

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kehadiran perempuan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung membawa harapan meningkatnya keterwakilan perempuan di ranah politik. Sejak penerapan otonomi daerah melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah hingga Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menghasilkan partisipasi perempuan sebagai kepala daerah. Pada Tahun 2005-2010 dan 2010-2014, terdapat 26 perempuan terpilih sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, terbagi atas 18 orang di Pulau Jawa dan 8 orang di luar Pulau Jawa.¹

Pencalonan perempuan pertama sebagai gubernur pada pemilihan gubernur Banten Tahun 2006 berhasil dimenangkan kandidat perempuan, yakni Ratu Atut Chosiyah sebagai perempuan pertama di Indonesia yang menduduki jabatan Gubernur berdasarkan pemilihan langsung. Pemilihan Bupati Kabupaten Banyumas pertama Tahun 2008 menempatkan calon perempuan, yaitu Laily Shofiyah sebagai calon wakil bupati. Tahun 2018 pelaksanaan pemilihan gubernur mengikutsertakan dua orang perempuan, yaitu Khofifah Indar Parawansa di Jawa Timur² dan Karolin Margret Natasa di Kalimantan Barat, Khofifah berhasil

¹ Kurniawati Hastuti Dewi, dkk. 2020. *Perempuan Kepala Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan Berperspektif Gender di Indonesia*. Jakarta: LIPI Press. Hlm 3

² Dalam 1 tahun masa jabatannya memimpin Jawa Timur (Jatim), Khofifah telah berhasil menjalankan Program Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Timur yang disebut Nawa Bhakti Satya (Sembilan Bakti) pada Jatim Cerdas dan Jatim Sehat. Program Jatim Cerdas didanai dari APBD, untuk meningkatkan indeks pembangunan manusia di Jatim, khususnya tingkat pendidikan vokasi. Sementara, dibidang kesehatan Khofifah merealisasikan program Jatim Sehat mengusung Konseling Pintu Ke Pintu (KOPIPU), Bunda Anak Impian (BUAIAN), Layanan Kesehatan Gratis dan Berkualitas (TANTISTAS), Rumah Sakit Terapung, dan Santri Jatim Bersih dan Berkah

memperoleh kemenangan jabatan gubernur provinsi Jawa Timur sedangkan Karolin Margret Natasa tidak terpilih. Tri Rismaharini juga merupakan kandidat walikota perempuan yang mencalonkan diri dalam pemilihan walikota Surabaya Tahun 2018 dan berhasil memperoleh jabatan walikota. Artinya, keberadaan calon perempuan dalam Pilkada sudah berlangsung lama dan sudah ada calon perempuan yang berhasil menang dalam pemilihan gubernur dan pemilihan bupati atau walikota.

Berdasarkan data pencalonan pada Pilkada serentak³, jumlah calon kepala daerah perempuan Tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020.

Tabel 1.1
Pencalonan Perempuan sebagai Kepala Daerah dalam Pilkada Serentak di Indonesia

No.	Pilkada	Pemilihan Gubernur		Pemilihan Bupati/Walikota		Total Pencalonan
		L	P	L	P	
1	2015	41	1	1494	120	1656
2	2017	44	4	531	41	620
3	2018	56	7	978	99	1140
4	2020	45	5	1282	154	1432

Sumber: data sekunder dari KPU RI Tahun 2021

Dari Tabel 1.1 menunjukkan catatan kritis 4 tahap Pilkada serentak di Indonesia, terjadi peningkatan jumlah calon perempuan di tingkat provinsi dan kab/kota dari masa ke masa sebagai kepala daerah maupun wakil kepala daerah.

(SAJADAH). Lebih Lanjut dalam publikasi Detik.Com. 2020. Satu Tahun Kepemimpinan Khofifah, Ini Kemajuan Yang Diraih Jatim. <https://news.detik.com/adv-nhl-detikcom/d-4892366/satu-tahun-kepemimpinan-khofifah-ini-kemajuan-yang-diraih-jatim>. (Diakses 08 Oktober 2021, 21.54 Wib)

³ Sistem pemilihan umum di Indonesia terus mengalami perkembangan dan perubahan misalnya pemilihan serentak. Penggabungan antara beberapa pemilihan pada satu waktu yang dimaksudkan agar lebih komprehensif, sederhana, efisien dari segi waktu dan biaya serta peningkatan partisipasi pemilih. Pemilihan kepala daerah termasuk dilaksanakan serentak antara pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

Berawal di Tahun 2015, total 121 kandidat perempuan yang mengikuti Pilkada dengan komposisi 1 orang dalam pemilihan gubernur, 46 perempuan calon bupati, 14 calon wakil bupati, 8 orang sebagai calon walikota dan 14 wakil walikota. Pada Pilkada Tahun 2017 meningkat menjadi 44 orang, terbagi 4 orang dalam pemilihan gubernur dan 40 kandidat pemilihan bupati serta walikota. Kandidat berasal dari latar belakang kader partai politik mencapai 240 dan jalur independen 66 orang. Jumlah pencalonan perempuan dalam Pilkada Tahun 2018 kembali meningkat yaitu 7 perempuan di pemilihan gubernur dan wakil gubernur serta 99 dalam pemilihan bupati dan walikota.

Pada Tahun 2020 angka pencalonan perempuan meningkat mencapai 159 orang, terbagi atas 5 dalam pemilihan gubernur, 26 pemilihan walikota dan 128 pemilihan bupati. Meski begitu, jumlah ini masih rendah dibandingkan angka pencalonan laki-laki, yakni sebanyak 45 orang pada pemilihan gubernur, 176 pemilihan walikota dan 1.106 pemilihan bupati. Kenaikan jumlah calon kepala daerah perempuan di satu sisi belum mampu menyaingi banyaknya calon laki-laki. Partisipasi calon perempuan paling sedikit dalam pemilihan gubernur, jumlah tertinggi baru mencapai 7 pencalonan pada Pilkada Tahun 2018 dan paling rendah Tahun 2015 hanya 1 calon. Realitas demikian dapat mencerminkan bahwa perempuan masih menjadi opsi kedua setelah laki-laki dipilih menjadi gubernur, bupati maupun walikota.

Merujuk Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota. Pada pasal 7 ayat 1 disampaikan bahwa setiap warga negara berhak memperoleh

kesempatan yang sama mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Artinya, jenis kelamin tidak menjadi batasan untuk dicalonkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah. Hadirnya calon perempuan dinilai sebagai dorongan menjaga dinasti politik keluarga gubernur atau bupati, pejabat legislatif daerah dan orang kuat lokal.

Keberadaan calon perempuan dalam Pilkada tidak terlepas dari peran partai politik, yang mana merupakan mesin politik potensial dalam mencalonkan dan memenangkan perempuan dibandingkan tanpa partai politik atau perseorangan. Berdasarkan hasil penetapan calon dalam Pilkada Tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020 calon kepala daerah perempuan berasal dari tiga latar belakang yang mendominasi pencalonan, salah satunya kader partai politik. Berikut beberapa partai politik yang telah mencalonkan perempuan dalam Pilkada serentak.

Tabel 1.2
Angka Pencalonan Perempuan dalam Pilkada di Indonesia
berdasarkan Partai Politik

No.	Partai Politik	Persentase (%)
1.	PKB	20,71 %
2.	Gerindra	17,37 %
3.	PDIP	19,54 %
4.	Golkar	17,48 %
5.	Nasdem	17,67 %
6.	PKS	15,79 %
7.	PPP	19,94 %
8.	PAN	19,84 %
9.	Hanura	16,72 %
10.	Demokrat	16,99 %
11.	PBB	16,46 %
12.	PKPI	16,01 %

Sumber: diolah dari data KPU Tahun 2021

Berdasarkan data pencalonan perempuan yang dirilis KPU setelah pelaksanaan Pilkada serentak Tahun 2015-2020, menunjukkan bahwa partai politik di Indonesia sudah berupaya mencalonkan perempuan sebagai kepala daerah. Mayoritas bakal calon perempuan diusung oleh partai politik paling banyak memenangkan pemilihan. Pada Tahun 2015, 2017 dan 2018 sebanyak 92 orang perempuan memperoleh kemenangan sebagai kepala daerah. Di Tahun 2018 Partai Golongan Karya (Golkar) bersama Demokrat dan PKB menjadi partai pengusung mayoritas calon perempuan yang berhasil terpilih menjadi kepala daerah, diikuti Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Nasional Demokrat. Kemudian, di Tahun 2020 Partai Golkar kembali mengusung 37 calon kepala daerah dan 23 wakil kepala daerah, sedangkan Gerindra mencalonkan 32 perempuan dan 22 calon wakil kepala daerah perempuan. Kemenangan calon perempuan yang berasal dari kader partai politik lebih banyak dibandingkan perseorangan sebesar 46 pada Pilkada Tahun 2018.⁴

Jalur dukungan calon perempuan melalui partai politik sangat mendukung terpilihnya perempuan sebagai kepala daerah. Meski tidak menutup kemungkinan adanya peluang muncul calon perseorangan, namun terdapat sejumlah persyaratan luar biasa ketat yang mengindikasikan betapa sulitnya pencalonan perempuan tanpa

⁴ Merujuk olahan peneliti dari data KPU. <https://infopemilu2.kpu.go.id/pilkada2020/penetapan/> (Diakses 3 April 2021) dan Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem). 2018. Potret Perempuan Kepala Daerah Terpilih di Pilkada Tahun 2018. (Dalam bentuk siaran pers)

partai politik.⁵ Mengenai keterlibatan perempuan dalam partai politik telah diatur melalui penerapan kebijakan afirmasi (*affirmative action*).⁶

Tabel 1.3
Pasal Afirmatif pada Tiga UU Partai Politik

UU No. 31 Tahun 2002	UU No. 2 Tahun 2008	UU No. 2 Tahun 2011
Masih berupa himbauan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender, tidak ada elaborasi pemenuhan jumlah keterwakilan perempuan, sehingga terkesan menjadi rumusan aturan afirmasi dalam partai politik yang bersifat lemah (pasal 13 ayat 3)	Mulai tercantum rumusan jumlah keterwakilan perempuan dalam partai politik di setiap tingkatan dan ada elaborasi kepengurusan mencakup pendirian dan ada elaborasi kepengurusan mencakup pendirian dan pembentukan partai politik (pasal 2 ayat 2, ayat 5 dan pasal 20)	Rumusan kebijakan afirmatif tidak berubah dari sebelumnya, dengan menambahkan pasal afirmatif terkait proses rekrutmen bakal calon DPR dan DPRD (pasal 2 ayat 2, ayat 5, pasal 20 dan pasal 29 ayat 1A)

Sumber: Data Sekunder Anna Margaret, dkk. 2018. *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah*. Universitas Indonesia Depok: Cakra Wikara Indonesia. Hlm 110

⁵ Dalam pengusungan calon perempuan ataupun laki-laki melalui jalur perseorangan harus memenuhi syarat dukungan jumlah penduduk yang memiliki hak pilih dan tercatat dalam daftar pemilih tetap (DPT). Pada provinsi dengan jumlah DPT mencapai 2 juta jiwa calon perseorangan harus didukung minimal 10%, jika DPT melebihi angka 2 juta jiwa maka harus didukung minimal 8,5%, DPT diatas 6-12 juta jiwa harus didukung minimal 7,5%, kemudian jumlah DPT 12 juta jiwa didukung minimal 6,5%. Jumlah dukungan ini tersebar lebih dari 50% jumlah kab/kota di provinsi tersebut. Lebih lanjut dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pasal 41 A-E dan sama halnya dalam Peraturan KPU No. 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota pasal 9 ayat 1A-D

⁶ *Affirmative Action* atau kebijakan afirmasi merupakan alternatif dalam mengatasi ketimpangan sosial terhadap perempuan dalam bentuk peminggiran dan marginalisasi. Berdasarkan konvensi *Convention of All Forms of Discriminations Against Women (CEDAW)* dan *Convention Political Right of Women*, kebijakan afirmasi diharapkan dapat mengoreksi ketimpangan dan ketidakadilan dengan menekankan kesetaraan hak asasi perempuan, meliputi peran di bidang sosial, ekonomi, budaya dan politik. Hak asasi perempuan merupakan jaminan perempuan tidak akan mengalami diskriminasi berdasarkan jenis kelaminnya sebagai perempuan. Penetapan angka minimal 30% menurut *United Nations Division for the Advancement of Women (UNDAW)* untuk memenuhi kepentingan perempuan terutama prioritas, nilai dan sifat khas keperempuanan akan diperhatikan dalam kehidupan publik jika secara kuantitas memenuhi angka tersebut. Kebijakan afirmasi juga disebut sebagai kebijakan khusus sementara. Diah Ayu Ningtias. 2017. Implementasi Convention on the Elimination of all Form of Discrimination Against Women (CEDAW) dalam Penghapusan Praktek Female Genital Mutilation (FGM) di Sierra Leone tahun 2008-2013. *Jurnal JOM FISIP*. 4(1). Hlm 7

Tabel 1.3 menunjukkan perubahan berarti bagi perempuan dalam organisasi partai politik dari masa ke masa. Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik mengawali bahwa partai politik perlu mempertimbangkan keterlibatan perempuan secara struktural. Dipertegas kembali melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang mana pendirian sebuah partai politik harus menyertakan 30% kuota perempuan di tingkat pusat, provinsi dan kab atau kota. Demikian pula termuat dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, secara terbuka rekrutmen partai politik harus mempertimbangkan minimal 30% perempuan. Pada pasal 29 ayat 2 menjelaskan rekrutmen bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan bakal calon presiden dan wakil presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai AD (anggaran dasar) dan ART (anggaran rumah tangga) serta peraturan perundang-undangan. Perlu digaris bawahi ketentuan afirmasi dalam undang-undang partai politik masih dipahami sebagai himbuan dan bergantung pada anggaran dasar serta anggaran rumah tangga partai politik⁷ serta kewajiban rekrutmen politik calon perempuan yang dimaksud hanya di lembaga legislatif.

Pada dasarnya rekrutmen partai politik mengacu pada dua proses, yaitu kaderisasi bagi regenerasi anggota dan penominasian menuju jabatan politik. Penelitian ini fokus pada proses penominasian partai politik terhadap perempuan

⁷ Anggaran dasar (AD) adalah peraturan dasar dalam sebuah partai politik dan anggaran rumah tangga (ART) merupakan peraturan yang bertujuan menjabarkan AD. AD harus menjabarkan informasi umum mengenai partai politik seperti asas dan ciri, visi misi, nama, lambang, fungsi dan tujuan, susunan pengurus dan sebagainya diatur dalam UU. AD/ART hanya berlaku dalam internal partai politik yang sifatnya hanya mengikat anggota dan tidak berlaku umum di luar partai politik, maka dari itu perubahan AD/ART disesuaikan dengan kebutuhan dan dinamika dalam partai politik, misalnya keberatan terhadap AD/ART diselesaikan melalui mahkamah partai politik. Lebih lanjut dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

sebagai calon kepala daerah. Dalam sistem multi partai sesungguhnya tidak menutup kemungkinan partai politik secara mandiri mencalonkan siapa saja sepanjang memenuhi syarat, akan tetapi partai politik harus menunjukkan kesadaran adanya minimal pencalonan perempuan.⁸ Peluang perempuan sebagai peserta Pilkada salah satunya sangat bergantung pada dukungan partai politik, sementara realitas yang berkembang adalah masih rendahnya kesadaran pengurus dan elit partai politik untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Selain itu, seleksi pemilihan calon dalam internal partai politik masih berlangsung tertutup dan menyimpan banyak misteri atau diistilahkan sebagai kebun rahasia politik yang berpotensi membatasi pencalonan perempuan.

Mewujudkan pencalonan perempuan yang demokratis tidak dengan memberi ruang yang sama antara laki-laki dengan perempuan dalam rekrutmen politik, tetapi dapat dilakukan dengan kebijakan afirmasi yang jelas, terprogram, terencana dan diimplementasikan sungguh-sungguh pada semua aspek dalam institusi partai politik khususnya pada tahap pencalonan perempuan menjadi kepala daerah.⁹ Langkah tersebut tidak menempatkan perempuan pada posisi istimewa dalam memperoleh jabatan politik, karena menjadi alternatif atau strategi

⁸ Adanya representasi politik perempuan belum mampu menghadirkan representasi kepentingan dan identitas yang baik. Representasi politik yang baik dan demokratis terjadi jika mereka yang berkepentingan dipengaruhi dan tersentuh oleh sebuah keputusan, mempunyai kapasitas terlibat mempengaruhi keputusan tersebut. Representasi politik dapat dihasilkan salah satunya melalui proses elektoral seperti pemilihan umum dan Pilkada. Keterlibatan perempuan dalam proses Pilkada setidaknya menjadi daya tawar pemenuhan kepentingan perempuan di daerah, walaupun kuantitas ikut serta perempuan masih sedikit. Lebih lanjut dalam Dirga Ardiansa. 2016. Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia. *Jurnal Politik*. 2(1). Hlm 79

⁹ Ari Darmastuti. 2020. *Partai Politik Pemilihan Umum dan Peran Perempuan dalam Politik dan Pembangunan*. Yogyakarta: Penerbit Quantum

kehidupan politik adil antara laki-laki dan perempuan, yang mana dalam kurun waktu lama didominasi laki-laki.

Pentingnya penominasian partai politik terhadap perempuan tidak luput dari pembahasan para akademisi, seperti yang telah dikelompokkan berikut ini, Sukma Kurnia Robby (2017) menjelaskan pencalonan perempuan dalam Pilkada tanpa penominasian, tapi melalui penunjukan oleh partai politik karena popularitas dan pengalaman walaupun bukan kader partai politik. Kajian Kurniawati Hastuti Dewi (2018), Diah Anggarini (2019), dan Feby Febiyolah Hamka (2019) menggarisbawahi bahwa modal sosial dan ekonomi berperan dalam mendorong partai politik mencalonkan perempuan. Tulisan Siti Zaetun (2020) menjelaskan upaya partai politik dalam meningkatkan jumlah kandidat perempuan pada pemilihan legislatif dengan perbedaan proses penominasian antara laki-laki dan perempuan, adanya pembentukan badan khusus atau memanfaatkan pengurus partai politik tingkat daerah. Penelitian Mariatul Qibtiyah, dkk (2021) penominasian perempuan dalam partai politik berorientasi pada pemenuhan kebijakan afirmasi tanpa melihat kualitas perempuan yang dicalonkan.

Merujuk kajian terdahulu, maka dirumuskan kebaharuan penelitian ini. Penelitian terdahulu membahas penominasian perempuan dalam partai politik berdasarkan faktor pendukung terpilihnya perempuan sebagai anggota legislatif, bupati dan walikota seperti modal sosial dan ekonomi, penerapan kebijakan afirmasi dan penunjukan kandidat. Penelitian ini fokus pada proses penominasian perempuan dalam pemilihan calon gubernur, yang mana akan memperlihatkan dinamika yang menghambat terpilihnya perempuan dalam seleksi internal partai

politik. Untuk itu, penelitian ini akan mengkaji bagaimana proses penominasian perempuan dalam pemilihan calon gubernur di Sumatera Barat Tahun 2020 pada Partai Gerindra dan Golkar. Partai Gerindra adalah partai politik yang dilekatkan dengan kekuasaan dan citra Prabowo Subianto dalam kegiatan politiknya, sementara Golkar merupakan partai yang sudah mengalami pasang surut dalam politik. Keduanya juga merupakan dua diantara partai politik yang banyak mengusulkan kandidat perempuan dalam pemilihan legislatif nasional Tahun 2019.¹⁰

Menurut Hazan dan Rahat (2001)¹¹ proses pemilihan calon berkaitan dengan pengorganisasian sebuah partai politik karena aspek penominasian rentan mengalami perubahan dan berbeda penerapannya di setiap partai politik. Pelaksanaan penominasian akan menggambarkan elemen utama dalam struktur kekuasaan dan demokrasi internal partai politik. Lebih lanjut, mekanisme penominasian akan menunjukkan representasi politik perempuan yang dihadirkan partai politik. Seleksi penominasian harus mengedepankan tindakan demokratis yang memenuhi aspek partisipasi, kompetisi, representasi dan responsivitas. Hazan dan Rahat merinci proses penominasian, yakni siapa kandidat yang dinominasikan

¹⁰ Berdasarkan data yang dirilis KPU dan riset Puskapol UI klasifikasi calon berdasarkan partai pengusung dan jenis kelamin. Perbandingan pada jenis kelamin calon anggota legislatif ada 94.975 perempuan dan 150.131 laki-laki. Partai politik dengan calon anggota legislatif perempuan terbanyak ditempati oleh Partai Golkar, Partai Nasional Demokrat, Parti Gerindra dan Partai PDIP. Peningkatan calon anggota legislatif perempuan Tahun 2019 di Gerindra dan Golkar bersifat fluktuatif dari pemilihan legislatif sebelumnya. Lebih lanjut dalam website KPU dan publikasi Puskapol UI. 2019. Keterpilihan Caleg Perempuan Berdasarkan Partai Politik. <https://www.puskapol.ui.ac.id/infografis-pemilu-2019-parpol> (diakses 3 April 2021)

¹¹ Gideon Rahat dan Reuven Y. Hazan. 2001. Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Journal Party Politics*: Sage Publications London. Hlm 298-299

(syarat), siapa yang menyeleksi (selektor), tempat kandidat diputuskan dan penetapan kandidat.

1.2 Rumusan Masalah

Pilkada serentak di Sumatera Barat Tahun 2020 berlangsung di 11 kabupaten, 2 kota dan pemilihan gubernur di seluruh wilayah Sumatera Barat. Ketetapan ini dijalankan bersama peraturan komisi pemilihan umum (PKPU) No. 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Peraturan KPU No. 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Pilkada Tahun 2020. KPU Sumatera Barat mencatat terdapat 49 calon kepala daerah mendaftarkan diri, secara khusus pada pemilihan gubernur ada 4 pasangan calon.

Tabel 1.4
Daftar Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2020

No.	Calon Gubernur dan Wakil Gubernur	Partai Politik
1.	Mulyadi - Ali Mukhni	Demokrat dan PAN: 20 kursi
2.	Nasrul Abit - Indra Catri	Gerindra : 14 kursi
3.	Fakhrizal - Genius Umar	Golkar, Nasdem dan PKB : 14 kursi
4.	Mahyeldi Ansarullah - Audy Joinaldi	PKS dan PPP : 14 kursi

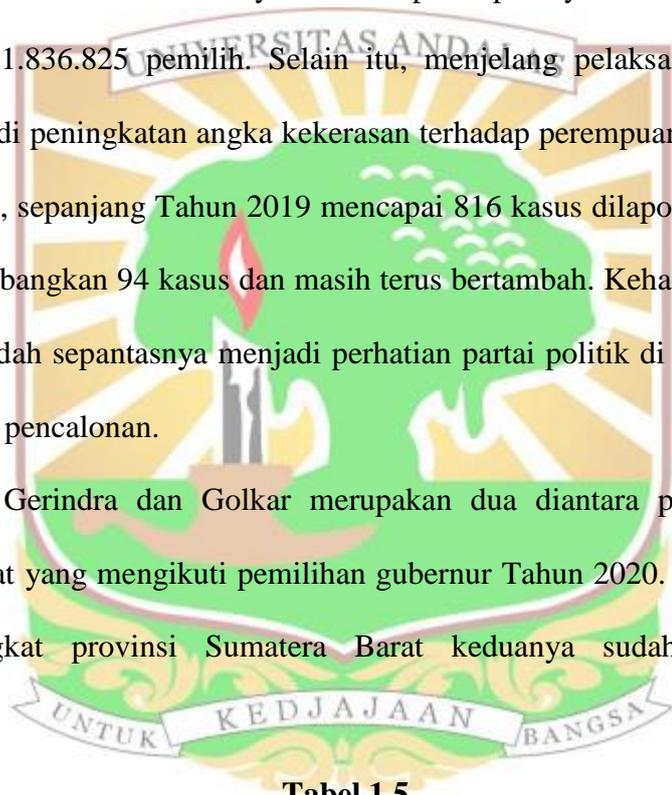
Sumber: KPU Sumatera Barat Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.4 pelaksanaan pemilihan gubernur di Sumatera Barat Tahun 2020 diikuti oleh 4 pasangan calon dari partai politik sehingga absen calon perseorangan. Menariknya, dari 8 partai politik pengusung¹² tidak ada yang mencalonkan perempuan. Realitas ini cukup disayangkan mengingat keberadaan

¹² Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai PAN, Partai Gerindra. Di Tahun 2020 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) tidak mengusung calon gubernur karena terlibat isu politik identitas dengan masyarakat Sumatera Barat khususnya etnis Minangkabau sehingga calon yang didukung PDIP menolak surat dukungan.

dan eksistensi perempuan di Sumatera Barat khususnya dalam adat Minangkabau sentral berdasarkan sistem matrilineal atau pertalian darah dari ibu.¹³ Jumlah pemilih perempuan dalam pemilihan umum di Sumatera Barat mendominasi dibandingkan laki-laki. KPU merilis jumlah daftar pemilih tetap pada Pilkada Tahun 2020 di Sumatera Barat mayoritas oleh perempuan yakni 1.882.604 pemilih dan laki-laki 1.836.825 pemilih. Selain itu, menjelang pelaksanaan pemilihan gubernur terjadi peningkatan angka kekerasan terhadap perempuan dan anak pada masa pandemi, sepanjang Tahun 2019 mencapai 816 kasus dilaporkan dan Tahun 2020 menyumbangkan 94 kasus dan masih terus bertambah. Kehadiran pemimpin perempuan sudah sepatutnya menjadi perhatian partai politik di Sumatera Barat sebagai media pencalonan.

Partai Gerindra dan Golkar merupakan dua diantara partai politik di Sumatera Barat yang mengikuti pemilihan gubernur Tahun 2020. Pada pemilihan legislatif tingkat provinsi Sumatera Barat keduanya sudah mencalonkan perempuan.



Tabel 1.5
Jumlah Calon Anggota Legislatif Perempuan pada Tahun 2019 di Sumatera Barat

No.	Partai Politik	Daerah Pemilihan								Total Pencalonan
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1.	PKB	3	3	3	3	2	3	3	2	22
2.	Gerindra	3	3	3	3	2	4	3	3	24
3.	PDIP	3	3	3	3	2	4	3	3	24
4.	Golkar	3	3	3	3	2	5	3	3	25

¹³ Sistem matrilineal mencerminkan perempuan sebagai lambang perdamaian dengan mewujudkan empat pengaturan penting dalam proses kehidupan masyarakat Minangkabau yaitu, penentu garis keturunan dan pembentuk perilaku, *limpapeh rumah nan gadang* (penguasa rumah kaum), pemilik harta pusaka dan *Bundo Kanduang* sebagai pengontrol kekuasaan, dimana keputusan apapun yang diambil harus dimusyawarahkan dengan *Bundo Kanduang*. Lebih lanjut dalam Indah Adi Putri. 2017. Strategi Politik Perempuan Caleg Sumatera Barat dalam Pemilu 2014. *Journal of Moral and Civic Education*. 1(2). Hlm 74-85

5.	Nasdem	3	3	3	3	2	4	3	3	24
6.	Garuda	3	1	2	1	1	1	-	1	10
7.	Berkarya	3	3	3	2	-	3	3	3	20
8.	PKS	3	2	3	3	2	4	3	3	23
9.	Perindo	3	3	3	3	2	4	3	3	24
10.	PPP	3	3	3	3	2	4	3	3	24
11.	PSI	3	2	4	3	2	3	3	3	23
12.	PAN	3	3	3	4	3	4	3	3	26
13.	Hanura	3	3	3	3	3	4	3	3	25
14.	Demokrat	3	3	3	3	3	4	3	3	25
15.	PBB	3	3	3	2	2	4	3	3	23
16.	PKPI	3	-	-	-	-	4	3	1	11

Sumber: KPU Sumatera Barat Tahun 2022

Berdasarkan Tabel 1.5 Partai Gerindra dan Golkar di Sumatera Barat telah mencalonkan perempuan dalam pemilihan legislatif Tahun 2019 sesuai daerah pemilihan yang ada.¹⁴ Dari 16 partai politik yang mengikuti pemilihan legislatif Tahun 2019, Gerindra dan Golkar menjadi partai politik yang konsisten mencalonkan perempuan. Meski pencalonan ini merupakan syarat administratif bagi Gerindra dan Golkar dalam pemilihan legislatif Tahun 2019, tetapi sudah menunjukkan penerapan kebijakan afirmasi dalam organisasi partai khususnya ditahap penominasian. Disamping itu, pencalonan terhadap perempuan yang dilakukan partai Gerindra dan Golkar juga sudah menghasilkan anggota legislatif perempuan tingkat provinsi Sumatera Barat.

¹⁴ Daerah pemilihan (Dapil) dalam pemilihan legislatif Tahun 2019 di Sumatera Barat meliputi 6 Dapil, diantaranya Dapil I meliputi Kota Padang, Dapil II meliputi Kota Pariaman dan Padang Pariaman, Dapil III meliputi Kab. Agam dan Kota Bukittinggi, Dapil IV Kab. Pasaman dan Kab. Pasaman Barat, Dapil V meliputi Kab. Lima Puluh Kota dan Kota Payakumbuh, Dapil IV meliputi Kab. Sijunjung, Kab. Tanah Datar, Kab. Dharmasraya, Kota Sawahlunto dan Kota Padang Panjang, Dapil VII meliputi Kab. Solok, Kab. Solok Selatan, Kota Solok dan Dapil VIII meliputi Kab. Pesisir Selatan dan Kab. Kepulauan Mentawai.

Tabel 1.6
Anggota Legislatif Perempuan Provinsi Sumatera Barat Tahun 2009, 2014
dan 2019

No.	Partai Politik	2009	2014	2019
1.	Gerindra	1	-	2
2.	PKS	-	-	-
3.	PDIP	-	1	1
4.	PAN	2	-	-
5.	PPP	-	-	-
6.	Golkar	1	2	1
7.	Demokrat	3	-	-
8.	Hanura	-	2	-
9.	Nasdem	-	1	-
	Total	7	6	4

Sumber: olahan peneliti dari berbagai sumber Tahun 2021

Pada pemilihan legislatif Tahun 2009 di Sumatera Barat, Partai Gerindra berhasil mendudukkan 1 orang perempuan. Pemilihan legislatif Tahun 2019 Gerindra kembali memenangkan 2 anggota legislatif perempuan, termasuk mayoritas dari 4 kursi yang dimenangkan perempuan. Pada Tahun 2009, Golkar berhasil mendudukkan 1 orang kader perempuannya menjadi anggota legislatif, sementara Tahun 2014 kembali memenangkan 2 perempuan dan menurun di Tahun 2019 menjadi 1 orang. Artinya, Gerindra dan Golkar sudah mencalonkan dan mengantarkan kemenangan bagi perempuan dalam pemilihan legislatif, namun masih belum dalam pemilihan gubernur Tahun 2020.

Dalam mencalonkan gubernur Sumatera Barat Tahun 2020, Gerindra dan Golkar harus memenuhi ambang batas dalam bentuk jumlah kursi atau suara. Di Sumatera Barat terdapat 65 jumlah kursi yang diperebutkan calon anggota legislatif sehingga Partai Gerindra dan Golkar harus memenuhi ambang batas sebanyak 13 kursi.

Tabel 1.7
Hasil Pemilihan Legislatif Sumatera Barat Tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019

No.	Partai Politik	2004	2009	2014	2019
1.	Gerindra	-	4	8	14
2.	PKS	7	5	7	10
3.	PDIP	4	3	4	3
4.	PAN	10	6	8	10
5.	PPP	7	4	8	4
6.	Golkar	16	9	9	8
7.	Demokrat	3	14	8	10
8.	Hanura	-	5	5	-
9.	Nasdem	-	-	6	3
10.	PKB	-	-	1	3
11.	PBR	3	2	-	-
12.	PBB	5	3	1	-
	Jumlah Anggota	55	55	65	65
	Jumlah Partai Politik	8	10	11	9

Sumber: olahan peneliti dari KPU Tahun 2021

Berdasarkan Tabel 1.7 Partai Gerindra dalam pemilihan legislatif di Sumatera Barat mengalami peningkatan perolehan kursi, dari semula Tahun 2009 yang hanya 4 kursi menjadi 8 kursi Tahun 2014 dan 14 kursi di Tahun 2019. Artinya, Gerindra memenuhi ambang batas dalam pencalonan gubernur Tahun 2020 berdasarkan hasil pemilihan legislatif Tahun 2019 sehingga tidak perlu menjalin koalisi.¹⁵ Mayoritas jumlah kursi yang dimiliki Gerindra tersebut menjadikannya partai politik pengusung tunggal dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sumatera Barat Tahun 2020.

Partai Golkar di Sumatera Barat mengalami penurunan perolehan suara dan kursi dalam pemilihan legislatif dari masa ke masa. Pada Tahun 2004 Golkar merupakan partai penguasa dengan perolehan 16 kursi, Tahun 2009 dan 2014 sama-

¹⁵ Partai politik atau gabungan partai politik harus memenuhi minimal 20% jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah. Lebih lanjut dalam Peraturan KPU No. 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota pasal 5 ayat 2-4 dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada pasal 40-40A

sama menjadi 8 kursi, dan Tahun 2019 hanya mencapai 8 kursi. Golkar harus berkoalisi bersama partai politik lain dalam memenuhi ambang batas mencalonkan gubernur Sumatera Barat Tahun 2020. Dalam mengikuti pemilihan gubernur Sumatera Barat Tahun 2020, Golkar menjalin koalisi bersama Nasdem dan PKB dengan total 14 kursi.

Berdasarkan perolehan kursi legislatif, Gerindra dan Golkar berada pada posisi yang berbeda dalam melaksanakan proses penominasian perempuan dalam pemilihan calon gubernur dan wakil gubernur Sumatera Barat Tahun 2020. Posisi ini akan mempengaruhi proses pemilihan kandidat di Partai Gerindra dan Golkar, khususnya terhadap bakal calon gubernur perempuan. Gerindra dapat memilih calon gubernur tanpa melaksanakan pemilihan yang demokratis dan terbuka, sebab seleksi calon bisa dilaksanakan secara mandiri di internal Gerindra. Sementara, Golkar harus mendapatkan persetujuan partai koalisi dalam memilih setiap calon gubernur yang akan diusung.

Kemunculan seorang bakal calon perempuan dalam pelaksanaan pemilihan gubernur di Sumatera Barat Tahun 2020 cukup mengejutkan, pasalnya belum ada perempuan yang berhasil mencalonkan diri sebagai gubernur di Sumatera Barat. Beliau adalah Edriana Noerdin¹⁶ kader Partai Gerindra, aktivis perempuan dan calon anggota DPR RI pada pemilihan legislatif Tahun 2019. Dalam pencalonan

¹⁶ Edriana Noerdin merupakan aktivis gerakan perempuan yang berhasil mendirikan *Women Research Institute* (WRI), bertujuan sebagai wadah dan pusat pembelajaran serta penelitian berperspektif feminis terhadap dampak desentralisasi daerah bagi masyarakat khususnya perempuan. Pada pemilihan gubernur DKI Jakarta Tahun 2017, Edriana turut ambil bagian sebagai Tim Sinkronisasi Anies-Sandi, yang mana satu-satunya perempuan dari delapan anggota tim sinkronisasi. Kemudian, menjadi juru bicara tim badan pemenangan nasional (BPN) Prabowo-Sandi pada pemilihan presiden Tahun 2019 sekaligus mencalonkan diri pada pemilihan legislatif DPR RI daerah pemilihan Sumatera Barat 1 dari Partai Gerindra. Lebih lanjut rujuk situs Tribun Sumbar (2018), TribunPadang.com (2019) dan *Women Research Institute* (2021)

menjadi gubernur, Edriana membawa sejumlah program unggulan, seperti dikutip dari Tribun Padang. Sekarang saya ingin membuat sejarah dan pengalaman, bagaimana agar perempuan di ranah *Bundo Kanduang* bisa menjadi pemimpin. Perempuan memimpin bukan hanya pakai kepala, tetapi juga pakai hati. Ada beberapa program yang saya angkat seperti pertanian, infrastruktur, UMKM dan pariwisata.¹⁷ Edriana menuturkan bahwa dalam pencalonan menjadi calon gubernur Sumatera Barat Tahun 2020¹⁸, dirinya mendaftar melalui jalur partai politik dua diantaranya Gerindra dan Golkar. Akan tetapi, pencalonan Edriana sebagai gubernur dan wakil gubernur masih belum meyakinkan Partai Gerindra ataupun Golkar dewan pimpinan daerah (DPD) Sumatera Barat untuk merekrut dan mencalonkan perempuan.

Merujuk data yang ada di atas, penelitian ini mengasumsikan bahwa kegagalan bakal calon perempuan seperti Edriana Noerdin menjadi kandidat gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 bahwa adanya pragmatisme politik dalam proses penominasian partai Gerindra dan Golkar. Padahal kedua partai tersebut sudah mencalonkan perempuan dalam pemilihan legislatif Tahun 2019. Pragmatisme politik yang ada dapat melahirkan hambatan terhadap pencalonan

¹⁷ Tribun Padang.com. 2020. Edriana Maju jadi Balon Gubernur Sumbar, Ini Ulasannya tentang Pemimpin Perempuan.. <https://padang.tribunnews.com/2020/01/26/edriana-maju-jadi-balon-gubernur-sumbar-ini-ulasannya-tentang-pemimpin-perempuan> (diakses 09 Oktober 2021, 19.55 Wib)

¹⁸ Beberapa media melakukan survei elektabilitas terhadap figur yang akan menjadi calon gubernur Sumbar tahun 2020, diantaranya oleh Jurnal Sumbar, Media Covesia, Padang TV, dan Tengah Sosmed. Dalam survei tersebut Edriana adalah calon perempuan satu-satunya, menemukan pergerakan bakal calon Edriana mengalami jumlah yang stabil dan turut bersaing bersama bakal calon laki-laki seperti Mahyeldi, Fakhrizal, Nasrul Abit dan Mulyadi. Lebih lanjut dalam COVESIA.COM. 2019. Edriana, Cagub Perempuan Sumbar Satu-Satunya Saat Ini Berada Di Empat Polling Teratas. <https://covesia.com/archipelago/88483/edriana-cagub-perempuan-sumbar-satu-satunya-saat-ini-berada-di-empat-polling-teratas> (Diakses Pada 09 Oktober 2021, 22.49 Wib)

perempuan karena penominasian yang cenderung tertutup dan tersentralisasi pada jalur partai politik.

Menurut Khoirunnisa dari Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (2020), demokrasi internal partai politik masih belum berjalan optimal ketika dihadapkan dengan pencalonan perempuan. Penerapan demokrasi internal partai politik juga tidak dijelaskan secara pasti dan terbuka kepada publik karena bergantung pada masing-masing AD atau ART partai politik. Terbatasnya juga kontrol publik terhadap partai politik.¹⁹ Partai politik sebagai unsur penting demokrasi masih cenderung tertutup kepada publik mengenai demokrasi internal partai khususnya mengenai prosedur pemilihan kandidat menuju jabatan politik. Selain itu, masih terbatasnya pertimbangan mengenai keterwakilan perempuan yang diatur dalam aturan formal AD dan ART serta pengurus partai politik.

Hal serupa turut disampaikan Asrinaldi dalam Convesia (2020), kesadaran elit politik di Sumatera Barat tentang keterwakilan perempuan masih rendah dan lebih mengutamakan laki-laki sebagai tokoh yang punya kesempatan menjadi pemimpin atau pejabat politik. Hal inilah yang menyebabkan mengapa figur perempuan sedikit mengajukan atau diajukan sebagai calon gubernur Sumatera Barat Tahun 2020. Elit politik atau partai politik harus memberikan ruang untuk mendorong perempuan dan mengkampanyekan kepada masyarakat, ini bagian dari penerapan demokrasi. Diperlukan konsistensi partai politik dalam menjalankan

¹⁹ Kolom Perkumpulan Pemilu Dan Demokrasi (Perludem). 2020. Perludem Beberkan Tantangan Pencalonan Perempuan dalam Pilkada 2020. <https://perludem.org/2020/09/28/perludem-beberkan-tantangan-pencalonan-perempuan-dalam-pilkada-2020/> (diakses 6 Juli 2021 pada 21.17 wib)

peraturan perundang-undangan mengenai keterwakilan perempuan.²⁰ Oleh karena itu, sampai saat ini tidak ada partai politik yang mencalonkan perempuan dalam pemilihan gubernur di Sumatera Barat.

Proses penjaringan dan penetapan calon kepala daerah masih diwarnai politik transaksional, seperti dikatakan Doni Hendrik (2018), keterpilihan seorang kandidat untuk diusung oleh suatu partai politik dan gabungan partai politik disertai oleh proses awal yang transaksional sehingga menyisakan drama pada masa ini dan masa depan. Proses awal penjaringan calon kepala daerah sangat kencang, seperti gendang perang tabuhnya terlalu kencang berakibat bunyinya bertalu-talu dan semua orang krasak-krusuk dalam huru-hara persaingan yang kadang pincang.²¹ Senada disampaikan Syamsuddin Haris dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (2020), ambang batas pencalonan kepala daerah yang tinggi membuka peluang partai politik membeli dukungan partai politik lain atau calon membeli dukungan partai politik. Ini berdampak pada peluang kandidat lain di Pilkada. Ada kandidat yang kompeten dan juga punya kapasitas memimpin daerah tidak dapat ikut serta.²²

Dalam melihat proses penominasian perempuan di Partai Gerindra dan Golkar menggunakan mekanisme penominasian oleh Gideon Rahat dan Reuven Y. Hazan (2001), yang berhubungan dengan pengorganisasian partai politik dibagi

²⁰ Convesia.com. 2019. Kesadaran Elit Politik di Sumbar tentang keterwakilan perempuan masih rendah. <https://covesia.com/news/88079/kesadaran-elit-politik-di-sumbar-tentang-keterwakilan-perempuan-masih-rendah>. (diakses 7 Oktober 2021 Pada 09.07 wib)

²¹ Doni Hendrik. 2018. Aktor, Koruptor dan *Voter Behavior* dalam Pilkada. <https://www.unand.ac.id/id/berita-peristiwa/berita/item/2390-koruptor-dalam-pilkada.html> (diakses 15 Januari 2022 11.19 Wib)

²² Kompas.com. 2020. Ambang Batas Pilkada Dinilai Buka Peluang Jual Beli Dukungan Partai. <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/23/21205161/ambang-batas-pilkada-dinilai-buka-peluang-jual-beli-dukkungan-partai?page=2> (diakses 23 Januari 2022)

menjadi empat, pertama, siapa kandidat yang dinominasikan. Apakah partai politik menetapkan standar batasan dan aturan yang secara tidak langsung membatasi perempuan sebagai calon. Kedua, siapa yang memilih kandidat. Siapakah yang melaksanakan proses penominasian atau selektor yang menentukan keterpilihan seorang menjadi kandidat. Hal ini berangkat dari berkembangnya praktik oligarki dan jual beli pencalonan yang dilakukan kelompok elit dalam partai politik. Ketiga, tempat keputusan kandidat. Pemilihan kandidat kepala daerah biasanya dilakukan di kantor partai politik tingkat daerah bersangkutan untuk direkomendasikan ke pusat, namun ada beberapa partai politik yang langsung menunjuk calon tanpa melaksanakan penominasian di daerah. Keempat, penetapan kandidat. Apakah calon ditentukan secara demokratis dengan pemungutan suara berdasarkan kemampuan, visi misi, dan pengalaman atau aspek lain yang tidak demokratis seperti penunjukan. Model ini akan menampilkan aktor dominan dalam proses penominasian dan penerapan demokrasi dalam tubuh partai politik.

Untuk itu, dirumuskan pertanyaan penelitian adalah: Bagaimana proses penominasian perempuan dalam pemilihan calon gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 pada Partai Gerindra dan Golkar?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian ini adalah menjelaskan dan menganalisis proses penominasian perempuan dalam pemilihan calon gubernur Sumatera Barat Tahun 2020 pada Partai Gerindra dan Golkar.

1.4 Manfaat Penelitian

A. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian mengenai keterlibatan perempuan dalam politik, Pilkada dan partai politik.

B. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan saran pada pemerintah dan partai politik serta perempuan dalam meningkatkan jumlah kepala daerah perempuan sesuai kebijakan afirmasi.

