

POLITISI PEREMPUAN DAN KORUPSI : Mencari Solusi Atas Dilema Politik Kesetaraan Gender di Era Reformasi

Juwita Hayyuning Prastiwi, Wimmy Haliim

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya.

Juwita.hayyuning@gmail.com, wimmyfisip@ub.ac.id

Abstract

Theoretically and empirically, the presence of women in politics is believed to reduce corruption behaviour. Unfortunately, in Indonesia, such essential categorization is not proven to reduce corrupt behavior considering that women can also be an executor, connoisseur, and even intermediaries of corrupt behavior. Women, as one category of sex, is not sufficient to analyze the role of women in corruption act, because woman is bounded by culture, religion, ethnicity and social class. Based on this background, this study attempts to find the root of the problem and the solution for woman politician in corruption act. By using electoral system theory and political party as theoretical analysis and literature study as the method, this study identifies that behavior of women corruptor cannot be separated from the power of elites in political parties and parliaments. The strong power of the oligarchic elite in political parties and parliaments itself is the result of an open proportional election system which has an impact on the high competitiveness of parties, so that led to high cost of political to be beared by women. Ultimately, to improve such conditions, the engineering of electoral and party systems is most likely to be a solution, as both are easy to intervene by state actors and civil society groups. In conclusion, this paper shows that political parties have to be responsible in promoting gender equality, and willing to review the quota and zipper system in relation to the proportional systems.

Keywords: *Women Politician, Corruption, Election System, Political Party*

PENDAHULUAN

Secara teoritis, keterlibatan perempuan dalam politik diyakini sebagai satu strategi yang cukup ampuh dalam mencegah korupsi. Tulisan-tulisan akademis yang muncul sejak akhir 90-an, cenderung membangun keyakinan bahwa perempuan lebih bersih dari perilaku korupsi dibandingkan laki-laki. Keyakinan ini didasarkan salah satunya atas pertimbangan moral, yang menganggap perempuan memiliki sifat moral, standar perilaku etis serta tingkat kepedulian yang lebih baik dibandingkan dengan laki-laki.

Diantara tulisan yang meyakini keterlibatan positif perempuan adalah tulisan Dollar, Fisman, & Gatti (2001) (Olson, Sarna, & Swamy, 2000), (Bowman & Gilligan, 2008), ketiga tulisan ini secara umum menyimpulkan adanya relasi antara gender dengan perbedaan persepsi tentang korupsi, hasilnya perempuan cenderung tidak toleran terhadap perilaku korupsi dibandingkan laki-laki. (Rivas & Sutter, 2008) menyimpulkan bahwa penyebab mengapa perempuan cenderung tidak melakukan korupsi, adalah karena mereka menolak resiko korupsi. Penolakan ini

dilatarbelakangi peran mereka dalam pengasuhan anak-anak serta orang tua di dalam keluarga.

Selain keterlibatan perempuan, konteks sistem politik yang demokratis secara teoritis juga dianggap sebagai penghambat berkembangnya perilaku korupsi, asumsinya semakin demokratis suatu negara, maka akan semakin rendah perilaku korupsinya. Prinsip-prinsip seperti keterbukaan dan kesetaraan, tentu merupakan dua prinsip yang sejalan dengan upaya mencegah tindak pidana korupsi. Dua prinsip ini inheren, melekat pada sistem politik demokrasi. Keterbukaan dapat dimaknai bahwa dalam sistem demokrasi, lembaga-lembaga negara harus menjunjung tinggi prinsip transparansi serta akuntabilitas publik. Sedangkan dalam prinsip kesetaraan, dapat dimaknai bahwa setiap warga negara sama derajatnya, prinsip ini sudah barang tentu tidak cocok dengan kultur *feodalisme*, *patrimonialisme*, dan juga *patriarki*.

Namun, dalam beberapa kajian para pemerhati perkembangan Indonesia, proses demokratisasi Indonesia sering kali disusupi praktik-praktik oligarki (Winters, 2011, Robison & Hadiz, 2004), bahkan politik dinasti. Hal yang senada juga diungkapkan Prof. Moh. Mahfud MD bahwa wajah demokrasi yang dialami Indonesia sekarang sebagai neopatrimonialisme yang tentu saja sama sekali tidak kondusif bagi terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*Good and Clean Government*) (Erdmann & Engel, 2007; Pitcher, Moran, & Johnston, 2009). Hal ini dalam pandangan peneliti merupakan faktor-faktor yang berkontribusi dalam mendistorsi peran politik perempuan di ranah politik, dan menyumbang perilaku koruptif para politisi perempuan. Terlebih karena berbagai kultur anti demokrasi tersebut menyebar tidak hanya di ranah legislatif, namun juga di ranah eksekutif, hingga menemukan hilirnya pada partai politik.

Catatan *Transparency International Indonesia* (TII) (Febari, 2015), menyebutkan bahwa sejak 2004 hingga 2013, posisi lembaga legislatif dan partai politik telah masuk daftar lembaga berkategori paling korup di Indonesia, selain lembaga penegak hukum (kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan lainnya), jika dipersentasekan, sekitar 30 persen (tertinggi kedua setelah birokrat lembaga pemerintahan) bahwa tersangka dan terpidana korupsi KPK berasal dari profesi politisi, anggota DPR/DPRD, ataupun kader partai politik. Cacatan tersebut termasuk di dalamnya adalah politisi-politisi perempuan yang terjerat kasus korupsi, antara lain sebagai berikut:

Tabel 1: Politisi Perempuan dalam Kasus Korupsi.

No.	Nama	Partai Politik	Kasus Korupsi
1	Wa Ode Nurhayati	PAN	Suap Anggaran Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah Aceh
2	Angelina Sondakh	Partai Demokrat	Kasus Pembangunan Wisama Atlet
3	Chairun Nisa	Partai Golkar	Kasus Suap Sengketa Pilkada Gunung Mas
4	Dewie Yasin Limpo	Partai Nanura	Suap Proyek Pembangunan Pembangkit Listrik Mikrohydro Deiyai, Papua.
5	Damayan ti Wisnu	PDIP	Menerima Suap dari PT Windhu Tunggal Utama.
6	Ratu Atut Chosiyah	Partai Golkar	Mengatur Proses Penganggaran Pengadaan Alat Kesehatan Banten.

(Sumber: Meredeka.com, 2015; detik.com, 2017; tribunnews.com, 2016)

Nama-nama dalam tabel 1 tersebut hanya sebagian kecil, karena baru mencatat perempuan sebagai pelaku korupsi. Padahal, perempuan dalam praktik korupsi kini tak hanya menjadi pelaku, namun juga penikmat, dan bahkan

menjadi “perantara” kasus korupsi, misalnya dalam bentuk gratifikasi seks.

Fakta ini memang sungguh ironis, karena semakin membuktikan bahwa korupsi di Indonesia tidak mengenal jenis kelamin, ia bisa dilakukan baik oleh laki-laki maupun oleh perempuan. (Hadiati, Abdullah, & Udasmoro, 2013). Selain itu menyatakan, bahwa perempuan sebagai politisi seharusnya dapat diandalkan karena memiliki moral politik namun yang terjadi justru yang sebaliknya, politisi perempuan juga menjadi aktor politik yang menyuburkan perilaku korupsi. Secara mendasar, perilaku korupsi memang tidak semata-mata disebabkan oleh soal ekonomi-materialistik. Robert Klitgaard (dalam (Abdullah dkk., 2006), memang menyebutkan bahwa korupsi terjadi karena adanya monopoli kekuasaan atas sumber daya yang bersifat ekonomis dan kewenangan tersebut dikelola tanpa pertanggungjawaban. Namun ada pandangan lain yang melihat bahwa korupsi juga disebabkan karena masalah mental dan integritas aktor politik tersebut (Ghofur, 2010).

Selain soal mental, (Nas, Price, & Weber, 1986) melihat perilaku korupsi dari segi kultural dan struktural yang dikarenakan oleh tiga faktor, yaitu gagalnya struktur birokrasi atau organisasi, kualitas keterlibatan masyarakat yang rendah, serta tidak adanya keserasian antara sistem hukum dengan aspirasi masyarakat. Maka, selain sebab-sebab yang bersifat ekonomis, persoalan korupsi juga berkaitan dengan sebab-sebab yang berakar pada soal mental, kultur dan juga struktur politik. Sehingga persoalan moral-integritas para politisi perempuan di sini kemudian menjadi persoalan yang tidak sederhana, karena bersinggungan langsung dengan kultur dan struktur yang belum tentu cocok dengan sistem politik demokrasi.

Penulisan-penulisan sebelumnya yang menyebutkan peran positif perempuan dalam pencegahan dan

pemberantasan kasus korupsi karena alasan moral perempuan, menjadi kabur ketika dipertemukan dengan faktor kultur dan struktur, Seperti yang disebutkan (Piliang, 2003; Siegel, 2000), bahwa turbulensi politik didunia politik akan menjadi momok bagi para politisi yang memiliki integritas tinggi bagi bangsa dan negara ini. Turbulensi politik sendiri, dimaknai sebagai keadaan silang-menyalang berbagai kekuatan serta kepentingan politik dalam rangka mendapatkan, mempertahankan, atau menggoyahkan kekuasaan sehingga menimbulkan ketidakpastian dan kebuntuan politik.

Dari berbagai macam penyebab keterlibatan perempuan dalam perilaku koruptif seperti yang telah diuraikan penjelasan diatas, maka akar penyebab dari perilaku korupsi perempuan tentu sangatlah beragam, sehingga berkonsekuensi pula pada banyaknya solusi yang mungkin untuk didapatkan karena bergantung pada sudut pandang yang dipakai oleh peneliti. Namun penulisan ini berangkat dari kepercayaan bahwa faktor sistem merupakan salah satu faktor yang menentukan untuk meminimalisir perilaku korupsi perempuan.

Di dalam ilmu politik terdapat kajian mengenai sistem politik yang berangkat dari kepercayaan mekanistik, bahwa apabila satu sub sistem politik rusak maka kerusakan tersebut dapat mengganggu berjalannya keseluruhan sistem. Apa yang dimaksud sebagai keseluruhan sistem itu sendiri secara sederhana meliputi hal yang sangat luas mulai dari proses input kebijakan berupa tuntutan dan dukungan, lalu proses konversi tempat tuntutan dan dukungan diubah menjadi bahan bakar penyusunan kebijakan, hingga proses output yang berujung pada lahirnya keputusan/kebijakan politik.

Salah satu sub sistem dari sistem politik tersebut yang dapat mempengaruhi

proses konversi politik menjadi keputusan/kebijakan adalah institusi-institusi politik. Dalam kasus upaya menekan korupsi dan meningkatkan kuantitas serta kualitas politisi perempuan melalui sistem politik, International Foundation for Electoral System (IFES) mencatat ada tiga faktor paling berpengaruh, yaitu: pertama melalui sistem pemilu. Kedua, peran dan organisasi partai-partai politik. Dan yang ketiga, penerimaan kultural (termasuk dukungan terhadap kebijakan afirmasi) dalam (Susiana & Cahyaningrum, 2016a).

Atas dasar penjelasan diatas, maka tulisan ini berfokus pada pembahasan mengenai faktor struktural atau faktor *political institutions* diantaranya seperti sistem pemiludan juga partai politik. Alasannya, *Pertama*, karena faktor institusi politik ini adalah faktor yang paling mungkin dan paling mudah untuk diintervensi baik oleh *state actors* maupun kelompok *civil society*. *Kedua*, penulisan ini berangkat dari asumsi bahwa sistem pemilu yang dibentuk didalam parlemen akan berimplikasi pada sistem kepartaian, dan sistem kepartaian berikutnya dapat berimplikasi pada tatanan sistem politik demokratis, termasuk di dalamnya adalah tatanan kultur politik yang hendak dicapai.

METODE

Penulisan ini didesain untuk menjadi penulisan normatif yang menggunakan pendekatan konseptual. Karena dasar pemikiran penulisan yang bersifat interdisipliner, maka dirasa perlu untuk mencari sumber hukum dan gagasan konseptual politik untuk menyelesaikan permasalahan yang ada (Mukti Fajar & Achmad, 2007). Penulisan ini meletakkan kajian korupsi yang masuk dalam kajian politik hukum, karena peneliti merasa bahwa korupsi tidak hanya berkaitan dengan sistem hukum, melainkan juga sistem politik. Maka dari itu, diperlukan strategi khusus untuk meningkatkan integritas para politisi perempuan yang secara tidak langsung bisa membantu

negara dalam melakukan tindakan pemberantasan korupsi.

Penulisan ini akan melakukan kajian tentang penyebab para politisi perempuan melakukan korupsi sekaligus memberikan tawaran strategi bagi instansi penegak hukum dan stakeholder terkait bagaimana cara meningkatkan integritas politisi perempuan, sehingga kedepannya angka korupsi dikemudian hari bisa terus ditekan. Strategi peningkatan integritas menjadi fokus peneliti karena menurut pandangan peneliti, aspek nilai dan integritas adalah dasar utama yang harus dimiliki para politisi perempuan dalam berpolitik dan bisa menekan angka korupsi. Gagasan konseptual yang ditawarkan adalah gagasan hasil olahan yang diolah oleh peneliti dari berbagai sumber, seperti buku ataupun jurnal-jurnal ilmiah.

Penulisan artikel ini menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan. Teknik ini menggunakan berbagai macam material yang terdapat diruang kepustakaan seperti buku, Koran, jurnal ilmiah, majalah, naskah, dan segala jenis dokumen yang relevan untuk pengembangan penulisan ini (Koentjaraningrat, Budhisantoso, Danandjaya, & Suparlan, 1984; Sugiyono, 2008) juga mengatakan, pentingnya kajian literatur atau kepustakaan adalah memberikan gagasan dan ide untuk pengembangan ilmu pengetahuan yang didasarkan kajian-kajian akademis yang sudah pernah dilakukan sebelumnya.

Arah penulisan artikel ini ini adalah menemukan suatu gagasan sistem perkaderan partai politik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah yang sebelumnya sudah diurai secara jelas di pendahuluan penulisan. Kemudian, di akhir penulisan ini akan memberikan rekomendasi kepada lembaga penegak hukum dan pelaksana perundang-undangan untuk melakukan kontrol terhadap partai politik, agar mereka bisa melaksanakan fungsi-fungsinya dengan

baik. Sehingga, kesetaraan gender bukan lagi sebatas formalitas politik belaka. Prinsip politik kesetaraan gender juga menuntut perempuan sebagai politisi diharapkan bisa memiliki integritas dan moralitas yang baik, menjadi representasi yang baik bagi konstituennya, dan tidak menjadi perantara atau pelaku dalam tindak pidana korupsi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Pemilu dan Perempuan

Sistem Pemilu memiliki peran krusial terkait tatanan demokrasi yang hendak dicapai. Selain implikasi jangka pendek seperti tingkat partisipasi pemilih yang mempengaruhi legitimasi. Secara jangka panjang, pilihan keputusan terkait sistem pemilu dapat mempengaruhi stabilitas pemerintahan karena terkait erat dengan jumlah partai yang akan lolos parlemen, stabilitas internal parlemen, hubungan eksekutif-legislatif yang berdampak pada efektivitas presidensialisme, dan yang tak kalah penting secara substantif aturan pemilu akan mempengaruhi derajat demokrasi yang hendak dicapai.

Derajat demokrasi atau derajat pluralisme dapat berarti, apakah sistem pemilu yang disusun dapat mengakomodir kepentingan dari kelompok rentan atau hanya mengakomodir kepentingan dari kelompok dominan di masyarakat. Dan salah satu kelompok rentan yang sepatutnya terwakili baik secara deskriptif maupun substantif adalah kelompok perempuan. Merujuk pada pernyataan UNDP (2015) *“as voters, candidates, electoral administrators, or party supporters - they can express their own needs and interests. Decisions better reflect the electorate. Political processes are more inclusive. Democracy is strengthened”*.

Tidak jauh berbeda dengan UNDP, National Democratic Institute (NDI) pada

artikel mereka berjudul *“Why Women in Politics”* menyebutkan bahwa *“There is strong evidence that as more women are elected to office, there is also a corollary increase in policy making that emphasizes quality of life and reflects the priorities of families, women, and ethnic and racial minorities”*. Pernyataan ini menegaskan bahwa Secara global, isu keterwakilan perempuan mengemuka karena adanya bukti bahwa perempuan mewakili konstituen serta kepentingan yang berbeda di parlemen.

Fakta proses pencalegan pada Pemilu 2014 menunjukkan bahwa dari 2.465 caleg perempuan pada pemilu 2014 sebanyak 69,7% adalah non-kader partai, artinya mereka adalah orang-orang yang selama ini tidak aktif di dalam parpol bersangkutan (JP 81, 2014:103). Sedangkan pasca pemilu, muncul kecenderungan perempuan yang berhasil mendapatkan kursi, berasal tidak jauh dari lingkaran dinasti politik, karena kemenangan pemilu yang sangat bergantung pada kemampuan finansial kandidat. 47% caleg perempuan yang terpilih untuk DPR RI Periode 2014 - 2019 berasal dari kekerabatan partai politik. Menurut Jefry Winters *“Oligarki adalah dunia yang paling patriarkis di dunia ini. Jika ada kelompok tertentu yang berkuasa karena modal yang banyak, kekuasaan berdasarkan kekayaan, maka biasanya dia akan sangat maskulin”* (2014: 162). Artinya, sistem pemilu tidak hanya mampu mempengaruhi kuantitas namun juga mampu mempengaruhi kualitas perempuan di parlemen.

Sampai pada pemilu terakhir (2014), di luar PAW jumlah kursi perempuan pada parlemen nasional justru mengalami penurunan dari sebelumnya sebesar 101 kursi pada pemilu 2009, menjadi sebesar 79 kursi pada pemilu 2014. Belum lagi di tingkatan lokal, dari total 403 DPRD Kabupaten/Kota, baru 20 DPRD yang mampu mencapai minimal 30% kursi untuk perempuan. Sedangkan

dalam kaitannya dengan oligarki kekuasaan, apabila merujuk pada data Puskapol UI terkait basis keterpilihan caleg perempuan DPR-RI periode 2014-2019, maka 36 dari 97 orang, atau sebesar 47% berasal dari jaringan kekerabatan dengan elite politik.

Lalu, sistem pemilu bagaimanakah yang dapat berdampak tidak hanya meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, namun juga kualitasnya? Sebagai catatan, kualitas perempuan di parlemen di sini terbatas pada semakin terbukanya kesempatan perempuan di luar dinasti politik untuk mendapatkan jabatan publik. Sehingga dari hal tersebut, memungkinkan ide perempuan di luar dinasti politik terwakili di parlemen, serta memungkinkan efisiensi dan efektifitas pencegahan serta pemberantasan kasus korupsi.

Sebagai sistem yang dapat direkayasa, sistem pemilu mengandung beberapa aturan yang mudah diintervensi untuk tujuan tertentu. Misalnya, untuk meningkatkan angka keterwakilan perempuan maka dapat ditempuh dengan menerapkan kebijakan afirmasi yang dapat dipakai untuk mereduksi implikasi demokrasi liberal. Diantara kebijakan afirmasi tersebut yang telah diterapkan di Indonesia antara lain sistem kuota dan *zipper system* (Pemilu 2004 & 2009).

Namun, masalah bagi peningkatan kuantitas dan kualitas keterwakilan politisi perempuan muncul ketika MK melalui putusan no 22-24/PUU-VI/2008 (Kurniawan, 2014; Thalib, 2015), membatalkan pasal 214 huruf a-e UU No.10 Tahun 2008. Keputusan tersebut menghapuskan sistem nomor urut dalam penentuan anggota legislatif oleh partai politik peserta pemilu. Apa dampak dari keputusan tersebut? Sistem pemilihan kembali kepada paradigma demokrasi liberal yang berpatokan kepada suara terbanyak.

Tabel 2: Politisi Perempuan di DPR 1999-2014

Pemilu	Jumlah Anggota DPR	Keterwakilan Perempuan	%
1999	500	45	9,00
2004	550	61	11,09
2009	560	101	17,86
2014	560	79	14,11

(Sumber: Susiana, 2014)

Melalui tabel 2 diatas, dapat dilihat bagaimana sistem pemilu proporsional terbuka yang tidak mampu membawa angka keterwakilan perempuan sampai pada angka *critical mass* sebesar minimal 30%. Angka ketercapaian pada tabel 2 menjadi bukti bagaimana sistem pemilu proporsional terbuka tidak compatible dengan sistem kuota legal dan *zipper system* yang berlaku di Indonesia.

Kondisi diatas menunjukkan bahwa posisi politisi perempuan belum semapan politisi laki-laki. Penulis menilai, jika negara menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka yang mengesampingkan *zipper system*, hal tersebut sama dengan membiarkan caleg perempuan dan laki-laki ‘bertarung’ secara bebas di medan ‘pertempuran’ yang sama. Maka sudah dapat dipastikan hasilnya, bahwa keterlibatan dan keterwakilan perempuan di parlemen tidak akan dapat optimal.

Sistem pemilu proporsional yang secara natural berdampak pada tingginya persaingan antar caleg, menjadi semakin kompetitif setelah diubah menjadi proporsional terbuka penuh. Kompetisipun semakin sengit, tidak hanya bagi antar calon beda partai namun juga antar calon dari partai yang sama. Tingginya kompetisi dalam sistem proporsional terbuka pada akhirnya juga mempersempit peluang perempuan aktivis untuk dapat memenangkan kursi, karena besarnya ongkos politik yang harus ditanggung caleg, apalagi kondisi internal partai politik yang juga cenderung dikuasai politisi laki-laki.

Menanti Inisiatif Partai Politik

Mengkaji ulang sistem pemilu yang ada di Indonesia akhirnya menjadi hal wajib, sebagai langkah awal mencari solusi bagi dilema politik kesetaraan gender di Indonesia. Ketika sistem kuota dan *zipper system* telah diberlakukan, mengapa negara-negara lain mampu meningkatkan jumlah perempuan

parlemen melampaui *critical mass* (30%) namun hal yang sama belum berlaku bagi Indonesia. Berikut ini adalah beberapa contoh negara yang mempraktekkan sistem kuota dan *zipper system*, dengan tingkat keterwakilan perempuan yang cukup tinggi di parlemen.

Tabel 3: Negara dengan Keterwakilan Politik Perempuan Tertinggi di Dunia dengan Kebijakan Afirmasi.

No.	Negara	Bentuk Kebijakan Afirmasi	%	Sistem Elektoral
1.	Rwanda	Kuota: <i>zipper system</i> . UU menjamin 24 kursi untuk dewan nasional dan 30% kursi untuk senat	48,8	Representasi Proporsional (RP)
2.	Swedia	Partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40- 50% kandidat perempuan	47,3	RP
3.	Finlandia	Kuota Partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40% dari laki-laki dan perempuan terrepresentasi dalam badan-badan pembuat keputusan.	42	RP
4.	Norwegia	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40% kandidat perempuan	37,9	RP
5.	Denmark	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40% kandidat perempuan	36,9	RP
6.	Belanda	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai butuh menjamin 50% kandidat perempuan dalam daftar partai	36,7	RP
7.	Argentina	UU Kuota: <i>zipper system</i> . Parlemen menjamin 30% kandidat perempuan dalam daftar partai.	35	RP
8.	Mozambik	Kuota Partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 30% posisi perempuan dalam daftar partai.	34,8	RP
9.	Belgia	UU Kuota: <i>zipper system</i> . Parlemen menjamin posisi yang setara antara laki-laki dengan perempuan dalam daftar partai.	34,7	RP
10.	Afrika Selatan	Kuota Partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 30% kandidat perempuan dalam daftar partai. Bahkan partai lokal diminta 50% kandidat perempuan dalam daftar partai.	32,8	RP
11.	Austria	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai Sos-Dem (40%), Partai Hijau (50%), partai rakyat Austria (33,3%)	32,2	RP
12.	Islandia	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40% kandidat perempuan dalam daftar partai.	31,7	RP
13.	Jerman	Kuota partai: <i>zipper system</i> . Partai menjamin 40-50% kandidat perempuan dalam daftar partai.	31,6	Sistem Campuran RP

Berdasarkan tabel 3 di atas dapat dilihat, bahwa negara-negara dengan tingkat keterwakilan perempuan yang tinggi, selain menerapkan *zipper system* juga menerapkan kuota partai - dibandingkan kuota legal- Hanya Belgia dan Argentina dari daftar tersebut yang menerapkan kuota legal (*legislated quotas by constitution or electoral law*), satu Jenis kuota yang berbeda dengan kuota partai (*voluntary party quotas*).

Menurut Dahlerup (2013) sistem kuota memiliki dua dimensi yang dapat dianalisis, dimensi pertama terkait dengan akar pemberlakuan sistem kuota, atau dengan kata lain siapakah yang mengamanatkan sistem kuota. Pada dimensi kedua, perhatian tertuju pada

dimanakah praktek sistem kuota tersebut diberlakukan, apakah diberlakukan pada proses seleksi atau nominasi kandidat, atau keduanya. Pada dimensi pertama, kuota dapat dibedakan menjadi kuota legal, kuota partai, dan *reserved seat*. Disebut kuota legal ketika amanat pemberlakuan kuota tertuang pada konstitusi atau UU yang mengikat seluruh partai peserta pemilu, sedangkan kuota partai adalah kuota yang berasal dari inisiatif internal masing-masing partai peserta pemilu. Agak berbeda dengan kuota legal dan partai, *Reserved seat* pasti diamanatkan oleh konstitusi atau UU Pemilu seperti kuota legal, namun bedanya apabila kuota legal dan partai menentukan jumlah minimal perempuan dalam daftar calon

(dalam presentase), *reserved seat* langsung menetapkan jumlah perempuan yang harus duduk di parlemen.

Berdasarkan data *Directorat General for Internal Policies - European Parliament* (2011, 23 - 29), secara global kuota legal memang lebih banyak dipraktikkan di seluruh dunia dibandingkan jenis kuota yang lain. Apabila kuota partai dipraktikkan di 37 negara, dan *reserved seat* dipraktikkan oleh 36 negara, kuota legal dipraktikkan oleh 60 negara. Meski demikian, efektifitas dan signifikansi pemberlakuan sistem kuota justru lebih tampak pada sistem kuota partai dan *reserved seat* dibandingkan dengan kuota legal. Signifikansi yang dimaksud tidak hanya terletak pada meningkatnya jumlah perempuan di parlemen, namun juga terletak pada stabilitas jumlah perempuan di parlemen yang tinggi.

Selain menerapkan *zipper system* pada sistem pemilu untuk mendongkrak kuantitas dan kualitas keterwakilan politisi perempuan, tabel 3 juga menjelaskan bahwa negara juga harus menjamin posisi perempuan sebagai pengurus partai politik baik ditataran nasional sampai dengan daerah. menurut (Susiana & Cahyaningrum, 2016b) di Provinsi Maluku Utara menyatakan, caleg perempuan yang menduduki jabatan sebagai seorang pengurus partai memiliki peluang yang lebih besar dibandingkan dengan caleg yang tidak menjadi pengurus partai, meskipun caleg tersebut cukup populer.

Namun, ternyata didalam UU No.7 Tahun 2017 tentang pemilu hanya menjamin keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai politik di level pusat. Adalah pasal 173 ayat (2) huruf E yang mengatur tentang minimal 30% keterwakilan perempuan hanya pada level Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai politik. Namun tidak ada penjelasan pendukung pada pasal tersebut yang menjamin kuota minimal 30% keterwakilan perempuan di tingkat

regional (provinsi) dan Daerah (kabupaten/Kota) kepengurusan partai politik. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan atau *Affirmative Action* di Indonesia belum dibuat secara serius dan maksimal oleh para anggota parlemen kita.

Partai politik menurut perspektif klasik diartikan sebagai suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum tersebut, kemudian mampu menempatkan calon-calonnya untuk berkompetisi menduduki jabatan-jabatan publik. Namun persoalan kepartaian ini, sayangnya tidak hidup di ruang hampa karena adanya faktor-faktor lain seperti faktor ideologi dan kultural yang turut menentukan kualitas sistem kepartaian hingga mampu mendukung sistem politik demokrasi. Misalnya dalam konteks kultural, meninjau partai politik di Indonesia tidak dapat dilepaskan pada praktik oligarki, pada satu sisi sistem multipartai memang memiliki keuntungan terakomodasinya suara-suara kelompok marginal, namun pada sisi lain sistem ini mendorong iklim kompetisi yang ketat tidak hanya caleg antar partai tapi juga caleg dalam satu partai. Implikasi dari ketatnya kompetisi semacam ini pada konteks kultur yang masih feodal, patrimonial, dan patriarki kemudian akan bermuara pada praktek oligarki, patronase dan bahkan klientelismeyang tentu terkait erat dengan praktek-praktek korupsi.

Selain pada soal oligarki, patronase, dan klientelisme, persoalan belum demokratisnya partai-partai politik di Indonesia juga tampak pada pola perkaderan yang terkesan “kurang serius” karena banyaknya caleg yang sebelumnya bukanlah kader partai tersebut. Suburnya jenis *Catch-all Party* di Indonesia, seiring dengan kebutuhan partai politik akan “suara” di dalam Pemilu jelas memberi kontribusi pada persoalan ini. Partai politik jadi kehilangan ideologi, karena berupaya untuk memiliki citra inklusif dihadapan publik agar mampu menghimpun semaksimal mungkin dukungan dari

bermacam-macam kelompok masyarakat (Axford, Browne, Huggins, & Isaacs, 2005).

Dampak dari pemberlakuan *catch all party* ini jelas berpengaruh terhadap sistem dan pola perkaderan yang ada didalam partai politik. Pola perkaderan partai politik di Indonesia hari ini menjadi lebih instan. Praktikanya, partai politik lebih menyukai kader-kader yang memiliki popularitas tinggi, sehingga orientasi kekuasaan akan lebih mudah dicapai. Prasetya (2011) menyebut fenomena ini sebagai fenomena politik ‘kacang goreng’, yaitu praktek politik instan dan tanpa pembekalan. Pada poin inilah perempuan seringkali dijadikan objek politik oleh elit politik tertentu untuk mendongkrak elektabilitas partai politiknya.

Menurut Soeseno (2014) asal muasal dari pemberlakuan *catch-All Party ini* adalah ketika tipe kepartaian berubah dari mewakili kelompok menjadi partai yang mengejar posisi jabatan (*party as office-seekers*). Partai politik kemudian tidak lagi berbasis pada ideologi namun berbasis pada isu, karena partai politik perlu menciptakan citra “segar” demi meningkatkan ketertarikan kelompok-kelompok yang dianggap potensial guna memperoleh dukungan dari sebanyak banyaknya kelompok masyarakat.

Di Jawa Timur, setidaknya terdapat dua contoh politisi perempuan yang bisa menunjukkan bagaimana *catch-All Party* dan praktik oligarki-dinasti politik benar-benar terjadi. Mereka berdua bukanlah kader asli dari partai politik pengusung mereka, namun diberi rekomendasi karena memiliki hubungan kekerabatan dengan pimpinan partai di daerah hingga pusat. Dua politisi perempuan tersebut antara lain adalah Hariyanti Sutrisno (Bupati Kediri) yang merupakan Istri dari Mantan Bupati Kediri (Ketua DPC PDIP Kabupaten Kediri) sebelumnya, H. Sutrisno. Dan yang kedua adalah Dewanti Rumpoko (Walikota Batu), yang merupakan Istri dari Mantan Walikota Sebelumnya, Edi

Rumpoko (Ketua DPC PDIP Kabupaten Malang).

Padahal didalam UU No.2 Tahun 2011 tentang partai politik, pada pasal 2 ayat 4(h), sudah menegaskan bahwa partai politik harus memiliki sistem kaderisasi maupun pendidikan politik yang jelas. Fakta-fakta tentang fenomena kader instan, oligarki dan dinasti politik membuktikan bahwa partai politik belum melakukan amanat undang-undang tersebut dengan baik. Pengaturan sistem kepartian yang lebih detail, termasuk adanya *punishment* sebagai mekanisme intervensi seharusnya bisa dipraktekkan, agar memiliki standar baku dalam sistem perkaderan partai politik. Sehingga kader-kader yang berkontestasi disetiap pemilihan umum, khususnya kader perempuan, bisa menjadi kader-kader unggulan partai politik yang tujuannya adalah mensejahterakan rakyat.

Menuntut Parlemen dan Partai Politik yang Responsif

Pengaturan sistem kuota, *zipper system*, atau kebijakan afirmasi lain yang hendak diterapkan dalam peraturan perundang-undangan hanya bisa dilakukan ketika kita memiliki partai politik (dan juga parlemen) yang responsif terhadap hak-hak politik perempuan. Kebutuhan partai politik yang responsif dapat dimaknai bahwa sebagai institusi politik yang paling dekat dengan masyarakat, partai politik harus memahami bahwa perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang berbeda dengan kaum laki-laki. Sehingga keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai ditingkat daerah hingga pusat memang sangat diperlukan.

Selain itu, kehadiran partai yang responsif juga mempengaruhi tumbuhnya parlemen yang juga responsif (karena DPR juga terdiri dari anggota-anggota partai politik). Sehingga dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, diharapkan mampu dan mau membuat aturan

hukum yang mengikat sistem pemilu dan partai politik agar perempuan memiliki peran dan kesempatan lebih dalam dunia politik. Sejauh ini, partai politik yang tampak responsif terhadap hak-hak perempuan dalam politik barulah Partai Solidaritas Indonesia saja (PSI). Karena hanya PSI satu-satunya partai politik yang melakukan *judicial review* ke MK terkait Undang-undang pemilu yang baru, UU No. 7 Tahun 2017 dengan dua alasan, *Pertama* mereka menggugat tentang diskriminasi verifikasi partai baru dan lama, *Kedua*, mereka menggugat tentang kewajiban penyertaan keterlibatan perempuan dalam kepengurusan partai (psi.id, 2017).

Memang untuk menuju partai politik dan parlemen yang responsif bukan perkara mudah. Untuk mencapai parlemen dan partai politik yang responsif, kedua institusi politik tersebut harus mampu menerima kritik sosial sebagai bentuk aspirasi publik. Tujuan membentuk institusi politik yang responsif selain untuk membuat kebijakan-kebijakan yang responsif, juga sebagai upaya menghapus sifat-sifat formalisme dalam institusi politik pembuatan kebijakan (Haliim, 2016, 2018). Formalisme kebijakan hari ini bisa kita lihat contohnya pada Undang-undang pemilu sebelumnya, yang hanya mewajibkan kuota perempuan didalam partai politik di tingkat pusat/DPP.

Kebijakan yang bersifat formalisme biasanya terjadi pada institusi politik yang cenderung menutup diri dari publik (Nonet & Selznick, 2003). Dampaknya, partai yang cenderung menutup diri dari publik akan mempertahankan *traditional political culture* seperti patron-klien, sehingga yang akan diuntungkan hanyalah posisi kaum oligark (Khoiruly, Utomo, & Martini, 2013). Jadi Tidak menutup kemungkinan, bahwa korupsi, elit-oligarki, dan segala bentuk penyimpangan kekuasaan lainnya terjadi dalam institusi politik pembuat kebijakan dengan paradigma tersebut. Jika

kondisi parlemen dan partai politik kita demikian, maka politisi perempuan juga tidak dapat lepas dari genggamannya elit-oligarki yang mayoritas dikuasai politisi laki-laki dan lingkungan yang korup.

Masalah pada perundang-undangan juga penulis nilai sebagai akar masalah partai politik sehingga gagap menjadi partai yang responsif. Menurut (Harahap, 2018) UU No.2 tahun 2011 justru memberikan masalah yang baru dari pada undang-undang partai politik yang lama (UU No.2 Tahun 2008), yang menjadikan partai politik cenderung menjauh dan tidak terbuka dengan masyarakat. Salah satunya adalah persoalan pendirian partai politik.

Tabel 4: perbandingan syarat pembentukan partai politik UU No.2 tahun 2008 dan 2011 tentang partai politik.

Syarat	UU No.2 Tahun 2008	Uu No.2 Tahun 2011
Syarat pendirian partai dengan akta notaris	Harus ada paling sedikit 50 WNI yang berusia 21 tahun sebagai pendiri (pasal 2).	Harus ada paling sedikit 30 WNI yang berusia 21 tahun atau sudah menikah disetiap provinsi sebagai pendiri (pasal 2).
Syarat Partai Berbadan Hukum	Memiliki kepengurusan di (pasal 3): a. 60% Provinsi b. 50% Kabupaten/ Kota di provinsi yang bersangkutan c. 25% Kecamatan dari Kabupaten/ Kota yang bersangkutan Harus memiliki kantor tetap (tanpa rincian) (pasal 3)	Memiliki kepengurusan di (pasal 3): a. 100% Provinsi b. 75% Kabupaten/ Kota di provinsi yang bersangkutan c. 50% Kecamatan dari Kabupaten/ Kota yang bersangkutan Harus memiliki kantor tetap di pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahap akhir pemilu (pasal 3).

(Sumber: Hussein, 2016)

Dalam perbandingan tersebut kita justru bisa melihat bahwa anggota parlemen yang berasal dari partai-partai besar dan lama tidak menginginkan pesaing (partai politik) baru. Pledoi yang dibangun parlemen pada waktu itu adalah ingin meningkatkan kualitas partai politik. Jelas pledoi itu dapat disanggah dengan mudah dengan penelitian-penelitian yang sudah diungkapkan sebelumnya bahwa kondisi partai politik saat ini rentan sekali dengan elit-oligarki yang bersifat korup.

Dipersulitnya pembentukan partai baru oleh partai-partai besar dilakukan untuk membatasi jumlah kompetitor mereka. Karena semakin sedikit kompetitor, maka akan semakin mudah partai-partai tersebut melestarikan praktek oligarki untuk mengendalikan bahkan memonopoli proses politik pembuatan kebijakan di Indonesia. Jadi syarat pembentukan partai harusnya dipermudah. Jika dipermudah, kompetisi antar partai akan terbangun. Kompetisi antar partai akan membuat partai politik -mau tidak mau- akan membuka diri kepada rakyat. Pada akhirnya, partisipasi dan aspirasi rakyat bisa terakomodir dengan baik didalam partai politik, termasuk kepentingan-kepentingan pembuatan kebijakan afirmasi.

Pada akhirnya, jika sistem kuota, *zipper system*, atau kebijakan afirmasi lainnya didorong untuk meningkatkan kuantitas politisi perempuan, tuntutan partai politik dan parlemen yang responsif adalah bentuk dorongan kepada institusi politik secara kelembagaan dan politisi perempuan secara perorangan untuk memperbaiki kualitasnya. Karena dalam paradigma responsif seluruh elemen yang ada didalam institusi politik pembuat kebijakan harus mau membuka diri kepada publik. Dampaknya, perilaku korup dari para politisi, khususnya politisi perempuan akan bisa ditekan.

KESIMPULAN

Pada banyak tulisan akademis yang menunjukkan keterlibatan positif perempuan dalam pemberantasan korupsi, nyatanya tidak serta merta efektif di Indonesia, karena persoalan politisi perempuan dan korupsi di Indonesia berkelindan dengan kultur oligarki yang sarat dengan patronase dan relasi klientelisme, sehingga perempuan yang mampu memenangkan kursi, umumnya tidak jauh-jauh dari lingkaran dinasti politik.

Selain oligarki politik, secara struktural sulitnya perempuan-perempuan di luar dinasti politik untuk masuk ke dalam parlemen juga disebabkan oleh sistem pemilu yang tidak mampu mengakomodir kelompok perempuan. Dianulirnya pasal 214 huruf a-e UU No.10 Tahun 2008, sesungguhnya merayakan praktek demokrasi liberal, yang sudah tentu menyulitkan minoritas untuk ikut berkompetisi.

Maka melalui pendekatan struktural pula, tulisan ini mencoba melakukan analisis dan memberikan solusi atas dampak sistem pemilu dan kepartaian bagi kelompok perempuan. Perekayasa sistem pemilu dimulai dengan tuntutan agar parlemen mau mengkaji ulang sistem kuota dan praktek *zipper system*, namun perekayasa tersebut tidak akan maksimal tanpa adanya dukungan responsifitas, inisiatif ataupun kepekaan partai politik. Karena partai politik adalah hilir dari segala kebijakan publik.

Partai politik bisa menjadi *problem maker* maupun *problem solver* dari perjuangan kesetaraan gender di Indonesia. Dikatakan *problem maker* karena elit-oligarki sebagai salah satu faktor yang membuat politisi perempuan terjerumus dalam perilaku korup berasal dari partai politik. Pada bagian pembahasan, telah dijelaskan bagaimana kebijakan yang bersifat formalisme biasanya terjadi pada institusi politik yang cenderung menutup

diri dari publik. Sehingga dampaknya, partai akan mempertahankan *traditional political culture* seperti patron-klien.

Maka dari itu, partai politik harus dituntut untuk menjadi *problem solver*. Mereka harus mau menjadi institusi politik yang terbuka dari pengawasan publik, karena partai politik adalah institusi politik pertama dan paling dekat dengan publik. Kondisi tersebut mutlak harus dilakukan, selain untuk untuk memperjuangkan kesetaraan gender di Indonesia, mereka juga harus menghindari diri dari perilaku korup.

Pada akhirnya, rekomendasi artikel ini ditujukan secara langsung dan bersamaan kepada partai politik dan parlemen. Partai politik dan parlemen harus sadar bahwa peraturan perundangan yang ada sekarang, seperti Undang-undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dibuat dengan kesan formalitas belaka dan jelas tidak memiliki signifikansi yang jelas dalam menjamin keterlibatan perempuan. Maka dari itu, parlemen yang para anggotanya berasal dari partai politik, harus mau dan mampu membuat peraturan perundangan yang mengatur sistem kuota untuk menjamin keterlibatan perempuan di partai politik dan parlemen. Penulis meyakini bahwa semakin terjaminnya keikutsertaan dan keterlibatan perempuan di parlemen dan partai politik, akan membuat posisi tawar politisi perempuan menguat dan mereka bisa terurai keluar dari jerat elit-oligarki yang memiliki sifat dan perilaku korup.

REFERENSI

- Abdullah, M. K., Mohd Suradi, N. R., Jamaluddin, N., Mokhtar, A. S., Abu Talib, A. R., & Zainuddin, M. F. (2006). K-chart: a tool for research planning and monitoring. *J. of Quality Management And Analysis*, 2(1), 123–130.
- Axford, B., Browne, V., Huggins, R., & Isaacs, R. (2005). *Politics: an introduction*. Routledge.
- Bowman, D. M., & Gilligan, G. (2008). Australian women and corruption: The gender dimension in perceptions of corruption. *JOAAG*, 3(1), 1–9.
- Dahlerup, D. (2013). *Women, quotas and politics*. Routledge.
- Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 46(4), 423–429.
- Erdmann, G., & Engel, U. (2007). Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(1), 95–119.
- Febari, R. (2015). *Politik Pemberantasan Korupsi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ghofur, S. A. (2010). Merancang Kurikulum Pendidikan Anti Korupsi. *Jurnal Pendidikan Islam*, 1(01).
- Hadiati, E., Abdullah, I., & Udasmoro, W. (2013). Konstruksi media terhadap pemberitaan kasus perempuan koruptor. *Al-Ulum*, 13(2), 345–372.
- Haliim, W. (2016). Demokrasi deliberatif Indonesia:: konsep partisipasi masyarakat dalam membentuk demokrasi dan hukum yang responsif. *Masyarakat Indonesia*, 42(1), 19–30.
- Haliim, W. (2018). Politisi Perempuan dan Korupsi: Mencari Solusi atas Dilema Politik Kesetaraan Gender di Era Reformasi. *Kafaah: Journal of Gender Studies*, 1(1).
- Harahap, K. P. (2018). Kewenangan pemerintah melakukan pengesahan

- partai politik dalam perspektif pembangunan demokrasi. *Badamai Law Journal*, 2(2), 339–357.
- Khoiruly, R., Utomo, S., & Martini, R. (2013). Sistem Rekrutmen Dan Kaderisasi Pdi Perjuangan Kabupaten Kendal Era Reformasi (Studi Kasus Oligarki Di Kabupaten Kendal). *Journal of Politic and Government Studies*, 2(3), 311–325.
- Koentjaraningrat, K., Budhisantoso, B., Danandjaya, J., & Suparlan, P. (1984). *Kamus Istilah Antropologi*. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.
- Kurniawan, N. (2014). Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008. *Jurnal Konstitusi*, 11(4), 714–736.
- Mukti Fajar, N. D., & Achmad, Y. (2007). Dualisme Penelitian Hukum. *Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*.
- Nas, T. F., Price, A. C., & Weber, C. T. (1986). A policy-oriented theory of corruption. *American Political Science Review*, 80(1), 107–119.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2003). *Hukum responsif: pilihan di masa transisi*. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).
- Olson, M., Sarna, N., & Swamy, A. V. (2000). Governance and growth: A simple hypothesis explaining cross-country differences in productivity growth. *Public Choice*, 102(3–4), 341–364.
- Piliang, Y. A. (2003). *Hantu-hantu politik dan matinya sosial*. Tiga Serangkai.
- Pitcher, A., Moran, M. H., & Johnston, M. (2009). Rethinking patrimonialism and neopatrimonialism in Africa. *African Studies Review*, 52(1), 125–156.
- Prasetya, I. Y. (2011). Pergeseran Peran Ideologi Dalam Partai Politik. *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, 1(1), 30–40.
- Rivas, M. F., & Sutter, M. (2008). *Wage dispersion and workers' effort*. Working Papers in Economics and Statistics.
- Robison, R., & Hadiz, V. (2004). *Reorganising power in Indonesia: The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge.
- Siegel, J. T. (2000). *Penjahat gaya (orde) baru: eksplorasi politik dan kriminalitas*. PT LKiS Pelangi Aksara.
- Soeseno, N. (2014). Female Politicians in Political Parties of 2014 Election. *Politics, Gender & Sustainability in the*.
- Sugiyono. (2008). *Metode penelitian pendidikan: (pendekatan kuantitatif, kualitatif dan R & D)*. Alfabeta.
- Susiana, S., & Cahyaningrum, D. (2016b). Implementasi pasal tentang affirmative action dalam undang-undang nomor 10 tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (Studi di Provinsi Maluku Utara). *Kajian*, 15(1), 141–170.
- Thalib, N. A. (2015). Hak Politik Perempuan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008). *Jurnal Cita Hukum*, 1(2).
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.