwakili dua wilayah DPRD kabupaten/kota yang mencapai minimal 30% kursi perempuan, yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Sulawesi Tenggara. Sementara Provinsi Aceh, Bengkulu, Lampung, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, dan Papua Barat, masing-masing memiliki satu DPRD kabupaten/kota yang mencapai minimal 30% kursi perempuan.

Untuk periode 2014-2019, dari total 403 DPRD kabupaten/kota, terdapat 23 yang tidak ada perolehan kursi perempuan sama sekali. Mereka terdapat di Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Jambi, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat.

Berdasarkan uraian data-data mengenai keterwakilan perempuan di DPR RI, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, kebijakan afirmatif dalam pemilu dapat meningkatkan jumlah perempuan terpilih menjadi anggota DPR RI dan DPRD. Peningkatan signifikan terutama terjadi di DPR RI hasil Pemilu 2009. Namun demikian, jumlah perempuan pada DPR RI periode 2014-2019 mengalami penurunan. Hal sama terjadi pada rata-rata jumlah perempuan di DPRD provinsi. Sementara itu, jumlah perempuan di DPRD kabupaten/kota periode 2014-2019 mengalami peningkatan dari periode sebelumnya. Kedua, kebijakan afirmasi harus disertai penerapan sanksi bagi partai yang tidak memenuhi pencalonan perempuan sebesar 30%

agar bisa diterapkan secara efektif. Hal ini terlihat menjelang Pemilu 2014, saat KPU mengeluarkan PKPU No.7/2017 yang berisi pasal yang mewajibkan partai memenuhi pencalonan 30% caleg perempuan dan sanksi tidak bisa mengikuti pemilu di dapil bersangkutan apabila tidak dipenuhi. Hal ini, secara signifikan, meningkatkan jumlah caleg perempuan yang diajukan oleh tiap partai. Ketiga, partai-partai politik harus berupaya membenahi mekanisme internal, terutama dalam hal rekrutmen, pencalonan, dan alokasi sumber daya bagi kader dan caleg perempuan. Pengalaman memperlihatkan partai tidak secara serius mengatur penempatan caleg perempuan di nomor urut atas dan di dapil-dapil yang menjadi basis partai. Sementara, data memperlihatkan bahwa penempatan tersebut meningkatkan peluang keterpilihan. Keempat, perempuan bisa berkontestasi secara terbuka dengan caleg laki-laki. Hal ini dapat dilihat pada saat berlakunya Putusan MK menjelang Pemilu 2014 yang mendorong perempuan harus memperjuangkan suara pemilih untuk meraih suara terbanyak. Sementara, untuk perolehan kursi di DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2014, perempuan memperoleh 2.406 kursi dari total 14.410 kursi, sehingga rata-ratanya adalah 14,2%, naik dari periode sebelumnya yang sebesar 12%.

### **2.3.3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Lembaga perwakilan rakyat Indonesia, pasca amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan perubahan struktur lembaga perwakilan rakyat Indonesia, bertambah dengan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun, bentuk ini merupakan bikameral terbatas karena DPD tidak memiliki kewenangan yang sama sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan fungsi-fungsi legislatif. DPD, antara lain, tidak memiliki wewenang untuk mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Wewenang DPD untuk mengajukan RUU hanya terbatas pada RUU yang berhubungan

dengan isu daerah. Berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen ketiga, kewenangan legislasi sepenuhnya berada di tangan DPR. DPD lebih berfungsi seperti badan pertimbangan.

Amandemen ketiga UUD 1945 menetapkan bahwa setiap provinsi memiliki 4 orang perwakilan di DPD. Pemilihan anggota DPD dilakukan dalam pemilihan legislatif, yang juga memilih anggota DPR RI dan DPRD provinsi/kabupaten/kota. Tiap pemilih memilih anggota DPD dalam surat suara tersendiri, dari daftar calon yang terdapat di provinsi masing-masing. Calon terpilih adalah empat calon yang memperoleh suara terbanyak pada setiap provinsi.

Dalam tabel berikut, memperlihatkan jumlah dan persentase anggota perempuan DPD RI sejak pertama kali dibentuk, sebagai hasil Pemilu 2004, sampai dengan Pemilu 2014.

**Tabel 2.18. Data Terpilah Anggota DPD Dalam Tiga Periode**

Periode DPD	Jumlah Provinsi	Jumlah Total Anggota	Jumlah Anggota Laki-laki	Persentase Anggota Laki-laki	Jumlah Anggota Perempuan	Persentase Anggota Perempuan
2004-2009	32	128	101	79%	27	21%
2009-2014	33	132	97	73,5%	35	26,5%
2014-2019	33	132	98	74,25%	34	25,75%

Tabel di atas memperlihatkan bahwa persentase tertinggi anggota DPD perempuan terdapat pada DPD periode 2009-2014 yakni sebesar 26,5%. Jumlah ini menurun menjadi 25,75% pada DPD periode 2014-2019.

Berikut adalah perincian data terpilah anggota DPD periode 2004-2009:

**Tabel 2.19**  
**Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2004-2009**

No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
1.	NAD	3	75%	1	25%
2.	Sumatera Utara	4	100%	0	0
3.	Sumatera Barat	4	100%	0	0
4.	Riau	1	25%	3	75%
5.	Jambi	3	75%	1	25%
6.	Sumatera Selatan	3	75%	1	25%
7.	Bengkulu	3	75%	1	25%
8.	Lampung	3	75%	1	25%
9.	Bangka Belitung	3	75%	1	25%
10.	Kepulauan Riau	3	75%	1	25%
11.	DKI Jakarta	3	75%	1	25%
12.	Jawa Barat	4	100%	0	0
13.	Jawa Tengah	3	75%	1	25%
14.	DI Yogyakarta	3	75%	1	25%
15.	Jawa Timur	4	100%	0	0
16.	Banten	3	75%	1	25%
17.	Bali	3	75%	1	25%
18.	Nusa Tenggara Barat	4	100%	0	0
19.	Nusa Tenggara Timur	4	100%	0	0
20.	Kalimantan Barat	2	50%	2	50%
21.	Kalimantan Tengah	3	75%	1	25%
22.	Kalimantan Selatan	4	100%	0	0
23.	Kalimantan Timur	2	50%	2	50%
24.	Sulawesi Utara	2	50%	2	50%
25.	Sulawesi Tengah	3	75%	1	25%
26.	Sulawesi Selatan	4	100%	0	0

No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
27.	Sulawesi Tenggara	4	100%	0	0
28.	Gorontalo	4	100%	0	0
29.	Maluku	3	75%	1	25%
30.	Maluku Utara	3	75%	1	25%
31.	Papua	3	75%	1	25%
32.	Papua Barat	3	75%	1	25%

Sumber:

1. Komisi Pemilihan Umum, *Pemilihan Umum 2004 Dalam Angka dan Gambar Peristiwa*. Jakarta: KPU (tanpa tahun).
2. Komisi Pemilihan Umum, *Profil dan Program Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) 2004-2009*. Jakarta: KPU (tanpa tahun).

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa dari 32 provinsi, 10 provinsi tidak memiliki perwakilan perempuan di DPD, yaitu Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Gorontalo. Sementara itu, terdapat 4 provinsi yang memiliki minimal 50% anggota DPD perempuan, yaitu: Riau (3 perempuan, 75%), Kalimantan Barat (2 perempuan, 50%), Kalimantan Timur (2 perempuan, 50%), dan Sulawesi Utara (2 perempuan, 50%).

Berikut adalah data anggota DPD RI periode 2009-2014:

**Tabel 2.20**  
**Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2009-2014**

No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
1.	Aceh	4	100%	0	0
2.	Sumatera Utara	3	75%	1	25%
3.	Sumatera Barat	3	75%	1	25%
4.	Riau	2	50%	2	50%

No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
5.	Jambi	2	50%	2	50%
6.	Sumatera Selatan	2	50%	2	50%
7.	Bengkulu	3	75%	1	25%
8.	Lampung	4	100%	0	0
9.	Bangka Belitung	3	75%	1	25%
10.	Kepulauan Riau	3	75%	1	25%
11.	DKI Jakarta	3	75%	1	25%
12.	Jawa Barat	3	75%	1	25%
13.	Jawa Tengah	1	25%	3	75%
14.	DI Yogyakarta	3	75%	1	25%
15.	Jawa Timur	3	75%	1	25%
16.	Banten	4	100%	0	0
17.	Bali	4	100%	0	0
18.	Nusa Tenggara Barat	3	75%	1	25%
19.	Nusa Tenggara Timur	2	50%	2	50%
20.	Kalimantan Barat	1	25%	3	75%
21.	Kalimantan Tengah	3	75%	1	25%
22.	Kalimantan Selatan	4	100%	0	0
23.	Kalimantan Timur	4	100%	0	0
24.	Sulawesi Utara	2	50%	2	50%
25.	Sulawesi Tengah	2	50%	2	50%
26.	Sulawesi Selatan	4	100%	0	0
27.	Sulawesi Tenggara	4	100%	0	0
28.	Gorontalo	2	50%	2	50%
29.	Sulawesi Barat	3	75%	1	25%
30.	Maluku	2	50%	2	50%
31.	Maluku Utara	3	75%	1	25%
32.	Papua	2	50%	2	50%
33.	Papua Barat	3	75%	1	25%

Sumber:

1. Komisi Pemilihan Umum, *Profil Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Pemilu Tahun 2009*. Jakarta: KPU (tanpa tahun)
2. Komisi Pemilihan Umum, *Pemilu 2009 Dalam Angka*. Jakarta: KPU (tanpa tahun)

Data anggota DPD 2009 menunjukkan bahwa dari 33 provinsi, ada 9 provinsi yang tidak memiliki anggota DPD perempuan, yaitu Aceh, Lampung, DKI Jakarta, Banten, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Tenggara. Ada 8 provinsi yang memiliki 2 orang atau lebih anggota DPD perempuan, yaitu Riau (2 perempuan, 50%), Jambi (2 perempuan, 50%), Sumatera Selatan (2 perempuan, 50%), Jawa Tengah (3 perempuan, 75%), Nusa Tenggara Timur (2 perempuan, 50%), Kalimantan Barat (4 perempuan, 100%), Gorontalo (2 perempuan, 50%), dan Maluku (2 perempuan, 50%). Pada periode ini, Kalimantan Barat mencatatkan keterwakilan perempuan tertinggi di DPD karena keempat wakilnya adalah perempuan.

Tabel berikut adalah data terpilah anggota DPD RI periode 2014-2019:

**Tabel 2.21**  
**Jumlah Anggota Laki-Laki dan Perempuan DPD Periode 2014-2019**

No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
1.	Aceh	4	100%	0	0
2.	Sumatera Utara	3	75%	1	25%
3.	Sumatera Barat	3	75%	1	25%
4.	Riau	1	25%	3	50%
5.	Jambi	2	50%	2	50%
6.	Sumatera Selatan	1	25%	3	25%
7.	Bengkulu	2	50%	2	50%
8.	Lampung	4	100%	0	0
9.	Bangka Belitung	4	100%	0	0
10.	Kepulauan Riau	4	100%	0	0
11.	DKI Jakarta	4	100%	0	0%
12.	Jawa Barat	3	75%	1	25%
13.	Jawa Tengah	3	75%	1	25%
14.	DI Yogyakarta	3	75%	1	25%



No.	Provinsi	Jumlah Laki-Laki	% Laki-Laki	Jumlah Perempuan	% Perempuan
15.	Jawa Timur	3	75%	1	25%
16.	Banten	3	75%	1	25%
17.	Bali	4	100%	0	0
18.	Nusa Tenggara Barat	2	50%	2	50%
19.	Nusa Tenggara Timur	4	100%	0	0
20.	Kalimantan Barat	0	0	4	100%
21.	Kalimantan Tengah	3	75%	1	25%
22.	Kalimantan Selatan	3	75%	1	25%
23.	Kalimantan Timur	4	100%	0	0
24.	Sulawesi Utara	3	75%	1	25%
25.	Sulawesi Tengah	3	75%	1	25%
26.	Sulawesi Selatan	4	100%	0	0
27.	Sulawesi Tenggara	3	75%	1	25%
28.	Gorontalo	1	25%	3	75%
29.	Sulawesi Barat	4	100%	0	0
30.	Maluku	2	50%	2	50%
31.	Maluku Utara	3	75%	1	25%
32.	32.	32.	32.	32.	32.
33.	Papua Barat	4	100%	0	0

Sumber:

Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 417 Tahun 2014 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014

Berdasarkan hasil Pemilu 2014, dari 33 provinsi, terdapat 11 provinsi tanpa perwakilan anggota DPD perempuan, yaitu Aceh, Lampung, Bangka Belitung, Kepulauan Riau, Bali, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Barat, Papua, dan Papua Barat. Sementara itu, terdapat 9 provinsi dengan minimal 50% dari anggota DPD terpilih adalah perempuan, yaitu Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Maluku. Sulawesi Selatan tercatat sebagai provinsi yang tidak pernah memiliki wakil perempuan di DPD selama tiga periode.

## 2.4. Pencalonan oleh Partai Politik dan Nomor Urut Calon Perempuan

Menjelang Pemilu 2014, KPU mengeluarkan PKPU No.7/2013 yang menguatkan pasal afirmasi dalam UU Pemilu No.8/2012 dengan mewajibkan partai politik mencalonkan minimal 30% perempuan di setiap daerah pemilihan. Bagi partai politik yang tidak berhasil mencapai jumlah tersebut, diberikan sanksi tidak dapat mengikuti pemilu di dapil yang bersangkutan.

Aturan dalam PKPU tersebut terbukti berdampak signifikan pada pencalonan perempuan, karena data menunjukkan bahwa seluruh partai peserta pemilu berhasil mencalonkan minimal 30% perempuan dalam daftar calon. Tabel berikut memperlihatkan persentase pencalonan tiap partai, dan dibandingkan dengan pencalonan pada tahun 2009.

**Tabel 2.22**  
**Perbandingan Persentase Caleg Perempuan pada Pemilu 2009 dan 2014 Berdasarkan Asal Partai**

No.	Partai Politik	Pemilu 2009		Pemilu 2014	
		Jumlah Caleg Perempuan	Persentase	Jumlah Caleg Perempuan	Persentase
1	Nasdem	--	--	226	40,43 %
2	PKB	134	33,67 %	210	37,63 %
3	PKS	212	36,61 %	191	38,82 %
4	PDIP	222	35,41 %	200	35,71 %
5	Golkar	194	30,27 %	202	36,07 %
6	Gerindra	116	29,29 %	203	36,45 %

No.	Partai Politik	Pemilu 2009		Pemilu 2014	
		Jumlah Caleg Perempuan	Persentase	Jumlah Caleg Perempuan	Persentase
7	Demokrat	221	32,94 %	205	36,61 %
8	PAN	177	29,70 %	207	36,96 %
9	PPP	127	26,91 %	214	39,05 %
10	Hanura	186	30,67 %	203	36,38 %
11	PBB	--	--	206	37,05 %
12	PKPI	--	--	200	37,11 %

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa dalam Pemilu 2014 semua partai berhasil mencalonkan minimal 30% perempuan dalam daftar calon, dengan persentase pencalonan perempuan terendah adalah 36,07% (Golkar). Sementara itu, Partai Nasdem bahkan berhasil mencalonkan perempuan sampai 40,43%. Data Pemilu 2009 menunjukkan masih ada partai dengan calon perempuan masih di bawah 30% seperti PPP (26,91%), PAN (29,70%), dan Gerindra (29,29%).

Dibandingkan dengan perolehan kursi perempuan hasil Pemilu 2009, beberapa partai mengalami penurunan jumlah kursi perempuan pada Pemilu 2014. Tabel berikut memperlihatkan peningkatan atau penurunan tersebut:

**Tabel 2.23**  
**Perbandingan Jumlah Kursi Hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2014**  
**Berdasarkan Partai Politik**

No.	Partai Politik	Pemilu 2009		Pemilu 2014		Perubahan
		Total Kursi	% Perempuan	Total Kursi	Perempuan	
1.	PDIP	94	17 (18,1%)	109	21 (19,27%)	Naik 5 kursi
2.	Golkar	106	18 (16,9%)	91	16 (17,58%)	Turun 2 kursi
3.	Gerindra	26	4 (15,4%)	73	11 (15,07%)	Naik 7 kursi
4.	Demokrat	149	35 (23,5%)	61	13 (21,31%)	Turun 22 kursi
5.	PAN	46	7 (15%)	49	9 (18,37%)	Naik 2 kursi
6.	PKB	28	7 (25%)	47	10 (21,28%)	Naik 3 kursi
7.	PKS	57	3 (5,3%)	40	1 (2,50%)	Turun 2 kursi
8.	PPP	38	5 (13,2%)	39	10 (25,64%)	Naik 5 kursi
9.	Nasdem	-	-	35	4 (11,43%)	-
10.	Hanura	17	4 (25%)	16	2 (12,50%)	Turun 2 kursi

Dari tabel di atas dapat diambil beberapa catatan: persentase kenaikan kursi perempuan PPP adalah yang tertinggi, dengan kenaikan jumlah dua kali lipat dari 5 kursi di periode sebelumnya menjadi 10 kursi pada 2014. Demokrat mengalami penurunan jumlah absolut tertinggi, 22 kursi, walaupun secara persentase hanya turun 2%. Gerindra mengalami peningkatan signifikan sebanyak 7 kursi perempuan, tetapi secara persentase tidak mengalami kenaikan, tetap di kisaran 11%. Sementara

itu, PKS meneruskan catatan buruknya dengan hanya diwakili satu perempuan pada periode 2014-2019, atau persentase terendah, seperti juga terjadi pada periode sebelumnya dengan persentase terendah, yakni 3 wakil perempuan. Nasdem, yang pertama kali mengikuti pemilu pada 2014, bahkan bisa mencapai persentase lebih baik. Catatan buruk ini semakin mencolok jika dilihat bahwa PKS sebenarnya berhasil mencalonkan perempuan dalam persentase cukup tinggi dibandingkan partai-partai lain dengan 38,82% caleg perempuan.

Selain upaya meningkatkan jumlah perempuan dalam daftar calon, penempatan perempuan dalam daftar calon juga menjadi faktor pendorong meningkatnya keterpilihan perempuan. Data hasil Pemilu 2009 dan 2014 menunjukkan bahwa sebagian besar perempuan yang terpilih untuk DPR RI merupakan calon yang ditempatkan di nomor-nomor urut atas.

Data Pemilu 2009 memperlihatkan bahwa sebagian besar perempuan terpilih ke DPR RI periode 2009-2014 merupakan calon pada nomor urut 1, 2, dan 3. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan perinciannya:

**Tabel 2.24**  
**Persentase Caleg Perempuan Terpilih DPR RI 2009-2014**  
**Berdasarkan Nomor Urut**

Penempatan Caleg Perempuan Terpilih	Persentase
Nomor urut 1	44%
Nomor urut 2	29%
Nomor urut 3	20%
Nomor urut 4	7%

Data di atas memperlihatkan bahwa sebagian besar caleg perempuan yang terpilih dicalonkan partai pada nomor urut 1 dalam daftar calon.

Sebanyak 44% merupakan caleg pada nomor urut 1, 29% caleg nomor urut 2, 20% caleg nomor urut 3, dan 7% caleg nomor urut 4. Putusan MK tentang penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak baru berlaku pada bulan Desember 2008, yaitu setelah DCT ditetapkan oleh KPU. Bagi gerakan perempuan, putusan ini memotong upaya hulu ke hilir yang telah dirancang dalam kerangka kebijakan afirmasi untuk sedemikian rupa menyiapkan pencalonan dan penempatan perempuan dalam pencalonan oleh partai untuk memaksimalkan kemungkinan perempuan terpilih. Mekanisme penentuan caleg terpilih dengan suara terbanyak, menempatkan perempuan dalam kompetisi semakin sengit, tidak saja dengan caleg partai lain, tetapi juga dengan caleg dari partai yang sama. Namun, di tengah situasi tersebut, kemungkinan keterpilihan caleg perempuan tetap signifikan. Hasil Pemilu 2009 memperlihatkan perempuan terbukti bisa bertahan dalam situasi tersebut. Jumlah perempuan terpilih menjadi anggota DPR RI mengalami peningkatan yang signifikan dibandingkan Pemilu 2004. Mayoritas caleg terpilih adalah yang dicalonkan di nomor urut atas. Hal ini memperlihatkan bahwa strategi penempatan caleg perempuan di nomor urut atas ternyata dapat meningkatkan jumlah keterpilihan. Hal yang sama berlaku bagi caleg laki-laki. Sebagian besar yang terpilih (69%) adalah mereka yang ditempatkan partai pada nomor urut atas. Demikian juga pada pemilihan DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Sebagian besar dari caleg perempuan yang terpilih adalah caleg yang ditempatkan pada nomor urut 1 atau 2.

Dalam menelusuri penempatan dalam daftar calon, data memperlihatkan bahwa mayoritas perempuan yang terpilih menjadi anggota DPR RI pada 2014 adalah calon-calon yang ditempatkan pada nomor urut 1 dan 2. Dengan demikian, penempatan di nomor urut atas tetap menentukan peluang caleg untuk dipilih. Berikut data yang memperlihatkan hal tersebut:

**Tabel 2.25**  
**Persentase Caleg Perempuan Terpilih DPR RI 2014-2019**  
**Berdasarkan Nomor Urut**

Penempatan Caleg Perempuan Terpilih	Persentase
Nomor urut 1	47,42%
Nomor urut 2	21,65%
Nomor urut 3	15,46%
Nomor urut 4	1,03%
Nomor urut 5	4,12%
Nomor urut 6 dan seterusnya	10,31%

Dengan melihat data di atas, mayoritas caleg perempuan terpilih, yakni 47,42%, merupakan caleg pada nomor urut 1. Caleg dari nomor urut 2 sebesar 21,65% dan nomor urut 3 sebesar 15,46%. Sementara, caleg perempuan pada nomor urut 4, 5, 6 dan seterusnya sebesar 15,46%. Hal ini menunjukkan bahwa caleg pada nomor urut atas (1 dan 2) memiliki peluang lebih besar untuk terpilih dibandingkan dengan caleg yang ditempatkan di nomor urut bawah.

Untuk melihat lebih rinci penempatan caleg perempuan dalam nomor urut berdasarkan asal partai berikut dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 2.26**  
**Nomor Urut Caleg Perempuan per Partai pada Pemilu 2014**

No.	Partai Politik	Nomor Urut 1	Nomor Urut 2	Nomor Urut 3	Nomor Urut 4 dst
1.	Nasdem	4 (100%)	0	0	0
2.	PPP	9 (90%)	1 (10%)	0	0
3.	PAN	6 (67%)	2 (22%)	0	1 (11%)
4.	Gerindra	7 (64%)	1 (9%)	0	3 (27%)
5.	Hanura	1 (50%)	1 (50%)	0	0

No.	Partai Politik	Nomor Urut 1	Nomor Urut 2	Nomor Urut 3	Nomor Urut 4 dst
6.	PKB	4 (40%)	4 (40%)	2 (20%)	0
7.	PDIP	8 (38%)	5 (24%)	5 (24%)	3 (13,7%)
8.	Demokrat	4 (31%)	2 (15%)	4 (31%)	3 (23%)
9.	Golkar	3 (19%)	5 (31%)	3 (19%)	5 (31,25%)
10.	PKS	0	0	1 (100%)	0

Seluruh caleg perempuan yang terpilih menjadi anggota DPR RI dari Partai Nasdem, yang baru kali pertama mengikuti Pemilu pada 2014, merupakan caleg yang ditempatkan pada nomor urut 1. Di PPP, 9 dari 10 caleg perempuan yang terpilih adalah caleg dengan penempatan di nomor urut 1. Urutan persentase terbanyak berikutnya adalah PAN dengan 67% caleg perempuan terpilih adalah caleg di nomor urut 1, kemudian Gerindra dengan 64%. Satu-satunya perempuan yang terpilih dari PKS ternyata ditempatkan pada nomor urut 3.

Walaupun jumlah pencalonan perempuan mengalami peningkatan signifikan, keterpilihan perempuan pada Pemilu 2014, baik di tingkat nasional maupun provinsi, mengalami penurunan dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009. Kursi perempuan di DPR RI tahun 2014 adalah 17,3% (97 dari 560 kursi), menurun dari persentase kursi perempuan pada tahun 2009 sebesar 18% (101 dari 560 kursi).

Dari segi perolehan suara, caleg perempuan sebenarnya berhasil memperoleh 23,31% suara. Namun, jumlah perolehan kursi sebesar 17,3%, menunjukkan adanya suara caleg perempuan yang hilang dalam proses penghitungan, yakni dari perolehan suara menjadi perolehan kursi. Dari data ini, terbukti bahwa caleg perempuan merupakan pengumpul suara yang signifikan bagi partainya, karena dalam sistem proporsional terbuka, sebagaimana diterapkan pada Pemilu 2014, perolehan suara partai (akumulasi suara dari pemilih yang mencoblos partai saja dan yang mencoblos nama caleg) sangat penting untuk menentukan perolehan



kursi. Semakin banyak akumulasi suara partai, semakin tinggi kemungkinannya mendapatkan kursi di dapil yang bersangkutan.

Dari segi penempatan dalam daftar calon, sebagian besar caleg perempuan yang terpilih merupakan caleg yang ditempatkan pada nomor urut 1 dan 2. Sebanyak 47,42% dari perempuan yang terpilih di DPR RI adalah caleg di nomor urut 1, dan sebanyak 21,65% merupakan caleg nomor urut 2. Selanjutnya, sebanyak 15,46% adalah caleg nomor urut 3. Sebanyak 15,46% merupakan caleg di nomor urut 4, 5 dan 6. Dengan demikian, pada Pemilu 2014 kembali membuktikan bahwa penempatan perempuan di nomor urut atas daftar caleg masih menjadi faktor penentu keterpilihan.

## **2.5. Refleksi Kebijakan Afirmatif: Jumlah Stagnan dengan Sejumlah Paradoks**

Kebijakan afirmatif adalah tindakan sementara yang diambil oleh pemerintah untuk memberikan kesempatan yang lebih besar, dalam hal ini kepada perempuan, untuk terlibat dalam politik formal. Kebijakan afirmatif di Indonesia diterapkan untuk mendorong lebih banyak perempuan duduk dalam jabatan-jabatan politik dan struktur politik seperti dalam partai politik, lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif ataupun birokrasi kementerian. Dasar penerapan kebijakan afirmatif adalah fakta adanya hubungan tidak setara antara perempuan dan laki-laki, dan oleh karena itu perempuan sering mengalami eksklusi dari proses politik formal.

Kebijakan afirmatif dapat diterapkan dalam beragam bentuk, seperti pendidikan politik dan pelatihan, serta penguatan kapasitas maupun target angka tertentu yang harus dipenuhi untuk diisi oleh perempuan. Di Indonesia, kebijakan afirmatif bagi perempuan dalam politik ditetapkan dalam UU Partai Politik dan UU Pemilihan Umum. Dalam UU Partai Politik,

afirmasi diatur dalam aturan yang berkenaan dengan hal kepengurusan, rekrutmen dan pendidikan politik. Dalam UU Partai Politik paling akhir, yakni UU No.2/2011, partai dinyatakan harus menyertakan minimal 30% perempuan. Kebijakan afirmatif juga diatur dalam UU tentang pemilihan umum, yang dalam UU Pemilu terakhir No.8/2014 ditetapkan bahwa partai harus menyertakan 30% caleg perempuan dalam daftar calon dan menempatkan mereka minimal 1 dari 3 nama pada daftar tersebut. Saat pertama kali diadopsi, kebijakan afirmasi dalam UU Pemilu masih bersifat himbauan dan tidak ada aturan sanksi jika dilanggar. Untuk itulah menjelang Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 selalu ada upaya menguatkan aturan tersebut.

Berikut tabel yang memperlihatkan dinamika kebijakan afirmasi selama masa Reformasi terkait dengan penyelenggaraan pemilu:

**Tabel 2.27**  
**Dinamika Kebijakan Afirmasi dalam Aturan Mengenai Pemilu 2004-2019**

PEMILU 2004	PEMILU 2009	PEMILU 2014	PEMILU 2019
UU Pemilu No.12/2003 calon anggota DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota dengan <b>memperhatikan keterwakilan perempuan 30%</b>	UU Pemilu No.10/2008 daftar calon yang diajukan parpol <b>memuat 30% perempuan dan penempatannya minimal satu perempuan dalam setiap tiga nama calon.</b>	UU Pemilu No. 8/2012 (ketentuan yang sama dengan UU 10/2008), <b>diperkuat dengan PKPU No.7/2013</b> yang mewajibkan pencalonan perempuan sebagaimana diatur dalam UU harus dilakukan di setiap dapil.	UU Pemilu No. 7/ 2017 :  Sama dengan ketentuan dalam UU No.8/2012

Penerapan kebijakan afirmatif di Indonesia merupakan bagian dari kecenderungan global pada dekade 2000-an. Upaya terencana dan sistematis untuk meningkatkan representasi perempuan dalam politik merupakan kesepakatan internasional yang dicapai pada Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979, yang ditandatangani oleh seluruh negara anggota dan mulai diberlakukan pada 1981. Salah satu prinsip dasar dalam kesepakatan tersebut adalah keharusan adanya partisipasi yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam ranah publik. Di Indonesia, ratifikasi terhadap kesepakatan ini dituangkan dalam UU No.7/1984 yang dalam Pasal 46 menyebutkan: “sistem pemilu, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, yudikatif, harus menjamin keterwakilan wanita sesuai persyaratan yang ditentukan” .

Indonesia juga turut serta dalam kesepakatan internasional berikutnya, yaitu Deklarasi Beijing tahun 1985 atau *Beijing Platform for Action*, untuk sembilan arena keprihatinan, yang salah satunya adalah mengenai posisi perempuan dalam pengambilan keputusan. Dengan menyepakati *Beijing Platform*, seluruh negara penanda tangan didesak untuk mencapai keseimbangan gender (*gender balance*) dalam institusi pemerintah, badan-badan pemerintah, serta jajaran birokrasi termasuk badan hukum, dengan cara menerapkan kebijakan afirmatif bagi perempuan. Sejak kesepakatan *Beijing Platform*, negara-negara di berbagai belahan dunia pun mulai mengadopsi kebijakan afirmatif untuk meningkatkan jumlah perempuan dalam lembaga legislatif.<sup>2</sup> Bentuk-bentuk kebijakan afirmatif ini di antaranya adalah: kuota pencalonan legislatif, kursi yang tersedia (*reserved seats*), dan kuota dalam partai. Kuota sendiri memiliki arti

---

<sup>2</sup> Mona Lena Krook, *Quotas for Women in Politics*. (Oxford: Oxford University Press, 2009), hlm. 8

*mandated outcome* yang harus dipenuhi dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian, kuota mensyaratkan adanya sanksi bagi pelanggaran terhadap ketentuannya dan adanya pihak yang mengawasi kepatuhan terhadap aturan ini.

Ketentuan afirmasi dalam UU Pemilu, baik di Pemilu 2004 dan 2009, tidak memiliki ketentuan sanksi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Indonesia baru menerapkan kuota pencalonan perempuan pada Pemilu 2014, saat KPU mengeluarkan PKPU yang mewajibkan partai politik memenuhi pencalonan 30% perempuan di setiap daerah pemilihan dengan sanksi diskualifikasi di dapil tempat ketentuan ini tidak dipenuhi.

Seperti diuraikan di atas, ketentuan ini efektif membuat semua partai mencalonkan paling sedikit 30% perempuan di semua daerah pemilihan. Sesuatu hal yang tidak berhasil dilakukan pada Pemilu 2004 dan 2009. Namun demikian, data hasil Pemilu 2014 memperlihatkan menurunnya jumlah perempuan yang terpilih di DPR RI dan DPRD provinsi, walaupun telah terjadi peningkatan jumlah caleg perempuan.

Kebijakan afirmasi di Indonesia berhasil meningkatkan jumlah caleg perempuan pada Pemilu 2004 dan 2009. Untuk membandingkan data perempuan anggota legislatif sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 2014, dapat dilihat pada tabel berikut,

**Tabel 2.28**  
**Jumlah Perempuan Anggota DPR tingkat Pusat**  
**1955-2014**

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Anggota Perempuan	Persentase Anggota Perempuan
1955	272	17	6,25

Pemilu	Total Anggota DPR	Jumlah Anggota Perempuan	Persentase Anggota Perempuan
1971	460	36	7,83
1977	460	29	6,30
1982	460	39	8,48
1987	500	65	13,00
1992	500	62	12,50
1997	500	54	10,80
1999	462	42	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101	17,86
2014	560	97	17,32

Tabel di atas memperlihatkan jumlah tertinggi perempuan anggota DPR di tingkat nasional terjadi pada Pemilu 2009, dengan persentase sekitar 18%. Dalam kondisi demokratis di masa Reformasi, kebijakan afirmatif berhasil meningkatkan jumlah perempuan yang terpilih di DPR RI pada 2004 dan 2009, meski kemudian mengalami penurunan jumlah pada Pemilu 2014. Catatan penting adalah konteks politik yang sangat berbeda dengan masa sebelumnya, saat masih berkuasanya rezim otoriter, yang memungkinkan komposisi sebagian besar anggota DPR merupakan hasil pengaturan oleh pemerintah.

Untuk melihat mengapa representasi perempuan di lembaga legislatif Indonesia memperlihatkan hasil berbeda-beda antar pemilu dan antar tingkatan legislatif, kita dapat meminjam pendekatan yang ditawarkan oleh Krook dalam melihat kebijakan afirmatif.<sup>3</sup> Pendekatan pertama adalah dengan melihat di mana mandat afirmasi dibuat: apakah dalam konstitusi, undang-undang negara, atau aturan internal partai? Pendekatan kedua adalah melihat lembaga atau badan yang mengatur

<sup>3</sup> Mona Lena Krook, "Electoral Gender Quotas: a Conceptual Analysis", dalam *Comparative Political Studies* 2014, Vol. 47(9), hlm. 1280-1281.

tentang afirmasi: apakah negara atau partai politik? Ketiga, pendekatan yang melihat proses elektoral, di tahapan apa aturan afirmasi diterapkan: saat seleksi bakal calon, seleksi calon atau saat pemilihan? Terakhir adalah melihat sifat dan cakupan reformasi yang diinginkan untuk berhadapan dengan dinamika seleksi kandidat: apakah menargetkan sistem pemilihan, praktik dalam partai atau norma politik? Dengan kata lain menentukan bentuk intervensi dalam dinamika seleksi yang ada.

Dengan menggunakan pendekatan-pendekatan tersebut, maka kita dapat mengatakan bahwa mandat kebijakan afirmasi dalam pencalonan legislatif terdapat dalam Undang-Undang Pemilu, yang sebagai aturan formal berlaku bagi semua partai politik peserta pemilu tanpa kecuali. Dengan demikian, afirmasi diatur oleh negara, dan dimaksudkan untuk diterapkan dalam tahapan seleksi bakal calon. Tujuan aturan ini adalah mendorong partai untuk sedini mungkin merekrut kader perempuan sejak tahap awal, sehingga pada saat pencalonan siap untuk diajukan sebagai caleg. Ini merupakan pembukaan akses bagi perempuan untuk memasuki kontestasi pemilu, yang dalam kondisi sebelumnya perempuan sangat terbatas untuk mendapatkan kesempatan ini.

Lalu mengapa keterwakilan perempuan mengalami kemandekan seperti terlihat dari turunnya jumlah perempuan di DPR RI dan DPRD provinsi hasil Pemilu 2014 dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009? Untuk menjawab pertanyaan ini, kita harus melihat konteks politik di sekeliling penerapan kebijakan afirmasi dalam pemilu. Seperti dikatakan oleh Manon Tremblay, sistem pemilu bukan penentu tunggal yang mempengaruhi jumlah perempuan terpilih, melainkan berpadu dengan faktor-faktor lain dalam menentukan hal tersebut. Sistem pemilu membentuk kompetisi caleg

antar partai, tetapi partai politiklah yang menentukan kompetisi internalnya, yaitu bagaimana merekrut dan menyeleksi kandidat.<sup>4</sup>

Untuk itu pertama kita perlu melihat implikasi dari penerapan afirmasi pencalonan perempuan, dalam hal ini dapat disebut sebagai paradoks:

Pertama, afirmasi sekadar menjadi pemenuhan syarat administratif mengikuti pemilu bagi partai-partai. Perempuan dicalonkan sekadar sebagai pemenuhan jenis kelamin tanpa memandang potensi, perspektif dan kapasitasnya bagi fungsi-fungsi perwakilan di DPR. Partai tidak memahami esensi kebijakan afirmasi, yang dipahami sebatas pencalonan 30% kuota perempuan yang dimaknai sebagai identitas tubuhnya dan bukan identitas gendernya. Partai tidak melihat lebih jauh kriteria perempuan yang dicalonkan, kapasitas yang dimiliki, dan potensi yang dihadirkan untuk bisa mencapai tujuan lebih besar yaitu melakukan transformasi kebijakan yang bisa menjadi aset tidak saja untuk partai tetapi juga untuk masyarakat.

Kedua, tidak ada upaya afirmasi dalam partai. Sementara, fakta memperlihatkan bahwa dalam hal pengalaman berpolitik kader dan caleg perempuan tertinggal dibanding caleg laki-laki. Partai mencalonkan perempuan, tetapi tidak secara khusus melakukan program penguatan kapasitas kader dan caleg perempuan dan tidak memberikan dukungan khusus dalam proses pencalonan dan kampanye yang dapat meningkatkan kesempatan perempuan untuk terpilih.

---

<sup>4</sup> Manon Tremblay, *Women and Legislative Representation: Electoral System, Political Parties, and Sex Quotas*, edisi revisi. Palgrave Macmillan, 2012, hlm. 2





## **BAB III**

# **Representasi Perempuan di Ranah Penyelenggara Pemilu**

Lembaga penyelenggara pemilihan umum di Indonesia adalah lembaga atau komisi yang bersifat independen, mandiri, dan tetap, yang bertugas menyelenggarakan suatu pemilihan umum sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ketiga pada tahun 2001, Pasal 22 E Ayat 5. Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia dalam sejarahnya mengalami beberapa kali perubahan bentuk. Perubahan ini mengikuti perubahan dalam peraturan mengenai pemilu, yang dipengaruhi oleh perkembangan dinamika politik Indonesia secara lebih luas. Hal ini menyiratkan bahwa keberadaan lembaga penyelenggara pemilu sangat menentukan arah kehidupan demokrasi di Indonesia. Tidak sekadar menyelenggarakan pemilihan secara rutin untuk pergantian pemimpin dan wakil rakyat, lembaga ini juga harus memastikan proses pergantian pemimpin politik di negara ini berlangsung adil dan setara. Lembaga penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu mengakomodasi kepentingan seluruh lapisan masyarakat, termasuk kelompok-kelompok yang cenderung terabaikan dalam proses pemilu, misalnya kelompok perempuan.

### **3.1 Perkembangan lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia**

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia pada mulanya melibatkan unsur pemerintah sebagai bagian dari penyelenggara, yakni di bawah koordinasi

Kementerian Dalam Negeri. Hal ini dapat ditelusuri mulai penyelenggaraan pemilu pertama di Indonesia tahun 1955 yang diatur dalam UU No.7/1953 tentang Pemilu, Pemilu 1971 dalam UU No.15/1969, Pemilu 1977 dalam UU No.4/1975, Pemilu 1982 dalam UU No.2/1980, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997 dalam UU No.1/1985 tentang Pemilihan Umum. Seiring dengan bergulirnya reformasi dan besarnya dorongan terhadap transparansi proses pemilu, pada tahun 1999 unsur penyelenggara pemilu mengalami perubahan dengan adanya pelibatan partai politik peserta pemilu sebagai penyelenggara. Perubahan ini diatur dalam UU No.3/1999 tentang Pemilihan Umum dalam Pasal 8 Ayat 2, bahwa “Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden”. Untuk membentuk KPU saat itu, pemerintah menyiapkan Panitia Persiapan Pembentukan Komisi Pemilihan Umum (P3KPU) atau dikenal juga dengan nama Tim Sebelas.<sup>5</sup> Tim ini terdiri dari 11 orang yang berasal dari unsur cendekiawan, akademisi, dan pakar hukum yang bertugas menyeleksi 141 partai politik yang saat itu mendaftar sebagai peserta pemilu dalam waktu yang sangat singkat. Dari ratusan parpol yang mendaftar, sebanyak 48 parpol lolos menjadi peserta pemilu. Pada tahap ini, anggota KPU baru bisa dibentuk, yaitu 48 pimpinan partai politik dan 5 orang perwakilan pemerintah.

Pemilu 1999 adalah pemilu multipartai pertama yang diadakan pasca Orde Baru. Untuk mempersiapkan Pemilu 1999, ada 3 undang-undang yang melandasi pelaksanaannya, yaitu UU No.2/1999 tentang Partai Politik, UU No.3/1999 tentang Pemilu, dan UU No.4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD. Paket undang-undang tersebut

---

<sup>5</sup> Husein Abdulsalam, “‘Mafia’ Northern Illinois di Balik Pemilu 1999”. *Tirto.id*, diakses dari <https://tirto.id/mafia-northern-illinois-di-balik-pemilu-1999-clHs> pada 15 Juli 2018 pukul 20.08 WIB.

disahkan 4 bulan sebelum pelaksanaan pemilu. Sementara itu, pelantikan komisioner KPU dilaksanakan 3 bulan sebelum pelaksanaan pemilu.<sup>6</sup> Dalam waktu yang sangat singkat tersebut, penyelenggaraan Pemilu 1999 tidak mudah dan banyak tantangan dan masalah dalam pelaksanaannya. Hasilnya, keabsahan hasil Pemilu 1999 menjadi masalah. Hasil Pemilu 1999 hanya ditandatangani oleh 19 anggota KPU, sementara hasil pemilu dinyatakan sah apabila ditandatangani oleh 2/3 anggota KPU, atau minimal 35 orang. Menurut Ramlan Surbakti dalam *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*, penolakan yang dilakukan oleh sebagian besar anggota KPU disebabkan pelanggaran yang banyak dilakukan dalam penyelenggaraan pemilu. Namun, penolakan tersebut tidak disertai pengaduan dan penyampaian bukti pelanggaran kepada Panitia Pengawas (Panwas).<sup>7</sup>

Kegagalan penetapan hasil Pemilu 1999 melatarbelakangi tuntutan untuk dibentuknya penyelenggara pemilu yang bebas dari tekanan dan kepentingan partai politik dan pemerintah. Untuk mengakomodasi tuntutan tersebut, dikeluarkanlah UU No.4/2000 tentang Perubahan Atas UU 3/ 1999 tentang Pemilihan Umum yang mengamanatkan bahwa anggota KPU bukan anggota atau pengurus partai politik, dan tidak sedang menduduki jabatan politik dan jabatan struktural dalam jabatan pegawai negeri. UU ini juga secara resmi memberhentikan anggota KPU pada masa kerja Pemilu 1999. Selain itu, Amandemen Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada November 2001 juga memasukkan ketentuan mengenai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Hal itu diatur sebagai berikut:

Sifat KPU yang nasional ini mencerminkan bahwa penyelenggaraan pemilu yang menjadi tanggung jawab KPU

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2015), hal. 31.

mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan sedangkan para anggota KPU terikat pada masa jabatan tertentu (5 tahun). Sifat mandiri menunjukkan KPU bersifat independen, yaitu menyelenggarakan pemilihan umum tidak berdasarkan tekanan atau intervensi lembaga lain melainkan semata-mata berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

Untuk mempersiapkan Pemilu 2004, dasar pembentukan KPU berpegang pada UUD 1945 dan Keppres No.70/2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum. Melalui Keppres tersebut, Presiden secara resmi mengangkat 11 anggota KPU yang terdiri dari figur independen dan non-partisan. Dalam melaksanakan tugasnya 11 komisioner KPU mengacu pada UU No.12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu, pada tahun 2004 rakyat Indonesia pertama kali memilih secara langsung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, tugas KPU sebagai penyelenggara pemilihan presiden dan wakil presiden juga diatur dalam UU No.23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sementara itu, penyelenggara pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga diatur dalam UU No.12/2003, bahwa anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diisi oleh 5 orang komisioner yang juga berasal dari unsur non-parpol, bukan mantan narapidana yang dijerat 5 tahun atau lebih, dan tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional, sebagaimana dijabarkan pada Pasal 18, UU No.12/2003.<sup>9</sup>

Dalam penyelenggara pemilu di Indonesia, fungsi pengawasan merupakan bagian tak terpisahkan dari lembaga penyelenggara pemilu. Di masa Orde Baru, pengawasan pemilu dilakukan oleh Panitia Pengawas

---

<sup>8</sup> *Ibid*, 32.

<sup>9</sup> Undang-Undang No.12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu), yang merupakan cikal bakal terbentuknya Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang kita kenal saat ini.<sup>10</sup> Kelembagaan pengawas pemilu ini pertama kali diformalkan dalam UU No.2/1980. Pada Pemilu 2004, undang-undang juga mengatur pembentukan panitia pengawas oleh KPU atau disebut dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Panwaslu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk dari tingkat nasional hingga kecamatan. Unsur keanggotaan Panwaslu terdiri kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers.

Meskipun reformasi dalam lembaga penyelenggara telah dilakukan, namun proses pemilihan komisioner KPU maupun Panwaslu belum melalui proses seleksi terbuka dan masih berdasarkan masukan dari menteri, gubernur, dan bupati atau wali kota. Dalam rangka penyesuaian terhadap UUD 1945 Pasal 22E, dibentuklah undang-undang yang secara terpisah mengatur tentang lembaga penyelenggara pemilu, yaitu UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Disahkannya UU tersebut sekaligus merespons masalah integritas yang menimpa KPU pasca penyelenggaraan pemilu 2004. Ketua KPU dan 3 orang komisioner KPU saat itu didakwa kasus korupsi penerimaan suap, kasus surat suara, kasus tinta, dan kasus asuransi. Sementara 4 anggota lainnya mengundurkan diri dari jabatan komisioner masing-masing dengan alasan bergabung dengan Partai Demokrat, diangkat menjadi Menteri Hukum dan HAM, dan memilih kembali menjadi dosen. Sehingga anggota KPU saat itu hanya menyisakan 3 komisioner.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Bawaslu RI, "Sejarah Pengawasan Pemilu" diakses dari <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu> pada 16 Juli 2018, pukul 11.30 WIB.

<sup>11</sup> Indra Pahlevi, "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya". *Jurnal Politica: Dinamika Masalah Politik dalam Negeri dan Hubungan Internasional*, Vol.2 (1) (2011), hal. 46-48.

Pada UU No.22/2007, bentuk kelembagaan penyelenggara pemilu semakin berkembang. KPU RI, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat tetap. Dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh sekretariat dan membentuk panitia *ad hoc*, antara lain Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Selain itu, ditetapkan sebuah Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai badan yang bertugas melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah. Bawaslu yang semula hanya merupakan badan *ad hoc*, beralih menjadi sebuah badan tetap sebagaimana diatur dalam UU No.22/2007, dengan komisioner yang dipilih oleh tim seleksi yang dibentuk oleh KPU. Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu berkoordinasi dengan lembaga *ad hoc*, yaitu Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL). Tugas dan wewenang KPU dan Bawaslu beserta seluruh jajaran di bawahnya dijelaskan secara terperinci dalam UU tersebut. Untuk mengisi posisi komisioner di KPU dan Bawaslu, UU No.22/2007 juga telah mengatur terbentuknya tim seleksi yang berasal dari unsur akademisi, profesional, independen dan memiliki. Tim seleksi ini dibentuk di tiap tingkatan dari nasional hingga kabupaten/kota, yang bertugas merekrut anggota KPU dan Bawaslu yang memenuhi kriteria integritas dalam undang-undang.

Selain perkembangan kelembagaan dan rekrutmen penyelenggara pemilu, tugas penyelenggara pemilu juga bertambah. Semenjak diterbitkannya UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.8/2005 tentang Penetapan Perppu No.3/2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, KPU dan Bawaslu juga bertugas menyelenggarakan dan mengawasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Dengan demikian, penyelenggaraan pemilu di Indonesia menjadi lebih kompleks

dan tanggung jawab KPU dan Bawaslu juga semakin besar, tidak hanya menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden, tetapi juga pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Meski lembaga penyelenggara pemilu sudah diatur dalam undang-undang tersendiri, pada kenyataannya tidak dapat menjamin pelaksanaan pemilu 2009 yang adil dan transparan. Rangkaian masalah yang terjadi menjelang penyelenggaraan pemilu 2009 memunculkan “pandangan bahwa Pemilu 2009 adalah pemilu terburuk sepanjang era reformasi”.<sup>12</sup> Masalah-masalah yang muncul meliputi permasalahan penyusunan daftar pemilih yang mengakibatkan data DPT (Daftar Pemilih Tetap) yang tidak akurat mengakibatkan angka partisipasi warga jauh lebih rendah dibandingkan Pemilu 1999 dan 2004. Selain itu, KPU tidak mampu mengontrol akurasi data hasil pemilu dari KPU-KPU di daerah sehingga muncul banyak gugatan terhadap hasil penghitungan suara dan kursi di Mahkamah Konstitusi.

Pada tahapan pemilu, KPU 2004-2009 juga gagal melaksanakan tahapan yang direncanakan seperti jadwal kampanye dan penetapan hasil pemilu. Belum lagi masalah koordinasi internal antara KPU dan sekretariat yang tidak terbangun dan mengganggu efektivitas kerja KPU<sup>13</sup>. Bahkan, DPR RI saat itu membentuk Panitia Angket tentang DPT menjelang berakhirnya periode jabatan KPU 2004-2009 yang berujung pada rekomendasi pencopotan jabatan komisioner KPU saat itu. Menurut Pahlevi,<sup>14</sup> UU No.22/2007 memiliki beberapa kelemahan, antara lain: 1) tidak jelasnya posisi dan hubungan kerja antara KPU dan Bawaslu dalam melaksanakan kewenangannya masing-masing; 2) proses rekrutmen KPU dan Bawaslu juga dianggap kaku dan bermasalah dalam implementasinya, sehingga

---

<sup>12</sup> *Ibid*, 48-49.

<sup>13</sup> Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hal. 117 – 119.

<sup>14</sup> Indra Pahlevi, *op. cit.*, 61 – 62.

menghasilkan nama-nama komisioner yang belum teruji kompetensi dan pengalamannya dalam penyelenggaraan pemilu; 3) tidak jelasnya posisi dan komposisi Dewan Kehormatan sehingga tidak maksimal melakukan pengawasan terhadap pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh komisioner KPU maupun Bawaslu; dan 4) masih belum jelasnya posisi pengawas dalam hal penindakan dan hubungan kerjanya dengan aparat penegak hukum dalam memroses pelanggaran.

Dalam upaya memperbaiki penyelenggaraan Pemilu 2014, pada 16 Oktober 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU No.15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Pokok-pokok perubahan yang penting untuk disorot dalam peraturan tentang penyelenggara pemilu ini antara lain: jika pada UU No.22/2007 KPU dapat menyusun dan menetapkan pedoman teknis hanya perlu mengacu pada peraturan perundang-undangan, maka dalam UU No.15/2011 KPU perlu melakukan konsultasi dengan DPR dan pemerintah untuk menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun pemilihan kepala daerah. Selain itu, terdapat perubahan koordinasi kerja antara KPU dan Bawaslu dan perubahan kelembagaan Panwaslu kabupaten/kota yang semula *ad hoc* menjadi lembaga permanen dengan nama Bawaslu kabupaten/kota. Seleksi anggota Bawaslu pun dilakukan bersamaan dengan seleksi anggota KPU. Sebelumnya tim seleksi Bawaslu dibentuk oleh KPU. Kriteria tim seleksi juga diperjelas, yaitu anggota tim seleksi berasal dari unsur akademisi, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas, dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu 5 tahun terakhir.<sup>15</sup> Dalam UU No.15/2011 juga ditetapkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga tetap. Lembaga ini bertugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU dan Bawaslu, serta seluruh jajaran di

---

<sup>15</sup> Undang-Undang No.15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.



bawahnya. Sebelumnya, Dewan Kehormatan adalah lembaga *ad hoc* yang tidak terpisah dari KPU, yang pembentukannya ditetapkan oleh keputusan KPU dan anggotanya merupakan sebagian dari anggota KPU.

Peraturan mengenai penyelenggara pemilu yang diamanatkan dalam UU No.15/2011, saat ini sudah disatukan ke dalam UU No.7/2017 tentang Pemilihan Umum. Proses penyatuan undang-undang pemilu ke dalam satu undang-undang ini dimulai pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 yang dibacakan pada 23 Januari 2014. Putusan MK ini menyatakan bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden tidak konstitusional dan kedua pemilihan ini harus dilaksanakan secara serentak secepat-cepatnya pada Pemilu 2019. Dampak dari putusan tersebut adalah munculnya urgensi untuk menyatukan peraturan tentang pemilu yang terpisah-pisah pada UU No.32/2004, UU No.12/2008, UU No.42/2008, UU No.15/2011, dan UU No.8/2012. Beberapa alasan yang timbul di balik urgensi tersebut,<sup>16</sup> antara lain: 1) UU No.32/2004, UU No.42/2008, dan UU No.8/2012 mengatur asas yang sama dalam hal tujuan pemilu, proses pemilu, daftar pemilih, partisipasi masyarakat dalam pemilu, dan penegakan hukum pemilu, yang membedakan hanya peserta pemilunya; 2) antar undang-undang tersebut masih ditemukan perbedaan, bahkan kontradiksi; 3) undang-undang yang terpisah-pisah tersebut melakukan pengulangan, khususnya dalam mengatur tugas dan wewenang penyelenggara pemilu; 4) proses penegakkan hukum pemilu dalam tiga undang-undang pemilu tidak memiliki standar yang sama; 5) tidak konsistennya penerapan sistem pemilu antara jenis pemilu yang satu dengan jenis pemilu lainnya.

---

<sup>16</sup> Titi Anggraini, dkk., *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU 32/2004, UU 12/2008, UU 42/2008, UU 15/2011, dan UU 8/2012, Serta Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Satu Naskah* (Jakarta: Yayasan Perludem, 2014), hal. 18 – 20.

### **3.2 Peran Strategis KPU dan Bawaslu dalam Pemenuhan Hak Politik Perempuan**

Lembaga- lembaga penyelenggara pemilu adalah institusi vital dalam rekrutmen para kandidat pengambil keputusan politik di Indonesia. Peran-peran strategis yang dimiliki oleh KPU dan Bawaslu dapat menentukan terjaminnya pemenuhan hak-hak politik warga dalam pemilu, termasuk kelompok perempuan sebagai kelompok yang sering termarginalkan dalam proses pengambilan keputusan politik di Indonesia. Landasan hukum terkini yang mengatur kerja penyelenggara pemilu adalah UU No.7/2017. Dalam UU No.7/2017, KPU dan Bawaslu memiliki kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Selain itu, KPU dan Bawaslu juga bertugas menyelenggarakan pilkada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, yang dilaksanakan secara serentak mulai tahun 2015. Adapun ringkasan uraian tugas dan kewenangan KPU di berbagai tingkatan dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 3.1**  
**Ringkasan Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017**

<p><b>KPU RI</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Merencanakan, membuat anggaran dan menetapkan jadwal pemilu;</li><li>- Membuat regulasi sebagai aturan pelaksanaan UU Pemilu (menyangkut penyelenggaraan oleh jajaran KPU sampai ke tingkat terbawah dan aturan untuk peserta pemilu);</li><li>- Memilih, mengangkat dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan PPLN;</li><li>- Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan dan mengawasi</li></ul>
--

pelaksanaan setiap tahapan pemilu yang mencakup tahap pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, pengumuman hasil dan evaluasi hasil, seperti diatur dalam UU Pemilu;

- Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu;
- Melaksanakan putusan Bawaslu mengenai sanksi atas pelanggaran administratif dan sengketa proses Pemilu;
- Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN, dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Membuat dan memberikan laporan periodik dan laporan akhir mengenai tahapan Penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden dan DPR dengan tembusan kepada Bawaslu RI;
- Melaksanakan Putusan DKPP.

#### **KPU Provinsi**

- Menjabarkan program penyelenggaraan pemilu dan melaksanakan anggarannya;
- Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan dan mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu *di tingkat provinsi* yang mencakup tahap pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, pengumuman hasil dan evaluasi hasil, seperti diatur dalam UU Pemilu dan aturan KPU RI;
- Melaksanakan putusan Bawaslu dan/atau putusan Bawaslu Provinsi;
- Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu Provinsi, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Membuat laporan periodik dan laporan pertanggungjawaban akhir penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi;
- Melaksanakan Putusan DKPP.

#### **KPU Kabupaten/Kota**

- Melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan pemilu di kabupaten/kota beserta seluruh tugasnya mencakup tahap pendaftaran pemilih, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, pengumuman hasil dan evaluasi hasil, seperti diatur dalam UU Pemilu dan aturan KPU RI ;
- Membentuk PPK, PPS dan KPPS di wilayah kerjanya;
- mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelenggaraan pemilu oleh jajaran penyelenggara di dalam wilayah kerjanya;
- menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota;
- menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK dan anggota PPS yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu berdasarkan putusan Bawaslu, putusan Bawaslu Provinsi, putusan Bawaslu Kabupaten/Kota, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Melaksanakan dengan segera putusan Bawaslu Kabupaten/Kota;
- Membuat laporan periodik dan laporan pertanggungjawaban akhir penyelenggaraan pemilu di tingkat kabupaten/kota;
- Melaksanakan putusan DKPP.

Secara garis besar, KPU RI menjadi pucuk pimpinan yang bertugas memberikan arahan kepada KPU provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN dalam pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing. Sementara, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bertugas menjalankan program, rencana anggaran, tata kerja, dan pedoman teknis dan melaporkan pertanggungjawaban pemilu kepada KPU RI secara hierarkis.<sup>17</sup> Panitia penyelenggara tingkat *ad hoc* di kecamatan, kelurahan/desa, TPS, dan luar negeri juga memiliki tugas yang sudah diatur secara jelas di dalam UU No.7/2017. Tugas utama Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) adalah memastikan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan tahapan yang ditetapkan, merekapitulasi hasil penghitungan suara di TPS dan mengumumkannya, serta melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kerjanya. Panitia Pemungutan

---

<sup>17</sup> Ramlan Surbakti, *op. cit.*, 41.

Suara (PPS) bertugas melakukan pemutakhiran daftar pemilih di tingkat kelurahan/desa dan menghimpun hasil penghitungan suara dari TPS. Sementara KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara) bertugas melaksanakan persiapan pemungutan suara dan menyelenggarakan teknis pemungutan suara di TPS. Untuk pelaksanaan pemilu di luar negeri, KPU membentuk PPLN (Panitia Pemilihan Luar Negeri). PPLN kemudian membentuk KPPSLN untuk melaksanakan teknis pemungutan suara di luar negeri.<sup>18</sup>

Menurut UU No.7/2017, pengawasan penyelenggaraan pemilu sepenuhnya menjadi tugas dan kewenangan Bawaslu. Lembaga pengawasan yang diatur dalam UU ini terdiri dari Bawaslu RI, Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Panwaslu kelurahan, Panwaslu luar negeri (LN), dan Pengawas TPS.

**Tabel 3.2**  
**Ringkasan Tugas, Kewenangan, dan Kewajiban Bawaslu RI,**  
**Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota Berdasarkan**  
**UU Nomor 7 Tahun 2017**

**Bawaslu RI**

- Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan pemilu untuk pengawas pemilu di setiap tingkatan;
- Melaksanakan rangkaian tugas dan kewenangan dalam pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;
- Mengawasi persiapan dan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu di tiap tahapan sesuai aturan UU Pemilu;
- Mengawasi pelaksanaan peraturan KPU;
- Mencegah terjadinya praktik politik uang;
- Mengawasi netralitas ASN, dan TNI/POLRI;
- Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan:

---

<sup>18</sup> Undang-Undang No.7/2017 tentang Pemilihan Umum.

1. Putusan DKPP;
2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu;
3. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota;
4. Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; dan
5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas aparatur sipil negara, netralitas anggota Tentara Nasional Indonesia, dan netralitas anggota Kepolisian Republik Indonesia;

- Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP;
- Menyampaikan dugaan tindak pidana pemilu kepada Gakkumdu;
- Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota secara berjenjang jika Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- Mengoreksi putusan dan rekomendasi Bawaslu provinsi dan Bawaslu kabupaten/kota apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- Membentuk Bawaslu provinsi, Bawaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu luar negeri

### **Bawaslu Provinsi**

- Melakukan rangkaian tugas dan kewenangan dalam pencegahan dan penindakan di *wilayah provinsi* terhadap pelanggaran pemilu sengketa proses pemilu
- Mengawasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi
- Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah provinsi
- Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta kegiatan kampanye yang diatur dalam UU Pemilu
- Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah. provinsi, yang terdiri atas:
  1. Putusan DKPP;
  2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu;
  3. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten /kota;
  4. Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota;
  5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.
- Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu kabupaten/kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila Bawaslu kabupaten/kota berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan

ketentuan UU Pemilu;

- Mengoreksi rekomendasi Bawaslu kabupaten/kota setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu apabila terdapat hal yang bertentangan dengan ketentuan UU Pemilu;
- Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu di tingkat provinsi.

### **Bawaslu Kabupaten/Kota**

- Melakukan rangkaian tugas dan kewenangan dalam pencegahan dan penindakan di wilayah kabupaten/kota terhadap: pelanggaran pemilu dan sengketa proses pemilu;
- Mengawasi pelaksanaan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota
- Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota;
- Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye seperti diatur dalam UU Pemilu;
- Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah kabupaten/kota:
  1. Putusan DKPP;
  2. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa pemilu;
  3. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota;
  4. Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota;
  5. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam undang-undang ini;
- Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu provinsi apabila Panwaslu kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- Membentuk Panwaslu kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu provinsi;
- Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu provinsi sesuai dengan tahapan pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;
- Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu di tingkat kabupaten/kota;

- Mengembangkan pengawasan pemilu partisipatif.

Sebelum UU Pemilu No.7/2017, UU Penyelenggara Pemilu No.15/2011 mengatur bahwa Bawaslu merupakan lembaga penyelenggara pemilu yang berwenang atas proses penyelesaian pelanggaran administrasi dan merekomendasikan penuntasannya kepada KPU. Namun, UU No.7/2017 secara tegas memperkuat wewenang Bawaslu. Bawaslu kini tak lagi sekadar pemberi rekomendasi, tetapi sebagai eksekutor atau pemutus perkara.<sup>19</sup> Sementara, tugas panitia dan petugas pengawasan di kecamatan hingga TPS dibentuk oleh Bawaslu dan berkoordinasi dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu.

Dalam menjalankan tugasnya, KPU dan Bawaslu masing-masing dibantu oleh sekretariat yang bersifat hierarkis hingga KPU kabupaten/kota dan Panwaslu kecamatan. Kesekretariatan di lembaga penyelenggara dibentuk untuk mendukung dan memfasilitasi KPU dan Bawaslu dalam menjalankan tugas dan wewenang masing-masing. Sekretariat KPU bertugas membantu KPU dalam menyusun program dan anggaran, rancangan peraturan dan keputusan KPU, penyusunan laporan kegiatan penyelenggaraan pemilu, pelaksanaan sistem pengendalian internal, memberikan bantuan hukum penyelesaian sengketa, dan memberikan dukungan teknis administratif. Sementara, sekretariat Bawaslu tidak dijabarkan dalam UU No.7/2017, melainkan masih mengacu pada Peraturan Presiden No.80/2012. Dalam rangka menjalankan tugasnya memberikan dukungan administratif dan teknis kepada Bawaslu, sekretariat Bawaslu memiliki fungsi mengkoordinasi pelaksanaan tugas unit organisasi mulai dari lingkungan Sekjen Bawaslu hingga sekretariat

---

<sup>19</sup> Didik Supriyanto, "Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru". *Kompas.com*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, pada 29 Mei 2018, pukul 10.07 WIB.



Panwaslu kecamatan, dan melaksanakan perencanaan dan pengawasan **internal, administrasi** kepegawaian, ketatausahaan, perlengkapan, kerumahtanggaan, dan pengelolaan keuangan di lingkungan Sekjen KPU.<sup>20</sup>

Keterwakilan perempuan dalam kedua lembaga penyelenggara pemilu perlu diupayakan. Hal ini disebabkan peran-peran strategis dan kewenangan besar yang dimiliki KPU dan Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu dapat menentukan terjaminnya pemenuhan hak-hak politik warga dalam penyelenggaraan pemilu, khususnya bagi kaum perempuan, baik sebagai pemilih, penyelenggara, maupun peserta pemilu. Akses keanggotaan dalam KPU dan Bawaslu perlu dipastikan terbuka luas bagi perempuan sebagaimana laki-laki. KPU dan Bawaslu berperan sebagai penyusun kebijakan pelaksana untuk UU Pemilu, bertanggung jawab atas seluruh tahapan pemilu, mengawasi bahkan menindak dan memutus pelanggaran yang terjadi di setiap tahapan, serta melakukan sosialisasi dan pendidikan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pemilu kepada masyarakat. Terjaminnya kesetaraan akses antara perempuan dan laki-laki untuk menjadi komisioner KPU maupun Bawaslu merupakan bagian penting dari upaya demokratisasi lembaga penyelenggara pemilu. Hal ini dikonfirmasi oleh Ida Budhiati, Komisioner KPU RI periode 2012-2017, dalam sebuah wawancara:

Berangkat dari satu pemahaman tidak akan ada demokrasi tanpa keterwakilan perempuan. Pelaksanaan tugas KPU itu sangat dekat dengan bagaimana kelembagaan KPU itu mampu menjalankan tugas negara untuk membangun kehidupan demokrasi di Indonesia. Dan membangun kehidupan demokrasi

---

<sup>20</sup> Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan.

Indonesia melihat dari aspek histori, perempuan itu jauh tertinggal dari laki-laki. Tentu kehadiran perempuan di lembaga ini menjadi sangat penting, untuk bisa ikut mewarnai dari sisi kebijakan yang hendak ditempuh oleh KPU. Kemudian bagaimana aspek implementasi pelaksanaan program-program KPU terkait dengan pendidikan pemilih, kemudian sosialisasi pemilu yang memberikan satu perspektif pentingnya kehadiran perempuan itu di ranah publik, di ranah politik. Di provinsi mereka (perempuan penyelenggara pemilu) akan melaksanakan tugas-tugas teknis, implementasi undang-undang dan peraturan KPU di dalam menggugah kesadaran masyarakat. Kehadiran perempuan penting untuk memastikan kerja-kerja advokasi tentang keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, kemudian (memastikan) keterwakilan perempuan penyelenggara di level yang lebih bawah, maka kehadiran perempuan itu penting dan perlu.<sup>21</sup>

Pada tahun 2013, KPU menggunakan kewenangan strategisnya dengan mengeluarkan kebijakan yang dapat mengakomodasi upaya peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif yang ditetapkan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No.7/2013 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 11 disebutkan bahwa dalam mengajukan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten Kota, partai politik wajib menyerahkan daftar bakal calon yang berisi sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan di setiap dapil dan menempatkan 1 orang perempuan di setiap 3 nama dalam urutan daftar bakal calon. Apabila ketentuan tersebut tidak dapat dipenuhi, maka parpol tersebut tidak dapat bertarung di dapil yang keterwakilan perempuannya tidak mencapai 30% dalam daftar calon.

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan Ida Budhiati, Komisioner KPU RI periode 2012 – 2017 di Kantor KPU RI, Jakarta, 1 Agustus 2016.

Pada penyelenggaraan Pemilu 2019, KPU juga telah membentuk aturan serupa dalam proses pencalonan yang dimuat dalam PKPU No.20/2018. Sebelum itu, KPU telah memperkuat upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan di lembaga legislatif dengan mengesahkan PKPU No.6/2018 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Pada Pasal 9 disebutkan bahwa partai politik dapat menjadi peserta pemilu apabila sudah memenuhi syarat dengan menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat, dan memperhatikan 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dalam pengawasan pemilu, Bawaslu telah meminta kepada partai politik atau gabungan parpol untuk melibatkan perempuan sebagai saksi calon pada saat pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu 2019, walaupun tidak dibentuk aturan khusus mengenai hal tersebut.

Pentingnya perempuan berada di lembaga penyelenggara disadari oleh salah seorang anggota Komisi II DPR RI, Ammy Amalia, yang menyatakan bahwa peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dapat didorong dengan menghadirkan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu. Kehadiran perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu dapat menstimulus dan meningkatkan antusiasme perempuan untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Perempuan penyelenggara juga dinilai membantu caleg-caleg perempuan dalam proses penghitungan suara dan mengawal suara caleg perempuan.<sup>22</sup> Pernyataan ini semakin memperkuat pentingnya perempuan hadir untuk

---

<sup>22</sup> Pernyataan Ammy Amalia, Komisi II DPR RI dari Fraksi PAN saat menjadi pembicara di acara Diskusi Media bertajuk "Mendorong Proses Seleksi KPU RI dan Bawaslu RI yang Transparan dan Adil bagi Perempuan" yang diselenggarakan di Jakarta, 15 November 2016.

menjalankan tugas dan kewenangan di KPU dan Bawaslu dengan perspektif yang berpihak dan adil bagi kelompok perempuan.

### **3.3 Kebijakan Afirmatif Bagi Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu**

Partisipasi politik perempuan di Indonesia mulai diatur secara jelas dalam Pasal 46 UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan diperkuat dengan Inpres No.9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Meski sebelum itu, pada masa Orde Baru, telah ada upaya membuka ruang partisipasi politik bagi perempuan melalui ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) pada 1984 yang kemudian disahkan menjadi UU No.7/1984.

Dalam rezim undang-undang pemilu, pasal afirmatif pada awalnya muncul dalam UU No.12/2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pada Pasal 65 Ayat 1 disebutkan, "Setiap Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Daerah Pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%". Partisipasi politik perempuan di lembaga penyelenggara pemilu baru dijamin pada UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pada Pasal 6, Pasal 43, dan Pasal 73. Ketiga pasal tersebut mengatur keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% pada keanggotaan KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota, PPK, Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota.

Undang-Undang No.15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu memperkuat tindakan afirmatif dengan memuat pasal afirmatif dalam proses seleksi anggota KPU dan Bawaslu. Dalam Pasal 12 UU No.15/2011 disebutkan

bahwa pembentukan keanggotaan Tim Seleksi KPU dan Bawaslu harus memperhatikan keterwakilan perempuan. Keterwakilan perempuan dalam tim seleksi merupakan sebuah harapan agar proses seleksi KPU dan Bawaslu dapat memberikan kesetaraan akses bagi pendaftar perempuan dan hasil seleksi dapat memenuhi kriteria keterwakilan perempuan sesuai dengan amanat undang-undang.

Dalam UU No.7/2017 yang berlaku saat ini, kebijakan afirmatif yang menjamin keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% sudah diterapkan hingga pengisian keanggotaan lembaga penyelenggara di tingkat *ad hoc*. Pada struktur penyelenggara di bawah koordinasi KPU, keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam keanggotaan dijamin dalam Pasal 10 yang mengatur komposisi keanggotaan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, Pasal 22 yang mengatur keanggotaan tim seleksi, Pasal 52 yang mengatur keanggotaan PPK, Pasal 55 yang mengatur keanggotaan PPS, Pasal 59 yang mengatur keanggotaan KPPS, dan Pasal 92 yang mengatur keanggotaan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota.

Di dalam internal penyelenggara pemilu sendiri, upaya peningkatan partisipasi perempuan sebagai penyelenggaraan pemilu di tiap tingkatan masih terus dilakukan melalui PKPU dan Peraturan Bawaslu (Perbawaslu). Pasal-pasal afirmatif di PKPU No.3/2018 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum mengatur keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam keanggotaan PPK, PPS, dan KPPS. Demikian pula pasal afirmatif dalam Perbawaslu No.1/2016 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum No.10/2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan,

Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri yang mengamanatkan adanya keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dalam keanggotaan Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, tim seleksi Bawaslu provinsi dan Panwaslu kabupaten/kota, dan dalam daftar nama calon anggota Bawaslu provinsi dan Panwaslu provinsi.

Meski rumusan aturan afirmasi dalam penyelenggara pemilu tidak mengatur pemenuhan aturan afirmasi sebagai kewajiban, data yang menunjukkan kenaikan jumlah perempuan sebagai anggota penyelenggara pemilu merefleksikan adanya upaya perbaikan keterwakilan perempuan sebagai penyelenggara pemilu, meski capaiannya berbeda di berbagai tingkatan. Berikut adalah data yang dapat disimak untuk melihat dinamika keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan<sup>23</sup>. Data menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu di tingkat provinsi berhasil mengalami kenaikan persentase keterwakilan perempuan selama 3 periode jabatan di KPU dan 2 periode di Bawaslu semenjak diberlakukannya UU No.22/2007 dan UU No.15/2011.

**Tabel 3.3**  
**Persentase Jumlah Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI**

Data Terpilih	2017 s/d 2022	2012 s/d 2017	2007 s/d 2012
Jumlah Perempuan di Jabatan KPU RI	1	1	3
Jumlah Laki-laki di Jabatan	6	6	4

<sup>23</sup> Data-data penyelenggara pemilu di KPU RI, Bawaslu RI, KPU dan Bawaslu di 34 provinsi yang ditampilkan merupakan data komisioner yang terpilih untuk menjabat di lembaga-lembaga tersebut berdasarkan pada hasil seleksi oleh tim seleksi DPR RI, KPU RI dan Bawaslu RI.

KPU RI			
Persentase Perempuan di KPU RI	14%	14%	43%
Jumlah Perempuan di Jabatan Bawaslu RI	1	1	3
Jumlah Laki-laki di Jabatan Bawaslu RI	4	4	2
Persentase Perempuan di Bawaslu RI	20%	20%	60%

Sumber: KPU RI dan Bawaslu RI, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia.

Pada lembaga penyelenggara pemilu tingkat nasional, keterwakilan perempuan selama 2 periode terakhir tidak berhasil menyentuh angka 30% sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Pada periode jabatan 2012-2017 dan 2017-2022, hanya ada masing-masing 1 orang perempuan dari total 5 komisioner KPU RI dan masing-masing 1 perempuan dari 5 komisioner Bawaslu RI. Pada periode 2007-2012, keterwakilan perempuan di kedua lembaga penyelenggara pemilu mampu melampaui angka 30%. Akan tetapi, proses seleksi atau rekrutmen komisioner di kedua lembaga tersebut dinyatakan bermasalah oleh beberapa pakar di bidang pemilu, seperti Ramlan Surbakti<sup>24</sup> dan Syamsuddin Haris.<sup>25</sup>

### **Tabel 3.4**

#### **Data Terpilah Komisioner KPU/KIP di 34 Provinsi Selama 3 Periode**

<sup>24</sup> Ramlan Surbakti, *op. cit.*, 36.

<sup>25</sup> Syamsuddin Haris, *op. cit.*, 118-119.

No	Provinsi	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L
1	Aceh	2013 - 2018	1	6	2008-2013	1	6	2003-2008	2	3
2	Sumatera Utara	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
3	Sumatera Barat	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
4	Riau	2014 - 2019	1	4	2009-2014	1	4	2004-2009	1	4
5	Kepulauan Riau	2013 - 2018	1	4	2008-2013	0	5	2005-2008	0	5
6	Jambi	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
7	Sumatera Selatan	2013 - 2018	2	3	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
8	Bangka Belitung	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
9	Bengkulu	2013 - 2018	1	4	2008-2013	2	3	2003-2008	1	4
10	Lampung	2014 - 2019	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
11	DKI Jakarta	2013 - 2018	2	3	2008-2013	1	4	2003-2008	0	5
12	Jawa Barat	2013 - 2018	1	4	2008-2013	0	5	2003-2008	0	5
13	Banten	2013 - 2018	1	4	2008-2013	0	5	2003-2008	1	4
14	Jawa Tengah	2013 - 2018	1	4	2008-2013	2	3	2003-2008	2	3
15	DI Yogyakarta	2013 - 2018	1	4	2008-2013	2	3	2003-2008	2	3
16	Jawa Timur	2014 - 2019	1	4	2009-2014	1	4	2004-2009	0	5
17	Bali	2013 - 2018	3	2	2008-2013	2	3	2003-2008	2	3
18	Nusa Tenggara Barat	2014 - 2019	1	4	2008-2013	0	5	2003-2008	0	5
19	Nusa Tenggara	2013 - 2018	1	4	2008-	1	4	2003-	0	5



No	Provinsi	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L
	<b>Timur</b>	2018			2013			2008		
20	<b>Kalimantan Barat</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	2	3	2003-2008	1	4
21	<b>Kalimantan Tengah</b>	2013 - 2018	2	3	2008-2013	2	3	2003-2008	2	3
22	<b>Kalimantan Utara</b>	2015 - 2019	1	4						
23	<b>Kalimantan Selatan</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	0	5	2003-2008	0	5
24	<b>Kalimantan Timur</b>	2014 - 2019	1	4	2009-2014	1	4	2004-2009	1	4
25	<b>Sulawesi Utara</b>	2013 - 2018	2	3	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
26	<b>Sulawesi Barat</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2005-2008	0	5
27	<b>Sulawesi Tengah</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
28	<b>Sulawesi Tenggara</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	0	5	2003-2008	1	4
29	<b>Sulawesi Selatan</b>	2013 - 2018	2	3	2008-2013	1	4	2003-2008	0	5
30	<b>Gorontalo</b>	2013 - 2018	2	3	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
31	<b>Maluku</b>	2014 - 2019	1	4	2009-2014	0	5	2004-2009	0	5
32	<b>Maluku Utara</b>	2014 - 2019	0	5	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
33	<b>Papua Barat</b>	2015 - 2020	1	4	2009-2014	1	4	2004-2009	1	4
34	<b>Papua</b>	2013 - 2018	1	4	2008-2013	1	4	2003-2008	1	4
<b>Jumlah</b>			<b>41</b>	<b>131</b>		<b>32</b>	<b>135</b>		<b>28</b>	<b>137</b>

Sumber: KPU RI, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia

Data pada Tabel 3.4 memperlihatkan adanya kenaikan jumlah perempuan komisioner KPU di 33/34 provinsi selama 3 periode jabatan. Pada periode

jabatan 2013-2018, 2014-2019, dan 2015-2020, terdapat 7 KPU provinsi yang memiliki keterwakilan perempuan melebihi 30%, antara lain Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Bali, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo. Sementara, pada 2 periode awal hanya ada 5 KPU provinsi yang keterwakilan perempuannya melampaui angka 30%. DKI Jakarta dan Sulawesi Selatan adalah 2 provinsi yang secara konsisten mengalami kenaikan jumlah perempuan komisioner selama 3 periode jabatan di KPU provinsi. Selain DKI Jakarta dan Sulawesi Selatan, ada 12 provinsi lain yang juga mengalami peningkatan jumlah perempuan komisioner di KPU provinsi. Pada periode jabatan 2003-2008 dan 2004-2009, terdapat 10 KPU provinsi tidak memiliki keterwakilan perempuan di jabatan komisionernya. Namun, pada 2 periode jabatan selanjutnya kondisi tersebut mengalami perbaikan dengan hanya menyisakan 6 provinsi di periode 2008-2013 dan 2009-2014. Pada periode 2013-2018, 2014-2019, dan 2015-2020, hanya 1 provinsi yang tidak memiliki keterwakilan perempuan di jabatan komisioner KPU provinsi, yakni Maluku Utara. Sementara KPU provinsi yang memiliki keterwakilan perempuan paling tinggi adalah KPU Provinsi Bali, dengan keterwakilan perempuan mencapai 60%.

**Tabel 3.5**  
**Data Terpilah Komisioner Bawaslu/Panwaslu di 34 Provinsi**  
**Selama 2 Periode**

No	Provinsi	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L
1	<b>Aceh</b>	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
2	<b>Sumatera Utara</b>	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
3	<b>Sumatera Barat</b>	2012 - 2017	2	1	2009	1	2
4	<b>Riau</b>	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
5	<b>Kepulauan Riau</b>	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
6	<b>Jambi</b>	2012 - 2017	0	3	2009	1	2
7	<b>Sumatera Selatan</b>	2012 - 2017	0	3	2009	0	3

No	Provinsi	Periode Jabatan	P	L	Periode Jabatan	P	L
8	Bangka Belitung	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
9	Bengkulu	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
10	Lampung	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
11	DKI Jakarta	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
12	Jawa Barat	2012 - 2017	0	3	2009	1	2
13	Banten	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
14	Jawa Tengah	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
15	DI Yogyakarta	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
16	Jawa Timur	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
17	Bali	2012 - 2017	0	3	2009	1	2
18	Nusa Tenggara Barat	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
19	Nusa Tenggara Timur	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
20	Kalimantan Barat	2012 - 2017	0	3	2009	1	2
21	Kalimantan Tengah	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
22	Kalimantan Selatan	2012 - 2017	1	2	2009	1	2
23	Kalimantan Timur	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
24	Kalimantan Utara	2012 - 2017	1	2			
25	Sulawesi Utara	2012 - 2017	0	3	2009	2	1
26	Sulawesi Barat	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
27	Sulawesi Tengah	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
28	Sulawesi Tenggara	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
29	Sulawesi Selatan	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
30	Gorontalo	2012 - 2017	1	2	2009	0	3
31	Maluku	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
32	Maluku Utara	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
33	Papua Barat	2012 - 2017	0	3	2009	1	2
34	Papua	2012 - 2017	0	3	2009	0	3
<b>Jumlah</b>			<b>18</b>	<b>84</b>		<b>14</b>	<b>85</b>

Sumber: Bawaslu RI, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia.

Pada tahun 2009, Panwaslu provinsi masih bersifat *ad hoc*, dengan masa kerja yang diatur dalam UU No.22/2007, yaitu dibentuk paling lambat 1 bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan pemilu dimulai dan berakhir paling lambat 2 bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan

pemilu selesai. Melalui UU No.15/2011, Panwaslu ditetapkan menjadi lembaga tetap dengan periode kerja 5 tahun dan berganti menjadi Bawaslu provinsi.

Jumlah perempuan di lembaga pengawas pemilu di 33/34 provinsi juga mengalami kenaikan selama 2 periode jabatan. Terdapat 10 provinsi yang mengalami kenaikan jumlah keterwakilan perempuan di Bawaslu provinsi, antara lain Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah, NTT, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo. Sementara itu terdapat 6 provinsi yang mengalami penurunan jumlah keterwakilan perempuan di Bawaslu provinsi, antara lain Jambi, Jawa Barat, Bali, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, dan Papua Barat. Pada masa kerja tahun 2009, sebanyak 19 provinsi tidak memiliki keterwakilan perempuan di Panwaslu provinsi, namun kondisi tersebut mengalami perbaikan pada periode kerja 2012-2017, yakni menjadi 17 provinsi. Selain itu, ada 17 provinsi yang memiliki keterwakilan perempuan melampaui angka 30% di periode jabatan 2012-2017. Sementara, pada periode sebelumnya hanya ada 13 provinsi yang keterwakilan perempuannya melampaui 30%. Pada periode jabatan 2012-2017, Bawaslu Provinsi Sumatera Barat memiliki angka keterwakilan perempuan tertinggi, yakni mencapai 66,67%.

**Tabel 3.6**  
**Peningkatan Persentase Keterwakilan Perempuan**  
**di KPU dan Bawaslu 34 Provinsi**

Periode Jabatan KPU Provinsi	Jumlah perempuan di KPU Provinsi	Persentase Jumlah Perempuan	Periode Jabatan Bawaslu/ Panwaslu Provinsi	Jumlah perempuan di Bawaslu Provinsi	Persentase Jumlah Perempuan
------------------------------	----------------------------------	-----------------------------	--	--------------------------------------	-----------------------------

2003 s/d 2008 2004 s/d 2009	28	17%	2009	14	14,1%
2008 s/d 2013 2009 s/d 2014	32	19.20%			
2013 s/d 2018 2014 s/d 2019 2015 s/d 2020	41	23.80%	2012 s/d 2017	18	17.60%

Sumber: KPU RI dan Bawaslu RI, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia.

Secara umum, peningkatan persentase keterwakilan perempuan di KPU dan Bawaslu di 34 provinsi dapat dilihat pada Tabel 3.6. Meningkatnya keterwakilan perempuan di KPU/KIP di 34 provinsi terus terjadi selama 3 periode jabatan, baik secara jumlah maupun persentase. Persentase keterwakilan perempuan di KPU/KIP 34 provinsi pada periode 2008-2013 dan 2009-2014 mengalami kenaikan dari periode sebelumnya (2003-2008 dan 2004-2009) sebesar 2,2% dan terus mengalami kenaikan untuk periode 2013-2018, 2014-2019, dan 2015-2020 sebesar 4,6%. Peningkatan keterwakilan perempuan juga terjadi di Bawaslu/Panwaslu 34 provinsi selama 2 periode. Persentase keterwakilan perempuan di Bawaslu/Panwaslu 34 provinsi pada periode 2012-2017 mengalami kenaikan dari periode sebelumnya (2009) sebesar 3,5%.

Meskipun peraturan yang ada saat ini sudah menjamin terbukanya ruang bagi keterlibatan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu, tetapi masih ada sejumlah masalah yang dapat menghambat upaya peningkatan keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Tidak konsistennya sikap dan kebijakan dalam meningkatkan keterwakilan

perempuan di lembaga penyelenggara pemilu masih ditemukan. Pada Peraturan Badan Pengawas Pemilu (Perbawaslu) No.1/2010 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan PPL sudah diatur mengenai pengisian keanggotaan Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, dan Panwaslu kecamatan agar memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Namun, pada Perbawaslu No.10/2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, PPL, dan PPLN, afirmasi bagi pengisian keanggotaan di Panwaslu kecamatan tidak lagi diatur.

### **3.4 Hambatan dan Tantangan Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu**

Kebijakan afirmatif untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu yang ada saat ini masih terus diupayakan. Meskipun keterwakilan perempuan sudah diatur dengan baik dalam undang-undang dan terjadi peningkatan keterwakilan perempuan di KPU provinsi dan Bawaslu provinsi secara agregat di 34 provinsi, pada kenyataannya pencapaian tersebut masih jauh dari angka minimal yang diharapkan. Pada lembaga penyelenggara pemilu tingkat nasional, keterwakilan perempuan selama 2 periode terakhir tidak berhasil menyentuh angka 30% sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang.

Pada tahap awal seleksi KPU RI dan Bawaslu RI tahun 2016 lalu, CWI mencatat adanya kenaikan persentase perempuan pendaftar KPU maupun Bawaslu dibandingkan pada seleksi di tahun 2012. Kenaikan persentase perempuan pendaftar KPU dan Bawaslu ini membawa harapan positif untuk memperoleh ruang partisipasi yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan di kedua lembaga penyelenggara pemilu

tersebut. Namun, hasil akhir seleksi nyatanya belum menunjukkan adanya peningkatan dari lima tahun sebelumnya.

**Tabel 3.7**  
**Persentase Jumlah Perempuan di Setiap Tahapan Proses Seleksi**  
**KPU RI dan Bawaslu RI**

Tahapan Seleksi	KPU RI		Bawaslu RI	
	2012	2017	2012	2017
Jumlah Pendaftar	18,32%	29,14%	14,29%	26,36%
Seleksi Administrasi	18,87%	27%	22,95%	25,81%

Tahapan Seleksi	KPU RI		Bawaslu RI	
	2012	2017	2012	2017
Tanggapan Masyarakat; Tes Tertulis; Tes Kesehatan dan Tes Psikologi; Penilaian Makalah	26,67%	33,33%	27,78%	40,91%
Masukan dan Tanggapan Masyarakat; Pemeriksaan Kesehatan Lanjutan; Dinamika Kelompok; Wawancara	28,57%	28,57%	20%	30%
Uji Kelayakan di DPR	14%	14%	20%	20%

Sumber: Kementerian Dalam Negeri, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia.

Fakta tersebut menyiratkan bahwa ada sejumlah tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh perempuan untuk terlibat sebagai penyelenggara pemilu. Perempuan terbentur “langit-langit kaca” dalam peningkatan keterlibatannya secara politik. Perempuan mengalami hambatan-hambatan yang sering kali kasat mata, tetapi sangat nyata dirasakan dan menghalangi perempuan untuk terlibat secara politik, salah

satunya di lembaga penyelenggara pemilu. Hambatan ini dapat diidentifikasi mulai dari penyelenggara di tingkat *ad hoc* hingga tingkat pusat.

Hambatan yang secara nyata dialami oleh perempuan untuk berpartisipasi sebagai penyelenggara pemilu, antara lain: hambatan budaya, pengetahuan mengenai pemilu, hambatan geografis, dan hambatan regulasi. Hambatan kultural masih dominan membatasi partisipasi perempuan di ranah publik, termasuk juga menghambat perempuan untuk masuk dalam proses rekrutmen dan seleksi anggota panitia pelaksanaan pemilu di berbagai tingkat. Hambatan budaya juga membuat perempuan sering kali berhadapan dengan berbagai pertimbangan untuk membagi porsi kerja di ruang domestik dan berkarier di ranah publik. Hambatan ini menyebabkan perempuan memiliki kesempatan yang sedikit untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemilu dan mengakibatkan minimnya pengetahuan tentang informasi teknis proses rekrutmen/seleksi, informasi teknis mengenai hal-hal yang berkaitan pemilu, dan terbatasnya jejaring yang dimiliki perempuan. Kendala geografis di wilayah tertentu, yang kondisinya bercorak kepulauan dan pegunungan, merupakan tantangan tersendiri yang menyulitkan akses perempuan untuk terlibat secara maksimal. Hambatan ini membuat perempuan harus mengorbankan waktu dan biaya lebih untuk transportasi dan akomodasi selama menjalankan tugasnya sebagai penyelenggara. Selain itu, adanya syarat minimal pendidikan menengah atas, atau sederajat, bagi PPK, PPS, dan KPPS (Pasal 72 UU No.7/2017) dan Bawslu kabupaten/kota, Panwascam, Panwas kelurahan/desa, dan pengawas TPS (Pasal 117) juga menjadi hambatan untuk dapat melibatkan perempuan, khususnya di wilayah dengan keterbatasan akses dan sumber daya. Meskipun penyelenggara di tingkat *ad hoc* tidak memiliki wewenang pembuatan kebijakan tentang penyelenggaraan pemilu, tetapi mereka adalah kelompok-kelompok potensial yang dapat mengisi jabatan penyelenggara



pemilu yang lebih tinggi karena telah memiliki pengalaman dalam penyelenggaraan pemilu.

Hambatan untuk terlibat sebagai penyelenggara pemilu juga dialami oleh perempuan yang hendak mendaftar sebagai komisioner KPU dan Bawaslu RI. Hasil pemantauan terhadap proses seleksi KPU dan Bawaslu di tahun 2016 lalu, ada beberapa hambatan yang dialami oleh perempuan yang mengikuti seleksi penyelenggara pemilu yang dapat diidentifikasi. Pada tahap awal seleksi, perempuan pendaftar dihadapkan pada proses pengisian berkas pendaftaran yang rumit dan dokumen persyaratan harus dilengkapi dalam waktu singkat. Kendala ini bukan hal yang dapat dengan mudah diatasi oleh perempuan yang tinggal di daerah dengan kondisi geografis yang cukup sulit. Lemahnya dukungan dari berbagai pihak pada pendaftar perempuan juga masih ditemui. Contohnya, tidak adanya dukungan dari instansi tempat kerja untuk mengikuti proses seleksi, atau adanya partai politik yang mempersulit perempuan untuk mendapatkan surat pernyataan tidak terlibat dalam keanggotaan parpol selama 5 tahun terakhir. Pada tahapan wawancara, terdapat beberapa laporan dari masyarakat yang dijadikan bahan konfirmasi oleh tim seleksi yang cenderung tidak berpihak pada kandidat perempuan dan tidak berkaitan dengan kompetensi yang dimiliki. Besarnya kesenjangan pengetahuan dan pengalaman dalam isu pemilu antara kandidat laki-laki dan perempuan masih terlihat dari proses wawancara. Proses uji kelayakan dan kepatutan oleh Komisi II DPR RI, setelah seleksi oleh tim seleksi berakhir, menjadi proses seleksi paling berat yang dihadapi kandidat perempuan, sebab proses yang harus dilalui adalah proses politik yang tidak dapat diukur.

### **3.5 Refleksi Terhadap Afirmasi bagi Peningkatan Representasi Perempuan di Lembaga Penyelenggara Pemilu**

KPU dan Bawaslu adalah lembaga yang secara sah bertanggungjawab menyelenggarakan dan mengatur pelaksanaan pemilu demi keberlangsungan demokrasi di Indonesia. Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU dan Bawaslu sepatutnya dapat menjadi lembaga pelopor yang mempromosikan kesetaraan gender dalam keseluruhan proses pemilu. Gagasan kebijakan terkait kesetaraan gender dalam internal penyelenggara pemilu dikemukakan oleh IDEA sebagai mekanisme yang mungkin ditempuh untuk mengatasi masalah rendahnya komitmen penyelenggara pemilu dalam mempromosikan kesetaraan gender di dalam keseluruhan sistem dan proses kelembagaan penyelenggara pemilu. Jika lembaga penyelenggara pemilu tidak memiliki komitmen yang jelas dalam membentuk kebijakan kesetaraan gender bagi internal lembaga, maka upaya lembaga penyelenggara untuk mempromosikan kesetaraan gender dalam seluruh proses pemilu dapat dikatakan sia-sia.<sup>26</sup>

Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia, yakni KPU dan Bawaslu, sudah melalui proses panjang dalam membangun kebijakan kesetaraan gender di internal kelembagaan. KPU dan Bawaslu juga telah menghasilkan kebijakan-kebijakan dalam upaya menyetarakan akses bagi perempuan sebagai peserta pemilu agar dapat meningkatkan keterpilihan perempuan sebagai anggota legislatif. Namun, hingga saat ini, keterwakilan perempuan di legislatif jauh dari angka minimum yang diamanatkan dalam undang-undang, yakni sekurang-kurangnya 30%. Begitu pula dengan keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Padahal, sebagai lembaga yang mempromosikan kesetaraan gender dalam penyelenggaraan pemilu melalui kebijakannya, KPU dan Bawaslu seharusnya dapat memberikan contoh. Namun, kenyataan di internal lembaga penyelenggara pemilu sendiri memperlihatkan bahwa

---

<sup>26</sup> International IDEA, *A Framework for Developing Internal Gender Policies for Electoral Management Bodies* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016), hal.9.

masalah ketimpangan gender masih belum tuntas. Fakta tersebut menyiratkan bahwa kebijakan untuk mendorong keterwakilan perempuan, khususnya di internal lembaga penyelenggara pemilu, dinilai tidak cukup. Perlu komitmen dari lembaga penyelenggara pemilu untuk menginternalisasikan kebijakan kesetaraan gender di semua proses dan sistem penyelenggaraan pemilu.

Ada dua komponen penting yang diajukan oleh IDEA dalam kerangka membangun *internal gender policies* bagi lembaga penyelenggara pemilu. Pertama, membangun pemahaman bersama dalam lembaga penyelenggara pemilu, dari pimpinan, manajemen, hingga staf, mengenai pentingnya membangun dan menerapkan kebijakan kesetaraan gender. Isu kesetaraan gender adalah isu lintas sektor, yang tidak bisa dipahami dan diupayakan hanya untuk sebagian aspek, tapi untuk keseluruhan aspek, baik bagi kerja internal lembaga penyelenggara pemilu maupun kerja eksternal. Kedua, membuat sistem pendataan terpisah sesuai jenis kelamin, tidak hanya data mengenai penyelenggara pemilu, tetapi diterapkan pada semua aspek pendataan dalam kerja-kerja internal maupun eksternal lembaga. Informasi tersebut akan berguna bagi lembaga penyelenggara pemilu untuk memetakan dan mengidentifikasi ketimpangan dan ketidaksetaraan gender dalam pemilu, dan melihat betapa selama ini ketimpangan tersebut dilanggengkan.<sup>27</sup>

Di dalam KPU dan Bawaslu, kebijakan afirmatif dalam internal lembaga untuk meningkatkan keterwakilan perempuan sebagai penyelenggara di level permanen hingga *ad hoc* telah tersedia, bahkan dijamin dalam undang-undang, tetapi implementasinya kerap bermasalah. Temuan riset CWI pada 2013 tentang partisipasi perempuan dalam penyelenggaraan pemilu di 6 provinsi, terungkap bahwa regulasi mengenai 30% keterwakilan perempuan dalam undang-undang kerap dipahami oleh tim

---

<sup>27</sup> *Ibid*, 13-14

seleksi sebagai kuota maksimal keterlibatan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu. Kesalahan memaknai angka 30% sebagai angka minimum<sup>28</sup> bagi keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu ini menjadi masalah yang seharusnya diselesaikan oleh KPU dan Bawaslu dengan menyepakati suatu pemahaman bersama antara seluruh jajaran penyelenggara pemilu dan struktur penunjang kerja KPU dan Bawaslu, seperti tim seleksi dan sekretariat. Pemahaman bersama ini dapat dibentuk oleh KPU dan Bawaslu dalam ruang-ruang sosialisasi dan bimbingan teknis untuk penyelenggaraan pemilu, merekrut penyelenggara, maupun pembuatan kebijakan.

Masalah lain yang juga harus diperhatikan dalam mengupayakan peningkatan keterlibatan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu adalah fakta bahwa mayoritas perempuan berhadapan dengan berbagai hambatan dan persoalan beban ganda. Proses seleksi yang dibangun oleh KPU dan Bawaslu seharusnya memperhatikan aspek-aspek tersebut. Minimnya partisipasi perempuan untuk mendaftar di lembaga penyelenggara pemilu bukan semata disebabkan rendahnya minat dari kelompok perempuan untuk mendaftar, melainkan dipengaruhi oleh sistem dan proses seleksi yang tidak ramah pada kebutuhan khusus perempuan. Ada 4 hal yang patut jadi pertimbangan KPU dan Bawaslu untuk mengatasi ketidaksetaraan dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu. Pertama, KPU dan Bawaslu perlu merevisi peraturan rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu dengan mempertimbangkan hambatan

---

<sup>28</sup> Angka 30% diambil dari jumlah minimum masa kritis (*critical mass*). Studi United Nations Division for the Advancement of Women (UN-DAW), menunjukkan bahwa suara perempuan, khususnya dalam menunjukkan dan memperjuangkan nilai-nilai, prioritas dan karakter khas keperempuanan, baru diperhatikan publik apabila suaranya mencapai minimal 30-35%. Secara teoretis, *critical mass* adalah konsep yang menawarkan penjelasan mengapa perempuan (dan kelompok minoritas lainnya) berjuang untuk melakukan perubahan dalam berbagai dimensi di wilayah politik. (Dikutip dari artikel "Kebijakan Afirmatif untuk Mengoreksi Ketimpangan Gender". Sumber: <http://cakrawikara.id/2017/08/kebijakan-afirmatif-untuk-mengoreksi-ketimpangan-gender/>)

khusus yang dihadapi perempuan (merevisi peraturan yang netral gender). Kedua, KPU dan Bawaslu perlu merancang program sosialisasi rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu yang khusus menargetkan pendaftar perempuan. Sosialisasi ini dilakukan oleh kelompok kerja sosialisasi dalam struktur KPU dan Bawaslu dengan metode aktif mendatangi kelompok-kelompok perempuan potensial di daerah-daerah. Ketiga, KPU dan Bawaslu perlu membedakan periode waktu bagi pendaftar laki-laki dan perempuan dalam menyiapkan persyaratan administratif dan menyerahkan seluruh berkas dan dokumen persyaratan pendaftaran. Periode waktu bagi pendaftar perempuan perlu dibuat lebih panjang. Keempat, khusus untuk rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat *ad hoc*, KPU dan Bawaslu harus memperkuat supervisi penyelenggara pemilu di tingkat daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam pemberian rekomendasi nama-nama oleh kepala desa/BPD. Supervisi tersebut dilakukan untuk memastikan pemerataan informasi pendaftaran yang menjangkau berbagai kelompok masyarakat dan agar jumlah perempuan yang direkomendasikan mencapai sekurang-kurangnya 30% dari jumlah nama yang diajukan.

Kebijakan afirmatif di lembaga penyelenggara pemilu juga harus ditunjang dengan tersedianya *database* perempuan yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu dari tingkat pusat hingga penyelenggara di tingkat *ad hoc*. Pada tahun 2015, KPU telah berupaya mengintegrasikan data penyelenggara pemilu dengan membangun Sistem Informasi Penyelenggara Pemilu (SIPP). Data-data penyelenggara pemilu yang diintegrasikan dalam SIPP ini berisikan data penyelenggara pemilu di bawah koordinasi KPU dari tingkat nasional hingga *ad hoc*, beserta data pegawai sekretariat KPU di seluruh Indonesia. Namun, dalam sistem informasi yang dibangun, masih ditemukan banyak sekali kekurangan. Data-data penyelenggara di tingkat *ad hoc* yang disajikan tidak lengkap, tidak dalam bentuk terpilah, bahkan tidak tersedia sama sekali. Sementara

itu, data-data pengawas pemilu (Bawaslu beserta jajarannya) yang terintegrasi dari tingkat pusat hingga *ad hoc*, hingga saat ini belum tersedia. Apabila *database* lengkap perempuan penyelenggara pemilu tersedia dan dapat diakses oleh publik, KPU dan Bawaslu dapat memantau rekam jejak dan pengalaman perempuan yang pernah terlibat dalam penyelenggaraan pemilu, agar tidak kesulitan mencari kader-kader perempuan berkualitas yang siap memimpin KPU dan Bawaslu di masa mendatang. Selain itu, kemudahan mengakses data penyelenggara akan membantu kelompok-kelompok pegiat pemilu dan lembaga nonpemerintah untuk melakukan pendidikan politik dan penguatan bagi perempuan penyelenggara pemilu, atau kelompok minoritas lainnya. Hal ini tentunya akan meringankan beban KPU dan Bawaslu dalam melakukan tugasnya untuk meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu. Tindakan-tindakan tersebut seharusnya dapat dipertimbangkan oleh KPU dan Bawaslu, demi memperkuat kebijakan afirmatif yang sudah diatur dalam undang-undang, PKPU, dan Perbawaslu.

Pihak di luar lembaga penyelenggara pemilu yang juga turut menentukan keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu adalah DPR RI dan masyarakat. Komisi II DPR RI, sebagai pihak yang berwenang memilih komisioner KPU RI dan Bawaslu RI, seharusnya tidak tutup mata dengan tantangan yang dihadapi perempuan sebagai kandidat dan dapat memastikan terpenuhinya 30% keterwakilan perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI sesuai amanat UU No.7/2017. Begitu pula dengan masyarakat, yang diharapkan dapat turut memantau, mengawal, dan mendukung proses seleksi penyelenggara pemilu yang transparan dan adil bagi perempuan di seluruh tingkatan penyelenggara.

Selanjutnya, KPU dan Bawaslu dihadapkan pada tantangan pengisian penyelenggara di tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. KPU provinsi, yang dalam UU No.7/2017 akan diisi oleh 5 hingga 7 orang, sebelumnya hanya diisi oleh 5 orang sebagaimana diatur pada UU

No.15/2011. Sementara itu, jumlah komisioner KPU kabupaten/kota, yang dalam UU No.7/2017 berisi 3 hingga 5 orang, melalui putusan Mahkamah Konstitusi No.31/PUU/XVI/2018 telah dibatalkan, sehingga jumlahnya harus diisi oleh 5 orang. Begitu pula dengan jumlah PPK, yang menurut UU No.7/2017 diisi oleh 3 orang, melalui putusan MK yang sama, ditambah menjadi 5 orang. MK menilai aturan jumlah anggota KPU kabupaten/kota sebanyak 3 orang tidak berkekuatan hukum tetap, dan pengisian 3 orang untuk PPK tidak rasional dan bertentangan dengan Pasal 22E Ayat 1 UUD 1945. Selain itu, penambahan jumlah anggota Bawaslu provinsi menjadi 5 hingga 7 orang, Bawaslu kabupaten/kota menjadi 3 hingga 5 orang, menjadi tantangan bagi Bawaslu dalam mencari orang-orang dengan kompetensi yang dibutuhkan.

**Tabel 3.8**

**Data Terpilah Komisioner KPU/KIP di 17 Provinsi Periode 2018-2023**

No	Provinsi	Jumlah Perempuan	Jumlah Laki-Laki	Persentase Keterwakilan Perempuan
1	Aceh	1	6	14%
2	Sumatera Barat	1	4	20%
3	Kepulauan Riau	1	4	20%
4	Jambi	1	4	20%
5	Bangka Belitung	1	4	20%
6	Bengkulu	1	4	20%
7	DKI Jakarta	3	4	43%
8	Banten	1	6	14%
9	Kalimantan Barat	1	4	20%
10	Kalimantan Tengah	0	5	0%
11	Kalimantan Selatan	1	4	20%
12	Sulawesi Utara	2	3	40%
13	Sulawesi Barat	1	4	20%
14	Sulawesi Tengah	1	4	20%
15	Sulawesi Tenggara	1	4	20%

16	Sulawesi Selatan	3	4	43%
17	Gorontalo	1	4	20%
<b>Total Sementara</b>		<b>21</b>	<b>72</b>	
<b>Persentase Sementara</b>		<b>22,6%</b>	<b>77,4%</b>	

Sumber: KPU RI diolah oleh Cakra Wikara Indonesia

Pada tahun 2018, terdapat 25 KPU provinsi yang mengalami pergantian komisioner dengan masa jabatan 2018-2023. Pada 21 Mei 2018, KPU telah mengumumkan hasil seleksi 17 KPU Provinsi yang menjabat pada periode 2018-2023 melalui Pengumuman No. 511/PP.06.Pu/05/KPU/V/2018. Dari pengumuman tersebut, terdapat 21 nama komisioner perempuan dari total 93 nama komisioner yang dilantik. Sementara, pada saat tulisan ini dibuat, masih ada 8 KPU provinsi yang masih dalam proses seleksi. Sehingga dari data sementara, persentase keterwakilan perempuan KPU di 17 provinsi masih 22,6%, dengan persentase keterwakilan perempuan tertinggi terdapat di 2 provinsi, yakni KPU DKI Jakarta dan KPU Sulawesi Selatan, masing-masing sebesar 43%.

**Tabel 3.9**

**Data Terpilah Komisioner Bawaslu di 34 Provinsi Periode 2012-2022**

No	Provinsi	Perempuan	Jumlah Laki-laki	Persentase Perempuan
1	Aceh	3	2	60%
2	Sumatera Utara	1	6	14%
3	Sumatera Barat	2	3	40%
4	Riau	0	5	0%
5	Kepulauan Riau	1	4	20%
6	Jambi	1	4	20%
7	Sumatera Selatan	0	5	0%
8	Bangka Belitung	1	4	20%
9	Bengkulu	1	4	20%
10	Lampung	1	6	14%
11	DKI Jakarta	2	5	29%



No	Provinsi	Perempuan	Jumlah Laki-laki	Persentase Perempuan
12	Jawa Barat	1	6	14%
13	Banten	1	6	14%
14	Jawa Tengah	2	5	29%
15	DI Yogyakarta	2	3	40%
16	Jawa Timur	2	5	29%
17	Bali	1	4	20%
18	Nusa Tenggara Barat	1	4	20%
19	Nusa Tenggara Timur	2	3	40%
20	Kalimantan Barat	1	4	20%
21	Kalimantan Tengah	3	2	60%
22	Kalimantan Selatan	1	4	20%
23	Kalimantan Timur	0	5	0%
24	Kalimantan Utara	1	4	20%
25	Sulawesi Utara	0	5	0%
26	Sulawesi Barat	1	4	20%
27	Sulawesi Tengah	2	3	40%
28	Sulawesi Tenggara	1	4	20%
29	Sulawesi Selatan	1	6	14%
30	Gorontalo	0	5	0%
31	Maluku	1	4	20%
32	Maluku Utara	1	4	20%
33	Papua Barat	1	4	20%
34	Papua	0	7	0%
<b>Jumlah</b>		<b>39</b>	<b>149</b>	
<b>Persentase</b>		<b>21%</b>	<b>79%</b>	

Sumber: Bawaslu RI, diolah oleh Cakra Wikara Indonesia.

Proses pengisian komisioner Bawaslu tingkat provinsi untuk masa jabatan 2017-2022 telah selesai dilaksanakan. Dari 188 nama komisioner Bawaslu di 34 provinsi yang dilantik, 39 di antaranya adalah perempuan dan 149 adalah laki-laki. Dengan demikian, persentase keterwakilan perempuan di Bawaslu tingkat provinsi naik dari 17,6% menjadi 21%. Namun, masih terdapat 6 provinsi yang tidak terdapat keterwakilan perempuan di jajaran komisioner Bawaslu, antara lain Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan

Timur, Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Papua. Dari 34 Bawaslu provinsi, Bawaslu Aceh dan Bawaslu Kalimantan Tengah menduduki persentase keterwakilan perempuan tertinggi, yakni 60%.

Proses pergantian komisioner dari KPU maupun Bawaslu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota masih akan dilakukan. KPU dan Bawaslu harus memastikan bahwa proses pengisian jabatan tersebut adil bagi perempuan dan memastikan agar keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% dapat terpenuhi. Apabila keterwakilan perempuan di lembaga penyelenggara pemilu bisa melampaui angka yang sudah diamanatkan dalam undang-undang, tentunya pendidikan bagi masyarakat tentang pentingnya perempuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik di Indonesia, terutama untuk berpartisipasi dalam pemilu akan jauh lebih mudah dan efektif dilakukan.

## BAB IV

# Representasi Perempuan di Ranah Kepengurusan Partai Politik

Sebanyak sepuluh partai politik (parpol) menjadi fokus riset ini, meliputi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Kriteria pemilihan parpol yang dijadikan fokus pembahasan adalah keikutsertaan dalam empat pemilu sejak era Reformasi, yakni Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 serta keberhasilan memperoleh kursi di DPR RI sekurang-kurangnya dalam dua pemilu. Riset ini juga membatasi pengamatan hanya pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat atau Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Ini dilakukan mengingat kewenangan DPP yang sangat besar dalam menentukan kebijakan partai politik.

Pengurus perempuan di partai politik ditelusuri melalui dokumen Surat Keputusan (SK) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) yang mengesahkan Kepengurusan DPP Partai Politik, pada pemilu tahun 2004, 2009 dan 2014<sup>29</sup>. Akan tetapi SK Kepengurusan DPP Parpol untuk Pemilu 1999 tidak tersedia di Kemenkumham RI. Hal ini

---

<sup>29</sup> Keterangan judul dalam SK Kepengurusan ini beragam antar parpol. Untuk pemilu 2004, SK Kepengurusan dikeluarkan oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI dan tidak spesifik mencantumkan keterangan judul. Sementara itu, untuk Pemilu 2009, sebagian besar SK Kepengurusan telah spesifik mencantumkan judul namun masih ada tiga parpol, yaitu PDIP, PKB, dan PAN yang tidak ada judul pada SK Kepengurusannya. Mulai periode ini, SK dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Sedangkan untuk pemilu 2014, SK Kepengurusan telah mencantumkan judul untuk sepuluh parpol yang menjadi fokus riset ini.

berakibat pada analisa kepengurusan untuk Partai Bulan Bintang (PBB) dilakukan pada satu SK Kepengurusan saja.

Data SK pengurus DPP parpol tersebut diperoleh dari Direktorat Administrasi Hukum Umum (AHU) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Data jumlah perempuan dalam DPP parpol kemudian disandingkan dengan instrumen kebijakan yang mengatur partai politik, yakni Undang-Undang (UU) Partai Politik yang dikeluarkan setiap kali menjelang pelaksanaan pemilihan umum. Menjelang Pemilu 2004 ada UU Partai Politik No.31/2002, untuk pemilu 2009 merujuk pada UU Partai Politik No.2/2008 dan UU Partai Politik No.2/2011 yang dijadikan acuan oleh parpol yang ikut dalam Pemilu 2014.

#### **4.1 Landasan Kebijakan Partai Politik**

Riset ini akan membahas 3 (tiga) UU tentang partai politik setelah reformasi, yaitu UU No.31/2002, UU No.2/2008 dan UU No.2/2011. Dari masing-masing UU tersebut, analisisnya akan berfokus pada pasal afirmatif untuk pengurus perempuan dalam partai politik. UU No.31/2002 dikeluarkan menjelang pelaksanaan Pemilu 2004. Dalam UU ini sudah terdapat pasal afirmatif untuk perempuan dalam kepengurusan parpol, tetapi belum diatur dengan detail dan sifatnya masih himbuan. UU ini merupakan pengganti dari UU parpol sebelumnya, yaitu UU No.2/1999. Menjelang Pemilu 2009, dikeluarkan UU No.2/2008. Dalam UU ini, pasal afirmatif telah diperkuat dengan mengatur lebih rinci tentang komposisi perempuan dalam kepengurusan serta menyertakan perempuan dalam pendirian dan pembentukan parpol. UU ini merupakan pengganti dari UU parpol sebelumnya yaitu UU No.31/2002. Sementara itu, menjelang Pemilu 2014, dikeluarkan UU No.2/2011. Pasal afirmatif dalam UU ini diperkuat lagi dengan menambahkan pasal rekrutmen anggota DPR dan DPRD dengan mempertimbangkan 30% keterwakilan perempuan. UU ini merupakan UU perubahan atas UU No.2/2008, yaitu hanya memuat

pasal-pasal yang mengalami perubahan dari UU sebelumnya. Pembahasan dalam bagian berikutnya yaitu melihat temuan tentang kepengurusan perempuan dalam SK DPP Parpol dan menyandingkannya dengan ketiga UU parpol tersebut.

#### **4.1.1 UU Partai Politik No.31/2002**

UU ini resmi diundangkan pada 27 Desember 2002. Di dalamnya telah memuat pasal afirmasi untuk kepengurusan perempuan di partai politik, yaitu pada Pasal 13 Ayat 3, yang berbunyi: “Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan **memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender**”. Frasa yang digunakan dalam UU ini masih sebatas “memperhatikan”, belum ada kewajiban ataupun sanksi bagi parpol yang tidak memenuhinya. Ini dapat dimaknai sebagai aturan yang sifatnya lebih merupakan himbauan kepada partai politik, tanpa disertai anjuran target persentase perempuan yang duduk dalam kepengurusan. Himbauan untuk memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender tetap tunduk pada dokumen peraturan internal partai, anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, bukan sebaliknya.

#### **4.1.2 UU Partai Politik No.2/2008**

UU ini diundangkan pada 4 Januari 2008 dan menggantikan UU No.31/2002. Dalam UU ini ketentuan tentang keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik tingkat pusat lebih diperkuat dengan menyertakan persentase minimal dibandingkan dengan UU sebelumnya yang hanya memakai kata “memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender”. Selain itu dalam UU ini juga ada penambahan pasal yang telah dirinci untuk ketentuan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam pendirian dan pembentukan parpol, kepengurusan partai di tingkat

provinsi dan kabupaten/kota, namun hanya bersifat himbauan dan tetap tunduk pada aturan internal partai.

Aturan afirmatif untuk pengurus partai politik perempuan dalam UU ini tercantum pada pasal berikut ini:

- Pasal 2 Ayat 2 : “Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan**”
- Pasal 2 Ayat 5 yang berbunyi : “Kepengurusan parpol tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan **menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan**; dan
- Pasal 20 yang berbunyi : “Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan **memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus)** yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”.

#### 4.1.3 UU Partai Politik No.2/2011

Undang-Undang ini merupakan perubahan atas UU No.2/2008 tentang Partai Politik dan resmi diundangkan pada 15 Januari 2011. Dalam UU ini terdapat penguatan lebih jauh untuk keterwakilan perempuan dalam partai politik. Selain ketentuan minimal 30% keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota serta dalam pendirian dan pembentukan partai, terdapat penambahan ketentuan keterwakilan perempuan dalam aspek rekrutmen, tetapi lebih bersifat himbauan (menggunakan kata “mempertimbangkan”) dan bergantung pada aturan AD/ART partai politik. Rekrutmen yang dimaksud

yaitu untuk menjadi bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Aturan afirmatif untuk pengurus partai politik perempuan tercantum dalam pasal berikut ini:

- Pasal 2 Ayat 1b Butir 2: "Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan**"
- Pasal 2 Ayat 5: "Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan **menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan**"
- Pasal 20: "Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan **memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus)** yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing"
- Pasal 29 Ayat 1A: "Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b (bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART **dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan**".

**Tabel 4.1**  
**Pasal Afirmatif pada Tiga UU Partai Politik**

<b>UU No.31/2002</b>	<b>UU No.2/2008</b>	<b>UU No.2/2011</b>
<p><i>Masih berupa himbauan, tidak ada elaborasi jumlah keterwakilan, sehingga terkesan menjadi rumusan aturan afirmasi dalam partai politik yang paling lemah.</i></p>	<p><i>Mulai tercantum rumusan jumlah keterwakilan perempuan dalam partai politik di setiap tingkatan dan ada elaborasi kepengurusan mencakup pendirian dan pembentukan partai baru.</i></p>	<p><i>Rumusan aturan afirmatif tidak berubah dari yang sebelumnya, dengan penambahan pasal afirmatif terkait proses rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD.</i></p>
<p>Pasal 13 Ayat 3: "Kepengurusan partai politik di setiap tingkatan dipilih secara demokratis melalui forum musyawarah partai politik sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga dengan <b>memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender</b>"</p>	<p>Pasal 2 Ayat 2: "Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <b>menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan</b>"</p> <p>Pasal 2 Ayat 5: "Kepengurusan parpol tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disusun dengan <b>menyertakan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan</b></p> <p>Pasal 20: "Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun</p>	<p>Pasal 2 Ayat 1b Butir 2: "Pendirian dan pembentukan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) <b>menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan</b>"</p> <p>Pasal 2 Ayat 5: "Kepengurusan partai politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan <b>menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan</b>"</p> <p>Pasal 20: "Kepengurusan partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) disusun dengan <b>memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus)</b> yang</p>



	<p>dengan <b>memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh per seratus)</b> yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”.</p>	<p>diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik masing-masing”.</p> <p>Pasal 29 Ayat 1A:  “Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b (bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART  <b>dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.</b></p>
--	--	---

Dari uraian data di atas, dapat dikatakan bahwa terjadi penguatan pasal afirmatif pada undang-undang parpol untuk peningkatan representasi perempuan di dalam struktur parpol. Bahkan pada undang-undang yang terkini, UU No.2/2011 tentang Partai Politik, secara gamblang dirumuskan aturan afirmatif dalam proses rekrutmen caleg agar mengutamakan seleksi kader parpol dengan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Demikian pula halnya dengan pendirian parpol. Sejak tahun 2008 berlaku peraturan yang mewajibkan parpol baru menyertakan 30% perempuan sebagai pendiri. Secara legal formal hal ini dapat dipahami sebagai upaya sistematis meningkatkan representasi perempuan dalam kepengurusan parpol.

#### **4.2 Jumlah Perempuan Dalam DPP Parpol Meningkat Secara Teratur**

Terdapat beberapa pola temuan dari analisis terhadap SK Kemenkumham tentang Kepengurusan DPP Parpol yaitu terjadi kenaikan jumlah

perempuan pengurus partai secara teratur, tetapi distribusi jabatan strategis yang diisi oleh pengurus perempuan masih minim. Hal ini dapat dilihat dari tiga periode SK DPP parpol yang dibahas dalam tulisan ini, hingga Pemilu 2014, hanya ada satu partai yang memiliki ketua umum perempuan, yakni PDIP. Adapun jabatan yang paling banyak diduduki oleh perempuan dalam kepemimpinan karena sebarannya paling merata antar parpol adalah sebagai ketua bidang/departemen/badan, terutama dalam bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak serta wakil sekretaris jenderal. Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat disimak pada bagian berikut.

#### **4.2.1 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No.31/2002**

Sebanyak 8 partai politik yang dianalisis dalam periode berlakunya UU ini adalah PDIP, Golkar, Demokrat, PKS, PBB, PAN, PKB dan PPP. Dari semua parpol tersebut, ada 7 parpol yang SK Kepengurusannya dianalisis dalam dua periode yaitu SK Kepengurusan yang dikeluarkan tahun 2003 (untuk Pemilu 2004) serta tahun 2005 dan 2007 (untuk Pemilu 2009). Namun, ada satu parpol yang SK Kepengurusannya bisa didapatkan untuk satu periode saja (untuk Pemilu 2004) yaitu Partai Bulan Bintang (PBB). Ini disebabkan PBB tidak lagi mendapatkan kursi di DPR RI pada Pemilu 2009 dan 2014.

Selain itu, perlu disimak juga mengenai catatan terhadap periodisasi masa jabatan dalam SK Kepengurusan yang berbeda antar parpol. Misalnya, SK Kepengurusan DPP PDIP, yang dikeluarkan pada 27 Agustus 2003, memuat kepemimpinan DPP PDIP tahun 2000-2005. Sementara itu, pada SK Kepengurusan yang dikeluarkan pada tahun yang sama, yaitu 2003, untuk PKB memuat kepemimpinan DPP periode 2002-2005, sementara untuk PPP memuat kepemimpinan DPP periode 2003-2007. Boleh jadi hal ini disebabkan perbedaan waktu pelaksanaan musyawarah masing-masing partai politik.

**Tabel 4.2**  
**Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parpol**  
**dalam Masa Berlakunya UU No.31/2002**

No.	Partai Politik	UU No. 31 Tahun 2002							
		Tanggal SK Parpol	Total Pengurus DPP	Jumlah Pengurus Perempuan	Persentase Pengurus Perempuan	Tanggal SK Parpol	Total Pengurus DPP	Jumlah Pengurus Perempuan	Persentase Pengurus Perempuan
1	PDIP	27/8/2003	17	4	23,53	30/5/2005	27	3	11,11
2	GOLKAR	27/8/2003	94	12	12,77	25/8/2005	109	13	11,93
3	DEMOKRAT	13/11/2003	56	7	12,50	25/7/2005	37	3	8,11
4	PKS	17/7/2003	26	3	11,54	6/7/2005	57	6	10,53
5	PBB	17/7/2003	52	5	11,54				
6	PAN	27/8/2003	28	2	7,14	6/2005	84	11	13,10
7	PKB	6/10/2003	60	5	8,83	2/11/2005	61	5	8,20
8	PPP	6/10/2003	74	4	5,41	15/3/2007	76	8	10,53
<b>Total Pengurus Perempuan</b>			<b>407</b>	<b>42</b>	<b>10,32</b>		<b>451</b>	<b>49</b>	<b>9,98</b>

Tabel di atas menunjukkan jumlah dan persentase pengurus perempuan di DPP parpol selama masa berlakunya UU No.31/2002. Ada delapan partai politik yang SK Kepengurusannya masuk ke dalam periode ini. Dapat dilihat bahwa persentase pengurus perempuan DPP parpol yang SK Kepengurusannya dikeluarkan tahun 2003, yang terendah sebesar 5,41% (PPP), sedangkan yang tertinggi sebesar 23,53% (PDIP). Sementara itu, jumlah pengurus perempuan pada partai lainnya rata-rata ada di kisaran 7%-12%. Persentase pengurus perempuan yang SK Kepengurusannya dikeluarkan pada tahun 2005 dan 2007 berkisar antara 8%-13%. Parpol

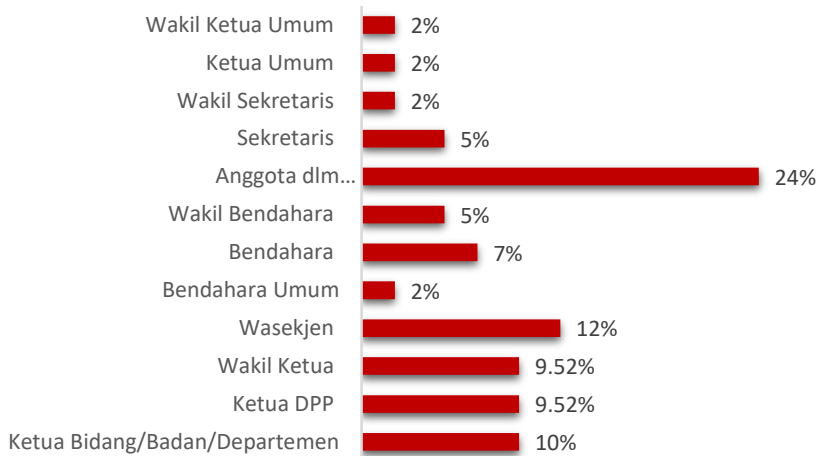
dengan persentase pengurus perempuan paling rendah adalah Demokrat dengan 8,11%, dan yang tertinggi adalah PAN dengan 13,10%.

Selain jumlah persentase pengurus perempuan, penting untuk dicermati juga jabatan maupun bidang dalam struktur kepengurusan partai yang dipegang oleh perempuan. Dalam SK Kepengurusan DPP Parpol tahun 2003, sebanyak 12% (5 dari 42) perempuan ada di posisi wakil sekretaris jenderal (wasekjen).

Rincian persebaran jabatan dalam parpol yaitu dari 8 parpol ada 4 parpol yang menempatkan perempuan dalam posisi tersebut (wasekjen), yaitu di PDIP, Golkar, PKB dan PBB. Ada 4 perempuan (10%) yang menduduki jabatan ketua DPP di 3 partai, yaitu Golkar, PAN dan Demokrat. Untuk jabatan ketua bidang/ketua badan/ketua departemen di 2 parpol, yakni Demokrat dan Golkar, sebanyak 4 dari 42 perempuan (10%). Kemudian, perempuan yang menjabat sebagai bendahara terdapat di 3 parpol, yaitu PDIP, PAN, dan PBB yang persentasenya 7% (3 dari 42 perempuan). Sementara itu, ada 2 parpol yang menempatkan perempuan pada posisi wakil bendahara, yaitu PDIP dan Golkar. Selain itu, ada 2 parpol yang spesifik menyebutkan departemen/bagian/bidang yang diisi oleh perempuan, yaitu Golkar dengan pengurus perempuan menempati jabatan wakil ketua departemen hukum dan perundangan, wakil ketua departemen keagamaan, serta ketua dan wakil departemen sosial dan pemberdayaan perempuan. Partai lainnya adalah PKS dengan pengurus perempuan ada di departemen pemberdayaan wanita dan pembinaan keluarga. Jabatan lainnya yang diisi oleh perempuan adalah sekretaris, wakil sekretaris dan wakil ketua umum. Sementara itu, perempuan paling banyak ditempatkan sebagai anggota bidang/badan/departemen/dewan/pleno yaitu sebanyak 24% (10 dari 42 perempuan). Ini juga dapat dilihat pada grafik berikut ini:

### Grafik 4.1

#### Persentase Perempuan dalam Sejumlah Jabatan Kepengurusan Parpol Berdasarkan SK Kepengurusan tahun 2003



Data di atas menunjukkan perempuan mengisi 12 jenis jabatan dalam kepengurusan parpol yang berhasil diidentifikasi pada SK Kepengurusan 2003. Dari semua jabatan itu, perempuan paling banyak berada pada posisi sebagai anggota dalam DPP/bidang/dewan/badan/pleno, dan paling sedikit berada pada jabatan ketua umum/wakil ketua umum/sekretaris/wakil sekretaris/bendahara umum. Data di atas juga menunjukkan tidak ada perempuan yang berada pada jabatan sekretaris jenderal (Sekjen) yang secara umum merupakan jabatan paling strategis setelah jabatan ketua umum. Dalam struktur kepengurusan parpol lazim ditemukan ketua umum berkoordinasi terutama dengan sekjen dalam penetapan kebijakan-kebijakan pokok parpol. Sekjen juga umumnya melakukan fungsi sebagai juru bicara parpol. Dengan kata lain, sekjen berfungsi strategis karena memiliki peluang dan otoritas untuk ikut menentukan arah kebijakan parpol.

Dari 10 partai politik ada 8 parpol yang tercatat memiliki dewan/majelis/mahkamah. Hanya PDIP dan Golkar yang tercatat tidak memiliki struktur tersebut pada SK Kepengurusan DPP selama masa berlakunya tiga UU Parpol (UU No.31/2002, UU No.2/2008 dan UU No.2/2011) Dewan/majelis/mahkamah sangat berpengaruh dalam DPP karena berwenang menentukan arah kebijakan partai, mengeluarkan fatwa, memberikan nasihat/saran kepada pengurus harian, baik diminta ataupun tidak. Keanggotaan dari dewan/majelis/mahkamah ini terdiri dari para petinggi, kader senior, atau tokoh-tokoh yang berpengaruh di parpol. Namun, ada juga dewan/majelis/mahkamah yang pengaruhnya tidak terlalu besar. Berikut adalah tabel yang memuat daftar dewan/majelis/mahkamah dalam SK Kepengurusan DPP Parpol tahun 2003 dan 2005 :

**Tabel 4.3**  
**Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang tercatat dalam SK**  
**Kepengurusan DPP Parpol Tahun 2003, 2005, dan 2007**

Partai Politik	SK Kepengurusan DPP tahun 2003	SK Kepengurusan DPP tahun 2005/2007
PKB	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Syura (Dewan Permusyawaratan)</li> <li>▪ Dewan Tanfidz (Dewan Eksekutif)</li> <li>▪ Mastasyar (Dewan Pertimbangan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Syura</li> <li>▪ Dewan Tanfidz</li> </ul>
PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pimpinan Majelis Syariah</li> <li>▪ Pimpinan Majelis Pertimbangan Pusat</li> <li>▪ Pimpinan Majelis Pakar Pusat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Majelis Pertimbangan Pusat</li> <li>▪ Majelis Syariah Pusat</li> <li>▪ Majelis Pakar Pusat</li> </ul>
PAN	(N/A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Majelis Penasihat Partai (MPP)</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>
PBB	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Majelis Syura</li> </ul>	(N/A)

PKS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Majelis Pertimbangan Partai</li> <li>▪ Dewan Syariah Pusat</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Syariah Pusat</li> <li>▪ Majelis Pertimbangan Partai</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>
Demokrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Majelis Pertimbangan Partai</li> </ul>	(N/A)

Dari delapan partai politik yang dianalisis pada masa berlakunya UU No.31/2002, ada dua parpol yang tidak memiliki dewan/majelis/mahkamah dalam SK Kepengurusannya, yaitu PDIP dan Golkar. Sementara itu, enam parpol lainnya memiliki dewan/majelis/mahkamah dalam SK Kepengurusannya, yaitu PKB, PPP, PAN, PBB, PKS, dan Demokrat.

Pada periode kepengurusan parpol yang diatur SK Kepengurusan 2003, jumlah perempuan yang termasuk dalam majelis/dewan berpengaruh di parpol masih sangat sedikit. Di PKB, hanya ada satu perempuan dari 15 orang (7%) yang termasuk dalam *mastasyar* (dewan pertimbangan). Menurut AD ART PKB tahun 2008, pada Pasal 20 disebutkan bahwa “Mastasyar adalah penasehat partai yang memberikan nasehat-nasehat organisasi kepada Dewan Syura dan Dewan Tanfidz baik diminta maupun tidak diminta”. Ini menunjukkan *mastasyar* merupakan dewan yang keputusannya sangat berpengaruh terhadap partai. Sementara itu, hanya ada satu perempuan dari 20 orang dalam dewan syura.<sup>30</sup> Hanya ada dua perempuan dari 25 orang dalam dewan *tanfidz*, yaitu dewan pelaksana harian yang bertugas mengelola organisasi dan program partai di setiap tingkatan.<sup>31</sup> Dengan kata lain, kehadiran perempuan dalam Dewan Pertimbangan PKB kurang dari 10%.

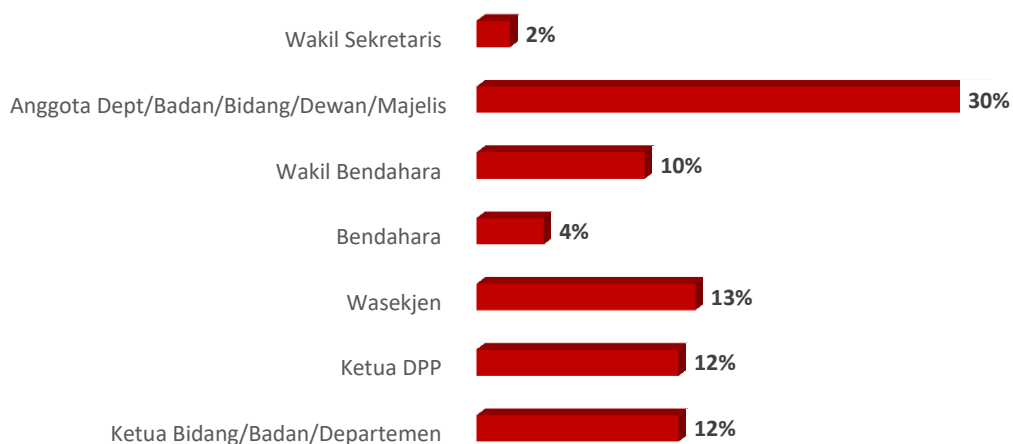
<sup>30</sup> Berdasarkan dokumen Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga PKB hasil Muktamar Luar Biasa tahun 2008, Pasal 21 menyebutkan, “Dewan Syura adalah dewan pimpinan partai yang membuat dan menetapkan kebijakan umum partai yang terdiri dari para ulama dan para ahli serta mencerminkan representasi daerah”

<sup>31</sup> *Ibid.* Pasal 22.

Untuk PPP, kehadiran perempuan dalam kepengurusan lebih buruk lagi karena tidak ada satu pun perempuan yang duduk dalam pimpinan majelis syariah. Padahal, majelis ini adalah institusi yang bertugas dan berwenang memberikan fatwa keagamaan serta memberikan nasihat/arahan tentang persoalan kebangsaan dan kenegaraan, berdasarkan ajaran agama Islam, kepada pengurus harian DPP. Hanya ada 1 perempuan dari 9 orang dalam majelis pertimbangan pusat. Majelis ini bertugas dan berwenang memberikan pertimbangan, nasihat dan saran kepada pengurus harian DPP dalam rangka pelaksanaan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, keputusan muktamar, keputusan musyawarah kerja dan ketetapan-ketetapan lain.<sup>32</sup>

#### **Grafik 4.2**

### **Persentase Perempuan dalam Jabatan Kepengurusan Parpol Berdasarkan SK Kepengurusan tahun 2005 dan 2007**



<sup>32</sup> Berdasarkan dokumen Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PPP tertanggal 10 April 2016, Ketetapan Muktamar VIII. Keanggotaan majelis syariah terdiri atas para ulama yang bekerja secara kolektif, sementara itu majelis pertimbangan anggotanya terdiri dari tokoh-tokoh PPP.



Grafik di atas menunjukkan persentase jabatan perempuan dalam SK Kepengurusan yang dikeluarkan tahun 2005. Sebanyak 12% (6 dari 49) perempuan ada di jabatan ketua bidang/ketua departemen. Sebarannya, dari 7 parpol ada 5 parpol yang menempatkan perempuan pada jabatan tersebut, yaitu Golkar, PKB, PAN, PKS, dan Demokrat. Sebanyak 4 parpol menyebutkan secara spesifik jabatan perempuan sebagai ketua departemen/badan pemberdayaan perempuan/kewanitaan. Kemudian, ada 6 perempuan (12%) dalam jabatan ketua DPP di PPP dan PAN. Pengurus perempuan di PKB menjabat sebagai ketua dalam dewan *tanfidz*. Untuk jabatan wakil sekretaris jenderal, ada 5 parpol yang menempatkan perempuan pada jabatan tersebut, yaitu PDIP, PKB, PPP, PAN, dan Demokrat. Persentasenya sebanyak 16% (8 dari 49 perempuan). Selain itu, perempuan yang menempati jabatan sebagai wakil bendahara tersebar di 4 parpol, yaitu PDIP, Golkar, PKB, dan PPP (5%). Namun, posisi bendahara yang diisi oleh perempuan hanya ada di PAN (4%). Hanya ada 1 perempuan (2%) yang menjabat sebagai wakil sekretaris, yaitu di PKB. Data di atas menggambarkan jabatan yang paling banyak diisi oleh perempuan adalah anggota departemen/badan/bidang/dewan/majelis, sedangkan jabatan yang paling sedikit diisi oleh perempuan adalah wakil sekretaris. Sama seperti periode sebelumnya, tidak ada satu pun perempuan yang menduduki jabatan sekretaris jenderal.

Pada periode kepengurusan parpol berdasarkan SK Kepengurusan tahun 2005 dan 2007, perempuan yang ada di dewan/majelis tinggi masih sangat sedikit jumlahnya. Di PKB, hanya ada satu perempuan dari 14 orang yang ada di dewan *tanfidz* dan tidak ada perempuan yang duduk di dewan syura. Sementara itu, di PPP tidak ada lagi perempuan dalam majelis pertimbangan, padahal pada SK Kepengurusan periode sebelumnya ada satu perempuan tercatat di majelis ini. Sama dengan periode sebelumnya, di PPP tidak ada perempuan dalam majelis syariah pusat. Sementara itu, kondisi berbeda ditemukan di PKS. Ada tiga

perempuan dari delapan belas anggota majelis pertimbangan partai. Padahal, pada periode sebelumnya semua anggota adalah laki-laki.<sup>33</sup> Berikut adalah tabel rekapitulasi kehadiran perempuan sebagai pengurus parpol dalam jabatan dewan/majelis/mahkamah sesuai dengan SK Kepengurusan 2003 dan 2005:

**Tabel 4.4**  
**Kehadiran Perempuan sebagai Pengurus Parpol pada Jabatan Dewan/Majelis/Mahkamah Berdasarkan SK Kepengurusan 2003, 2005, dan 2007**

Partai Politik	SK Tahun 2003	SK Tahun 2005/2007
PKB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 dari 15 orang di Mastasyar</li> <li>- 1 dari 20 orang di Dewan Syura</li> <li>- 2 dari 25 orang di Dewan Tanfidz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 dari 14 orang di Dewan Tanfidz</li> </ul>
PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 dari 9 orang di Majelis Pertimbangan Pusat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada perempuan di Dewan/Majelis</li> </ul>
PKS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 dari 5 orang di Dewan Syariah Pusat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 dari 18 orang di Majelis Pertimbangan Partai</li> <li>- 2 dari 10 orang di Dewan Syariah Pusat</li> </ul>
PAN	(N/A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada perempuan di Majelis Penasihat Partai (MPP)</li> </ul>

<sup>33</sup> Berdasarkan dokumen Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PKS tertanggal 4 Januari 2013, pada Pasal 16 memuat tugas dan wewenang dari majelis pertimbangan yaitu berwenang memberi pertimbangan, rekomendasi, konsultasi dan supervisi kepada dewan pengurus pusat dan/atau dewan syariat pusat terhadap perumusan peraturan, pelaksanaan kebijakan dan program partai untuk menjamin tetap sesuai dengan visi, misi, tujuan, dan fungsi partai, serta putusan majelis syura. Majelis ini memiliki kedudukan sejajar dengan dewan pengurus pusat dan dewan syariat pusat.

PBB	- Tidak ada perempuan di Majelis Syura	(N/A)
Demokrat	- 1 dari 12 orang di Majelis Pertimbangan Partai	(N/A)

#### 4.2.2 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No.2/2008

Jumlah partai politik yang dianalisis dalam periode berlakunya UU ini ada 6 partai politik, yaitu PDIP, Golkar, PAN, PKB, Hanura, dan Gerindra. Keenam parpol tersebut memiliki SK Kepengurusan DPP Parpol yang ditetapkan oleh Kemenkumham pada tahun 2008 dan 2009 (untuk pemilu 2009) serta 2010 (untuk Pemilu 2014). Persentase pengurus perempuan DPP parpol semasa berlakunya UU No.2/2008 cukup tajam rentang selisihnya. Yang paling rendah adalah PDIP (14,81%) dan yang paling tinggi adalah Hanura (28,28%). Persentase pengurus perempuan PDIP mengalami sedikit peningkatan, sekitar 3%, dibandingkan dengan periode sebelumnya (SK tahun 2005). Sementara itu, ada tiga partai yang persentase jumlah pengurus perempuannya di kisaran 20%, yaitu Golkar (28,26%), PKB (22,73%), dan PAN (21,05%). Sedangkan dua partai lain menunjukkan persentase lebih rendah, yakni Gerindra (18,11%) dan PDIP (14,81%). Data selengkapnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4.5**  
**Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parpol**  
**berdasarkan Masa Berlakunya UU No.2 Tahun 2008**

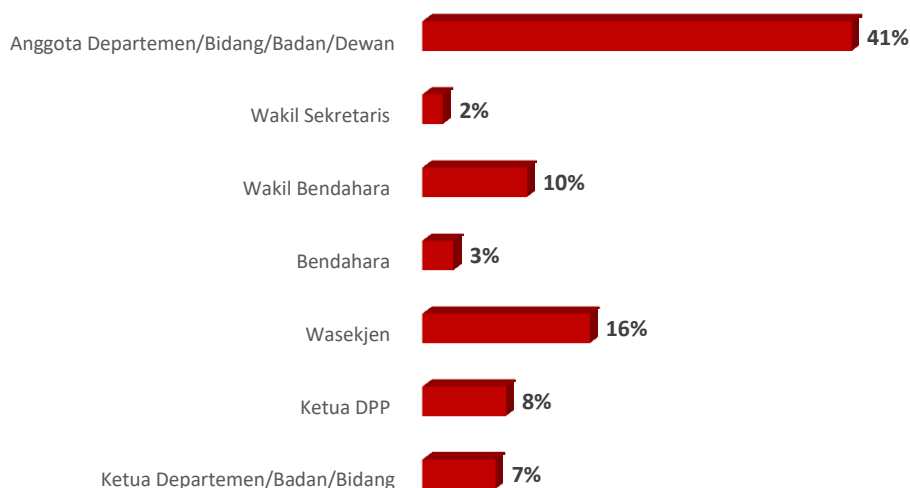
No.	Partai Politik	Tanggal Pengesahan SK Parpol	Total Pengurus DPP	Jumlah Pengurus Perempuan	Persentase pengurus perempuan
1	PDIP	29-9-2010	27	4	14,81%

No.	Partai Politik	Tanggal Pengesahan SK Parpol	Total Pengurus DPP	Jumlah Pengurus Perempuan	Persentase pengurus perempuan
2	GOLKAR	27-4-2010	276	78	28,26%
3	PAN	04-06-2010	95	19	21,05%
4	PKB	11-12-2010	66	15	22,73%
5	HANURA	04-03-2008	145	41	28,28%
6	GERINDRA	06-01-2009	127	23	18,11%
<b>Total Pengurus Perempuan</b>			<b>736</b>	<b>180</b>	<b>24,46</b>

Tabel di atas menunjukkan bahwa dalam keenam parpol ada 180 perempuan pengurus DPP atau 24,46% dari total jumlah pengurus. Lebih jauh, dalam penelusuran data ditemukan ada 12 orang, atau hampir 7%, perempuan menjabat sebagai ketua departemen/bidang/badan. Dua belas orang perempuan tersebut terdapat pada 3 parpol, yaitu PDIP, Golkar, dan Gerindra. Tiga parpol tersebut tidak hanya mencantumkan bidang kepengurusan, tetapi juga secara eksplisit menyebutkan jabatan sebagai ketua bidang/badan/departemen pemberdayaan perempuan/ perempuan dan anak. Ada dua partai, PAN dan Hanura, yang menempatkan perempuan pada jabatan ketua DPP, yaitu sejumlah 8% (15 dari 180 perempuan). Sementara itu, perempuan yang menduduki jabatan wakil sekretaris jenderal tersebar di 4 parpol, yaitu Golkar, PAN, Hanura, dan Gerindra. Persentasenya sejumlah 16% (29 dari 180 perempuan). Pengurus perempuan yang menjabat sebagai bendahara hanya ada di 2 parpol, yaitu PAN dan Gerindra (3%). Sedangkan perempuan yang menduduki jabatan sebagai bendahara ada di 3 parpol (Golkar, PKB, dan Hanura) berjumlah 3%. Jabatan lain yang diisi perempuan adalah wakil sekretaris (2%), yang hanya ada di PKB. Untuk jabatan yang paling banyak diisi oleh perempuan adalah sebagai anggota dari departemen/bidang/bagian/dewan yaitu sebesar 42% (74 dari 180 perempuan). Perbandingan persentase antar jabatan dapat dilihat pada grafik di bawah ini:

### Grafik 4.3

#### Persentase Jabatan Perempuan dalam SK Kepengurusan DPP Periode UU No.2 Tahun 2008



Grafik di atas menunjukkan jabatan kepengurusan pada DPP parpol yang paling banyak diisi oleh perempuan adalah anggota departemen/bidang/badan/dewan (41%), kemudian wasekjen (16%). Sedangkan jabatan yang paling sedikit diisi oleh perempuan adalah sebagai wakil sekretaris (2%).

Pada periode ini, dari enam parpol yang dianalisis, hanya ada tiga parpol yang tercatat memiliki dewan/majelis/mahkamah dalam SK Kepengurusannya, yaitu PKB, Hanura, dan Gerindra. Uraian lebih lengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 4.6**  
**Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang tercatat dalam**  
**SK Kepengurusan DPP Parpol Tahun 2008/2009 dan 2010**

Partai Politik	SK Kepengurusan DPP tahun 2008/2009	SK Kepengurusan DPP tahun 2010
PKB	(N/A)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Syura</li> <li>▪ Dewan <i>Tanfidz</i></li> </ul>
Hanura	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Penasehat</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>	(N/A)
Gerindra	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Penasehat Pusat</li> <li>▪ Dewan Pembina</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>	(N/A)

Jumlah perempuan yang ada dalam dewan/majelis tinggi di partai sangat sedikit jumlahnya. Serupa dengan SK tahun sebelumnya, di PKB ada dua perempuan dari 20 orang (10%) yang termasuk dalam dewan *tanfidz*. Sementara itu, di partai Gerindra hanya ada satu perempuan dari 24 orang (setara dengan 4%) yang ada di dewan pembina<sup>34</sup> dan 3 perempuan dari 17 orang (setara 18%) di dalam dewan penasihat pusat.<sup>35</sup> Kemudian, di partai Hanura ada 4 perempuan dari 12 orang (setara 33%) di dewan penasihat. Walaupun secara persentase kehadiran perempuan dalam dewan penasihat ini cukup besar dibandingkan dengan partai lainnya, tetapi dalam dewan ini mayoritas perempuan menjadi anggota (3 orang) sedangkan 1 orang menjadi wakil ketua.

<sup>34</sup> Berdasarkan Pasal 19 Anggaran Dasar Partai Gerindra tahun 2014: "Dewan Pembina adalah dewan pimpinan tertinggi di partai Gerindra yang dipimpin oleh Ketua Dewan Pembina".

<sup>35</sup> *Ibid.* Pasal 25: "Dewan Penasehat berfungsi memberikan saran dan nasehat kepada Dewan Pimpinan atau Pimpinan Partai Gerindra sesuai dengan tingkatannya".

### 4.2.3 Temuan Data dalam Masa Berlakunya UU No.2/2011

Jumlah parpol yang dianalisis pada periode berlakunya UU ini adalah 5 parpol, yaitu Demokrat, PKS, PPP, Hanura dan Gerindra. Kelima parpol tersebut memiliki SK Kepengurusan DPP yang ditetapkan oleh Kemenkumham pada tahun 2013 dan 2014 (untuk pemilu 2014). Persentase perempuan dalam kepengurusan DPP di kelima parpol tersebut, yang terendah adalah PPP dengan 22,86% dan yang tertinggi adalah Demokrat dengan 38,74%. Sementara itu, Gerindra sebesar 27,09%, PKS sebesar 28%, dan Hanura sebesar 34,57%. Dalam periode berlakunya UU ini, parpol yang telah melampaui 30% jumlah perempuan dalam kepengurusan DPP adalah Demokrat (38,74%) dan Hanura (33,33%). Uraian lebih lengkapnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 4.7**

**Jumlah dan Persentase Pengurus Perempuan di DPP Parpol Berdasarkan Masa Berlakunya UU No.2 Tahun 2011**

No.	Partai Politik	Tanggal Pengesahan SK Parpol	Total Pengurus DPP	Jumlah Pengurus Perempuan	Persentase pengurus perempuan
1	DEMOKRAT	18-4-2013	191	74	38,74%
2	PKS	04-05-2013	50	14	28%
3	PPP	28-11-2014	70	17	24,29%
4	HANURA	09-06-2012	81	27	33,33%
5	GERINDRA	23-7-2012	454	122	26,87%
<b>Total Pengurus Perempuan</b>			<b>846</b>	<b>254</b>	<b>30,02</b>

Dalam periode ini, sebanyak 4 parpol menempatkan perempuan pada jabatan ketua bidang/departemen/badan, yaitu PPP, PKS, Demokrat, dan Gerindra sebanyak 7% (15 dari 254 perempuan). Bidang/departemen/

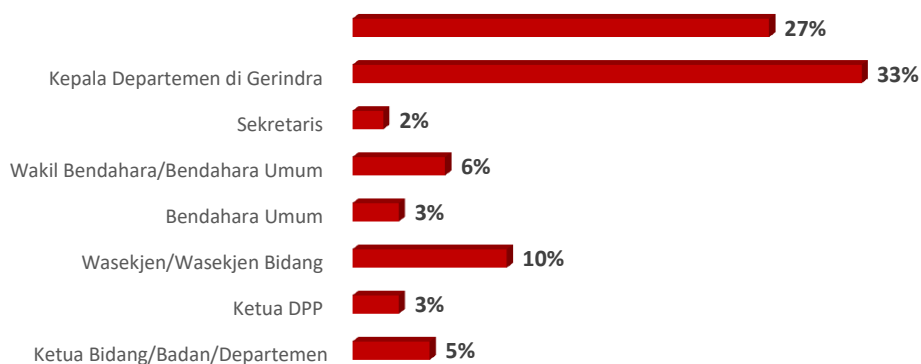
badan yang diketuai oleh perempuan mencakup pemberdayaan perempuan, sosial, pemberantasan AIDS dan narkoba, perlindungan hak-hak perempuan dan KDRT, advokasi perempuan, pariwisata, pelestarian dan pengembangan budaya, dan ekonomi kreatif. Ini menunjukkan kecenderungan terpusatnya penempatan perempuan pengurus pada bidang isu yang dianggap dekat dengan “peran tradisional” perempuan dalam masyarakat. Sementara itu, perempuan yang mengisi jabatan ketua/ketua DPP hanya ditemukan di Partai Hanura, yaitu sebesar 3% (7 dari 254 perempuan).

Ada 2 partai yang menempatkan perempuan sebagai wakil ketua umum (Waketum), yaitu di PPP dan Demokrat, masing-masing 1 perempuan. Sementara itu, perempuan di jabatan wakil sekretaris jenderal/wakil sekretaris jenderal bidang tertentu sebanyak 10% (25 dari 294 perempuan) yang terdapat di semua parpol. Perempuan yang menduduki jabatan wakil bendahara/bendahara umum terdapat di 3 parpol, yaitu PPP, Hanura, dan Demokrat sejumlah 6% (15 dari 294 perempuan). Gerindra merupakan satu-satunya partai yang menempatkan perempuan dalam posisi bendahara umum (3%), meskipun bukan sebagai ketua dalam posisi tersebut. Perempuan dalam jabatan sekretaris ditemukan di dua parpol, PPP dan Demokrat sejumlah 2% (6 dari 254 perempuan).



### Grafik 4.4

#### Persentase Jabatan Perempuan dalam SK Kepengurusan DPP Parpol pada Masa Berlakunya UU No.2 Tahun 2011



Dari Grafik di atas, dapat dilihat bahwa semasa berlakunya UU No.2/2011 jabatan yang paling banyak diisi oleh perempuan adalah sebagai kepala departemen di Partai Gerindra, yaitu mencapai 33% (86 dari 254 anggota) dari keseluruhan perempuan yang ada di DPP. Ini diikuti oleh jabatan sebagai anggota departemen/bidang/badan/majelis/dewan, yaitu sebesar 27% (70 dari 254 orang). Adapun jabatan yang paling sedikit diisi oleh perempuan adalah sekretaris (2%).

Tercatat hanya ada dua parpol yang memiliki dewan/majelis/mahkamah dalam SK Kepengurusannya di periode ini, yaitu PPP dan Gerindra. Penjelasan lebih rinci dapat dilihat pada tabel berikut ini :

**Tabel 4.8**  
**Daftar Dewan/Majelis/Mahkamah yang Tercatat dalam SK**  
**Kepengurusan DPP Parpol Tahun 2012 dan 2014**

Partai Politik	SK Kepengurusan DPP tahun 2012/2014
PPP	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pimpinan Majelis Syariah Pusat</li> <li>▪ Pimpinan Majelis Pertimbangan Pusat</li> <li>▪ Pimpinan Majelis Pakar Pusat</li> <li>▪ Mahkamah Partai</li> </ul>
Gerindra	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dewan Pembina</li> <li>▪ Dewan Penasihat</li> <li>▪ Dewan Pakar</li> <li>▪ Dewan Pimpinan Pusat</li> </ul>

Jumlah perempuan yang masuk dalam dewan/majelis partai masih sangat sedikit jumlahnya. PPP hanya ada satu perempuan dari 5 orang dalam mahkamah partai.<sup>36</sup> Selain itu, ada satu perempuan yang menjadi sekretaris pimpinan majelis pakar pusat. Sementara itu, dalam Partai Gerindra hanya ada 4 perempuan dari 44 orang (setara 9%) yang ada di dewan pembina. Selain itu, hanya ada 3 perempuan dari 44 orang (setara 6%) yang ada di dewan penasihat. Selanjutnya, pengurus perempuan yang ada dalam dewan pakar sebanyak 6 dari 41 orang (14,63%).<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Mahkamah partai merupakan institusi dalam PPP yang terdiri atas kader senior PPP dan/atau tokoh-tokoh nasional yang memiliki kompetensi di bidang hukum, bekerja secara kolektif, bertugas dan berwenang menyelesaikan perselisihan kepengurusan internal PPP. (Sumber: dokumen AD ART PPP tahun 2016).

<sup>37</sup> Dokumen Anggaran Dasar Partai Gerindra Tahun 2014 Pasal 26: "Dewan Pakar berfungsi membantu Dewan Pimpinan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan strategis dan yang berhubungan dengan Program Partai sesuai dengan kepakarannya".

### 4.3 Analisis

Partai politik adalah salah satu lembaga dan pilar penting di negara demokrasi. Partai politik berfungsi sebagai sarana komunikasi, sosialisasi, rekrutmen politik, dan sebagai sarana pengatur konflik. Partai merepresentasikan pandangan dan perspektif warga, baik laki-laki dan perempuan, dan menghubungkannya dengan kebijakan publik yang tepat.<sup>38</sup> Partai politik sangat berpengaruh dalam menentukan permasalahan yang akan diangkat pada debat publik. Mereka merumuskan kebijakan, menentukan prioritas tata kelola pemerintahan, dan secara strategis ditempatkan untuk menjawab kepentingan perempuan.<sup>39</sup> Oleh sebab itu, penerapan kebijakan afirmatif melalui mekanisme partai politik sangat penting.

Banyak yang berargumen bahwa perempuan membawa keahliannya yang spesifik ke politik, terutama isu sosial, seperti kesejahteraan, pendidikan, dan kesehatan. Walaupun pada kenyataannya keahlian perempuan tidak hanya terbatas pada isu tersebut.<sup>40</sup> Secara umum masyarakat akan diuntungkan dari meningkatnya kehadiran perempuan di partai politik dan lembaga lainnya. Kehadiran perempuan dalam politik dapat menjamin isu kebijakan yang khusus mempengaruhi perempuan dibawa ke dalam ranah perdebatan publik, sehingga dapat meningkatkan kesadaran tentang diskriminasi berbasis gender di dalam semua ruang publik, serta dapat meningkatkan pembangunan sosial ekonomi<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> OSCE ODIHR, *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties*. (Warsaw, 2014), hal. 16. Diakses melalui <https://www.osce.org/odhr/120877?download=true> pada 24 Juli 2018

<sup>39</sup> Julie Ballington, *Empowering Women for Stronger Political Parties : A Guidebook to Promote Women's Political Participation*, (UNDP/NDI, 2011), hal.8. Diakses dari <https://www.ndi.org/sites/default/files/Empowering-Women-Full-Case-Study-ENG.pdf>

<sup>40</sup> *Op.cit.* Hal 32

<sup>41</sup> *Ibid.* hal. 40.

Dalam kerangka sebagaimana diuraikan di atas, maka penting membahas perempuan dalam kepengurusan partai politik karena parpol merupakan salah satu lembaga penting di negara demokrasi. Selain itu, partai politik sangat berpengaruh dalam menentukan permasalahan yang akan diangkat dalam debat-debat publik, merumuskan kebijakan, menentukan prioritas tata kelola pemerintahan, dan secara strategis ditempatkan untuk menjawab kepentingan perempuan. Berdasarkan itu, kehadiran perempuan dalam kepengurusan parpol merupakan sebuah keniscayaan.

Secara umum persentase pengurus perempuan dalam SK Kepengurusan DPP Parpol mengalami kenaikan jika dibandingkan periode UU No.31/2002, UU No.2/2008, dan UU No.2/2011. Persentase pengurus perempuan pada periode berlakunya UU No.31/2002 dapat dikatakan masih rendah. Kisaran persentasenya, untuk parpol yang SK Kepengurusannya tahun 2003, adalah 5,14%-23,53%. Sementara parpol dengan SK Kepengurusan yang dikeluarkan tahun 2005, persentase pengurus perempuan berada pada kisaran 8%-13% saja. Jika dibandingkan dengan periode SK sebelumnya (tahun 2003), persentase pengurus perempuan dalam periode ini cenderung menurun. Namun, ada dua parpol yang persentasenya meningkat yaitu PAN (13,10%) dan PPP (10,53%). Dalam komposisi pengurus DPP PDIP periode 2000- 2005 (dikeluarkan tahun 2003) sebesar 23,53%, tetapi pada periode ini persentase pengurus perempuan menurun menjadi 11,11%, yang artinya penurunan tajam melampaui 50%.

Rendahnya persentase jumlah perempuan di kepengurusan parpol selama berlakunya UU ini, dapat dikaitkan dengan belum adanya aturan dalam UU yang secara tegas mengatur batas minimal jumlah pengurus perempuan di partai politik. Pasal afirmatif dalam UU tersebut masih sebatas “memperhatikan”, belum ada kewajiban ataupun sanksi bagi parpol yang tidak memenuhinya. Masih dalam periode ini juga, aturan internal parpol mengenai afirmasi untuk pengurus perempuan masih

minim. Hanya ada 3 partai, yaitu PAN, PKB, dan PPP dari 7 partai yang telah memiliki aturan internal tentang tindakan afirmatif dalam AD/ART. Sementara partai lainnya, yaitu PDIP, Demokrat, Golkar, dan PKS tidak ada.<sup>42</sup>

Sedangkan untuk periode berlakunya UU No.2/2008, persentase pengurus perempuan meningkat cukup signifikan jika dibandingkan dengan periode UU sebelumnya. Pada periode ini, persentase pengurus perempuan ada pada kisaran 18%-28%. Situasi ini dapat dikaitkan dengan adanya UU yang lebih memperkuat pasal afirmatif bagi perempuan dalam kepengurusan parpol. Pasal afirmatif dalam UU ini telah diperkuat dengan adanya persentase minimal 30% pada pendirian/pembentukan parpol, kepengurusan parpol tingkat pusat dan tingkat provinsi serta kabupaten/kota yang memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30%, yang diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga parpol masing-masing. Walaupun begitu, dalam UU juga belum mengatur sanksi bagi parpol yang tidak memenuhi aturan tersebut. Selain itu, sulit untuk hanya mengandalkan "kesadaran/keinginan" parpol untuk mengatur kebijakan afirmatif dalam kepengurusan internal mereka. Kondisi ini dibuktikan dengan tidak adanya parpol yang mencapai batas minimal 30% dalam kepengurusan tingkat pusat.

Kondisi berbeda terjadi selama masa berlakunya UU Parpol No.2/2011. Dalam periode ini, persentase pengurus perempuan di dua parpol ada yang melampaui ambang batas minimal 30%, yaitu Demokrat dengan 38,74% dan Hanura dengan 33,33%. Selain itu, parpol lain ada di kisaran 20%. Hal ini dapat dikaitkan dengan UU No.2/2011 yang lebih memperkuat pasal afirmatif untuk pengurus perempuan, yaitu dengan menambahkan ketentuan rekrutmen bakal calon anggota DPR dan DPRD

---

<sup>42</sup> Ani Soetjipto, *Politik Harapan : Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi* (Tangerang: Marjin Kiri, Juli 2011), hal. 60.

mempertimbangkan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan berdasarkan AD/ART masing-masing partai. Namun, aturan ini belum cukup kuat mengatur “kewajiban” bagi parpol untuk memenuhinya karena frasa yang digunakan adalah “mempertimbangkan” dan diatur sendiri di dalam mekanisme internal partai. Dalam UU ini juga tidak ada sanksi bagi parpol yang tidak memenuhi aturan tersebut.

Informasi terkait jabatan maupun bidang yang diduduki oleh perempuan dalam struktur kepengurusan penting untuk dicermati karena dapat memetakan distribusi kader perempuan di parpol. Meskipun secara umum persentase pengurus perempuan mengalami kenaikan, tetapi kondisi ini tidak diimbangi dengan mayoritas perempuan yang tidak menduduki posisi strategis. Hal ini diperkuat dengan tidak ada pengurus perempuan yang menduduki jabatan sekretaris jenderal.

Ada sejumlah pengurus perempuan yang menduduki beberapa jabatan strategis, tetapi jumlahnya sangat sedikit. Hanya ada satu orang perempuan yang menjabat sebagai ketua umum partai. Dalam periode UU No.31/2002, sebanyak 10%-12% perempuan menduduki jabatan sebagai ketua DPP. Selain itu, pada SK Kepengurusan tahun 2003, hanya ada satu orang perempuan yang menjabat sebagai bendahara umum dan satu orang sebagai bendahara (utama). Selanjutnya, hanya ada satu orang perempuan di jabatan wakil ketua umum. Sementara itu, dalam SK Kepengurusan tahun 2005 tercatat hanya ada 12% perempuan yang masuk dalam jajaran ketua DPP. Kemudian pada periode UU No.2/2008 hanya ada sejumlah 8% perempuan yang menduduki jabatan sebagai ketua DPP. Untuk periode UU No.2/2011, hanya ada 3% perempuan yang menduduki jabatan ini. Untuk jabatan wakil ketua umum hanya ada 2 perempuan di dua partai politik. Kondisi ini menunjukkan bahwa jumlah perempuan dalam jabatan yang strategis masih minim.

Di samping itu, sangat sedikit perempuan yang duduk di dalam majelis/dewan tertinggi di partai. Dipastikan, tidak ada perempuan yang mengetuai majelis atau dewan ini. Hanya pada segelintir partai, perempuan masuk menjadi salah satu anggota di lembaga tertinggi partai tersebut dan persentasenya sangat rendah. Jika kondisi ini kerap terjadi, maka akses bagi perempuan untuk terlibat dalam pengambilan kebijakan di partai politik dan penganggaran akan menemui hambatan. Kondisi ini akan membuat pengurus perempuan sulit mendapatkan ruang untuk memengaruhi kebijakan dan keputusan partai dalam meningkatkan kesetaraan gender di ruang publik.

Ada kondisi lain yang mempengaruhi minimnya jumlah perempuan yang menempati posisi strategis di partai politik, yakni karena adanya politik formal dan informal yang bekerja di dalam partai. Politik formal yang bekerja di partai adalah struktur sebagaimana yang tertera dalam AD/ART, SK Kemenkumham, dan sumber lainnya yang keluar ke publik (dipublikasikan). Untuk ini pasti ada petunjuk teknis dan bagan kerjanya. Namun, di samping itu, sebetulnya hampir semua partai politik memiliki struktur informal yang bekerja lebih intensif, lebih fleksibel, dan beradaptasi dengan perkembangan politik terkini. Ini dijalankan oleh segelintir orang di partai yang memiliki hubungan yang dekat dengan pimpinan tertinggi di partai. Dalam struktur ini, perempuan sulit untuk masuk karena mereka harus memiliki jaringan dan koneksi dengan struktur informal tersebut, dan perempuan lebih cenderung untuk tidak berpihak pada salah satu "kubu" tertentu dalam partai.<sup>43</sup>

Kondisi tersebut mencerminkan kaderisasi di partai politik yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ini tidak mengherankan karena partai bisa dengan mudah mencari dan mendukung figur non kader dalam kompetisi memperebutkan jabatan publik, seperti dalam pilkada atau

---

<sup>43</sup> Wawancara dengan Ani Soetjipto, 28 Agustus 2018.

pemilu legislatif.<sup>44</sup> Selama ini, parpol hanya melihat perempuan sebagai unsur “pendulang suara” partai. Para pimpinan parpol tidak secara serius mengedepankan kesetaraan gender dalam kepengurusannya. Kesetaraan gender di partai politik masih dimaknai sebatas memenuhi amanat UU mengenai persentase minimal keterwakilan perempuan. Ini terbukti dengan jabatan perempuan di dalam kepengurusan parpol yang cenderung meningkat dengan penempatan di ranah yang tidak strategis dan menurun pada ranah strategis seperti misalnya dewan penasihat/pertimbangan. Hal ini menunjukkan bahwa meski jumlah kehadiran perempuan dalam kepengurusan partai mengalami peningkatan secara teratur, tetapi representasi politik perempuan dalam kepengurusan parpol tidak secara otomatis menguat karena posisi-posisi strategis pengambil keputusan masih sangat minim diisi oleh perempuan.

---

<sup>44</sup> Ani Soetjipto, *op.cit.*, hal. 4



## BAB V

# Representasi Perempuan di Birokrasi 34 Kementerian

Dalam penelusuran dokumen, dapat ditemukan berbagai kajian tentang gender dan birokrasi di Indonesia yang telah dilakukan. Kajian-kajian tersebut, pada umumnya berfokus pada birokrasi yang berada dalam struktur pemerintahan daerah, baik di bawah kepala daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota, maupun di bawah lembaga legislatif daerah (Setyowati 2004, Yuliani 2004, Astuti 2013, Fanggidae 2014). Berbeda dari ragam kajian tersebut, pembahasan birokrasi dalam tulisan ini dibatasi cakupannya pada birokrasi dalam jajaran pegawai negeri sipil (PNS) di 34 kementerian periode 2014-2016. Pembatasan fokus pembahasan ini dilakukan dengan tujuan penajaman pembahasan dan akurasi cakupan data. Birokrasi dalam konteks ini dipahami sebagai bagian dari lembaga eksekutif yang tidak sekedar berfungsi menjalankan kerja-kerja administratif pemerintahan dan penyedia layanan publik, tetapi juga memiliki wewenang relatif yang diatur dalam undang-undang (UU) untuk membuat peraturan serta penerapannya. Keberadaan birokrasi dalam jajaran PNS diatur oleh UU No.5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pemenuhan prinsip keadilan dalam keterwakilan dan keberagaman unsur dalam birokrasi merupakan aspek penting yang secara langsung dapat dikaitkan dengan kemampuan institusional birokrasi untuk memproduksi serta mengimplementasi kebijakan yang efektif, responsif, dan absah (*legitimate*). Institusi birokrasi yang representatif berpeluang lebih besar memiliki kemampuan mawadahi serta menyelesaikan berbagai macam permasalahan sosial. Keterwakilan perempuan dalam birokrasi, khususnya pada jajaran pimpinan tinggi di kementerian, diperlukan bukan hanya

dalam konteks keadilan peluang dan akses, tetapi juga untuk ketepatan peran dan fungsi birokrasi yang diperlukan untuk mengawasi, menghasilkan, serta menerapkan regulasi nasional, khususnya terkait dengan isu-isu kesejahteraan, seperti misalnya isu kesehatan, pendidikan, serta keselamatan dan keamanan kelompok rentan. Keterwakilan perempuan dalam birokrasi diperlukan hingga jajaran tertinggi agar dapat mendorong penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, peluang promosi jabatan perempuan di birokrasi, penegakan semangat afirmasi yang substantif berlandaskan pemerataan distribusi akses dan manfaat, serta dijaminnya integrasi perempuan dalam pembangunan.

### **5.1. Keterwakilan Perempuan dalam Birokrasi pada 34 Kementerian tahun 2014-2016**

Data yang ditampilkan dalam penulisan ini diperoleh dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang meliputi data jumlah PNS pada 34 kementerian, termasuk instansi vertikal di bawahnya, di luar struktur birokrasi di bawah pemerintah daerah, untuk periode 2014 hingga 2016. Hasil temuan dari pengolahan data berfokus pada data terpilah jumlah PNS di 34 kementerian, mulai dari jumlah rekrutmen awal di tahun tersebut hingga pola sebaran PNS menurut pengisian jabatan di semua eselon, mulai dari eselon 5 hingga eselon 1. Data distribusi PNS yang terjadi menurut proses kenaikan golongan akan ditampilkan, tetapi hanya akan dimulai dari golongan III karena ini merupakan syarat minimum kelayakan untuk ikut meraih jabatan eselon. Penentuan kenaikan golongan tidak menjadi fokus bahasan dalam bagian profil hasil temuan data karena golongan tidak secara langsung merefleksikan kewenangan yang dimiliki seorang PNS. Golongan menjadi bagian dari rujukan prasyarat kelayakan minimum yang harus dipenuhi untuk dapat ikut dipertimbangkan mengisi jabatan eselon. Dalam praktiknya, seorang PNS yang oleh atasannya dipromosikan untuk mengisi jabatan di eselon

tertentu, tetapi golongannya masih kurang, tetap dapat diajukan dan proses kenaikan golongannya diurus belakangan agar tetap memenuhi syarat administratif. Dengan kata lain, representasi perempuan pada kategori eselon menjadi lebih signifikan untuk diperhatikan secara khusus daripada kategori golongan. Pembatasan periodisasi data mulai tahun 2014 hingga 2016 dilakukan dengan tujuan mendalami data terkini yang dapat disandingkan dengan UU No.5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang menjadi rujukan kebijakan tertinggi bagi proses rekrutmen dan pengisian jabatan PNS di Indonesia.

## **5.2. Profil Hasil Temuan Data**

Hasil temuan data akan disajikan menurut pembabakan waktu, dimulai dari tahun 2014 hingga 2016. Dalam tiap pembabakan waktu akan dibahas tiga pola temuan utama, yakni pola representasi perempuan di birokrasi berdasarkan data terpilah total PNS di 34 kementerian secara keseluruhan, pola representasi perempuan di birokrasi berdasarkan sebaran PNS yang menduduki jabatan eselon dan non-eselon di 34 kementerian, serta pola representasi perempuan di birokrasi berdasarkan sebaran PNS di 34 kementerian pada tiap eselon per tahun. Sebagai pelengkap, di bagian akhir juga akan ditampilkan sebaran PNS di 34 kementerian berdasarkan golongan. Informasi terkait golongan PNS berguna ditelusuri untuk melihat beragam pola ketimpangan representasi perempuan yang berpotensi untuk meraih posisi jabatan struktural dalam birokrasi.

Secara umum, dapat dilihat bahwa jumlah total PNS pada 34 kementerian dalam kurun waktu 2014 hingga 2016 cukup fluktuatif. Jumlah total PNS di tahun 2015 melonjak pesat hingga empat kali lipat dibandingkan jumlahnya yang tercatat di tahun 2014, kemudian menurun di tahun 2016 hampir setengah dari tahun 2015. Perinciannya dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 5.1**  
**Data Jumlah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2014 – 2016**

Tahun	Jumlah Total PNS di 34 Kementerian	Jumlah PNS Laki-laki	Jumlah PNS Perempuan	% PNS Perempuan
2014	369.524	232.120	137.404	37,18
2015	1.486.263	889.180	597.083	40,17
2016	817.268	493.704	323.528	39,59

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tabel di atas menginformasikan secara konsisten bahwa jumlah PNS perempuan selalu lebih sedikit dibandingkan PNS laki-laki. Terdapat sedikit peningkatan jumlah PNS perempuan di tahun 2015, tetapi jumlahnya kembali turun pada tahun 2016. Meski demikian, dalam tiga tahun berturut-turut, tercatat rata-rata perbedaan jumlah PNS perempuan tidak besar jumlahnya dibandingkan PNS laki-laki secara keseluruhan, yakni di kisaran 37% hingga 40%, atau dengan kata lain, nilai rata-ratanya 39%. Secara umum, hal ini menunjukkan parameter populasi PNS perempuan di 34 kementerian cenderung tidak timpang meskipun tetap lebih rendah dibandingkan dengan PNS laki-laki. Namun, secara lebih detail, akan dilihat juga seperti apa ragam perbedaan di setiap kementerian dari tahun ke tahun. Dalam memeriksa pola ketimpangan keterwakilan perempuan pada birokrasi di 34 kementerian, perlu dilakukan penetapan standar ukuran kebaikan sebagai acuan dalam membaca data-data deskriptif yang tersaji. Ada tiga alasan yang menjadi dasar penetapan standar ukuran kebaikan ini.

Pertama, konsepsi politik afirmatif yang mengajukan 30% sebagai jumlah kritis (*critical mass*) sebagai prasyarat keterwakilan untuk mendorong perubahan menuju kesetaraan. Kedua, notasi matematika yang menilai data persentase dapat dipilah menjadi tiga bagian untuk menyatakan nilai/besaran tinggi (lebih dari 66%), sedang (di antara 66% dan 33%),

dan rendah (kurang dari 33%). Ketiga, merujuk pada parameter populasi data yang sedang diamati tercatat jumlah PNS perempuan di 34 kementerian secara keseluruhan berkisar 37% pada 2014, di tahun 2015 ada 40%, dan tahun 2016 tercatat 39%. Artinya, nilai rata-ratanya sebesar 39%. Atas tiga pertimbangan inilah, penelusuran data selanjutnya akan memaknai data persentase PNS perempuan yang kurang dari 30% terindikasi sebagai “timpang secara signifikan” dan yang lebih tinggi dari nilai rata-rata (39%) termasuk dalam kategori “baik”. Satu-persatu dapat telusuri sebagai berikut:

**Tabel 5.2**  
**Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2014**

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2014			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Kesehatan	10803	13349	24152	55,27
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	121	130	251	51,79
3	Kementerian Pertahanan	12627	11324	23951	47,28
4	Kementerian Sosial	1675	1346	3021	44,55
5	Kementerian Agama	68050	51474	119524	43,07
6	Kementerian Perdagangan	610	429	1039	41,29
7	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	273	191	464	41,16
8	Kementerian Lingkungan Hidup	446	308	754	40,85
9	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	184	121	305	39,67
10	Kementerian Perindustrian	2133	1384	3517	39,35
11	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	27612	17832	45444	39,24
12	Kementerian Dalam Negeri	1502	910	2412	37,73

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2014			
		L	P	L+P	%P
13	Kementerian Pertanian	8537	5026	13563	37,06
14	Kementerian Sekretariat Negara	694	379	1073	35,32
15	Kementerian Pariwisata	844	458	1302	35,18
16	Kementerian Pemuda dan Olahraga	257	137	394	34,77
17	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	311	159	470	33,83
18	Kementerian Ketenagakerjaan	927	471	1398	33,69
19	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	144	70	214	32,71
20	Kementerian Luar Negeri	900	436	1336	32,63
21	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	337	156	493	31,64
22	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	112	51	163	31,29
23	Kementerian Kelautan dan Perikanan	4957	2216	7173	30,89
24	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	199	87	286	30,42
25	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	86	36	122	29,51
26	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	181	68	249	27,31
27	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	19341	7181	26522	27,08
28	Kementerian Komunikasi dan Informatika	3303	1162	4465	26,02
29	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	920	309	1229	25,14
30	Kementerian Keuangan	24890	8346	33236	25,11
31	Kementerian Pekerjaan Umum	2843	916	3759	24,37

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2014			
		L	P	L+P	%P
	dan Perumahan Rakyat				
32	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	14106	4494	18600	24,16
33	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	8993	2672	11665	22,91
34	Kementerian Perhubungan	13202	3776	16978	22,24
	<b>TOTAL</b>	<b>232120</b>	<b>137404</b>	<b>369524</b>	<b>37,18</b>

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2014, dari 34 kementerian terdapat 11 kementerian yang representasi PNS perempuannya baik (warna hijau) karena jumlahnya proporsional dibandingkan PNS laki-laki, yakni pada Kementerian Perindustrian, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Pertahanan, Kementerian Sosial, Kementerian Agama, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Sementara itu, ada 10 kementerian yang tercatat masih timpang secara signifikan karena persentase PNS perempuannya tercatat kurang dari 30% (warna oranye), yaitu Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Kementerian Perhubungan. Selanjutnya sebagai pembandingan, berikut adalah data terpilah untuk tahun 2015:

**Tabel 5.3**  
**Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2015**

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2015			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Kesehatan	22797	34468	57265	60,19
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	173	218	391	55,75
3	Kementerian Agama	127508	121513	249021	48,80
4	Kementerian Pertahanan	33245	30571	63816	47,90
5	Kementerian Sosial	2789	2273	5062	44,90
6	Kementerian Perdagangan	2217	1535	3752	40,91
7	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	288	197	485	40,62
8	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	717	478	1195	40,00
9	Kementerian Perindustrian	4070	2601	6671	38,99
10	Kementerian Pariwisata	1645	1047	2692	38,89
11	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	1264	783	2047	38,25
12	Kementerian Ketenagakerjaan	2778	1707	4485	38,06
13	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	73625	43785	117410	37,29
14	Kementerian Pemuda dan Olahraga	744	433	1177	36,79
15	Kementerian Pertanian	14713	8456	23169	36,50
16	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	116	65	181	35,91
17	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	14074	7871	21945	35,87
18	Kementerian Sekretariat Negara	2034	1137	3171	35,86
19	Kementerian Luar Negeri	2670	1472	4142	35,54
20	Kementerian Dalam Negeri	5558	3020	8578	35,21
21	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	195	100	295	33,90



No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2015			
		L	P	L+P	%P
22	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	728	346	1074	32,22
23	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman	38	18	56	32,14
24	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	307	142	449	31,63
25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	8642	3551	12193	29,12
26	Kementerian Komunikasi dan Informatika	6207	2351	8558	27,47
27	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	21234	7609	28843	26,38
28	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	5249	1871	7120	26,28
29	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	18356	6433	24789	25,95
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	15339	5233	20572	25,44
31	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	351	119	470	25,32
32	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	39636	12963	52599	24,64
33	Kementerian Keuangan	66598	21455	88053	24,37
34	Kementerian Perhubungan	26418	6792	33210	20,45
	<b>TOTAL</b>	522323	332613	854936	38,91

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2015, dari 34 kementerian terdapat 8 kementerian yang representasi PNS perempuannya sudah baik (warna hijau) karena nilainya di atas nilai rata-rata, yakni pada Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Agama, Kementerian Pertahanan,

Kementerian Sosial, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah. Artinya, dibandingkan dengan catatan tahun sebelumnya, jumlah kementerian yang cenderung proporsional jumlah PNS perempuannya berkurang tiga. Sementara itu, masih ada 10 kementerian yang secara signifikan tercatat timpang karena persentase PNS perempuannya kurang dari 30% (warna oranye), yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perhubungan. Jumlah ini berarti terjadi peningkatan dibandingkan dengan yang tercatat di tahun 2014. Selanjutnya, untuk data tahun 2016 bisa dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 5.4**  
**Data Terpilah Total PNS di 34 Kementerian tahun 2016**

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2016			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Kesehatan	20963	32542	53505	60,82
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	163	228	391	58,31
3	Kementerian Pertahanan	30991	29268	60259	48,57
4	Kementerian Agama	128238	119461	247699	48,23
5	Kementerian Sosial	2585	2151	4736	45,42
6	Kementerian Pariwisata	1307	974	2281	42,70
7	Kementerian Perdagangan	2042	1449	3491	41,51
8	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan	279	195	474	41,14

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2016			
		L	P	L+P	%P
	Kebudayaan				
9	Kementerian Perindustrian	3597	2392	5989	39,94
10	Kementerian Ketenagakerjaan	2510	1578	4088	38,60
11	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	700	436	1136	38,38
12	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	71502	43232	114734	37,68
13	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	1372	825	2197	37,55
14	Kementerian Sekretariat Negara	1844	1099	2943	37,34
15	Kementerian Pertanian	13409	7929	21338	37,16
16	Kementerian Pemuda dan Olahraga	726	423	1149	36,81
17	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	172	99	271	36,53
18	Kementerian Luar Negeri	2573	1468	4041	36,33
19	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	10863	6176	17039	36,25
20	Kementerian Dalam Negeri	6217	3425	9642	35,52
21	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	126	61	187	32,62
22	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	296	138	434	31,80
23	Kementerian Komunikasi dan Informatika	8363	3605	11968	30,12
24	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	774	333	1107	30,08
25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	8275	3428	11703	29,29
26	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	19181	7310	26491	27,59
27	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	4828	1784	6612	26,98

No	Nama Kementerian	JUMLAH TOTAL PNS 2016			
		L	P	L+P	%P
28	Kementerian Keuangan	56142	20555	76697	26,80
29	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya	85	31	116	26,72
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	13941	5035	18976	26,53
31	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	17748	6408	24156	26,53
32	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	36698	12806	49504	25,87
33	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	358	118	476	24,79
34	Kementerian Perhubungan	24872	6566	31438	20,89
	<b>TOTAL</b>	493740	323528	817268	39,59

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Sebagai pembandingan dari dua tahun sebelumnya, tabel di atas memperlihatkan bahwa pada tahun 2016 dari 34 kementerian terdapat 9 kementerian yang representasi PNS perempuannya dikategorikan baik (warna hijau) karena persentase nilainya di atas nilai rata-rata, yaitu pada Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Pertahanan, Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Pariwisata, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dan Kementerian Perindustrian. Ini berarti pola yang sama persis dengan yang ditemukan pada data tahun 2014. Sementara itu, masih juga terdapat 10 kementerian yang persentase PNS perempuannya tercatat kurang dari 30% atau mengindikasikan ketimpangan signifikan (warna oranye), yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya,

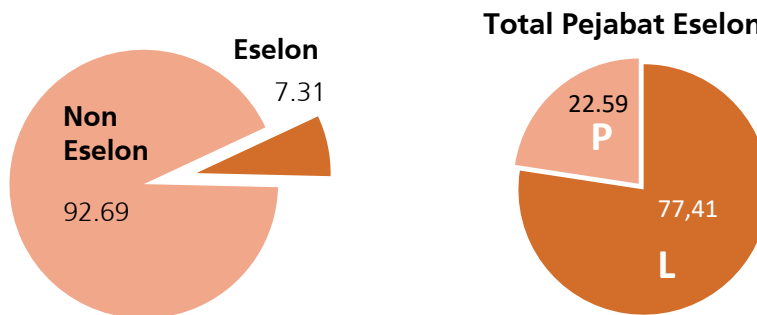
Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Perhubungan.

Jadi, dalam tiga tahun berturut-turut, terdapat sejumlah kementerian yang secara konsisten menunjukkan capaian representasi perempuan yang secara umum baik, yakni Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Agama, Kementerian Pertahanan, Kementerian Sosial, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Sebaliknya, ada pula sejumlah kementerian yang selama tiga tahun kerap menunjukkan catatan ketimpangan representasi perempuan yang secara umum signifikan, yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Keuangan dan Kementerian Perhubungan. Ini masih merupakan pengamatan secara umum tanpa membedakan antara PNS yang berhasil menduduki jabatan struktural/eselon dan yang tidak. Kementerian Keuangan secara umum selalu muncul sebagai kementerian yang representasi perempuannya timpang secara signifikan. Namun demikian, pada tahun 2017, untuk pertama kalinya Kementerian Keuangan mengangkat seorang PNS perempuan sebagai inspektur jenderal, yakni Ibu Sumiyati.

Selain melihat proporsi jumlah PNS perempuan di setiap kementerian secara keseluruhan, penting untuk menelusuri representasi perempuan PNS berdasarkan sebaran antara PNS yang menduduki jabatan eselon dan non-eselon. Eselon merupakan tingkatan jabatan struktural yang mencerminkan cakupan kewenangan dalam merancang program,

menyusun anggaran, dan mengimplementasi kebijakan. Pengisian jabatan struktural/eselon diatur dalam Peraturan Pemerintah No.100/2000 yang secara lebih rinci akan dibahas pada bagian terpisah. Keberhasilan seorang PNS menduduki jabatan eselon bukan semata-mata soal prestise, tetapi secara riil merupakan peluang untuk mengaktualisasi perubahan dan inisiatif strategis terkait cakupan wewenang yang melekat pada jabatan struktural tersebut. Hal ini juga menjelaskan betapa kecilnya jabatan struktural/eselon yang tersedia dibandingkan dengan jumlah PNS yang ada. Data tersebut menunjukkan bahwa hanya segelintir PNS yang duduk di jabatan struktural yang memiliki wewenang menyusun dan menetapkan anggaran. Selanjutnya, sejumlah grafik dan tabel berikut ini akan menampilkan perincian yang dimaksud, mulai dari tahun 2014 hingga 2016:

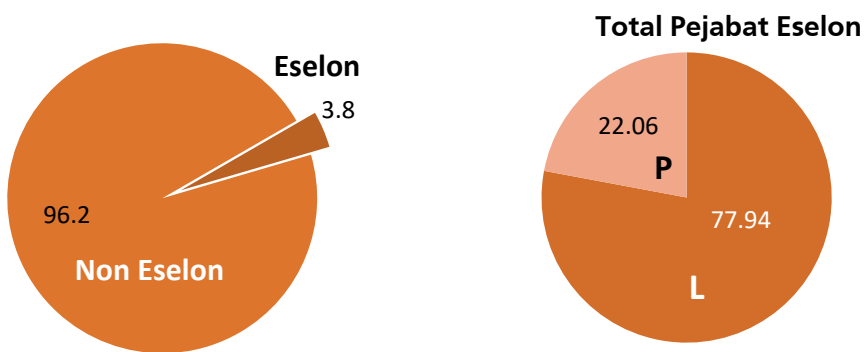
**Grafik 5.1**  
**Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2014**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Dari grafik di atas, dapat dilihat bahwa total jumlah PNS tahun 2014 (369.524 orang) hanya tersedia 7,3% jabatan eselon (27.018 orang). Dari sejumlah kecil tersebut, sebagian besar (77,41%) adalah PNS laki-laki dan hanya 22,59% PNS perempuan.

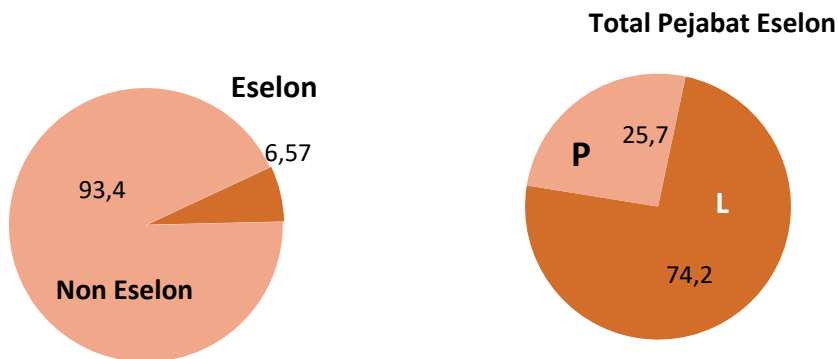
**Grafik 5.2**  
**Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2015**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Grafik di atas menunjukkan bahwa dari jumlah total PNS tahun 2015 sebanyak 1.486.263 orang PNS, hanya tersedia 3,8% jabatan eselon (56.583 orang). Dari jumlah itu, sebagian besar (77,94%) diisi oleh PNS laki-laki dan hanya 22,06% yang diraih PNS perempuan.

**Grafik 5.3**  
**Data Terpilah Persentase Pejabat Eselon di 34 Kementerian tahun 2016**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Grafik di atas menunjukkan bahwa di tahun 2016, dari total PNS di 34 kementerian (817.268 orang) terdapat hanya 6,57% jabatan eselon (53.718 orang). Artinya, terjadi peningkatan hampir dua kali lipat dibandingkan tahun 2015. Meski demikian, ketimpangan yang tajam tidak juga berubah karena dari jumlah tersebut, sebagian besar (74,2%) diraih oleh PNS laki-laki dan hanya 25,7% PNS perempuan. Dari ketiga grafik yang menggambarkan pola persentase pejabat eselon di atas, dapat dilihat bahwa dalam tiga tahun berturut-turut jumlah jabatan eselon sangat sedikit. Bahkan, di tahun 2015 (3,8%) persentasenya sempat menyusut hampir setengah dibandingkan tahun 2014 (7,1%).

Ketersediaan posisi jabatan eselon yang jumlahnya kecil sebenarnya sejalan dengan prinsip efektivitas birokrasi yang diyakini akan semakin baik ketika ia semakin ramping. Oleh karena itu, kecilnya postur jabatan eselon dalam struktur PNS tidak dapat serta merta dilihat sebagai sumber persoalan. Masalahnya terletak pada distribusi pengisian jabatan eselon tinggi yang secara timpang didominasi oleh PNS laki-laki, sementara di



tingkat populasi sebenarnya jumlah PNS perempuan dan laki-laki cenderung proporsional. Secara konsisten, data di ketiga tahun di atas menunjukkan bahwa secara umum representasi PNS perempuan sangat timpang dalam jabatan eselon di 34 kementerian, yang ditunjukkan oleh rendahnya persentase yang tidak pernah mencapai 26%. Tidak hanya angka ini menunjukkan perbedaan yang tajam dibandingkan jumlah PNS laki-laki yang menduduki jabatan eselon, tetapi juga menunjukkan rendahnya representasi PNS perempuan dibandingkan angka rata-rata populasi PNS perempuan yang mencapai 39%.

Setelah melihat tren secara umum, berikut ini adalah tabel yang mengurai lebih rinci sebaran jumlah PNS yang menjabat eselon 5 hingga eselon 1 di tiap kementerian:

**Tabel 5.5**  
**Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2014 yang Menjabat di Eselon 1-5**

No	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2014 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	38	41	79	51,90
2	Kementerian Kesehatan	295	281	576	48,78
3	Kementerian Perdagangan	94	84	178	47,19
4	Kementerian Pertahanan	199	164	363	45,18
5	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	69	50	119	42,02
6	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	58	42	100	42,00
7	Kementerian Sosial	199	141	340	41,47

No	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2014 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
8	Kementerian Lingkungan Hidup	90	56	146	38,36
9	Kementerian Sekretariat Negara	143	88	231	38,10
10	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	60	36	96	37,50
11	Kementerian Pertanian	404	239	643	37,17
12	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	47	27	74	36,49
13	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	42	24	66	36,36
14	Kementerian Pariwisata	92	52	144	36,11
15	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	1238	680	1918	35,45
16	Kementerian Luar Negeri	140	73	213	34,27
17	Kementerian Perindustrian	200	96	296	32,43
18	Kementerian Ketenagakerjaan	208	99	307	32,25
19	Kementerian Pemuda dan Olahraga	68	32	100	32,00
20	Kementerian Dalam Negeri	272	126	398	31,66
21	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	52	24	76	31,58
22	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	166	74	240	30,83
23	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	21	9	30	30,00
24	Kementerian Kelautan dan Perikanan	337	140	477	29,35
25	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	70	29	99	29,29
26	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	59	23	82	28,05

No	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2014 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
27	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	268	96	364	26,37
28	Kementerian Komunikasi dan Informatika	294	73	367	19,89
29	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	3064	735	3799	19,35
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	706	169	875	19,31
31	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	3353	759	4112	18,46
32	Kementerian Keuangan	4043	869	4912	17,69
33	Kementerian Agama	3883	577	4460	12,94
34	Kementerian Perhubungan	643	95	738	12,87
	<b>TOTAL</b>	20915	6103	27018	22,59

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2014, dari 34 kementerian terdapat 7 kementerian yang dikategorikan baik (warna hijau) representasi PNS perempuannya dalam jajaran eselon, yakni Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Kesehatan, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertahanan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Kementerian Sosial. Sementara itu, ada 11 kementerian yang ketimpangannya signifikan, yang menunjukkan persentase PNS perempuan tidak mencapai 30% (warna oranye), yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Hukum dan Hak Asasi

Manusia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Keuangan, Kementerian Agama, dan Kementerian Perhubungan. Berikutnya adalah data serupa untuk tahun 2015:

**Tabel 5.6**  
**Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2015 yang Menjabat di Eselon 1-5**

No.	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2015 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	75	88	163	53,99
2	Kementerian Kesehatan	1204	1067	2271	46,98
3	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	181	155	336	46,13
4	Kementerian Pertahanan	518	391	909	43,01
5	Kementerian Sosial	429	312	741	42,11
6	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	110	74	184	40,22
7	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	49	29	78	37,18
8	Kementerian Pariwisata	281	166	447	37,14
9	Kementerian Perdagangan	449	253	702	36,04
10	Kementerian Sekretariat Negara	338	184	522	35,25
11	Kementerian Ketenagakerjaan	360	194	554	35,02
12	Kementerian Perindustrian	537	285	822	34,67
13	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	665	350	1015	34,48
14	Kementerian Luar Negeri	409	214	623	34,35
15	Kementerian Pertanian	1132	579	1711	33,84
16	Kementerian Perencanaan	146	72	218	33,03

No.	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2015 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
	Pembangunan Nasional (Bappenas)				
17	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	163	78	241	32,37
18	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	87	39	126	30,95
19	Kementerian Dalam Negeri	730	321	1051	30,54
20	Kementerian Pemuda dan Olahraga	215	92	307	29,97
21	Kementerian Kelautan dan Perikanan	833	322	1155	27,88
22	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	679	258	937	27,53
23	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman	16	6	22	27,27
24	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	98	36	134	26,87
25	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	751	237	988	23,99
26	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	551	160	711	22,50
27	Kementerian Komunikasi dan Informatika	672	188	860	21,86
28	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	151	40	191	20,94
29	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	1310	347	1657	20,94
30	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	6548	1615	8163	19,78
31	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	5126	1129	6255	18,05
32	Kementerian Keuangan	10132	1899	12031	15,78
33	Kementerian Agama	7623	1100	8723	12,61

No.	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2015 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
34	Kementerian Perhubungan	1533	202	1735	11,64
	TOTAL	44101	12482	56583	22,06

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tabel di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2015, dari 34 kementerian hanya ada 6 yang representasi PNS perempuannya dalam jajaran eselon (warna hijau) cenderung proporsional, yaitu di Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Kesehatan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Kementerian Pertahanan, Kementerian Sosial, dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Ini menandakan penurunan dibandingkan tahun 2014. Sementara itu, tercatat 15 kementerian yang representasi PNS perempuan dalam eselon berada di bawah 30% (warna oranye), yaitu Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Keuangan, Kementerian Agama, dan Kementerian Perhubungan. Ini menandakan situasi yang lebih buruk dibandingkan tahun 2014, yang mencatat hanya 7 kementerian yang timpang secara signifikan. Sementara itu, di tahun 2015 jumlahnya berlipat ganda.

**Tabel 5.7**

## Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2016 yang Menjabat di Eselon 1-5

No	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2016 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	68	96	164	58,54
2	Kementerian Kesehatan	969	865	1834	47,16
3	Kementerian Pertahanan	499	381	880	43,30
4	Kementerian Sosial	389	289	678	42,63
5	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	42	30	72	41,67
6	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	110	76	186	40,86
7	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	202	133	335	39,70
8	Kementerian Keuangan	4298	2635	6933	38,01
9	Kementerian Sekretariat Negara	341	203	544	37,32
10	Kementerian Pariwisata	249	147	396	37,12
11	Kementerian Perdagangan	437	256	693	36,94
12	Kementerian Ketenagakerjaan	329	187	516	36,24
13	Kementerian Luar Negeri	423	235	658	35,71
14	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	855	465	1320	35,23
15	Kementerian Perindustrian	466	250	716	34,92
16	Kementerian Pertanian	993	518	1511	34,28
17	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	131	67	198	33,84
18	Kementerian Dalam Negeri	705	327	1032	31,69
19	Kementerian Pemuda dan Olahraga	207	91	298	30,54
20	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	309	135	444	30,41
21	Kementerian Pekerjaan Umum dan	779	320	1099	29,12

No	Nama Kementerian	TOTAL PNS 2016 MENJABAT DI ESELON 1-5			
		L	P	L+P	%P
	Perumahan Rakyat				
22	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	596	242	838	28,88
23	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	93	36	129	27,91
24	Kementerian Kelautan dan Perikanan	803	310	1113	27,85
25	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	4390	1607	5997	26,80
26	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman	25	8	33	24,24
27	Kementerian Komunikasi dan Informatika	759	237	996	23,80
28	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	103	32	135	23,70
29	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	502	153	655	23,36
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	1220	337	1557	21,64
31	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	139	34	173	19,65
32	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	4940	1186	6126	19,36
33	Kementerian Agama	11952	1750	13702	12,77
34	Kementerian Perhubungan	1539	218	1757	12,41
	TOTAL	39862	13856	53718	25,79

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Sebagai pembandingan, tabel di atas memperlihatkan bahwa pada tahun 2016, dari 34 kementerian ada peningkatan menjadi 7 kementerian yang representasi PNS perempuannya dalam jajaran eselon (warna hijau) sudah cenderung proporsional, yaitu di Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Kesehatan, Kementerian



Pertahanan, Kementerian Sosial, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah. Jumlah ini sama dengan yang tercatat di tahun 2014.

Sementara itu, masih terdapat 14 kementerian yang representasi PNS perempuannya dalam jajaran eselon tercatat timpang karena berada di bawah 30% (warna oranye), yaitu di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional), Kementerian Agama, dan Kementerian Perhubungan.

Selain perbandingan proporsi PNS perempuan dan laki-laki dalam mengisi jabatan eselon pada struktur birokrasi di 34 kementerian, konfigurasi data pada enam tabel terakhir yang disajikan di atas juga memberikan informasi tentang kementerian yang terus-menerus menunjukkan ketimpangan, mulai dari komposisi secara umum, hingga dalam jabatan eselon. Secara berturut-turut, sejak 2014 hingga 2016, baik dalam komposisi total jumlah PNS hingga komposisi pengisian struktur jabatan eselon, Kementerian Perhubungan tercatat menunjukkan konfigurasi yang sangat timpang antara PNS laki-laki dan PNS perempuan. Dalam tiga tahun terakhir, komposisi jumlah total PNS di Kementerian Perhubungan paling tinggi tercatat di 2014, yakni 22% saja. Komposisi pengisian jabatan eselon tercatat lebih tajam lagi ketimpangannya pada Kementerian Perhubungan, yakni di bawah 12%, sejak 2014 hingga

2016. Dengan kata lain, Kementerian Perhubungan terindikasi sebagai kementerian yang paling rendah representasi PNS perempuannya. Tren lain yang penting untuk diperhatikan adalah inkonsistensi antara representasi PNS perempuan dalam komposisi jumlah total dibandingkan dengan pengisian jabatan struktur eselon. Dalam keenam tabel di atas dapat ditemukan kementerian yang secara konsisten, selama tiga tahun berturut-turut, mencatat jumlah proporsi PNS laki-laki dan perempuan masuk dalam kategori baik. Namun, ketika ditelusuri lebih jauh, terlihat bahwa proporsi distribusi PNS yang menduduki jabatan eselon antara PNS perempuan dan laki-laki dalam tiga tahun berurutan, secara konsisten masuk dalam kategori timpang. Ini ditemukan pada Kementerian Agama. Artinya, terjadi penyumbatan leher botol (*bottle neck*) yang signifikan pada Kementerian Agama karena representasi PNS perempuan secara umum sebetulnya cukup baik, tetapi seolah terhambat untuk masuk dalam struktur jabatan eselon sehingga representasi PNS perempuan dalam jabatan eselon di Kementerian Agama timpang secara tajam.

Sebagai pembanding lebih lanjut, berikut adalah tiga buah tabel yang merinci sebaran PNS perempuan dan PNS laki-laki non-eselon di setiap kementerian:

**Tabel 5.8**  
**Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2014 yang Tidak Menjabat di Eselon**

No	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2014 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Kesehatan	10508	13068	23576	55,43
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	83	89	172	51,74

No	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2014 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
3	Kementerian Pertahanan	12428	11160	23588	47,31
4	Kementerian Sosial	1476	1205	2681	44,95
5	Kementerian Agama	64167	50897	115064	44,23
6	Kementerian Lingkungan Hidup	356	252	608	41,45
7	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	204	141	345	40,87
8	Kementerian Perdagangan	516	345	861	40,07
9	Kementerian Perindustrian	1933	1288	3221	39,99
10	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	26374	17152	43526	39,41
11	Kementerian Dalam Negeri	1230	784	2014	38,93
12	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	126	79	205	38,54
13	Kementerian Pertanian	8133	4787	12920	37,05
14	Kementerian Pemuda dan Olahraga	189	105	294	35,71
15	Kementerian Pariwisata	752	406	1158	35,06
16	Kementerian Sekretariat Negara	551	291	842	34,56
17	Kementerian Ketenagakerjaan	719	372	1091	34,10
18	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	251	123	374	32,89
19	Kementerian Luar Negeri	760	363	1123	32,32
20	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	267	127	394	32,23
21	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	102	46	148	31,08
22	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	60	27	87	31,03
23	Kementerian Kelautan dan	4620	2076	6696	31,00

No	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2014 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
	Perikanan				
24	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	65	27	92	29,35
25	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	16277	6446	22723	28,37
26	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	152	60	212	28,30
27	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	122	45	167	26,95
28	Kementerian Komunikasi dan Informatika	3009	1089	4098	26,57
29	Kementerian Keuangan	20847	7477	28324	26,40
30	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	10753	3735	14488	25,78
31	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	2575	820	3395	24,15
32	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	754	235	989	23,76
33	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	8287	2503	10790	23,20
34	Kementerian Perhubungan	12559	3681	16240	22,67
	<b>TOTAL</b>	211205	131301	342506	38,34

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

**Tabel 5.9**

## Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2015 yang Tidak Menjabat di Eselon

No.	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2015 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	18	29	47	61,70
2	Kementerian Kesehatan	21593	33401	54994	60,74
3	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	98	130	228	57,02
4	Kementerian Agama	119885	120413	240298	50,11
5	Kementerian Pertahanan	32727	30180	62907	47,98
6	Kementerian Sosial	2360	1961	4321	45,38
7	Kementerian Perdagangan	1768	1282	3050	42,03
8	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	178	123	301	40,86
9	Kementerian Perindustrian	3533	2316	5849	39,60
10	Kementerian Pariwisata	1364	881	2245	39,24
11	Kementerian Pemuda dan Olahraga	529	341	870	39,20
12	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	1101	705	1806	39,04
13	Kementerian Ketenagakerjaan	2418	1513	3931	38,49
14	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	536	323	859	37,60
15	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	72960	43435	116395	37,32
16	Kementerian Pertanian	13581	7877	21458	36,71
17	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	13395	7613	21008	36,24
18	Kementerian Sekretariat Negara	1696	953	2649	35,98
19	Kementerian Dalam Negeri	4828	2699	7527	35,86
20	Kementerian Luar Negeri	2261	1258	3519	35,75
21	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman	22	12	34	35,29

No.	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2015 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
22	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	146	71	217	32,72
23	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	582	274	856	32,01
24	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	220	103	323	31,89
25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	7809	3229	11038	29,25
26	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	16108	6480	22588	28,69
27	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	200	79	279	28,32
28	Kementerian Komunikasi dan Informatika	5535	2163	7698	28,10
29	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	4698	1711	6409	26,70
30	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	17605	6196	23801	26,03
31	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	14029	4886	18915	25,83
32	Kementerian Keuangan	56466	19556	76022	25,72
33	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	33088	11348	44436	25,54
34	Kementerian Perhubungan	24885	6590	31475	20,94
	<b>TOTAL</b>	478222	320131	798353	40,10

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

**Tabel 5.10**  
**Data Terpilah PNS di 34 Kementerian tahun 2016 yang**  
**Tidak Menjabat di Eselon**

No	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2016 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
1	Kementerian Kesehatan	19994	31677	51671	61,31
2	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	95	132	227	58,15
3	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	23	29	52	55,77
4	Kementerian Agama	116286	117711	233997	50,30
5	Kementerian Pertahanan	30492	28887	59379	48,65
6	Kementerian Sosial	2196	1862	4058	45,88
7	Kementerian Pariwisata	1058	827	1885	43,87
8	Kementerian Perdagangan	1605	1193	2798	42,64
9	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	169	119	288	41,32
10	Kementerian Perindustrian	3131	2142	5273	40,62
11	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	1063	690	1753	39,36
12	Kementerian Pemuda dan Olahraga	519	332	851	39,01
13	Kementerian Ketenagakerjaan	2181	1391	3572	38,94
14	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	498	303	801	37,83
15	Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi	70647	42767	113414	37,71
16	Kementerian Pertanian	12416	7411	19827	37,38
17	Kementerian Sekretariat Negara	1503	896	2399	37,35
18	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	10267	5934	16201	36,63
19	Kementerian Luar Negeri	2150	1233	3383	36,45
20	Kementerian Dalam Negeri	5512	3098	8610	35,98

No	Nama Kementerian	JUMLAH PNS 2016 NON-ESELON			
		L	P	L+P	%P
21	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	130	69	199	34,67
22	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	203	102	305	33,44
23	Kementerian Komunikasi dan Informatika	7604	3368	10972	30,70
24	Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kepala Badan Pertahanan Nasional)	14241	6124	20365	30,07
25	Kementerian Kelautan dan Perikanan	7472	3118	10590	29,44
26	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)	643	266	909	29,26
27	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	219	84	303	27,72
28	Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya	60	23	83	27,71
29	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	4326	1631	5957	27,38
30	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	12721	4698	17419	26,97
31	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	16969	6088	23057	26,40
32	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	32308	11199	43507	25,74
33	Kementerian Keuangan	51844	17920	69764	25,69
34	Kementerian Perhubungan	23333	6348	29681	21,39
	TOTAL	453878	309672	763550	40,56

Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

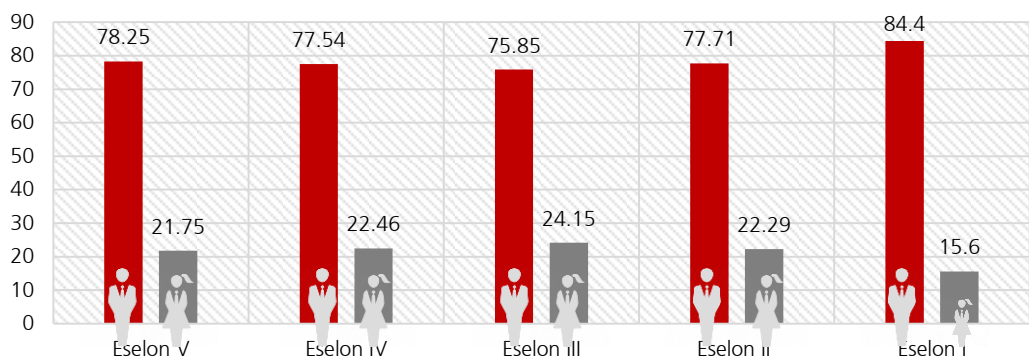
Ketiga tabel di atas menunjukkan bahwa sebagian besar PNS, baik perempuan maupun laki-laki, yang tidak menjadi pejabat struktural di eselon 5 hingga eselon 1 bervariasi di setiap kementerian. Pola yang sama ditemukan di setiap periode 2014, 2015, dan 2016. Penting juga untuk membandingkan ketiga tabel data representasi PNS perempuan pada



jajaran non-eselon di atas, dengan ketiga tabel sebelumnya yang mencantumkan data representasi PNS perempuan pada jabatan struktural/eselon. Keenam tabel tersebut mengindikasikan dengan jelas bahwa ketimpangan representasi perempuan pada jabatan struktural/eselon jauh lebih tajam dibandingkan dengan yang terjadi di jajaran non-eselon. Hal ini dapat dilihat dari rentang nilai yang tercatat. Pada tahun 2014 representasi PNS perempuan yang menjabat eselon di 34 kementerian paling rendah 12,87% dan tertinggi 51,90%; sementara PNS perempuan non-eselon terendah adalah 22,67% dan tertinggi 55,43%. Tahun 2015, PNS perempuan di eselon paling rendah mencapai 11,64% dan tertinggi 53,99%, sedangkan PNS perempuan non-eselon terendah 20,94% dan tertinggi 61,7%. Selanjutnya, di tahun 2016 tercatat PNS perempuan di jabatan eselon terendah adalah 12,41% dan tertinggi 58,54%. Sementara itu, representasi PNS perempuan pada jajaran non-eselon yang terendah 21,39% dan tertinggi 61,31%. Rentang nilai ini mencerminkan akses PNS perempuan untuk meraih kursi jabatan struktural, di eselon 5 hingga 1 pada 34 kementerian, lebih sulit dibandingkan di jajaran non-eselon. Lebih lanjut lagi, untuk mempertajam penelusuran data, berikut ini ditampilkan grafik yang menunjukkan data terpilah PNS 34 kementerian dengan sebaran di setiap eselon.

**Grafik 5.5**

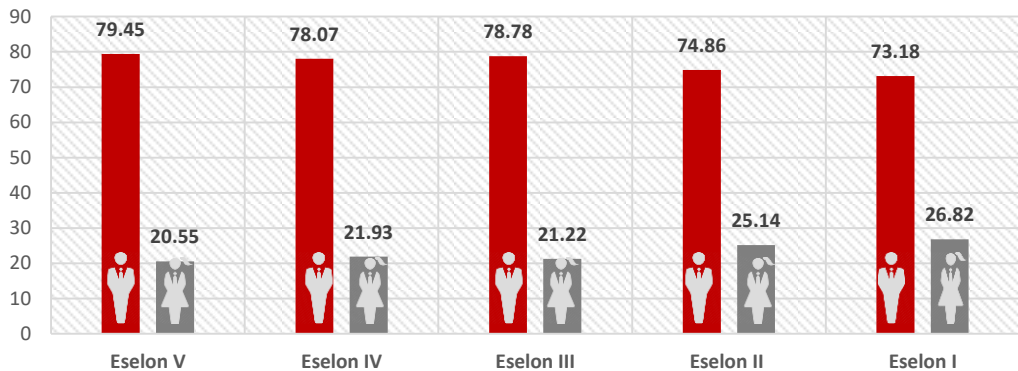
**Data Terpilah PNS 34 Kementerian pada Jabatan Eselon tahun 2014**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Grafik di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2014, sebaran PNS pada tiap eselon di 34 kementerian semuanya didominasi oleh PNS laki-laki. Pada jabatan struktural tertinggi, yakni eselon 1, persentase PNS laki-laki semakin tinggi jumlahnya, sementara PNS perempuan semakin rendah.

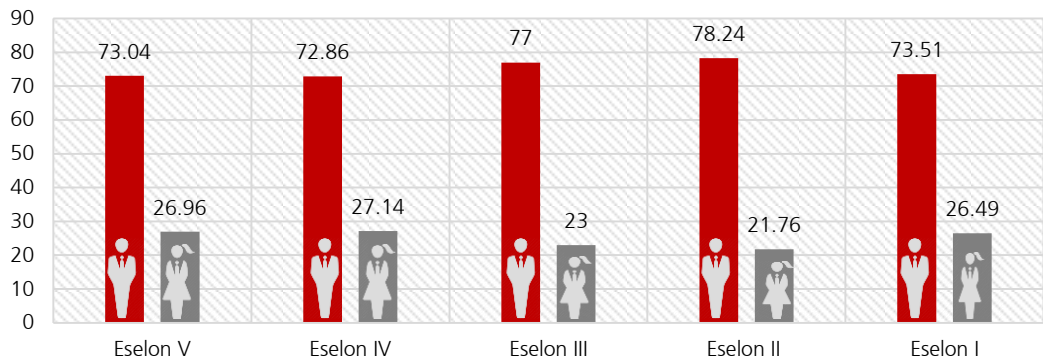
**Grafik 5.6**  
**Data Terpilah pada Jabatan Eselon tahun 2015**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

Tidak jauh berbeda dari tahun sebelumnya, grafik di atas menunjukkan bahwa pada tahun 2015, sebaran PNS di 34 kementerian berdasarkan eselon masih menunjukkan dominasi PNS laki-laki di seluruh jabatan struktural. Ketimpangan representasi PNS perempuan secara signifikan dapat dilihat pada seluruh lapisan jabatan struktural. Terlihat sedikit perbaikan di tahun 2015, persentase PNS perempuan di jabatan eselon 1 tercatat yang paling tinggi dibandingkan eselon 5 hingga eselon 2.

**Grafik 5.7**  
**Data Terpilah pada Jabatan Eselon tahun 2016**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

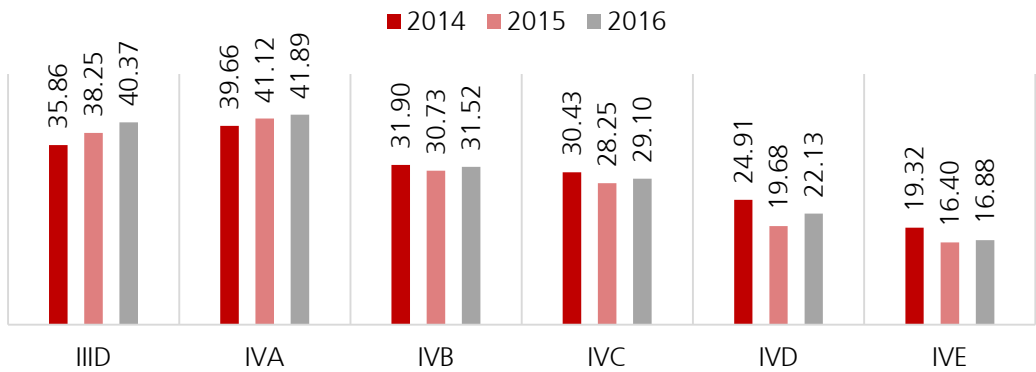
Grafik di atas menggambarkan kondisi pada tahun 2016 masih tetap serupa dengan dua tahun sebelumnya. Seluruh jabatan struktural secara tajam didominasi oleh PNS laki-laki. Adapun sebaran PNS perempuan pada jabatan struktural terlihat cenderung stagnan dan tidak jauh berbeda antara kelima eselon.

Secara khusus, dari data yang diamati, teridentifikasi empat pola representasi PNS perempuan dalam birokrasi di 34 kementerian. *Pertama*, catatan awal jumlah total PNS perempuan dan laki-laki mengindikasikan representasi perempuan dalam birokrasi 34 kementerian yang cenderung proporsional, yakni dengan nilai rata-rata populasi PNS perempuan 39% dalam tiga tahun, sejak 2014 hingga 2016. *Kedua*, hasil penelusuran lebih lanjut, struktur eselon menunjukkan angka rata-rata yang lebih rendah. Representasi PNS perempuan yang proporsional tidak terjadi pada struktur jabatan eselon, yang ditunjukkan oleh angka rata-rata 26% PNS perempuan saja yang duduk dalam struktur eselon di 34 kementerian. *Ketiga*, baik dalam catatan awal jumlah PNS maupun dalam catatan jumlah PNS hasil promosi jabatan terjadi ketimpangan representasi

perempuan secara signifikan. Hal ini ditemukan pada Kementerian Perhubungan. *Keempat*, representasi PNS perempuan yang terkategori baik atau proporsional secara umum, tetapi dalam penelusuran lebih jauh di struktur eselon terbukti timpang, dan ini secara konsisten terjadi dalam kurun 2014-2016. Dengan kata lain, proses promosi jabatan bagi PNS perempuan terkategori timpang, sebagaimana ditemukan di Kementerian Agama.

Selain data di atas, pemilahan data berdasarkan golongan juga menunjukkan perbandingan yang timpang antara PNS laki-laki yang memiliki golongan tinggi dibandingkan dengan PNS perempuan yang memiliki golongan yang tinggi. Golongan atau kepangkatan merupakan salah satu syarat yang dapat dipenuhi untuk menduduki jabatan tertentu dalam struktur pemerintahan.<sup>45</sup>

**Grafik 5.8**  
**Persentase PNS Perempuan pada Golongan Tertentu**



Sumber: BKN. Data diolah kembali oleh CWI.

<sup>45</sup> Berdasarkan PP No.100/2000, terkait dengan persyaratan pangkat minimum untuk sebuah jabatan. Data yang ditampilkan adalah mulai dari golongan IIID hingga golongan IVE. Golongan IIID bisa disetarakan dengan syarat minimum jabatan eselon 3.

Grafik di atas menunjukkan bahwa semakin tinggi pangkat atau golongan maka semakin sedikit perempuan yang memiliki pangkat atau golongan yang tinggi setiap tahunnya. Pada tahun 2014, PNS perempuan yang memiliki golongan IIID sebanyak 35,86% kemudian persentase ini meningkat jika dilihat pada golongan IVA yaitu menjadi 39,66%. Persentase PNS perempuan cenderung menurun ketika memasuki pangkat atau golongan IVB, IVC, IVD, dan IVE yang masing-masing persentasenya adalah 31,90%, 30,43%, 24,91%, dan 19,32%. Hal yang sama juga terjadi pada tahun 2015 dan tahun 2016.

Pada tahun 2015, persentase PNS perempuan golongan IIID adalah 38,25%. Jumlah ini meningkat jika dibandingkan dengan persentase PNS perempuan golongan IIID pada tahun 2014. PNS perempuan yang memiliki golongan IVA lebih tinggi persentasenya dibandingkan dengan persentase perempuan pada golongan IIID, yaitu 41,12%. Kemudian, secara berturut-turut, pada golongan IVB, IVC, IVD, dan IVE masing-masing persentase PNS perempuan cenderung menurun yaitu 30,74%, 28,25%, 19,68%, dan 16,40%.

Tren penurunan persentase perempuan pada golongan tertentu juga terjadi pada tahun 2016. Pada tahun 2016, persentase PNS perempuan yang memiliki golongan IIID adalah 40,37%. Persentase ini meningkat jika dibandingkan dengan persentase PNS perempuan yang memiliki golongan IIID pada tahun 2014 dan 2015. Persentase PNS perempuan yang memiliki golongan IVA juga lebih tinggi persentasenya dibandingkan dengan persentase PNS perempuan pada tahun 2014 dan tahun 2015, yaitu 41,89%. Secara berturut-turut, persentase PNS perempuan mengalami penurunan pada golongan IVB, IVC, IVD, dan IVE, yaitu masing-masing menjadi 31,52%, 29,10%, 22,13% dan 16,88%. Terjadi tren penurunan persentase jumlah PNS perempuan yang memiliki golongan atau pangkat yang tinggi. Tren ini terjadi setiap tahun, baik

pada tahun 2014, 2015, maupun pada tahun 2016. Persentase PNS perempuan semakin menurun pada golongan tertinggi pada setiap tahunnya. Semakin tinggi pangkat atau golongan, terlihat tren kehadiran PNS perempuan semakin rendah.

Rendahnya representasi perempuan dalam birokrasi di 34 kementerian, termasuk dalam proses promosi pangkat maupun jabatan, merefleksikan persoalan struktural yang memerlukan kerja sama berbagai instansi dari hulu hingga hilir untuk mengatasi ketimpangan distribusi gender dalam birokrasi. Hal ini bukan merupakan masalah personal dari tiap individu PNS bersangkutan, melainkan erat kaitannya dengan konteks kebijakan serta sistem masyarakat yang menjadi latar belakang. Secara lebih terinci hal ini akan didiskusikan pada bagian selanjutnya di bawah ini.

### **5.3. Kebijakan yang Mengatur Rekrutmen dan Promosi PNS sebagai Aparatur Sipil Negara: *Merit System* yang Netral Gender dalam Tata Kelola Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Jabatan dalam birokrasi pemerintahan, termasuk dalam hal ini birokrasi 34 kementerian, hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). UU No.5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) berupaya menghadirkan perubahan dalam manajemen ASN. Ada empat perubahan yang berusaha dihadirkan dengan pemberlakuan undang-undang ini. *Pertama*, penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Dengan demikian, kebijakan dan manajemen ASN dilakukan berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi difabilitas. Regulasi tersebut berusaha membuat manajemen ASN berjalan secara objektif, berdasarkan kinerja dan kompetensi tanpa diskriminasi terhadap pegawai ASN.

*Kedua*, undang-undang ini secara khusus menghadirkan perubahan dalam pengelompokan jenis jabatan. Perubahan pertama adalah upaya penghilangan istilah eselon dalam tingkatan jabatan. Undang-undang ini memperkenalkan tiga macam jabatan dalam organisasi ASN sebagai berikut:

**Tabel 5.10**  
**Jabatan Aparatur Sipil Negara**

Nama Jabatan	Definisi	Jenjang Jabatan (Tertinggi-Terendah)
Jabatan Administrasi (JA)	Kelompok jabatan dengan fungsi dan tugas yang berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan	Administrator; Pengawas; Pelaksana
Jabatan Fungsional (JF)	Kelompok jabatan dengan fungsi dan tugas yang berkaitan dengan pelayanan fungsional yang berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Terdiri dari dua jenis jabatan, Jabatan Fungsional Keahlian dan Jabatan Fungsional Keterampilan	<i>Jabatan Fungsional Keahlian:</i> Ahli Utama; Madya; Muda; Pertama  <i>Jabatan Fungsional Keterampilan:</i> Penyelia; Mahir; Terampil; Pemula
Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT)	Kelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah	Jabatan Pimpinan Tinggi Utama; Jabatan Pimpinan Tinggi Madya; Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama

Sumber: UU No.5/2014 dan PP No.11/2017

Untuk penyetaraan dan penyesuaian jabatan ASN dengan level eselon, jabatan dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 5.11**  
**Penyetaraan Jabatan ASN dengan Eselon Jabatan**

Jabatan ASN	Level Eselon
JPT Utama	Eselon 1a Khusus untuk Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian
JPT Madya	Eselon 1a dan Eselon 1b
JPT Pratama	Eselon 2
Jabatan Administrator	Eselon 3
Jabatan Pengawas	Eselon 4
Jabatan Pelaksana	Eselon 5

Sumber: UU No.5/2014 Pasal 131

Dengan demikian, jabatan ASN dikelompokkan dalam tiga jenis jabatan sesuai dengan fungsinya. Pemangku jabatan administrasi bertugas untuk menyelenggarakan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan. Pemangku jabatan fungsional bertugas melaksanakan pelayanan fungsional sesuai dengan keahlian dan keterampilan tertentu. Pejabat jabatan fungsional berada di bawah komando pejabat jabatan administratif atau pejabat jabatan pimpinan tinggi. Pemangku jabatan pimpinan tinggi bertugas menjadi pemimpin dalam instansi pemerintah.

*Ketiga*, Undang-undang ini menghadirkan lembaga baru yaitu Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), sebuah lembaga nonstruktural mandiri yang anggotanya dipilih oleh presiden dan terdiri dari unsur pemerintah dan nonpemerintah. Anggota KASN tidak boleh menjadi anggota partai politik dan menduduki jabatan pemerintahan dan badan hukum lainnya. KASN bertugas melakukan pengawasan terhadap penerapan etos kerja birokrasi ASN, penerapan sistem merit, pelaksanaan manajemen ASN di berbagai kementerian/lembaga negara, dan pengawasan seluruh proses pengisian jabatan pimpinan tinggi. Dengan hadirnya KASN, unsur masyarakat dapat turut serta melakukan pengawasan terhadap kinerja birokrasi dan pelaksanaan manajemen ASN.



*Keempat*, undang-undang ini memperkenalkan sistem seleksi terbuka untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi. Jika dahulu proses pengisian jabatan pimpinan tinggi dilakukan secara tertutup melalui Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), kini proses seleksi dilakukan secara terbuka dengan mekanisme seleksi terbuka (*open bidding*) sehingga pihak-pihak yang memenuhi syarat dan kualifikasi jabatan dapat ikut bersaing untuk mengisi jabatan tersebut.

Selain memperkenalkan penggolongan jenis jabatan dalam tiga bidang, UU ASN juga memperkenalkan pembaruan dalam mekanisme pengisian jabatan. Mekanisme pengisian jabatan dilakukan dengan sistem merit. Untuk beberapa jabatan seperti JPT, mekanisme pengisian jabatan dilakukan melalui seleksi terbuka. Pada subbab ini akan dijelaskan mekanisme pengisian jabatan untuk tiga jenis jabatan ASN (JA, JF, JPT) berdasarkan sejumlah regulasi, yakni UU No.5/2014 tentang ASN, PP No.11/2017 tentang Manajemen PNS, dan Peraturan Menteri PAN RB No.13/2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Secara Terbuka

Penerapan seleksi terbuka untuk pengisian jabatan merupakan pengalaman baru bagi birokrasi kementerian. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk menerapkan sistem merit dalam manajemen ASN sehingga proses pengisian pejabat ASN dapat berjalan secara objektif. UU No.5/2014 Pasal 1 Ayat 2, menggariskan bahwa:

Prinsip sistem merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

Secara ideal seharusnya proses pengisian jabatan dilakukan dengan mengutamakan kualitas kemampuan, prestasi kinerja, dan kecocokan kualifikasi kandidat dengan jabatan. Meski demikian, bagi PNS perempuan, menghadapi hambatan tak kasat mata atau efek langit-langit kaca (*glass ceiling effect*) yang menjadi penghalang mereka untuk berkarier lebih tinggi. Hambatan tak kasat mata itu adalah beban ganda antara tuntutan karier dan rumah tangga serta stereotip yang merugikan PNS perempuan. Beban ganda merupakan hambatan tak kasat mata yang dialami oleh PNS perempuan yang dibebani oleh seluruh, atau sebagian besar, beban kerja rumah tangga seperti mengurus anak dan mengelola manajemen rumah tangga sehingga mereka memiliki dua beban kerja yang ditanggung bersamaan, beban kerja rumah tangga dan beban kerja profesi.

Beban ganda dapat ditelusuri dalam pembagian kerja yang tidak adil berdasarkan gender dengan laki-laki ditugaskan mencari nafkah, sementara perempuan mengerjakan pekerjaan domestik. Ketika perempuan memilih bekerja, mereka tetap harus menanggung beban kerja domestik. Inilah yang menyebabkan hadirnya beban ganda bagi perempuan pekerja (termasuk PNS perempuan). Bagi PNS perempuan yang menanggung beban ganda, kesempatan untuk berkarier lebih tinggi menjadi lebih sulit dilakukan. Sementara itu, PNS laki-laki diuntungkan karena tidak menanggung beban ganda sehingga mereka dapat memfokuskan diri mengejar karier setinggi-setingginya.

Dari wawancara mendalam dengan informan di lima kementerian, para informan mengungkapkan bahwa banyak PNS perempuan yang enggan dipromosikan mengisi jabatan yang lebih tinggi karena mereka memiliki beban ganda akibat pembagian kerja rumah tangga yang tidak adil. Seiring dengan semakin tinggi jabatan yang diemban, beban kerja dan tanggung jawab akan semakin berat sehingga PNS perempuan akan sulit bekerja dengan optimal karena harus membagi waktu dengan kerja

domestik mengurus rumah tangga. Oleh karena itu, banyak PNS perempuan yang enggan dipromosikan mengisi jabatan yang lebih tinggi, atau bahkan enggan untuk mengikuti seleksi terbuka untuk pengisian jabatan.

Para informan juga memaparkan bahwa kementerian yang memiliki unit vertikal hingga ke tingkat kabupaten/kota memiliki pola promosi yang khas. Para PNS yang ingin naik jabatan lebih tinggi harus dimutasi ke kantor cabang/wilayah (berkedudukan di kabupaten dan provinsi). Seorang informan bercerita bahwa jalur promosi harus dilakukan dengan mutasi ke daerah pinggiran Indonesia, baru kemudian akan dilanjutkan dengan mutasi ke kota-kota besar, dan diakhiri dengan kembali ke Jakarta dengan jabatan yang lebih tinggi.

Pola promosi jabatan seperti ini sulit diikuti oleh perempuan yang menanggung beban ganda karena mereka mesti juga memikirkan untuk turut memindahkan keluarga, termasuk, di antaranya, mencari tempat tinggal dan sekolah untuk anak-anaknya. Jika kantor tidak menyediakan fasilitas rumah dinas bagi pekerja yang dimutasi, beban yang ditanggung akan semakin besar karena mereka harus direpotkan dengan mencari rumah tempat tinggal. Terlebih lagi, jika mereka tidak mendapat izin dari pasangan mereka, akan sulit bagi PNS perempuan untuk mengikuti pola promosi dengan mutasi ke daerah. Karenanya, tidak heran jika PNS perempuan enggan dipromosikan ke jabatan lebih tinggi. Para informan bercerita, kebanyakan perempuan memilih berada di posisi eselon 4 (setara dengan jabatan pengawas) ketimbang harus naik ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.

Selain enggan untuk dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi, beberapa informan juga bercerita bahwa keputusan untuk sekolah ke jenjang lebih tinggi (S2 dan S3), baik di dalam dan di luar negeri. Menempuh pendidikan lanjutan merupakan hal strategis untuk menaikkan pangkat

PNS sehingga PNS tersebut memiliki kualifikasi lebih tinggi untuk bersaing meraih jabatan. Seorang informan bercerita bahwa dia tidak jadi sekolah S2 ke luar negeri karena tidak mendapat izin dari suami. Beban ganda tidak hanya menghambat perempuan untuk berkarier lebih tinggi, tetapi juga bisa menghambat perempuan untuk mengaktualisasikan wawasannya dengan menempuh pendidikan yang lebih tinggi.

Selain itu, ada hambatan tak kasat mata lain yang turut menjadi hambatan bagi PNS perempuan, yaitu stereotip yang merugikan PNS perempuan. Dari wawancara mendalam dengan informan di lima kementerian dan satu lembaga, para informan bercerita tentang banyaknya stereotip yang muncul dalam pekerjaan sehari-hari. Stereotip-stereotip tersebut merugikan perempuan, termasuk untuk berkarier di jabatan yang lebih tinggi. Para informan mengungkapkan berbagai stereotip yang merugikan perempuan di antaranya adalah:

“Perempuan tidak bisa lembur” (Perempuan, Eselon 3, Kementerian Keuangan)

“Ada beberapa pekerjaan yang perempuan itu punya keterbatasan. Misalnya *nih...* daerah yang sangat jauh perempuannya sudah berkeluarga, punya keterbatasan. *Nah*, justru masalah di tenaga kesehatan sekarang tenaga kesehatan banyak perempuan sehingga kalau nanti untuk daerah-daerah terpencil itu sulit penempatannya.” (Laki-laki, Eselon 3, Kementerian Kesehatan)

“Perempuan rentan emosinya sehingga tidak bisa mengemban beban kerja tinggi” (Perempuan, Eselon 3, Kementerian Keuangan)

“Ah kamu perempuan *ngapain* daftar di sini. *Gak* pulang sebulan. Nanti suamimu selingkuh” (Perempuan, Eselon 3, Kemenko Polhukam)

“Contohnya saja di dunia transportasi, kan *gak* mungkin *lah* menempatkan perempuan di pulau terpencil menunggu mercusuar menjadi teknisi di situ.” (Perempuan, Eselon 3 Kementerian Perhubungan)

“Tapi memang saat dilakukan seleksi terbuka itu orang mendaftar itu perlu sebuah keberanian. Keberanian untuk mendaftar. Apalagi *kalo*

perempuan karena kadang mereka mungkin tidak PD. Takut dicela. Tidak menyadari kodratnya masih juga *pengen* jadi eselon 1. *Udahlah* pimpinan itu kan harusnya laki-laki.” (Perempuan, Eselon 2, Kementerian Kesehatan)  
“Perempuan kalau salah dibawa-dibawa keperempuanannya sedangkan laki-laki tidak” (Perempuan, Eselon 2, Kementerian Keuangan)

Para informan bercerita, beragam stereotip itu perlahan membentuk stigma atau pelabelan untuk mendeskripsikan PNS perempuan sebagai yang lebih lemah dan tidak kompeten. Beberapa informan bahkan menganggap stereotip tersebut sebagai kodrat dan fitrah bagi perempuan dan merupakan konsekuensi dari kultur yang berlaku di masyarakat. Akibatnya, PNS perempuan dirugikan karena stereotip-stereotip tersebut berpotensi meminggirkan perempuan dalam promosi jabatan. Seorang informan mengungkapkan bahwa perempuan yang bisa berada di jabatan tinggi merupakan orang yang luar biasa karena dia harus melewati berbagai hambatan seperti beban ganda, stereotip, dan hambatan lainnya yang tidak dihadapi oleh PNS laki-laki. Beban ganda dan stereotip yang merugikan perempuan merupakan penghambat nyata, tetapi tak kasat mata, yang menghalangi perempuan untuk bekerja dengan optimal dan berjuang hingga meraih jenjang karier yang tinggi. Hambatan-hambatan tersebut membuat ketimpangan gender di kementerian semakin terpelihara, dengan jumlah perempuan semakin jauh berkurang di jabatan tinggi dan strategis.

Sistem merit dalam manajemen ASN merupakan upaya untuk membuat proses promosi jabatan berjalan secara objektif dan menjamin proses promosi dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Namun, dalam praktiknya, sistem merit masih bisa didistorsi oleh senioritas, favoritisme, dan stereotip negatif terhadap perempuan. Terlebih lagi, sistem merit bersifat netral terhadap ketimpangan gender. Sistem merit tidak bisa melihat kehadiran hambatan tak kasat mata yang ditanggung oleh PNS perempuan. Akibatnya, dalam penelusuran

wawancara mendalam, ketika ditanyakan mengapa jumlah perempuan semakin sedikit pada jabatan tinggi, jawaban yang sering muncul adalah karena PNS perempuan enggan dipromosikan tanpa berusaha menelisik lebih jauh tentang keberadaan beban tak kasat mata yang menghambat laju karier PNS perempuan. Dengan kata lain, selama hambatan dari efek langit-langit kaca yang menghalangi perempuan tidak dikenali oleh sistem rekrutmen dan promosi jabatan yang mengatur PNS maka selama itu juga akan sangat sulit dicapai perbaikan representasi PNS perempuan dalam birokrasi.

## **BAB VI**

# **Keterwakilan Perempuan sebagai Kepala Pemerintah Daerah hasil Pilkada**

Keterwakilan perempuan sebagai pimpinan pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari konteks kebijakan yang melatarbelakanginya, yakni undang-undang yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang dan telah mengalami beberapa kali perubahan. Di masa Orde Baru hal ini dapat ditemukan dalam Undang-undang (UU) No.5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam UU No.5/1974 jelas digariskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat sentralistis. Artinya, pemerintahan daerah merupakan wakil dari pemerintah pusat sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah sepenuhnya berjalan di bawah kendali dan pengawasan pemerintah pusat. Demikian pula halnya dengan penentuan para pemimpin daerah yang pencalonannya diajukan kemudian dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hasil ini kemudian disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan kata lain, pimpinan pemerintahan daerah bukan hasil pemilihan rakyat melainkan hasil penunjukan. Tata cara ini berlangsung selama 25 tahun hingga dimulainya era Reformasi. Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan asas otonomi mulai diatur dalam UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya dapat ditelusuri dalam UU No.12/2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang No.32 Tahun 2004. Oleh karena itu, fokus pembahasan dalam tulisan ini akan dibatasi mulai terlaksananya tata cara pemilihan kepala daerah secara langsung.

Pemilihan langsung kepala daerah (Pilkada) pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 2005, mengikuti hasil amandemen kedua UUD 45 pada bulan Agustus 2000, tepatnya Pasal 18 Ayat (4) yang menyebutkan: *"Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis."* Tercatat sudah terlaksana 11 kali Pilkada sejak tahun 2005 hingga tahun 2018. Tulisan ini menelusuri keterpilihan perempuan sebagai pimpinan pemerintah daerah, baik sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah di tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Sedikit berbeda dari kajian tentang kehadiran perempuan pada ranah birokrasi kementerian, parlemen, lembaga penyelenggara pemilu, maupun partai politik, perempuan sebagai kepala daerah perlu ditelusuri bukan dalam konteks keterwakilannya saja, tetapi pada konteks kepemimpinan perempuan. Kepemimpinan politik setidaknya dapat diperiksa melalui tiga bagian, yakni rekam jejak personal/latar belakang, kapasitas, dan ideologi atau perspektif gender. Namun, karena keterbatasan cakupan data, tulisan ini lebih berfokus pada uraian singkat rekam jejak personal/latar belakang sejumlah figur perempuan kepala daerah. Diperlukan riset terpisah untuk menelusuri kapasitas dan perspektif gender yang dimiliki oleh kepala daerah perempuan karena hal itu hanya dapat ditelusuri secara mendalam melalui penggalian data lebih lanjut terkait hasil kerjanya selama menjabat, baik dalam bentuk program, inisiatif, kebijakan, dan anggaran. Tampilan data kepala daerah perempuan dalam tulisan ini akan disusun berdasarkan hasil dari setiap pelaksanaan pilkada langsung, meskipun masa jabatannya bisa jadi berbeda karena disesuaikan dengan periode jabatan di daerah bersangkutan. Penelusuran kepemimpinan perempuan dalam pemerintahan daerah dapat dilihat dalam hasil dari sebelas kali pelaksanaan pilkada di berbagai daerah, dilakukan sebagai berikut:



## 6. 1. Keterpilihan Perempuan Hasil Pelaksanaan Pilkada Langsung 2005-2018

Dalam kurun waktu 2005 hingga 2018 telah terselenggara 11 kali putaran atau siklus pelaksanaan pilkada langsung. Pilkada 2005 hingga 2013 dilakukan bertahap di setiap daerah, sedangkan pada Pilkada 2015 sampai dengan 2018 setiap kalinya dilakukan secara serentak di seluruh daerah yang terjadwal pergantian pimpinan. Pilkada tahun 2005 merupakan penyelenggaraan pertama pemilihan kepala daerah secara langsung, mengikuti amanat konstitusi hasil amandemen. Pilkada tahun 2005 diadakan dengan mengikuti jadwal habisnya masa jabatan kepala daerah di tahun itu dan semester pertama tahun 2006. Hal ini berlaku pada pilkada-pilkada selanjutnya. Tahun pelaksanaan pilkada di suatu daerah boleh jadi berbeda dari tahun dimulainya masa jabatan. Pada Pilkada 2005, untuk pertama kalinya dimenangkan oleh calon perempuan, yakni Pilkada Kabupaten Kebumen, yang berlangsung pada 5 Juni 2005 dan dimenangkan oleh Rustriningsih. Perlu diingat, saat itu pilkada belum berlangsung serentak sehingga tanggal pelaksanaannya berbeda di setiap daerah.

**Tabel 6.1**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2005**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2005			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2005	12 orang	Rustriningsih	PDIP	Bupati	Kabupaten Kebumen
		Ratna Ani Lestari	Koalisi 18 Partai: PNIM,	Bupati	Kabupaten Banyuwangi

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2005			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
			PBSD, PBB, PM, PDK, PNBK, PKPI, Partai Pelopor, PPDI, PNUI, PAN, PKPB, PKS, PBR, PDS, PSI, PPD, Partai Pancasila		
		Vonny Anneke Panambunan	PP, PKPI, PPD	Bupati	Kabupaten Minahasa Utara
		Eli Amalia Priatna	Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Karawang
		Sitti Umuria Suruwaky	PSI, PKS, PKPB	Wakil Bupati	Kabupaten Seram Timur
		Ratnawati Ibnu Amin	PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Musi Rawas
		Badingah	PAN	Wakil Bupati	Kabupaten Gunungkidul
		Nur Syamsina Aroepalla	PKB, PPP, PBB	Wakil Bupati	Kabupaten Selayar
		Siti Nurmarkesi	PDIP, Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Kendal
		Siti Ambar Fathonah	PKB, PKPI	Wakil Bupati	Kabupaten Semarang
		Marice Pesurnay Kaikatuy	Gokar, PBB	Wakil Bupati	Kabupaten Teluk Wondama
		Linneke S.Watoelangkow	PNBNK, PKPB, PP, PNIM, PPD	Wakil Wali Kota	Kota Tomohon

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015). Data diolah kembali.

Pada tahun 2005, tercatat pelaksanaan pilkada di 213 daerah, yang terdiri dari 7 provinsi, 174 kabupaten, dan 32 kota. Adapun total jumlah perempuan terpilih adalah 12 orang, yang meliputi 3 orang bupati yang tersebar di Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, dan Provinsi Sulawesi Utara. Sisanya, 8 orang wakil bupati di Provinsi Jawa Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Sumatera Selatan, Yogyakarta, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah (2 orang), dan 1 orang wakil wali kota di Sulawesi Utara. Dalam pemetaan geografis, sebaran ini menunjukkan hasil bahwa pada Pilkada 2005, calon perempuan yang paling banyak terpilih sebagai pimpinan daerah adalah di Provinsi Jawa Tengah dan Sulawesi Utara. Data di atas juga menunjukkan dari 12 orang perempuan terpilih pada Pilkada 2005, 3 di antaranya dicalonkan oleh Golkar (sendiri maupun sebagai koalisi) dan 3 lainnya oleh PDIP (sendiri maupun sebagai koalisi).

**Tabel 6.2**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2006**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2006			
		Nama	Partai Politik yang Mecalonkan	Jabatan	Daerah
2006	7 orang	Atut Chosiyah	Golkar, PDIP, PBB, PBR, PDS, PPI	Gubernur	Provinsi Banten
		Haeny Relawati Rini Widyastuti	Golkar dan Koalisi 16 Partai	Bupati	Kabupaten Tuban
		Siti Qomariyah	PKB	Bupati	Kabupaten Pekalongan
		Marlina Moha Sahaan	Golkar	Bupati	Kabupaten Bolaang Mongondow
		Kartina Sukawati	PDIP, PD	Wakil Bupati	Kabupaten Pati

		Juliarti Djuhardi Alwi	PPP, PAN, PBR, PD, PBB	Wakil Bupati	Kabupaten Sambas
		Olivia Latuconsina	PDIP	Wakil Wali Kota	Kota Ambon

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015).

Data diolah kembali.

Pilkada 2006 berlangsung dari bulan Januari hingga Desember, di total 78 daerah yang meliputi 7 provinsi, 60 kabupaten dan 11 kota. Tabel di atas menampilkan hasil keterpilihan 7 orang perempuan yang terdiri atas 1 orang Gubernur Provinsi Banten, 3 orang bupati yang tersebar dari Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Utara serta 3 orang lainnya wakil kepala daerah tingkat II di Jawa Tengah, Kalimantan Barat, dan Maluku. Hasil Pilkada 2006 menunjukkan sebaran daerah yang dimenangkan oleh calon perempuan terlihat cukup beragam. Masih serupa dengan tahun sebelumnya, baik Golkar maupun PDIP muncul sebagai partai pendukung yang jumlah calonnya menang masing-masing di tiga daerah. Sementara itu, koalisi Golkar, PDIP, dan 4 partai lainnya berhasil memenangkan calonnya menjadi gubernur perempuan pertama, yakni Ratu Atut Chosiyah di Provinsi Banten.

**Tabel 6.3**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2007**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2007			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2007	3 orang	Suhariah Mu'in Berita terakhir	PNBK	Wakil Bupati	Kabupaten Kolaka Utara
		Baesara Wael	Golkar, PD, PKS, PBSB	Wakil Wali Kota	Kota Sorong

		Illiza Sa'aduddin Djamal	PPP, PBR, PD	Wakil Wali Kota	Kota Banda Aceh
--	--	--------------------------	--------------	-----------------	-----------------

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015). Data diolah kembali.

Pilkada yang dilaksanakan pada tahun 2007 tercatat berlangsung di 41 daerah yang meliputi 6 provinsi, 23 kabupaten, dan 12 kota. Tidak ada perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah di tahun 2007. Adapun tiga wilayah yang berhasil dimenangkan oleh perempuan untuk duduk menjadi wakil kepala daerah mencakup Kabupaten Kolaka Utara (Provinsi Sulawesi Tenggara) dan dua orang wakil wali kota di Kota Sorong (Provinsi Papua Barat) dan Kota Banda Aceh (Provinsi Aceh).

**Tabel 6.4**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2008**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2008			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2008	3 orang	Telly Tjanggunglung	Golkar	Bupati	Kabupaten Minahasa Tenggara
		Suryatati Manan	PDIP, Golkar	Wali Kota	Kota Tanjungpinang
		Ida Fitriati	Golkar, PPP, PKB	Wakil Wali Kota	Kota Pagar Alam

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore : NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015). Data diolah kembali.

Pilkada yang diadakan tahun 2008 dilaksanakan di total 154 daerah yang mencakup 12 provinsi, 107 kabupaten, dan 35 kota. Serupa dengan hasil

pilkada yang berlangsung di tahun 2007, tercatat hanya ada tiga nama perempuan hasil pelaksanaan pilkada di tahun 2008. Kali ini terdapat dua perempuan yang terpilih sebagai kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota serta satu orang wakil kepala daerah di tingkat kota. Seperti dapat dilihat dalam tabel, ketiga perempuan yang terpilih diusung oleh sejumlah partai besar di beragam wilayah, mulai dari Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Sumatera Selatan, dan Provinsi Sulawesi Utara. Pada tahun 2008 ini, tercatat untuk pertama kalinya perempuan terpilih sebagai wali kota, yakni Wali Kota Tanjungpinang, Provinsi Kepulauan Riau.

**Tabel 6.5**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2010**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2010			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2010	27 orang	Haryanti Sutrisno	PDIP, PPP, PKNU, Golkar, Hanura	Bupati	Kabupaten Kediri
		Sri Surya Widati	PAN, Golkar, PKPB	Bupati	Kabupaten Bantul
		Widya Kandi Susanti	PDIP	Bupati	Kabupaten Kendal
		Anna Sophanah	Golkar, PKB	Bupati	Kabupaten Indramayu
		Ni Putu Eka Wiryastuti	PDIP	Bupati	Kabupaten Tabanan
		Christiany Eugenia Paruntu	Golkar	Bupati	Kabupaten Minahasa Selatan
		Rita Widyasari	Golkar	Bupati	Kabupaten Kutai Kertanegara
		Adelheid Sosang	Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Tana Toraja

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2010			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Masyhura	PKNU, PSI, PKB, PKPB, PR, PAN	Wakil Bupati	Kabupaten Bombana
		Sitti Umuria Suruwaky	Hanura, PD, PIS, PKB, Golkar, PKS, PAN, PPIB, PPPI, PMB, PPRN, PBN, PSI, PKDI, PPD, PPI, PDP, PNBKI, PKDI, PNIM, PKPI, Patriot, PPD, PDK, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Seram Bagian Timur
		Yulis Suti Sutri	PAN, PMB, PKS	Wakil Bupati	Kabupaten Kaur
		Heryani	PD, Golkar, PKS, PKB, PPRN, PKPB, PMB, Hanura, PPI	Wakil Bupati	Kabupaten Pandeglang
		Herawati Abdullah	PDIP, Golkar, PD, PPP, Partai Hanura, PPRN, PDK	Wakil Bupati	Kabupaten Oku Selatan
		Maya Rosida	PKB, Golkar, PPP	Wakil Bupati	Kabupaten Wonosobo
		Djuwarni	PPP, PAN, PKNU, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Kebumen
		Sri Hartini	PDIP, PKS, PD	Wakil Bupati	Kabupaten Klaten
		Yuni Satia Rahayu	PDI, PAN, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Sleman
		Badingah	PAN	Wakil Bupati	Kabupaten Gunungkidul

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2010			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Yuni Widyaningsih	Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Ponorogo
		Choirun Nisa	PKB, PKS, PPP, PBB, PAN, PKPB, Partai Patriot	Wakil Bupati	Kabupaten Mojokerto
		Ratu Tatu Chasanah	Golkar, PDIP, PKS, PPP, PKPI, PD, Hanura	Wakil Bupati	Kabupaten Serang
		Yulisa Baramuli	PD, PPIB, Hanura, PAN	Wakil Bupati	Kabupaten Minahasa Utara
		Indah Putri Indriany	PPPI, PPRN, PKPI, PPI, PMB, PNBKI, PBB, PM, PDIP, PIS, PPIB	Wakil Bupati	Kabupaten Luwu Utara
		Cellica Nurrachadiana	PD, Gerindra, PBB, PKS	Wakil Bupati	Kabupaten Karawang
		Nuriaty Damanik	PDP, Partai Republikan, Partai Pelopor, PKB, PNIM, PPPI, PKP, Partai Barnas	Wakil Bupati	Kabupaten Simalungun
		Airin Rachmy Diany	PD, PKS, Golkar, PDIP, PAN, PKB, PDS, PPDI, PKPI	Wali Kota	Kota Tangerang Selatan
		Tri Rismaharini	PDIP	Wali Kota	Kota Surabaya

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics : Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015) dan Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Hasil Pilkada 2010-2015 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri.

[[http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar\\_kdh\\_wkdh\\_31032015.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf)]

Data diolah kembali.



Pilkada 2010 tercatat berlangsung di 224 daerah yang meliputi 7 provinsi, 182 kabupaten, dan 35 kota. Hasil Pilkada 2010 mencatat total 27 orang perempuan terpilih sebagai pimpinan kepala daerah yang terdiri dari 7 bupati, 18 wakil bupati dan 2 orang wali kota. Sebaran wilayah yang berhasil dimenangkan oleh perempuan sebagai pimpinan daerah terlihat cukup beragam, demikian pula halnya dengan partai-partai pengusung yang terlihat cukup berimbang antara sejumlah partai besar hingga koalisi partai kecil.

**Tabel 6.6**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2011**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2011			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2011	5 orang	Ratu Atut Chosiyah	Golkar, PDIP, Hanura, Gerindra, PKB, PBB, PKPB, PAN, PPD, PPNUI, PDS	Gubernur	Provinsi Banten
		Juliarti Djuhardi Alwi	PD, PPP, PAN	Bupati	Kabupaten Sambas
		Asmah Gani	Golkar, PKS, Gerindra, Partai Patriot	Wakil Bupati	Kabupaten Nunukan
		Fadia A. Rafiq	PD, PKNU, PPP, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Pekalongan
		Pahimah Iskandar	Golkar	Wakil Walikota	Kota Sorong

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University)

Press, 2015) dan Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Hasil Pilkada 2010 – 2015 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri. [[http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar\\_kdh\\_wkdh\\_31032015.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf)]. Data diolah kembali.

Pilkada tahun 2011 berlangsung di 87 daerah yang meliputi 5 provinsi, 71 kabupaten, dan 11 kota. Hasil keterpilihan dalam Pilkada 2011 adalah 5 orang perempuan yang terdiri dari 1 gubernur, 1 bupati, dan sisanya 3 orang wakil kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota. Sebaran geografis terlihat beragam mulai dari Provinsi Jawa Tengah, Banten, hingga Papua Barat. Partai pengusung calon perempuan terpilih berimbang antara koalisi partai besar dan koalisi partai kecil. Melalui Pilkada 2011, Ratu Atut Chosiyah, kembali terpilih menjadi gubernur perempuan dengan masa jabatan dua periode.

**Tabel 6.7**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2012**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2012			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2012	7 orang	Idza Priyanti	PDIP, Gerindra, PKS	Bupati	Kabupaten Brebes
		Neneng Hasanah Yasin	Golkar, PD, PAN	Bupati	Kabupaten Bekasi
		Puput Tantriana Sari	PDIP	Bupati	Kabupaten Probolinggo
		Atty Suharti Tochija	Golkar, PPP, PBB, PKB	Wali Kota	Kota Cimahi
		Patriana Sosialinda	PAN, PD, Golkar, Gerindra, PNBKI	Wakil Wali Kota	Kota Bengkulu
		Wa Ode Maasra Manarfa	PAN, PBB, PPN	Wakil Wali Kota	Kota Bau-bau

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2012			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Illiza Sa'aduddin Djamal	PD, PAN, PPP, Partai SIRA	Wakil Wali Kota	Kota Aceh

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics : Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore : NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015) dan Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Hasil Pilkada 2010 – 2015 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri [[http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar\\_kdh\\_wkdh\\_31032015.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf)].  
Data diolah kembali.

Pilkada tahun 2012 tercatat terlaksana di 74 daerah yang meliputi 5 provinsi, 56 kabupaten, dan 18 kota. Terdapat tujuh orang perempuan yang terpilih, terdiri dari 3 orang bupati, 1 wali kota dan 3 wakil wali kota. Dari data di atas, terlihat bahwa semua perempuan pimpinan daerah terpilih diusung oleh partai politik yang cukup beragam, mulai dari partai besar hingga partai kecil. Pilkada di Kabupaten Probolinggo diadakan bulan November 2012 untuk mengisi jabatan yang secara resmi berakhir di 2013 sehingga pelantikan Bupati Probolinggo baru dilakukan pada 2013.

**Tabel 6.8**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2013**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2013			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2013	16 orang	Utje Ch. Hamid Suganda	PDIP, PAN, PPP, PBB, PKP, PDK, PKPB	Bupati	Kabupaten Kuningan
		Iti Octavia Jayabaya	PD, PDIP, Hanura, Gerindra, PPP, PKS, PKNU, PPD, PKB	Bupati	Kabupaten Lebak
		Sri Wahyuni Manalip	PPRN, PPD, Gerindra	Bupati	Kabupaten Kepulauan Talaud
		Nurhayanti	PD, PPP, Hanura, PKS, PAN, PKPI, PKB, Nasdem, Golkar, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Bogor
		Imas Aryumningsih	PDIP, Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Subang
		Mundjidah Wahab	Golkar, PPP, PKS, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Jombang
		Pudji Rustaty Narang	Golkar, PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Pulang Pisau
		Siska Salindeho	PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Sitiro
		Vera Elena Laruni	Independen/ Perseorangan	Wakil Bupati	Kabupaten Donggala
		Umi Azizah	PKB	Wakil Bupati	Kabupaten Tegal
		Ida Fitriati	Golkar, Partai Barnas	Wali Kota	Kota Pagaralam
		Ade Uu	Golkar, PKS,	Wali Kota	Kota Banjar

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2013			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Sukaesih	PPP, PAN, PKB, Gerindra, PKPI		
		Tatong Bara	PAN	Wali Kota	Kota Kotamobagu
		Siti Masitha Soeparno	Golkar	Wali Kota	Kota Tegal
		Rukmini	PDIP, PKS, PAN, Partai Pelopor, Hanura	Wali Kota	Kota Probolinggo
		Lilik Muhibbah	PAN, Gerindra, PPNUI	Wakil Wali Kota	Kota Kediri

Sumber: Kurniawati Hastuti Dewi. *Indonesian Women And Local Politics: Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia* (Singapore : NUS PRESS in association with Kyoto University Press, 2015) dan Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Hasil Pilkada 2010 – 2015 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri [[http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar\\_kdh\\_wkdh\\_31032015.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf)].  
Data diolah kembali.

Pilkada tahun 2013 dilaksanakan di 150 daerah yang tersebar di 14 provinsi, 103 kabupaten dan 33 kota dan menghasilkan keterpilihan 16 orang perempuan yang terdiri dari 3 bupati, 7 wakil bupati, 5 wali kota, dan 1 wakil wali kota. Hasil pelaksanaan sejumlah pilkada pada tahun 2013 mencatat jumlah wali kota perempuan terbanyak dibandingkan beberapa pilkada pada siklus sebelumnya. Lima orang wali kota tersebut tersebar di Kota Pagaralam (Provinsi Sumatera Selatan), Kota Banjar (Provinsi Jawa Barat), Kota Kotamobagu (Provinsi Sulawesi Utara), Kota Tegal (Provinsi Jawa Tengah), dan Kota Probolinggo (Provinsi Jawa Timur). Ini menunjukkan secara demografis, sebaran wilayah yang ramah keterpilihan perempuan untuk jabatan wali kota cukup merata.

**Tabel 6.9**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2015**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2015			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2015	45 orang	Ratu Tatu Chasanah	PDIP, Golkar, PD, PKS, PAN, Nasdem	Bupati	Kabupaten Serang
		Sri Sumarni	PDIP, PKB	Bupati	Kabupaten Grobogan
		Cellica Nurachdiana	PD, PAN, PKB, PKS, PPP	Bupati	Kabupaten Karawang
		Rita Widyasari	Jalur independen.	Bupati	Kabupaten Kutai Kertanegara
		Chusnunia Chalim	PKB, PD	Bupati	Kabupaten Lampung Timur
		Asmin Laura	Anak dari Abdul Hafid Achmad, mantan Bupati Nunukan	Bupati	Kabupaten Nunukan
		Indah Putri	PDIP, Nasdem, PD, Gerindra	Bupati	Kabupaten Luwu Utara
		Anna Sophanah	Gerindra, PKS, PD	Bupati	Kabupaten Indramayu
		Badingah	PAN, Golkar, Hanura, Gerindra, PDIP, PKB	Bupati	Kabupaten Gunungkidul
		Sri Hartini	PDIP, Nasdem	Bupati	Kabupaten Klaten
		I Gusti Ayu Mas Sumatri	Hanura, Nasdem, PKPI	Bupati	Kabupaten Karang Asem

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2015			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Indah Damayanti Putri	Istri dari Ferry Zulkarnain	Bupati	Kabupaten Bima
		Faida	Nasdem, PDIP, Hanura, PAN	Bupati	Kabupaten Jember
		Haryanti Sutrisno	PDIP, PKB, PD, Golkar, PBB, PPP	Bupati	Kabupaten Kediri
		Christiany Eugenia Paruntu	PDIP	Bupati	Kabupaten Minahasa Selatan
		Mirna Annisa	Gerindra, PAN, PKS, Hanura	Bupati	Kabupaten Kendal
		Vonny Anneke Panambunan	Gerindra, PKPI, PKB	Bupati	Kabupaten Minahasa Utara
		Irna Narulita	Gerindra, PKB, PKS, Nasdem, Hanura, PBB, PAN	Bupati	Kabupaten Pandeglang
		Ni Putu Eka Wiryastuti	PDIP	Bupati	Kabupaten Tabanan
		Kusdinar Untung	PKS, Gerindra	Bupati	Kabupaten Sragen
		Ilmiati Daud	PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Wakatobi
		Kartika Hidayati	PKB, PDIP, Golkar, Gerindra, PD, PKS, PAN, Hanura.	Wakil Bupati	Kabupaten Lamongan
		Netti Herawati	Nasdem, Gerindra, Hanura	Wakil Bupati	Kabupaten Kepahiyang
		Hairiah	PKS, Gerindra,	Wakil	Kabupaten

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2015			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
			Hanura, PPP	Bupati	Sambas
		Sri Muslimatun	PAN, Nasdem, Golkar, PKB, Demokrat	Wakil Bupati	Kabupaten Sleman
		Sri Mulyani	PDIP, Nasdem	Wakil Bupati	Kabupaten Klaten
		Yuli Hastuti	PD, Golkar, Hanura	Wakil Bupati	Kabupaten Purworejo
		Arini Harimurti Antono	PKB	Wakil Bupati	Kabupaten Pekalongan
		Dyah Hayuning Pratiwi	PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Purbalingga
		Erlina	Nasdem, PAN, PKB	Wakil Bupati	Kabupaten Pesisir Barat
		Tuty Hamid	Nasdem, PDIP, PKS, Demokrat	Wakil Bupati	Kabupaten Banggai Laut
		Maria Geong	Nasdem, PKPI, PDIP, PAN	Wakil Bupati	Kabupaten Manggarai Barat
		Sofia Joesoef	Gerindra, Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Batanghari
		Corry Sebayang	Golkar, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Karo
		Yulis Suti Sutri	Nasdem, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Kaur
		Andi Merya Nur	PDIP, Nasdem, PD	Wakil Bupati	Kabupaten Kolaka Timur
		Suwarti	Nasdem, PKB, PKS, Golkar, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Musi Rawas
		Ngesti Yuni Suprapti	PAN, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Natuna
		Paulina	Golkar,	Wakil	Kabupaten



Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2015			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
			Gerindra, PAN	Bupati	Sigi
		Airin Rachmi Diany	Golkar, PAN, PKS, PPP, PKB, Nasdem	Wali Kota	Kota Tangerang Selatan
		Tri Rismaharini	PDIP	Wali Kota	Kota Surabaya
		Neni Moerniaeni	Jalur independen.	Wali Kota	Kota Bontang
		Hevearita Rahayu	PDIP, PD, Nasdem	Wakil Wali Kota	Kota Semarang
		Windarti Agustina	PDIP	Wakil Wali Kota	Kota Magelang
		Syerly Adelyn Sopotan	Jalur independen.	Wakil Wali Kota	Kota Tomohon

Sumber: Daftar Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Hasil Pilkada 2010-2015 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri [[http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar\\_kdh\\_wkdh\\_31032015.pdf](http://otda.kemendagri.go.id/CMS/Images/SubMenu/daftar_kdh_wkdh_31032015.pdf)]. Data diolah kembali.

Pilkada tahun 2015 merupakan penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia yang berlangsung pada tanggal 9 Desember 2015 di total 269 daerah yang sebarannya mencakup 9 provinsi, 224 kabupaten, dan 26 kota. Dalam pelaksanaannya, tercatat penundaan di 5 daerah, yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fak-fak, Kabupaten Simalungun, Kota Pematangsiantar, dan Kota Manado. Pilkada susulan di kelima daerah tersebut kemudian dilaksanakan antara Januari hingga Maret 2016. Pelaksanaan Pilkada 2015 secara serentak menghasilkan jumlah

keterpilihan perempuan terbanyak dibandingkan pelaksanaan pilkada sebelumnya, yakni 45 orang. Jumlah ini tidak dapat secara otomatis dilihat sebagai jumlah kenaikan jumlah perempuan sebagai pimpinan daerah karena jumlah daerah yang menyelenggarakan pilkada juga tercatat yang terbanyak. Pilkada 2015 menghasilkan 45 orang perempuan yang terpilih sebagai pimpinan pemerintah daerah, yang terdiri dari 20 orang bupati, 19 wakil bupati, 3 wali kota, dan 3 wakil wali kota.

**Tabel 6.10**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2017**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2017			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2017	13 orang	Enny Anggraeny Anwar	Gerindra	Wakil Gubernur	Provinsi Sulawesi Barat
		Karolin Margaret Natasa	Nasdem, Golkar, Gerindra, Demokrat, PDIP, PKPI, PKB, PAN, Hanura	Bupati	Kabupaten Landak
		Masnah Busro	PAN, PKB	Bupati	Kabupaten Muaro Jambi
		Hj. Neneng Hasanah Yasin	Golkar	Bupati	Kabupaten Bekasi
		Idza Priyanti	Golkar, PKB, PAN, Demokrat, PPP, PDIP, Hanura	Bupati	Kabupaten Brebes
		Noormiliyani	Golkar	Bupati	Kabupaten Barito Kuala
		Nurhidayah	Golkar, Demokrat,	Bupati	Kabupaten Kotawaringin

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2017			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
			PDIP, PAN, PKB, PKS, PPP, Nasdem		Barat
		Winarti	PDIP, PAN	Bupati	Kabupaten Tulang Bawang
		Yasti Soepredjo Mokoagow	PKS, PDIP, PAN, Nasdem, PKB	Bupati	Kabupaten Bolaang Mongondow
		Satya Titiek Atyani Djoedir	Golkar, PKB, PKS, PAN, PPP, Demokrat, Nasdem	Wakil Bupati	Kabupaten Barito Selatan
		Tjhai Chui Mei	PDIP, Nasdem, PD, Hanura	Wali Kota	Kota Singkawang
		Dewanti Rumpoko	PDIP, Golkar, Gerindra, PKS	Wali Kota	Kota Batu
		Pahima Iskandar	Golkar, Demokrat, PDIP, PAN, Nasdem, Gerindra, Hanura, PKB	Wakil Wali Kota	Kota Sorong

Sumber: "13 Perempuan Terpilih di Pilkada 2017, Siapa Saja?". *Republika.co.id*, 22 Februari 2017 [<https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/02/22/olr0oz382-13-perempuan-terpilih-di-pilkada-2017-siapa-saja>].

Data diolah kembali.

Pilkada tahun 2017 berlangsung serentak pada tanggal 15 Februari 2017 di 101 daerah yang tersebar, meliputi 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Pilkada 2017 diikuti oleh 45 calon perempuan dan dimenangkan oleh 13 orang, yang terdiri dari 1 wakil gubernur, 8 bupati, 1 wakil bupati, 2 wali kota, dan 1 wakil wali kota. Ini merupakan pertama kalinya terpilih seorang perempuan sebagai wakil gubernur, yakni di Provinsi Sulawesi Barat.

**Tabel 6.11**  
**Jumlah Perempuan Terpilih dalam Pilkada tahun 2018**

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih sebagai Kepala Daerah/ Wakil	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2018			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
2018	30 orang	Khofifah Indar Parawansa	Demokrat, Golkar, PAN, PPP, Nasdem, Hanura, PKPI	Gubernur	Provinsi Jawa Timur
		Chusnunia	PKB, Golkar, PAN	Wakil Gubernur	Provinsi Lampung
		Sitti Rohmi Djalilah	Demokrat, PKS	Wakil Gubernur	Provinsi Nusa Tenggara Barat
		Umi Azizah	PKB, Gerindra, PKS, PAN, Hanura	Bupati	Kabupaten Tegal
		Puput Tantriana Sari	Nasdem, PDIP, Golkar, PPP, Gerindra	Bupati	Kabupaten Probolinggo
		Mundjidah Wahab ((PSU))	PPP, Demokrat, Gerindra	Bupati	Kabupaten Jombang
		Anna Mu'awanah	PKB, PDIP	Bupati	Kabupaten Bojonegoro
		Iti Octavia Jayabaya	PKB, PDIP, Golkar, Hanura, PKS, PAN, PPP, Demokrat, Nasdem, Gerindra	Bupati	Kabupaten Lebak

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih sebagai Kepala Daerah/ Wakil	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2018			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Paulina Haning-Bullu	Golkar, Nasdem	Bupati	Kabupaten Rote Ndao
		Erlina	PKS, Golkar, Gerindra, Demokrat, Nasdem, Hanura, PBB	Bupati	Kabupaten Mempawah
		Dewi Handjani	Nasdem, PDIP	Bupati	Kabupaten Tanggamus
		Ade Munawaroh Yasin	PKB, PPP, Gerindra	Bupati	Kabupaten Bogor
		Anne Ratna Mustika	PAN, Golkar, Demokrat, Nasdem, Hanura, PKB	Bupati	Kabupaten Purwakarta
		Evangelian Sasingen	PDIP	Bupati	Kabupaten Kep. Siau Tagulandang Biaro (Sitaro)
		Kartini	Golkar, PKB, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Sinjai
		Nanik Endang Rusminiarti	PPP, Demokrat	Wakil Bupati	Kabupaten Magetan
		Iswanti	PDIP	Wakil Bupati	Kabupaten Seruyan
		Efrensia L.P Umbing	Demokrat, Golkar	Wakil Bupati	Kabupaten Gunung Mas
		Indah Amperawati,	PKB, Gerindra	Wakil Bupati	Kabupaten Lumajang
		Pudjirustaty Narang	Demokrat, PAN, Golkar,	Wakil Bupati	Kabupaten Pulang Pisau

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih sebagai Kepala Daerah/ Wakil	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2018			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
			PDIP, PKPI, Gerindra		
		Sumiatun	Nasdem, Golkar, PPP, PAN, PKS	Wakil Bupati	Kabupaten Lombok Barat
		Tatong Bara	Golkar, Hanura, PKB, PKS, PAN, Demokrat, Gerindra, PDIP	Wali Kota	Kota Kotamobagu
		Ika Puspitasari	Gerindra, Golkar	Wali Kota	Kota Mojokerto
		Ade Uu Sukaesih	PDIP, PKB, Golkar	Wali Kota	Kota Banjar
		Eti Herawati	PKPI, PKB, Nasdem, Demokrat, Hanura.	Wakil Wali Kota	Kota Cirebon
		Fitrianti Agustinda	PKB, PBB, PAN, Demokrat, PDIP	Wakil Wali Kota	Kota Palembang
		Lilik Muhibbah	Nasdem, PAN	Wakil Wali Kota	Kota Kediri
		Umi Mastikah	Golkar, Demokrat, PPP, PAN	Wakil Wali Kota	Kota Palangkaraya
		Inda Raya Ayu Miko Saputri	PKB, PAN, PPP, Demokrat, PDIP	Wakil Wali Kota	Kota Madiun

Tahun Pelaksanaan Pilkada	Total Jumlah Perempuan yang Terpilih sebagai Kepala Daerah/ Wakil	Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada 2018			
		Nama	Partai Politik yang Mencalonkan	Jabatan	Daerah
		Rahma	Gerindra, Golkar	Wakil Wali Kota	Kota Tanjung Pinang

Sumber:

Penelusuran gabungan antara media dan situs KPU. Sementara itu, *Kompas* mencatat hanya 14 jumlah kepala daerah perempuan, situs KPU mencantumkan 15 kepala daerah perempuan terpilih. Melalui penelusuran situs KPU ditemukan 15 wakil kepala daerah perempuan terpilih. Lihat Komisi Pemilihan Umum. "Daftar Hasil Perhitungan Suara Cepat Pilkada 2018

[<https://infopemilu.kpu.go.id/pilkada2018/hasil2/cepat/list/nasional>]; *Kompas.com*. "14 Perempuan yang Terpilih Sebagai Kepala Daerah Pada Pilkada Serentak 2018". 30 Juli, 2018

[<https://nasional.kompas.com/read/2018/07/30/12012691/14-perempuan-yang-terpilih-sebagai-kepala-daerah-pada-pilkada-serentak-2018>].

Data diolah kembali.

Pilkada 2018 berlangsung pada 27 Juni 2018, serentak di 171 daerah yang mencakup 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota. Pilkada 2018 menghasilkan keterpilihan 30 orang perempuan yang terdiri atas 1 orang gubernur, 2 wakil gubernur, 11 bupati, 7 wakil bupati, 3 wali kota, dan 6 wakil wali kota. Ini merupakan yang kedua kalinya pilkada menghasilkan keterpilihan perempuan sebagai gubernur, kali ini di Provinsi Jawa Timur. Dari uraian data deskriptif di atas, dapat dilihat bahwa dalam rentang 11 siklus pelaksanaan pilkada langsung sejak 2005 hingga 2018, jabatan pimpinan daerah yang paling banyak diisi oleh perempuan adalah jabatan wakil kepala daerah, baik di wilayah kabupaten (wakil bupati) dan di wilayah kota (wakil wali kota).

Dalam upaya memahami data-data deskriptif di atas, perlu untuk diketahui latar belakang sejumlah aturan pemilihan kepala daerah dari

waktu ke waktu. Secara singkat, alur perubahan aturan tersebut dapat dipetakan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 6.12**  
**Undang-undang yang Mengatur Pemilihan Kepala Daerah**

UU No.32/2004	UU No.22/2014	UU No.1/2015	UU No. 8/2015 tentang Perubahan UU No.1/2015	UU No.10/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No.1/2015
Calon kepala daerah diajukan dan dipilih secara paket/berpasangan dengan calon wakil kepala daerah.	Hanya calon kepala daerah yang diajukan dan dipilih. Adapun wakil kepala daerah dipilih oleh kepala daerah terpilih.	Hanya calon kepala daerah yang diajukan dan dipilih. Adapun wakil kepala daerah dipilih oleh kepala daerah terpilih.	Calon kepala daerah diajukan dan dipilih secara paket/berpasangan dengan calon wakil kepala daerah (Pasal 1).	Tidak berubah
Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat.	Gubernur dipilih oleh DPRD Provinsi, Bupati dipilih oleh DPRD Kabupaten, dan Wali Kota dipilih oleh DPRD Kota.	Kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat.	Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 1).	Tidak berubah
Pilkada tidak serentak.	Pilkada serentak 5 tahun sekali. Sebelum pelaksanaan pilkada serentak nasional 2020, dilaksanakan pilkada serentak dua gelombang, yakni 2015 dan	Pilkada serentak 5 tahun sekali dengan pilkada serentak nasional 2020. Sebelum pilkada serentak nasional 2020, diatur pilkada	Pilkada serentak 5 tahun sekali dengan pilkada serentak nasional tahun 2027. Sebelum serentak nasional 2027, diatur pilkada serentak enam gelombang, yakni Desember 2015,	Tidak berubah



UU No.32/2004	UU No.22/2014	UU No.1/2015	UU No. 8/2015 tentang Perubahan UU No.1/2015	UU No.10/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No.1/2015
	2018.	serentak dua gelombang, yakni 2015 dan 2018.	Februari 2017, Juni 2018, tahun 2020, 2022, dan 2023.	
Tidak ada syarat uji publik.	Calon kepala daerah wajib mengikuti uji publik.	Calon kepala daerah wajib mengikuti uji publik.	Tidak ada syarat uji publik.	Tidak berubah
Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diajukan partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% kursi DPRD atau minimal 15% suara sah dalam pemilu DPRD.	Calon kepala daerah diajukan fraksi atau gabungan fraksi yang memiliki minimal 20 kursi DPRD atau memperoleh 25% suara sah dalam pemilu legislatif di tingkat daerah.	Calon kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 20% kursi DPRD atau memperoleh minimal 25% suara sah dalam pemilu DPRD.	Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 25% suara sah dalam pemilu DPRD.	Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 20% kursi DPRD atau memperoleh 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD.  Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana hanya dapat mengusulkan

UU No.32/2004	UU No.22/2014	UU No.1/2015	UU No. 8/2015 tentang Perubahan UU No.1/2015	UU No.10/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No.1/2015
				1 (satu) pasangan calon.
Pemenang pilkada adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% suara sah. Jika tidak ada yang mendapatkan suara di atas 50%, pasangan calon yang memperoleh lebih dari 25% suara sah ditetapkan sebagai pemenang. Jika tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara minimal 25%, diselenggarakan pemilihan putaran kedua.	Pemenang pilkada adalah calon kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak.	Pemenang pilkada adalah calon kepala daerah yang memperoleh minimal 30% suara sah. Jika tak ada calon yang memperoleh suara minimal 30%, dilaksanakan pilkada putaran kedua.	Pemenang pilkada adalah pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak.	Tidak berubah, dengan tambahan 1 ayat mengatur jika hanya terdapat 1 (satu) pasangan calon peserta Pemilihan yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari suara sah, ditetapkan sebagai pemenang.

Sumber: Data diolah dari UU No.32/2004, UU No.2/2014, UU No.1/2015, UU No.8/2015 Perubahan UU No.1/2015, dan UU No.10/2016. Sementara itu, UU No.2/2014, dan UU No.1/2015 telah dibatalkan dan direvisi sebelum sempat diterapkan.

Dari tabel di atas, terlihat bahwa proses pengajuan calon kepala daerah mensyaratkan beberapa hal, antara lain persentase jumlah perolehan kursi minimal di legislatif yang beragam batasannya dari tahun ke tahun. Contohnya, pada Pilkada 2018, syarat minimal yang harus dipenuhi adalah 20% kursi atau 25% suara diperoleh oleh partai yang boleh

mengajukan calon. Artinya, partai yang besar kemungkinannya mengajukan calon kepala daerah adalah mereka yang memiliki jumlah kursi sesuai persyaratan. Bagi yang kurang, perlu diajukan oleh koalisi partai. Oleh karena itu, keterpilihan perempuan sebagai kepala daerah yang tidak diatur dalam undang-undang, sebenarnya dapat diperkuat dengan kebijakan afirmasi internal partai terkait proses kaderisasi dan rekrutmen bakal calon kepala daerah. Tidak ada kebijakan formal yang secara langsung menghambat pencalonan perempuan dalam pilkada, tetapi proses seleksi bakal calon kepala daerah oleh partai politik memegang peranan penting dalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan sebagai pimpinan pemerintah daerah.

## **6. 2. Kepemimpinan Perempuan di Pemerintahan Daerah dan Tantangan Politik Kekerbatan**

Sub-bab ini akan menguraikan sejumlah ilustrasi yang menggambarkan dinamika kepemimpinan perempuan di pemerintahan daerah, baik sebagai kepala maupun wakil kepala daerah. Dari sebelas putaran penyelenggaraan pilkada langsung kurun waktu 2005 hingga 2018, tercatat capaian perempuan menempati posisi kepala daerah semakin bertambah jumlahnya, tetapi hal ini disertai juga dengan semakin peliknya tantangan politik kekerabatan yang teridentifikasi di balik sederet figur perempuan terpilih. Dari uraian data sebelumnya, dapat dilihat bahwa jumlah kepala daerah perempuan dari waktu ke waktu tercatat jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah kepala daerah laki-laki. Hal ini dapat dilihat dari rasio antara jumlah daerah yang melaksanakan pilkada dibandingkan dengan jumlah perempuan yang terpilih, baik sebagai kepala maupun wakil kepala daerah. Rendahnya jumlah perempuan dalam pimpinan pemerintahan daerah bahkan dapat ditelusuri mulai dari rendahnya angka pencalonan perempuan dalam pilkada dari tahun ke tahun.

Dari profil sejumlah perempuan yang terpilih, dapat diidentifikasi ragam latar belakangnya, mulai dari birokrat di pemerintah daerah, kader partai politik, pengusaha, keluarga elite setempat, hingga relasi kekerabatan dengan pemegang jabatan pimpinan daerah di masa sebelumnya baik ayah, saudara sekandung ataupun suami. Diperlukan riset tersendiri untuk melihat kaitan antara keragaman latar belakang keterpilihan perempuan sebagai pimpinan daerah dengan kinerjanya. Dalam tulisan ini, sajian data latar belakang perempuan terpilih dalam pilkada langsung terbatas pada yang dapat ditelusuri melalui media.

### **6.2.1 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2005**

Dari hasil pelaksanaan Pilkada di tahun 2005, sejumlah nama perempuan yang terpilih dapat ditelusuri latar belakang dan capaiannya. Rustriningsih, bupati perempuan pertama di Kabupaten Kebumen, mempunyai catatan yang menarik. Sebelumnya ia telah menjabat sebagai Bupati Kebumen periode 2000-2005, ketika era pemilihan langsung kepala daerah belum dimulai. Kemenangannya pada Pilkada 2005 merupakan masa jabatan periode kedua, tetapi tidak terselesaikan karena ia mencalonkan diri dan terpilih menjadi Wakil Gubernur Jawa Tengah di tahun 2008. Rustriningsih memenangkan Pilkada 2005 sebagai Bupati Kebumen, dengan dicalonkan oleh PDIP sebagai salah satu kader unggulan partai saat itu. Dengan kata lain, Rustriningsih memiliki latar belakang sebagai elite politik, yang sejak sebelum pilkada langsung telah menjabat sebagai pimpinan di daerah. Rustriningsih, pada awal karier politiknya, tercatat sebagai kader PDIP.<sup>46</sup> Sejalan perkembangan waktu, diberitakan bahwa hubungan Rustriningsih dengan Ketua Umum PDIP, Megawati,

---

<sup>46</sup> Rustriningsih telah menjabat sebagai anggota Majelis Pertimbangan Partai (MPP) PDIP sejak tahun 2001.

merenggang. Ini dimulai sejak Kongres PDIP di Bali tahun 2009, dilanjutkan dengan pemberhentian Rustriningsih dari jabatan Ketua DPC PDIP Kebumen, serta keikutsertaan Rustriningsih dalam deklarasi Nasdem dari ormas menjadi partai di tahun 2011, hingga puncaknya pernyataan terbuka Rustriningsih tidak mendukung Jokowi melainkan Prabowo pada pencalonan presiden tahun 2014.

Berbeda dari Rustriningsih yang diusung oleh partai besar, Ratna Ani Lestari yang terpilih menjadi Bupati Banyuwangi, maju pilkada melalui pencalonan oleh koalisi 18 partai kecil dan menang dalam Pilkada 2005. Saat terpilih, Ratna Ani adalah istri dari Bupati Jember. Artinya, sebagai politisi, Ratna Ani tinggal terpisah dari suaminya. Sekitar tahun 2008, Ratna Ani dan mantan Bupati Banyuwangi sebelumnya, Samsul Hadi, ditetapkan sebagai tersangka dugaan korupsi pengadaan lahan untuk lapangan terbang. Lalu, tahun 2013, Ratna Ani dijatuhi vonis penjara 5 tahun atas dakwaan korupsi.

Vonny Anneke Panambunan, yang terpilih menjadi Bupati Minahasa Utara pada tahun 2005, mengalami hal serupa dengan Ratna Ani, yakni terjerat kasus korupsi. Di tengah masa jabatannya, tepatnya tahun 2008, ia dihukum 18 bulan penjara atas dakwaan kasus korupsi proyek lapangan terbang. Berbeda dari dua profil sebelumnya, Vonny Anneke tidak teridentifikasi sebagai kader partai maupun aktivis, melainkan berlatar belakang keluarga pengusaha besar di Sulawesi Utara. Vonny Anneke menjalani hukuman penjara di tengah masa jabatannya sebagai bupati, yang kemudian diteruskan oleh wakilnya sebagai pelaksana tugas (Plt). Selesai menjalani vonis penjara, Vonny Anneke kembali mencalonkan diri dan menang lagi pada Pilkada 2015 menjadi Bupati Minahasa Utara. Sejak awal 2018, Vonny Anneke kembali diperiksa oleh KPK terkait dugaan keterlibatan dalam kasus korupsi lainnya.

Masih hasil dari pelaksanaan Pilkada 2005, nama Badingah perlu disorot tersendiri karena catatan karier politiknya yang terus meningkat. Badingah terpilih menjadi Wakil Bupati Kabupaten Gunungkidul pada Pilkada 2005 dan Pilkada 2010 yang diusung oleh PAN. Pada tahun 2010, Badingah naik jabatan sebagai bupati menggantikan bupati terpilih yang meninggal dunia di tahun yang sama. Lalu, Badingah terpilih kembali dalam Pilkada 2015, kali ini sebagai Bupati Kabupaten Gunungkidul, yang diusung oleh koalisi sejumlah partai. Pada tahun 2016, Badingah tercatat berhasil meraih belasan penghargaan, di antaranya untuk Inovasi Pelayanan Publik dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta status opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada pilkada 2005 di Kabupaten Kendal, Siti Nurmarkesi terpilih menjadi wakil bupati, tetapi hal itu berubah ketika ia ditunjuk menjadi Plt. menggantikan Bupati Kendal, Hendy Boedoro, yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi dana APBD Kabupaten Kendal dan dipenjara pada tahun 2007. Seusai masa jabatannya, Siti Nurmarkesi juga dijatuhi vonis penjara berdasarkan putusan Pengadilan Tinggi Tipikor Semarang terkait kasus pidana korupsi penyaluran dana bantuan sosial tahun 2010. Nurmarkesi, yang juga pernah menjabat sebagai Ketua DPC Partai Golkar, sempat berstatus buron sebelum akhirnya ditangkap. Nurmarkesi kemudian menyampaikan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung, tetapi ditolak dan berujung pada penambahan masa penjara. Sementara itu, Siti Ambar Fathonah yang terpilih menjadi Wakil Bupati Semarang hasil Pilkada 2005, kembali mencalonkan diri pada Pilkada 2010, tetapi kalah. Selanjutnya, Siti Ambar Fathonah mencalonkan diri sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah dan terpilih dalam Pemilu 2014, meskipun saat itu ia sempat ditetapkan sebagai tersangka oleh pihak Bareskrim Mabes Polri terkait dugaan kasus penipuan.

## 6.2.2 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2006

Ratu Atut terpilih pada Pilkada yang diselenggarakan bulan November 2006, kemudian dilantik pada Januari 2007, sesuai hitungan resmi akhir dari masa jabatannya. Sebelum era pilkada, Ratu Atut sudah menjabat sebagai Wakil Gubernur Banten sejak 2002, kemudian ditunjuk sebagai Plt. Gubernur tahun 2005 menggantikan Djoko Munandar yang dicopot karena terkait kasus korupsi. Kemudian, ia terpilih kembali menjadi Gubernur Banten dalam Pilkada 2011. Ratu Atut diberhentikan di tengah masa jabatannya pada Mei 2014, setelah ditetapkan oleh KPK sebagai tersangka korupsi pengadaan alat kesehatan. Setelah itu, tahun 2017, Ratu Atut divonis penjara 5 tahun 6 bulan atas dakwaan tindak korupsi. Ini berarti, Ratu Atut sebagai Gubernur perempuan pertama hasil pilkada langsung dan terpilih kembali pada masa jabatan kedua, tetapi diberhentikan di tengah masa jabatannya karena terjerat kasus korupsi.

Marlina Moha yang terpilih dalam Pilkada 2006 sebagai Bupati Bolaang Mongondow, juga telah menjabat sebagai bupati pada periode sebelumnya, yakni 2001-2006. Pada tahun 2017, Marlina Moha divonis penjara lima tahun atas dakwaan kasus korupsi yang diputus di Pengadilan Negeri Manado. Anaknya, Aditya Moha, terpilih menjadi anggota DPR RI dua periode, tahun 2009-2014 dan 2014-2019. Namun, di tengah masa jabatannya, Aditya diamankan KPK dalam operasi tangkap tangan (OTT), dan pada tahun 2018 resmi divonis 4 tahun penjara oleh majelis hakim Pengadilan Tipikor Jakarta. Aditya diberitakan terjaring OTT ketika berusaha menyuap hakim untuk meringankan hukuman penjara ibunya, Marlina. Keduanya adalah kader Partai Golkar. Kemenangan Haeny Relawati sebagai Bupati Tuban pada Pilkada yang berlangsung 27 April 2006 berujung kerusuhan. Kantor KPU dan Pemkab Tuban dibakar massa pendukung calon yang kalah karena kecurigaan adanya kecurangan dibalik kemenangan Haeny Relawati. Haeny maju

pada Pilkada 2006 sebagai petahana dengan latar belakang pengusaha. Sebelum menjabat bupati, Haeny sempat menjadi direktur utama sebuah perusahaan swasta di Tuban. Haeny dan suaminya, almarhum Ali Hasan, dikenal sebagai salah satu keluarga terkaya di Tuban dengan daftar kekayaan, yang dicatat oleh KPK tahun 2011, mencapai lebih dari 50 miliar rupiah. Haeny adalah kader Partai Golkar sejak 1992, serta sempat menjabat Ketua DPRD Tuban tahun 1999-2000, sebelum menjadi Bupati mulai tahun 2000.

Siti Qomariyah yang terpilih sebagai bupati dalam Pilkada tahun 2006 di Kabupaten Pekalongan berlatar belakang kader partai PDIP. Sebelumnya, Siti Qomariyah sudah menjabat sebagai Wakil Bupati Pekalongan, sempat menjadi Ketua Muslimat Nahdlatul Ulama Kabupaten Pekalongan serta dosen di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Pekalongan. Menjelang pelaksanaan Pilkada 2006 di Pekalongan, Siti Qomariyah terjerat skandal dengan beredarnya foto beradegan mesra, yang menampilkan dirinya dengan calon wakilnya, Wahyudi. Keduanya tetap menang dalam pilkada dan resmi dilantik menjadi Bupati dan Wakil Bupati Pekalongan pada 26 Juli 2006.

Kartina Sukawati yang terpilih dalam Pilkada tahun 2006 sebagai Wakil Bupati Kabupaten Pati diusung oleh dua partai besar, yakni PDIP dan Partai Demokrat. Penelusuran data menunjukkan relasi kekerabatan di balik sosok Kartina. Ia adalah istri Ketua DPC Partai Demokrat Kabupaten Pati, Joni Kurnianto. Kartina juga adalah anak dari Sukawi Sutarip, mantan Walikota Semarang dua periode yang masa jabatannya berakhir pada 2010. Sukawi, ayah Kartina, berlatar belakang pengusaha besar di kota Semarang. Pada Pemilu 2014, Kartina dan kakak kandungnya mencalonkan diri sebagai anggota legislatif dan terpilih menjadi anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah.



Catatan yang berbeda dapat disampaikan untuk Juliarti Djuhardi Alwi yang terpilih menjadi Wakil Bupati Kabupaten Sambas hasil Pilkada 2006. Tidak ada jejak kekerabatan politik ataupun latar belakang pengusaha. Juliarti berlatar belakang dokter lulusan Fakultas Kedokteran Universitas Brawijaya, Malang. Ia juga sempat melanjutkan pendidikan tinggi program pasca sarjana di Bangkok. Sejak akhir 1980-an, Juliarti sempat bekerja di Departemen Kesehatan dan menjabat sebagai Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sambas hingga akhirnya ikut dalam Pilkada 2006. Juliarti kembali mencalonkan diri dan terpilih sebagai Bupati Sambas pada Pilkada 2010, untuk memulai masa jabatannya tahun 2011.

Tidak banyak informasi yang dapat ditemukan melalui penelusuran media tentang latar belakang Olivia Latuconsina sebelum ia terpilih sebagai Wakil Wali Kota Ambon. Olivia lahir di Makassar dan menamatkan kuliah sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Jayabaya, Jakarta, pada tahun 1991, dengan predikat lulusan terbaik. Di tengah masa jabatannya sebagai Wakil Wali Kota, Olivia melanjutkan pendidikan magister di Institut Pertanian Bogor pada tahun 2009. Selanjutnya, Olivia maju kembali dalam Pilkada 2011 sebagai calon Walikota Ambon, tetapi kalah.

### **6.2.3 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2007**

Dari hasil pelaksanaan Pilkada 2007, ada tiga figur perempuan yang terpilih, yakni: Suhariah Mu'in, Baesara Wael, dan Illiza Sa'aduddin. Berita naas yang berhasil ditelusuri terkait Suhariah Mu'in adalah kecelakaan kapal KMP Windu Karsa yang terjadi tahun 2011, yang berakibat tenggelamnya kapal tersebut. Suhariah Mu'in dinyatakan sebagai korban hilang dalam kecelakaan tersebut. Baesara Wael berlatar belakang birokrat, dan se usai menjabat ia kembali aktif bekerja di kantor Sekretariat Daerah Kota Sorong. Sekitar akhir 2016, Baesara menyatakan secara

terbuka niatnya untuk maju sebagai bakal calon Wakil Gubernur Papua Barat dan meminta dukungan kepada beberapa partai politik, tetapi tidak berhasil. Illiza Sa'aduddin Djamal memulai karier politiknya sebagai anggota DPR Kota Banda Aceh tahun 2004 hingga 2006 dan pernah menjadi Ketua Dewan Pimpinan Cabang (DPC) PPP Kota Banda Aceh 2006-2011. Illiza terpilih sebagai Wakil Wali Kota Banda Aceh selama dua kali berturut-turut, yakni untuk masa jabatan 2007-2012 dan 2012-2017. Illiza lalu menjabat sebagai Plt. Walikota Banda Aceh pada tahun 2014 menggantikan Wali Kota Mawardy Nurdin yang meninggal dunia tanggal 8 Februari 2014.

#### **6.2.4 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2008**

Dari rangkaian pilkada langsung yang terlaksana tahun 2008, terpilih 3 orang perempuan sebagai pimpinan daerah. Suryatati Manan, yang terpilih pada Pilkada Kota Tanjungpinang tahun 2008, telah menjabat sebagai Wali Kota Tanjungpinang sejak sebelum terpilihnya melalui pilkada langsung, yakni melalui pengangkatan dan penetapan Kementerian Dalam Negeri, sejak tahun 1996 hingga 2001. Ketika status Kota Administratif Tanjungpinang berubah menjadi Kota Otonom pada tahun 2001, Suryatati diangkat sebagai Pejabat Wali Kota Tanjungpinang hingga akhir 2002. Sebagai hasil pilihan DPRD Kota Tanjungpinang, Suryatati ditunjuk sebagai wali kota dengan masa jabatan resmi mulai 2003 hingga awal Januari 2008. Pilkada Tanjungpinang sebenarnya tercatat berlangsung pada 5 Desember 2007, yang hasilnya ditetapkan pada tahun 2008. Dengan demikian, Suryatati kembali menjabat sebagai wali kota, kali ini hasil pilkada langsung. Suryatati tercatat mengawali karier politiknya sebagai birokrat di kantor Sekretariat Daerah Provinsi Riau sejak tahun 1979, lalu sempat juga menjabat sebagai Camat Tanjungpinang Barat. Berdasarkan rekam jeaknya tersebut, Suryatati praktis, dapat dikatakan, 17 tahun menjadi pemimpin di Tanjungpinang.

Ida Fitriati yang terpilih melalui pilkada langsung sebagai Wakil Wali Kota Pagar Alam di tahun 2008, selanjutnya kembali terpilih dalam Pilkada 2013 sebagai Walikota Pagar Alam, Provinsi Sulawesi Selatan. Ida Fitriati berlatarbelakang ilmu kedokteran dan sempat dua kali meraih penghargaan sebagai dokter teladan Provinsi Sumatera Selatan. Masih dari hasil Pilkada di 2008, Telly Tjanggungulung terpilih sebagai Bupati Kabupaten Minahasa Tenggara, Provinsi Sulawesi Utara. Telly Tjanggungulung adalah istri dari Elly Lasut, yang menjabat sebagai Bupati Kepulauan Talaud, Provinsi Sulawesi Utara, untuk dua periode sejak tahun 2004. Telly Tjanggungulung juga sempat dilaporkan oleh kelompok masyarakat sipil di Manado atas dugaan terlibat kasus korupsi sekitar tahun 2011 dan 2012.

### **6.2.5 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2010**

Berikut adalah ilustrasi beberapa nama perempuan yang terpilih sebagai pimpinan pemerintah daerah hasil pelaksanaan pilkada langsung tahun 2010. Haryanti Sutrisno terpilih sebagai Bupati Kediri dua periode (2010-2015 dan 2016-2021). Haryanti adalah istri pertama Sutrisno, Bupati Kediri yang menjabat dari 1999 sampai dengan 2009. Pada Pilkada 2010, Haryanti maju sebagai calon bupati bersaing melawan istri kedua Sutrisno. Kemudian pada Pilkada 2015, ia bersaing dengan istri ketiga Sutrisno dan kembali menang. Sementara itu, Sri Surya Widati terpilih melalui Pilkada 2010 sebagai Bupati Bantul, menggantikan suaminya, Idham Samawi, Bupati Bantul dua periode. Sri Surya Widati maju kembali dalam Pilkada 2015, tetapi kalah.

Hampir sama kisahnyanya dengan Haryanti, Widya Kandi Susanti terpilih sebagai Bupati Kendal, menggantikan suaminya yang menjabat sebagai Bupati Kendal dua periode sejak tahun 2000, tetapi hanya menjabat hingga 2007 karena terjerat kasus korupsi penyelewengan dana APBD

Kendal, kemudian digantikan oleh wakilnya, Siti Nurmarkesi, sebagai pelaksana tugas (Plt.). Sebelum menjadi bupati, Widya Kandi adalah Wakil Ketua DPRD Kendal periode 2009-2014, tetapi meninggalkan kursi legislatif untuk mengikuti pilkada. Masih serupa, Anna Sophanah adalah istri Irianto Syaifiuddin, mantan Bupati Indramayu dua periode (2000-2005 dan 2005-2010). Selanjutnya, Anna kembali maju pada pilkada 2015 dan menang. Ini merupakan jabatan Anna pada periode kedua. Irianto adalah Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Jawa Barat 2009-2015, tetapi tahun 2016 Irianto divonis 4 tahun penjara, setelah membutuhkan 6 tahun untuk memproses kasus korupsi yang menjeratnya.

Ni Putu Eka Wiryastuti yang terpilih menjadi Bupati Tabanan, berlatar belakang keluarga elite di Bali. Ni Putu Eka Wiryastuti adalah putri dari Bupati Tabanan sebelumnya, Nyoman Adi Wiryatama, kader PDIP yang menjabat dua periode, lalu melanjutkan karier politiknya sebagai anggota legislatif melalui Pemilu 2014, dan menjabat sebagai Ketua DPRD Bali. Mirip dengan Ni Putu Eka, Christiany Eugenia Paruntu berlatar belakang keluarga elite di Manado. Ayahnya, Jopie Paruntu, adalah mantan Rektor Universitas Sam Ratulangi dan ibunya merupakan seorang politikus yang sejak tahun 2014 terpilih menjadi anggota legislatif dan menjabat sebagai Ketua DPRD Kabupaten Minahasa Selatan. Ia maju kembali di pilkada 2015 dan menang, hingga menjabat untuk periode kedua sebagai Bupati Minahasa Selatan.

Rita Widyasari adalah anak dari Syaukani Hasan, Bupati Kutai Kartanegara dua periode (1999-2004 dan 2004-2009). Syaukani kemudian divonis pada tahun 2007 atas dakwaan korupsi. Rita pernah menjadi anggota DPRD Kabupaten Kutai Kartanegara melalui Pemilu 2009, lalu ia meninggalkan jabatannya di legislatif untuk ikut Pilkada 2010. Rita menang kembali di Pilkada 2015 dan menjabat untuk periode kedua sebagai Bupati Kutai Kartanegara. Di tengah masa jabatannya, pada

pertengahan tahun 2018, Rita divonis 10 tahun penjara oleh Pengadilan Tipikor atas dakwaan menerima gratifikasi.

Adelheid Sosang adalah istri mantan Bupati Tana Toraja, Juhanis Amping Situru. Juhanis Amping menjabat Bupati Tana Toraja selama dua periode, dari tahun 2000 hingga 2010. Pada tahun 2011, Juhanis Amping Situru divonis penjara 6 tahun terkait kasus korupsi dana fiktif. Sebelum menjabat sebagai Wakil Bupati Bombana, Masyhura sempat menjabat sebagai anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, bahkan menjadi Wakil Ketua DPRD Provinsi, Ketua Fraksi PAN DPRD Provinsi, dan Ketua Badan Legislatif DPRD Provinsi. Ia mengikuti Pilkada di tahun 2010 untuk memulai jabatan secara resmi di tahun 2011. Bagi Sitti Umuria, keterpilihan dirinya pada tahun 2010 merupakan jabatan kali kedua sebagai wakil bupati karena ia adalah petahana.

Kembali berpola kekerabatan, Heryani adalah istri kelima Chasan Sohib, ayah Atut Chosiyah. Sementara itu, Maya Rosida berlatar belakang pengusaha yang suaminya, Heru Sulastyono, adalah seorang pejabat bea cukai. Pada 2013, Heru ditangkap polisi karena dugaan tindakan suap proses ekspor impor. Maya mencalonkan diri kembali di pilkada berikutnya, tetapi tidak terpilih. Yuni Satia Rahayu sudah aktif dalam sejumlah organisasi sejak ia masih mahasiswa berkuliah di Jurusan Sejarah, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Ia kemudian bergabung dengan PDIP. Yuni kembali mencalonkan diri di pemilu berikutnya, tetapi tidak menang.

### **6.2.6 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2011**

Dari hasil pelaksanaan pilkada langsung tahun 2011, sejumlah nama berikut mengilustrasikan potret kepemimpinan perempuan di pemerintah daerah. Asmah Gani berlatar belakang birokrat dan bagian dari elite

politik dari karier politik suaminya. Sebelum terpilih sebagai Wakil Bupati Nunukan, Asmah Gani pernah menjadi anggota DPRD Kabupaten Bulungan periode 1982-1987, Sekretaris Camat Kecamatan Nunukan periode 1987-1994, dan menjadi Camat Nunukan tahun 1994-2004. Suami Asmah Gani, Arsyad Thalib, adalah anggota DPRD Provinsi Kalimantan Timur hasil Pemilu 2009. Setelah pembentukan Provinsi Kalimantan Utara, Arsyad Thalib pindah dari DPRD Provinsi Kalimantan Timur ke Provinsi Kalimantan Utara. Kemudian, Arsyad menjabat sebagai Ketua DPD Golkar Kalimantan Utara. Fadia Rafiq berlatar belakang selebriti, yakni sebagai penyanyi dangdut yang mengikuti jejak ayahnya, A. Rafiq. Pahimah Iskandar berlatar belakang dokter dan aktif di pemerintah daerah di Sorong urusan kesehatan. Sebelum menjabat sebagai Wakil Wali Kota Sorong, Pahimah aktif sebagai dokter di RSUD Kabupaten Sorong dan menduduki beberapa jabatan fungsional di Dinas Kesehatan Kabupaten Sorong. Pada 2016, komisioner KPK Laode Syarif sempat berkunjung ke kota Sorong dan mendapat pengakuan dari Pahimah bahwa ia tidak pernah melihat APBD Kota Sorong.

### **6.2.7 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2012**

Dari hasil pilkada yang berlangsung tahun 2012, Idza Priyanti terpilih sebagai Bupati Brebes. Idza berlatar belakang pengusaha. Ayah Idza adalah pemilik PO Dewi Sri, perusahaan angkutan terbesar di kota Tegal. Sebelum menjabat sebagai bupati, Idza adalah direktur PO Dewi Sri. Kakak kandung Idza adalah Wali Kota Tegal periode 2009-2014. Idza sebelumnya juga menjabat sebagai wakil bupati, hasil pemilihan dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Brebes pada tahun 2011 (untuk masa jabatan periode 2007-2012), sehubungan dengan masalah yang mendesak, yakni berhentinya Bupati Brebes sebelumnya yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Atty Suharti teridentifikasi berlatar belakang kekerabatan karena ia adalah istri dari Itoc Tochija, Wali Kota Cimahi dua

periode (2002-2007 dan 2007-2012). Atty dan suaminya, masing-masing divonis penjara pada tahun 2017 atas kasus korupsi.

Wa Ode Maasra Manarfa, Bupati Kabupaten Baubau yang terpilih pada Pilkada 2008, berlatar belakang elite politik, sebab sebelum terpilih sebagai wakil wali kota, ia menjabat sebagai Ketua DPRD Kota Baubau periode 2004-2009, dan saat terpilih ia merupakan Ketua DPC Partai Bulan Bintang Kota Baubau. Wa Ode mencalonkan diri sebagai anggota DPR RI untuk Pemilu 2019 mendatang. Wa Ode adalah istri dari Rektor Universitas Dayanu Ikhsanuddin, Sjamsul Qamar.

Puput Tantriana Sari juga teridentifikasi pertalian kekerabatan. Puput terpilih di Pilkada yang dilaksanakan tahun 2012 untuk memulai masa jabatan di 2013. Puput adalah istri dari Hasan Aminuddin, mantan Bupati Probolinggo dua periode (2003-2008 dan 2008-2013). Hasan Aminuddin juga adalah mantan anggota DPRD Probolinggo (1999-2003) dan saat ini menjabat anggota DPR RI dari Partai Demokrat. Kemudian, Puput kembali maju di Pilkada serentak 2018 dan menang lagi sebagai Bupati Probolinggo. Semasa menjabat sebagai bupati, Puput menerima sejumlah penghargaan, antara lain predikat "BB" atau sangat baik untuk Akuntabilitas Kinerja tahun 2017 dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN dan RB), Satya Lencana Bakti Praja Nugraha 2015 atas pencapaian bidang pemerintahan untuk kinerja sangat tinggi, Satya Lencana Dwija Praja 2017 atas keberhasilan di bidang pendidikan, dan Satya Lencana Wira Karya 2018 atas pencapaian di bidang kelautan.

### **6.2.8 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2013**

Melalui pilkada yang berlangsung tahun 2013, Nurhayanti awalnya terpilih sebagai wakil bupati, tetapi kemudian ia dilantik menjadi Bupati

Bogor pada Maret 2015, menggantikan bupati sebelumnya yang terkena kasus. Nurhayanti berlatar belakang birokrat di Pemerintah Kabupaten Bogor. Kariernya dimulai pada 1984. Nurhayanti pernah menjadi Sekretaris Daerah Kabupaten Bogor pada tahun 2009. Di bawah Nurhayanti, pemerintah Kabupaten Bogor memperoleh sejumlah penghargaan, antara lain predikat hasil audit Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK Republik Indonesia, Anugerah Parahita Ekapraya tingkat Madya dari KPPPA, dan Penghargaan Kabupaten Sadar Hukum dari Kemenhukham.

Masih hasil Pilkada 2013, Utje Ch. Hamid Suganda yang terpilih menjadi Bupati Kuningan di tahun 2013 adalah istri mantan Bupati Kuningan, Aang Hamid Suganda yang menjabat selama dua periode (2003-2008 dan 2008-2013). Utje Ch. berlatar belakang pengusaha yang pernah menjabat sebagai direktur CV Waskita Jaya dan Komisaris Propindo Mulya Utama. Utje Ch. meninggal dunia tahun 2016. Tidak jauh berbeda, Iti Octavia Jayabaya juga teridentifikasi relasi kekerabatan. Ayahnya, Mulyadi Jayabaya, adalah Bupati Lebak dua periode (2003-2008 dan 2008-2013). Adik kandung Iti, Mochamad Hasbi Asyidiki Jayabaya, adalah anggota DPR RI periode 2014-2019 dari Fraksi PDIP. Keluarga Jayabaya dirujuk sebagai salah satu dari dua keluarga dinasti politik besar di Banten, setelah keluarga Ratu Atut Chosiyah. Rukmini Buchori terpilih sebagai Wali Kota Probolinggo periode 2014-2019 pada pilkada yang dilaksanakan tahun 2013. Sebelumnya, Rukmini anggota DPR RI periode 2009-2014. Suami Rukmini, bernama Buchori, adalah Wali Kota Probolinggo dua periode (2004-2009 dan 2009-2014). Pada 2018, Buchori divonis penjara karena terjerat kasus korupsi.

Sebelumnya, telah disebutkan bahwa pilkada yang berlangsung tahun 2013 menghasilkan jumlah terbanyak perempuan terpilih sebagai Wali Kota, yakni 5 orang. Beberapa di antaranya dapat ditelusuri sebagai



berikut. Tatong Bara sebelum terpilih menjadi Wali Kota, telah menjabat sebagai Wakil Wali Kota Kotamobagu periode 2008-2013. Selanjutnya, ia maju lagi di Pilkada 2018 dan kembali terpilih untuk kedua kalinya sebagai Wali Kota Kotamobagu. Semasa menjabat sebagai Wali Kota, Tatong menerima sejumlah penghargaan, di antaranya Satya Lencana Bidang Kependudukan dan Keluarga Berencana 2018. Siti Masitha Soeparno, yang terpilih sebagai Wali Kota Tegal, adalah anak dari mantan Direktur Utama PT Garuda Indonesia, M. Soeparno. Dengan kata lain, Siti Masitha berlatar belakang keluarga pengusaha. Di tengah masa jabatannya, di tahun 2018, Siti Masitha divonis 5 tahun penjara oleh Pengadilan Tipikor Semarang karena kasus suap.

### **6.2.9 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2015**

Hasil pilkada tahun 2015, yang dilaksanakan serentak di seluruh daerah di Indonesia, merupakan yang paling besar cakupannya. Keterpilihan perempuan sebagai pimpinan daerah mencapai 45 orang. Sebagai ilustrasi, potret keterpilihan hasil pilkada 2015 dapat dilihat dari sejumlah figur berikut ini. Airin Rachmi Diany di 2015 terpilih kembali untuk dua periode. Airin masuk dalam jejaring kekerabatan karena ia adalah istri dari TB Chaeri Wardana, adik Ratu Atut. Latar belakang Airin sebelumnya adalah model dan artis. Suami Airin, yang akrab disapa Wawan, menjadi terpidana korupsi pada tahun 2013. Airin sempat juga diperiksa oleh KPK, tetapi tidak terbukti bersalah.

Tri Rismaharini berlatar belakang birokrat di Pemerintah Kota Surabaya. Risma pernah menjabat sebagai Kepala Dinas Kebersihan Pertamanan (DKP) Surabaya (2005-2008) dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya (2008-2010). Risma merupakan penerima sejumlah penghargaan atas kinerjanya, antara lain Kota Terbaik Se-Asia Pasifik versi Citynet pada tahun 2012, penghargaan Kota Berkelanjutan

ASEAN, Environmentally Award 2012, masuk dalam daftar nominasi 10 perempuan paling menginspirasi pada 2013 versi Majalah *Forbes* pada tahun 2013, serta meraih 2 kategori penghargaan tingkat Asia Pasifik dalam ajang FutureGov Award 2013, yakni *data centre* melalui Data Center Pemerintah Kota Surabaya dan Data Inclusion melalui Broadband Learning Center (BLC), yang berarti menyingkirkan 800 kota di wilayah Asia Pasifik.

Dari 45 perempuan yang terpilih dalam Pilkada 2015 yang berlangsung serentak, cukup banyak yang berlatar belakang kekerabatan politik, baik sebagai istri maupun anak dari elite politik. Neni Moerniaeni terpilih sebagai Wali Kota Bontang melalui pencalonan jalur independen. Ini merupakan fenomena langka bagi politisi perempuan yang umumnya dicalonkan oleh partai politik dan kontras jika dibandingkan dengan latar belakangnya sebagai politisi. Sebelumnya, Neni adalah anggota DPR RI dari Golkar hasil Pemilu 2014. Neni adalah Ketua DPRD Bontang periode 2009-2014. Ia adalah istri dari Sofyan Hasdam, mantan Wali Kota Bontang dua periode (2001-2006 dan 2006-2011). Sofyan sempat divonis 1,5 tahun penjara atas dakwaan kasus korupsi anggaran premi asuransi di tahun 2012. Pada tahun 2018, Sofyan mencalonkan diri sebagai Wakil Gubernur Kalimantan Timur. Meski demikian, sejumlah kebijakan Neni mendapatkan apresiasi, berupa penghargaan Innovative Government Award (IGA) 2017 dari Kementerian Dalam Negeri. Pemerintah Kota (Pemkot) Bontang meraih peringkat I pada Smart Region Maturity Index (SRMI) 2016.

Anna Sophanah adalah istri Irianto Syaifiuddin, mantan Bupati Indramayu dua periode (2000-2005 dan 2005-2010). Kemenangan Anna pada Pilkada 2015, merupakan periode keduanya sebagai Bupati Indramayu. Irianto adalah Ketua DPD Partai Golkar Provinsi Jawa Barat 2009-2015. Pada tahun 2016 Irianto divonis 4 tahun penjara. Irna Narulita sebelumnya pernah menjabat sebagai anggota DPR RI periode 2009-2014 dan 2014-

2019 dari fraksi PPP. Irna adalah istri dari Dimiyati Natakusuma, mantan Bupati Pandeglang (2000-2005 dan 2005-2009), juga anggota DPR RI periode 2009-2014. Indah Damayanti Putri adalah istri dari Ferry Zulkarnain, mantan Bupati Bima dua periode (2005-2010 dan 2010-2015, tetapi meninggal dunia tahun 2013). Latar belakang keluarga kesultanan sangat besar pengaruhnya di balik keterpilihan Indah Damayanti dan almarhum suaminya pada periode sebelumnya.

Masih jajaran nama yang berlatar belakang kekerabatan politik. Haryanti Sutrisno adalah istri pertama dari Sutrisno, mantan Bupati Kediri. Haryanti berlatar belakang pengusaha mengalahkan istri kedua Sutrisno, Nurlaila, dalam Pilkada 2015.

Di Klaten, Sri Hartini terpilih menjadi Wakil Bupati periode 2010-2015. Sri Hartini adalah istri dari Haryanto Wibowo, mantan Bupati Klaten periode 2000-2005. Semasa Haryanto Wibowo menjabat sebagai bupati, wakilnya adalah Sunarna. Seusai Haryanto menjabat, Sunarna terpilih menggantikan Haryanto menjadi Bupati Klaten dan menjabat selama dua periode (2005-2010 dan 2010-2015). Pada periode selanjutnya, Sri Mulyani, istri Sunarna, terpilih menjadi Wakil Bupati Klaten dan Sri Hartini terpilih menjadi Bupati Klaten melalui Pilkada 2015. Di tengah masa jabatannya, Sri Hartini ditangkap KPK dalam operasi tangkap tangan (OTT) pada Desember 2016. Sri Mulyani menggantikan Sri Hartini sebagai Plt. Bupati mulai tahun 2017. Sri Mulyani berlatar belakang pengusaha. Duet Sri Hartini dan Sri Mulyani menunjukkan bahwa selama hampir 20 tahun Klaten didominasi kekuasaan politik yang bersumbu pada dua keluarga tersebut.

Arini Harimurti Antono, Wakil Bupati Pekalongan yang terpilih dalam pilkada serentak 2015, tetapi mengisi jabatan yang resmi dimulai 2016. Arini adalah istri dari Antono, mantan Bupati Pekalongan dua periode (2001-2006 dan 2011-2016). Sofia Joesoef (Wabup Batanghari) adalah

istri dari Abdul Fattah, mantan Bupati Batanghari periode 2011-2016. Hevearita Rahayu adalah istri dari pengurus DPD PDIP Perjuangan yang juga menjabat sebagai Ketua Komisi D DPRD Provinsi Jateng, Alwin Basri. Hevearita berlatar pengusaha dan pernah menjabat sebagai Direktur Utama PT Sarana Patra Hulu Cepu, sebuah Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Pemerintah Provinsi Jateng. Hevearita menerima sejumlah penghargaan selama menjabat sebagai Wakil Wali Kota Semarang, yang meliputi penghargaan Tempo Group untuk kota terbaik kategori infrastruktur, kategori investasi, dan kategori umum. Pemkot Semarang juga menerima tanda jasa Bhakti Koperasi dan UKM tahun 2018 dari Menteri Koperasi dan UKM.

Selanjutnya, terdapat beberapa nama yang berlatar belakang kekerabatan politik karena orang tuanya adalah elite politik setempat. Dyah Hayuning Pratiwi adalah anak Triono Budi Sasongko, mantan Bupati Purbalingga dua periode (2000-2005 dan 2005-2010). Kusdinar Untung adalah anak dari Untung Wiyono, mantan Bupati Sragen dua periode (2001-2006 dan 2006-2011). Untung Wiyono sempat ditahan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah di tahun 2011 karena diduga terlibat penyalahgunaan dana APBD. Pada 2012, MA menjatuhkan vonis 7 tahun penjara. Rita Widayarsi maju dalam pilkada sebagai Bupati Kabupaten Kutai Kertanegara melalui jalur independen. Rita adalah petahana. Sebelumnya, Rita didukung oleh Golkar pada Pilkada 2010. Tahun 2017, Rita tercatat sebagai tersangka KPK. Rita adalah anak dari Syaukani Hasan Rais, yang menjabat sebagai Bupati Kutai Kartanegara sejak 1999 hingga 2004. Syaukani sempat divonis 2 tahun 6 bulan penjara terkait dakwaan kasus korupsi pembebasan lahan.

Berikut adalah beberapa nama perempuan terpilih dalam Pilkada 2015 yang berlatar belakang profesional, baik sebagai, pengusaha, birokrat, maupun kader partai. Kadang latar belakang tersebut tumpang tindih. Windarti Agustina berlatar pengusaha dan pernah menjadi anggota DPRD

Kota Magelang 2004-2009 dan 2014-2019. Belum selesai masa baktinya sebagai anggota DPRD, Windarti diusung partainya, PDIP, untuk maju dalam pilkada. Sebelum menjadi politisi, Windarti sempat menjabat sebagai Ketua RW. Semasa Windarti menjabat sebagai Wakil Wali Kota Magelang, Pemkot Magelang terpilih dalam 10 besar inovasi terbaik se-Jawa Tengah untuk Aplikasi Sistem Informasi Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Secara Online dari pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam kompetisi inovasi layanan publik.

Syerly Adelyn Sompotan terpilih sebagai Wakil Wali Kota Tomohon melalui jalur independen. Syerly dikenal sebagai politisi Partai Golkar, tetapi pada Pilkada 2015 ia maju dari jalur perseorangan bersama Jimmy Eman, petahana Wali Kota Tomohon. Syerly adalah Wakil Bendahara Partai Golkar Sulawesi Utara namun pendaftaran dirinya ia lakukan melalui jalur independen karena dipengaruhi oleh kekisruhan internal partai Golkar yang saat itu "terpecah" antara kubu Agung Laksono dan kubu Aburizal Bakrie. Di Pilkada 2015, Syerly berhadapan dengan Linneke Watoelangkow, yang maju sebagai calon Wakil Wali Kota, dan sebelumnya pernah menjabat sebagai Wakil Wali Kota Tomohon karena menang di Pilkada 2005. Syerly berasal dari keluarga asli penduduk kota Tomohon.

Sri Sumarni berlatar belakang pengusaha yang kemudian sempat menjabat sebagai anggota DPRD Kabupaten Grobogan tahun 2004 selama dua periode, bahkan duduk sebagai Ketua DPRD Kabupaten Grobogan di tahun 2012. Sri Sumarni berasal dari keluarga sederhana yang tidak termasuk dalam lingkaran elite politik. Sri Sumarni memulai kariernya sebagai birokrat di pemerintah daerah dengan fokus kerja pada Koperasi Unit Desa (KUD) dan sempat juga menjabat sebagai Ketua DPC PDIP. Cellica Nurachdiana sebelumnya telah menjabat sebagai Wakil Bupati Kabupaten Karawang periode 2010-2015. Cellica berlatar belakang dokter, lulusan Universitas Maranatha Bandung dan pendidikan

pasca sarjana di bidang hukum kesehatan. Ia juga pernah duduk sebagai anggota DPRD Provinsi Jawa Barat periode 2009, tetapi mengundurkan diri di tahun berikutnya untuk mengikuti pilkada. Chusnunia Chalim sebenarnya terpilih menjadi anggota DPR RI Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa sejak periode 2009-2014 dan kembali terpilih di 2014, tetapi ia meninggalkan kursi legislatif untuk ikut Pilkada Kabupaten Lampung Timur. Chusnunia adalah kader perempuan partai PKB yang dikenal berhubungan baik dengan Ketua Umum PKB, Muhaimin Iskandar. Ia sebelumnya adalah Wakil Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat PKB periode 2009-2014. Karier politik Chusnunia terus meningkat, dan ia pun terpilih menjadi Wakil Gubernur Provinsi Lampung dalam Pilkada 2018.

#### **6.2.10 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2017**

Dari hasil pelaksanaan Pilkada 2017, terdapat 13 perempuan yang terpilih sebagai pimpinan pemerintah daerah. Berikut ini sebagian dari sosok yang dapat ditelusuri informasi latar belakangnya. Dewanti Rumpoko adalah istri dari Eddy Rumpoko, Wali Kota Batu dua periode (2007-2012 dan 2012-2017). Eddy divonis oleh Pengadilan Tipikor 3 tahun penjara pada April 2018. Dewanti berlatar belakang dosen di Fakultas Psikologi, Universitas Merdeka, Malang. Masnah Busro, sebelum terpilih sebagai Bupati Muaro Jambi, sempat menjabat anggota DPRD Provinsi Jambi periode 2014-2019, tetapi sebelum masa jabatannya berakhir ia berhenti untuk mengikuti pilkada. Serupa dengan Masnah, Tjhai Chui Mei sebelum terpilih sebagai Wali Kota Singkawang pernah menjabat sebagai anggota DPRD Kota Singkawang dua periode (2009-2014 dan 2014-2019). Namun, ia berhenti dari jabatan legislatifnya untuk ikut pilkada.

Selain itu, Enny Anggraeny Anwar sebelumnya anggota Komisi IX Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI periode 2014-2019. Enny adalah anggota DPR RI dari fraksi Golkar dan istri dari Gubernur Sulawesi Barat, Anwar Adnan

Saleh. Sama seperti beberapa yang disebutkan sebelumnya, Enny pun meninggalkan kursi legislatif untuk ikut pilkada. Hal serupa dilakukan oleh Karolin Margaret Natasa. Karolin terpilih dalam Pemilu 2014 sebagai anggota DPR RI, bahkan tercatat sebagai peraih suara terbanyak pada pemilu waktu itu. Sebelum masa jabatannya selesai, Karolin berhenti dari keanggotaan DPR RI untuk ikut Pilkada 2017 di Kabupaten Landak. Karolin menang melawan kotak kosong. Latar belakang Karolin adalah keluarga elite politik setempat. Ayahnya, Cornelis, adalah mantan Gubernur Kalimantan Barat dua periode (2008-2013 dan 2013-2018). Kurang dari setahun masa jabatannya sebagai Bupati Landak, Karolin kembali berhenti dari jabatan bupati untuk ikut Pemilihan Gubernur Kalimantan Barat di tahun 2018, tetapi tidak terpilih.

#### **6.2.11 Ilustrasi Profil Perempuan Terpilih dalam Pilkada yang Dilaksanakan tahun 2018**

Pilkada serentak 2018 menghasilkan keterpilihan 30 orang perempuan dan 1 di antaranya adalah Gubernur Provinsi Jawa Timur, Khofifah Indar Parawansa. Khofifah adalah kader partai PKB yang menjabat sebagai Menteri Sosial tahun 2014, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan tahun 1999-2001, Ketua Fraksi PKB DPR RI tahun 2004-2006, dan anggota DPR RI periode 2004-2009. Sebelum bergabung dengan PKB, Khofifah juga sempat bergabung di PPP dan menjabat sebagai pimpinan fraksi PPP DPR RI tahun 1992-1997. Anna Muawanah yang terpilih di tahun 2018 sebagai Bupati Bojonegoro juga berasal dari PKB dan sempat menjabat sebagai anggota DPR RI Fraksi PKB tiga periode 2004-2009, 2009-2014, dan 2014-2019. Di tengah masa jabatannya yang ketiga, Anna berhenti untuk kemudian ikut dalam pilkada. Mundjidah Wahab terpilih sebagai Bupati Jombang periode 2018-2023. Sebelumnya, Mundjidah menjabat Wakil Bupati Jombang periode 2013-2018. Mundjidah juga adalah anggota DPRD Provinsi Jawa Timur periode 2009-2013.

Terpilihnya kembali Puput Tantriana di Pilkada 2018 menjadikannya Bupati Probolinggo dua periode (2013-2018 dan 2018-2023). Seperti telah disebutkan sebelumnya, Tantri adalah istri Hasan Aminuddin, Bupati Probolinggo dua periode (2003-2008 dan 2008-2013). Pada 2012-2013, Hasan Aminuddin diadukan ke KPK atas dugaan korupsi dalam proyek-proyek pembangunan dan pengadaan, salah satunya pembangunan gedung Islamic Center yang dikerjakan oleh perusahaan yang menjadi milik kakak Hasan Aminuddin.

Ika Puspitasari terpilih sebagai Bupati Mojokerto periode 2018-2023. Ika adalah adik Mustofa Kamal Pasa, Bupati Mojokerto periode sebelumnya yang menjadi tahanan KPK pada 2018. Ade Uu Sukaesih adalah istri dari Herman Sutrisno, Walikota Banjar dua periode (2004-2008 dan 2008-2013). Ade Uu Sukaesih adalah Wakil Ketua Golkar Kota Banjar periode 2003-2009 dan ketua Gerakan Organisasi Wanita (GOW) Ciamis tahun 1996-1999. Dengan kata lain, Ade Uu Sukaesih, yang menang dalam Pilkada 2018 sebagai petahana, memiliki latar belakang kekerabatan dengan suaminya yang juga adalah politisi.

Sitti Rohmi Djalilah yang terpilih sebagai Wakil Gubernur Provinsi Nusa Tenggara Barat dalam Pilkada 2018 adalah kakak kandung M. Zainul Majdi, Gubernur Nusa Tenggara Barat dua periode (2008-2013 dan 2013-2018). Sebelum menjabat sebagai wakil gubernur, Sitti Rohmi adalah Rektor STKIP Hamzanwadi, Selong, Kabupaten Lombok Timur. Sitti Rohmi adalah istri dari Ketua DPRD Kabupaten Lombok Timur periode 2014-2019, Khaerul Rizal. Berdasarkan hasil penelusuran tersebut, dapat dikatakan Sitti Rohmi berlatar belakang kekerabatan dan bagian dari keluarga elite politik setempat.

Dari penelusuran latar belakang sejumlah perempuan terpilih yang menjabat sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada



langsung, dapat dilihat bahwa kekerabatan politik masih mendominasi. Persoalan sesungguhnya tidak sekedar terletak pada ikatan kekerabatan tersebut, tetapi pada otonomi yang dimiliki oleh perempuan terpilih. Data yang lebih lengkap menunjukkan sesungguhnya tantangan kekerabatan politik juga ditemukan pada laki-laki kepala daerah dan wakilnya. Dalam masyarakat patriarki, seperti di Indonesia pada umumnya, kekerabatan politik menjadi tantangan tersendiri ketika perempuan terpilih, kemudian menjadi perpanjangan tangan kerabat laki-laki, baik itu saudara kandung, orang tua ataupun suami, sehingga membatasi otonomi perempuan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai pimpinan daerah. Belum lagi persoalan kasus korupsi yang kerap ikut menjerat perempuan yang menjadi pejabat penerus dari kerabat laki-laki yang sebelumnya telah menjabat. Jejaring dengan organisasi akar rumput dan kapasitas individual juga terlihat menjadi faktor yang berpengaruh dalam mendorong kinerja baik perempuan terpilih.

Pembahasan tentang kepemimpinan perempuan di pemerintah daerah hasil pilkada menunjukkan bahwa sudah sangat mendesak perlunya aturan formal yang memastikan ada jeda waktu bagi anak, istri, atau kerabat kepala daerah yang sedang menjabat untuk ikut serta dalam pilkada selanjutnya. Hal ini sebetulnya sudah pernah diupayakan dalam UU No.8/2015 tentang Pilkada, yang secara khusus memuat pasal terkait yang mengatur tentang potensi konflik kepentingan antara petahana dan calon kepala daerah yang memiliki hubungan kerabat dengan petahana. Namun, Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal tersebut dengan menerima gugatan yang disampaikan oleh Adnan Purichta Ichsan, anggota DPRD Provinsi Selatan periode 2014-2019. Menurut MK, yang harus dibatasi adalah petahana dan bukan kerabat petahana yang hendak ikut dalam pilkada. Ini menjadi keprihatinan dan masih perlu diperjuangkan untuk diatur karena justru data-data hasil keterpilihan kepala daerah pada 11 siklus pelaksanaan pilkada langsung menunjukkan besarnya potensi korupsi pada kekerabatan politik. Pada akhirnya,

kepemimpinan perempuan dalam pemerintah daerah masih perlu dikaji secara menyeluruh, tidak hanya dari latar belakang mereka tapi justru dari hasil kebijakan yang diambil semasa jabatannya serta capaian-capaian yang lebih luas seperti keberhasilan menekan angka kemiskinan, angka kematian ibu dan anak, meningkatkan angka kesejahteraan, dan sejumlah indikator lain yang secara riil menunjukkan capaian kerja sebagai pimpinan daerah.

## BAB VII

# Penutup dan Arah Rekomendasi Kebijakan

Upaya mendorong partisipasi dan representasi perempuan di Indonesia telah menjadi bagian dari inisiatif negara, dengan berbagai aturan hukum yang mendorong kesetaraan dan keadilan gender. Rangkaian regulasi dapat ditemukan seperti misalnya UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 46 dan diperkuat dengan Inpres No.9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Secara formal, komitmen pemerintah Indonesia untuk lebih serius mengupayakan peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan dalam pembangunan juga dapat ditemukan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan menjadi bagian dari rumusan permasalahan dan isu strategis yang dibidik dalam kerangka pembangunan nasional.

Sejumlah hal di atas tidak terlepas dari sejarah partisipasi Indonesia dalam kesepakatan internasional sejak Deklarasi CEDAW tahun 1981 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, yang diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1984. Selanjutnya, *Beijing Platform for Action* yang diadopsi dalam Konferensi Dunia Keempat tentang Perempuan yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1995. Platform tersebut mendorong pemberdayaan perempuan untuk kesetaraan dan kesempatan yang lebih besar. Bersama dengan sebagian besar anggota PBB lainnya, Indonesia kemudian juga bersepakat dalam penetapan *Millenium Development Goals* (MDGs) pada tahun 2000 dan *Sustainable Development Goals* (SDGs) pada 2015 yang menerapkan target-target lebih tinggi untuk

memerangi diskriminasi terhadap perempuan dan mewujudkan kesetaraan gender. Dengan latar belakang historis sedemikian, relevan untuk membandingkan capaian representasi perempuan di Indonesia dengan tren yang terjadi di negara-negara kawasan. Sampai saat ini, representasi perempuan terutama dalam politik secara global, terus dipantau oleh lembaga-lembaga internasional seperti UN Women dan The International Parliamentary Union (IPU) yang secara berkala menerbitkan laporan mengenai kondisi representasi perempuan di seluruh dunia. Dalam laporan bersama yang dikeluarkan oleh IPU dan UN Women pada 1 Maret 2017, disebutkan bahwa jumlah perempuan dalam jabatan di parlemen/lembaga legislatif dan eksekutif cenderung stagnan dan perbaikan yang terjadi sejak 2015 sangat terbatas. Laporan tersebut menyebutkan bahwa terjadi sedikit penurunan jumlah perempuan kepala negara/kepala pemerintahan dari 2015 sampai 2017. Namun, pada 2017, jumlah tersebut merupakan peningkatan signifikan dari kondisi tahun 2005, saat laporan bersama UN Women dan IPU ini pertama kali diterbitkan.<sup>47</sup>

Data paling mutakhir IPU dan UN Women, dalam publikasi pada 1 September 2018 tentang representasi perempuan dalam ranah legislatif atau parlemen, memperlihatkan bahwa jumlah perempuan di parlemen satu kamar (*unicameral*) atau dalam majelis rendah di negara yang memiliki parlemen dwi-majelis (*bicameral*) adalah 23,9%; jumlah perempuan di majelis tinggi atau senat 24%; dan jumlah perempuan dalam parlemen atau lembaga legislatif gabungan kedua majelis sebesar 24%.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Lihat UN Women, “Press Release: New IPU and UN Women Map Shows Women’s Representation in Politics Stagnating. 15 March, 2017. [<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/3/press-release-new-ipu-and-un-women-map-shows-womens-representation-in-politics-stagnating>]

<sup>48</sup> Lihat Inter-Parliamentary Union, “Women in National Parliaments”. 1 September, 2018 [<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>]

Laporan IPU dan UN Women tersebut juga menyajikan data representasi perempuan berdasarkan kawasan negara-negara di dunia. Kawasan Asia menunjukkan tingkat representasi ketiga terendah dibandingkan kawasan-kawasan lain, hanya lebih baik dibandingkan kawasan Arab dan Pasifik. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan data tersebut.

**Tabel 7.1**  
**Representasi Perempuan dalam Parlemen/Lembaga Legislatif di Kawasan Dunia**

Kawasan	Majelis Rendah atau Parlemen Satu Kamar ( <i>Unicameral</i> )	Majelis Tinggi atau Senat	Gabungan Kedua Majelis
Negara-negara Nordik	41,4%	-	-
Negara-negara benua Amerika	29,5%	30,6%	29,7%
Eropa – anggota OSCE termasuk negara-negara Nordik	27,7%	27,0%	27,5%
Eropa – anggota OSCE, tidak termasuk negara-negara Nordik	26,4%	27,0%	26,5%
Negara-negara Afrika Sub-Sahara	23,8%	22,6%	23,6%
Negara-negara Asia	19,8%	17,7%	19,5%
Negara-negara Arab	18,6%	12,6%	17,8%
Negara-negara Pasifik	15,6%	37,1%	18,0%

Sumber: Inter-Parliamentary Union, "Women in National Parliaments". 1 September, 2018  
[<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>]

Tabel tersebut memperlihatkan bahwa negara-negara Skandinavia atau Nordik mencapai rata-rata proporsi tertinggi perempuan yang duduk dalam parlemen atau lembaga legislatif sebesar 41,4%. Persentase terendah ada di kawasan Pasifik dengan 15,6%. Sementara itu, kawasan Amerika dan Eropa meskipun persentasenya lebih baik daripada kawasan Afrika, Asia, Arab, dan Pasifik, tetapi tidak berhasil mencapai angka kritis 30%.

Indonesia, dengan persentase perempuan di DPR RI hasil Pemilu 2014 sebesar 17,32%, mencatatkan persentase sedikit lebih rendah dibandingkan angka rata-rata kawasan Asia sebesar 19,8% (persentase untuk Majelis Rendah). Dalam peringkat yang dikeluarkan IPU pada akhir bulan September 2018, Indonesia berada di urutan 102 dari 193 negara.<sup>49</sup> Untuk data representasi perempuan dalam kabinet pemerintah, data IPU dan UN Women pada 1 Januari 2017, menunjukkan beberapa negara yang memiliki proporsi menteri perempuan 50% atau lebih seperti Bulgaria, Perancis, Nikaragua, Kanada, dan Slovenia. Sementara itu, masih ada negara-negara di kawasan Pasifik dan Timur Tengah yang sama sekali tidak memiliki menteri perempuan. Dalam peringkat tersebut, Indonesia, dengan persentase menteri perempuan 25,7% dalam kabinet, berada pada urutan 46 dari 186 negara.<sup>50</sup>

Data IPU dan UN Women tersebut juga menunjukkan bahwa dari 1237 portofolio kementerian di 186 negara, menteri perempuan terbanyak menduduki posisi di bidang lingkungan/sumber daya alam/energi sejumlah 108; urusan sosial sebanyak 102; urusan keluarga/ anak/warga

---

<sup>49</sup> Lihat Inter-Parliamentary Union, "Women in National Parliaments". 1 September, 2018 [<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>].

<sup>50</sup> Lihat UN Women, "Women in Politics: 2017". 1 January, 2017 [[http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femmesenpolitique\\_2017\\_english\\_web.pdf?la=en&vs=1123](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femmesenpolitique_2017_english_web.pdf?la=en&vs=1123)].

usia muda/warga usia tua/difabel sebanyak 98; bidang perempuan/kesetaraan gender sebanyak 68; bidang pendidikan 67; bidang kebudayaan 65; dan bidang tenaga kerja/buruh/pelatihan vokasi sebanyak 60. Bidang-bidang paling sedikit ditempati menteri perempuan adalah informasi/media, urusan parlementaria; kependudukan, pertahanan dan urusan veteran, ekonomi/pembangunan, serta keuangan/anggaran negara. Dengan demikian, data global tersebut menunjukkan kecenderungan penempatan menteri perempuan pada bidang-bidang “tradisional” perempuan atau yang dianggap dekat dengan “urusan” perempuan.<sup>51</sup>

Dalam konteks global tersebut, Indonesia menempati posisi rendah dalam peringkat negara-negara dengan persentase perempuan di lembaga legislatif atau parlemen, dan peringkat lebih baik untuk representasi perempuan dalam kabinet. Dalam hal ini perlu diingat bahwa mekanisme pengisian legislatif melalui proses pencalonan dan kontestasi pemilu berbeda dari pengisian jabatan menteri yang merupakan hak penuh presiden untuk menunjuk orang-orang ke dalam kabinetnya.

Buku ini berusaha menyajikan gambaran representasi perempuan di lima ranah, yaitu lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), kepengurusan DPP Partai Politik, birokrasi 34 kementerian, dan pimpinan daerah (kepala daerah dan wakil kepala daerah). Melihat data terpilah yang telah disajikan dalam bab-bab di depan, dapat disimpulkan bahwa representasi perempuan masih sangat rendah; masih adanya ketimpangan yang tajam antara jumlah perempuan dengan laki-laki. Jumlah perempuan di semua ranah strategis sebagaimana diuraikan di atas masih di bawah angka kritis 30%. Pengecualian dapat ditemukan di sejumlah kementerian saja yang proporsi jumlah PNS perempuannya tercatat melampaui 30%, tetapi capaian keterwakilan yang proporsional

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

pun terus menurun ketika penelusuran pada keterwakilan di eselon/jabatan tinggi.

Data representasi perempuan dalam ranah lembaga legislatif memperlihatkan bahwa jumlah perempuan di DPR RI jauh lebih rendah dibandingkan jumlah laki-laki. Penerapan kebijakan afirmatif dalam pencalonan legislatif tidak serta-merta dipatuhi oleh partai politik karena pada Pemilu 2004 dan 2009 masih ada partai yang tidak memenuhi pencalonan 30% perempuan dalam daftar calon dengan penempatan caleg perempuan pada nomor-nomor urut bawah. Setelah penerapan kuota pencalonan yang diatur dalam PKPU No.7/2013, tercapai pencalonan 30% perempuan di semua partai dengan penempatan satu perempuan di antara tiga nama caleg pada Pemilu 2014. Penempatan perempuan di nomor-nomor urut atas penting karena data menunjukkan bahwa sebagian besar perempuan terpilih di DPR RI, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah caleg perempuan yang ditempatkan di nomor urut 1 dan 2.

Representasi perempuan di ranah lembaga penyelenggara pemilu juga memperlihatkan ketimpangan jumlah penyelenggara perempuan dengan penyelenggara laki-laki. UU No.22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu telah menetapkan afirmasi untuk perempuan sebagai anggota penyelenggara pemilu. Keterwakilan 30% perempuan di tingkat nasional tercapai di KPU RI periode 2007-2012 dan Bawaslu RI Periode 2008-2012. Aturan mengenai afirmasi dipertahankan dalam UU Penyelenggara Pemilu No.15/2011 yang menggantikan UU No.22/2007. KPU RI Periode 2012-2017 mengalami penurunan jumlah komisioner perempuan, dengan hanya ada satu perempuan dari tujuh komisioner. Demikian pula di Bawaslu RI Periode 2012-2017, hanya ada satu perempuan dari lima anggota. Di tingkat provinsi dan kabupaten kota, jumlah perempuan penyelenggara pemilu pun masih jauh di bawah jumlah laki-laki.



Minimnya jumlah perempuan penyelenggara pemilu dapat ditelusuri dari minimnya jumlah perempuan yang mendaftar untuk mengikuti seleksi pencalonan anggota penyelenggara pemilu. Pada 2017, jumlah pendaftar meningkat setelah adanya upaya intervensi dengan kegiatan penguatan kapasitas perempuan yang berminat mendaftar menjadi anggota KPU RI dan Bawaslu RI. Namun, proses seleksi menghasilkan hanya satu perempuan yang menjadi komisioner di KPU RI Periode 2017-2022 dan satu perempuan komisioner di Bawaslu RI Periode 2017-2022.

Afirmasi untuk perempuan dalam partai politik pertama kali diatur dalam UU Partai Politik No.31/2002, dan kemudian diperkuat dalam UU Partai Politik No. 2/2008. Dalam kurun waktu tersebut, sejak menjelang Pemilu 2004 sampai dengan menjelang Pemilu 2014, jumlah perempuan yang berada dalam kepengurusan DPP Partai Politik cenderung meningkat, tetapi mereka ditempatkan bukan pada jabatan-jabatan strategis pengambil keputusan. Dengan demikian pasal afirmatif dalam UU Partai Politik berusaha mendorong peningkatan perempuan dalam struktur kepengurusan partai, tetapi tidak secara substantif. Artinya, kebijakan afirmatif yang ada saat ini tidak mampu memperbaiki ketimpangan akses, wewenang, dan relasi kuasa dalam partai untuk memberdayakan perempuan terlibat dalam pengambilan keputusan strategis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan.

Catatan untuk ranah birokrasi dan pimpinan daerah adalah belum adanya regulasi di tingkat undang-undang yang mengatur afirmasi untuk perempuan di kedua ranah tersebut. Namun demikian, dalam ranah birokrasi ada inisiatif dari kementerian dan lembaga untuk memfasilitasi perempuan dalam proses promosi di struktur birokrasi. Data yang disajikan dalam buku ini memperlihatkan bahwa jumlah PNS laki-laki dan PNS perempuan secara keseluruhan hampir seimbang, tetapi saat menelusuri data terpilah eselon mulai terjadi ketimpangan. Secara signifikan, jumlah perempuan di jabatan-jabatan eselon jauh lebih rendah

dibandingkan dengan laki-laki. Salah satu tantangan utamanya adalah dilema yang harus dihadapi oleh PNS perempuan, yaitu antara memprioritaskan proses promosi pangkat dan jabatannya atau mengurus tugas-tugas domestik dalam rumah tangga.

Sebenarnya di tingkat kementerian telah ada upaya untuk memfasilitasi perempuan agar dapat meminimalkan tantangan membagi waktu antara tugas domestik dengan karier, yaitu penyediaan fasilitas penitipan anak di kantor kementerian sehingga perempuan PNS dapat tetap merawat anak dan bekerja di kantor. Di tingkat lembaga negara, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengeluarkan PERKALAN pada tahun 2015 yang mengatur agar perempuan PNS dapat mengikuti kegiatan-kegiatan pelatihan dan pendidikan (diklat) untuk promosi golongan tanpa meninggalkan tugas merawat keluarga, yaitu dengan memperpendek durasi diklat, memperbolehkan perempuan untuk membawa anak balita, dan menyediakan ruang laktasi di lokasi diklat. Aturan ini diberlakukan pada tahun 2015 dan diuji coba sejak 2014.

Di ranah kepemimpinan daerah, sebenarnya tidak ada aturan formal yang membatasi maupun menghambat keikutsertaan perempuan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Namun, tidak seperti lembaga legislatif, dalam kepengurusan partai politik dan lembaga penyelenggara pemilu, ranah kepemimpinan daerah tidak dinaungi kebijakan afirmatif untuk peningkatan keterwakilan perempuan. Keterpilihan perempuan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada langsung dalam kurun waktu 2005 hingga 2018 perlu dipahami dengan melihat kebijakan tentang pelaksanaan pilkada. Secara umum, terlihat bahwa jumlah perempuan yang terpilih masih sangat rendah dibandingkan dengan laki-laki. Secara khusus, perlu dilihat peraturan mengenai mekanisme pencalonan yang pengajuannya dapat dilakukan oleh partai politik atau secara perseorangan. Data yang berhasil dihimpun terkait profil perempuan terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah

pada 11 siklus pilkada menunjukkan masih dominannya latar belakang kekerabatan politik. Dalam konteks masyarakat yang masih didominasi budaya patriarki seperti di Indonesia, kekerabatan politik secara khusus menjadi tantangan bagi politisi perempuan karena berpotensi mengganggu otonominya dalam melaksanakan wewenang dan kerja-kerja sebagai pimpinan daerah.

Masih rendahnya representasi perempuan di ranah-ranah tersebut di atas tidak lepas dari sejumlah faktor hambatan bagi perempuan dalam meraih posisi-posisi jabatan publik, walaupun telah ada aturan afirmasi di tingkat undang-undang atau kebijakan di tingkat lembaga untuk mendorong tercapainya kesetaraan. Secara umum, terdapat tiga hambatan terhadap upaya peningkatan representasi perempuan, yaitu hambatan regulasi, kultur, dan kapasitas perempuan.

Regulasi yang mengatur afirmasi masih tidak efektif. Ini dapat dilihat dari hasil yang tidak secara signifikan mendorong jumlah perempuan mendekati angka kritis 30%. Ini bisa dilihat dari afirmasi dalam UU Pemilu untuk pencalonan legislatif. Pertama kali diatur dalam UU Pemilu No.12/2003, ketentuannya masih sangat lemah dalam mendorong partai untuk mengajukan 30% perempuan dalam daftar calon karena hanya bersifat himbauan dan tidak ada sanksi jika tidak dipenuhi. Hasilnya, bahkan dalam tahap pencalonan, sebagian partai gagal mencalonkan perempuan sesuai jumlah yang dimandatkan dalam undang-undang. Aturan afirmasi dalam UU Pemilu No.10/2008 kemudian diperkuat dengan penambahan aturan mengenai penempatan satu caleg perempuan dalam tiga nama dalam daftar calon partai. Namun, daftar calon memperlihatkan bahwa masih ada partai yang tidak mencapai pencalonan 30% perempuan. Baru menjelang Pemilu 2014 seluruh partai berhasil mengajukan 30% pencalonan perempuan setelah KPU menetapkan dalam PKPU No.7/2013 bahwa partai yang tidak berhasil mencalonkan 30% perempuan dengan penempatan satu di antara tiga

nama tidak dapat mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan. Dengan demikian aturan afirmasi dalam undang-undang tidak efektif mendorong partai politik untuk mematuhi.

Afirmasi dalam UU Partai Politik pun tidak mengatur tentang sanksi bagi partai politik dengan proporsi perempuan kurang dari 30% dalam kepengurusannya. Dengan demikian, dapat terlihat dalam bab mengenai representasi perempuan dalam kepengurusan DPP, tercatat hanya dua partai dalam satu periode kepengurusan yang pernah mencapai minimal 30% perempuan dalam kepengurusan DPP, dalam rentang waktu periode kepengurusan DPP yang tercakup dalam kajian ini yaitu sejak 2005 sampai dengan 2014.

Kondisi serupa juga terdapat dalam aturan afirmasi pada lembaga penyelenggara pemilu karena undang-undang “hanya” menyebutkan “komposisi keanggotaan KPU RI, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan paling sedikit 30%” tanpa adanya sanksi jika hal tersebut tidak tercapai. Kenaikan dalam jumlah pendaftar di tingkat nasional baru terjadi setelah adanya upaya intervensi kegiatan penguatan perempuan untuk menguatkan pengetahuan pemilu dan motivasi para perempuan potensial.

Hambatan kedua bagi perempuan terkait dengan budaya. Pengalaman interaksi dengan perempuan politisi, perempuan caleg, maupun perempuan potensial penyelenggara pemilu memperlihatkan masih kuatnya kungkungan budaya dan cara pandang tertentu terhadap perempuan yang aktif di ranah publik, yang membatasi partisipasi mereka. Pandangan-pandangan bahwa politik itu “kotor” sehingga bukan tempat ideal bagi perempuan; tidak baik bagi perempuan terlalu sibuk dalam pekerjaan sehingga mengabaikan tugas rumah tangga; dan perempuan harus mendapatkan izin suami atau orang tua untuk bekerja di ranah publik, hanya sebagian dari hambatan kultural yang membuat perempuan enggan untuk aktif di ranah publik. Bahkan hambatan inilah

yang kemudian memunculkan hambatan berikutnya, yaitu soal kapasitas dan pengalaman.

Beberapa kondisi seperti sulitnya perempuan mencapai posisi strategis dalam partai politik, dan jabatan tinggi dalam birokrasi, serta posisi kepala daerah atau wakil kepala daerah, hanya sebagian kecil ilustrasi yang memperlihatkan terbatasnya kesempatan bagi perempuan. Mereka dianggap tidak memiliki kapasitas dan pengalaman yang dibutuhkan sebagai syarat untuk memperoleh kursi jabatan tersebut. Kapasitas dan pengalaman bisa saling beririsan karena dalam banyak kondisi kapasitas akan terbentuk seiring bertambahnya pengalaman. Hal ini sangat berlaku dalam dunia politik. Kecakapan dalam bernegosiasi, membangun jejaring, dan menangani situasi sensitif adalah hal krusial untuk menjadi politisi yang cakap dan dipercaya menduduki jabatan penting, baik dalam partai maupun dalam pencalonan. Dalam banyak kasus, kecakapan ini terbentuk setelah sekian lama orang yang bersangkutan memiliki pengalaman memegang posisi tertentu atau mengurus tugas tertentu dalam partai. Sejak awal, laki-laki relatif tidak menemui hambatan untuk aktif dalam berbagai aktivitas politik dibandingkan perempuan sehingga kesempatan perempuan untuk mengasah keterampilan dan membentuk kapasitasnya dapat dikatakan sangat minim.

Hal serupa terjadi terhadap perempuan-perempuan potensial untuk menjadi penyelenggara pemilu. Rendahnya jumlah perempuan yang mendaftar menjadi penyelenggara pemilu karena mereka merasa dirinya kurang memiliki kapasitas dan pengalaman, sementara kedua hal tersebut hanya bisa dimiliki jika sejak awal diberikan kesempatan untuk menjadi petugas pemilu sejak tingkat paling rendah.

Riset dalam buku ini membatasi isu yang dikaji, yaitu keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga negara formal. Hubungan antara gender dan negara menyimpan masalah sendiri karena walaupun

berbagai aturan hukum dan perencanaan pemerintah yang memuat ketentuan untuk mendorong peningkatan partisipasi dan keterwakilan perempuan sudah disusun, tetapi implementasinya tidak efektif dan sekedar menysar pada peningkatan jumlah semata. Di sisi lain, belum terlihat urgensi memperlakukan isu gender sebagai isu yang mendesak untuk ditangani, misalnya dalam hal sangat mendasar seperti penyediaan data terpilah di berbagai sektor. Akses perempuan pada jabatan tinggi di birokrasi kementerian belum dilihat sebagai isu yang harus segera ditangani secara substantif dengan melihat hambatan nyata yang dialami perempuan dalam menjalani tugas sebagai PNS. Kebijakan meritokrasi dalam proses promosi dianggap sebagai jalan keluar untuk menghilangkan diskriminasi dalam proses rekrutmen PNS, salah satunya diskriminasi gender. Namun, hal ini tidak bisa meningkatkan jumlah perempuan dalam jabatan tinggi sebab pendekatan meritokrasi tidak berhasil membongkar persoalan nyata yang dihadapi perempuan dalam proses promosi jabatan.

Adopsi afirmasi dalam aturan dan regulasi, serta dorongan untuk meningkatkan kesetaraan gender dalam perencanaan pemerintah, memperlihatkan inisiatif dari negara untuk memperbaiki buruknya representasi perempuan di ranah publik. Namun, secara riil jumlah perempuan di ranah-ranah strategis yang dibahas dalam buku ini masih sangat rendah. Masih banyak tantangan yang harus dihadapi untuk dapat secara substantif memperbaiki kondisi perempuan karena representasi yang ada sekarang belum bisa memperbaiki masalah-masalah terkait kepentingan perempuan, seperti rendahnya akses perempuan pada pelayanan kesehatan reproduksi, tingginya angka kematian ibu dan anak, kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga, kemiskinan, dan seterusnya. Hal ini juga mencerminkan bahwa bagi banyak pihak di lapangan, isu perempuan belum menjadi isu yang penting untuk dibahas dan diperjuangkan.

Satu hal penting yang harus disampaikan adalah peran vital dari partai politik dalam upaya peningkatan representasi perempuan. Undang-undang dan regulasi lainnya memegang peran instrumental dalam upaya peningkatan representasi perempuan, sesuai dengan tujuan pembentukannya, yaitu untuk mengoreksi ketimpangan historis yang dialami perempuan sehingga kelak regulasi tentang afirmasi akan dihapuskan saat kesetaraan tercapai. Secara riil, dalam penerapan kebijakan afirmasi, terutama dalam ranah lembaga legislatif dan kepengurusan partai, partai politik memegang peran vital dan tidak tergantikan untuk dapat secara substantif mendorong peningkatan representasi perempuan. Upaya peningkatan representasi perempuan dalam ranah politik lembaga legislatif dan kepengurusan partai politik tidak akan maju secara signifikan jika partai politik tidak mengambil tindakan drastis yang menunjukkan keberpihakan pada perempuan, walaupun ketentuannya telah ditetapkan dalam regulasi.

Keberhasilan penerapan kebijakan afirmasi sangat tergantung pada peran dan inisiatif partai politik. Partai politik memegang peran vital karena partai memegang otoritas merekrut dan mencalonkan kader perempuan, menjalankan fungsi pendidikan politik, dan secara kelembagaan memiliki struktur untuk menjalankan kerja politik, yaitu menyusun strategi dan perencanaan dalam proses-proses kebijakan. Dalam hal ini, partai politik harus dapat berperan sebagai agen perubahan untuk mendobrak hambatan bagi perempuan dalam berpolitik.

Penjelasan mengenai agen perubahan ini yang menjelaskan peningkatan secara signifikan jumlah perempuan dalam lembaga-lembaga pemerintahan di berbagai negara dunia. Proporsi menteri perempuan, hingga mencapai 50% dalam kabinet, seperti terjadi di Kanada pada 2015, di Perancis, Norwegia, dan Rwanda pada 2017, serta di Spanyol dan Kolombia pada 2018, merupakan inisiatif dari presiden atau perdana menteri yang baru terpilih untuk menunjuk perempuan menduduki

setengah dari posisi dalam kabinet yang dipimpinnya. Kebijakan internal partai untuk mencalonkan lebih banyak perempuan seperti diterapkan oleh partai *African National Congress* di Afrika Selatan sejak 1994, Partai Buruh di Inggris sejak 1997, beberapa partai di Meksiko sejak 2003, telah meningkatkan keterpilihan perempuan ke dalam parlemen atau lembaga legislatif. Hal ini dimungkinkan karena inisiatif partai politik menerapkan afirmasi internal dengan mempromosikan lebih banyak kader perempuan dalam kepengurusan dan pencalonan jabatan politik.

Dalam konteks politik Indonesia, sangat minimnya inisiatif partai politik untuk memberdayakan kader perempuan, memublikasikan kriteria yang digunakan dalam proses rekrutmen calon kepala daerah dan wakil kepala daerah maupun calon legislatif, mencalonkan perempuan yang berkapasitas, dan memfasilitasi anggota legislatif perempuan saat memperjuangkan rancangan undang-undang yang pro kepentingan perempuan dan kelompok marginal, menjelaskan masih rendahnya representasi perempuan di lembaga legislatif, kepengurusan partai politik, serta pimpinan daerah. Alih-alih berperan sebagai agen perubahan bagi perbaikan kondisi perempuan dalam politik, partai politik justru masih menjadi bagian dari masalah, dalam upaya peningkatan keterwakilan politik perempuan.

Proses penyusunan buku ini menyisakan beberapa catatan terkait substansi riset serta prospek riset-riset sejenis di masa datang. Pertama, bahwa peneliti dengan sengaja menyusun buku ini untuk menyajikan data-data deskriptif representasi perempuan di kelima ranah lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu, kepengurusan partai politik, birokrasi kementerian, dan pimpinan daerah. Maka, dalam isinya masih minim ulasan teoretis dalam memaknai data-data yang disajikan. Kedua, tantangan yang ditemui dalam mengumpulkan data, yaitu kelangkaan sumber data yang berkelindan dengan kesulitan memverifikasi data pada sumber yang kredibel. Selanjutnya, riset ini membatasi diri pada



representasi perempuan di lembaga-lembaga negara pada lima ranah strategis, sebagaimana disebutkan di atas, sembari mengingat bahwa terdapat ranah lain yang sama strategisnya untuk dikaji dalam riset-riset selanjutnya, seperti lembaga yudikatif, lembaga peradilan, kepolisian, dan militer.

Setelah meninjau secara singkat seberapa jauh capaian kebijakan afirmasi sampai saat ini, data-data representasi perempuan di lima ranah yang dibahas dalam buku ini, serta berbagai tantangan bagi perbaikan representasi perempuan di kelima ranah tersebut, kita dapat memetakan beberapa arah rekomendasi kebijakan secara umum.

Untuk ranah lembaga legislatif, partai politik, dan pimpinan daerah, tampaknya partai politik mutlak perlu merancang kebijakan internal untuk mendorong lebih banyak perempuan masuk ke dalam posisi-posisi strategis dalam kepengurusan partai maupun dalam mekanisme pencalonan. Selanjutnya, partai harus melakukan reformasi internal dalam mekanisme kaderisasi dan pencalonan, untuk seluas mungkin membuka akses bagi elemen kader potensial. Rekrutmen politisi perempuan yang didominasi latar belakang kekerabatan menunjukkan kegagalan partai dalam melakukan kaderisasi dan rekrutmen, serta sempitnya basis legitimasi politik.

Dalam konteks ini, perlu dibangun pemahaman tentang perbedaan antara peran kebijakan afirmatif sebagai instrumen dan partai politik sebagai *principal agent* dalam upaya peningkatan keterwakilan perempuan di ranah legislatif, kepengurusan partai politik, dan pimpinan daerah. Upaya peningkatan representasi perempuan selama 10 tahun terakhir terlalu banyak disandarkan pada regulasi dan masih sangat minim dalam mendesak komitmen partai politik. Peran kebijakan afirmatif bersifat instrumental karena sifatnya sementara (*temporary measures*), ditujukan untuk mengoreksi kesenjangan historis, dan dengan demikian dapat

dihapus ketika kesenjangan telah berhasil dikoreksi. Sementara itu, peran partai politik bersifat vital karena partai memiliki otoritas untuk rekrutmen calon dan kaderisasi, partai memiliki fungsi melakukan pendidikan politik dan partai memiliki struktur serta sumber daya yang menjadikan partai berkemampuan menyusun strategi dan perencanaan strategis jangka panjang. Dengan kata lain, arah rekomendasi penguatan kebijakan afirmatif merupakan instrumen atau alat bantu untuk memperbaiki keterwakilan politik perempuan, sedangkan reformasi internal partai menjadi prasyarat utama dalam konteks ketiga ranah strategis di legislatif, kepengurusan partai politik, dan kepemimpinan daerah.

Pemerintah dapat ikut mendesak partai politik untuk memperbaiki demokrasi internalnya. Salah satu opsinya adalah dengan mengaitkan pendanaan partai yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai amanat PP No.1/2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah No.5/2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik. Sebagai bagian dari pemenuhan akuntabilitas publik, pemerintah dapat mendesak komitmen partai politik untuk menyusun sebagian alokasi anggaran untuk ditujukan bagi kaderisasi perempuan potensial, pelaksanaan pendidikan politik, dan rekrutmen calon yang mendorong kesetaraan gender.

Selain pemerintah, peraturan teknis juga dapat dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum untuk mewajibkan partai politik pengusung kepala daerah dan wakil kepala daerah membuka dokumen seleksi bakal calon untuk diumumkan kepada publik. Hal ini dapat dimuat dalam undang-undang pemilu serta Peraturan KPU yang mengatur ketentuan teknis bagi partai politik untuk memublikasikan kriteria rekrutmen dan mekanisme pencalonan sebagai salah satu syarat dalam kontestasi pemilu. Dalam hal ini, mekanisme pencalonan yang dimaksudkan adalah mekanisme yang menempatkan sejumlah minimal perempuan dalam daftar calon, baik pencalonan legislatif maupun pencalonan pimpinan daerah.

Dalam dua ranah lain, lembaga penyelenggara pemilu dan struktur birokrasi, arah rekomendasi kebijakan berbeda dari tiga ranah di atas karena tidak mengandalkan peran partai politik. Lembaga penyelenggara pemilu yang profesional menjadi salah satu penentu terlaksananya pemilu demokratis. Terbukanya akses dan peluang bagi perempuan untuk menjadi anggota penyelenggara pemilu merupakan salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat apakah lembaga penyelenggara pemilu tersebut telah dibentuk secara demokratis. Dalam hal ini, diperlukan strategi institusional yang dapat membantu mengurangi hambatan bagi perempuan dalam mengakses jabatan publik. Untuk mendorong peningkatan representasi perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu, KPU dapat memfasilitasi akses bagi perempuan potensial, misalnya mewajibkan tim seleksi untuk memastikan publikasi pencalonan ke seluas mungkin kelompok masyarakat, termasuk pada perempuan di tingkat lokal. Tim seleksi juga dapat melakukan strategi “jemput bola” dengan cara mengidentifikasi sejumlah perempuan potensial yang rekam jeaknya menunjukkan sarat pengalaman serta pengetahuan perihal pemilu, agar mendaftarkan diri untuk menjadi penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan dan wilayah.

Di ranah struktur birokrasi, kebijakan UU No.5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara bersifat netral gender dan menekankan prinsip meritokrasi yang berlaku sama bagi PNS perempuan maupun laki-laki. Persoalannya terletak pada tidak dikenalnya hambatan yang dialami PNS perempuan dalam proses promosi karier karena dianggap bersifat personal, yakni terkait pembagian waktu antara karier dan keluarga serta sejumlah stigma yang menjadi hambatan serupa langit-langit kaca bagi perempuan. Dalam konteks ini, representasi perempuan dalam struktur birokrasi layak diperjuangkan dengan mengeluarkan kebijakan teknis dan program yang membantu mengeliminasi hambatan bagi perempuan dalam menjalani proses promosi jabatan.

# DAFTAR ISTILAH

**BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan)** : ambang batas perolehan suara yang harus diraih oleh calon dan partai politik untuk mendapatkan kursi. BPP didapatkan dengan membagi jumlah total suara sah seluruh partai dengan alokasi kursi dalam satu daerah pemilihan. Pada Pemilu 2004, partai yang mencapai perolehan suara sebesar 100% BPP atau lebih otomatis mendapatkan kursi. Jika tidak ada partai yang berhasil mencapainya, maka perolehan kursi ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak partai. Pada Pemilu 2009, partai yang mencapai perolehan suara 30% BPP atau lebih, otomatis mendapatkan kursi. Jika tidak ada partai yang berhasil mencapainya, maka perolehan kursi ditentukan berdasarkan suara terbanyak partai. Pada Pemilu 2014, BPP tidak lagi digunakan untuk menentukan perolehan kursi.

**Daerah pemilihan (dapil)** : wilayah yang ditetapkan memiliki mandat sejumlah kursi, dan penduduknya memilih calon-calon legislatif untuk mengisi kursi mandat tersebut pada saat pemilu. Calon anggota legislatif ditempatkan dalam dapil untuk bersaing dengan calon-calon lain memperebutkan kursi di dapil yang bersangkutan. Batasan satu dapil dapat berupa wilayah

administratif atau hal lain yang ditentukan dalam peraturan. Di Indonesia, dapil DPR RI pada Pemilu 2014 dan 2009 adalah wilayah kabupaten/kota atau penggabungan kabupaten/kota dan berjumlah 77, ditetapkan oleh DPR RI dalam lampiran UU Pemilu No. 8/2012 dan UU No. 10/2008. Rentang besaran kursi dapil pada dua pemilu ini adalah 3-10. Sementara pada Pemilu 2004, dapil DPR RI berjumlah 69 yang ditentukan oleh KPU RI, merupakan satu provinsi atau gabungan kabupaten/kota dalam satu provinsi dengan rentang besaran kursi 3-12. Sementara pada Pemilu 1999 wilayah provinsi ditetapkan sebagai dapil dengan ketentuan setiap kabupaten/kotamadya mendapatkan minimal satu kursi.

***Electoral threshold***

: ambang batas perolehan suara yang harus diraih oleh partai politik untuk diikutsertakan dalam pemilu berikutnya, berlaku pada Pemilu 1999 (2%) dan Pemilu 2004 (3%).

***Parliamentary threshold***

: ambang batas perolehan suara yang harus diraih oleh partai politik untuk diikutsertakan dalam penghitungan kursi DPR RI pada pemilu tahun berjalan, berlaku pada Pemilu 2009 (2,5%) dan Pemilu 2014 (3,5%).

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Anggraini, Titi., et al. 2014. *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU 32/2004, UU 12/2008, UU 42/2008, UU15/2011, dan UU 8/2012, serta Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi dalm Satu Naskah*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- Astuti, Eka Widi. (2013) *Relasi Gender dalam Sistem Birokrasi (Studi Kasus terhadap Realita Kesetaraan Gender dalam Sistem Birokrasi di Kecamatan Gedebage Tahun 2012)*. Diploma thesis, UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
- Ballington, Julie. 2012. *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation*. New York: United Nations Development Programme and National Democratic Institute. Diakses melalui <https://www.ndi.org/sites/default/files/Empowering-Women-Full-Case-Study-ENG.pdf>
- Biodata Anggota DPR-MPR Republik Indonesia Periode 1999-2004. Biro Humas Komisi Pemilihan Umum, 1999
- Buku Lampiran XII Pemilihan Umum 1999 Ringkasan Riwayat Hidup & Perjuangan Anggota DPR/MPR hasil Pemilihan Umum 1999. Komisi Pemilihan Umum.
- Dewi, Kurniawati Hastuti. 2015. *Indonesian Women And Local Politics : Islam, Gender and Networks in Post Suharto Indonesia*. Singapore: NUS PRESS in association with Kyoto University Press Japan.
- Fanggidae, Silvia. (2014) *Kepemimpinan Perempuan Menuju Kesetaraan Gender: Pembelajaran Perempuan Pemimpin Desa di Belu, NTT*. Tidak diterbitkan.
- Haris, Syamsuddin. 2014. *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

- International IDEA. 2016. *A Framework for Developing Internal Gender Policies for Electoral Management Bodies*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 417 tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014
- Nugroho, Riant. 2008. *Gender dan Administrasi Publik: Studi Tentang Kualitas Kesetaraan Gender Dalam Administrasi Publik Indonesia Pasca Reformasi 1998-2002*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- OSCE ODIHR. 2014. *Handbook on Promoting Women's Participation in Political Parties*. Warsaw: The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Diakses melalui <https://www.osce.org/odihr/120877?download=true>
- Pahlevi, Indra. 2011. "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia: Berbagai Permasalahannya" dalam *Jurnal Politica: Dinamika Masalah Politik dalam Negeri dan Hubungan Internasional*. Vol. 2, No. 1.
- Pemilihan Umum 2004 Dalam Angka dan Gambar Peristiwa". KPU. (tidak ada tahun terbit)
- Profil dan Program Dewan Perwakilan daerah (DPD-RI) 2004 - 2009. KPU. (tidak ada tahun terbit)
- Profil Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Pemilu Tahun 2009. KPU (tidak ada tahun terbit)
- Pemilu 2009 Dalam Angka. KPU RI. (tidak ada tahun terbit)
- Profil dan Program Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI) 2004-2009. Komisi Pemilihan Umum, Desember 2004
- Setyowati, Kristina dan Sri Yuliani. 2004. Hambatan-Hambatan Dalam Pengembangan Karier PNS Perempuan di Birokrasi Publik (Studi di Sekretariat Daerah Sragen). Draft Laporan Penelitian DIK.S UNS.

- Soetjipto, Ani Widyani. 2011. *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*. Tangerang: Marjin Kiri.
- Surbakti, Ramlan dan Kris Nugroho. 2015. *Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Wajah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Pemilihan Umum 1999. Penerbit Harian Kompas, 2000
- Yuliani, Sri. 2004. *Pengembangan Karier Perempuan di Birokrasi Publik: Tinjauan dari Perspektif Gender* dalam Jurnal Pusat Studi Pengembangan Gender UNS Wanodya No.16 Tahun XIV.

## Internet

- Abdulsalam, Husein. 2018 Mafia” Northern Illinois di Balik Pemilu 1999”, diakses dari <https://tirto.id/mafia-northern-illinois-di-balik-pemilu-1999-cLHs>) pada 15 Juli 2018 pukul 20.08 WIB.
- Bawaslu RI. “Sejarah Pengawasan Pemilu” diakses dari <http://pl.bawaslu.go.id/pages/read/sejarah-pengawasan-pemilu> pada 16 Juli 2018, pukul 11.30 WIB.
- Inter-Parliamentary Union. 1 September 2018. “Women in National Parliaments”, <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- Supriyanto, Didik. 2017. “Menyoal Bawaslu, Penampilan Baru, Wewenang Baru, Persoalan Baru”, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/08/14273471/menyoal-bawaslu-penampilan-baru-wewenang-baru-persoalan-baru>, pada 29 Mei 2018, pukul 10.07 WIB.
- UN Women. 15 March, 2017. “Press Release: New IPU and UN Women Map Shows Women’s Representation in Politics Stagnating”, <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2017/3/press-release-new-ipu-and-un-women-map-shows-womens-representation-in-politics-stagnating>.



UN Women. 1 January, 2017. "Women in Politics: 2017", [http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femesenpolitique\\_2017\\_english\\_web.pdf?la=en&vs=1123](http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2017/femesenpolitique_2017_english_web.pdf?la=en&vs=1123).

## **Dokumen Peraturan**

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2001 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum.

Peraturan Badan Pengawas Pemilu Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Dan Pengawas Pemilu Lapangan.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pembentukan,

Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pembentukan, Pemberhentian, Dan Penggantian Antar Waktu Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan, Pengawas Pemilihan Umum Lapangan, dan Pengawas Pemilihan Umum Luar Negeri.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat 2014

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 03 Tahun 2013 Tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara dan

Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 04 Tahun 2013 Tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR Tahun 2014.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014, Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2013.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2014 tentang Pembentukan Dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pembentukan Dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Komisi Pemilihan Umum/ Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2015 tentang Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh, dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota, Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pembentukan dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Luar Negeri dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Undang-Undang Partai Politik Nomor 31 Tahun 2002.

Undang-Undang Partai Politik Nomor 2 tahun 2008.

Undang- Undang Partai Politik Nomor 2 Tahun 2011.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2012 tentang Organisasi, Tugas, Fungsi, Wewenang, dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

### **Dokumen AD/ART Partai Politik**

Anggaran Dasar /Anggaran Rumah Tangga PKB, Hasil Muktamar Luar Biasa tahun 2008.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PKS tertanggal 4 Januari 2013.

Anggaran Dasar Partai Gerindra Tahun 2014.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat Tahun 2015.

Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PPP tertanggal 10 April 2016, Ketetapan Mukhtamar VIII. Diakses melalui [http://ppp.or.id/file/8187AD\\_ART%20PPP.pdf](http://ppp.or.id/file/8187AD_ART%20PPP.pdf)

### **Dokumen Kepengurusan DPP Partai Politik untuk Pemilu 2004**

- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M – 14.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M – 18.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M – 41.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M – 40.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M – 20.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-03.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-02.UM.06.08 Tahun 2003
- Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-54.UM.06.08 Tahun 2003

### **Dokumen Kepengurusan DPP Partai Politik untuk Pemilu 2009**

- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-01.UM.06.08 Tahun 2005
- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-06.UM.06.08 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Pergantian Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya
- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-11.UM.06.08 Tahun 2005
- Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M-03.UM.06.08 Tahun 2007 Tentang Penerimaan Pendaftaran

Perubahan Susunan Personalia Pengurus Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan Masa Bakti 2007 – 2012  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M – 03.UM.06.08 Tahun 2005  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M-04.UM.06.08 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Pengurus Tingkat Pusat Partai Keadilan Sejahtera  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M-5.UM.06.08 Tahun 2005 Tentang Pengesahan Perubahan AD/ART, Komposisi dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-18.AH.11.01 Tahun 2008 Tentang Pengesahan Partai Hati Nurani Rakyat Sebagai Badan Hukum  
Keputusan Menteri Hukum dan HAK Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga dan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Gerakan Indonesia Raya

### **Dokumen Kepengurusan DPP Partai Politik untuk Pemilu 2014**

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-13.AH.11.01 Tahun 2010 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga dan Susunan Pengurus Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH.06.AH.11.01 Tahun 2010 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Serta Komposisi dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya Masa Baikti 2009 – 2015  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH – 16.AH.11.01 Tahun 2010 Tentang Pengesahan Susunan Kepengurusan Dewan Pengurus Pusat Partai Kebangkitan Bangsa Periode 2008 – 2014  
Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 Tentang Pengesahan Perubahan

Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-04.AH.11.01 Tahun 2010 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga dan Pengurus Dewan Pimpinan Pusat Partai Amanat Nasional Periode 2010 – 2015

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-04.AH.11.01 Tahun 2013 Tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pengurus Pusat Partai Keadilan Sejahtera

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2013 Tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Demokrat

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-24.AH.11.01 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dean Pimpinan Pusat Partai Hati Nurani Rakyat Masa Bakti 2010 – 2015

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-13.AH.11.01 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga dan Susunan Kepengurusan Partai Gerakan Indonesia Raya



## PROFIL PENULIS



### **Anna Margret**

Anna menyelesaikan pendidikan S1nya dalam Ilmu Politik dari FISIP Universitas Indonesia tahun 1998 dan S2nya dengan gelar MSc in Gender and International Relations dari University of Bristol di Inggris tahun 2002. Sejak 1996 Anna mengajar di FISIP UI, awalnya pada mata kuliah Metode Penelitian Sosial dan Pemikiran Politik Negara Berkembang.

Saat ini, Anna aktif sebagai dosen di Departemen Ilmu Politik FISIP UI. Sejalan dengan itu, Anna juga aktif terlibat dalam berbagai riset yang konsentrasi bidang kajiannya meliputi isu politik identitas, nasionalisme, kajian tentang keterwakilan politik (representasi politik), perempuan dan politik, serta metodologi penelitian. Mulai akhir 2010 hingga awal 2017, Anna bekerja di Pusat Kajian Politik (Puskapol), FISIP UI.

Adapun sejumlah pelatihan dan riset yang pernah dilakukan mencakup: Peningkatan Partisipasi Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI (Koordinator 2016), Pendidikan Kebangsaan Berperspektif Gender (Penulis Modul dan Fasilitator, 2016), dan "Kepemimpinan Perempuan dalam Mendorong Partisipasi Warga di Desa (Peneliti dan Penulis, 2015-2016).



## **Yolanda Panjaitan**

Yolanda menamatkan kuliah S1 dari Jurusan Politik FISIP UI dan S2 dari University of Northern Illinois. Minat studinya meliputi politik elektoral, lembaga perwakilan politik, dan keterwakilan politik perempuan politik. Sebelumnya dia pernah bekerja di Pusat Reformasi Pemilu (CETRO) dan Pusat Kajian Politik (PUSKAPOL) UI.

Pengalaman riset di antaranya adalah "Penyusunan Grand Disain Tata Kelola Desa yang Partisipatif, Adil dan Setara" (2016), "Sistem Perwakilan Politik dan Reformasi Lembaga Perwakilan di Indonesia" (2015), Indeks Demokrasi Asia (2014), "Efektivitas Fungsi Pengawasan oleh DPR RI" (2013-2014), "Partisipasi Perempuan dalam Lembaga Penyelenggara Pemilu: Studi Kasus di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Jawa Tengah, Maluku, Papua dan Papua Barat" (2013), "Representasi Politik Perempuan: Studi Terhadap Perempuan Anggota DPRD Provinsi Banten, DKI, dan Jawa Barat" (2012), "Wilayah Prioritas Pilkada Tahun 2011-2012" (2010), "Pemetaan Model Rekrutmen dan Kaderisasi Partai Politik" (2010), "Pengalaman Kandidat Perempuan dalam Pencalonan Pemilihan Legislatif 2009" (2009-2010), "Aspek-aspek Sistem Pemilu dalam Reformasi Elektoral di Indonesia" (2008-2009).



### **Mia Novitasari**

Mia memperoleh gelar sarjana dari jurusan ilmu politik FISIP Universitas Indonesia pada tahun 2010. Minat studi yang ditekuni yaitu keterwakilan perempuan dalam politik, representasi dan partisipasi politik warga dan politik elektoral. Sebelumnya dia pernah bekerja di Litbang Harian Kompas dan Pusat Kajian Politik (PUSKAPOL) FISIP Universitas Indonesia.

Pengalaman riset meliputi tema kajian: "Peningkatan Partisipasi Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI" (2016), "Kepemimpinan Perempuan dalam Partisipasi Politik Warga di Tingkat Lokal" (2015), "Perilaku Memilih pada Pemilu Legislatif 2014 di Jakarta Selatan" (2015), "Penyusunan Profil Anggota DPR RI dan DPD RI Hasil Pemilu 2014" (2014), "Pendidikan Pemilih tentang Transaksi Politik Dalam Pemilu di Indonesia" (2013) "Keterwakilan Politik Perempuan di Tingkat Lokal : Studi Kasus DPRD Banten, DKI Jakarta dan Jawa Barat" (2012), "Perempuan Dalam Jabatan Struktural Birokrasi di Indonesia" (2012), "Negara dan Resolusi Konflik di Pertambangan Emas : Studi Kasus Tambang Emas Lambu-NTB" (2012), "Wilayah Prioritas Pilkada 2011 – 2012" (2011), "Keterpilihan Perempuan di DPR dan DPRD Hasil Pemilu 2009" (2010).



### **Julia Iksarana**

Julia mendapatkan gelar Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Indonesia pada 2013. Sebelumnya, ia bekerja sebagai peneliti di Puskapol UI (2013–2017). Selama ini ia lebih banyak mengerjakan riset dan program yang bersinggungan dengan tema Perempuan dan Politik, yang merupakan konsentrasi dan minat studinya selama ini.

Pengalaman kerja riset sebagai peneliti dan fasilitator yang pernah dikerjakan diantaranya adalah: “Asian Democracy Index 2013: Persistent Oligarchy and Rising Civic Participation in Indonesia, The Consortium for Asian Democracy Index” (CADI) sebagai asisten peneliti (2013), Pendidikan Pemilih tentang Transaksi Politik dalam Pemilu, sebagai asisten peneliti (2013), “Women Leadership Program: Women Participation in Indonesian Election” sebagai asisten peneliti dan co-fasilitator (2013-2014), Potret Keterpilihan Anggota Legislatif Hasil Pemilu 2014 sebagai peneliti muda (2014), Kepemimpinan Perempuan dalam Partisipasi Politik Warga di Tingkat Lokal, sebagai peneliti muda dan fasilitator (2014-2015), Kerja Merancang Kebijakan, sebagai peneliti muda dan co-fasilitator, (2015), Grand Design Tata Kelola Desa yang Partisipatif, Adil, dan Setara, sebagai peneliti muda (2016), Perempuan Memimpin Peningkatan Partisipasi Perempuan di KPU RI dan Bawaslu RI sebagai asisten peneliti (2016-2017).

# Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah

Buku *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah* membahas keterwakilan perempuan dalam lima ranah politik, yaitu lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu yang mencakup Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu, kepengurusan DPP partai politik, birokrasi di 34 kementerian, dan kepemimpinan daerah. Tujuan utama buku ini adalah untuk menyajikan data-data deskriptif yang menggambarkan representasi perempuan di lima ranah dari waktu ke waktu. Dari kelima ranah tersebut, kebijakan afirmasi di tingkat undang-undang sudah diterapkan di tiga ranah yaitu lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu dan partai politik. Secara keseluruhan, data jumlah perempuan di lima ranah memperlihatkan ketimpangan representasi perempuan dalam lembaga formal pemerintah, dengan beragam konteks kebijakan yang perlu dipahami dalam membaca data di masing-masing ranah.

**Cakra Wikara Indonesia**

Gedung Pusat Studi Jepang UI  
Lantai 2, Ruang 218  
Jl. Selo Soemardjan, Universitas Indonesia  
Depok 16424

Website: <http://cakrawikara.id>

Twitter: @CakraWikara

Instagram: @cakrawikara