



Kebijakan Afirmasi: Hambatan Pengoperasian Variabel Teknis Pemilu Terhadap Keterwakilan Perempuan di DPR

Renals Y. Talaba

Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora
Universitas Halmahera

*Correspondence : clantalaba@gmail.com

ARTICLE INFO:

Kata kunci: DPR, Kebijakan, Afirmasi, Pemilu, Perempuan

Received. : 29 Juni 2024

Revised. : 01 Juli 2024

Accepted : 03 Juli 2024

ABSTRAK

Kebijakan afirmasi dan rendahnya keterwakilan perempuan di DPR mengindikasikan bahwa terdapat hambatan pada desain sistem pemilu dan sistem kepartaian. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hambatan pengoperasian variabel teknis pemilu tidak langsung dan teknis pemilu langsung terhadap keterwakilan perempuan di DPR. Untuk tujuan tersebut, maka pendekatan yang digunakannya adalah pendekatan Rational Choice Neoinstiusionalism (RCN). Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana sebuah sistem, struktur dan lembaga-lembaga tersebut direayasa dan berinteraksi sedemikian rupa mencapai tujuan tertentu. Tujuan institusionalisasi politik ini adalah membuat institusi politik menjadi lebih akuntabel, transparan, terkontrol, responsive, partisipatif dan berpijak pada rule of law. Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah literature review, yang mengulas rangkuman pemikiran dari beberapa sumber pustaka untuk mengembangkan pengertian, teori tentang kebijakan afirmasi, selanjutnya melakukan tinjauan terhadap konsep-konsep pengoperasian variabel teknis pemilu dalam regulasi pemilu. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan afirmasi, dalam sistem pemilu demokratis di Indonesia, tidak dapat menjamin keterwakilan perempuan di DPR, karena kebijakan afirmasi, hanya terpusat pada formula pemilihan, sementara variabel teknis lainnya dianggap merugikan. Hal ini dapat dibuktikan dari jumlah perempuan di DPR pada pemilu tahun 2004 hingga pemilu tahun 2024, keterwakilan perempuan belum mencapai angka *critical mass*.

ABSTRACT

Affirmative action policies and the low representation of women in the DPR indicate that there are obstacles in the design of the electoral system and party system. Thus, this study aims to determine the barriers to the operation of indirect and direct election technical variables on women's representation in the DPR. For this purpose, the approach used is the Rational Choice Neoinstiusionalism (RCN) approach. The use of this approach

aims to find out how a system, structure and institutions are engineered and interact in such a way as to achieve certain goals. The purpose of political institutionalization is to make political institutions more accountable, transparent, controlled, responsive, participatory and based on the rule of law. In this research, the type of research used is a literature review, which reviews a summary of thoughts from several sources of literature to develop understanding, theories about affirmation policies, then conducts a review of the concepts of the operation of technical electoral variables in election regulations.

The results of this study show that affirmation policies, in the democratic electoral system in Indonesia, cannot guarantee women's representation in the DPR, because affirmation policies are only centered on the election formula, while other technical variables are considered detrimental. This can be proven from the number of women in the DPR in the 2004 elections to the 2024 elections, women's representation has not reached a critical mass.

Pendahuluan

Sistem pemilu sebagai variabel pengaruh yang belum sepenuhnya berpihak kepada perempuan, sejak pemilu pertama pasca reformasi hingga saat ini; masalah rendahnya keterwakilan perempuan secara umum lebih banyak dikaitkan dengan kondisi sosial, budaya dan ekonomi masyarakat namun tidak banyak mempersoalkan kelemahannya pada aspek institusional, seperti disain sistem pemilu. Kelemahan disain sistem pemilu, yang terkait dengan kebijakan afirmasi meningkatkan keterwakilan perempuan, hanya terpusat pada formula pemilihan, sementara variabel teknis pemilu lainnya dianggap merugikan (Ramlan Surbakti, 2011). Hal ini mengakibatkan derajat keterpilihan perempuan dalam setiap sirkulasi kekuasaan politik lima tahunan tidak pernah menyentuh angka *critical mass* tiga puluh persen. Kenyataan ini menyebabkan kebijakan khusus (*affirmasi action*) yang menghendaki adanya kesetaraan keterwakilan antara laki-laki dan perempuan mengalami hambatan. Hambatan sistem pemilu tersebut salah satunya sebagaimana diungkapkan oleh Adi Sucipto, pakar politik dari Universitas Indonesia, yang menyayangkan metode pemilu masi dengan suara terbanyak, pada hal banyak caleg perempuan rata-rata tidak memiliki basis sosial karena kurangnya kesempatan di ruang-ruang publik (Ulfatun Hasanah & Najahan Musyafak, 2017).

Berdasarkan data sensus penduduk BPS tahun 2020 jumlah penduduk di Indonesia mencapai 170.203.719 jiwa. Jumlah penduduk laki-laki sebanyak 136,66 atau 50,58 persen dan jumlah penduduk perempuan adalah 133,54, hampir separu dari jumlah penduduk laki-laki atau sekitar 49,42 persen dari seluruh jumlah penduduk. Namun jumlah perempuan di DPR berdasarkan hasil pemilihan umum masih jauh dari ketentuan undang-undang yang diharapkan.

Tabel. 1. Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu (P4) dan Jumlah Perempuan di DPR

Jumlah P4	Pemilu	Total Anggota DPR	Calon Anggota Perempuan	Calon Terpilih	Persentase
24	2004	550	33,00%	61	11,09%
38	2009	560	34,70%	101	18,04%
16	2014	560	37%	97	17,32%
16	2019	575	40%	118	20,52%
18	2024	589	37,7%	128	22,1%

Sumber: Sekretaris Jenderal dan Komisi Pemilihan Umum

Dalam konteks *affirmative action* terhadap representasi perempuan, dikenal berbagai tipe dan varian yang diklasifikasikan secara umum oleh Mona Lena Krook, yang dikutip oleh Dirga Ardiansa (2016), menjadi tiga. Tipe pertama yaitu *party quota* yang memberi akses kepada partai politik untuk melakukan pencalonan perempuan dalam presentase tertentu melalui daftar kandidat. Tipe kedua ialah *legislative quota*, yang agak mirip dengan *party quota* yakni memberikan akses dalam pencalonan bagi perempuan dalam persentase tertentu. Sementara tipe ketiga yakni *reserved seat* yang agak berbeda dengan dua yang disebutkan sebelumnya, yaitu suatu bentuk jaminan memperoleh kursi di parlemen dalam jumlah atau persentase tertentu bagi perempuan melalui regulasi pemilu.

Untuk metode kuota *reserved seat* yang biasanya ditetapkan melalui konstitusi seperti yang dilakukan di 11 negara di Amerika Latin, Perancis, Belgia, dan Italia, yang menetapkan antara 10% sampai dengan 40% dari total kursi yang ada, Mudiyanti Rahmatunnis, (2016).

Masalah rendahnya keterwakilan perempuan di DPR sudah banyak diteliti. Misalnya penelitian Ade Muslimat, (2020) tentang rendahnya partisipasi wanita di bidang politik, disimpulkan, penyebab rendahnya derajat keterwakilan perempuan dipengaruhi oleh kondisi sosial budaya dan psikologi masyarakat (perempuan sebatas ibu rumah tangga), birokrasi partai yang didominasi oleh laki-laki, tafsir agama tentang perempuan, kulaitas sumber daya manusia, serta kurangnya promosi.

Sedangkan Indra Kertati (2019), menyimpulkan rendahnya keterwakilan perempuan di legislatif disebabkan; pertama, penetapan kuota 30% dalam undang-undang belum diterjemahkan sebagai kebijakan internal partai politik; kedua, perempuan tidak kuasa mencalonkan diri karena hambatan financial; ketiga, kurangnya kepedulian publik.

Ella Safputri (2014), dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia sama halnya dengan di Korea Selatan, yakni dihambat oleh pandangan patriarki yang memprioritaskan laki-laki ketimbang perempuan untuk urusan berpolitik, sistem rekrutmen calon anggota parlemen yang dilakukan oleh partai politik dan masalah ketidaksiapan biaya kampanye.

Baik Ade Muslimat, Indra Kertati maupun Ela Safputri, tidak mengungkap aspek disain sistem pemilu dan sistem kepartaian sebagai penghambat rendahnya keterwakilan perempuan. Secara sederhana, sistem kepartaian sebagai variabel terpengaruh, pembatasannya perlu mengikuti metode “*electoral threshold*” (pembatasan partai politik peserta pemilu) dan metode “*parliamentary threshold*” (pembatasan parpol masuk parlemen), melalui rekayasa sistem pemilu sebagai variabel pengaruh.

Merujuk kepada pengalaman diberbagai negara seperti Rwanda, Inggris Canada, New Seland dan India, menunjukkan bahwa keberhasilan keterwakilan perempuan selalu didahului dengan “*electoral engineering*” (perekayasa sistem pemilu) atau lebih tepatnya reformasi/inovasi sistem dan teknis pemilu yang memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih, Azizah (2014).

Perekayasa sistem pemilu, sejalan dengan metode demokrasi yang dikemukakan oleh Joseph A. Schumpeter bahwa metode demokrasi adalah pengaturan kelembagaan terkait dengan keputusan-keputusan politik menyangkut kesadaran akan kebaikan bersama yang diputuskan oleh masyarakat sendiri melalui pemilihan individu-individu untuk melaksanakan kehendak mereka, Joseph A. Schumpeter (2013:411).

Terkait dengan hal itu, menurut pandangan Peters dikutip Moh. Fajar Shodiq Ramadlan dan Tri Hendra Wahyudi, pendekatan institusionalisme baru (Rational Choice Neoinstitutionalism, RCN) mencerminkan banyak vitur untuk memahami politik, dismping juga memberi kemajuan pada studi politik dari sejumlah teori dan analisis politik. Pendekatan institusionalisme baru melihat lebih jauh dan mencoba untuk mencari tahu apakah perbedaan-perbedaan tersebut benar-benar berbeda, dan jika demikian bagaimana mengatur kehidupan politik yang berbeda tersebut? Apakah perbedaan-perbedaan tersebut lantas menciptakan perbedaan dalam kinerja pemerintah? Pertanyaan-pertanyaan kritis tersebut lebih jauh juga merefleksikan bahwa pendekatan institusionalisme baru juga melihat bagaimana sebuah sistem, struktur dan lembaga-lembaga tersebut direkayasa dan berinteraksi sedemikian rupa mencapai tujuan tertentu (Moh. Fajar Shodiq Ramadlan dan Tri Hendra Wahyudi, 2016). Tujuan institusionalisasi politik ini adalah membuat institusi politik menjadi lebih akuntabel, transparan, terkontrol, responsive, partisipatif dan berpijak pada *rule of law*. (Galuh Kartiko, 2009).

Perekayasa sistem pemilu, (*Electoral Engineerin*), istilah rekayasa dalam hal ini mengandung konotasi netral, muncul pertama kali sebagai judul buku yan ditulis Pippa Norris pada tahun 2004, yakni *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavoir*. Maksud dari perekayasa sistem pemilu adalah sebagai upaya mengadopsi berbagai aspek besaran dapil, model pencalonan, model penyuaaraan dan formula pemilihan dan/atau penetapan calon terpilih ke dalam undang-undang yang mengatur pemilu untuk membangun tatanan politik demokrasi yang dikehendaki.

Maksud dari beberapa variabel dalam pelaksanaan sistem pemilu yang demokratis yakni, tersedianya kesempatan bagi setiap warga negara untuk

berpartisipasi, memungkinkan setiap pemilih dapat menentukan pilihannya tanpa adanya intimidasi, mampu menyediakan mekanisme dimana partai-partai berkompetisi secara sehat dan fair, serta mengadakan pemilu sebagai sarana damai untuk menadakan suatu perubahan, Efriza (2012: 355).

Pada tingkatan yang paling dasar, sistem pemilu mengkonversi perolehan suara dalam sebuah pemilihan umum menjadi kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel-variabel kuncinya adalah rumusan pemilu yang digunakan (apakah sistem pluralitas/mayoritas, proporsional, campuran atau sistem lain lain yang dipakai, dan rumusan matematis apa yang dipakai untuk menghitung alokasi kursi), struktur penguatan suara (yakni, apakah memilih orang/kandidat atau partai dan apakah pemberi suara membuat pilihan tunggal atau mengungkapkan serangkaian preferensi) dan besaran daerah pemilihan (Andrew Reynold, 2016).

Dengan demikian, penelitian ini dianggap penting sebagai pemaknaan kembali demokrasi perwakilan serta evaluasi terhadap disain sistem pemilu dalam hal pengoperasian variabel teknis serta sistem kepartaian yang berkaitan dengan kebijakan afirmasi tiga puluh persen kuota perempuan, sehingga dapat menjamin perempuan terpilih, selanjutnya menjadi corong politik kelompok perempuan di DPR untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingan mereka.

Metode

Jenis penelitian yang digunakan adalah *literature review* yang berisi ulasan dan rangkuman pemikiran dari beberapa sumber pustaka tentang topik yang dibahas. Disain penelitiannya menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan mengembangkan pengertian, konsep-konsep, teori tentang kebijakan afirmasi, selanjutnya melakukan tinjauan terhadap pengoperasian variabel teknis pemilu dan hambatannya yang terdapat dalam sistem pemilu di Indonesia, melalui data-data seperti buku-buku, jurnal hasil penelitian, naskah, dokumen atau sumber tertulis lainnya dan menghubungkannya dengan undang-undang pemilu. Creswel yang dikutip Rini Sulastri (2020), menjelaskan bahwa tujuan dari *literature review* berkaitan erat dengan penelitian yang dilakukannya, dengan menghubungkannya terhadap literature-literatur yang ada, untuk mengisi gap yang belum terbahas, Rini Sulastri (2020).

Hasil dan Pembahasan

1. Hambatan Pengoperasian variabel teknis pemilu tidak langsung terhadap deajat keterpilihan perempuan di DPR

Menurut Andrew Reynolds, sistem pemilihan umum merupakan sesuatu yang penting karena sistem pemilu merupakan sarana rakyat. Sistem pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan kandidat (Lili Romli, 2019). Menurut Miriam Budiarjo, secara umum bentuk sistem pemilu dapat dikelompokkan berdasarkan dua prinsip pokok, yaitu "*single-member*

constituency" (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, biasanya disebut sistem Distrik) dan "*multimember constituency*" (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, biasanya dinamakan proporsional representation atau sistem perwakilan berimbang) dan sistem campuran atau semi proporsional (Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2015).

Sedangkan *Affirmasi action* (kebijakan afirmasi) sendiri merupakan salah satu jenis "*fast-track policies*" yang dapat diambil untuk memperkuat upaya penguatan partisipasi politik kaum perempuan. Dasar pemikiran kebijakan ini adalah agar kaum perempuan dapat memiliki kekuatan untuk dapat mempengaruhi (*influential voice*) berbagai institusi yang didominasi oleh kaum laki-laki, maka secara kualitatif, harus mencapai apa yang disebut sebagai "*critical mass*", Aziza Aulia. *et.al.* (2022).

Indonesia sampai saat ini masih menganut sistem multi partai, yakni terdapat lebih dari satu partai politik yang bersaing dalam pemilu, (Dian Agung Wicaksono, 2014). Hal ini dapat dibuktikan melalui dokumen data pemilu yang bersumber dari KPU untuk partai politik peserta pemilu (P4), pasca dikeluarkannya *affirmative action*, berturut-turut dari pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik, tahun 2009 sebanyak 38 partai politik, tahun 2014 sebanyak 16 partai politik, tahun 2019 sebanyak 16 partai politik dan pemilu tahun 2024 sebanyak 18 partai politik.

Terkait dengan sistem kepartaian, Maurice Duverger, menggolongkan sistem kepartaian menjadi tiga, yaitu sistem partai tunggal, sistem dwi partai dan sistem banyak partai (Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, 2015). Menurut Richard Matland, bahwa sistem pemilu proporsional dan pengoperasian variabel teknis pemilu tidak langsung seperti pembatasan partai politik dan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*). Pembatasan partai politik paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Berdasarkan logika matematika dari Richard Matland, dapat dijelaskan pengoperasionalan variabel teknis pemilu tidak langsung seperti pembatasan partai politik paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen.

Alasannya menurut Matland, jika jumlah partai politik peserta pemilu sedikit, peluang keterpilihan perempuan besar, karena perolehan kursi terkonsentrasi hanya pada beberapa partai politik. Dalam hal ini berlaku kecenderungan, semakin banyak kursi yang didapatkan partai politik, semakin besar pula calon perempuan terpilih. Sebaliknya, bila perolehan kursi tersebar ke banyak partai politik, peluang perempuan lebih kecil karena partai politik yang hanya mendapat sedikit kursi (katakanlah satu atau dua kursi) cenderung tidak menyertakan calon perempuan di dalamnya.

Dengan demikian, untuk meningkatkan peluang calon perempuan terpilih, pertama; perlu adanya pembatasan partai politik peserta pemilu (*electoral threshold*) dengan rumusan pengaturan ada *threshold* dan dalam angka cukup besar; kedua, pembatasan partai politik peserta parlemen (*parlementary threshold*) dengan alasan semakin sedikit partai politik masuk parlemen, semakin besar peluang calon perempuan terpilih. Rumusan pengaturannya, ada *threshold* dan dalam angka cukup besar, (Ramlan Surbakti, *et.al.*, 2011).

2. Hambatan Pengoperasian variabel teknis pemilu langsung terhadap keterpilihan perempuan di DPR

Untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi, Douglas W. Rae mengidentifikasi empat variabel sistem pemilu, : (1) besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), (2) metode pencalonan (*candidacy*), (3) metode pemberian suara (*balloting*), (4) formula perolehan kursi dan calon terpilih (*electoral formulae*), (Lili Romli, 2019).

Untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi, Douglas W. Rae mengidentifikasi empat variabel sistem pemilu, : (1) besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), (2) metode pencalonan (*candidacy*), (3) metode pemberian suara (*balloting*), (4) formula perolehan kursi dan calon terpilih (*electoral formulae*), (Lili Romli, 2019).

- a. **Pembentukan daerah pemilihan (dapil).** Dalam sistem proporsional, jumlah kursi selalu banyak (*multi-member constituency*). Didik Supriyanto dan August Mellaz (2011:11), menjelaskan bahwa jumlah kursi di setiap dapil, terdapat tiga tipe dapil yaitu: pertama, kursi kecil (2-5 kursi); kedua, menengah (6-10 kursi); ketiga, kursi besar (lebih dari 11 kursi). Dalam undang-undang pemilu nomor 7 tahun 2017, pasal 187 ayat 2, dijelaskan jumlah kursi setiap daerah pemilihan untuk anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Pasal 189 ayat 2, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD provinsi paling sedikit 3 (tiga) dan paling banyak 12 (dua belas) kursi. Pasal 192 ayat (2), jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi. Jumlah kursi tersebut bertipe menengah untuk daerah pemilihan anggota DPR, sedangkan jumlah kursi untuk daerah pemilihan provinsi dan kabupaten kota bertipe banyak.

Menurut Hasyim dan Cahyono, besaran daerah pemilihan ada hubungannya dengan sistem kepartaian yang terbentuk. Oleh karena itu, besar-kecilnya daerah pemilihan terhadap sistem multi partai, sederhana, moderat, ekstrim, terletak pada efeknya bagi sebaran perolehan kursi partai yang dihasilkan oleh sistem pemilu. Oleh karena itu, pilihan besaran daerah pemilihan yang mana yang digunakan terkait dengan tujuan apa yang ingin diperoleh. Jika ingin memperluas sifat "*representativeness*" pemilu proporsional, maka penerapan besaran daerah pemilihan harus luas. Sedangkan jika tujuannya untuk menyederhanakan sistem kepartaian, daerah pemilihannya adalah sedang dan/atau kecil ((Lili Romli, 2019).

Dalam realitasnya, hasil pemilu legislatif beberapa periode hingga pemilu tahun 2024, tipe dapil berkursi besar, tidak menjamin derajat keterpilihan perempuan.

- b. **Metode pencalonan.** Metode pencalonan dalam sistem proporsional dibedakan atas daftar tertutup (*close list PR*) dan daftar terbuka (*open list PR*) serta MMP dan STV, (Jovano Deivid Oleyver Palenewen dan Murniyati Yanur,

2022). Menurut pandangan, Sekretariat Bersama (sekber) kodifikasi UU pemilu, tetap dipertahankannya sistem proporsional terbuka dalam pemilu 2019, yang mengungkapkan beberapa alasan, salah satunya adalah bahwa sistem proporsional daftar terbuka terbukti mampu meningkatkan jumlah perempuan di parlemen (Lili Romli, 2021). Hal itu sangat berbeda dalam pandangan Matland yang menyimpulkan, metode pencalonan tertutup justru menguntungkan perempuan, lebih-lebih bila calon disusun secara selang-seling atau zigzag: calon laki-laki calon perempuan atau calon perempuan calon laki-laki, karena dengan daftar calon tertutup pemilih hanya memilih partai politik dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor urut; jika partai politik meraih sedikitnya dua kursi, dapat dipastikan terdapat perempuan di dalamnya, (Ramlan Surbakti, *et.al*, 2011).

Persoalannya, di Indonesia metode pencalonan menggunakan daftar terbuka (*open list PR*). Hal ini sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 7 tahun 2017, pasal 353 ayat (1) menyatakan pemberian suara untuk pemilu dilakukan dengan cara: (a), mencoblos satu kali pada nomor, nama, foto pasangan calon atau tanda gambar partai politik pengusul dalam satu kotak pada surat suara untuk pemilu presiden dan wakil presiden; pada huruf (b) mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik, dan/atau nama calon pada anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota. Dapat dikemukakan, bahwa metode pencalonan menggunakan daftar terbuka (*open list PR*), tidak menjamin keterpilihan perempuan di DPR.

Mayoritas sistem daftar proporsional di dunia bersifat tertutup, yaitu urutan kandidat yang dipilih dalam daftar ditetapkan oleh partai yang bersangkutan. Ada aspek negatif dari daftar tertutup, yaitu para pemilih tidak memiliki peran dalam menentukan siapa wakil dari partai mereka. Oleh karena itu, untuk mengatasi aspek negatif dari daftar tertutup, varian dari sistem proporsional daftar terbuka dapat digunakan. Kebanyakan sistem proporsional di Eropa Barat menggunakan daftar terbuka, dimana para pemilih bisa menunjukkan tidak hanya partai unggulan mereka tetapi juga kandidat unggulan mereka dalam partai politik (Andrew Reynolds dalam Lili Romli, 2019). Namun jika ingin memperluas sifat "*representativeness*" pemilu proporsional, untuk peningkatan keterwakilan perempuan, maka sistem pemilu proporsional perlu dimodifikasi.

- c. **Metode pemberian suara (*balotting models*)**, yang terkait langsung dengan metode pencalonan. Bagaimanapun metodenya, berdasarkan pengalaman di banyak negara, metode memberikan suara kepada parpol adalah yang paling menguntungkan perempuan, (Ramlan Surbakti, *et.al*. 2011).

Persoalannya dalam regulasi pemilu di Indonesia, metode pencalonan

menggunakan *open Lis PR* dan metode pemberian suara, memilih parpol dan calon. Metode ini dianggap merugikan perempuan karena memberikan peluang terpilih sangat kecil.

Oleh karena itu, dengan mengadopsi pandangan dari Andrew Reynold *et.al*, yang menyatakan disamping pilihan atas sistem pemilu, ada sejumlah strategi lain yang bisa digunakan untuk meningkatkan jumlah perwakilan perempuan. Misalnya di Rwanda, 24 perempuan dipilih dengan pemungutan suara khusus perempuan, mencapai 30 persen kursi.

d. Formula pembagian kursi/atau penentuan calon terpilih. Artinya, rumus yang digunakan untuk menentukan siapa atau partai politik apa yang memenangkan kursi di suatu daerah pemilihan. Sistem pemilihan umum dengan Dapil berwakil tunggal (*single-member constituency*) setidaknya-tidaknya menggunakan dua alternatif metode pembagian kursi, yaitu formula mayoritarian, dan formula pluralitarian. Sistem pemilihan umum yang menggunakan formula mayoritarian mengkategorikan seorang calon sebagai calon terpilih apabila memperoleh suara sah yang melebihi kombinasi suara sah yang diperoleh calon lain. Konkritnya, formula mayoritarian menetapkan jumlah suara sah lebih dari 50% (suara terbanyak, mayoritas) sebagai jumlah minimal yang harus dicapai oleh seseorang untuk dinyatakan sebagai calon terpilih. Sistem pemilihan umum yang menggunakan formula pluralitarian mengkategorikan seorang calon sebagai calon terpilih apabila memperoleh suara sah yang melebihi jumlah suara sah masing-masing calon lain. Konkritnya, formula pluralitarian menetapkan jumlah suara sah yang 'lebih banyak' sebagai jumlah suara minimal yang harus dicapai untuk dapat dinyatakan sebagai calon terpilih.

Formula pluralitarian acapkali juga disebut sebagai First Past the Post, (FPTP). yaitu: pertama, metode kuota, diantaranya yang banyak dipakai adalah varian Hamilton/Hare/Niemeyer; dan kedua, metode divisor dengan varian metode d'Hont dan metode Webster/Sainte Lague (Ramlan Surbakti, 2012), artikel, tidak dipublikasi.

Formula Sainte-Lague untuk membagi kursi setiap dapil kepada setiap partai politik peserta pemilu (P4) yang memenuhi ambang batas dengan cara membagi suara P4 dengan bilangan ganjil secara berurutan 1,3,5,7,9,11 dan seterusnya sesuai dengan jumlah kursi di setiap dapil (*divide by sequential odd numbers*). Dasar hukum metode Sainte Lague adalah pasal 415 ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, bahwa dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3;5;7;9; dan seterusnya. Metode konversi suara Sainte-Lague murni yaitu tata cara penghitungan suara yang dilakukan dalam satu tahap perhitungan saja dengan

menerapkan bilangan pembagi berangka ganjil (Agus Dedi, 2019).

Metode Sainte-Lague menguntungkan perempuan, tetapi tidak menjamin dapat terpilih, Ramlan Surbakti, (2012), artikel, tidak dipublikasi. Selanjutnya menurut Ramlan Surbakti (2011), kelemahan disain sistem pemilu, yang terkait dengan kebijakan afirmasi meningkatkan keterwakilan perempuan di Indonesia, hanya terpusat pada formula pemilihan, sementara variabel teknis pemilu lainnya dianggap merugikan.

Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa kebijakan afirmasi, tiga puluh persen kuota perempuan dalam sistem pemilu demokratis di Indonesia, sejak regulasi pemilu ditetapkan dan diterapkan hingga menghadapi pemilu tahun 2024, (kebijakan khusus tersebut) tidak dapat mejamin derajat keterpilihan perempuan di DPR.

Persoalan yang berkaitan dengan *affirmasi action* yang dianggap belum berpihak terhadap derajat keterpilihan calon perempuan di parlemen Indonesia, yakni: pertama, sistem kepartaiannya masih menggunakan tiopologi sistem kepartaian multi partai atau pluralism ekstrim, hal ini sudah tentu tidak dapat menjamin derajat keterpilihan perempuan di DPR dan DPRD. Kedua, pencalonan dalam sistem proporsional menggunakan daftar terbuka (*open List PR*), hal ini dapat merugikan perempuan karena belum tentu terpilih. Ketiga, metode pencalonan menggunakan *open Lis PR* dan metode pemberian suara, memilih parpol dan calon. Metode ini dianggap merugikan perempuan karena memberikan peluang terpilih sangat kecil. Keempat, dengan melihat beberapa banyak parpol yang memperoleh kursi di setiap dapil, metode Sainte Lague menguntungkan calon perempuan tetapi tidak menjamin dapat terpilih. Kelima, kebijakan afirmasi, meningkatkan perempuan, hanya terpusat pada formula pemilihan, sementara variabel teknis lainnya dianggap merugikan.

Agar perempuan dapat terpilih, variable teknis pemilu lain dapat digunakan, selain kuota nomor urut, yaitu penerapan pembatasan parpol masuk parlemen (*parliamentary threshold*) yang lebih ketat, menuju penyederhanaan sistem kepartaian berdasarkan sistem pemerintahan dan kondisi masyarakat Indonesia yang majemuk. Caranya, tidak diijinkan kembali diadakan pembentukan partai politik baru peserta pemilihan umum untuk periode selanjutnya. Dapat disarankan pula menggunakan variabel teknik pemilu "kuota kursi" (*reserved seat*) yang biasanya ditetapkan melalui konstitusi seperti yang dilakukan di 11 negara di Amerika Latin, Perancis, Belgia, dan Italia, yang menetapkan antara 10% sampai dengan 40% dari total kursi yang ada, serta dengan mengikuti pengalaman diberbagai negara seperti Rwanda, Inggris Canada, New Seland dan India, menunjukkan bahwa keberhasilan keterwakilan perempuan selalu didahului dengan "*electoral engineering*" (perekayasaan sistem pemilu) atau reformasi/inovasi sistem dan teknis pemilu yang memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih. *Electoral engineering* (perekayasaan sistem pemilu), selain kuota kursi (*reserved seat*) dapat pula dilakukan dengan pembentukan organisasi oleh perempuan sendiri sebagai wadah untuk perempuan memilih

perempuan di luar dari organisasi partai politik. Perekrutan sistem pemilu tersebut diyakini dapat meningkatkan derajat keterpilihan perempuan di DPR karena yang memilih adalah perempuan sendiri.

Referensi

- Agustyati, Khoirunnisa Nur, (2020), "*Arah Kebijakan Afirmasi Perempuan Dalam R UU Pemilu Representasi Deskriptif Vs Representasi Substantif.*" Jurnal Keadilan Pemilu.
- Ardiansa, Dirga, (2016), "*Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia.*" Jurnal Politik.
- Aulya, Aziza, Moenta, Andi Pangerang, Halim, Hamzah. *Perempuan dan Politik: Menakar Kebijakan Affirmative Action dalam Sistem Kepartaian.* Jurnal Amanna Gappa.
- Azizah, Nur, (2014), "*Dilema Demokrasi Liberal: Hambatan Normatif, Institusional dan Praktikal dalam Pemberlakuan Kuota Perempuan di Indonesia.*" Jurnal Hubungan Internasional.
- Dedi, Agus, (2019), "*Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak 2019.*" Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan.
- Efriza, (2012), *Political Explorer. Sebuah Kajian Ilmu Politik.* Alfabeta. Bandung.
- Hasanah, Ulfatun & Musyafak, Najahan. *Gender dan Politik: Keterlibatan Perempuan Dalam Pembangunan Politik.* Sawwa: Jurnal Studi Gender, 12(3).
- Kertati, Indra, (2019), "*Quo Vadis: Kebijakan Afirmasi Kuota 30% Bagi Perempuan di Legislatif.*" Mimbar Administrasi.
- Kiftiyah, Anifatul, (2019), "*Perempuan dalam partisipasi politik di Indonesia.*" Yinyang: Jurnal Studi Islam Gender dan Anak.
- Muslimat, Ade, (2020) "*Rendahnya Partisipasi Wanita di Bidang Politik.*" Jurnal Studi Gender dan Anak.
- Palenewen, Jovano Deivid Oleyver, and Murniyati Yanur, (2022) "*Penerapan Sistem Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi.*" Wacana: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Interdisiplin.
- Reynolds, Andrew, *et.al.* (2016). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional,* IDEA, Jakarta: Perludem.
- Rahmatunnisa, Mudiyati. *Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia.* Jurnal Wacana Politik, 2016.
- Romli, Lili. ((2021) "*Perdebatan Sistem Pemilihan Umum Legislatif Pada Pemilu Serentak 2019.*" 237-256.
- Sukriono, Didik, (2009), "*Menggagas sistem pemilihan umum di Indonesia.*" Konstitusi Jurnal 2.1 (2009).
- Schumpeter A. Joseph. (2013) "*Capitalism. Sosialism & Democracy*". Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Supriyanto, Didik dan Melaz, August. (2011), "*Ambang Batas Perwakilan. Pengaruh Parliementary Threshold Terhadap Penederhanaan Sistem Kepartaian dan*

- Proorsionalitas Hasil Pemilu*". Perludem. Jakarta.
- Surbakti, Ramlan, Supriyanto, Didiek, Asy'ari, Hasyim, (2011) "*Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi.*" Partnership for Governance Reform Indonesia. Jakarta.
- Sulastri, Rini, (2020), "*Hambatan dan Tantangan Perempuan Anggota Legislatif Pasca Affirmative Action.*" Jurnal Khasanah Multidisiplin.
- Surbakti, Ramlan, *Metode Pembagian Kursi Dalam Sistem Pemilu Proporsional.* 2012. Artikel. Tidak dipublikasi.
- Syafputri, Ella. (2014), "*Keterwakilan perempuan di parlemen: Komparasi Indonesia dan Korea Selatan.*" Global South Review.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Wicaksono, Dian Agung, (2014), "*Reformulasi Metode Konversi Suara Menjadi Kursi dalam Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia.*" Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional.