

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Di negara demokrasi, pemilihan umum dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi. Namun cita-cita mewujudkan negara demokrasi di Indonesia masih dihadapkan pada berbagai tantangan mendasar, terutama terkait pemajuan, perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia, serta kebebasan dasar meliputi hak sipil, politik, sosial, ekonomi, dan budaya. Padahal setiap warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan. Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 Ayat (1) yang berbunyi: “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Ini menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan. Salah satu hak warga negara atas pemerintahan adalah hak berpolitik. Pemenuhan hak politik perempuan merupakan prasyarat dalam mewujudkan keterwakilan demokrasi yang seimbang antara laki-laki dan perempuan.

Sejak tahun 2004, keterwakilan perempuan di Kabupaten Subang menampilkan nuansa yang berbeda-beda apabila dikaitkan dengan implementasi dari sistem pemilu yang digunakan. Sejak Pemilu 2004 (UU No. 12 tahun 2003) kebijakan terkait keterwakilan politik perempuan mulai diberlakukan. Kala itu, dalam pencalonan anggota legislatif di setiap daerah pemilihan, partai politik dapat mengajukan sebanyak-banyaknya 30% calon perempuan dalam daftar calon tersebut. Desakan untuk memperkuat kuota gender dengan pemberian sanksi dan pengaturan nomor urut untuk caleg perempuan di setiap daftar calon adalah perubahan yang signifikan dalam Pemilu 2009. Untuk Pemilu 2014, kuota gender kembali diperkuat dengan mengatur secara lebih tegas oleh KPU dalam persoalan nomor urut perempuan dalam daftar agar memperbesar keterpilihan mereka.

Dalam pemilu legislatif tahun 2019, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menegaskan bahwa bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen). Kemudian dalam Pasal 246 disebutkan bahwa nama bakal calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut. Dimana dalam daftar bakal calon setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Hal ini menjadi kebutuhan prioritas yang diberlakukan secara kolektif dalam proses pemilihan umum.

Lebih lanjut keterlibatan perempuan dalam pemilu legislatif diakomodir dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 9 ayat (1) huruf e menyatakan bahwa:

“Partai politik dapat menjadi peserta pemilu wajib memenuhi persyaratan dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan Partai Politik tingkat pusat, dan memperhatikan 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan Partai Politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota”.

Keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan rakyat: DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bukan tanpa alasan yang mendasar. Ada beberapa hal yang membuat pemenuhan kuota 30% bagi keterwakilan perempuan dalam politik dianggap sebagai sesuatu yang penting. Beberapa di antaranya adalah perempuan dapat mengutarakan tanggung jawab dan kepekaan akan isu-isu kebijakan publik, terutama yang terkait dengan perempuan, anak, lingkungan sosial, dan moral yang baik. Selain itu, perlu diakui bahwa perempuan sudah terbiasa menjalankan tugas sebagai pemimpin dalam kelompok-kelompok sosial maupun kegiatan kemasyarakatan, seperti di posyandu, kelompok pemberdayaan perempuan, dan kelompok-kelompok pengajian. Alasan tersebut merupakan wujud modal dasar kepemimpinan dan pengalaman organisasi bagi perempuan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Badan Pusat Statistika (BPS) melaporkan berdasarkan data sensus pada tahun 2017, penduduk Kabupaten Subang berjumlah 1.562.509 orang dengan komposisi penduduk laki-laki berjumlah 789.211 orang dan penduduk perempuan berjumlah 773.298 orang (Badan Pusat Statistik Kabupaten Subang 2018). Secara kuantitas jumlah penduduk laki-laki dan perempuan di Kabupaten Subang hampir seimbang. Namun jumlah perempuan yang besar ini tidak dapat terwakili secara proporsional dalam berbagai bidang salah satunya pada bidang politik. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut.

Tabel 1. 2
Banyaknya Anggota DPRD Menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin
Kabupaten Subang Tahun 2018

Partai Politik	Anggota		Jumlah	Presentase
	Laki-Laki	Perempuan		
PDI Perjuangan	8	2	10	20
Partai GOLKAR	5	2	7	14
PPP	2	0	2	4
PKB	4	1	5	10
PAN	3	0	3	6
Partai DEMOKRAT	5	0	5	10
PKS	5	2	7	14
NASDEM	3	0	3	6
Partai HANURA	3	0	3	6
Partai GERINDRA	4	1	5	10
Jumlah	42	8	50	100

Sumber/Source: Sekretariat DPRD Kabupaten Subang (2018)

Tabel 1.1 di atas menggambarkan keterwakilan perempuan di bidang politik khususnya keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten Subang yang masih rendah. Dari seluruh anggota DPRD Kabupaten Subang yang berjumlah 50 orang, sebanyak 42 orang anggota DPRD Kabupaten Subang berjenis kelamin laki-laki sedangkan DPRD Kabupaten Subang yang berjenis kelamin perempuan hanya 8 orang anggota. Artinya apabila dipersentasekan jumlah perempuan yang duduk di DPRD Kabupaten Subang pada tahun 2018 (hasil Pemilu 2014) hanya sebesar 16% dibandingkan dengan keterwakilan anggota laki-laki sebesar 84%. Dalam hal ini, meskipun gagasan persyaratan keterwakilan perempuan telah ditawarkan kepada partai politik untuk menciptakan representasi yang lebih adil, namun kenyataannya sampai sekarang implementasi ketentuan-ketentuan pasal *affirmatif* belum memberikan dampak yang signifikan pada pemilu legislatif 2014 di Kabupaten Subang.

Berdasarkan hasil review yang penulis lakukan melalui berbagai jurnal, artikel, dan berita politik, persoalan ini muncul karena rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik yang ada di Kabupaten Subang belum terorganisir secara sistematis dan berkelanjutan. Dalam banyak kasus di berbagai partai politik, kaderisasi tidak berjalan dengan baik. Rekrutmen biasanya hanya dilakukan menjelang pemilihan umum dan didominasi oleh orang-orang kuat partai, keluarga, dinasti atau model AMPI (anak, menantu, paman, dan istri). Pengisian jabatan-jabatan strategis di partai politik juga tak lepas dari pengaruh dinasti (keluarga), dan orang-orang yang berduit (para pengusaha). Sementara perempuan lebih banyak di tempatkan di posisi yang kurang strategis (hanya di bagian administrasi dan keuangan). Belum lagi soal promosi, peningkatan kapasitas dan pemberdayaan bagi kader perempuan masih lebih banyak absennya dan kehadiran perempuan dalam parpol lebih banyak diperlakukan sebagai penggembira politik (*vote gatter*). Tidak heran apabila proses kaderisasi mengesampingkan faktor integritas serta kapasitas politik calon.

Padahal partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi memiliki berbagai fungsi sebagaimana tercantum dalam konsiderans huruf e Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 yang menekankan bahwa partai politik berfungsi sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Membahas politik representasi perempuan, maknanya bukan hanya persoalan fakta (angka, jumlah) yang bersifat deskriptif dan dihasilkan melalui proses elektoral berupa hadirnya perempuan dalam ranah jabatan di lembaga

perwakilan politik. Tetapi makna representasi juga menghadirkan kepentingan dan identitas gender. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ketua Kaukus Politik Perempuan Indonesia KBB Eka Mariayati sebelumnya mengatakan, dengan majunya sosok perempuan dalam Pilkada maupun Pileg diharapkan bisa mewakili hak-hak perempuan.

"Jika memang perempuan diberikan kesempatan berpolitik, ada hak-hak perempuan yang bisa diperjuangkan dan diselesaikan. Harapannya, dari perempuan, oleh perempuan untuk perempuan," kata Eka.

Menurut Eka, saat ini perempuan sudah saatnya bersaing secara politik dengan kaum laki-laki. Bahkan menurut dia, perempuan bukan tidak mungkin akan mampu memimpin jika memang mempunyai kapabilitas, kualitas, dan integritas mumpuni. "Saya pikir perempuan akan mampu. Apalagi perempuan itu kekuataannya bukan di otot, tetapi pada otak," ujarnya (Sumber: Pikiran Rakyat, 25 Oktober 2018).

Oleh karena itu, Pemilu DPRD Kabupaten Subang Tahun 2019 mendatang partai politik perlu melakukan rekrutmen atau penyeleksian terhadap calon anggota legislatif baik laki-laki maupun perempuan secara adil, karena keterwakilan perempuan dalam politik merupakan bagian integral dari upaya untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas gender guna mempercepat terwujudnya kesetaraan gender di bidang politik dan pengambilan keputusan.

Partai Gerindra adalah satu diantara banyak partai baru yang mampu mengembangkan sayapnya. Pembentukan partai Gerindra termasuk sangat

mendesak pada saat pemilu 2009 yaitu berdekatan dengan waktu pendaftaran dan masa kampanye pemilihan umum, yakni pada 6 Februari 2008. Ada yang menarik dari Partai Gerindra karena sebagai partai yang tergolong baru dalam perpolitikan nasional maupun daerah. Pada pemilu 2014 partai Gerindra mampu berada di posisi ke tiga setelah PDIP dan Golkar. Hal tersebut tidak jauh berbeda saat Pemilu Legislatif Tahun 2014 di Kabupaten Subang, dimana perolehan suara partai Gerindra meningkat di pemilu legislatif tahun 2014. Berikut ini adalah data rekapitulasi perolehan kursi partai politik tingkat Kabupaten Subang dalam pemilu anggota DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2014.

Tabel 1.3
Rekapitulasi Perolehan Kursi Partai Politik Tingkat Kabupaten Subang
Dalam Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/ Kota Tahun 2014

NO.	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN KURSI							JUMLAH PEROLEHAN KURSI	
		SUBANG 1	SUBANG 2	SUBANG 3	SUBANG 4	SUBANG 5	SUBANG 6	SUBANG 7		
1	PARATI NASDEM			1	1				1	3
2	PARTAI KEBANGKITAN BANGSA		1		1	1	1	1	1	5
3	PARTAI KEADILAN SEJAHTERA	1	1	1	1	1	1	1	1	7
4	PARTAI DEMOKRASI INDONESIA PERJUANGAN	2	1	1	1	2	1	2	2	10
5	PARTAI GOLONGAN KARYA	1	1	1	1	1	1	1	1	7
6	PARTAI GERAKAN INDONESIA RAYA	1	1	1	1		1	1		5
7	PARTAI DEMOKRAT		1	1	1	1	1	1		5
8	PARTAI AMANAT NASIONAL		1		1			1		3
9	PARTAI PERSATUAN PEMBANGUNAN	1	1							2
10	PARTAI HATI NURANI RAKYAT	1		1	1					3
14	PARTAI BULAN BINTANG									-
15	PARTAI KEADILAN DAN PERSATUAN INDONESIA									-
	JUMLAH	7	8	7	8	7	7	7	6	50

Sumber/Source: KPU Kabupaten Subang Tahun 2014

Berdasarkan Tabel 1.2 di atas, dari 7 daerah pemilihan (dapil) yang ada, partai Gerindra memperoleh kemenangan di 5 daerah pemilihan (dapil) yang ada di Kabupaten Subang. Sehingga partai Gerindra mampu menempatkan empat orang wakil laki-laki dan satu orang wakil perempuan dalam daftar anggota DPRD Kabupaten Subang tahun 2014. Untuk Pemilu DPRD 2019 mendatang

Partai Gerindra dapat mengikuti pesta demokrasi ini karena mampu memenuhi persyaratan yang ada.

Keterwakilan perempuan pada pemilu legislatif tahun 2019 di Kabupaten Subang hampir dipastikan melebihi ketentuan. Dari daftar calon tetap anggota DPRD yang diajukan 16 partai politik peserta pemilu di Kabupaten Subang rata-rata keterwakilan perempuannya mencapai 41,90 persen.

"Semua parpol yang ada di Subang bukan hanya memenuhi syarat 30 persen keterwakilan perempuan, tapi lebih. Itu dilihat dari komposisi DCT yang sudah ditetapkan akhir pekan kemarin," kata Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Subang, Maman Suparman, Rabu 26 September 2018".

Dia mengatakan dari 642 calon DPRD yang diajukan 16 partai politik di Subang, keterwakilan perempuannya rata-rata mencapai 41,90 persen. "Jadi perincian dalam DCT itu, terdiri dari Laki laki sebanyak 373 calon dan perempuan berjumlah 269," katanya. (Sumber: Pikiran Rakyat, 5 Oktober 2018).

Secara tidak langsung hal ini menunjukkan bahwa partai Gerindra berupaya mengimplementasikan kebijakan terkait keterwakilan perempuan, meskipun dalam kenyataannya pemenuhan ketentuan ini masih dihadapkan pada berbagai kendala terutama dalam hal rekrutmen terhadap kader perempuan. Berdasarkan paparan tersebut, penulis tertarik untuk meneliti tentang pemenuhan ketentuan keterwakilan perempuan yang dilakukan oleh partai Gerindra. Untuk itu, penulis melaksanakan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Legislatif (Studi Kasus Pemenuhan Keterwakilan Perempuan Oleh Partai Gerindra di Kabupaten Subang Pada Tahun 2019)”**.

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan hasil observasi dan data yang diperoleh oleh penulis, realitas politik di DPRD Kabupaten Subang menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan hanya sebesar 16%. Adanya Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 yang memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dalam daftar bakal calon, memberikan peluang bagi peningkatan keterwakilan perempuan. Namun dalam proses implementasi kebijakan terkait keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif yang dilakukan oleh Partai Gerindra, pemenuhan keterwakilan perempuan masih dihadapkan pada berbagai kendala. Mengingat peneliti merupakan mahasiswa jurusan Administrasi Publik, maka implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif di Kabupaten Subang akan berfokus pada pelaksanaan komunikasi, sumber daya yang dimiliki, disposisi dan struktur birokrasi yang ada.

C. Rumusan Masalah

Mengacu pada uraian latar belakang dan fokus penelitian di atas, maka penulis menentukan rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif Kabupaten Subang?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi kendala Partai Gerindra dalam pemenuhan keterwakilan perempuan di pemilu legislatif Kabupaten Subang?
3. Bagaimana upaya kualitas kontrol dalam rekrutmen calon anggota legislatif perempuan di Partai Gerindra Kabupaten Subang?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pada dasarnya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi yang akurat dan sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dengan begitu penulis dapat mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan oleh Partai Gerindra Subang untuk mengimplementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten Subang Pada Tahun 2019.

E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi berbagai pihak baik secara langsung maupun tidak langsung. Oleh karena itu, penulis menggolongkan manfaat penelitian ini menjadi dua, yakni secara teoritis dan praktis.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi kalangan akademis dan tokoh politik terkait peran perempuan dalam bidang politik serta memberikan edukasi kepada masyarakat terkait pentingnya keterwakilan perempuan dalam mempengaruhi berbagai kebijakan publik.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat secara teoritis bagi pihak yang terkait, diantaranya:

1. Peneliti

Penelitian ini merupakan salah satu cara bagi peneliti untuk menerapkan berbagai ilmu pengetahuan yang selama ini diperoleh dalam perkuliahan di kelas dan sebagai pengalaman untuk mengetahui berbagai kegiatan yang ada dalam tataran birokrasi pemerintahan.

2. Partai Politik

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran terkait pelaksanaan kebijakan pemenuhan keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif Kabupaten Subang. Serta memberikan masukan terkait rekrutmen partai politik yang ideal sehingga tercipta kualitas kontrol yang mampu meningkatkan kapasitas para caleg terutama caleg perempuan.

3. Masyarakat/Umum

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat khususnya masyarakat perempuan terkait pentingnya keterlibatan perempuan dalam mempengaruhi berbagai kebijakan publik serta mendorong masyarakat perempuan untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam bidang politik.

F. Kerangka Pemikiran

Uma Sekaran dalam bukunya *Business Research* (1992) mengemukakan bahwa, kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting (Sugiyono, 2018:60).

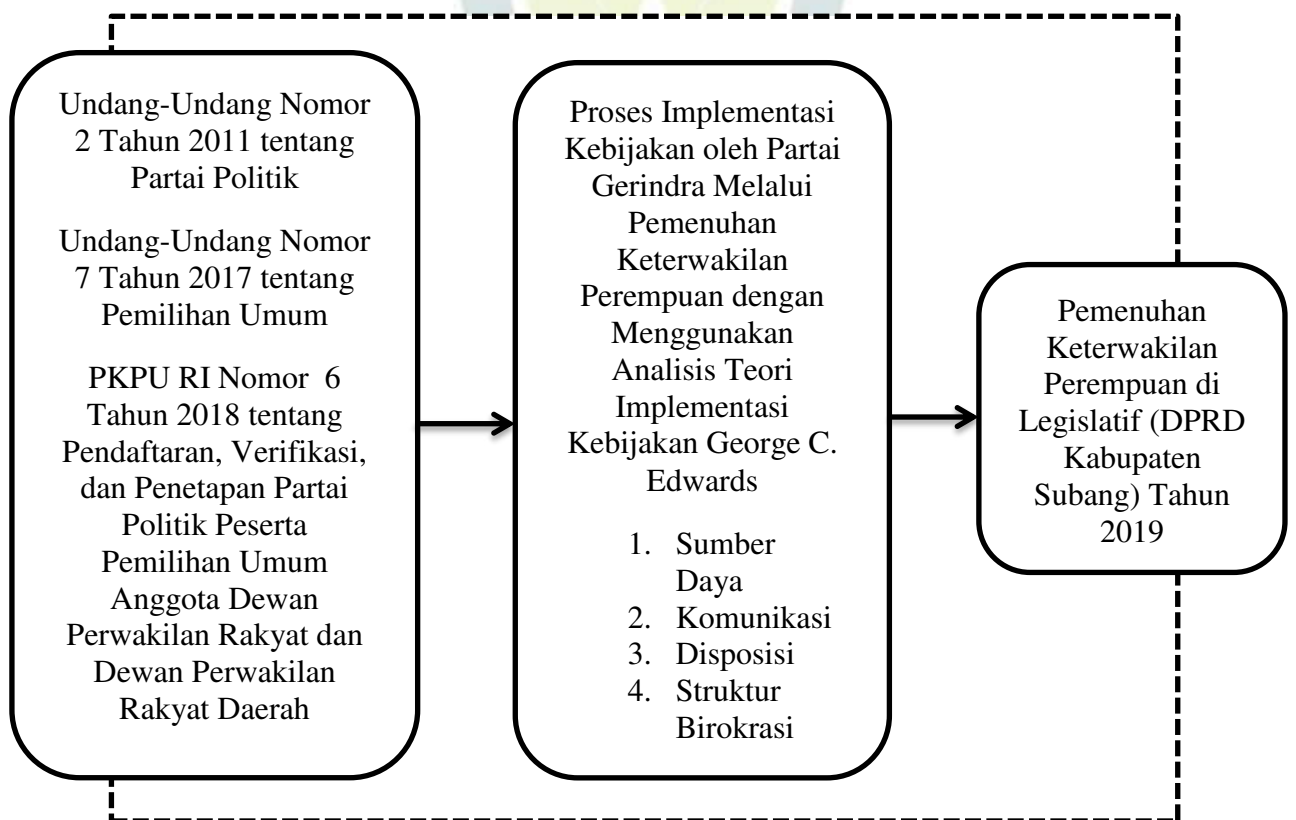
Indonesia sebagai negara yang berdaulat dan merdeka telah berkomitmen dan secara tegas memberi pengakuan yang sama bagi setiap warganya, baik perempuan maupun laki-laki akan berbagai hak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, pemerintah merumuskan berbagai kebijakan terkait keterwakilan perempuan melalui berbagai jenis peraturan perundang-undangan untuk dapat diimplementasikan oleh pihak-pihak yang terkait sebagaimana dijelaskan oleh Wibawa (dalam Hessel dkk, 2008:7) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan:

“Pengejawatan keputusan mengenai kebijakan yang mendasar, biasanya tertuang dalam suatu undang-undang, namun juga dapat berbentuk instruksi-instruksi eksekutif yang penting atau keputusan perundangan”.

Begitupun dengan hak-hak politik perempuan ditetapkan melalui instrument hukum yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 9 ayat (1) huruf e mengatur secara tegas kebijakan terkait keterwakilan perempuan. Implementasi di lapangan khususnya di DPRD Kabupaten Subang menunjukkan bahwa masih rendahnya kader politik perempuan dari Partai Gerindra yang duduk di parlemen yaitu masih dibawah proporsi. Hal ini terjadi karena partai politik Gerindra tidak atau belum terlalu memadai dalam mempersiapkan rekrutmen terhadap kader-kader perempuan secara terorganisir, sistematis dan berkelanjutan. Di sisi lain, partai politik Gerindra berupaya untuk mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan secara ideal, meskipun

pada kenyataannya tidak lepas dari berbagai kendala yang dialami partai politik maupun kaum perempuan itu sendiri.

Untuk meninjau permasalahan tersebut maka peneliti akan menganalisis permasalahan dengan menggunakan teori George Edwards III dalam Nugroho (2012: 191) mengemukakan bahwa dalam implementasi kebijakan diperlukan variabel-variabel pelaksanaan yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu sumber daya, komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi. Dengan gambaran kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1. 1

Kerangka Pemikiran

G. Proposisi

Penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Legislatif (Studi Kasus Pemenuhan Keterwakilan Perempuan Oleh Partai Gerindra di Kabupaten Subang Pada Tahun 2019)” ini memiliki proposisi yaitu implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif yang dilakukan oleh Partai Gerindra akan optimal jika ditunjang oleh adanya komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

