

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak bergulirnya reformasi, kesempatan perempuan Indonesia untuk ikut terlibat dalam berbagai bidang seperti politik, ekonomi, sosial serta bidang publik lainnya semakin meningkat. Begitu juga halnya dengan kesempatan dan keterlibatan dalam bidang kepemiluan sebagai penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum. Keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan dan proses politik ataupun proses kepemiluan pada sebuah negara sangatlah penting dan *sine qua non* di dalam demokrasi. (IDEA, 2002:1)

Hak setara dan non diskriminasi antara perempuan dan laki-laki untuk memperoleh kesempatan berperan dan berpartisipasi dalam berbagai bidang adalah prinsip hak asasi manusia yang paling mendasar dan bagian integral dari demokrasi. Hak-hak ini diabadikan dalam peraturan hak asasi manusia tingkat regional dan internasional yang bersumber dari Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 yang menyatakan dari awal di Pasal 1 bahwa “*Semua manusia lahir dengan martabat dan hak yang setara*” (IFES, 2014:6)


Kesetaraan merupakan salah satu tujuan demokrasi, khususnya kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan. Menurut Fakih (2008:10) gender adalah sifat yang melekat pada laki-laki dan perempuan yang dikonstruksi secara sosial dan budaya yang berbeda dengan seks (jenis kelamin biologis). Konsep ini lahir sebagai kritik sosial terhadap subordinasi perempuan oleh kaum laki-laki. Kritik

sosial ini melahirkan satu konsep baru yaitu Feminisme. Feminisme diharapkan mampu mewujudkan kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan. Kesetaraan gender (*gender equality*) adalah kesamaan kondisi antara laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut (Supiandi,2008:118)

Peningkatan eksistensi atau keterlibatan perempuan sebagai penyelenggara pemilu adalah bagian dari upaya mendorong partisipasi politik perempuan. Besarnya keterlibatan perempuan dalam pemilu dapat dipengaruhi oleh kebijakan dan program yang disusun oleh penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, sangatlah penting penyelenggara pemilu secara sadar dan proaktif mengikutsertakan gender ke dalam analisis, perencanaan dan implementasi seluruh proses dan kegiatan kepemiluan. Penyelenggara pemilu yang menerapkan praktek dan kebijakan yang sensitif terhadap gender akan dapat melakukan jauh lebih banyak untuk mengarusutamakan gender secara lebih menyeluruh dan bermakna dalam proses dan kegiatan kepemiluan (IFES, 2014:3)

Eksistensi komisioner perempuan yang diwujudkan dengan peran utamanya sebagai penyelenggara pemilu adalah berupaya dalam memaksimalkan keikutsertaan perempuan dalam pemilu baik sebagai pemilih, peserta maupun sebagai penyelenggara pemilu dalam rangka membangun masyarakat yang demokratis dan lebih terwakili (IFES, 2014:3)

Pada setiap tahapan, komisioner perempuan sebagai penyelenggara pemilu harus memastikan kebutuhan perempuan dimasukkan ke dalam program atau dipertimbangkan dalam kebijakan yang dirancang serta diterapkan sebagaimana mestinya sesuai aturan perundang-undangan serta petunjuk teknis yang ada (IFES, 2014:3)

Secara formal, peningkatan keterlibatan perempuan didorong melalui tindakan *Affirmative Action* sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan tidak hanya di partai politik dan lembaga legislatif saja, tetapi juga di lembaga penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu. Keterwakilan perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu ini secara jelas diatur dalam undang-undang penyelenggara pemilu sebelum maupun setelah revisi Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 pada pasal 6 ayat (5) bahwa “ *Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%* “. 

Hal itu juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Penyelenggara Pemilu terbaru Nomor 7 tahun 2017 sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang masih tetap menyertakan keterwakilan perempuan dalam penyelenggara pemilu yang diatur dalam pasal 10 ayat (7) untuk keanggotaan KPU dan pasal 92 ayat (11) untuk keanggotaan Bawaslu.

Meskipun tidak ada penghalang formal untuk keterlibatan perempuan sebagai penyelenggara pemilu di KPU, namun peluang keterlibatan perempuan dalam penyelenggaraan pemilu ini masih mengalami hambatan dan tantangan. Berdasarkan hasil riset Puskapol FISIP UI (2014) ada beberapa hambatan yang

secara nyata dialami perempuan dan menghalanginya dalam berpartisipasi sebagai penyelenggara pemilu yakni, masalah budaya, pengetahuan kepemiluan dan geografis.

Berdasarkan studi pendahuluan peneliti, faktanya saat ini masih dapat dilihat terdapat ketimpangan gender di dalam struktur keanggotaan KPU ini. Data menunjukkan kondisi hingga saat ini pendaftar perempuan maupun anggota perempuan terpilih sebagai penyelenggara pemilu masih minim secara kuantitatif. Di Sumatera Barat, keanggotaan KPU di tingkat Provinsi dan tingkat Kabupaten/Kota sejak periode 2003 masing-masing terdiri dari hanya satu atau paling banyak dua orang perempuan dari total komisioner lima orang, bahkan masih ada yang belum memiliki anggota atau komisioner perempuan di tingkat kabupaten/kotanya.

Tabel 1.1
Komisioner Perempuan KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota
di Sumatera Barat Periode 2003-2018

| Periode | Perempuan | Laki-Laki | Total |
|----------------|------------------|------------------|--------------|
| 2003-2008 | 20 | 80 | 100 |
| 2008-2013 | 21 | 79 | 100 |
| 2013-2018 | 22 | 78 | 100 |
| Total | 63 | 237 | 300 |

Sumber :Data diolah sendiri dari data Sekretariat KPU Provinsi Sumatera Barat

Secara umum, Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa jumlah anggota atau komisioner perempuan tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Sumatera Barat pada 2003-2018 masih jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah anggota atau komisioner laki-lakinya. Dari 100 orang total anggota atau komisioner yang masih menjabat saat ini, hanya 22 % diantaranya komisioner perempuan.

Persentase ini masih jauh dari harapan yang ingin dicapai Undang-Undang Pemilu Nomor 15 tahun 2011 pasal 6 ayat (5) yaitu 30% dalam keanggotaan KPU. Ini artinya tidak ada peningkatan dari periode sebelumnya 2008-2013 yang juga 21 % atau hanya meningkat 1 % dibandingkan dengan periode awal 2003-2008.

Tabel 1.2
Jumlah Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota
di Sumatera Barat Menurut Jenis Kelamin Periode 2003-2018

| No | Daerah | 2003 – 2008 | | 2008 – 2013 | | 2013 - 2018 | |
|----|-------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | | L | P | L | P | L | P |
| 1 | Provinsi Sumatera Barat | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 2 | Kab. Agam | 4 | 1 | 4 | 1 | 5 | 0 |
| 3 | Kab. Pasaman | 4 | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 |
| 4 | Kab. Solok | 3 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| 5 | Kab. Pesisir Selatan | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 6 | Kab. 50 Kota | 5 | 0 | 5 | 0 | 4 | 1 |
| 7 | Kab. Tanah Datar | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 8 | Kab. Padang Pariaman | 5 | 0 | 5 | 0 | 5 | 0 |
| 9 | Kab. Sijunjung | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 10 | Kab. Solok Selatan | 3 | 2 | 5 | 0 | 3 | 2 |
| 11 | Kab. Pasaman Barat | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 12 | Kab. Dharmasraya | 2 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| 13 | Kab. Kep. Mentawai | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 14 | Kota Padang | 4 | 1 | 3 | 2 | 5 | 0 |
| 15 | Kota Solok | 4 | 1 | 3 | 2 | 5 | 0 |
| 16 | Kota Sawahlunto | 4 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 |
| 17 | Kota Bukittinggi | 5 | 0 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 18 | Kota Padang Panjang | 4 | 1 | 4 | 1 | 3 | 2 |
| 19 | Kota Payakumbuh | 4 | 1 | 4 | 1 | 4 | 1 |
| 20 | Kota Pariaman | 5 | 0 | 5 | 0 | 4 | 1 |
| | Total | 80 | 20 | 79 | 21 | 78 | 22 |

Sumber :Data diolah sendiri dari data Sekretariat KPU Provinsi Sumatera Barat

Dari data Tabel 1.2 di atas juga dapat dilihat betapa ketimpangan struktur keanggotaan komisioner perempuan di tingkat kabupaten/kota terlihat dengan nyata. Meskipun untuk sebahagian daerah persentase perempuannya sudah relatif baik pada periode 2013-2018 ini, namun masih relatif banyak juga daerah yang

keterwakilan perempuannya ini sangat rendah dan bahkan masih ada daerah kabupaten/kota yang belum pernah memiliki anggota atau komisioner perempuan pada setiap periodenya yaitu KPU Kabupaten Padang Pariaman. Secara umum hanya KPU Kabupaten Solok dan KPU Kabupaten Dharmasraya yang selalu memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan pada setiap periodenya. Di KPU Kabupaten Dharmasraya pun pernah anggota atau komisioner perempuannya lebih banyak dari laki-laki yaitu sebanyak 3 orang dari 5 orang komisioner pada periode 2003-2008 atau mampu mencapai 60% keterwakilan perempuannya.

Penelitian terdahulu yang berhubungan dengan penelitian ini dilakukan oleh Jumni Nelli (2015) tentang eksistensi perempuan pada anggota legislatif di wilayah Provinsi Riau. Ia menyimpulkan bahwa keterlibatan perempuan dalam politik adalah penting sebab perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang hanya dapat dipahami paling baik oleh perempuan itu sendiri. Bentuk eksistensi perempuan legislatif ini diwujudkan melalui perannya sebagai anggota dewan terkait dengan bidang dan fungsinya dalam struktur organisasinya seperti terkait legislasi, pengawasan dan budgeting namun karena jumlahnya masih minim menyebabkan banyak hambatan yang ditemui dalam mewujudkan kesetaran gender. Dan jika dilihat dari komposisi struktur organisasi juga terjadi diskriminasi terhadap perempuan dalam mendapatkan jabatan strategis atau secara struktural perempuan belum menempati posisi yang penting.

Begitu juga halnya dalam melaksanakan fungsinya sebagai penyelenggara pemilu, para komisioner ini juga dibagi kedalam divisi-divisi. Biasanya merekalah yang menentukan penempatan mereka pada masing-masing divisi tersebut melalui

rapat pleno. Satu orang diangkat menjadi ketua dan yang lainnya dibagi dalam divisi-divisi yaitu Divisi Organisasi, Pengembangan SDM, Hukum dan Pengawasan, Divisi Perencanaan, Teknis dan Penyelenggaraan Pemilu, Divisi Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Hubungan Antar Lembaga, Divisi Keuangan, Logistik, Umum dan Perencanaan. Karenanya, posisi komisioner perempuan dalam divisi-divisi ini juga sangat penting dilihat dalam menganalisis peran mereka. Apakah terdapat perbedaan bidang kerja diantara mereka? Misalnya, apakah komisioner perempuan ini masih terkonsentrasi pada divisi tertentu atau belum menyebar secara merata pada semua divisi? Data ini nantinya akan memberikan gambaran apakah komisioner perempuan masih berada pada divisi yang dianggap terkait dengan peran domestik yang dekat dengan peran tradisional perempuan di rumah tangga seperti mengatur uang, belanja, memasak, membesarkan anak atau sudah menyebar ke divisi-divisi lain yang bukan bidang kerja mereka.

Tabel 1.3
Posisi Komisioner Perempuan
di KPU Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat
Periode Tahun 2003 s/d 2018

| Periode | Ketua | Divisi Teknis | Divisi Sosialisasi | Divisi Hukum | Divisi Logistik | Total |
|--------------|-------------|---------------|--------------------|--------------|-----------------|------------|
| 2003-2008 | 1 | 3 | 4 | 4 | 8 | 20 |
| 2008-2013 | 1 | 3 | 5 | 4 | 8 | 21 |
| 2013-2018 | 2 | 2 | 3 | 8 | 7 | 22 |
| Total | 4 | 8 | 12 | 16 | 23 | 63 |
| % | 6,35 | 12,70 | 19,04 | 25,40 | 36,51 | 100 |

Sumber :Data diolah sendiri dari data Sekretariat KPU Provinsi Sumatera Barat

Dari tabel 1.3 terlihat bahwa struktur keanggotaan komisioner perempuan pada KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat sudah mulai menyebar

ke semua divisi meskipun mayoritas masih berada pada Divisi Keuangan, Logistik, Umum dan Perencanaan yaitu sebanyak 23 orang (36,51 %) dari total 63 orang komisioner perempuan selama periode 2003-2018 yaitu divisi yang dianggap memiliki bidang tugas yang dekat dengan peran tradisional perempuan.

Dari struktur keanggotaan saat ini, masih sedikit komisioner perempuan yang menjadi Ketua dan selebihnya menjadi anggota baik di KPU Provinsi maupun di KPU Kabupaten/Kota. Dengan kata lain jika melihat komposisi struktur keanggotaan KPU di Sumatera Barat saat ini, komisioner perempuan ini masih sangat minim akibat belum terpenuhinya kuota 30%. Asumsinya, terjadi diskriminasi terhadap perempuan dalam menjalankan peran mereka pada masing-masing divisi atau dengan kata lain juga banyak hambatan yang ditemukan dalam mewujudkan kesetaraan gender yang dialami komisioner perempuan dan kesempatan perempuan terbatas dalam menjalankan tugas-tugas ke pemilu.

Perspektif feminis bertujuan menunjukkan bagaimana penilaian tentang suatu kondisi sosial dimana perempuan menempuh kehidupan mereka, membuka kesempatan merekonstruksi dunia perempuan dan menawarkan perempuan kepada prospek kebebasan di masa depan, serta diharapkan mampu mewujudkan kesetaraan antara laki-laki dan perempuan (Pip Jone, 2009:125)

Jika dilihat dari perspektif feminis, data-data statistik pada studi pendahuluan seperti pada Tabel 1.1, Tabel 1.2 dan Tabel 1.3 tersebut diatas adalah tantangan dan ungkapan pengalaman perempuan yang harus diproses agar melahirkan “pengetahuan perempuan” dan aksi-aksi untuk membebaskannya. Oleh karena itu, angka-angka statistik ini perlu digali lebih mendalam melalui

metodologi feminis. Seperti kata Dale Spender (1980, dikutip dalam Sunderland, 2006:15) ketika kedua jenis kelamin bisa menggambarkan pengalaman-pengalaman mereka sendiri dan ketika kedua versi itu dapat hidup bersama tanpa terbagi menjadi unggul dan kalah, benar atau salah, aturan atau pelanggar, maka sebagian dari mekanisme penindasan terhadap perempuan telah dibuang.

Berbagai kajian tentang gender sudah banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya dari berbagai aspek, namun hanya di legislatif dan partai politik saja. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Siregar (2011) yang meneliti perempuan di DPRD Jawa Timur 2009-2014, Khaerani (2014) juga meneliti secara mendalam tentang strategi meningkatkan kesetaraan gender dalam bidang politik di Nusa Tenggara Barat, Hunga (2014) tentang tantangan keterwakilan perempuan dalam pemilu 2014, Nimrah dan Sakaria (2015) yang berusaha melihat faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan caleg perempuan dalam Pemilu Legislatif 2014 dan Ningsih (2016) tentang keterwakilan perempuan dalam pencalonan sebagai anggota legislatif oleh partai politik di Kabupaten Berau. Dari beberapa penelitian tersebut belum ada penelitian yang menyentuh dan fokus pada permasalahan yang terjadi dalam kedudukan dan posisi komisioner perempuan di KPU sehingga penelitian saya ini ingin meneliti eksistensi komisioner perempuan dalam keanggotaan KPU dalam mewujudkan kesetaraan gender dengan mengambil lokasi di Sumatera Barat.

Dari beberapa penelitian-penelitian tentang keanggotaan KPU yang dilakukan selama ini, seperti penelitian oleh Lumingkewas (2015) yang meneliti Kinerja Penyelenggara Pemilu di dalam Proses Pemilu Legislatif 2014 di KPU

Kabupaten Minahasa Selatan, penelitian Anusapati, Martoyo dan Sukamto (2014) tentang Kinerja Aparatur KPU Kabupaten Kubu Raya. Penelitian yang dilakukan oleh Tangguh (2015) yang meneliti Proses Rekrutmen Anggota KPUD Kabupaten Pesisir Barat, penelitian Jani (2015) tentang Tinjauan Kinerja Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 di Kabupaten Paser. Berdasarkan hasil kajian terdahulu tersebut belum ada yang meneliti aspek gender dan eksistensi pada Komisi Pemilihan Umum, sehingga penelitian yang akan dilakukan peneliti ini sangat penting. Karena itu peneliti ingin mengkaji atau meneliti tentang **“Eksistensi Komisioner Perempuan dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas tentang Komisioner Perempuan pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat, maka peneliti berasumsi bahwa permasalahan yang terjadi dalam eksistensi komisioner perempuan selain permasalahan gender serta jumlah mereka yang masih minim menyebabkan banyak hambatan dan tantangan dalam memperjuangkan kesetaraan gender atau terjadi diskriminasi terhadap perempuan dalam menjalankan peran mereka dalam pelaksanaan tugas-tugas kepegiluan.

Penelitian ini bermaksud membuktikan asumsi ini. Pertanyaan penelitian yang dirumuskan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Eksistensi Komisioner Perempuan dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat ?
2. Bagaimana Peluang dan Tantangan Komisioner Perempuan dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/ Kota di Sumatera Barat ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditentukan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis eksistensi komisioner perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.
2. Untuk menganalisis peluang dan tantangan komisioner perempuan dalam mewujudkan kesetaraan gender pada Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini terbagi dua, yaitu manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau masukan pengembangan ilmu yang baru bagi perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang politik dan gender untuk mengetahui bagaimana aspek

gender mempengaruhi komisioner perempuan dalam perannya sebagai Penyelenggara Pemilu. Selama ini penelitian tentang politik dan gender hanya membahas anggota legislatif dan partai politik saja, sedangkan penelitian ini lebih fokus membahas aspek gender di KPU.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat dapat digunakan sebagai masukan bagi KPU Provinsi Sumatera Barat dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat agar dapat memberdayakan komisioner perempuannya yang memiliki kapasitas yang baik untuk bisa disetarakan dengan komisioner laki-laki dalam menjalankan tugas-tugas kepiluan. Hasil penelitian sekaligus diharapkan pula dimanfaatkan oleh perempuan-perempuan para calon komisioner KPU yang akan berkompetisi dalam keanggotaan KPU berikutnya agar meningkatkan kualitas dan kapabilitas. Dengan memiliki pemahaman yang lebih tentang persoalan yang sesungguhnya terjadi dalam Eksistensi Komisioner Perempuan di KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat, sehingga dapat meningkatkan kapasitas kelompok marginal ini atau berimplikasi pada pemberdayaannya, mendorong munculnya kebijakan yang lebih relevan atau memperkuat peraturan pelaksana khususnya dalam proses rekrutmen dan seleksi penyelenggara pemilu serta memastikan hasil prosesnya memenuhi keterwakilan perempuan 30%. Penelitian ini juga diharapkan akan bermanfaat bagi stakeholder terkait lainnya. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pihak lain dalam penyajian informasi untuk mengadakan penelitian berikutnya terutama dalam bidang politik dan gender.