



---

*CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.*

---

## **CSIS Commentaries PSC-007-ID**

*16 Juli 2020*

# **Agenda Reformasi Kepartaian: Membangun Partai yang Demokratis dan Meningkatkan Representasi Politik Perempuan**

Arya Fernandes

*Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Indonesia*  
arya.fernandes@csis.or.id

Noory Okthariza

*Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS Indonesia*  
noory.okthariza@csis.or.id

Ada dua isu utama yang bisa didorong dalam perubahan Undang-Undang Pemilu dan UU partai politik ke depan, yaitu mendorong pelembagaan partai yang demokratis dan transparan serta reformasi elektoral untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di

parlemen. Tulisan di bawah ini membahas pendekatan dan strategi yang bisa diadopsi untuk mendorong perubahan kebijakan di internal partai politik dan regulasi kepemiluan.

## Problem Internal Partai

Dalam 10 tahun terakhir, partai politik menghadapi beberapa kendala internal yang rumit dalam membangun demokratisasi dan kompetisi internal yang terlembaga. Pertama, perbedaan pilihan politik di internal membuat sejumlah partai pecah. Sering kali konflik politik tersebut terjadi karena proses pengambilan kebijakan di internal partai yang tidak demokratis.

Kedua, munculnya kepemimpinan pada satu atau beberapa orang dan minusnya suksesi politik secara berkala. Kepemimpinan tunggal tersebut menyebabkan jenjang karier politik ditentukan berdasarkan pola patron-klien. Penetapan kepengurusan atau pengisian jabatan strategis di dalam atau di luar partai, sering kali didasarkan pada faktor koneksi dan kedekatan personal dengan ketua umum partai, dibandingkan pengalaman, masa keanggotaan atau prestasi. Sebagian partai juga tidak memiliki *key performance indicator* (KPI) untuk mengevaluasi kinerja anggota dewan. Pergantian antar-waktu sering kali terjadi karena konflik internal, atau alasan administratif lainnya seperti anggota dewan pindah partai dan bukan karena performa yang buruk.

Ketiga, partai tidak memiliki sumber pendanaan yang tetap di tengah tingginya pembiayaan politik dalam pemilu. Rendahnya kemampuan partai dalam menghimpun dana dari masyarakat membuat partai politik bergantung pada sumber pendanaan lain di luar partai, atau memanfaatkan sumber pendanaan yang ilegal. Sejumlah kader partai politik juga banyak terlibat kasus korupsi politik. Data KPK per September 2019 menunjukkan tren kenaikan penindakan yang dilakukan KPK dalam 5 tahun terakhir. Penindakan naik drastis pada tahun 2018. Sebanyak 103 anggota DPR/DPRD ditindak KPK pada masa Pilkada Serentak 2018 atau setahun sebelum Pemilu 2019.

Di tengah problem internal tersebut, usaha untuk mendorong demokratisasi dan

kompetisi internal yang teratur menjadi sulit dilakukan. Seberapa pentingkah mendorong demokratisasi di internal partai politik? Dan apa yang mempengaruhi terbentuknya demokrasi internal?

Demokratisasi internal partai dipengaruhi oleh beberapa hal, di antaranya ketersediaan faksi-faksi politik yang terlembaga di internal partai dan model kepemimpinan politik di internal. Dalam kasus Indonesia, partai dengan faksi yang kuat biasanya mempunyai tingkat kompetisi yang teratur, dan kebijakan-kebijakannya biasanya mengakomodasi faksi-faksi lain. Dari sisi pengambilan keputusan, partai dengan faksi politik yang terlembaga memiliki kecenderungan lebih demokratis, dibandingkan kepemimpinan politik yang berpusat pada satu atau beberapa orang.

Keberadaan faksi juga mendorong munculnya kompetisi di internal yang sehat untuk mendapatkan sejumlah insentif politik. Cox (2000) menyebut sejumlah insentif politik yang memotivasi anggota partai bergabung dengan faksi tertentu, di antaranya, *endorsement* politik, *financial backing*, dan pengisian jabatan.

Faktor lainnya yang mempengaruhi tingkat demokratisasi internal biasanya adalah tingkat fragmentasi politik dan model kepemimpinan internal. Partai-partai dengan tingkat fragmentasi politik yang tinggi, biasanya memiliki kecenderungan lebih demokratis dibandingkan partai dengan kepemimpinan tunggal atau beberapa orang.

Sejumlah ahli menggunakan pendekatan yang berbeda untuk mengukur tingkat demokrasi internal di partai politik. Namun umumnya melihat dalam dua hal, yaitu (1) seberapa inklusif proses pengambilan keputusan dan proses pemilihan di internal partai (LeDuc, 2001; Bille, 2001 Rahat dan Hazan, 2001; Kittilson dan Scarrow, 2003; Rahat, 2013), dan (2) seberapa terdesentralisasi dan terdistribusi proses pengambilan kebijakan di internal partai (Bille, 2001; Kittilson dan Scarrow, 2003; Cross, 2013).

Proses pengambilan kebijakan yang inklusif dan demokratis umumnya dilihat dari model pemilihan ketua umum partai dan siapa yang mendapatkan hak suara dalam memilih ketua partai (apakah dipilih secara langsung oleh anggota, melalui pengurus atau sekelompok orang).

Di sejumlah negara, terdapat beberapa perbedaan. Negara-negara Nordik misalnya menerapkan standar pemilihan yang tinggi, meskipun terdapat perbedaan-perbedaan mekanisme pemilihan (Rahat, 2013). Sebagai contoh, Islandia misalnya, menggunakan *open primaries* yang memberikan hak suara kepada pemilih untuk berpartisipasi, Finlandia (*by law*) dan Denmark (*without law*) dalam *party primaries* hanya memberikan hak suara bagi anggota partai untuk bisa memilih. Di Belgia (*without law*) dan Jerman (*by law*) pada beberapa partai, di beberapa distrik memberikan hak suara bagi anggota dan beberapa lainnya hanya memberikan hak suara kepada delegasi.

Dalam 50 tahun terakhir, seperti ditulis Scarrow (2003), sebagian besar partai di sejumlah negara memberikan hak kepada anggota untuk dapat berpartisipasi dalam memilih kandidat dan memberikan kuota bagi representasi perempuan. Di Inggris misalnya, Partai Buruh dan Partai Konservatif meningkatkan keterlibatan anggota—dan belakangan—non anggota untuk terlibat dalam putaran final pemilihan.

Pengalaman di beberapa negara menurut Dalton dan Scarrow (2003) menunjukkan dari 74 data partai yang diteliti, 25% di antaranya memberikan hak suara bagi anggota partai. Mayoritas sebesar 42% masih memberikan hak suara kepada pengurus partai. Namun, sejak dekade 1960, kecenderungan pemilihan ketua partai menjadi semakin inklusif lebih lambat daripada nominasi kandidat dalam Pilpres. Dari 74 data partai yang tersedia, hanya sekitar 15 persen partai yang beralih menggunakan prosedur yang demokratis sejak tahun 1960 hingga 2000. Misalnya, Partai Liberal Demokrat di Jepang yang mulai memberikan

hak suara kepada anggota pada tahun 1979—dari sebelumnya hanya hak suara bagi anggota parlemen. Pada tahun 2001, partai itu mulai memberikan peluang bagi masyarakat untuk memberikan suaranya melalui *electoral college*.

Demokratisasi harus diiringi dengan penguatan pendanaan internal partai. Pasalnya demokratisasi mempengaruhi meningkatnya biaya pemilihan di internal partai karena melibatkan banyak orang dan banyak aktivitas politik untuk melakukan pemilihan secara demokratis. Besarnya biaya ditentukan oleh beberapa hal, seperti model sosialisasi, lamanya kampanye, tingkat kompetisi, dan jumlah pemilih. Untuk menghindari munculnya donasi ilegal dan potensi korupsi, ke depan perlu di atur soal pembiayaan politik internal dalam regulasi partai politik. Model tersebut sudah diterapkan di beberapa negara seperti di Kanada dan Inggris (Scarrow, 2013).

Penambahan alokasi pendanaan adalah jalan agar partai dapat mandiri dari donasi eksternal. Dari sisi kebutuhan biaya, memang dana partai politik untuk melakukan operasional partai, melakukan pendidikan dan sosialisasi politik serta kampanye pemilu cukup besar. Sensus Nasional yang dilakukan CSIS (2016) terhadap empat partai politik (PDI Perjuangan, Gerindra, Demokrat, dan PAN) menunjukkan rata-rata biaya operasional bulanan per partai hampir Rp 4 miliar/bulan, dengan asumsi rata-rata Rp 7.500.000/bulan/daerah. Berarti dalam setahun partai butuh sekitar Rp 48 miliar untuk membiayai dana operasional seluruh kabupaten/kota se-Indonesia. Angka di atas baru pendanaan untuk membiayai operasional bulanan kantor, dan belum termasuk biaya sosialisasi, pendidikan kader dan biaya kampanye.

Selain kecenderungan yang kurang terbuka dan demokratis, partai politik kita lama kelamaan juga semakin tersentral. Peran dan kewenangan pimpinan pusat partai (DPP) menjadi sangat besar. Kecenderungan sentralistis tersebut tampak dari perilaku partai dalam memutuskan perkara-perkara politik di daerah, seperti

pencalonan kepala daerah, pencalonan pimpinan dewan dan pencalonan caleg. Kebijakan seleksi calon kepala daerah sering diveto oleh pimpinan pusat partai.

Dari sisi regulasi, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah memperkuat sentralisasi kebijakan partai. UU memberikan peran yang besar kepada pimpinan pusat partai dalam hal persetujuan terhadap calon kepala daerah yang diusung partai.

Kebijakan desentralisasi dalam pengambilan keputusan di internal partai perlu didorong agar daerah-daerah semakin aktif dan terlibat dalam proses pembangunan di tingkat lokal. Dengan mendorong desentralisasi kebijakan akan membuat munculnya inisiatif dan inovasi baru dari pemimpin partai di tingkat daerah. Studi CSIS (2018) menunjukkan faktor kepemimpinan lokal yang kuat menjadi faktor penting dalam peningkatan kesejahteraan dan pembangunan di daerah.

### **Perbaikan**

Dalam perubahan UU Partai Politik ke depan, perlu didorong beberapa aspek. Pertama, revisi UU yang mendorong penguatan struktur organisasi partai, sistem keanggotaan dan rekrutmen politik. Dari sisi struktur organisasi partai, secara ideal, partai perlu memberikan otonomisasi bagi struktur partai di tingkat daerah untuk menentukan seleksi calon kepala daerah dan penentuan caleg lokal.

Dari sisi sistem keanggotaan, UU harus menetapkan syarat minimal keanggotaan partai bagi seseorang yang hendak dicalonkan menjadi caleg, seperti syarat pernah mengikuti jenjang kaderisasi di internal partai dan sudah menjadi kader partai untuk periode waktu tertentu. UU harus memastikan bahwa proses kandidasi dan rekrutmen dilakukan secara transparan dan demokratis untuk menghindari munculnya potensi politik uang dan korupsi politik di internal partai, seperti dengan membentuk tim panitia seleksi atau

memberikan hak bagi pengurus/anggota untuk terlibat dalam proses penentuan.

Kandidasi politik yang demokratis dapat mengurangi potensi korupsi di tubuh partai politik. Pembenahan harus dilakukan sejak proses seleksi dan kandidasi internal, seperti calon kepala daerah, anggota dewan dan ketua umum partai. Setidaknya ada beberapa proses yang rentan terjadinya praktik korupsi, yaitu: (1) penjangkauan dan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pemilukada; (2) penetapan daftar caleg tetap (DCT) dan nomor urut calon dalam pemilihan legislatif; (3) pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden; dan (4) pemilihan pimpinan partai untuk semua tingkatan.

Dalam hal pemilihan ketua partai, perlu dipertimbangkan pemberian hak suara bagi anggota partai. Selain menjadi lebih demokratis, juga bisa menekan penggunaan politik uang dan mengurangi terjadinya *deal* antara kandidat dengan ketua partai di daerah karena proses penjangkauan dilakukan secara terbuka melibatkan banyak orang.

Kedua, revisi UU sebaiknya juga mendorong demokratisasi internal partai politik yang memastikan adanya sirkulasi elit di internal partai secara berkala dan adanya pembatasan dan periodisasi masa jabatan ketua umum partai. Masa jabatan sebaiknya maksimal hanya 10 tahun, mengikuti masa jabatan presiden. Hal tersebut menjadi penting untuk menciptakan regenerasi dan sirkulasi politik secara teratur.

Ketiga, mendorong penambahan alokasi bantuan pendanaan bagi partai politik agar partai menjadi lebih otonom. Penambahan alokasi penting untuk mendanai kegiatan partai di luar aspek yang telah diatur dalam PP No. 1 tahun 2018. Berdasarkan PP, alokasi bantuan keuangan sebesar Rp 1.000 (seribu rupiah) per suara sah di tingkat nasional hanya ditujukan untuk pendidikan politik dan kebutuhan sekretariat.

Membuat partai menjadi lebih demokratis dan transparan perlu terus didorong. Hampir

semua posisi politik (caleg, kepala daerah, presiden, sejumlah pimpinan lembaga negara, dan lainnya) ditentukan oleh partai politik. Kebijakan yang demokratis dan transparan di internal partai akan mempengaruhi kualitas rekrutmen pejabat publik.

### **Representasi Politik Perempuan: Pelajaran dan Strategi ke Depan**

Salah satu isu yang perlu terus didorong untuk perbaikan politik elektoral di Indonesia adalah bagaimana meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen. Upaya meningkatkan keterwakilan perempuan sudah dilakukan sejak setidaknya tahun 2004. Saat itu pemerintah dan DPR menyetujui alokasi kuota gender 30 persen kepada setiap partai politik lewat UU Pemilu Nomor 12/2003.<sup>1</sup>

Pada awal penerapannya, alokasi kuota gender ini banyak menuai kritik. Kritik sebagian didorong karena ia bersifat himbuan belaka tanpa *enforcement* bagi parpol yang tidak memenuhi kuota 30 persen. Selain itu tidak ada perintah yang menjelaskan bagaimana nomor urut calon ditentukan. Dengan sistem pemilu setengah terbuka di mana faktor nomor urut adalah kunci keterpilihan, ketiadaan aturan tentang bagaimana kandidat perempuan dicalonkan membuat perempuan sulit kompetitif. Alhasil jumlah perempuan yang mencalonkan diri rendah, dan hanya 11.8 persen perempuan yang terpilih di Pemilu 2004. Tetapi ini masih lebih baik dibandingkan Pemilu pertama pasca orde baru tahun 1999 yang dilaksanakan tanpa kuota gender. Saat itu jumlah keterpilihan perempuan ada di angka 8.8 persen.

Perbaikan desain Pemilu yang lebih ideal terjadi pada 2009. Ketika itu UU Pemilu yang baru mewajibkan setidaknya ada satu kandidat

perempuan pada tiga nomor urut pertama. Aturan ini dibarengi dengan sanksi tegas bagi parpol yang tidak *comply* dengan aturan; larangan mengikuti Pemilu. Jumlah perempuan yang terpilih di 2019 meningkat drastis menjadi 18.3 persen. Tetapi keberhasilan ini kemudian mulai dipertanyakan karena dengan aturan yang sama pada Pemilu 2014, persentase keterpilihan calon perempuan justru turun menjadi 17.3 persen. Sebagian menganggap, selain faktor-faktor sosio-kultural yang dianggap patriarkis,<sup>23</sup> calon perempuan lebih dirugikan oleh menguatnya faktor politik uang dan klientisme antara kandidat dan pemilih dibandingkan calon laki-laki.<sup>4</sup>

Tetapi yang barangkali agak mengejutkan, pada Pemilu 2019 angka keterpilihan perempuan kembali meningkat menjadi 20.5 persen. Angka ini setara dengan 118 dari total 575 kursi anggota dewan terpilih. Tanpa ada perubahan berarti terkait pasal kuota gender sejak Pemilu 2009, selain dari tanda-tanda bahwa perhatian dan kesadaran publik terhadap isu gender semakin menguat seiring waktu, angka 20.5 persen adalah capaian tertinggi sepanjang penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Menurut laporan *Inter-Parliamentary Union*, Indonesia memang masih tertinggal dari rata-rata keterwakilan perempuan di level global yang mencapai 24.3 persen. Tetapi angka kita sudah di atas rata-rata untuk kawasan Asia dan Pasifik yang mencapai 20 dan 16.3 persen. Pencapaian kita juga jauh lebih baik dibandingkan negara-negara di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara. Menurut laporan tersebut, per Februari 2020, Indonesia menduduki peringkat 103 dari 190 negara (masih di bawah Filipina, Singapura, dan Vietnam).

<sup>1</sup> Pasal 65 UU Nomor 12/2003 berbunyi: "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%."

<sup>2</sup> Hillman, B. (2018). The limits of gender quotas: women's parliamentary representation in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 48(2), 322-338.

<sup>3</sup> Norris, P., & Inglehart, R. (2001). Women and democracy: Cultural obstacles to equal representation. *Journal of democracy*, 12(3), 126-140.

<sup>4</sup> Lihat Prihatini, E. S. (2019, May). Women's views and experiences of accessing National Parliament: Evidence from Indonesia. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 74, pp. 84-90). Pergamon.

Dari empat kali penyelenggaraan Pemilu dengan kuota gender, ada sejumlah pelajaran yang bisa kita ambil, dan barangkali juga berguna jika kita ingin memperbaiki desain sistem Pemilu ke depan. Pertama, kuota gender akan efektif manakala dibarengi dengan aturan pendukung yang jelas, yang dalam kasus Indonesia aturan pendukung ini adalah *placement mandate* alias penentuan nomor urut pencalonan. Dalam studi lintas negara oleh Schwindt-Bayer (2009),<sup>5</sup> kuota gender yang didesain secara khusus untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan memang pada akhirnya mengarah pada meningkatnya representasi kandidat perempuan di parlemen. Tetapi, masih menurut Schwindt-Bayer, efektivitas kuota ini tergantung dari desain aturannya; seberapa jauh kuota gender ini dibarengi dengan *enforcement mechanism* (seperti sanksi diskualifikasi bagi parpol dalam Pemilu) dan aturan-aturan yang mengatur nomor urut pencalonan. Studi tersebut juga menekankan pentingnya *placement mandate* dalam sistem proporsional terbuka seperti yang diterapkan di Indonesia. Ini karena dalam sistem terbuka, pemilih lebih mengandalkan faktor-faktor heuristik seperti nomor urut calon dan latar belakang kandidat ketika mencoblos di kotak suara.<sup>6</sup>

Penelitian Puskapol UI mengonfirmasi pentingnya faktor nomor urut ini. Pada Pemilu 2019, 48 persen kandidat perempuan yang terpilih adalah mereka yang berada di nomor urut 1.<sup>7</sup> Persentase keterpilihan menyusut seiring nomor urut yang semakin ke bawah: 25 persen perempuan terpilih di nomor urut 2; 12 persen di nomor urut 3; dan 15 persen keterpilihan untuk mereka yang berada di atas nomor urut 3. Hal yang sama terjadi di Pemilu 2014: 62.14 persen perempuan yang terpilih di

Pemilu 2014 ada di nomor urut 1; 16.96 persen di nomor urut 2; dan 4.46 persen di nomor urut 3.<sup>8</sup> Oleh karena itu penting mempertahankan *placement mandate* ini untuk menjaga peluang keterpilihan kelompok perempuan di Pemilu yang akan datang.

Pelajaran kedua terkait dengan bagaimana desain politik elektoral mempengaruhi peluang kandidat perempuan. Dalam studi komparatif representasi perempuan di Latin Amerika, Jones (2009) menjelaskan hubungan kuat antara sistem kuota dan pilihan sistem Pemilu. Sistem tertutup lebih kondusif mendorong partisipasi politik perempuan dibandingkan sistem proporsional.<sup>9</sup> Ini karena dalam sistem tertutup partai politik diberikan diskresi menentukan calon legislatif pilihan mereka di setiap Dapil. Jika diskresi ini dibarengi dengan provisi tambahan, misalnya, jika ada partai yang memperoleh tiga kursi atau lebih dalam satu distrik/dapil, maka satu kursi minimal diserahkan kepada kandidat perempuan – dengan cara ini jumlah kandidat perempuan terpilih bisa naik signifikan.

Tambahan lain, artikel tersebut menekankan peran *district magnitude* dalam perolehan suara perempuan. Apa pun sistem Pemilu, *district magnitude* dengan tingkat moderat sampai tinggi dianggap lebih inklusif bagi kandidat perempuan dibandingkan sistem *plurality* atau *first-past-the-post*. Ini karena biasanya kandidat perempuan diuntungkan dari sisa suara yang tidak habis dikonversi menjadi kursi oleh kandidat-kandidat kuat laki-laki. Dengan kata lain, jika *district magnitude* makin diperkecil, kemungkinan besar kursi akan dimenangkan oleh calon laki-laki yang mungkin dianggap lebih mengakar dan lebih layak di mata pemilih.

<sup>5</sup> Schwindt-Bayer, L. A. (2009). Making quotas work: The effect of gender quota laws on the election of women. *Legislative studies quarterly*, 34(1), 5-28.

<sup>6</sup> Prihatini, E. S. (2019). Women who win in Indonesia: The impact of age, experience, and list position. In *Women's Studies International Forum* (Vol. 72, pp. 40-46). Pergamon.

<sup>7</sup> <https://www.puskapol.ui.ac.id/infografis-pemilu-2019-nomor-urut>

<sup>8</sup> <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2019/11/Sistem-Elektoral-Indonesia%E2%80%94Mengapa-Perlu-Direformasi-November-2019.pdf>

<sup>9</sup> Jones, M. P. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative political studies*, 42(1), 56-81.

Tentu masih ada peluang bagi perempuan untuk terpilih dalam *district magnitude* yang kecil. Dengan asumsi bahwa pengecilan dapil akan merugikan kaum perempuan, maka kita bisa mendesain aturan tambahan untuk ‘membantu’ posisi mereka yang unik. Misalnya dengan mengubah bilangan pembagi pemilih. Dengan cara ini, konversi jumlah suara untuk satu kursi di satu dapil dibedakan antara kandidat perempuan dan kandidat laki-laki. Tetapi jika jumlah kursi dianggap cukup banyak, dan peluang bagi perempuan untuk bersaing dianggap cukup terbuka, pilihan yang berpotensi mengundang kontroversi ini bisa dihindari.

Hal ketiga yang juga penting dipahami adalah *nature* dari kebijakan afirmasi ini. Sejak 2004 hingga 2019, aturan kuota gender kita hanya mengatur dari segi *input* pencalonan, tetapi bersikap abstain terhadap *output* Pemilu. Kita tahu sebagian pihak masih ada yang menganggap bahwa representasi perempuan masih rendah di parlemen karena kuota 30 persen tidak pernah terpenuhi. Ini anggapan yang salah kaprah karena mengasumsikan jumlah representasi (*output*) harus sesuai dengan banyaknya pencalonan (*input*).

Tentu saja banyak di antara kita yang menginginkan representasi perempuan meningkat. Tetapi kuota 30 persen hanyalah batas pencalonan minimal yang harus dipenuhi oleh parpol. Akibatnya persentase kandidat perempuan di banyak parpol pada Pileg 2019 betul-betul ada di kisaran 30-an persen saja. Pada Pemilu terakhir, tiga besar partai dengan Caleg perempuan terbanyak adalah PKPI (55.9 persen), Garuda (48 persen), dan PSI (45.6 persen). Tetapi tiga partai ini terhalang jalan terjal ambang batas parlemen.

Jika kita mau menambah jumlah legislator perempuan tetapi tetap masih ingin mengatur dari segi *input*nya saja, hal tersebut bisa dilakukan dengan cara menaikkan jumlah

kuota. Prancis, misalnya, menerapkan sistem *parity*, di mana jumlah Caleg perempuan dan laki-laki yang dicalonkan setiap parpol harus seimbang 50 – 50 (persen). Efek dari penerapan sistem ini adalah jumlah legislator perempuan yang tinggi di Prancis, mencapai 40 persen per tahun 2019.<sup>10</sup> Negara lain yang menerapkan sistem *parity* adalah Meksiko. Pada 2014, reformasi konstitusi di Meksiko mewajibkan setiap parpol mencalonkan Caleg perempuan dan laki-laki dengan jumlah yang sama. Hasilnya pada Pemilu 2018, perempuan menguasai 48.2 persen kursi di parlemen dan 49.2 persen kursi di Senat (Meksiko ada di posisi lima besar negara dengan jumlah politisi perempuan terbanyak).<sup>11</sup>

Memang kuota 30 persen sudah menjadi standar umum yang digunakan di banyak negara. Tetapi sebagian negara mengambil sikap lebih progresif dengan menggunakan kuota untuk mengatur *output* pemilihan, alih-alih *input* pencalonan belaka seperti di Indonesia. Pengaturan dari segi *output* ini dilakukan dengan cara *reserved seat*, yakni sejumlah kursi yang memang dialokasikan secara khusus untuk kandidat perempuan. Ini mirip dengan model utusan golongan di DPR RI era Orde Baru. *Reserved seat* ini telah dilakukan di negara-negara seperti Bangladesh, Rwanda, Bolivia, dan Afganistan. Jumlah kursi yang dialokasikan pun bervariasi, mulai dari 15 sampai 50 persen. Selain itu ada juga *reserved seat* yang bersifat kondisional: jika ada parpol yang mendapat tiga kursi atau lebih di suatu dapil, minimal satu dari tiga kursi yang didapat harus diberikan kepada kandidat perempuan.

Penerapan aturan *reserved seat* di negara-negara di atas memang secara dramatis meningkatkan representasi politik perempuan. Tahun 1990, jumlah politisi perempuan di parlemen Bolivia dan Rwanda hanya 9 dan 17 persen. Pada 2015, angka representasi naik hingga mencapai mayoritas menjadi masing-masing 53 dan 64

---

<sup>10</sup> Laporan “Women in National Parliaments” dari Inter-Parliamentary Union: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

<sup>11</sup> *Ibid.*

persen (Rwanda dan Bolivia kini ada diposisi 1 dan 3 negara dengan jumlah representasi perempuan terbanyak di parlemen nasional).

Terakhir, masih terkait dengan *nature* aturan kuota gender, publik kiranya harus memahami bahwa kuota gender pada dasarnya adalah suatu kebijakan afirmatif. Dalam setiap kebijakan afirmatif, biasanya sudah dipahami alasan mengapa suatu kebijakan diambil. Meskipun pasti ada pro dan kontra, tetapi sebagian studi menunjukkan bahwa *efficiency lost* dari kebijakan afirmatif itu relatif kecil dan karenanya bisa diabaikan, dibandingkan potensi keuntungan yang bisa diraih.<sup>12</sup>

Karena inheren dalam suatu kebijakan afirmatif keinginan untuk meningkatkan aspek tertentu dari kelompok-kelompok yang dianggap termarginalkan, maka kaum pendukung kebijakan ini sebaiknya tidak terlalu terburu-buru menuntut perbaikan-perbaikan yang kurang realistis. Contoh dari tuntutan ini misalnya, membenturkan antara kuantitas dan kualitas dari kelompok afirmatif, seolah-olah kedua hal ini bisa didapat sekaligus dalam waktu singkat.

Ilustrasi yang paling sering digunakan terkait kebijakan afirmatif adalah yang terkait dengan kebijakan masuk perguruan tinggi (*college admissions*). Sejak berabad-abad di Amerika, mengenyam pendidikan di kampus dan perguruan tinggi papan atas dianggap sebagai privilese orang-orang kulit putih. Baru lah pada abad ke-20 kampus-kampus mulai secara aktif menerapkan kebijakan afirmatif bagi orang-orang kulit berwarna (kerap diistilahkan sebagai *race-conscious admissions*). Kebijakan ini dalam perjalanannya banyak ditentang karena dianggap memperkenalkan sejenis diskriminasi baru bagi kaum kulit putih. Tetapi Mahkamah Agung Amerika Serikat berulang kali

menyatakan bahwa seleksi berbasis ras dan etnis adalah sah dan tidak bertentangan dengan konstitusi.<sup>13</sup> Seleksi kampus kini tak melulu mengandalkan ukuran-ukuran akademis, tetapi juga faktor primordial seperti ras dan etnisitas. Dengan cara ini kampus menjaga inklusivitas dan keberagaman *civitas academica*, dua nilai yang relatif masih dijunjung tinggi di kampus-kampus Amerika. Dengan cara ini pula kampus memastikan peluang bagi mobilitas vertikal tetap terbuka bagi kelompok-kelompok marginal.

Sekalipun kontroversial, kabar baiknya ternyata kebijakan afirmatif di dunia pendidikan tak hanya memberikan keuntungan pada kelompok yang *underrepresented*. Laporan dari *the Century Foundation* menunjukkan bahwa sekolah dan kampus yang terintegrasi secara rasial dan kelas sosial ternyata memberikan keuntungan kognitif dan sosial yang lebih besar kepada para peserta didik.<sup>14</sup> Belajar berkelompok dengan orang berlatar belakang berbeda ternyata mendorong mahasiswa menjadi lebih kritis, kreatif, dan empatik. Kelas yang terintegrasi juga bisa mengurangi bias rasial dan *stereotype* antarmahasiswa, sekaligus memberikan pengalaman kelas yang unik yang lebih memuaskan bagi peserta didik.

Apakah dengan kebijakan afirmasi berumur puluhan tahun ini posisi sosial kelompok kulit berwarna di Amerika menjadi lebih baik? Mungkin tidak. Tetapi faktanya kebijakan ini tetap diteruskan dan kini menjadi norma dalam seleksi perguruan tinggi. Dan menariknya, sekali pun ia banyak ditentang, kita sulit menemukan debat yang membenturkan antara kuantitas vs. kualitas dalam seleksi perguruan tinggi. Paling banter, argumen utama penolak afirmasi perguruan tinggi adalah karena kebijakan tersebut berpotensi mencederai hak *equal treatment* yang seharusnya diberikan oleh

<sup>12</sup> Holzer, H., & Neumark, D. (2000). Assessing affirmative action. *Journal of Economic literature*, 38(3), 483-568.

13

<https://www.insidehighered.com/news/2016/06/24/supreme-court-upholds-consideration-race-admissions>

<sup>14</sup> <https://tcf.org/content/facts/the-benefits-of-socioeconomically-and-racially-integrated-schools-and-classrooms/?session=1&session=1>



negara kepada tiap individu, apa pun latar belakang sosial-ekonominya. Tetapi dua kelompok yang berselisih sepakat bahwa pada dasarnya menjaga keberagaman di dalam kelas dan perguruan tinggi secara umum memang diperlukan.

Dengan perspektif ini kita bisa mendudukan polemik kuantitas vs. kualitas yang kerap

disuarakan pendukung kuota gender, termasuk para aktivis perempuan: bahwa bersikap sinis terhadap kuantitas yang kian meningkat dari para politisi perempuan, seperti yang ditunjukkan akhir-akhir ini, justru pada dasarnya bertentangan dengan semangat dasar suatu kebijakan afirmatif.

**CSIS Indonesia, Pakarti Centre Building, Indonesia 10160**

**Tel: (62-21) 386 5532 | Fax: (62-21) 384 7517 | [csis.or.id](http://csis.or.id)**

**Politics and Social Change Commentaries Editors**

*Philips J. Vermonte, Vidhyandika Perkasa, Beltsazar Krisetya*