

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Pengertian Kebijakan

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Dye (dalam Abidin, 2012:5) menyebutkan kebijakan sebagai “pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Definisi ini dibuat dengan menghubungkan beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan. Easton (dalam Abidin, 2012:6) menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Tidak ada organisasi lain yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara itu, Lasswell dan Kaplan (dalam Abidin, 2012:6) yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai “program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

Menurut Ealau dan Prewit (dalam Suharto, 2010:7), kebijakan adalah “sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya”. Titmuss

(dalam Suharto, 2010:7) mendefinisikan kebijakan sebagai “prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu”. Kebijakan menurut Titmuss senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Agustino dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* mengutip pendapat Carl Friedrich yang mengartikan kebijakan sebagai berikut:

Kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. (Friedrich dalam Agustino, 2012:7).

Definis kebijakan yang diberikan Friedrich tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan yang meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan perilaku yang mempunyai maksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

Selanjutnya Heglo (dalam Abidin, 2012:6) menyebutkan kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau sebagai suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini

selanjutnya diuraikan oleh Jones (dalam Abidin, 2012:6) dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan, diantaranya:

1. Isi kebijakan yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*); bukan sesuatu tujuan yang sekedar diinginkan saja.
2. Rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
3. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
4. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. Dampak (*effect*), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

Berkaitan dengan definisi-definisi tentang kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan menurut Agustino (2012:8), yaitu :

1. Pada umumnya kebijakan perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan.
4. Kebijakan dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
5. Kebijakan, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Berdasarkan penjelasan tentang konsep dari kebijakan, maka kebijakan dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai suatu lingkup tindakan/kegiatan aktor dan pelaku pembuat kebijakan publik yang mempunyai maksud dan tujuan untuk mengatasi berbagai masalah dan juga menciptakan kesempatan-kesempatan yang ditetapkan atau disahkan oleh pemerintah dan dilaksanakan baik pemerintah sendiri atau kelompok lain untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut. Kebijakan yang dimaksud pada konteks penelitian ini adalah kebijakan Komisi Pemilihan Umum yang termuat dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang memberlakukan kuota 30 persen calon legislatif perempuan.

## **B. Dampak Kebijakan**

*Policy outcomes* atau dampak dari kebijakan publik menurut Agustino (2012:10) adalah “konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat, baik yang diinginkan atau yang tidak diinginkan, yang berasal dari apa yang dikerjakan atau yang tidak dikerjakan oleh pemerintah”. Menurut Islamy (2001:115), “dampak kebijakan adalah akibat-akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijaksanaan-kebijaksanaan”.

Wahab (2004:53) menyatakan bahwa hasil akhir kebijaksanaan adalah “akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan, sebagai konsekuensi dari

adanya tindakan atau tidak adanya tindakan dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat”.

Dampak kebijakan publik merupakan bagian dari evaluasi kebijakan publik yang memiliki perbedaan dengan *policy output* atau hasil dari kebijakan publik. Dampak kebijakan memfokuskan atau mencoba untuk menentukan pengaruh dari kebijakan dalam kondisi kehidupan yang sesungguhnya dari diberlakukannya suatu kebijakan publik. Dalam memahami dampak kebijakan publik, maka sedikitnya harus mengetahui apa yang ingin kita selesaikan dengan kebijakan yang dikeluarkan (objektivitas kebijakan) dan bagaimana usaha untuk melaksanakan program dari kebijakan publik tersebut (Agustino, 2012:191).

Menurut Agustino (2012:191-193), dampak dari kebijakan publik mempunyai beberapa dimensi, yaitu :

1. Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat.
2. Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain atau dapat disebut juga dengan eksternalitas atau *spillover effect*.
3. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
4. Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya.

Berdasarkan pendapat di atas, maka yang dimaksud dampak kebijakan publik dalam penelitian ini adalah keseluruhan efek yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan publik yang efeknya dapat mengakibatkan suatu perubahan yang terjadi akibat dari kebijakan publik, baik negatif maupun positif. Dampak kebijakan publik yang dimaksud pada konteks penelitian ini adalah dampak kebijakan yang dibuat Komisi Pemilihan Umum yang termuat dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang memberlakukan kuota 30 persen calon legislatif perempuan.

Menurut Agustiono (2012:191) dalam memantau keluaran serta dampak kebijakan harus diingat bahwa kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran (*target group*) adalah individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program, sedangkan penerima (*beneficiaries*) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut. Kelompok sasaran (*target group*) dalam kebijakan yang dibuat Komisi Pemilihan Umum yang termuat dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang memberlakukan kuota 30 persen calon legislatif perempuan adalah seluruh partai politik peserta pemilu yang mempunyai hak untuk mengajukan bakal calon legislatif. Dengan adanya kebijakan tersebut, partai politik peserta pemilu akan memenuhi paling sedikit 30 persen keterwakilan perempuan dalam daftar bakal calon legislatif yang diajukan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan penerima (*beneficiaries*) dari kebijakan tersebut adalah perempuan yang telah

memenuhi syarat sesuai undang-undang untuk menjadi anggota legislatif. Perempuan akan mendapatkan manfaat dari kebijakan ini karena partai politik peserta pemilu akan lebih memperhatikan keberadaan perempuan sebagai calon legislatif dalam daftar bakal calon legislatif yang akan diajukan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Kebijakan yang dibuat KPU ini memberikan konsekuensi kepada target sasaran kebijakan, yaitu partai politik peserta pemilu untuk melakukan rekrutmen calon legislatif dengan memperhatikan kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam setiap daftar bakal calon legislatif. Sedangkan penerima kebijakan, yaitu perempuan akan lebih termotivasi dan memberikan kemudahan dalam mengajukan diri sebagai calon legislatif. Dari penjelasan di atas, maka kebijakan yang dibuat Komisi Pemilihan Umum yang termuat dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang memberlakukan kuota 30 persen calon legislatif perempuan akan memiliki dampak kepada target sasaran kebijakan, yaitu partai politik peserta pemilu yang akan melakukan proses rekrutmen calon legislatif perempuan untuk mengisi kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Tentunya perempuan sebagai penerima manfaat dalam kebijakan ini akan mendapatkan keuntungan dari proses rekrutmen calon legislatif karena mempunyai kesempatan untuk mengisi kuota 30 persen keterwakilan perempuan.

Sesuai dengan penjelasan dalam latar belakang masalah, terdapat dugaan bahwa proses rekrutmen calon legislatif perempuan yang dilakukan partai

politik peserta pemilu untuk memenuhi kuota 30 persen keterwakilan perempuan tidak sesuai standardisasi proses rekrutmen yang biasa dilakukan partai politik tersebut. Hal ini mengakibatkan perempuan hanya sebagai pemenuhan persyaratan pengajuan bakal calon legislatif ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) sehingga partai politik tidak memikirkan kualitas dari calon legislatif perempuan yang direkrutnya. Maka daripada itu, penelitian ini akan memfokuskan dampak kebijakan *affirmative action* dalam PKPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang memberlakukan kuota 30 persen calon legislatif perempuan dengan mengukur kualitas hasil rekrutmen calon legislatif perempuan. Dengan mengukur kualitas hasil rekrutmen calon legislatif perempuan diharapkan mampu menentukan dampak dari kebijakan ini dari segi penerima manfaat (*beneficiaries*), apakah memberikan manfaat yang positif atau negatif dengan membandingkannya dengan tujuan dari dibuatnya kebijakan *affirmative action* kuota 30 persen keterwakilan perempuan.

Dampak kebijakan pada dasarnya berkaitan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi kelompok sasaran kebijakan, yaitu dari kondisi awal yang tidak dikehendaki menuju ke kondisi baru yang lebih dikehendaki (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:110). Berbagai perubahan yang muncul sebagai konsekuensi implementasi suatu kebijakan tersebut perlu diukur untuk dapat diketahui sejauh mana kinerja implementasi suatu kebijakan. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012:111), manfaat mengetahui dampak kebijakan adalah :



1. Untuk menguji implementasi suatu *pilot project* apakah dapat dikembangkan menjadi suatu program.
2. Untuk menguji *design* suatu program yang paling efektif sehingga ditemukan suatu cara untuk mengintegrasikan berbagai program.
3. Untuk menguji apakah modifikasi suatu program membuahkan hasil atau tidak.
4. Untuk mengambil keputusan terhadap keberlangsungan suatu program.

Kebijakan *affirmative action* kuota 30 persen keterwakilan perempuan pada dasarnya menghendaki adanya kemajuan pada perempuan dalam bidang politik yang sejak awal memiliki kendala akibat adanya budaya patriarki yang telah melekat pada masyarakat Indonesia. Kebijakan ini memberikan kesempatan kepada perempuan untuk mengejar ketertinggalan perempuan dalam bidang politik sehingga diharapkan akan menghasilkan perempuan-perempuan yang berkualitas dalam bidang politik sehingga tidak dibutuhkan lagi kebijakan *affirmative action* bagi perempuan.

## **C. Kebijakan Kuota 30% Calon Legislatif Perempuan**

### **1. Hambatan Perempuan dalam Politik**

Dalam kehidupan sosial, laki-laki dan perempuan memiliki peran-peran yang berbeda. Perbedaan peran tersebut telah tumbuh dan mengakar di masyarakat yang mengakibatkan masyarakat berfikir bahwa perbedaan peran tersebut merupakan kodrat yang harus diperankan oleh laki-laki dan perempuan dalam berbagai aspek kehidupan. Dan jika menyalahi peran-peran tersebut, maka akan dianggap menyalahi kodrat.

Bagi feminisme, perbedaan peran antara laki-laki dan perempuan tidak terbentuk karena kondrat yang di bawa oleh jenis kelamin, melainkan terbentuk secara tidak alamiah melalui konstruksi sosial dan budaya yang ada di masyarakat. Pembagian peran antara laki-laki dan perempuan yang tidak alamiah di masyarakat menimbulkan perbedaan ruang dalam berperan di masyarakat. Perempuan di ranah domestik dan laki-laki di ranah publik membuat laki-laki memiliki penghasilan dan mampu membeli berbagai *property* sendiri. Kemampuan untuk memiliki *property* inilah yang semakin melemahkan kedudukan perempuan di masyarakat karena rasa hormat yang besar akan diberikan kepada orang yang memiliki *property*, seperti yang diungkapkan oleh Mary Wollstonecraft (1792:169) bahwa :

*One class presses on another; for all are aiming to procure respect on account of their property: and property, once gained, will procure the respect due only to talents and virtue. Men neglect the duties incumbent on man, yet are treated like demi-gods; religion is also separated from morality by a ceremonial veil, yet men wonder that the world is almost, literally speaking, a den of sharpers or oppressors.*

Berangkat dari pemikiran tersebut, aktivis feminisme berjuang untuk mendapatkan hak-hak perempuan yang semestinya sejajar dengan laki-laki dan menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Bentuk perjuangan aktivis feminisme yang diwujudkan melalui sebuah pergerakan untuk memperoleh hak memilih (*the right to vote*) muncul sekitar abad ke-19 di Amerika Serikat<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Faizain, K. (2012). *Mengintip Feminisme dan Gerakan Perempuan*. EGALITA. hlm. 6

Sejak saat itulah mulai bermunculan teori-teori tentang feminisme, seperti Feminisme Liberal, Feminisme Radikal, dan Feminisme Sosialis. Teori-teori ini menganalisis tentang sebab-sebab ketertindasan perempuan melalui pendekatan yang berbeda satu sama lain. Tetapi inti dari ajarannya tetap memiliki tujuan yang sama, yaitu bagaimana perempuan dapat memiliki hak yang sama dengan laki-laki<sup>2</sup>. Semua teori feminisme tersebut setuju bahwa penyebab perbedaan peran antara laki-laki dan perempuan merupakan hasil dari konstruksi sosial yang membanggakan patriarki dan konstruksi sosial tersebut harus dibongkar untuk menciptakan perubahan peran yang seimbang.

Ajaran-ajaran Feminisme yang mulai muncul dan berkembang menjadi suatu pergerakan perjuangan perempuan di Amerika Serikat pada abad ke-19 juga mempengaruhi pergerakan perempuan di Indonesia. Gerakan feminisme di Indonesia muncul pada abad ke-20 yang ditandai dengan bermunculannya organisasi-organisasi perempuan yang berbarengan juga dengan organisasi-organisasi kebangsaan lainnya<sup>3</sup>.

Kiprah organisasi perempuan Indonesia juga sampai ke kancah Internasional dengan mengikuti Kongres Perempuan Internasional di Lahore, Januari 1931. Dari kongres itulah perempuan Indonesia mengetahui bahwa masalah politik juga menjadi isu yang harus diperjuangkan oleh perempuan dan bahkan digiring menjadi persoalan utama yang harus dipecahkan. (Murniati, 2004:17-19).

---

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm. 7

<sup>3</sup> Sulistyowati Irianto dan Titiek Kartika Hendrastiti. *Buku Panduan tentang Gender di Parlemen* (Jakarta: Sekjen DPR RI dan UNDP, 2003). hlm 9

Pergerakan perempuan untuk menuntaskan persoalan perempuan di bidang politik merupakan fokus dari feminisme liberal. Feminisme liberal beranggapan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap hak-hak kesetaraan terhadap perempuan khususnya di bidang politik. Untuk mengatasi persoalan tersebut, maka diperlukan perubahan Undang-Undang dan hukum yang mampu memberikan kesempatan yang sama kepada perempuan untuk dapat berpartisipasi dalam berbagai aspek kehidupan<sup>4</sup>. Dengan adanya kesetaraan terhadap hak politik antara laki-laki dan perempuan, maka diharapkan perempuan dapat berpartisipasi dalam politik dan mampu membuat atau memperbaharui Undang-Undang yang peduli terhadap perempuan. Sehingga upaya-upaya gerakan feminisme untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan memiliki legalitas dan dilindungi Negara.

Selama ini, ada kesan bahwa dunia politik adalah dunia laki-laki. Kesan ini muncul akibat adanya pandangan buruk yang mungkin tidak sepenuhnya tepat tentang kehidupan politik. Banyak orang yang menganggap bahwa politik itu kotor, keras, penuh intrik, dan semacamnya. Akibatnya, di belahan dunia mana pun jumlah perempuan yang terjun di dunia politik relatif kecil, termasuk di negara-negara yang tingkat demokrasi dan persamaan hak asasinya cukup tinggi.

Selain itu, kesan semacam itu muncul karena secara historis khususnya pada tahap awal perkembangan manusia kaum pria selalu identik dengan

---

<sup>4</sup> Christine Flynn Saulnier. 2000. *Feminist Theories and Social Work: Approaches and Applications*. (New York: The Haworth Press)

aktivitas kerja di luar rumah, sementara perempuan bertugas menyiapkan kebutuhan keluarga di dalam rumah, seperti memasak, mengasuh anak, dan sebagainya. Ricklander (dalam Hadiz, 2004 : 398) menulis bahwa *“historically the external world has been the business of men. Women took care of internal world. Politics traditionally is external, but not necessarily the business of all men – often only of the few”*.

Namun, seiring dengan perkembangan zaman, tingkat modernisasi dan globalisasi informasi serta keberhasilan gerakan emansipasi wanita dan feminisme, sikap dan peran perempuan khususnya pandangannya tentang dunia politik mulai mengalami pergeseran. Perempuan tidak lagi hanya berperan sebagai ibu rumah tangga yang menjalankan fungsi reproduksi, mengurus anak dan suami atau pekerjaan domestik lainnya, tetapi sudah aktif berperan di berbagai bidang kehidupan, baik sosial, ekonomi maupun politik. Bahkan, pekerjaan tertentu yang sepuluh atau dua puluh tahun lalu hanya pantas dilakukan oleh laki-laki, saat ini pekerjaan tersebut sudah biasa dilakukan para perempuan, termasuk pada pekerjaan kasar sekalipun.

Di bidang politik, peranan politik perempuan juga menunjukkan fenomena menarik. Perempuan tidak hanya memerankan politik tradisional (domestik) sebagaimana pernah ditulis Almond dan Verba sebagai agen sosialisasi politik bagi anak-anaknya, tetapi mulai aktif memperjuangkan kepentingan umum atau kepentingan kelompoknya melalui lembaga sosial atau lembaga politik. Bahkan, tidak jarang mereka menyalurkan

kepentingannya melalui saluran non-konvensional, seperti unjuk rasa dan demonstrasi. (Hadiz, 2004:399).

Secara kuantitas, dalam satu-dua dekade belakangan ini, jumlah politisi perempuan khususnya di beberapa Negara Eropa Barat menunjukkan angka yang cukup menggembirakan. Sehingga, tidak berlebihan jika John Naisbitt dan Patricia Aburdene meramalkan tahun 1990-an merupakan dekade kepemimpinan perempuan. Di Swedia misalnya, 38% dari 349 anggota parlemen adalah perempuan. Jumlah ini dalam persentase sedikit menurun di Norwegia (34,4% dari 157 anggota parlemen), Finlandia (35,5% dari 200 anggota parlemen), Denmark (30,7% dari 179 anggota parlemen), dan Belanda (21,3% dari 150 anggota parlemen). Fenomena yang sama juga terjadi di jajaran kabinet. Misalnya, 44% menteri di Norwegia, 33% menteri di Swedia, 22,2% menteri di Finlandia, dan 19% menteri di Denmark dipegang oleh perempuan. (Hadiz, 2004:400).

Hal yang hampir sama juga terjadi di Indonesia. Jumlah perempuan yang terjun di dunia politik dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan angka. Hal ini dapat dilihat dari jumlah perempuan yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (Lihat tabel 1). Tetapi, jumlah peningkatan anggota DPR perempuan dari hasil pemilu 1955-2009 tidak pernah mencapai lebih dari 20%. Dari persentase tersebut, terlihat bahwa masih banyak hambatan-hambatan yang dialami perempuan yang akan terjun atau yang sedang menjalani aktivitas di bidang politik. Menurut Utami (dalam Faizain,

2012:3) kendala perempuan dalam menjalankan aktivitas politiknya di antaranya :

1. Dari sisi internal – perempuan itu sendiri. Adanya sikap mental yang lemah dan sering menjangkiti suara hati perempuan untuk berbuat maksimal demi masa depannya dan masa depan masyarakat.
2. Dari sisi eksternal : kultur atau budaya yang mengukuhkan bahwa laki-laki dipandang sebagai pencari nafkah, sehingga laki-laki yang dominan peranannya dalam proses pengambilan keputusan.
3. Pemahaman yang keliru dari sebagian masyarakat terhadap perempuan dari faktor religius, dimana memandang perempuan sebagai objek laki-laki.

Kyi (dalam Faizain, 2012:3) juga menambahkan bahwa kendala pokok dari perempuan dalam memasuki dunia parlemen di antaranya :

1. Kurangnya dukungan partai politik.
2. Kurangnya koordinasi dan dukungan jaringan antar anggota parlemen perempuan dalam organisasi publik lainnya.
3. Norma-norma berorientasi laki-laki dan struktur yang didominasi laki-laki mengurangi partisipasi publik perempuan dan dapat mengarah pada penghargaan diri dan kepercayaan diri sendiri yang rendah.
4. Mobilisasi dukungan media yang tidak cukup.
5. Kurangnya pelatihan dan pendidikan perempuan yang berorientasi kepemimpinan.
6. Sistem yang kurang kondusif bagi partisipasi perempuan.
7. Kurangnya reservasi kuota.

## 2. *Affirmative Action*

*Affirmative action* dapat diartikan sebagai kebijakan atau program yang berusaha untuk memperbaiki tindakan diskriminasi yang terjadi pada masa lalu melalui tindakan aktif untuk menjamin kesempatan yang sama, seperti dalam pendidikan dan pekerjaan. *Affirmative action* merupakan kebijakan khusus yang bersifat sementara dari sekian banyak kebijakan untuk meningkatkan peran serta perempuan dalam dunia sosial, ekonomi, dan politik<sup>5</sup>. Dalam *Stanford Encyclopedia of Philosophy*<sup>6</sup>, *affirmative action* dapat juga diartikan sebagai langkah-langkah positif yang diambil untuk meningkatkan representasi perempuan dan kaum minoritas dalam bidang pekerjaan, pendidikan, dan bisnis yang sudah menjadi permasalahan dari dulu. Ketika langkah-langkah tersebut melibatkan pilihan-pilihan khusus berdasarkan ras, gender, atau etnis tertentu, maka langkah-langkah tersebut menimbulkan kontroversi.

Dalam sejarahnya, kebijakan *affirmative action* muncul pertama kali di Amerika Serikat sebagai reaksi atas praktik-praktik diskriminasi yang terjadi pada masa lalu, terutama di bidang pendidikan dan pekerjaan. Presiden John F. Kennedy pada 1961 mengeluarkan *executive order* untuk menjamin agar setiap orang diperlakukan setara tanpa melihat ras, etnik, gender, agama, atau asal-usul kebangsaan untuk masuk universitas atau

---

<sup>5</sup> Ni'matul Huda. 2010. *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Perkara Permohonan Pengajuan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Kebijakan Affirmative Action Keterwakilan Perempuan di DPRD Provinsi dan Kabupaten Se-Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum UII). hlm 11

<sup>6</sup> <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>



melamar pekerjaan.<sup>7</sup> Sebagaimana diungkapkan oleh Widyani (dalam Huda, 2009 : 12), bahwa pada awalnya *affirmative action* dirancang untuk menanggapi kondisi ekonomi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Tujuannya saat itu adalah untuk memperbaiki posisi dan kedudukan ekonomi perempuan atau kelompok kulit berwarna di Amerika sebagai dampak dari kebijakan segregasi dan diskriminasi yang menimpa mereka.

Untuk mempercepat kesetaraan kelompok-kelompok marjinal akibat ketidakadilan yang dialaminya, maka berbagai macam hal dilakukan. Termasuk diantaranya dengan mengelurakan kebijakan *affirmative action* yaitu memberikan hak istimewa kepada kelompok minoritas agar mampu sejajar kedudukannya dengan kelompok-kelompok lain dalam jangka waktu tertentu sampai kesetaraan itu terjadi. Norris (dalam Clausen dan Maier, 2000:2) menerangkan bahwa ada beberapa hal yang bisa dilakukan terkait kebijakan *affirmative action* di bidang politik, antara lain seperti menempatkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif sebagai calon potensial, memberikan pelatihan khusus dukungan pendanaan, dan publikasi berimbang terhadap calon perempuan tersebut. Semua *affirmative action* tersebut dilakukan guna meningkatkan keterwakilan politik perempuan dan tercapainya kesetaraan gender.

Di Indonesia, kebijakan diskriminatif positif yang bersifat sementara ini dibolehkan oleh hukum berdasarkan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang

---

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Loc.Cit.*, hlm 12

berbunyi, “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Dasar hukum lainnya adalah Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination against Women*). Pasal-Pasalnya diantaranya :

- a. Pasal 4 ayat (1) menetapkan, “Pembentukan peraturan-peraturan dan melakukan tindakan khusus sementara oleh negara-negara pihak yang ditujukan untuk mempercepat kesetaraan *de facto* antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap sebagai diskriminasi seperti ditegaskan dalam konvensi ini, dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan standar-standar yang tidak sama atau terpisah, maka peraturan-peraturan dan tindakan tersebut wajib dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai”.
- b. Pasal 7 menetapkan, “Negara-negara pihak wajib mengambil langkah-langkah yang sesuai untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam kehidupan politik dan kehidupan bermasyarakat di negaranya, khususnya menjamin bagi perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, hak : (a) untuk memilih dalam semua pemilihan dan agenda publik dan berkemampuan untuk dipilih dalam lembaga-lembaga yang dipilih masyarakat; (b) untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pemerintah dan implementasinya, serta memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan segala fungsi pemerintahan di semua tingkatan; (c) untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi dan perkumpulan-perkumpulan non pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara.

### **3. Kebijakan Kuota 30% Perempuan**

Jumlah keterwakilan perempuan pada lembaga pengambil keputusan sangat berpengaruh kepada pengambilan keputusan yang sensitif gender. Hal ini dapat terbukti dari pernyataan Kuncoro (dalam Umaimah, 2009:163) yang menceritakan terkait suatu pembahasan masalah yang beranggotakan 50 orang anggota dan hanya satu anggota perempuan, ketika anggota

perempuan tersebut berupaya menyampaikan ide agar keputusan yang diambil mempertimbangkan kepentingan perempuan, maka para anggota pansus yang kebanyakan laki-laki menyoraki seakan hal itu sesuatu yang memalukan. Kejadian tersebut membuktikan bahwa pentingnya jumlah yang signifikan dari keterwakilan perempuan dalam lembaga pengambil keputusan untuk mampu mempengaruhi keputusan yang diambil.

Selain itu, partai politik merupakan pihak yang sangat berpengaruh dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di DPR karena partai politiklah yang menentukan calon legislatif yang berhak bertarung merebutkan kursi di DPR dalam Pemilu. Hambatan bagi perempuan kembali muncul karena adanya kecenderungan partai politik yang didominasi laki-laki dan belum adanya payung hukum yang memihak pada kepentingan perempuan terkait rekrutmen politik.

Ma'iyah<sup>8</sup> menyatakan bahwa kuantitas sangatlah penting dalam mempengaruhi pengambilan keputusan. Bahkan dalam sejarah parlemen di dunia dan dari hasil penelitian yang dilakukan bahwa jumlah wakil parlemen yang semakin signifikan seperti 20, 30, atau bahkan 40 persen dari total anggota sangat member dampak pada berhasil tidaknya sebuah isu diperjuangkan. Alasan-alasan tersebut yang mendorong aktivis perempuan untuk memperjuangkan kuota 30% perempuan.

---

<sup>8</sup> Umaimah. 2009. *Gerakan Perempuan Affirmative Action Kuota 30 Persen*. Universitas Budi Luhur. Jakarta. hlm 164

Mewujudkan kuota 30% perempuan di Parlemen merupakan *affirmative action* (tindakan sementara) untuk memberikan tempat lebih banyak bagi perempuan dalam politik dan harapan bagi politik yang arogan, korup, dan patriarkhi. Pemberlakuan kuota 30% perempuan dikatakan sebagai *affirmative action* karena memang kuota bukanlah sebuah tujuan akhir tetapi karena keadaan dan *start* yang berbeda antara laki-laki dan perempuan ketika terjun ke politik. *Affirmative action* ini diharapkan mampu menggairahkan perempuan untuk terjun ke politik karena terbuka jalan yang selama ini faktanya sangat sulit bagi perempuan<sup>9</sup>.

Pemberlakuan kuota 30% perempuan dipandang perlu sebagai kebijakan khusus untuk mendukung kaum perempuan agar mau terjun ke politik. Kuota 30% perempuan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dapat dipercepat dengan *affirmative action* sebagai kebijakan strategis yang legal dalam Undang-Undang. Urgensi pemberlakuan kebijakan kuota 30% perempuan dalam undang-undang untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dikarenakan masih banyaknya undang-undang yang bias gender dan harus diamandemen. Menurut Soetjipto (dalam Umaimah, 2009:166), undang-undang yang bias gender diantaranya UU Kesehatan, UU Perkawinan, UU Pemilu, UU Parpol, UU Susduk, UU Otonomi Daerah, UU Tenaga Kerja, UU Sisdiknas, UU Kependudukan, UU Buruh Migran, UU KDRT, UU Pornografi dan Pornoaksi, UU Perlindungan anak, dan UU Lingkungan Hidup.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 164

Kelompok Perempuan Peduli Politik yang terdiri dari Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) yang merupakan gabungan 17 partai politik, perempuan anggota DPR yang bergabung dalam Kaukus Perempuan Parlemen, 38 LSM dan organisasi perempuan lainnya merupakan kelompok yang mendukung perjuangan *affirmative action* kuota 30% perempuan agar menjadi sebuah kebijakan yang legal dalam undang-undang.

Akhirnya perjuangan yang panjang dari Kelompok Perempuan Peduli Politik untuk mewujudkan kuota 30% perempuan sebagai kebijakan yang legal dalam undang-undang dapat tercantum pertama kali dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pasal 65 ayat 1 yang berbunyi : “Setiap Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat mencalonkan anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”.

Kebijakan kuota 30% perempuan terus berlanjut pada setiap Pemilu berikutnya dan tercantum dalam Undang-Undang Pemilu (UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012). Untuk Pemilu tahun 2014, kebijakan kuota 30% perempuan diatur lebih lanjut dan dipertegas oleh KPU dalam Peraturan Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Aturan kuota 30% perempuan secara tegas tercantum dalam Pasal 24 ayat (1) huruf c yang mensyaratkan jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% untuk setiap daerah pemilihan. Pemberlakuan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit

30% ini bukan hanya secara nasional seperti dalam Undang-Undang Pemilu pada Pemilu sebelumnya, tetapi berlaku bagi setiap daerah pemilihan sampai DPRD Kabupaten/Kota. Artinya ada perbedaan dalam lokasi pemberlakuan kuota 30% perempuan ini.

Selain lokasi pemberlakuan yang berbeda, PKPU Nomor 7 Tahun 2013 juga mengatur tentang pemberian sanksi yang cukup berat. Partai politik yang tidak memenuhi syarat keterwakilan 30% perempuan dinyatakan tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada daerah pemilihan bersangkutan. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 27 ayat (2) huruf b PKPU Nomor 7 Tahun 2013. Sanksi ini sangat berbeda sekali dengan Pemilu tahun 2004 dan 2009 yang hanya memberikan sanksi pengumuman di publik terhadap partai politik yang tidak memenuhi keterwakilan 30% perempuan.

Adanya Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 yang mengatur secara tegas keterwakilan 30% perempuan dan pemberian sanksi bagi partai yang tidak memenuhi kuota tersebut akan membuat partai politik menjadi lebih serius dalam memenuhi kuota 30% perempuan dalam daftar calon legislatif. Ditambah lagi pemberlakuan kuota 30% perempuan tidak dihitung secara nasional tetapi setiap daerah pemilihan sampai DPRD Kabupaten/Kota membuat partai politik menjadi termotivasi untuk merekrut calon legislatif perempuan.

#### **D. Kualitas Rekrutmen Calon Legislatif Perempuan**

Salah satu fungsi partai politik adalah sebagai sarana rekrutmen politik. Surbakti (1992:118), berpendapat bahwa rekrutmen politik ialah “seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya”. Menurut Pamungkas (2011:91), rekrutmen politik adalah “proses dimana individu atau kelompok-kelompok individu dilibatkan dalam peran-peran politik aktif”.

Dalam studi tentang rekrutmen politik, istilah rekrutmen politik sering dipertukarkan dalam makna yang sama dengan seleksi kandidat, dan rekrutmen legislatif serta eksekutif. Tetapi ada yang berusaha menarik garis batas antara istilah-istilah tersebut sebagai konsep yang berbeda dan ada pula yang menyatakan bahwa istilah-istilah tersebut dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Bagi yang membedakan, rekrutmen politik didefinisikan sebagai bagaimana potensial kandidat ditarik untuk bersaing dalam jabatan publik, sedangkan seleksi kandidat adalah proses bagaimana kandidat dipilih dari kumpulan kandidat potensial. Sementara itu rekrutmen legislatif berbicara tentang bagaimana kandidat yang dinominasikan partai terpilih menjadi pejabat publik (Pamungkas, 2011:91-92).

Sebelum melakukan tahapan rekrutmen politik, partai politik harus membuat aturan mengenai siapa saja yang dapat mengikuti rekrutmen politik tersebut. Menurut Firmanzah (2011:71-72) secara garis besar sumber partai politik dapat menentukan siapa saja yang dapat mengikuti rekrutmen politik melalui

dua sumber, yakni perekrutan calon kandidat dari dalam partai politik (internal) dan perekrutan calon kandidat dari luar partai politik (eksternal). Namun Firmanzah (2011:71-72) menambahkan ada keunggulan yang terdapat dalam sumber internal, diantaranya:

- a. Kenaikan posisi yang lebih tinggi dari posisi sebelumnya akan mendorong kader untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas kerjanya.
- b. Pindahan dari suatu jabatan ke jabatan lain dalam suatu tingkatan dapat menghindarkan kejenuhan dan kebosanan terhadap jabatan lama yang sifatnya monoton.
- c. Promosi dan mutasi akan menimbulkan semangat dan gairah kerja lebih tinggi lagi bagi kader.
- d. Alokasi dana dalam promosi dan mutasi dapat lebih rendah dari pada pencairan kader dari luar partai politik.
- e. Alokasi waktu relatif singkat sehingga kekosongan posisi dapat segera diduduki oleh kader dalam partai politik.
- f. Karakteristik pribadi, kecakapan dan kepiawaian kader dari dalam partai politik yang akan menempati suatu posisi telah diketahui dengan nyata.

Menurut Norris (dalam Pamungkas, 2011:92), terdapat tiga tahap dalam rekrutmen politik, yaitu :

1. Tahap sertifikasi  
Tahap sertifikasi adalah tahap pendefinisian kriteria yang dapat masuk dalam kandidasi. Berbagai hal yang mempengaruhi tahap sertifikasi meliputi aturan-aturan pemilihan, aturan-aturan partai, dan norma-norma sosial informal.
2. Tahap penominasian  
Tahap penominasian meliputi ketersediaan (*supply*) calon yang memenuhi syarat dan permintaan (*demand*) dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dinominasikan.
3. Tahap pemilu  
Tahap pemilu adalah tahap-tahap terakhir yang menentukan siapa yang memenangkan pemilu.



Lebih spesifik lagi, Haris (2005 : 8) mengungkapkan rekrutmen anggota legislatif oleh partai politik yang secara umum dibagi ke dalam tiga tahap penting :

1. Penjaringan calon, dimana dalam tahapan ini mencakup interaksi antara elit partai di tingkat lokal atau ranting partai dengan elit partai di tingkat atasnya atau anak cabang.
2. Penyaringan dan seleksi calon yang telah dijaring. Tahapan ini meliputi interaksi antara elit tingkat anak cabang dan elit tingkat cabang daerah.
3. Penetapan calon berikut nomor urutnya. Tahapan ini melibatkan interaksi antara elit tingkat cabang daerah, terutama pengurus harian partai tingkat cabang dengan tim kecil yang dibentuk dan diberikan wewenang menetapkan calon legislatif.

Mengenai rekrutmen politik, Putra (2003:19) juga memberikan beberapa pilihan kepada partai politik dalam proses rekrutmen politik, diantaranya:

1. *Partisan*, yaitu merupakan pendukung yang kuat, loyalitas tinggi terhadap partai sehingga bisa direkrut untuk menduduki jabatan strategis.
2. *Compartmentalization*, merupakan proses rekrutmen yang didasarkan pada latar belakang pendidikan dan pengalaman organisasi atau kegiatan sosial politik seseorang, misalnya aktivis LSM.
3. *Immediate Survival*, yaitu proses rekrutmen yang dilakukan oleh otoritas pemimpin partai tanpa memperhatikan kemampuan orang-orang yang akan direkrut.
4. *Civil Service Reform*, merupakan proses rekrutmen berdasarkan kemampuan dan loyalitas seseorang calon sehingga bisa mendapatkan kedudukan lebih penting atau tinggi.

Untuk menggabungkan berbagai tahapan rekrutmen politik sehingga menghasilkan proses rekrutmen politik yang demokratis, Rahat (dalam Pamungkas, 2011:100) menggunakan metode pemilihan kandidat tiga tahap. Metode pemilihan tiga tahap ini mencoba menggabungkan dua model seleksi

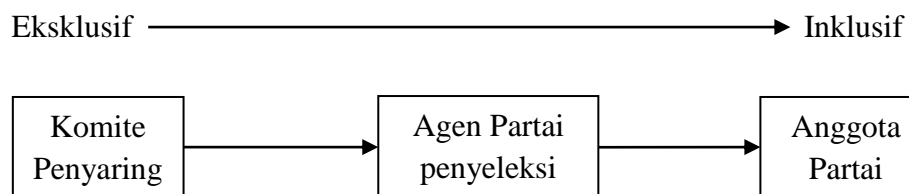
dalam rekrutmen politik yang konfrontatif, yaitu model pemilihan vs penunjukkan.

Meskipun banyak yang menilai bahwa model pemilihan merupakan pilihan terbaik dalam rekrutmen politik karena terdapat gagasan tentang partai sebagai agen demokrasi yang menjadikan dasar bahwa model yang melembagakan demokrasi merupakan pilihan terbaik. Namun Rahat (dalam Pamungkas, 2011:100-101) memiliki pertimbangan tersendiri untuk menilai rekrutmen politik yang demokratis. Rahat mengusulkan untuk mempertimbangkan dua persepsi umum terkait dengan demokrasi. Pertama, persepsi positif tentang demokrasi; yakni demokrasi sebagai sebuah sistem yang memungkinkan semua warga berpartisipasi dalam memilih diantara calon dan kelompok yang bersaing yang mengklaim paling mewakili kepentingan dan nilai mereka. Dalam perspektif ini, sistem yang lebih demokratis adalah yang secara optimal menyeimbangkan antara empat unsur dasar demokrasi, yaitu : partisipasi, kompetisi, representasi, dan responsivitas. Namun, empat dimensi tersebut ketika berinteraksi tidak selalu linear dan positif.

Persepsi kedua yang harus diperhatikan dalam melihat sistem seleksi kandidat yang demokratis, menurut Rahat adalah terkait dengan pandangan negatif tentang demokrasi. Gagasan negatif tentang demokrasi ini menganggap segala bentuk kekuasaan adalah potensial terjadinya penyimpangan (korup), tidak peduli apakah itu di tangan rakyat atau sebuah oligarki, dan karenanya menekankan pembatasan kekuasaan. Dari sudut pandang ini, ketika kekuasaan pemilihan kandidat semakin disebarkan diantara sejumlah aktor politik yang

berbeda-beda, semakin demokratislah sistem tersebut karena akan menciptakan keseimbangan kekuasaan (*check and balances*).

Berdasarkan sudut pandang tersebut, Rahat (dalam Pamungkas, 2011:101) menyatakan tentang rekrutmen politik yang demokratis adalah menggunakan metode pemilihan kandidat tiga tahap. Dalam tahap pertama, sebuah komite kecil menentukan kandidat untuk membuat daftar pendek. Tahap kedua, sebuah perwakilan terpilih dari partai bisa menambah atau mengurangi kandidat dengan menggunakan prosedur khusus dan ini akan juga mengesahkan pemasukan kembali kandidat incumbent. Ketiga, anggota partai akan memilih kandidat untuk posisi atau kursi aman di antara para kandidat yang diajukan.



Sumber : Rahat (dalam Sigit Pamungkas, 2011:100)

### **Gambar 1.** Proposal Metode Seleksi Kandidat Tiga Tahap

Selain mekanisme yang demokratis untuk menghasilkan rekrutmen yang berkualitas. Partai politik perlu mempertimbangkan beberapa kriteria untuk menentukan kualitas dari calon kandidat yang direkrut. Kingsley (dalam Asrida, 2005:20) mengemukakan tujuh hal yang dapat dijadikan penentu kualitas seorang kandidat yang nantinya dapat menentukan terpilih atau

tidaknya seseorang dalam lembaga legislatif. Partai politik dapat menjadikan hal tersebut sebagai pertimbangan dalam melakukan rekrutmen calon anggota legislatif dari partainya. Tujuh hal tersebut diantaranya :

1. *Social Background*, faktor ini berhubungan dengan pengaruh status sosial dan ekonomi keluarga, dimana seseorang (calon) elit dibesarkan.
2. *Political Socialization*, melalui sosialisasi politik seseorang menjadi terbiasa (*familiar*) dengan tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, orang tersebut dapat menentukan apakah ia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga ia dapat mempersiapkannya dengan baik.
3. *Initial Political Activity*, faktor ini menunjukkan kepada aktivitas atau pengalaman politik seseorang (calon) elit selama ini. Dalam praktek politik, faktor ini menjadi semacam “belenggu” bagi elit sebab ia berhubungan dengan garis afiliasi kelompok yang diikutinya.
4. *Apprenticeship*, faktor ini menunjuk langsung kepada proses “magang” dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang diincar oleh calon elit yang lain. Segi positif dari faktor ini adalah calon elit lebih mengerti benar mekanisme kerja serta norma-norma yang berlaku di lingkungan kerjanya. Segi negatifnya adalah reputasi calon elit dapat “tenggelam” sebab kualitas elit yang digantikannya lebih baik dibanding dirinya yang menggantikan. Di samping itu, bila elit yang digantikan memiliki reputasi yang sangat tinggi, maka calon elit yang akan sangat sulit untuk melepaskan diri dari bayang-bayang pendahulunya.
5. *Occupational Variables*, hampir sama dengan faktor ketiga, bedanya disini, calon elit dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik, sebab elit politik sebenarnya tidak sekedar dinilai dari popularitas saja (sesuai dengan ajaran demokrasi), namun juga dinilai pula faktor-faktor, kapasitas intelektual, merasa diri menjadi orang penting, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diperoleh dan pengalaman kerja.
6. *Motivation*, ini merupakan faktor yang paling penting. Asumsi dasar yang digunakan oleh pakar politik adalah orang akan termotivasi untuk aktif dalam kegiatan politik karena hal-hal sebagai berikut :
  - a. Harapan atas *personal reward* (material, sosial dan psikologis)
  - b. Orientasi mereka terhadap isu politik seorang pemimpin atau oleh sebab lain, yang disebut *colletive goals*. Seharusnya seorang elit membedakan kedua hal tersebut, namun yang banyak terjadi adalah para elit memanipulasi *personal needs* menjadi *public objectives*.

7. *Selection*. Dalam ilmu politik dikenal adanya mekanisme rekrutmen politik dalam rekrutmen terbuka, syarat serta prosedur untuk menampilkan seseorang tidak harus datang dari kalangan partai sendiri. Cara ini memberi kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politiknya serta sangat kompetitif.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan tujuh kriteria yang dipaparkan Kingsley untuk menilai kualitas rekrutmen secara *personal* dan juga akan melihat bagaimana proses rekrutmen yang dilakukan untuk menghasilkan calon legislatif perempuan yang berkualitas.

Dengan melihat proses rekrutmen yang dilakukan untuk menentukan calon legislatif perempuan dan menggunakan tujuh kriteria milik Kingsley sebagai kriteria penilaian *output* dari rekrutmen tersebut, diharapkan mampu melihat kualitas rekrutmen calon legislatif perempuan dalam penelitian ini sehingga dapat mengetahui positif atau negatifkah dampak yang ditimbulkan dari kebijakan kuota 30% dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2013.

#### **E. Kerangka Pikir**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) membuat peraturan yang memaksa partai politik untuk mematuhi ketentuan keterwakilan calon legislatif perempuan sebanyak 30% di setiap daerah pemilihan, baik itu DPR, DPRD provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota. Apabila partai politik tidak mampu memenuhi kuota 30% di setiap daerah pemilihan, maka daerah pemilihan partai politik tersebut akan dihapuskan/diskualifikasi. Peraturan tersebut

tertuang dalam Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 tentang pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dengan adanya peraturan KPU tersebut, tentunya memberikan dampak kepada pola rekrutmen partai politik. Partai politik akan berlomba-lomba merekrut calon legislatif perempuan supaya partai politik tersebut dapat memenuhi kuota 30% perempuan. Karena tidak baiknya partai politik dalam melakukan kaderisasi dan sejak 2004 partai politik tidak mengindahkan Undang-Undang Pemilu yang mengamanatkan kuota 30% bagi perempuan, maka partai politik kesulitan dalam merekrut perempuan untuk menjadi calon legislatif. Kemudian yang terjadi adalah penurunan syarat-syarat kualitas yang sudah distandarisasi oleh setiap partai politik agar perempuan dapat menjadi calon legislatif yang hanya sekedar memenuhi syarat administratif. Bahkan ada partai politik yang ikut membantu mengurus proses pendaftaran berikut semua syarat-syaratnya. Untuk itu, maka akan terlihat dampak dari kebijakan KPU terhadap proses rekrutmen partai politik peserta pemilu yang berimbas kepada kualitas hasil rekrutmen.

Dengan adanya dugaan yang bahwa partai politik hanya merekrut perempuan pemenuhan sebagai pemenuhan persyaratan pengajuan bakal calon legislatif, partai politik tidak memperdulikan kualitas dari perempuan yang direkrutnya. Untuk itu perlu diteliti kualitas rekrutmen calon legislatif perempuan. Untuk mengukur kualitas rekrutmen, peneliti melihat dari bagaimana proses rekrutmen calon legislatif perempuan dilakukan. Proses rekrutmen yang dilakukan menentukan seberapa kualitas calon yang dihasilkan dari proses

rekrutmen tersebut. Proses rekrutmen yang terbuka, semi terbuka, dan bahkan tertutup akan menghasilkan kualitas calon yang berbeda-beda. Derajat keterbukaan rekrutmen akan ditentukan oleh derajat pelaksanaan demokrasi dalam sebuah negara. Untuk itu bagaimana proses rekrutmen calon legislatif perempuan yang dilakukan oleh DPC PDI Perjuangan Kabupaten Pringsewu perlu juga diperhatikan. Penilaian terhadap proses rekrutmen calon legislatif perempuan yang dilakukan oleh DPC PDI Perjuangan akan dijelaskan melalui proses rekrutmen yang diungkapkan oleh Fadillah Putra yang memberikan beberapa pilihan kepada partai politik dalam proses rekrutmen politik, diantaranya:

1. *Partisan*, yaitu merupakan pendukung yang kuat, loyalitas tinggi terhadap partai sehingga bisa direkrut untuk menduduki jabatan strategis.
2. *Compartmentalization*, merupakan proses rekrutmen yang didasarkan pada latar belakang pendidikan dan pengalaman organisasi atau kegiatan sosial politik seseorang, misalnya aktivis LSM.
3. *Immediate Survival*, yaitu proses rekrutmen yang dilakukan oleh otoritas pemimpin partai tanpa memperhatikan kemampuan orang-orang yang akan direkrut.
4. *Civil Service Reform*, merupakan proses rekrutmen berdasarkan kemampuan dan loyalitas seseorang calon sehingga bisa mendapatkan kedudukan lebih penting atau tinggi.

Selanjutnya untuk mengukur kualitas calon legislatif perempuan yang merupakan hasil dari proses rekrutmen tersebut, peneliti menggunakan tujuh kriteria rekrutmen yang berkualitas menurut Kingsley, yaitu:

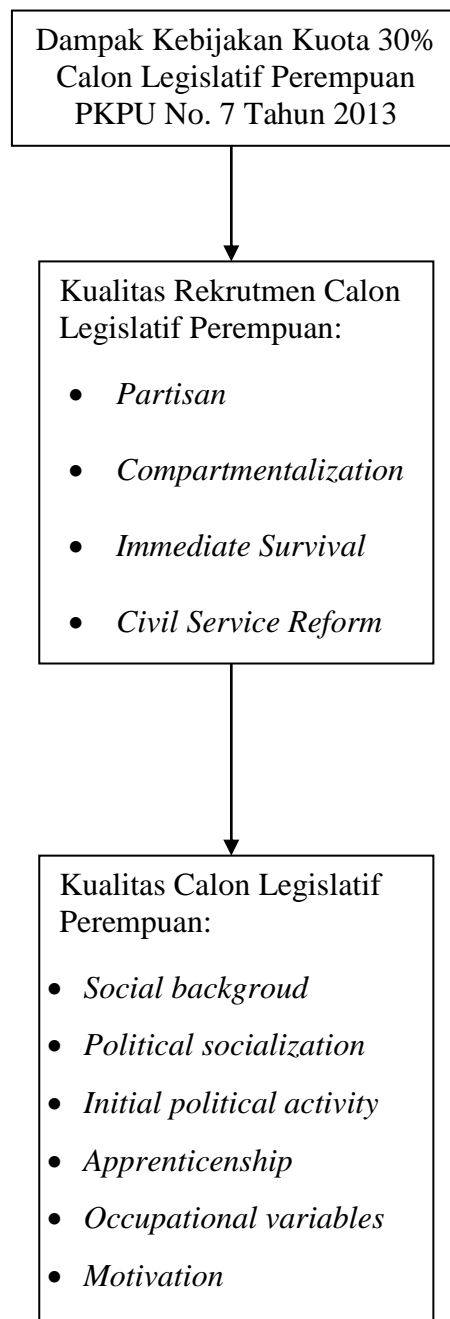
1. *Social Background*, faktor ini berhubungan dengan pengaruh status sosial dan ekonomi keluarga, dimana seseorang (calon) elit dibesarkan.
2. *Political Socialization*, melalui sosialisasi politik seseorang menjadi terbiasa (*familiar*) dengan tugas-tugas ataupun isu-isu yang harus dilaksanakan oleh satu kedudukan politik. Dengan demikian, orang tersebut dapat menentukan apakah ia mau dan punya kemampuan untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga ia dapat mempersiapkannya dengan baik.
3. *Initial Political Activity*, faktor ini menunjukkan kepada aktivitas atau pengalaman politik seseorang (calon) elit selama ini. Dalam praktek politik, faktor ini menjadi semacam “belunggu” bagi elit sebab ia berhubungan dengan garis afiliasi kelompok yang diikutinya.
4. *Apprenticeship*, faktor ini menunjuk langsung kepada proses “magang” dari calon elit ke elit lain yang sedang menduduki jabatan yang diincar oleh calon elit yang lain. Segi positif dari faktor ini adalah calon elit lebih mengerti benar mekanisme kerja serta norma-norma yang berlaku di lingkungan kerjanya. Segi negatifnya adalah reputasi calon elit dapat “tenggelam” sebab kualitas elit yang digantikannya lebih baik dibanding dirinya yang menggantikan. Di samping itu, bila elit yang digantikan memiliki reputasi yang sangat



tinggi, maka calon elit yang akan sangat sulit untuk melepaskan diri dari bayang-bayang pendahulunya.

5. *Occupational Variables*, hampir sama dengan faktor ketiga, bedanya disini, calon elit dilihat pengalaman kerjanya dalam lembaga formal yang belum tentu berhubungan dengan politik. Ini menarik, sebab elit politik sebenarnya tidak sekedar dinilai dari popularitas saja (sesuai dengan ajaran demokrasi), namun juga dinilai pula faktor-faktor, kapasitas intelektual, merasa diri menjadi orang penting, vitalitas kerja, latihan peningkatan kemampuan yang diperoleh dan pengalaman kerja.
6. *Motivation*, ini merupakan faktor yang paling penting. Asumsi dasar yang digunakan oleh pakar politik adalah orang akan termotivasi untuk aktif dalam kegiatan politik karena hal-hal sebagai berikut :
  - a. Harapan atas *personal reward* (material, sosial dan psikologis)
  - b. Orientasi mereka terhadap isu politik seorang pemimpin atau oleh sebab lain, yang disebut *colletive goals*. Seharusnya seorang elit membedakan kedua hal tersebut, namun yang banyak terjadi adalah para elit memanipulasi *personal needs* menjadi *public objectives*.
7. *Selection*. Dalam ilmu politik dikenal adanya mekanisme rekrutmen politik dalam rekrutmen terbuka, syarat serta prosedur untuk menampilkan seseorang tidak harus datang dari kalangan partai sendiri. Cara ini memberi kesempatan bagi rakyat untuk melihat dan menilai kemampuan elit politiknya serta sangat kompetitif.

Berikut digambarkan bagan kerangka pikir dalam penelitian ini untuk mempermudah memahami alur berfikir peneliti:



**Gambar 2.** Kerangka Pikir