

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaannya perlu dibatasi menggunakan prinsip *check and balance* agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, tumpang tindih kekuasaan, dan pemusatan kekuasaan. Hal tersebut diejawantahkan melalui pembagian kekuasaan kepada berbagai lembaga negara secara objektif. Beberapa pos dalam lembaga negara dipilih oleh rakyat melalui proses demokrasi yang disebut pemilihan umum (pemilu) langsung.

Indonesia belum mencapai tahapan pelaksanaan demokrasi yang substansial, yaitu sikap-sikap dan perilaku warga negara yang demokratis. Hal ini tidak hanya tampak pada masyarakat itu sendiri, tetapi juga pada pemerintah. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika keributan pada pelaksanaan pemilu masih sering mewarnai proses demokrasi di Indonesia.¹

Problematika lain dari demokrasi di Indonesia adalah mengenai ketimpangan gender. Di masa Orde Lama dan Orde Baru (1955-1997), upaya negara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan secara khusus di dalam parlemen masih belum dilakukan. Tindakan afirmasi terhadap keterwakilan perempuan baru terlahir di masa reformasi, tepatnya ketika Pemilu 2004 dilangsungkan.

Pemilu 2004 telah mengakomodasi *affirmative action* dengan

¹ Jailani, "Sistem Demokrasi di Indonesia Ditinjau dari Sudut Hukum Ketatanegaraan", *INOVATIF*, Vol 8, No. 1 (2015), hlm. 135

diterapkannya sistem kuota minimal 30% keterwakilan perempuan pada saat pencalonan anggota legislatif. Pada Pemilu 2004 dilakukan penggabungan sistem kuota dengan aturan nomor urut di dalam pemilu, tetapi belum menggunakan *zipper system* di dalamnya. Hal ini menjadi sangat rasional apabila pada Pemilu 2009, sudah diberlakukan kebijakan penguatan afirmatif kuota 30% di parlemen yang diatur Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kebijakan ini mewajibkan partai politik mencalonkan sekurang-kurangnya 30% berjenis kelamin perempuan dari total caleg di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Partai politik yang tidak menjalankannya mendapatkan sanksi tidak ikut serta dalam pemilu.

Hal tersebut diharapkan dapat menjadi tonggak awal bagi negara sebagai upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga legislatif, baik di daerah maupun pusat. Ketentuan tersebut dipenuhi partai politik dengan menempatkan calon legislatif perempuan secara *zipper*, yaitu dari tiga orang caleg, satu di antaranya adalah perempuan. Model *zipper* dimaksudkan agar calon legislatif perempuan menempati nomor urut kecil sehingga memiliki peluang lebih besar untuk terpilih.

Peluang tersebut diperkuat melalui Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 huruf a, yaitu “*calon anggota terpilih DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP,*” dan huruf b, yaitu “*dalam hal calon yang memenuhi ketentuan huruf a jumlahnya lebih banyak*

daripada jumlah kursi yang diperoleh partai politik peserta pemilu, maka kursi diberikan kepada calon yang memiliki nomor urut lebih kecil di antara calon yang memenuhi ketentuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) dari BPP,”. Ketentuan zipper dan pasal tersebut dianggap lebih menguntungkan bagi para calon legislatif perempuan.

Namun, pada saat tahapan Pemilu 2009 tengah berlangsung, Mahkamah Konstitusi menerbitkan putusan, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Putusan tersebut didasarkan pada Pemohon Perkara yaitu Muhammad Sholeh, S.H. selaku Pemohon I, serta Sutjipto, S.H., M.Kn., Septi Notariana, S.H., M.Kn., dan Jose Dima Satria, S.H., M.Kn. selaku Pemohon II. Pokok permohonan adalah ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon yang telah dijamin oleh UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3). Dalam pokok permasalahan juga dinyatakan bahwa keberadaan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 telah menghilangkan makna pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama bagi setiap warga negara di hadapan hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena telah menghalangi dan membatasi hak Pemohon terpilih sebagai calon legislatif periode 2009-2014.

Selain itu, Pokok Permohonan juga memuat bahwa Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang memberikan keistimewaan kepada perempuan di setiap tiga orang calon legislatif harus ada satu orang calon legislatif perempuan jelas merugikan diri Pemohon, karena posisi tersebut memudahkan pemilih melihat nama calon legislatif perempuan. Padahal untuk mendapatkan nomor urut 1, 2, dan 3 sangat tidak mudah dan harus mengabdikan bertahun-tahun di partai. Lebih lanjut, pasal tersebut dianggap memperlihatkan adanya arogansi dan diskriminasi yang membedakan perlakuan terhadap calon legislatif laki-laki dan perempuan.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 adalah sebagai berikut.

1. Mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk sebagian.
2. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat.

4. Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selain dan selebihnya.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Setelah terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka penentuan calon terpilih didasarkan pada suara terbanyak yang diperoleh calon legislatif tanpa memperhatikan nomor urutnya. Hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang model *affirmative action* untuk meningkatkan angka perolehan kursi perempuan di lembaga legislatif. Terlebih lagi, realitas partisipasi politik perempuan di lembaga legislatif sejak tahun 1999 hingga 2004 baru berkisar pada angka 8,8% di tingkat pusat, 6,6% di tingkat provinsi, dan 2% di tingkat kabupaten/kota.

Menjelang Pemilu 2019, *affirmative action* kembali diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 245 yang berbunyi, “*Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 243 memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).*”

Berdasarkan data BPS tahun 2019, jumlah penduduk Indonesia adalah 266,91 juta jiwa. Penduduk laki-laki sebesar 134,02 juta jiwa dan perempuan 132,89 juta jiwa.² Sementara itu, pada periode 2019-2024 terdapat 575 orang yang duduk di DPR RI, tetapi hanya terdapat 120 atau sekitar 20,87% jumlah

² Ahmad Avenzora et al, 2019, *Perempuan dan Laki-Laki di Indonesia 2019*, Jakarta, Badan Pusat Statistik, hlm 7

perempuan di DPR RI.

Dalam konteks lokal di Kota Yogyakarta, perwakilan perempuan sebagai anggota legislatif masih rendah. Pada Pemilu DPRD Kota Yogyakarta 2009, jumlah calon legislatif perempuan sebesar 34,66%. Jumlah calon legislatif saat itu adalah 525 orang, 182 orang di antaranya berjenis kelamin perempuan. Namun, anggota legislatif perempuan yang terpilih menjadi anggota DPRD Kota Yogyakarta hanya sebesar 12,50%, yaitu 5 orang anggota perempuan dari 40 orang jumlah anggota.³

Pada Pemilu DPRD Kota Yogyakarta 2014, jumlah calon legislatif adalah 362 orang, yang berjenis kelamin perempuan 137 orang atau sebesar 37,84%. Adapun yang terpilih menjadi anggota legislatif DPRD Kota Yogyakarta berjumlah 44 orang. Dari jumlah tersebut, anggota legislatif yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 10 orang. Dengan demikian, persentase anggota legislatif perempuan adalah 23%.⁴

Sementara itu, pada Pemilu DPRD Kota Yogyakarta 2019, jumlah calon legislatif adalah 390 orang, yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 155 orang atau sebesar 39,74%. Adapun yang terpilih menjadi anggota legislatif DPRD Kota Yogyakarta berjumlah 40 orang. Dari jumlah tersebut, anggota legislatif yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 5 orang.⁵ Dengan demikian, persentase anggota legislatif perempuan adalah 12,5%.

Jika dibandingkan, persentase calon legislatif perempuan DPRD Kota

³ Any Rohayati et al, 2009, *Pemilu 2009, Pemilukada 2010 dan 2011 dalam Angka*, Yogyakarta, KPU Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm. 111-112

⁴ KPU DIY, 2023, *Arsip Pemilu*, <https://diy.kpu.go.id/read/43/arsip-pemilu>, (5 Januari 2023 pukul 10.15)

⁵ *Ibid.*

Yogyakarta adalah 34,66% pada Pemilu 2009, 37,84% pada Pemilu 2014, dan 39,7% pada Pemilu 2019. Artinya, terjadi peningkatan jumlah calonlegislatif perempuan pada setiap periode anggota DPRD Kota Yogyakarta.

Sementara itu, persentase anggota perempuan DPRD Kota Yogyakarta yang terpilih adalah 12,5% pada Pemilu 2009, 23% pada Pemilu 2014, dan 12,5% pada Pemilu 2019. Artinya, terjadi peningkatan dari Pemilu 2009 ke Pemilu 2014, tetapi kembali menurun pada Pemilu 2019.

Kondisi tersebut cukup menarik dan perlu dikaji lebih lanjut, sebab realitas kenaikan jumlah calon legislatif perempuan pada Pemilu DPRD Kota Yogyakarta ternyata tidak berbanding lurus dengan kenaikan jumlah anggota legislatif perempuan yang terpilih. Dengan demikian, keterwakilanperempuan dalam kancah politik di Indonesia masih harus menempuh perjalanan panjang agar minimal sesuai dengan amanat undang-undang.

Selain itu, tuntutan adanya representasi perempuan tidak semata-mata terkait kehadiran fisik wakil perempuan, tetapi juga sejauh mana ide dan gagasan tentang kepentingan kaum perempuan terwakili dalam kebijakan publik. Dapat dikatakan bahwa permasalahan dari representasi perempuan dalam parlemen bukan sekadar tantangan untuk meningkatkan kuantitas tetapi juga peningkatan kualitas.

Tujuan yang lebih besar yaitu bagaimana partisipasi politik perempuan bermakna/transformatif dan dapat mengubah agenda politik menjadi lebih membumi, serta berpihak pada kesejahteraan masyarakat, khususnya perempuan. Keterlibatan perempuan diharapkan dapat membawa perspektif baru dalam proses

politik dan penentuan prioritas mengenai isu yang akan dibahas.

Hal ini merupakan gambaran nyata partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik formal yang sering digunakan sebagai dasar argumentasi pentingnya penguatan peran mereka melalui kebijakan-kebijakan yang bersifat afirmatif terhadap potensi yang dimiliki kaum perempuan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi keterwakilan perempuan di DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilihan Umum Tahun 2019?
2. Apa faktor penghambat dan pendukung implementasi keterwakilan perempuan di DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilihan Umum Tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan sebagai berikut.

1. Mengetahui dan mengkaji implementasi keterwakilan perempuan di DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilihan Umum Tahun 2019.
2. Mengetahui dan mengkaji faktor penghambat dan pendukung implementasi keterwakilan perempuan di DPRD Kota Yogyakarta pada Pemilihan Umum Tahun 2019.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memperkaya khasanah kepastakaan dalam studi hukum dan politik, khususnya kajian

keterwakilan perempuan dalam bidang politik sesuai amanat Undang-Undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

- b. Hasil penelitian dapat menggambarkan implementasi keterwakilan perempuan di DPRD Kota Yogyakarta dalam Pemilu 2019, yakni masa jabatan 2019—2024.
2. Dari sudut praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan dalam menjalankan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 07 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.