

Mengapa perempuan yang cakap kalah?

Hambatan keterwakilan politik perempuan di Indonesia



PENULIS

Sally White
Edward Aspinall

DITERBITKAN OLEH

new mandala

NEW PERSPECTIVES ON SOUTHEAST ASIA

DIDUKUNG OLEH



Australian
National
University

DEPARTMENT OF POLITICAL
& SOCIAL CHANGE

Ucapan terima kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan dari Research Centre for Politics and Government (PolGov) di Universitas Gadjah Mada, terutama Amalinda Savirani dan Ulya Jamson, atas kolaborasi mereka dalam proyek ini. Kami mengucapkan terima kasih khusus kepada semua peneliti yang melakukan kerja lapangan mengenai calon legislatif perempuan, Eve Warburton dari Asia Research Institute, National University of Singapore (NUS), Burhanuddin Muhtadi dan Lembaga Survei Indonesia (LSI), dan rekan kami di Department of Political and Social Change (PSC), Greg Fealy dan Marcus Mietzner. Terakhir, penulis berterima kasih atas dukungan dana dari Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) Australia melalui proyek 'Supporting the Rules-Based Order' yang dikelola oleh PSC. Kami berterima kasih atas dukungan mereka.

Sanggahan

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini dan semua publikasi New Mandala lainnya adalah milik penulis dan tidak dimaksudkan untuk mewakili pandangan Australian National University, atau Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) Australia.

Tentang Penulis



Sally White adalah peneliti di Department of Political and Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University, dengan fokus penelitian pada isu Islam dan Gender di Indonesia. Sejak 2008, ia menjabat sebagai manajer akademik di Partnerships in Islamic Education Scheme (PIES).



Edward Aspinall adalah profesor di Department of Political and Social Change, Coral Bell School of Asia Pacific Affairs, Australian National University. Bersama dengan Ward Barenschot, ia baru meluncurkan buku berjudul *Democracy for Sale: Elections, Clientelism and the State in Indonesia*, yang diterbitkan oleh Cornell University Press.

Gambar Jilid

Seorang perempuan di ruang pemilihan pada hari Pemilu Nasional Indonesia 2019. Foto: Edward Aspinall

Pengantar

Pemilihan Umum Indonesia pada April 2019 lalu memperlihatkan proporsi kursi yang dimenangkan perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) meningkat dari 17,3% menjadi 20,9%. Walau masih di bawah target aspiratif yaitu 30%, perolehan tersebut adalah capaian tertinggi dalam sejarah keterwakilan perempuan

di parlemen nasional Indonesia. Lebih jauh, Indonesia semakin mendekati rata-rata global untuk perwakilan perempuan di parlemen—yang tergolong rendah—yakni 24,3%.

Para peneliti dan aktivis merayakan kenaikan tersebut, tetapi perayaan mereka segera meredam. Perempuan Indonesia tetap kurang terwakili di lembaga legislatif sebab peluang mereka untuk bisa menang memang sangat tipis. Pada 2019, jumlah calon anggota DPR perempuan mencetak rekor baru, yakni 3.200 orang dari total 7.985 kandidat, yang berarti 40% nama di surat suara adalah perempuan.

Pada 2003, Indonesia memperkenalkan aturan kuota yang mensyaratkan partai ‘mempertimbangkan’ untuk mencalonkan 30% perempuan dalam daftar kandidat pada pemilihan legislatif. Selama bertahun-tahun, desain aturan kuota terus diperkuat: ia menjadi kewajiban dan lahir mandat untuk memasang satu kandidat perempuan di setiap tiga nama calon. Lembaga negara yang berwenang dalam tata kelola pemilihan umum pun semakin ketat menegakkan aturan tersebut. Namun, tingkat keterwakilan perempuan Indonesia masih relatif rendah menurut standar internasional, terutama di antara negara-negara dengan aturan kuota gender. Menurut Inter-Parliamentary Union (IPU), negara dengan mandat kuota gender seperti Indonesia, yakni sebesar 30% (atau bahkan lebih tinggi), memiliki rata-rata 27,7% perwakilan perempuan di parlemen baik di kamar tunggal ataupun di kamar bawah.¹

Rasa frustrasi berlanjut menyelimuti para aktivis dan peneliti gerakan perempuan sebab kuota gender di Indonesia tidak menciptakan kemajuan yang lebih besar. Para aktivis mengakui kenaikan jumlah perempuan terpilih, sebuah fenomena yang kadang-kadang disebut sebagai ‘keterwakilan deskriptif’, lebih menekankan komposisi anggota yang berasal dari kelompok perempuan atau minoritas di lembaga terpilih. Di sisi lain, beberapa aktivis mempertanyakan kualitas sejumlah kandidat perempuan terpilih, dan kemampuan mereka untuk memajukan kepentingan perempuan dengan mempromosikan politik yang peka terhadap perempuan dan meningkatkan alokasi anggaran—sebuah fenomena yang kerap disebut sebagai ‘keterwakilan substantif’.

Sebagian kritik menyoroti kenaikan jumlah kandidat perempuan terpilih yang terhubung dengan elit politik, anggota atau kerabat keluarga politik berkuasa, atau punya pamor berkat status selebritas mereka. Sementara beberapa kandidat perempuan yang berkomitmen untuk memajukan isu-isu perempuan berhasil terpilih pada pemilihan 2019 lalu, sebagian kandidat lain tidak. Mereka yang gagal memenangkan kursi termasuk kandidat papan atas seperti Eva Kusuma Sundari dari PDI-P, seorang pejuang hak-hak perempuan terkemuka. Lebih jauh, perwakilan perempuan di beberapa wilayah di Indonesia cukup menyedihkan: tujuh dari 34 provinsi di Indonesia gagal mengirim satu anggota DPR perempuan ke Jakarta.

Untuk melacak hambatan pada keterwakilan perempuan dan peluang bagi kandidat perempuan, kolega di Australian National University bekerja sama dengan mitra penelitian di Indonesia untuk mengeksplorasi penyebab yang menyulitkan kandidat perempuan berkualitas untuk bisa menang. Berkolaborasi dengan Universitas Gadjah Mada, kami bekerja dengan tim peneliti untuk menjalankan penelitian kualitatif terhadap kandidat perempuan di 13 titik lokasi di seluruh Indonesia. Kemudian, kami bekerja sama dengan Lembaga Survei Indonesia (LSI) untuk melakukan survei yang representatif secara nasional terhadap 1.220 responden tentang sikap publik terhadap perempuan dalam politik seusai pemilihan umum 2019.

Dalam merancang penelitian, kami merujuk penelitian terdahulu tentang Indonesia yang dilakukan oleh peneliti lain, seperti Ben Hillman dan Ella S. Prihatini. Lebih lanjut, kami mengadopsi kerangka kerja yang dibuat oleh para ilmuwan politik, Pippa Norris dan Joni Lovenduski, dalam studi klasik mereka mengenai parlemen Inggris: model penawaran dan permintaan seleksi kandidat. Kami ingin menyelidiki berbagai faktor yang berdampak pada suplai kandidat perempuan ‘cakap’, serta permintaan atas mereka dari partai yang jelas bertanggung jawab untuk menyaring kandidat—dalam konteks Indonesia, hanya partai terdaftar yang dapat mengajukan kandidat pada pemilihan legislatif. Kami berpendapat bahwa perhatian yang jauh lebih besar harus diberikan pada persoalan yang Norris dan Lovenduski sebut dengan istilah ‘hasil’ dari seleksi kandidat yakni respon pemilih terhadap kandidat perempuan. Di Indonesia, sesuai dengan temuan survei kami, prasangka pemilih terhadap perempuan sebagai pemimpin politik masih memengaruhi preferensi mereka. Jika tak banyak usaha yang dilakukan untuk meyakinkan pemilih bahwa memilih perempuan krusial untuk kualitas demokrasi, Indonesia akan terus tertinggal jauh dari sebagian besar dunia dalam hal keterwakilan perempuan.

1 Inter-Parliamentary Union, 2019. ‘Women in parliament in 2018: the year in review’. Report, available at: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review>

2 Benjamin Hillman, 2017a. ‘The limits of gender quotas: women’s parliamentary representation in Indonesia’. *Journal of Contemporary Asia* 48(2): 322-338 and 2017b. ‘Increasing women’s parliamentary representation in Asia and the Pacific: the Indonesian experience’. *Asia & the Pacific Policy Studies* 4(1): 38-49

3 *Studies International Forum* 74: 84-90

4 Pippa Norris & Joni Lovenduski, 1995. *Political recruitment: gender, race and class in the British parliament*. Cambridge University Press, Cambridge.

Perempuan yang cakap, hasil yang buruk



Papan iklan untuk calon Golkar perempuan selama kampanye pemilu 2019, di Sulawesi Tenggara. Foto: Sally White

Apa yang kami maksud dengan kandidat perempuan yang 'cakap'? Sulit untuk mengukur kualitas kandidat tanpa pengetahuan terperinci tentang mereka sebagai individu. Kami menggunakan istilah 'cakap' untuk merujuk pada kandidat yang punya pengalaman politik (di DPR RI atau lembaga legislatif di tingkat yang lebih rendah atau di partai politik), dan/atau memiliki basis dukungan komunitas berkat kepemimpinan mereka di organisasi berbagai jenis, dan termotivasi untuk melayani komunitas melalui partisipasi politik. Analisis kami atas kekalahan perempuan yang cakap tidak didasarkan pada data kuantitatif terkait kualifikasi calon legislatif DPR perempuan yang tidak terpilih dari sekitar 3.082 individu, tetapi berdasarkan pada reportase media mengenai perempuan-perempuan terkemuka yang kalah—yang sebagian merupakan petahana dengan rekam jejak yang mengesankan, dan pada kerja lapangan yang dilakukan sebagai bagian dari proyek penelitian kami. Kami dan para peneliti yang terlibat, bertemu sejumlah kandidat perempuan yang inspiratif, berbakat dan berkomitmen; tak sedikit dari mereka mencalonkan diri untuk kedua atau bahkan ketiga kali. Sebagian besar dari mereka tidak terpilih.

Tentu saja, tidak semua orang bisa menang; sebagian besar kandidat pada pemilihan umum Indonesia kalah. Tidak sedikit kandidat pria yang berkualitas gagal terpilih. Namun, tidak semua perempuan (atau pria) masuk ke arena politik elektoral untuk menang. Beberapa kandidat ikut serta semata-mata demi mendapatkan pengalaman untuk pemilihan mendatang, ada beberapa kandidat—dalam konteks sistem perwakilan proporsional daftar terbuka Indonesia—yang bekerja sebagai pengumpul suara untuk memperbesar peluang partai mereka memenangkan kursi. Ada pula kandidat yang maju untuk semata membantu partai memenuhi kuota 30% untuk kandidat perempuan.

Terlepas dari keadaan tersebut, tingkat keterpilihan calon legislator perempuan tetap secara signifikan di bawah pria. Berdasarkan analisis peneliti Ella Prihatini, tingkat kemenangan kandidat perempuan pada 2019 sebesar 3,69% (turun dari 3,93% pada 2014), sementara tingkat kemenangan kandidat pria 9,55% atau 2,6 kali lipat. Sementara, di belahan lain di dunia, ada bukti yang menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan kualitas yang signifikan antara kandidat pria dan perempuan, dan bahkan tak jarang menemukan para kandidat perempuan

5 Ella S. Prihatini. 'Electoral [in]equity'. Inside Indonesia, 8 March 2019: <https://www.insideindonesia.org/electoral-in-equity>

6 Kathleen Dolan, 2014. *When does gender matter? Women candidates and gender stereotypes in American elections*. Oxford University Press, Oxford.

lebih baik daripada rekan-rekan pria mereka sebab secara umum kepercayaan diri mereka yang lebih rendah (lantas mendorong kualitas lebih tinggi ketika mereka memutuskan untuk mencalonkan diri). Tidak semua kandidat perempuan di Indonesia berkualitas tinggi, tetapi kenyataan yang sama berlaku untuk kandidat pria. Jadi, mengapa tingkat kemenangan di antara mereka jauh berbeda?

SISI PENAWARAN

Ilmuwan politik Pippa Norris dan Joni Lovenduski mengajukan model 'penawaran dan permintaan' rekrutmen kandidat ilmuwan politik, yang berasal dari kerja fundamental dalam penelitian mereka terhadap parlemen Inggris pada 1995. Mereka mengembangkan model tersebut untuk menganalisis posisi dan cara-cara diskriminasi beroperasi terhadap perempuan dan kelompok lain, seperti kelompok etnis minoritas, pada setiap tahap proses pemilihan. Menurut kerangka kerja Norris dan Lovenduski, 'penawaran' menyangkut soal kumpulan calon potensial. Bila disederhanakan, persoalan di sisi penawaran adalah, apakah ada cukup banyak perempuan 'cakap' atau yang memenuhi syarat sebagai salah satu kontestan untuk maju ke arena pertempuran elektoral? Banyak perempuan yang memenuhi syarat mungkin sekali kurang percaya diri untuk dicalonkan, atau merasa bahwa mereka kelak didiskriminasi. Sementara, persoalan di sisi 'permintaan', berkaitan dengan kesediaan partai politik untuk mencalonkan perempuan yang mengajukan diri, yang berarti menyangkut pada persoalan diskriminasi nyata di pihak partai yang melakukan seleksi. Ada banyak kajian literatur memperdebatkan sisi penawaran atau sisi permintaan yang menjadi penghalang utama dalam keterwakilan perempuan secara internasional.

Gema dari debat tersebut tampak jelas di Indonesia. Para pemimpin partai sering menyalahkan faktor-faktor di sisi suplai: mereka mengeluh bahwa mereka ingin memilih lebih banyak perempuan sebagai kandidat, tetapi sedikit yang memenuhi syarat yang mau mencalonkan diri, sesuai dengan temuan penelitian Ella S. Prihatini tentang mengapa perempuan kurang terwakili di parlemen. Sementara, kelompok aktivis berbicara dari sisi permintaan: mereka mengatakan bahwa banyak kandidat perempuan yang memenuhi syarat mendaftar, tetapi partai tidak memilih mereka sebagai kandidat.

Beralih ke sisi suplai terlebih dahulu, Norris dan Lovenduski melihat dua variabel penentu calon

potensial yakni sumber daya (waktu, uang dan pengalaman) dan motivasi (kesediaan, dorongan) untuk bertahan. Salah satu tantangan khusus di Indonesia berkaitan erat dengan implemementasi sistem proporsional daftar terbuka pada 2009. Dengan sistem tersebut, pemilih dimungkinkan untuk memilih calon perorangan, dan menempatkan poros utama persaingan berada di antara calon dari partai yang sama, alih-alih di antara calon dari partai lawan. Berpartisipasi dalam politik elektoral semakin berat bagi kandidat perorangan: mereka sekarang harus mencari uang, mendanai kampanye mereka secara mandiri dan kemudian membangun tim kampanye berorientasi pada personalisasi politik. Di tengah praktik politik uang dan klientelisme tumbuh subur, tak heran biaya kampanye meningkat secara dramatis. Dampak dari pergeseran tersebut tak bisa diremehkan, terlebih di kalangan kandidat perempuan, karena secara keluruhan sumber daya finansial lebih mudah diakses pria dibandingkan perempuan. Konsekuensi fatal dari ongkos kampanye yang mahal tak lain adalah semakin banyak perempuan yang cakap dan memenuhi syarat, mengurungkan niat mereka untuk maju.

Salah satu faktor di Indonesia yang meningkatkan pasokan kandidat perempuan adalah kuota. Secara umum kuota dianalisis dengan dua fokus utama yakni, efek yang ditimbulkan dari aturan tersebut terhadap sisi permintaan calon perempuan, dan terhadap pada sisi penawaran. Kuota kandidat meningkatkan kemauan dan motivasi di antara kandidat perempuan potensial dengan mengubah persepsi mereka bahwa ada kemungkinan untuk bisa berhasil. Kehadiran politisi perempuan petahana dan tokoh perempuan yang bisa menjadi contoh teladan, pun turut melipatgandakan efek tersebut, sehingga seiring waktu, jumlah kandidat perempuan yang memenuhi syarat akan bertambah—dan faktanya, memang telah meningkat sejak awal periode Reformasi.

SISI PERMINTAAN ATAS KANDIDAT PEREMPUAN

Beralih ke sisi permintaan dari pemilih partai, kuota gender bekerja dengan cara menciptakan permintaan artifisial. Di Indonesia, jika partai ingin bersaing untuk mendapatkan kursi legislatif—di tingkat mana saja—di daerah pemilihan tertentu, 30% dari kandidat yang dicalonkan harus perempuan. Aturan tersebut jelas positif untuk keterwakilan perempuan karena peluang keterpilahan perempuan semakin besar.

7 Norris and Lovenduski, *Political recruitment*.

8 Ella S. Prihatini. 'On the same page? In Indonesia, some male lawmakers are sceptical of quotas for women in politics'. *The Conversation*, 21 June 2018: <https://theconversation.com/on-the-same-page-in-indonesia-some-male-lawmakers-are-sceptical-of-quotas-for-women-in-politics-90824>

9 Edward Aspinall and Ward Berenschot, 2019. *Democracy for sale: elections, clientelism and the state in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca.

Sayangnya, sejalan dengan kritik sejumlah orang, jika partai masih didominasi oleh elit pria yang tidak tertarik pada aspek substantif dari representasi perempuan, kuota tidak berarti partai akan memilih kandidat perempuan dengan kualifikasi terbaik. Permintaan adalah masalah kritis yang tak terhindarkan.

Masalahnya, model penawaran dan permintaan di Indonesia berbeda dari definisi tradisional, yakni diskriminasi, baik di level individu dan bersifat langsung ('perempuan bukan kandidat yang cakap') atau tak langsung ('pemilih tidak siap memilih perempuan'), lantas mengurangi jumlah perempuan yang terpilih sebagai kandidat.

Masalah di Indonesia bukanlah jumlah perempuan yang dipilih sebagai kandidat, tetapi siapa yang akan dipilih dan sumber daya apa yang mereka bisa dapat. Dalam model klasik Norris dan Lovenduski, partai memiliki sistem rekrutmen kandidat yang relatif transparan. Sementara, sistem rekrutmen di sebagian besar partai di Indonesia, yang menurut sebagian besar pengamat, bagaikan 'kotak hitam'. Elite partai lazim membuat keputusan tanpa memikirkan kualitas kandidat. Alih-alih mencari kandidat yang paling berbakat di dalam partai, mereka sering mencari calon dari luar partai untuk merekrut perempuan yang mereka pikir berpeluang lebih besar untuk mendulang suara. Dalam sistem daftar terbuka, partai-partai memiliki kepentingan dalam merekrut pendulang suara: para kandidat tersebut akan menyumbangkan perolehan total suara masing-masing di daerah pemilihan mereka, terlepas memenangkan kursi secara individu atau tidak.

Di Indonesia, pemberlakuan kuota menyebabkan peningkatan perempuan dengan koneksi dinasti (yaitu perempuan yang terikat darah atau pernikahan dengan keluarga politik lokal atau nasional yang berpengaruh kuat) dipilih sebagai kandidat. Perempuan-perempuan ini memiliki keuntungan berupa akses ke sumber daya finansial melalui keluarga mereka dan jaringan politik dan koneksi kerabat pria untuk berkampanye. Menurut penelitian dari Pusat Studi Politik di Universitas Indonesia (Puskapol), dari perempuan yang memenangkan kursi DPR pada pemilihan 2019, 41% memiliki koneksi dinasti, naik dari 36% pada pemilu 2014.

Meskipun beberapa perempuan dengan koneksi dinasti adalah politisi yang cakap dan berbakat, banyak di antara mereka berhasil bukan karena atribut mereka sendiri, tetapi murni sebagai hasil dari koneksi keluarga. Sebagai konsekuensi, mungkin keterwakilan deskriptif perempuan di legislatif nasional meningkat, namun

keterwakilan substantif perempuan menurun.

Beberapa perempuan berbakat yang maju kalah dari kandidat yang terhubung dengan koneksi dinasti. Terlebih, partai-partai sering menempatkan kandidat perempuan berbakat di daerah pemilihan yang sulit untuk dimenangkan, atau menempatkan mereka di nomor urut kecil dalam daftar partai, yang juga membuat kemenangan lebih sulit. Menurut para akademisi Universitas Indonesia yang merupakan anggota tim proyek kami, Sri Budi Eko Wardani dan Valina Singka, partai-partai tidak cukup berupaya melindungi politisi perempuan petahana dengan cara mengadu langsung petahana dengan pendatang baru yang memiliki koneksi dinasti untuk bertarung di daerah pemilihan yang sama. Partai-partai lebih tertarik untuk memanen sebanyak mungkin suara, dengan sedikit perhatian pada kualitas maka keterpilihan politisi perempuan petahana terancam. Tantangan yang dihadapi kandidat perempuan adalah bagian dari tren personalisasi politik partai Indonesia yang lebih luas.

Seiring waktu, dapat diharapkan bahwa jumlah perempuan dengan koneksi dinasti akan berkurang. Penelitian terbaru oleh para peneliti Olle Folke, Johanna Karen Rickne dan Daniel M. Smith menunjukkan bahwa ketika aturan kuota diperkenalkan, ada efek 'kejut' bagi pemilih partai karena mereka tidak memiliki informasi yang cukup tentang calon perempuan potensial untuk membuat keputusan berdasarkan kelayakan seperti yang mereka lakukan dengan calon kandidat pria potensial. Mereka akan beralih ke wakil terdekat untuk menilai kualitas kandidat perempuan, dan salah satu elemen signifikan dalam penilaian tersebut adalah hubungan perempuan dengan pria yang kuat. Kesenjangan gender terbuka lebar ketika lebih banyak kandidat perempuan dikenal daripada kandidat pria yang mana lebih dikenal.

Tanpa perlu diragukan, di Indonesia, diskriminasi langsung dan tak langsung berperan dalam pemilihan kandidat. Penyeleksi partai mungkin percaya bahwa kandidat perempuan tidak dapat menang kecuali mereka memiliki atribut lain, seperti ikatan dengan politisi pria penting, dengan tujuan menekan risiko bila pemilih tidak akan menerima kandidat perempuan. Namun, penelitian Folke, Rickne dan Smith menunjukkan bahwa di negara-negara lain kesenjangan gender antarperempuan akibat faktor koneksi dinasti, akan menghilang seiring waktu, karena semakin banyak perempuan masuk parlemen dan mereka menjadi entitas politik yang dikenal.

10 Puspakol, 2019. 'Analisis perolehan kursi pemilu DPR dan DPD RI tahun 2019: kekerabatan dan klientelisme dalam keterwakilan publik [Analysis of DPR and DPD seat results in the 2019 elections: relationships and clientelism in popular representation]'. Media release, 27 May: <https://www.puskapol.ui.ac.id/press-release/rilis-media-analisa-perolehan-kursi-pemilu-dpr-dan-dpd-ri-tahun-2019-kekerabatan-dan-klientelisme-dalam-keterwakilan-politik.html>

11 Olle Folke, Johanna Karen Rickne and Daniel M. Smith, 2019. 'Gender and dynastic political recruitment'. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2985230&download=yes

Hambatan Sosial



Calon perempuan dari Partai Persatuan Pembangunan diiklankan di Jakarta pada waktu pemilu 2019. Foto: Liam Gammon

Mari kita bayangkan seorang kandidat perempuan yang kuat berhasil melewati rintangan di kedua sisi—penawaran dan permintaan—dalam pemilihan kandidat. Dia berhasil lolos proses rekrutmen, dan ditempatkan di nomor urut yang relatif tinggi dalam daftar partai. Dia berkampanye tanpa kenal lelah, dan mungkin sekali, dengan dukungan yang minim dari partai, namun bermodalkan dukungan jaringan sosial atau keagamaan tempat dia berada. Dia memiliki akses pendanaan untuk menjalankan kampanyenya, termasuk untuk terlibat dalam jual-beli suara jika dia percaya bahwa pemilih mengharapkan itu di daerah pemilihannya. Namun, pada hari pemungutan suara, dia gagal menghimpun cukup banyak suara untuk bisa memenangkan kursi. Mengapa?

Mungkin ada berbagai macam penjelasan. Misalnya, mungkin saja dia maju bersama partai yang memperoleh suara dalam jumlah marginal sehingga tak bisa memenuhi ambang batas untuk mendapatkan kursi DPR (4% pada 2019). (Ini terjadi pada sejumlah besar aktivis perempuan terkenal yang mendukung Partai Solidaritas Indonesia, yang hanya memperoleh 1,85% suara secara nasional).

Tetapi penjelasan yang paling mungkin adalah yang paling sederhana: banyak kandidat perempuan yang cakap kalah karena pemilih tidak memilih mereka.

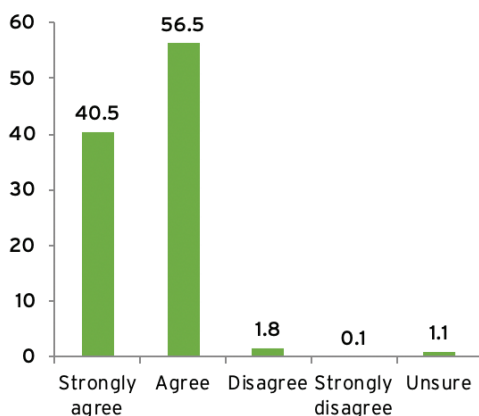
Tidak diragukan, tidak sedikit kasus menunjukkan nasib sial para kandidat perempuan: mereka harus bersaing melawan satu atau lebih kandidat kaya atau populer. Tetapi fakta bahwa tingkat kegagalan perempuan lebih tinggi daripada pria menunjukkan bahwa mereka menghadapi hambatan sistemik, dan paling tidak beberapa di antara hambatan tersebut berakar pada sikap sosial.

Untuk menyelidiki sikap sosial yang mungkin menghalangi jalan bagi kandidat perempuan, kami beralih ke hasil survei pasca-pemilihan 2019 terhadap pemilih Indonesia, bekerjasama dengan Lembaga Survei Indonesia (LSI). Survei kami mengungkapkan kenyataan pahit: sebagian besar orang Indonesia punya sikap patriarkis yang mendalam dan menghalangi kandidat perempuan secara signifikan. Sikap-sikap patriarkis mengemuka di ruang privat (Gambar 1). Sebagai contoh, ketika ditanya apakah mereka setuju dengan pernyataan ‘pria harus menjadi kepala rumah tangga dan perempuan harus mendukung mereka’, hampir semua (96,5%) responden setuju atau sangat setuju. Lebih lanjut, 93,6% responden survei setuju bahwa seorang perempuan harus meminta izin suami untuk bekerja; 74,4% mengatakan bahwa lebih baik suami menyediakan nafkah bagi keluarga—dibandingkan dengan 23,3% yang mengatakan

Gambar 1 Sikap-sikap tentang peran berdasar gender

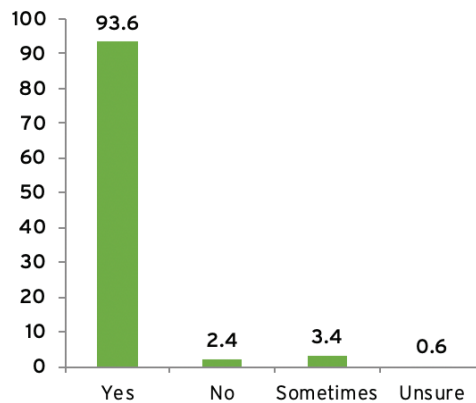
Women must support the household head

Do you strongly agree/agree/disagree/strongly disagree that men should be the head of the household and that women must support them?



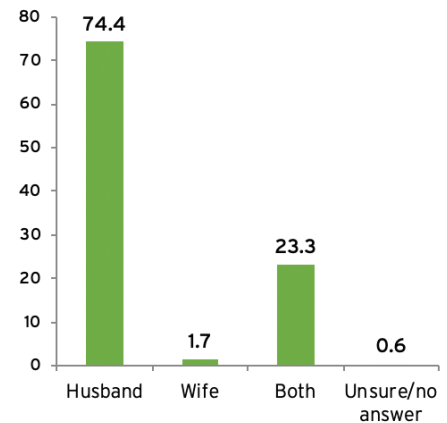
Husband's agreement to work

Should a woman have to seek permission from her husband prior to working?



Better breadwinner

Who is better as the family's breadwinner: husband or wife?



suami dan istri harus berbagi tanggung jawab.

Sikap patriarkis di ranah privat merembes ke ranah politik. Misalnya, ketika ditanya apakah 'Secara umum pria lebih mampu menjadi pemimpin politik', 62% responden setuju atau sangat setuju, sementara hanya 19,3% tidak setuju atau sangat tidak setuju (sisanya netral). Ketika ditanya pendapat tentang pernyataan 'Pria bukan perempuan harus menjadi kepala atau pemimpin masyarakat, dan perempuan harus mendukung mereka', 78,2% setuju atau sangat setuju, versus 17,6% yang tidak setuju atau sangat tidak setuju. Pada pertanyaan-pertanyaan tersebut dan pertanyaan lain yang serupa, tidak mengejutkan bahwa sebagian besar responden perempuan menunjukkan penilaian lebih baik tentang kepemimpinan politik perempuan, tetapi dengan margin yang relatif kecil: dalam menanggapi pernyataan pertama dari dua pertanyaan di atas, 20% perempuan tidak setuju atau sangat tidak setuju, versus 18% pria; sementara respon untuk pertanyaan kedua, angkanya adalah 19% perempuan versus 16% pria. Singkat kata, pandangan bahwa politik adalah domain pria dan bukanlah domain perempuan, tampak didukung oleh sebagian besar orang Indonesia.

Ada pula bukti bahwa perempuan dirugikan dalam politik oleh aspek lain dari pandangan populer tentang peran gender. Sebagai contoh, ketika kami bertanya apakah pantas bagi perempuan menikah yang memiliki anak untuk menjabat di posisi politik, 34% mengatakan tidak, dan hanya 8% menyatakan tidak untuk pria dalam situasi yang sama (Gambar 2).

Kemudian, kami bertanya, yang dalam studi komparatif, disebut sebagai masalah 'kompetensi': apakah pria atau perempuan yang dipandang lebih cocok dalam menangani masalah sosial atau masalah politik tertentu (Gambar 3). Hanya di tiga bidang – perempuan, keuangan dan penganggaran, dan kesehatan - perempuan dianggap lebih mampu daripada pria oleh sebagian besar responden.

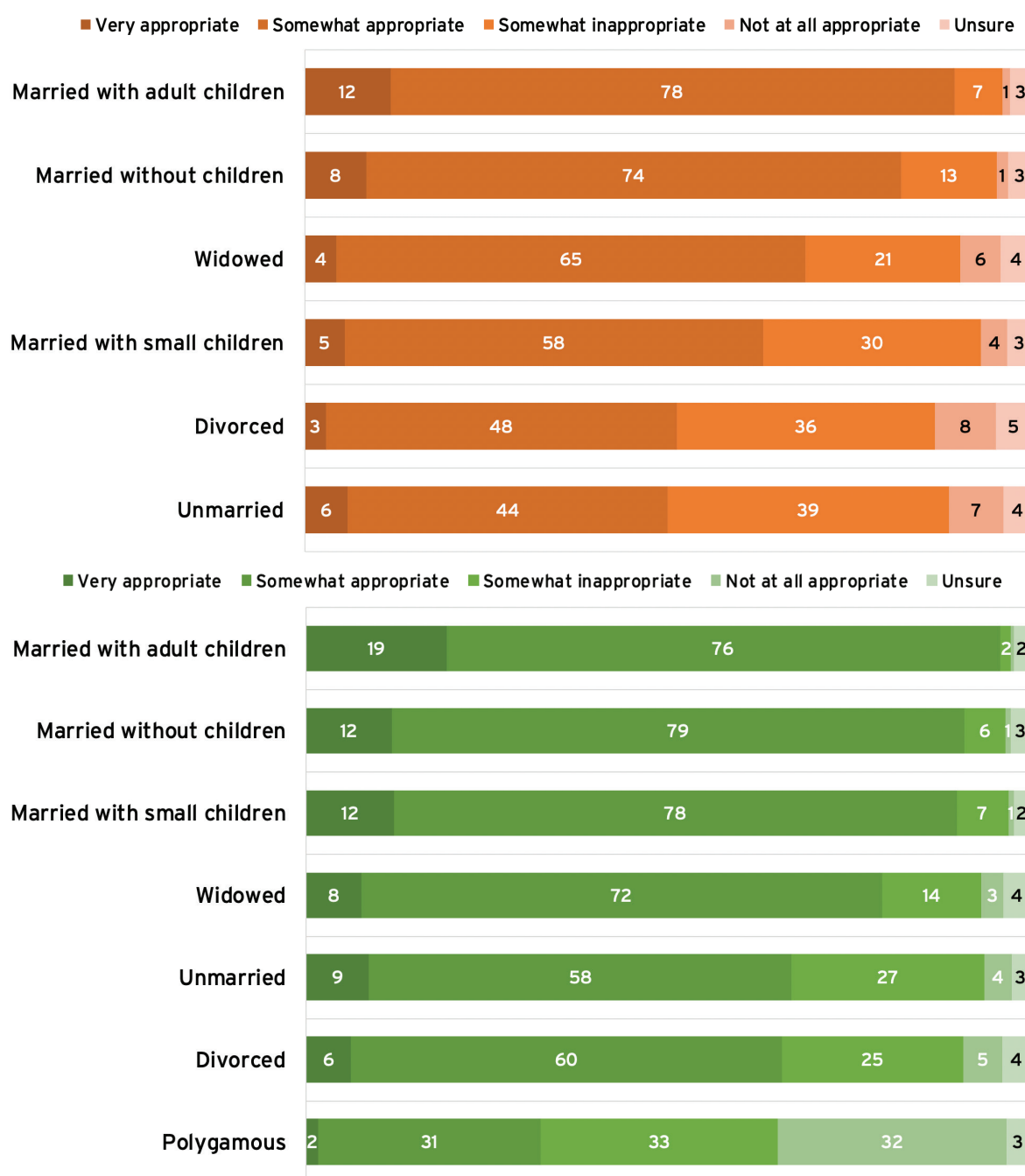
Di sembilan bidang lain, mulai dari lingkungan hingga keamanan dan pertahanan, pria dianggap lebih unggul (walau banyak responden merasa tidak ada perbedaan signifikan di antara kedua gender). Pria bahkan dianggap sedikit lebih ulung di bidang pendidikan—berkebalikan dengan kasus di sejumlah besar negara yang melihat perempuan justru lebih kompeten.

Temuan serupa muncul terkait kualitas personal para kandidat (Gambar 4). Survei kami menunjukkan bahwa perempuan dilekatkan dengan sifat-sifat tertentu dibandingkan pria (misalnya, 46% responden memandang perempuan 'lebih mudah didekati' versus 20% untuk pria). Tetapi, pria dianggap memiliki keunggulan yang mencolok untuk berbagai kualitas personal lain yang menyangkut ranah politik dan urusan publik. Misalnya, 69% responden mengaitkan 'bersikap tegas' dengan pria, dibandingkan 3% dengan perempuan; 60% respondeng mengaitkan karakter 'berwibawa' atau 'bertanggung jawab' dengan pria, sementara hanya 4% dengan perempuan. Secara keseluruhan, ketika berbicara kompetensi dan kualitas personal yang terkait erat dengan politik, secara gamblang kandidat pria dilihat lebih unggul.

Tidak semua temuan survei kami memberi kabar buruk: misalnya, ketika kami bertanya 'apakah negara akan lebih baik atau lebih buruk dengan lebih banyak pemimpin politik perempuan', porsi responden yang memberi jawaban positif yakni negara akan lebih baik lebih besar (31,1%) daripada mereka yang memberi jawaban negatif (22,9%) (kelompok terbesar, 44,6%, mengatakan tidak ada perbedaan) (Gambar 6). Lebih jauh, survei kami mengungkapkan secara umum ada dukungan tinggi atas kuota 30% untuk perempuan: misalnya, 67% responden setuju atau sangat setuju bahwa kuota membantu kandidat perempuan mengatasi diskriminasi, dan 65% setuju atau sangat setuju bahwa aturan kuota membantu perempuan mencapai representasi yang seimbang dengan pria (Gambar 5).

Gambar 2 Status pribadi para calon

Q: Sebagaimana pantas atau tidak pantasnya pemilihan perempuan/pria dengan status berikutnya ke parliamen?



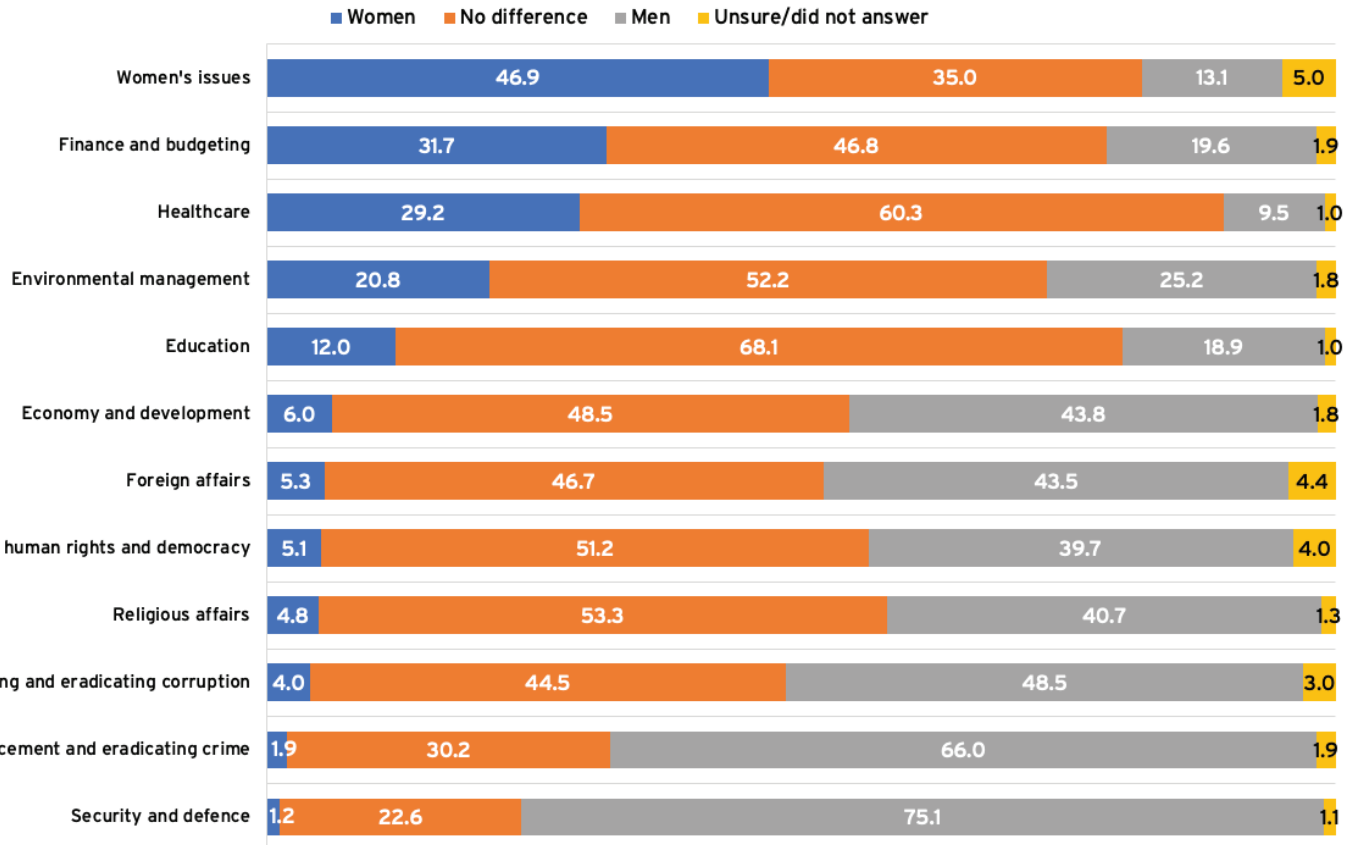
Di sisi lain, kami menyangsikan dampak dari menginformasikan pemilih Indonesia bahwa tingkat keterwakilan perempuan rendah dapat meningkatkan dukungan publik untuk kuota gender. Kecurigaan tersebut menginspirasi kami untuk melakukan survei eksperimen dengan cara membagi responden secara acak menjadi dua kelompok.

Dalam kelompok intervensi, kami memberi tahu responden bahwa hanya 18% anggota DPR adalah perempuan (angka untuk periode jabatan 2014-2019), kemudian bertanya tentang dukungan mereka atas kuota yang berlaku sekarang, dan ditutup dengan bertanya apakah

mereka akan mendukung peningkatan kuota hingga 50%. Di kelompok kontrol, kami menanyai responden tentang dukungan mereka tanpa memberi informasi apapun. Hasil eksperimen menunjukkan tidak ada perbedaan besar secara statistik dalam dukungan pemilih untuk kuota yang berlaku sekarang atau kuota lebih besar di antara kedua kelompok, yang menyiratkan bahwa membangun kesadaran publik mengenai tingkat keterwakilan perempuan di DPR yang rendah mungkin tidak berdampak signifikan. Secara kontras, ketika ditanya tentang dukungan mereka atas kuota yang diperbesar hingga 50%, jumlah responden di tiap kelompok yang mendukung sedikit lebih tinggi dibandingkan yang menolak.

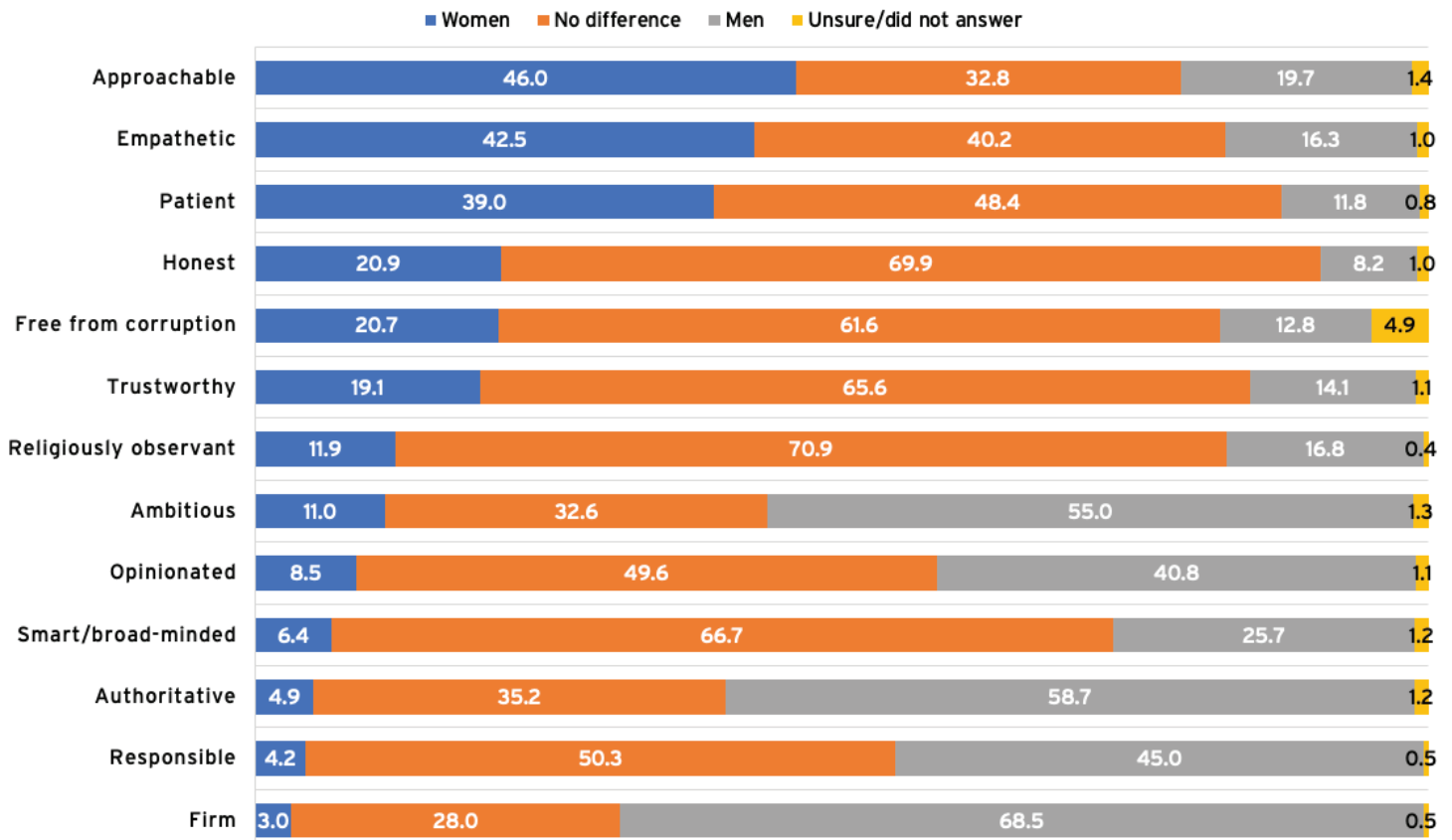
Gambar 3 Kompetensi masalah

Q: Siapa yang lebih mampu dalam bidang berikut: perempuan atau pria?



Gambar 4: Ciri khas calon

Q: Apakah ciri khas berikut lebih sering terkait dengan pria atau perempuan?



Lalu, ada petunjuk-petunjuk lain dalam survei yang membawa kita kembali ke kendala penawaran dan permintaan yang telah disinggung di atas. Kami tertarik melihat pendapat orang Indonesia terkait berbagai penyebab utama di balik jumlah perempuan di politik jauh di bawah pria, maka kami bertanya apakah mereka setuju atau tidak dengan sejumlah pernyataan menyangkut sebab partisipasi perempuan lebih rendah daripada laki-laki (Gambar 7).

Walau ada pernyataan yang khusus untuk konteks Indonesia, sebagian besar pernyataan dalam survei kami sesuai dengan yang diajukan dalam penelitian di Amerika dalam laporan Pew Research Center, *Women and Leadership* pada 2018. Secara mengejutkan, jumlah orang Amerika dan orang Indonesia yang percaya bahwa perempuan harus bekerja lebih keras daripada pria untuk membuktikan diri dalam politik nyaris sama (sekitar 60%). Namun, persis di titik tersebut, kesamaan di antara mereka berakhir: Orang Indonesia jauh lebih mungkin setuju dengan penjelasan-penjelasan di sisi penawaran yang menyangkut kapasitas dan kemauan perempuan dibandingkan di Amerika. Penjelasan tersebut termasuk bahwa perempuan tidak memiliki pengalaman yang dibutuhkan untuk politik (49,6% vs 20%); bahwa perempuan tidak tertarik pada jabatan politik (48,3% vs 27%); bahwa tanggung

jawab keluarga menyulitkan perempuan untuk memasuki politik (47% berbanding 36%); dan bahkan bahwa perempuan tidak cukup tangguh untuk politik (40,7% berbanding 8%). Responden Amerika memandang diskriminasi terhadap perempuan, dan dukungan yang minim dari partai (kedua penjelasan berkaitan dengan sisi permintaan), sebagai penyebab utama dan jauh lebih krusial untuk bisa mencapai perwakilan gender yang seimbang dibandingkan responden Indonesia. Jawaban lebih lanjut dari responden mengungkapkan bahwa mayoritas orang Indonesia setuju bahwa tempat perempuan adalah di rumah (60,2%), dan bahwa menurut ajaran agama, perempuan tidak boleh menjadi pemimpin (56,1%).

Namun, pengaruh pandangan yang sangat diskriminatif terkait perempuan dalam politik terhadap perilaku pemilih tidak terbukti secara jelas. Sebagai contoh, kami memulai pertanyaan untuk mencari tahu responden yang memilih (dan tidak) kandidat perempuan di salah satu dari tiga tingkat pemilihan legislatif lalu (38,5% menjawab iya), dan kemudian melanjutkan pertanyaan kepada responden yang menjawab 'tidak' untuk menelusuri alasan mereka (Gambar 8). Sejauh temuan, penjelasan umum yang muncul adalah mereka tidak mengenal satu pun kandidat perempuan (56,7%) sementara hanya 6,5% yang

Gambar 5

Sikap

terhadap kuota
berdasar
gender

■ Agree/strongly agree ■ Neither agree nor disagree ■ Disagree/strongly disagree ■ Unsure/didn't answer

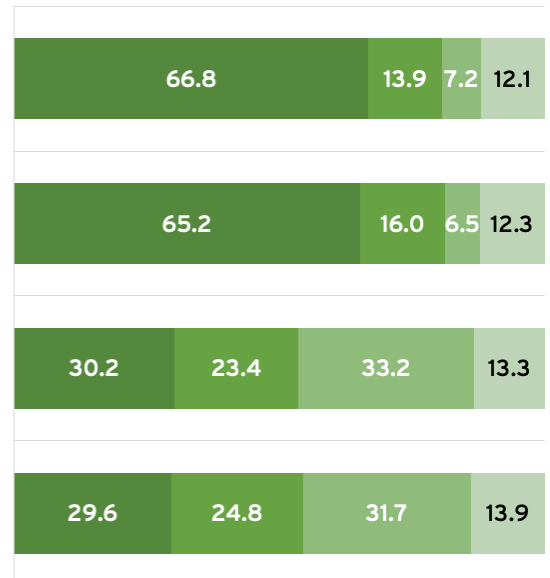
Q: Apakah anda setuju, tidak setuju atau sangat tidak setuju dengan pernyataan berikut?

Quotas help women overcome discrimination

Quotas help women gain equal representation

A 30% quota for women means some good-quality male candidates can't be nominated

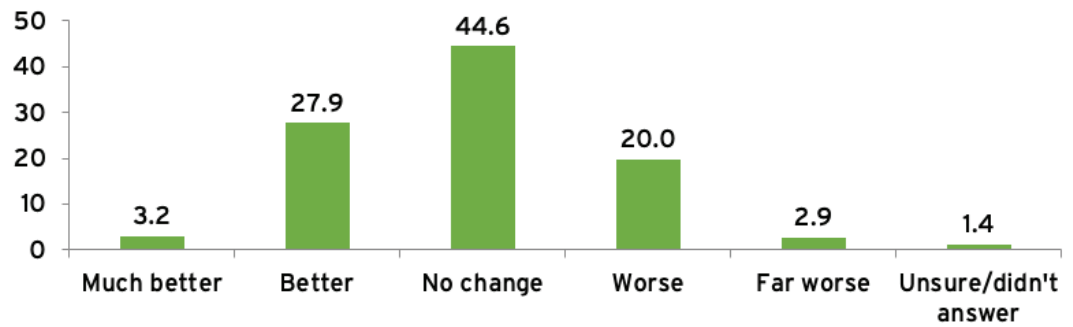
A 30% quota for women means some poor-quality women candidates will be nominated



Gambar 6

Penilaian dampak kuota

Q: Apakah negara akan menjadi jauh lebih baik, lebih baik, tidak berubah atau menjadi lebih buruk kalau ada lebih banyak perempuan menjadi pejabat?



setuju bahwa 'secaragaris besar, tidak pantas bagi perempuan untuk menjadi pemimpin' atau beralasan 'ajaran agama' (3,7%).

Lalu, bagaimana kita menafsirkan kontradiksi tersebut? Mungkin saja, sesuai gejala yang diidentifikasi Folke, Rickney dan Smith, para pemilih memang kekurangan informasi. Para kandidat perempuan kurang dikenal di ranah politik daripada pria, dan kekurangan sumber daya finansial dan jaringan untuk mempromosikan pencalonan mereka. Karena pemilih tak mau ambil risiko, mereka memilih kandidat pria. Bila iya, respon pemilih bisa dilihat dengan lebih positif: ketika para kandidat perempuan membangun jaringan dan pengalaman yang dibutuhkan untuk dikenal di kalangan pemilih, sejumlah besar pemilih akan mendukung walaupun mereka

cenderung bersikap patriarkis. Namun, fakta berbicara lain. Lebih dari 60% responden tidak memilih calon perempuan di tingkat perwakilan apa pun. Faktor regional turut berperan dalam hal keterwakilan perempuan. Walaupun survei kami representatif secara nasional, jumlah sampel tidak cukup besar untuk menangkap perbedaan di tingkat provinsi. Di sisi lain, perbedaan tersebut tercermin dalam hasil pemilihan. Sejalan dengan yang kami sebut di awal tulisan, tujuh provinsi tidak memilih perempuan untuk menduduki kursi DPR, ditambah sepuluh daerah pemilihan di luar tujuh provinsi itu. Bali, misalnya, memilih sembilan anggota dpr dan tidak satu pun di antaranya adalah perempuan.

Lebih jauh, PDI-P secara khusus, memperoleh enam dari sembilan kursi itu. Dengan ketentuan

Gambar 7 Penjelasan untuk perwakilan perempuan yang kurang cukup.

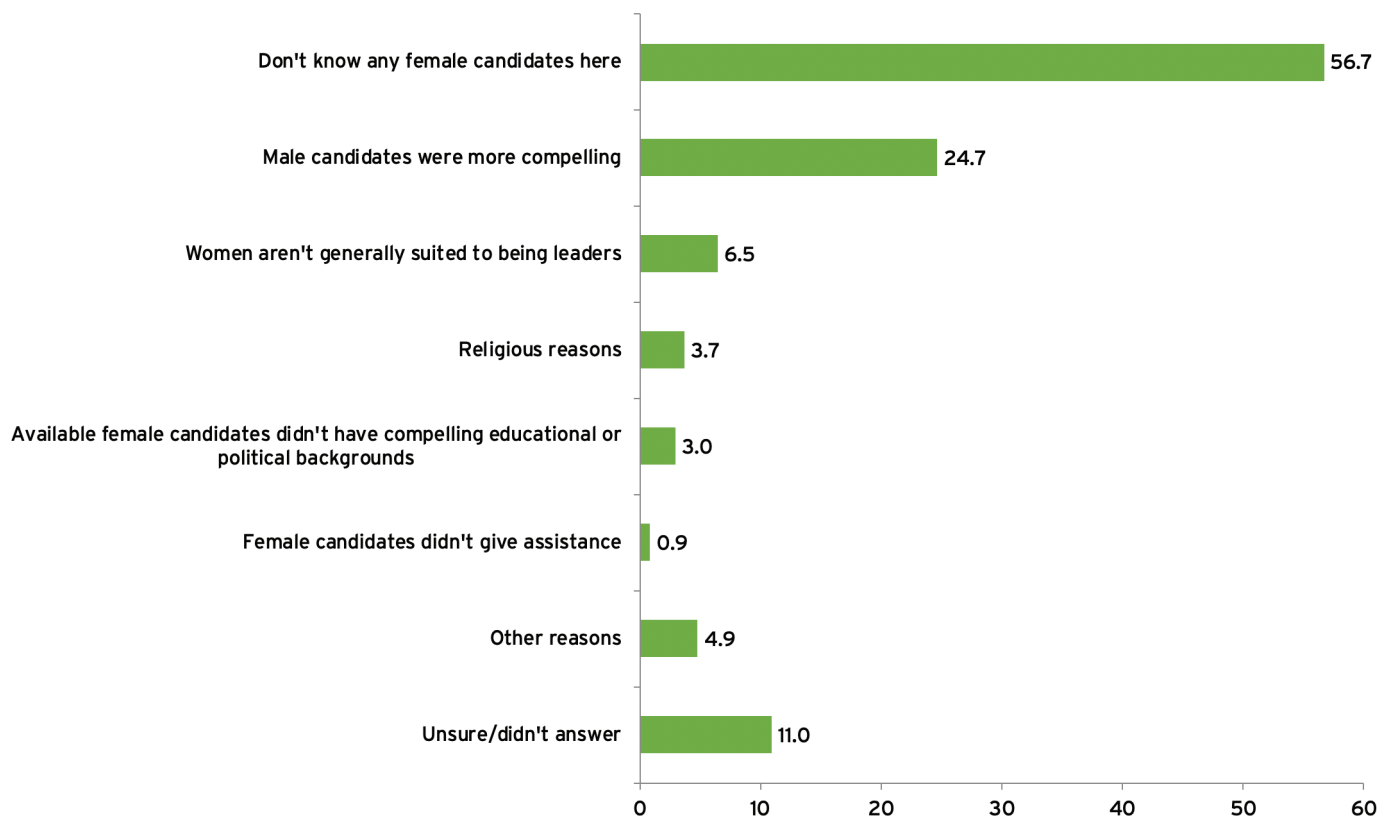
Q: Apakah anda setuju, tidak setuju atau sangat tidak setuju dengan pernyataan berikut?

A woman's place is in the home	60.2	14.6	22.3	2.9
Compared to men, women in politics have to work harder to prove their capabilities.	60.1	16.0	17.5	6.5
According to religious teachings, women are not allowed to be leaders.	56.1	17.1	23.4	3.4
Fewer women have the necessary experience for political office.	49.6	17.7	23.2	9.4
Not many women are interested in holding political office.	48.3	18.3	24.8	8.5
Family responsibilities make it difficult for women to hold political office.	47.0	17.2	28.1	7.8
Generally, Indonesian society isn't prepared to elect a woman to political office.	46.4	19.0	27.7	6.9
Being a leader violates a woman's essential nature (kodrat).	41.6	19.0	34.5	4.9
Women aren't strong enough to engage in politics.	40.7	15.6	38.3	5.4
Women don't get enough support from party leaders.	40.3	19.4	27.4	12.8
Women in politics experience gender discrimination.	32.3	20.5	35.1	12.1
Women aren't good at showcasing their achievements and experience.	28.9	18.7	43.5	8.9

Gambar 8 Alasan untuk tidak memilih caleg perempuan

Q: Jika anda tidak memilih caleg perempuan pada waktu pemilu lefgislatif, kenapa tidak?

(*Kumulatif: responden boleh memilih lebih dari satu pilihan).



Tentang survei

Sebagai bagian dari proyek penelitian yang menjadi dasar penulisan makalah ini, penulis bermitra dengan Lembaga Survei Indonesia (LSI) untuk mengukur sikap pemilih Indonesia terhadap perempuan dalam politik. Sebagai bagian dari survei nasional ini, 1.220 pemilih Indonesia yang memenuhi syarat dipilih melalui multistage random sampling untuk wawancara tatap muka dengan enumerator LSI. Wawancara dilakukan antara 11 dan 16 Mei 2019. Responden terdiri dari 49,8% perempuan dan 50,2% pria, yang dipilih secara proporsional dari seluruh 34 provinsi di Indonesia. Margin kesalahan dalam survei (margin of error) sebesar +/- 2,9% dalam interval kepercayaan (level of confidence) di angka 95%.

mengharuskan satu dari tiap tiga kandidat dalam daftar adalah perempuan, di Bali, kita melihat fenomena 'memilih sekeliling' kandidat perempuan. Artinya, pemilih memberi suara untuk calon pria yang menempati posisi di nomor urut lebih tinggi dibandingkan calon perempuan dalam daftar. Di era pasca-Soeharto, Bali hanya memilih tiga perempuan untuk menjadi anggota DPR, dan sejak 2004, tidak ada sama sekali. Jadi, jelas ada hambatan budaya dan struktural yang berakar pada keterwakilan perempuan di masyarakat yang mayoritas memeluk agama Hindu di Indonesia. Wilayah lain, yang menghadirkan tantangan khusus terhadap keterwakilan perempuan, adalah Aceh. Sejak 2004, untuk pertama kali, baru satu perempuan dipilih.

Beberapa Opsi Untuk Perubahan



Gedung DPR-RI di Jakarta, Desember 2015. REUTERS/Darren Whiteside

Studi kami membantu menjelaskan tantangan yang dihadapi oleh kandidat perempuan di Indonesia. Kombinasi dari sikap patriarkis terhadap perempuan dalam politik, diskriminasi oleh (sebagian besar) elit partai pria, biaya pencalonan dan kampanye yang terus melonjak, dan preferensi yang diberikan kepada kandidat perempuan dengan koneksi dinasti mempersempit ruang bagi perempuan berkualifikasi yang sesuai dari latar belakang non-elit dan punya motivasi untuk maju dan mengisi jabatan politik. Apa yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan yang dihadapi kandidat perempuan demi meningkatkan kuantitas dan kualitas perwakilan perempuan di ketiga tingkat parlemen? Ada langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk meningkatkan jumlah perwakilan perempuan. Mengingat bahwa ada daerah di mana tidak ada wakil perempuan, yang cakap atau yang tidak, duduk di parlemen, langkah-langkah seperti itu tetap penting untuk memperbaiki masalah kesenjangan gender. Ada langkah yang mungkin lebih efektif yakni kembali ke sistem proporsional daftar tertutup.

Dalam sistem daftar tertutup, kandidat dipilih sesuai dengan posisi mereka dalam daftar partai, bukan berdasarkan perolehan suara individu. Daftar tertutup dengan mandat penempatan satu dari tiga atau bahkan satu dari dua adalah cara jitu untuk meningkatkan keterwakilan perempuan karena tidak ada 'memilih sekeliling' kandidat perempuan. Namun, jika daftar terbuka tetap ada, langkah reformasi yang dapat diambil adalah merancang ulang kuota dengan tujuan meningkatkan peluang perempuan untuk terpilih. Saat ini Indonesia memiliki mandat penempatan di mana satu dari setiap tiga kandidat harus seorang perempuan; beberapa aktivis telah menyarankan agar mandat penempatan diperkuat sehingga suatu partai harus memiliki seorang perempuan yang terdaftar di posisi pertama

Meskipun perilaku 'memilih sekeliling' kandidat perempuan masih mungkin terjadi, menempatkan lebih banyak perempuan di posisi teratas mungkin akan dibaca pemilih sebagai dukungan para elit partai terhadap kandidat perempuan.

Perubahan di tingkat kelembagaan dapat membantu mengatasi ketidakseimbangan dalam jumlah perwakilan perempuan dan pria, tetapi mereka juga dapat membantu mengatasi sebagian masalah kualitas perwakilan perempuan yang terpilih. Pergeseran kembali ke daftar tertutup, dengan menghilangkan kebutuhan calon untuk bersaing sebagai individu melawan pasangan partai mereka sendiri, akan menekan praktik politik uang dan klientelisme, memperkuat partai, dan menahan arus ke arah politik personalistik. Lebih lanjut, langkah tersebut akan membantu untuk menyamakan kedudukan bagi kandidat perempuan tanpa menuntut mereka menghimpun dana kampanye dalam jumlah besar.

Perubahan pada sistem pendanaan kampanye dapat melibatkan pemberian penghargaan kepada partai yang berhasil mencapai kuota target perempuan terpilih. Tetapi nilai-nilai dan sikap patriarkis yang tertanam secara luas di Indonesia akan tetap menjadi penghalang, terlepas dari perubahan kelembagaan apa pun yang diperkenalkan.

Inilah momen bagi Indonesia untuk memulai kampanye berskala besar dengan sumber daya yang tepat untuk mengubah sikap dan meyakinkan pemilih bahwa setiap orang mendapat manfaat ketika lebih banyak perempuan dipilih untuk duduk di parlemen. Dan kampanye tersebut perlu digerakkan jauh sebelum pemilu mendatang – jika tujuan besar yang hendak dicapai adalah meyakinkan kandidat perempuan yang cakap bahwa mereka memiliki masa depan di politik.



Australian
National
University

DEPARTMENT OF POLITICAL
& SOCIAL CHANGE

—

SANGGAHAN

Pandangan-pandangan yang diungkapkan dalam makalah ini dan semua publikasi New Mandala lainnya adalah milik penulis dan tidak dimaksudkan untuk mewakili pandangan Australian National University, atau Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) Australia.