

RIA ANGIN

Dimensi Interaksi Antar Aktor

dalam Proses Implementasi Kebijakan
Keterwakilan Perempuan Sebagai
Calon Anggota Legislatif



Dimensi Interaksi Antar Aktor

dalam Proses Implementasi Kebijakan
Keterwakilan Perempuan sebagai Calon
Anggota Legislatif

**Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta**

Lingkup Hak Cipta

Pasal 8:

Hak ekonomi merupakan hak eksklusif Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atau Ciptaan

Pasal 9:

- (1) Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan:
- Penerbitan Ciptaan;
 - Penggandaan Ciptaan dalam segala bentuknya;
 - Penerjemahan Ciptaan;
 - Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian Ciptaan;
 - Pendistribusian Ciptaan atau salinannya;
 - Pertunjukan Ciptaan;
 - Pengumuman Ciptaan;
 - Komunikasi Ciptaan;
 - Penyewaan Ciptaan.
- (2) Setiap Orang yang melaksanakan hak ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.
- (3) Setiap Orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dilarang melakukan Penggandaan dan/atau Penggunaan Secara Komersial Ciptaan.

Ketentuan Pidana

Pasal 113:

- Setiap Orang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Dimensi Interaksi Antar Aktor

dalam Proses Implementasi Kebijakan
Keterwakilan Perempuan sebagai Calon
Anggota Legislatif

Ria Angin



2020

Dimensi Interaksi Antar Aktor dalam Proses Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan sebagai Calon Anggota Legislatif

Copyright © 2020 Ria Angin

All rights reserved

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam bahasa Indonesia oleh Pustaka Abadi. Hak moral atas buku ini dimiliki oleh Penulis. Hak ekonomi atas buku ini dimiliki oleh Penulis dan Penerbit sesuai dengan perjanjian. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian atau keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Penulis

Ria Angin

Pemeriksa Aksara: Prasistiwi A.

Tata Letak dan Sampul: Triana Novitasari

(foto sampul diolah dari: freepik.com)

Cetakan Pertama, Februari 2020

14,8 x 21 cm ; 326 hlm

ISBN 978-623-7628-29-3

Diterbitkan Oleh:

CV. Pustaka Abadi

Anggota IKAPI No. 185/JTI/2017

Jl. Jawa 2, D-1, Jember, Jawa Timur, 68121

Email: redaksi@pustakaabadi.com

Website: www.pustakaabadi.com

PRAKATA

Buku yang terkait dengan kajian analisis kebijakan pemerintah untuk mahasiswa Ilmu Pemerintahan relatif langka. Oleh karena itu penulis memberanikan diri mengikutkan hasil penelitian penulis pasca Pemilu Tahun 2014 dalam Hibah Penulisan Buku Ajar/Monograf Tahun 2019. Hasil penelitian penulis susun sedemikian rupa dan penulis beri judul “Dimensi Interaksi Antar Aktor dalam Proses Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif”. Penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat Prof. Dr. Ahmad Nurmandi, M.Si. yang telah memberi bimbingan kepada penulis hingga buku ini dapat hadir di hadapan pembaca.

Tiada gading yang tak retak, demikian pula dengan buku ini. Penulis mengharap kritik dan saran yang membangun. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pembaca sekalian. Terima kasih.

Jember, Februari 2020
Ria Angin

DAFTAR ISI

Prakata	v
Daftar Isi	vi
Daftar Gambar	ix
Daftar Tabel	x
BAB 1. Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Kegunaan dan Manfaat Penelitian	5
1.5 Ruang Lingkup Penelitian	6
1.5.1 Batasan Waktu	6
1.5.2 Batasan Materi	6
BAB 2. Tinjauan Pustaka	10
2.1 <i>Road Map</i> Penelitian Terdahulu	10
2.2 Pemerintah dan Kebijakan Pemerintah	23
2.3 Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan	28
2.4 Model Implementasi Kebijakan	32
2.5 Implementasi Kebijakan Publik sebagai Proses Administratif	57
2.6 Kebijakan Keterwakilan Perempuan	64

2.7 Kerangka Pemikiran	69
BAB 3. Metode Penelitian	72
3.1 Jenis Penelitian	72
3.2 Subyek Penelitian	73
3.3 Lokasi Penelitian	74
3.4 Sumber Data	77
3.5 Teknik Penentuan Informan	79
3.6 Teknik Pengumpulan Data	85
3.7 Instrumen Penelitian	87
3.8 Teknik Analisa Data	88
3.9 Keabsahan Data	91
3.10 Keterbatasan Penelitian	96
BAB 4. Deskripsi Konteks Penelitian	104
4.1 Deskripsi Konteks Lokasi Penelitian	104
4.1.1 Kondisi Sosio Kultural Masyarakat Kabupaten Jember	104
4.1.2 Deskripsi Penentuan Daerah Pemi- lihan (Dapil)	110
4.2 Deskripsi Konteks Kebijakan	119
4.2.1 Undang-Undang Pemilu No. 8/2012 ..	119
4.2.2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.7/2013	123
4.3 Deskripsi Pelaksana Kebijakan	126
4.3.1 <i>Implementer</i> Kebijakan Keterwakilan Perempuan (KPUD)	128
4.3.2 <i>Target Groups</i> Kebijakan Keterwa- kilan Perempuan (Patai Politik)	130

BAB 5. Proses Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan di Kabupaten Jember	179
5.1 Peran KPUD Kabupaten Jember	179
5.1.1 Bimbingan Teknis	183
5.1.2 Verifikasi Administrasi	193
5.1.3 Pemberlakuan Sanksi	198
5.2 Peran <i>Target Groups</i> (Partai Politik)	205
5.2.1 Proses Rekrutmen Bakal Caleg Perempuan	208
5.2.2 Penempatan pada Dapil dan Pemberian Nomer Urut	243
BAB 6. Interaksi Aktor dalam Proses Implementasi Kebijakan dan Dicapainya Target Kebijakan	258
6.1 Interaksi antar Aktor dalam Proses Implementasi Kebijakan dan Dicapainya Target Kebijakan	258
6.2 Dicapainya Target Implementasi Kebijakan	269
BAB 7. Kesimpulan	278
7.1 Temuan Empirik	278
7.2 Temuan Teoritis	283
7.2 Saran	284
Daftar Pustaka	286
Glosarium	307
Indeks	309
Tentang Penulis	311

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	<i>Model Implementation as a Political and Administrative Process (Grindle, 1980) ...</i>	39
Gambar 2.2	Model Linier	40
Gambar 2.3	Model Proses Implementasi	42
Gambar 2.4	Model Interaktif	43
Gambar 2.5	Model Kesesuaian	45
Gambar 2.6	Model Rodinelli dan Cheema	47
Gambar 2.7	Model Relasi <i>Stakeholder</i> -Lingkungan Kebijakan-Kebijakan Publik	49
Gambar 2.8	Model Umum Perilaku Individu dalam Organisasi	54
Gambar 2.9	Model Kerangka Pemikiran	70
Gambar 3.1	Proses Analisa Penelitian	89
Gambar 4.1	Daerah Pemilihan di Kabupaten Jember	118

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan dalam Periode Pemilu 2014 di Kabupaten Jember	4
Tabel 2.1	<i>Road Map</i> Penelitian Terdahulu	16
Tabel 3.1	Partai Politik yang Memenangkan Kursi Perempuan di Eks-Karesidenan Besuki	75
Tabel 3.2	Informan Penelitian	81
Tabel 4.1	Daerah Pemilihan di Kabupaten Jember	113
Tabel 4.2	Kebijakan Keterwakilan Perempuan dalam UU Pemilu Tahun 2003, 2008, dan 2012	121
Tabel 4.3	Profil Partai Politik Islam	134
Tabel 4.4	Profil Partai Politik Nasionalis	146
Tabel 4.5	Kebijakan Internal Partai Politik untuk Mencapai Kuota 30% dan Pola Rekrutmen terhadap Calon Perempuan	174
Tabel 5.1	Jadwal Tahap Pencalonan Bakal Calon Anggota Legislatif	184
Tabel 5.2	Hasil Implementasi UU No. 8/2012 dan PKPU No.7/2013	204
Tabel 5.3	Kebijakan Internal Partai Politik, Sasaran, dan Tim Seleksi	222

Tabel 5.4	Organisasi Sayap Perempuan dalam Partai Politik	224
Tabel 5.5	Sikap Partai Politik dalam Mengimplementasikan Kebijakan	255
Tabel 5.6	Partai Politik dan Perolehan Kursi Perempuan	256
Tabel 6.1	Tabel Respon Caleg	260
Tabel 6.2	Perolehan Target Kebijakan	270
Tabel 6.3	Dapil yang Menjadi Basis Perolehan Target Kebijakan	272
Tabel 6.4	Dapil dengan Perolehan Kursi 30%	274

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian yang membahas implementasi kebijakan keterwakilan perempuan telah dilakukan oleh banyak ahli. Tetapi tiap ahli memiliki fokus perhatian yang berbeda-beda. Parashar *et al.* (2014) menemukan bahwa kebijakan *affirmative action* sangat penting karena menjadi *'fast track'* bagi perempuan untuk duduk dalam kursi legislatif (2014:10). Penelitian Parashar *et.al* (2014) ada benarnya karena kebijakan *affirmative action* akan mempercepat proses rekrutmen perempuan dalam jabatan sebagai wakil rakyat. Tetapi kebijakan ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat. Wujud dari dukungan dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Masyarakat sipil yang berkoalisi dan bersepakat memilih perempuan yang dicalonkan akan menjadi pendorong bagi terselenggaranya kesetaraan perempuan dan laki-laki dalam politik (Giligan, 2013).

Tetapi meskipun kebijakan sudah tersedia, sistem pemilu sudah mendukung namun jika tidak ada komitmen

dari partai politik untuk mencalonkan perempuan, maka perempuan tetap akan mengalami kesulitan untuk duduk sebagai wakil rakyat di parlemen (Freidenval & Dahlerup, 2013). Artinya komitmen para pengurus partai politik dalam memberi kesempatan bagi perempuan untuk menjadi bakal calon anggota legislatif sangat penting. Jika di dalam partai politik para pengurus tidak memiliki komitmen untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik maka kesempatan perempuan untuk memiliki peran dalam politik menjadi tertutup. Oleh karena itu kehadiran kebijakan seleksi bakal calon anggota legislatif berbasis gender sangat dibutuhkan.

Bahkan keadaan lingkungan kebijakan yang tidak mendukung turut menentukan terpilihnya perempuan dicalonkan. Azizah (2010) menemukan bahwa kesulitan utama dalam mengimplementasikan kebijakan bukan karena partai politik tidak mengupayakan, namun terhambat oleh sistem pemilu liberal yang telah diterapkan yang menyebabkan perempuan kalah bersaing dengan laki-laki sejak proses rekrutmen. Selain itu kendala lainnya datang dari kuatnya kultur patriarki dalam masyarakat.

Berbeda dengan para peneliti di atas, Budiarti (2012) dan Angin (2009) membuktikan bahwa klausul kebijakan yang hanya menghimbau partai politik agar mencalonkan perempuan sebagai anggota legislatif tidak mencapai target keterpilihan perempuan. Klausul kebijakan yang hanya menghimbau ditafsirkan oleh partai politik sebagai tidak wajib dilaksanakan.

Penelitian yang dilakukan oleh Gorecki & Kukulowicks (2014) menemukan bahwa, meskipun klausul kebijakan telah memberi kesempatan bagi perempuan untuk dicalonkan tetapi dalam sistem proporsional terbuka, tidak semuanya berhasil terpilih.

Sebaliknya, Krook (2016) dalam penelitiannya yang berjudul: "*Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance*", menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan bukan karena faktor eksternal, melainkan karena faktor internal, yaitu karena prinsip-prinsip politik dan praktik politik yang berpihak pada upaya penegakan prinsip kuota perempuan berubah sangat lambat.

Di Indonesia, pada pemilu tahun 2014 pemerintah melalui KPU telah menetapkan PKPU No. 7/2013, dan dalam Pasal 24 ayat c telah memuat klausul yang mewajibkan seluruh partai politik memiliki kuota 30% di setiap daerah pemilihan. Kebijakan ini berhasil meningkatkan partisipasi perempuan sebagai calon anggota legislatif. Seluruh partai politik yang menjadi peserta pemilu mencapai target kuota 30%. Bahkan ada di antara partai politik yang persentasenya melebihi jumlah minimal yang telah ditetapkan oleh kebijakan. Data lengkap capaian masing-masing partai politik tersaji dalam Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1 Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan dalam Periode Pemilu 2014 di Kabupaten Jember

No	Nama Parpol	Jumlah Calon Tetap		Total	Capaian (%)
		Perempuan	Laki-laki		
1	Nasdem	17	33	50	34
2	PKB	16	30	49	35
3	PKS	19	30	49	39
4	PDIP	15	26	41	36,5
5	Golkar	19	31	50	38
6	Gerindra	17	33	50	34
7	Demokrat	22	28	50	44
8	PAN	18	31	49	37
9	PPP	18	30	48	37,5
10	Hanura	18	32	50	36
11	PBB	17	32	49	34,7
12	PKPI	16	26	42	38,1
	Jumlah	212	362	574	36,69

Sumber: KPUD Kabupaten Jember, 2014

Data capaian sebagaimana tersaji dalam Tabel 1.1 menarik, karena masyarakat di Kabupaten Jember dikenal kuat dipengaruhi oleh kultur patriarki (Yuswadi dalam Sutarto, 2008). Keberhasilan partai politik dalam mencapai target kuota 30% sebagaimana dimuat dalam tabel 1.1 sekaligus telah membantah temuan Rahayu (2014), Sharma (2014) dan Kang (2017). Oleh karena itu bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2014 dilaksanakan oleh partai politik. Penelitian ini meninjau proses implementasi kebijakan sebagai proses yang dinamis.

1.2 Permasalahan

Bagaimana interaksi antar aktor dalam proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2014?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah menganalisa dan menjelaskan dimensi interaksi aktor dalam proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dan upaya partai politik mencapai target kebijakan kuota 30%.

1.4 Kegunaan dan Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat teoritik maupun praktis, yaitu:

1. Memperkaya kajian teoritik dalam pengembangan Ilmu Pemerintahan, terutama dalam lingkup Studi Implementasi Kebijakan Pemerintahan, lebih khusus lagi yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan.
2. Penelitian ini dapat memberikan informasi tentang proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini tentang dimensi interaksi antar aktor dalam implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam pemilu tahun 2014 sebagaimana dimuat dalam UU No. 8/2012 dan PKPU No. 7/2013. Selanjutnya penelitian ini dibatasi dalam dua hal, yaitu batasan waktu dan batasan materi.

1.5.1 Batasan Waktu

Batasan waktu diperlukan untuk membatasi peneliti dalam melakukan penelitian. Kajian dalam penelitian ini terbatas pada saat kebijakan keterwakilan perempuan yang diimplementasikan oleh partai politik pada Pemilu Tahun 2014. Pemilu Tahun 2014 sangat monumental bagi kaum perempuan di Indonesia, karena baru pada periode ini pemerintah menetapkan aturan perundangan yang disertai dengan sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai kuota 30%. Sanksi yang dimuat dalam PKPU No. 7/2013 dan diberlakukan dalam Pemilu Tahun 2014 telah mewajibkan partai politik memenuhi target kuota 30%. Pemberlakuan sanksi memberikan dampak pada meningkatnya partisipasi perempuan sebagai bakal calon anggota legislatif.

1.5.2 Batasan Materi

Batasan materi akan memberikan kemudahan bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Adapun materi yang dibahas adalah proses implementasi kebijakan keterwakilan

perempuan yang dilakukan oleh partai politik sebagai pelaksana kebijakan dalam mencapai target kuota 30%.

Secara administratif peran partai politik telah diatur dalam UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No. 7/2013 yaitu sebagai kelompok sasaran kebijakan. Dua peraturan perundangan di atas juga telah mengatur bahwa pelaksana kebijakan yang memiliki kewenangan adalah KPUD Kabupaten Jember. Sementara itu meskipun peran partai politik adalah sebagai kelompok sasaran kebijakan, partai politiklah yang secara nyata mengupayakan tercapainya target kuota 30%. Dalam konteks teori Bressers, pelaksana kebijakan tidak hanya pejabat birokrat yang secara resmi ditetapkan oleh peraturan perundangan tetapi juga kelompok sasaran kebijakan yang mengupayakan tercapainya target kebijakan (Bressers, 2000, 2001, 2007 & 2013). Oleh karena itu, KPUD Kabupaten Jember dan partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 dalam konteks teori Bressers adalah pelaksana kebijakan.

Sebagai pelaksana kebijakan, tugas utama KPUD Kabupaten Jember adalah menjadi penyelenggara pemilu. Dalam konteks sebagai penyelenggara pemilu itulah, tugas mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan diwujudkan dengan melakukan verifikasi terhadap dokumen bakal caleg perempuan yang diusung oleh partai politik.

Oleh karena itu, batasan materi dalam penelitian ini berada pada lingkup proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh dua belas (12) partai politik sebagai kelompok sasaran kebijakan yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 dan diverifikasi oleh KPUD Kabupaten Jember dalam konteks

perannya sebagai penyelenggara pemilu. Tetapi meneliti proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh banyak pelaksana kebijakan bukan hal yang mudah karena dianggap berada pada wilayah *blackbox* (Bamberger *et.al*, 2010). Ini menjadi kendala tersendiri bagi peneliti ketika menggali data implementasi kebijakan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan. Beberapa fungsionaris partai politik menolak untuk ditemui sehingga mengilhami peneliti untuk mengembangkan berbagai cara dalam rangka mendapatkan data penelitian. Adapun cara yang peneliti gunakan adalah menghubungi komisioner KPUD Kabupaten Jember, untuk menanyakan nomor telepon/*WhatsApp* dari para komisioner periode 2009-2014. Selanjutnya satu per satu peneliti hubungi dan meminta kesediaannya untuk diwawancarai. Dari salah seorang komisioner KPUD Kabupaten Jember peneliti mendapatkan nomor telepon para fungsionaris dari beberapa partai politik. Sebagian besar fungsionaris partai politik bersedia menerima kehadiran peneliti. Sedangkan sebagian kecil lainnya tidak bersedia atau tidak membalas SMS maupun WA dan telepon peneliti.

Peneliti melakukan upaya lain agar mendapatkan kedalaman data, antara lain dengan menghubungi dan melakukan wawancara kepada anggota partai politik yang ditunjuk menjadi tim pemenangan pemilu, maupun para anggota legislatif yang pada Pemilu Tahun 2014 masih menjadi bakal calon. Peneliti juga menghubungi sebagian anggota keluarga bakal calon maupun anggota legislatif maupun bakal calon anggota legislatif yang tidak terpilih.

Hasil wawancara ini memberikan pemahaman yang cukup berharga tentang gambaran umum kebijakan keterwakilan perempuan yang diimplementasikan dalam setiap periode pemilihan umum. Selain itu dari gambaran umum inilah peneliti secara cermat membuat batasan materi terkait dengan fokus penelitian ini.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Road Map Penelitian Terdahulu

Penelitian dengan tema implementasi kebijakan keterwakilan perempuan telah banyak dilakukan oleh banyak peneliti sebelumnya. Telaah terhadap penelitian terdahulu memungkinkan peneliti memahami di mana posisi penelitian penelitian ini.

Tiap ahli memiliki fokus perhatian yang berbeda-beda. Sejumlah peneliti dari Indonesia, memiliki perhatian khusus terhadap proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sejak pertama kali diimplementasikan dalam berbagai sudut pandang. Parashar *et.al* (2014) dalam penelitian yang berjudul "*Womens Political Participation in Asia and the Pacific*" menemukan bahwa kebijakan *affirmative action* sangat penting karena menjadi '*fast track*' bagi perempuan untuk duduk dalam kursi legislatif (2014:10). Penelitian Parashar *et.al* (2014) ada benarnya karena kebijakan *affirmative action* akan mempercepat proses rekrutmen perempuan dalam jabatan sebagai wakil rakyat. Tetapi penelitian Murdiono (2009), Budiarti (2012) yang

meneliti kebijakan keterwakilan perempuan dalam perspektif administrasi meskipun fokus mereka berbeda. Murdiono dengan judul “Perempuan dalam Parlemen: Studi Analisis Kebijakan Kuota Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2009 di Kota Yogyakarta”, menemukan bahwa pengurus partai politik belum sepenuhnya menerapkan perspektif gender ketika mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif. Akibatnya keadilan gender (*gender equality*) belum bisa diwujudkan. Sedangkan Budiarti (2012), dalam penelitian yang berjudul “Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRRI dan DPRD)”, menemukan bahwa sebab sedikitnya jumlah partai politik yang berhasil mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan sebagai bakal calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2004 dan 2009 adalah karena tidak didukung oleh klausul yang tertulis dalam kebijakan. Pada Pemilu Tahun 2004 khususnya, klausul kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang diberlakukan hanya menghimbau. Klausul kebijakan yang hanya menghimbau ditafsirkan oleh partai politik sebagai tidak wajib dilaksanakan. Sikap partai politik dalam merespon klausul kebijakan pada Pemilu Tahun 2004 terbagi menjadi tiga, sebagian partai politik mengimplementasikan hingga berhasil mencapai target kuota 30%. Sebagian partai politik lainnya mengimplementasikan kebijakan meskipun tidak mencapai target kuota 30%. Bahkan ada partai politik yang sama sekali tidak mengimplementasikan kebijakan.

Sikap yang sama dilakukan oleh partai politik dalam Pemilu Tahun 2009. Temuan Angin (2009) di Kabupaten Jember menemukan bahwa partai politik tidak memberikan respons maksimal terhadap kebijakan. Klausul kebijakan pada waktu itu, hanya menyebutkan jumlah persentase yang harus dicapai tanpa menyebutkan sanksi yang akan dialami partai politik bila tidak mencapai target.

Temuan Murdiono (2009), Budiarti (2012) dan Angin (2009) mendapatkan dukungan dari Freidenvall & Dahlerup, di Eropa upaya untuk mempercepat perempuan menduduki jabatan publik tidak cukup hanya dengan menetapkan kebijakan dan mengimplementasikannya melainkan juga perlu mendapatkan dukungan dari sistem pencalonan dalam partai politik (Freidenvall & Dahlerup, 2013). Artinya komitmen para pengurus partai politik dalam memberi kesempatan bagi perempuan untuk menjadi bakal calon anggota legislatif sangat penting. Jika di dalam partai politik para pengurus tidak memiliki komitmen untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik maka kesempatan perempuan untuk memiliki peran dalam politik menjadi tertutup. Oleh karenanya kehadiran kebijakan seleksi bakal calon anggota legislatif berbasis gender sangat dibutuhkan.

Penelitian Freidenvall & Dahlerup (2013) ini diperkuat oleh Galligan dalam penelitiannya yang berjudul *"Bringing Women In Global Strategies for Gender Parity in Political Representation"*. Menurut Galligan (2013) upaya menjadikan perempuan sebagai calon anggota legislatif dengan mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan adalah upaya strategis meningkatkan peran perempuan

dalam politik global. Upaya ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat yaitu dengan memilih para perempuan yang dicalonkan tersebut dalam pemilihan umum. Masyarakat sipil yang berkoalisi dan bersepakat memilih perempuan yang dicalonkan akan menjadi pendorong bagi terselenggaranya kesetaraan perempuan dan laki-laki dalam politik.

Penelitian lain oleh Rahayu (2014), Purwanti (2015), Hilman (2017), dan Kang (2018) menunjukkan hasil berbeda, bahwa implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam kultur patriarki mengalami hambatan.

Selain masalah kultur, penelitian yang dilakukan oleh Azizah (2010) dengan judul “Sistem Pemilu, Partai Politik dan Keterwakilan Perempuan di Indonesia dan Australia” menemukan bahwa kesulitan utama dalam implementasi kebijakan bukan karena partai politik tidak mengupayakan namun terhambat oleh sistem pemilu liberal yang telah diterapkan yang menyebabkan perempuan kalah bersaing dengan laki-laki sejak proses rekrutmen. Hasil penelitian Azizah mungkin ada benarnya, karena partai politikpun cenderung selektif dalam merekrut perempuan. Jika perempuan tidak memiliki potensi terpilih maka jangan harap akan direkrut oleh partai politik. Penelitian Azizah menggunakan pendekatan politik dan mengesampingkan aspek administratif, sehingga peneliti yang menggunakan aspek administratif pada saat kebijakan diimplementasikan, dapat menjadikan peluang tersebut untuk mendalaminya.

Sementara itu peneliti lainnya yaitu Rahmatunnisa (2016) dengan judul “*Affirmative Action* dan Penguatan

Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia”, menemukan bahwa kuota 30% akan tercapai apabila pemerintah mengupayakannya melalui hal-hal berikut:

1. Regulasi yang jelas dan tegas terkait penerapan kebijakan *affirmative action* yang mewajibkan semua entitas terkait untuk melaksanakannya;
2. Mendorong partai politik sebagai *main gate keepers of democracy* untuk menerapkan secara konsisten kebijakan *affirmative action*, disertai dengan aktifitas pendidikan politik yang intensif dan proses rekrutmen yang mendukung penguatan kapasitas wakil-wakil perempuan;
3. Pemberdayaan perempuan yang berkelanjutan untuk memperkuat klaim mereka mengakses hak memperoleh posisi di institusi politik atau birokrasi;
4. Intensif dalam melakukan kampanye publik melalui media atau mobilisasi jejaring gerakan perempuan untuk menggalang dukungan tentang pentingnya keterlibatan kaum perempuan dalam kehidupan politik;
5. Pendidikan politik untuk semua kalangan masyarakat yang berfokus pada upaya menghilangkan hambatan ideologis dan kultural bagi kaum perempuan untuk aktif di ranah publik.

Faktor-faktor di atas belum maksimal dilaksanakan oleh pemerintah sehingga dampaknya belum maksimal dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan. Tinjauan penelitian Rahmatunnisa condong pada politik dan sama sekali tidak menyinggung aspek administratif.

Tetapi peningkatan jumlah calon anggota legislatif perempuan yang berhasil dicapai menurut Gorecki & Kukolowicks (2014) belum tentu sesuai dengan harapan. Penelitian yang dilakukan dalam sistem proporsional terbuka, membuktikan keberhasilan memasukkan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif. Namun pada saat masa pemilihan umum diselenggarakan, para bakal calon anggota legislatif tersebut tidak semuanya terpilih menjadi anggota legislatif. Oleh karenanya, agar para bakal calon anggota legislatif terpilih Michela & Francesco (2015) menemukan adanya pengaruh dari kinerja anggota legislatif perempuan yang telah terpilih sebelumnya.

Sebaliknya Krook (2016) dalam penelitiannya yang berjudul "*Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance*", menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan bukan karena faktor eksternal, melainkan karena faktor internal, yaitu karena prinsip-prinsip politik dan praktik politik yang berpihak pada upaya penegakan prinsip kuota perempuan berubah sangat lambat.

Para peneliti yang telah dikutip dalam subbab ini dan ringkasannya dimuat dalam Tabel 2.1.

Tabel 2.1 *Road Map* Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
1.	Mukhamad Murdiono (2009)	“Perempuan dalam Parlemen: Studi Analisis Kebijakan Kuota Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2009 di Kota Yogyakarta”	Kualitatif	Implementasi kebijakan tidak tercapai karena aktor tidak menerapkan pertimbangan gender. Penentu keberhasilan implementasi pada hemat peneliti adalah dinamika aspek kepentingan <i>target groups</i>
2.	Nur Azizah (2010)	Nur Azizah (2010) dalam penelitiannya yang berjudul “Dilema Demokrasi Liberal: Hambatan Normatif, Institusional dan Praktikal dalam Pemberlakuan Kuota Perempuan di Indonesia”.	Kualitatif	Tidak dicapainya implementasi kebijakan karena sistem pemilu yang diterapkan bersifat liberal. Temuan ini belum tentu benar, bisa jadi sebab tidak dicapainya target kebijakan karena kuatnya dinamika target group dalam mengupayakan tercapainya kepentingannya sendiri.
3.	Aisah Putri Budiarti (2012)	Peran partai politik dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di DPRRI dan DPRD	Kualitatif	Tidak dicapainya target kebijakan karena regulasi tidak mendukung. Temuan ini bisa jadi benar. Tetapi pada hemat peneliti ada aspek lain

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
				yang turut menentukan disamping regulasi yaitu aspek dinamika kepentingan <i>target groups</i> .
4.	Rahayu et.al (2014)	<i>Patriarchal Barriers to women's political participation in South-East Asia: Lessons from the Phillippines, Cambodia, Malaysia, Indonesia, and Timor on Patriarchy and the Rise of Womens's Participation in State Politics</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan terkendala oleh kuatnya kultur patriarki. Temuan ini ada benarnya, tetapi Rahayu (2014) tidak mengungkap adanya sebab lain yang mengalahkan aspek kultur, yaitu kuatnya dinamika keinginan <i>target groups</i> dalam mengimplementasikan kebijakan.
5.	Mudiati Rahmatunnisa (2016)	<i>"Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia"</i>	Kualitatif	Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh regulasi yang jelas, pendidikan politik, pemberdayaan perempuan, kampanye publik melalui media, mobilisasi jejaring gerakan perempuan dan pendidikan politik yang menghilangkan

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
				hambatan ideologis dan kultural bagi kaum perempuan untuk aktif di ranah publik tetapi juga oleh aspek dinamika kepentingan <i>target groups</i>
6.	Ben Hilman (2017)	<i>The Limits of Gender Quotas Women's Parliamnetary Representation in Indonesia</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan terkendala oleh kultur patriarki. Padahal kultur patrarkhi hanya salah satu faktor, penelitian ini mengungkap bahwa dinamika kepentingan target groups turut menentukan implementasi kebijakan.
7.	Ani Purwanti, (2015)	Quota Law's for women in Politics: Implementation in Indonesia	Kualitatif	Implementasi kebijakan terkendala oleh kondisi kultur dalam perspektif hukum. Penelitian ini ada benarnya. Tetapi bukan tidak mungkin keberhasilan mencapai target kebijakan adalah karena kuatnya dinamika <i>target groups</i> dalam mengimplementasikan kebijakan.

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
8.	Li-Ju Chen (2013)	<i>Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Politics</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan telah meningkatkan jumlah anggota legislatif perempuan tetapi tidak berdampak pada kebijakan yang mendukung perempuan. Penelitian ini boleh jadi benar, tetapi ada sebab lain yang mungkin belum dikaji yaitu terkait dengan dinamika target groups dalam mengimplementasikan kebijakan.
9.	Lenita Freidenvall & Dude Dahlerup (2013)	<i>Electoral Gender Quota System and their Implementation in Europe</i>	Kualitatif	Kuota gender akan berhasil jika menyatu dengan sistem pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Temuan penelitian ini sejalan dengan penelitian ini. Tetapi keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan juga ditentukan oleh aspek dinamika kepentingan <i>target groups</i>
10.	Yvonne Galligan (2013)	<i>Bringing women in global strategies for gender parity in</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan keterwakilan perempuan perlu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
		<i>political representaion</i>		diperkuat dengan melakukan konstruksi masyarakat sipil yang mendukung bagi upaya meningkatkan partisipasi politik perempuan dalam politik. Temuan ini ada benarnya, tetapi yang belum diungkap menyangkut dinamika kepentingan target groups ketika mengimplementasikan kebijakan.
11.	Maciej A Gorecki & Paula Kukolowick s (2014)	<i>“Gender quota, candidate background and the election of women, a paradox of gender quota in open-list proportional representation system”</i>	Kualitatif	Keberhasilan dalam mengimplementasikan kebijakan tidak sejalan dengan keberhasilan perolehan kursi dalam parlemen. Temuan ini ada benarnya. Penelitian ini akan mengkaji dari sudut pandang berbeda yaitu pada aspek dinamika kepentingan target groups dalam mengimplementasikan kebijakan.
12.	Parashar et.al (2014)	<i>Women’s Political Participation in Asia’s and the Pacific</i>	Kualitatif	Kebijakan <i>affirmative action</i> menjadi <i>fast track</i> . Temuan ini benar tetapi ada aspek lain yang belum dikaji

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
13.	Braga, Michela & Scervini, Fracesco (2015)	<i>"The Perfomance of Politicians, the Effect of Gender Quotas",</i>	Kualitatif	<p>yaitu dinamika target groups ketika mengimplementasi kebijakan.</p> <p>Peningkatan partisipasi perempuan dalam jabatan politik tidak hanya ditopang oleh kebijakan yang menyetarakan melainkan juga etika yang mendukung tetapi juga oleh isu-isu seperti politik dan ekonomi. Temuan ini mungkin ada benarnya. Tetapi pada hemat peneliti yang paling menentukan adalah aspek dinamika kepentingan target groups dalam mengimplementasikan kebijakan.</p>
14.	Mona Lena Krook (2016)	<i>"Contesting gender quotas: dynamics of resistance</i>	Kualitatif	<p>Implementasi kebijakan mengalami resistensi karena prinsip-prinsip politik dan praktik politik dalam konteks kuota berubah sangat lamban. Penelitian ini ada benarnya, tetapi Krook (2016) melupakan kemungkinan peran</p>

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan Penelitian Ini
				<i>target groups</i> . Target groups memiliki kepentingan yang membuatnya cukup dinamis dalam mengimplementasikan kebijakan. Ini yang akan menjadi fokus dari penelitian.
15.	Ria Angin (2018)	Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan di Kabupaten Jember Pada Pemilu Tahun 2014	Kualitatif	Keberhasilan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan ditentukan oleh pemberlakuan regulasi tetapi juga oleh dinamika kepentingan <i>target groups</i>

Sumber: Data sekunder yang diolah

Fokus penelitian ini adalah implementasi kebijakan keterwakilan perempuan pada Pemilu Tahun 2014, dan melanjutkan temuan Murdiono (2009), Angin (2010) dan Budiarti (2012). Tetapi berbeda dengan saat ketiga peneliti tersebut melakukan penelitian, kebijakan keterwakilan perempuan yang berlaku pada waktu itu masih belum menyertakan pasal yang memuat klausul sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai target kuota 30%. Sedangkan ketika Pemilu Tahun 2014 diselenggarakan, kebijakan yang berlaku telah mengalami perubahan, yaitu dengan

ditambahkannya klausul tentang sanksi bagi partai politik yang tidak bisa mencapai target kuota 30% di suatu daerah pemilihan. Dengan adanya perubahan ini maka terbuka peluang bagi peneliti untuk mengkajinya. Jika Budiarti (2012) dan Murdiono (2009) menggunakan pendekatan politik maka penelitian ini menggunakan pendekatan administratif. Sementara itu penelitian ini berbeda dengan penelitian Budiarti dan Murdiono pada konteks kebijakan keterwakilan perempuan yang ditelaah. Budiarti (2012) menelaah kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang diimplementasikan pada Pemilu 2004 dan 2009 oleh partai politik dalam konteks nasional. Sedangkan Murdiono menelaah kebijakan keterwakilan perempuan yang diimplementasikan oleh partai politik dalam konteks provinsi (D.I. Yogyakarta) dalam Pemilu Tahun 2009. Sedangkan penelitian ini diselenggarakan dalam konteks daerah (Kabupaten Jember) dalam kultur Pendhalungan.

2.2 Pemerintah dan Kebijakan Pemerintah

Selama ini para ilmuwan memberikan pengertian yang sama antara kebijakan pemerintah dan kebijakan publik. Kebijakan pemerintah adalah kebijakan publik dan kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah. Padahal pengertian terminologi publik berbeda dengan pemerintah. Publik adalah masyarakat atau khalayak ramai/umum. Sedang pemerintah adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk memerintah.

Oleh karenanya sesuai makna publik, kebijakan publik bisa dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat dan kebijakan publik yang dibuat oleh lembaga bukan pemerintah namun ditujukan untuk publik. Sedang kebijakan pemerintah hanya dibuat oleh pemerintah. Thomas Dey lebih cenderung pada pengertian yang eksplisit ini: "apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan".

Konsep yang eksplisit lainnya dikemukakan oleh George C. Edward III dan Ira Sharkansky, yaitu: "apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah". Konsep eksplisit lainnya dikemukakan oleh James E. Anderson: "Kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah".

Sementara itu konsep David Easton meskipun berbeda dengan Thomas Dey, George C. Edward III dan Ira Sharkansky serta James E. Anderson secara eksplisit menyebutkan kebijakan sebagai nilai-nilai yang dialokasikan secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. Berdasarkan pemaparan ini, maka konsep tersebut dipastikan sebagai kebijakan pemerintah. Karena kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai secara paksa dan berlaku untuk seluruh masyarakat hanya ada pada pemerintah.

Berdasarkan pemahaman di atas maka kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah

dan diimplementasikan oleh pemerintah. Sedangkan sasaran kebijakan adalah masyarakat atau publik. Oleh karenanya kebijakan yang ditujukan untuk publik belum tentu merupakan kebijakan pemerintah.

Sementara itu dalam praktik, kebijakan pemerintah dapat dibedakan dengan kebijakan internal, yaitu kebijakan yang memiliki kekuatan hukum dan mengikat aparatur pemerintah dan kebijakan eksternal yang mengikat publik atau masyarakat. Selain itu kebijakan juga memiliki hierarki. Berdasarkan Undang-undang No. 10/2004 hierarki kebijakan diatur sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.

Hierarki kebijakan ini menunjukkan urutan peraturan perundangan yang berlaku. Peraturan perundangan yang lebih rendah mengacu pada peraturan yang lebih tinggi. Sebagai contoh, Peraturan pemerintah mengacu pada Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan UU Dasar.

Selanjutnya di dalam hierarki kebijakan ini, jika dikelompokkan menghasilkan tipologi kebijakan sebagai berikut:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, contohnya seperti yang telah terurai di atas,

contohnya Undang-Undang Dasar. Kebijakan ini untuk pelaksanaannya masih membutuhkan penguraian lebih lanjut menjadi undang-undang dan menjadi kebijakan operasional sehingga bisa dilaksanakan.

2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan atau Peraturan Wali Kota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali Kota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali Kota (Riant Nugroo, 2002: 30-31).

Tiga level kelompok kebijakan yang berbeda yaitu makro, meso dan mikro, menunjukkan kedudukan dari kebijakan dan sumber rujukan bila suatu kebijakan hendak diturunkan. Kebijakan makro menjadi dasar bagi ditetapkannya kebijakan meso. Sedangkan kebijakan meso mendasari disusunnya kebijakan mikro.

Berdasar paparan ini, maka kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang diberlakukan dalam Pemilu Tahun 2014 dan dimuat dalam UU No. 8/2012 yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri merupakan kebijakan pemerintah pada level meso. Ini karena sumber dari ditetapkannya kebijakan keterwakilan

perempuan sebagai calon anggota legislatif berasal dari UUD 1945, khususnya dalam Pasal 27. Pasal yang berkaitan dengan hak-hak politik perempuan ini kemudian menjadi dasar dari ditetapkannya UU Pemilu No. 8/2012 yang di dalamnya memuat pasal-pasal tentang kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif.

Tetapi kebijakan ini tidak bisa langsung diimplementasikan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian menetapkan aturan pelaksana yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7/2013. Oleh karena itu, peraturan ini masuk dalam kategori level mikro yang sebenarnya secara langsung bisa dilaksanakan oleh partai politik. Tetapi partai politik memiliki visi, misi dan tujuan yang berbeda-beda yang aktualisasinya tampak pada bakal calon anggota legislatif yang direkrut. Oleh karena itu kebijakan operasional yang dimuat dalam PKPU No. 7/2013 masih perlu dijabarkan menjadi kebijakan internal partai politik dengan memuat visi, misi dan tujuan partai politik. Kebijakan internal partai politik ditetapkan oleh pimpinan partai politik di tingkat pusat (Dewan Pimpinan Partai tingkat Pusat/DPP), pimpinan partai politik di tingkat provinsi (Dewan Pimpinan Partai tingkat Wilayah/DPW) dan pimpinan partai politik di tingkat daerah/cabang (DPD/DPC). Kebijakan internal inilah yang menjadi panduan pengurus partai politik di tingkat pusat/wilayah dan daerah dalam mewujudkan target kuota 30%.

2.3 Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan

Studi implementasi kebijakan pada awalnya dianggap sebagai proses yang secara otomatis akan terjadi setelah kebijakan selesai diformulasikan. Tetapi sejak tahun 1970-an terutama ketika Pressman dan Wildavsky membuat kajian tentang gagalnya program pemerintah federal dalam mengatasi pengangguran di Oakland dan California, masyarakat mulai sadar bahwa proses implementasi kebijakan hingga mencapai target yang diinginkan tidak secara otomatis terjadi.

Hasil penelitian Pressman & Wildavsky tersebut kemudian diterbitkan menjadi sebuah buku dengan judul *Implementation*. Dalam bukunya tersebut, Pressman & Wildavsky menjelaskan bahwa kegagalan program pemerintah dalam menanggulangi pengangguran baru diketahui ketika program diimplementasikan. Situasi ketika kebijakan diformulasikan berbeda dengan situasi ketika kebijakan diimplementasikan. Pressman & Wildavsky mendapatkan fakta bahwa ketika kebijakan telah selesai diformulasikan bukan jaminan bahwa tujuan dari program akan berhasil dicapai ketika kebijakan diimplementasikan. Fase implementasi kebijakan bukan fase yang mudah.

Setelah Pressman dan Wildavsky muncul ilmuwan-ilmuwan lain seperti Bardach (1977) yang juga memiliki perhatian pada proses implementasi kebijakan. Bardach dan ilmuwan seangkatannya telah menggunakan pendekatan studi kasus. Karena menggunakan pendekatan yang sama,

para ilmuwan ini disebut sebagai ilmuwan generasi pertama. Sayangnya studi yang telah mereka lakukan belum sampai menghasilkan teori umum dalam lingkup studi implementasi kebijakan.

Setelah ilmuwan generasi pertama, muncul ilmuwan generasi kedua dengan mengusung pendekatan yang lebih kompleks. Para peneliti sudah menggunakan hipotesis dan membuat model-model untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan yang tengah berjalan agar mudah dipahami. Dari serangkaian studi yang dilakukan para ilmuwan pada generasi kedua ini akhirnya berhasil disusun kategorisasi pendekatan dalam proses implementasi kebijakan yaitu pendekatan *bottom-up* dan *top-down*.

Pendekatan *top-down* diawali oleh analisis terhadap pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh aparat pemerintah pusat dengan kriteria berikut ini:

1. Bagaimana aparat pelaksana kebijakan dan kelompok target konsisten dengan tujuan dan prosedur kebijakan yang telah ditetapkan?
2. Bagaimana konsistensi dampak dengan tujuan kebijakan?
3. Faktor apa sajakah yang memengaruhi output dan dampak yang relevan dengan kebijakan resmi dan kondusif secara politis?
4. Bagaimana kebijakan dievaluasi dan diformulasi ulang berdasarkan pengalaman dalam proses implementasi?

Meskipun berhasil menggambarkan terjadinya proses implementasi kebijakan, pendekatan *top-down* ini tak luput dari kritik. Menurut pengkritik pendekatan ini terlalu

sentralistik dan hanya berorientasi pada peran aparat birokrat yang menjadi pucuk pimpinan dan mengesampingkan peran birokrat pelaksana di lapangan. Padahal proses implementasi kebijakan sangat kompleks dan tidak bisa dipisahkan dari peran birokrat pelaksana yang bertugas di lapangan. Para birokrat pelaksana di lapangan ini menghadapi permasalahan yang berbeda dengan tuntutan yang tertulis dalam kebijakan. Situasi ini menghadapkan para birokrat pelaksana untuk melakukan perubahan-perubahan dalam rangka agar program tercapai. Perkembangan inilah yang akhirnya melahirkan pendekatan *bottom-up*. Pendekatan *bottom-up* memperkaya kajian dalam studi implementasi kebijakan terutama pada peran yang dilakukan oleh aktor pelaksana di lapangan dalam mencapai target kebijakan. Melalui pendekatan *bottom-up* pemerintah mengetahui problem implementasi kebijakan menurut sudut pandang aktor pelaksana di lapangan. Bahkan melalui pendekatan *bottom-up* dimungkinkan dilakukannya penyusunan kebijakan baru yang mengadopsi kepentingan masyarakat di tingkat *grass root*. Ilmuwan yang menjadi pelopor pendekatan ini adalah Lipsky.

Estafet perkembangan studi implementasi kebijakan berlanjut dengan munculnya ilmuwan-ilmuwan baru yang tergabung dalam generasi ketiga (1980-1985). Para ahli dalam generasi ini memberikan respons terhadap berbagai teori atau model yang sudah dikembangkan oleh generasi kedua dengan cara mengaplikasikan kerangka kerja secara empiris. Beberapa ahli dan temuannya yang telah membawa pembaruan bagi studi implementasi kebijakan dalam generasi ini adalah:

1. Kerangka kerja sebagaimana ditemukan oleh Van Horn berhasil memberi penjelasan terhadap keberhasilan maupun kegagalan suatu proses implementasi.
2. Para ahli generasi ketiga memberikan suatu pengakuan bahwa hasil studi yang dilakukan oleh generasi kedua telah memberikan sumbangan cukup berharga bagi studi implementasi kebijakan.
3. Kerangka kerja yang ditemukan oleh ilmuwan pada generasi ketiga ketika diterapkan dalam beberapa program berhasil mencapai target tujuan yang telah ditetapkan.
4. Para ilmuwan generasi ketiga berhasil mendapatkan pemahaman bahwa suatu program yang kecil dan sederhana dapat mengalami kegagalan ketika diimplementasikan (Lester dan Stewert, 2000).

Setelah generasi ketiga, lahir ilmuwan generasi keempat. Berbeda dengan ilmuwan generasi pertama, kedua dan ketiga, ilmuwan generasi keempat justru berusaha mensintesis konsep yang telah dikembangkan oleh ilmuwan dari ketiga generasi tersebut. Salah seorang ilmuwan dari generasi keempat yaitu Malcom L. Goggin telah melakukan sintesis terhadap pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Malcom L. Goggin berhasil menggambarkan bahwa implementasi kebijakan bisa dijelaskan melalui berbagai model eksplanasi. Di satu sisi studi implementasi mungkin akan menemukan adanya tekanan yang cukup kuat dari pembuat kebijakan. Tetapi bukan tidak mungkin juga akan menemukan respons aktor-aktor lokal dan non negara terhadap tekanan dari pembuat kebijakan. Oleh karena itu menurut Malcom L. Goggin proses implementasi kebijakan

pada hakikatnya mendeskripsikan konsensus antara preferensi para aktor negara dan non negara.

2.4 Model Implementasi Kebijakan

Studi implementasi kebijakan semakin berkembang pasca generasi keempat. Para ilmuwan mengembangkan model-model implementasi kebijakan untuk memudahkan dalam menjelaskan fenomena implementasi yang terjadi. Model-model ini semakin memperkaya perkembangan studi implementasi kebijakan.

Model pertama dikemukakan oleh Smith (1973). Smith menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan ada empat faktor yang saling mempengaruhi. Ke empat faktor ini antara lain:

1. Kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*);
2. Kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan adalah orang-orang yang langsung dipengaruhi oleh kebijakan;
3. *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan;
4. *Environmental factor*, yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang dipengaruhi oleh implementasi kebijakan antara lain seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Model kedua dikemukakan oleh Edwards III. Model ini telah memperkaya kajian implementasi kebijakan melalui gagasannya tentang *implementation problems approach*

(1984: 9-10). Dalam konsep Edwards III, proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan terhadap kelompok sasaran kebijakan menurut Edwards III akan menentukan keberhasilan proses implementasi. Hal-hal penting yang perlu dikomunikasikan menyangkut tujuan dan bagaimana implementasi kebijakan diselenggarakan. Seorang pelaksana kebijakan hendaknya menjalin komunikasi yang baik dengan kelompok sasaran kebijakan terutama menyangkut kebijakan yang diimplementasikan. Komunikasi yang terjalin baik antara pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran kebijakan akan mengurangi resiko kegagalan dalam proses implementasi.

2. Sumber daya

Selain komunikasi, faktor penting lainnya menurut Edwards III adalah sumber daya. Sumber daya yang menentukan keberhasilan suatu proses implementasi meliputi sumber daya manusia, yakni kompetensi pelaksana kebijakan dan sumber daya berupa finansial.

3. Disposisi

Faktor lainnya lagi adalah disposisi. Disposisi adalah sikap para pelaksana kebijakan. Sikap ini menyangkut komitmen dan kejujuran dalam mengimplementasikan kebijakan. Jika pelaksana kebijakan tidak berkomitmen dalam mencapai target kebijakan maka sudah dipastikan tujuan yang sudah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan akan sulit dicapai. Disposisi dari

para pelaksana kebijakan akan menular pada sikap sasaran kebijakan dalam proses implementasi.

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi termasuk unsur yang menentukan keberhasilan suatu proses implementasi. Dalam teori Anderson (1999) para pelaksana kebijakan adalah para birokrat. Jadi struktur birokrasi lebih menekankan organisasi pelaksana kebijakan. Tetapi jika struktur birokrasi terlalu panjang maka akan berdampak pada sulitnya pengawasan. Oleh karena itu, untuk lancarnya proses implementasi kebijakan struktur birokrasi dilengkapi *standar operation procedure* (SOP). Keberadaan SOP akan mempermudah jalannya proses implementasi yang dijalankan oleh para birokrat.

Model ketiga adalah model yang dikemukakan oleh Hood & Gunn (1984: 199-206). Hood & Gunn menyatakan agar kebijakan dapat diimplementasikan secara sempurna maka diperlukan syarat-syarat sebagai berikut:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala serius
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang hendak diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil

7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang baik
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Model keempat dikemukakan oleh Hoogerwerf (1978). Menurut Hoogerwerf kegagalan suatu proses implementasi kebijakan besar kemungkinan karena terkait dengan *content* (isi) kebijakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi, dukungan dari kebijakan.

Model kelima dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983: 22). Kajian implementasi kebijakan juga diperkaya oleh perspektif Administrasi Publik dan Ilmu Politik yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier. Perspektif Administrasi Publik dan Ilmu Politik, melihat bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu:

1. Faktor karakteristik masalah meliputi:
 - a. Tingkat kesulitan dari masalah yang akan diatasi. Tingkat kesulitan ini akan memengaruhi proses implementasi kebijakan;
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Makin homogen suatu kelompok sasaran maka akan makin mudah mencapai target kebijakan. Sebaliknya jika kelompok sasaran kebijakan

- heterogen maka proses implementasi kebijakan akan makin sulit;
- c. Proporsi kelompok sasaran kebijakan terhadap jumlah keseluruhan populasi. Suatu program relatif sulit diimplementasikan jika sasarannya mencakup seluruh populasi. Sebaliknya suatu program akan mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar;
 - d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Suatu program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
2. Faktor karakteristik kebijakan meliputi:
- a. Kejelasan isi kebijakan. Ini artinya jika isi kebijakan semakin jelas dan rinci maka akan makin mudah diimplementasikan.
 - b. Seberapa jauh kebijakan yang diimplementasikan mendapat dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis relatif sudah teruji.
 - c. Besarnya dukungan sumber daya keuangan terhadap program yang diimplementasikan akan sangat menentukan keberhasilan dalam mencapai target.
 - d. Keberhasilan tujuan program tergantung pada kekompakan antar berbagai institusi pelaksana kebijakan.
 - e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
 - g. Seberapa besar akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat akan lebih mendapatkan dukungan dibandingkan program yang tidak melibatkan masyarakat.
3. Faktor lingkungan kebijakan meliputi:
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif mudah menerima program pembaruan dibandingkan dengan masyarakat yang belum maju.
 - b. Dukungan publik terhadap kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif akan lebih mendapatkan dukungan dari masyarakat.
 - c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan, antara lain dengan melakukan intervensi terhadap program yang dilaksanakan ataupun dengan memengaruhi para pelaksana kebijakan. Selanjutnya upaya ini bisa disampaikan kepada anggota legislatif.
 - d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementer dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga mencapai tujuan.

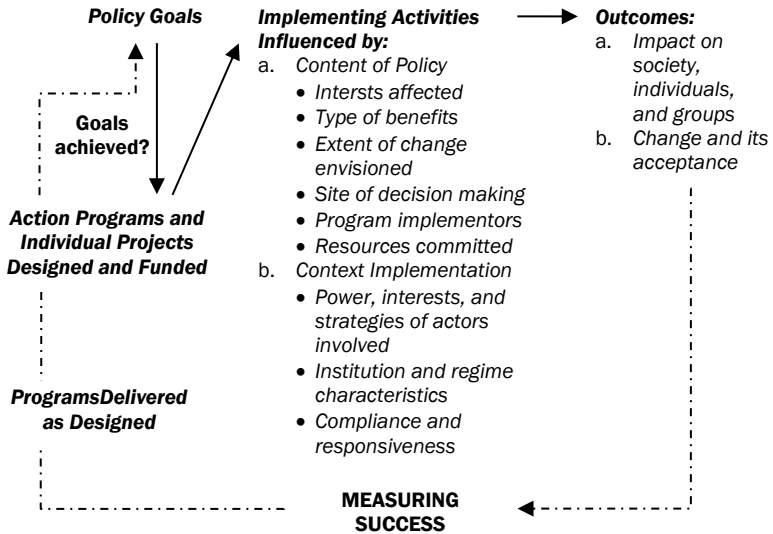
Model keenam dikemukakan oleh Grindle (1980: 6-10). Grindle menyebut modelnya: "*Implementation as a Political*

and Administration Process". Model ini memiliki dua variabel, yaitu variabel *content* kebijakan dan *context* implementasi. Isi kebijakan (*content*) kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*)
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*)
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*)
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*)
5. Para pelaksana program (*program implementators*)
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources committed*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud adalah:

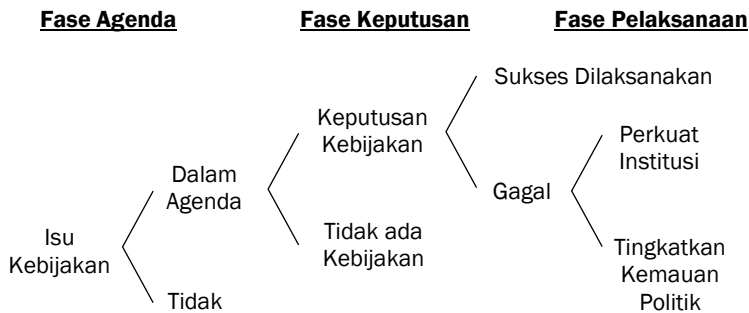
1. Kekuasaan (*power*)
2. Kepentingan strategis aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*)
3. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*)
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).



Gambar 2.1 Model Implementation as a Political and Administrative Process (Grindle, 1980)

Pada model yang digagas oleh Grindle (1980) ini terlihat bahwa sebelum diimplementasikan tujuan kebijakan dijabarkan menjadi program aksi atau proyek tertentu. Program atau proyek ini kemudian dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Tahap akhir seluruh proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan keberhasilan dalam mencapai tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampak terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Model ketujuh, disebut Model Linier (dikutip dari Baedhowi, 46-48). Pada model linier ini, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting. Fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.



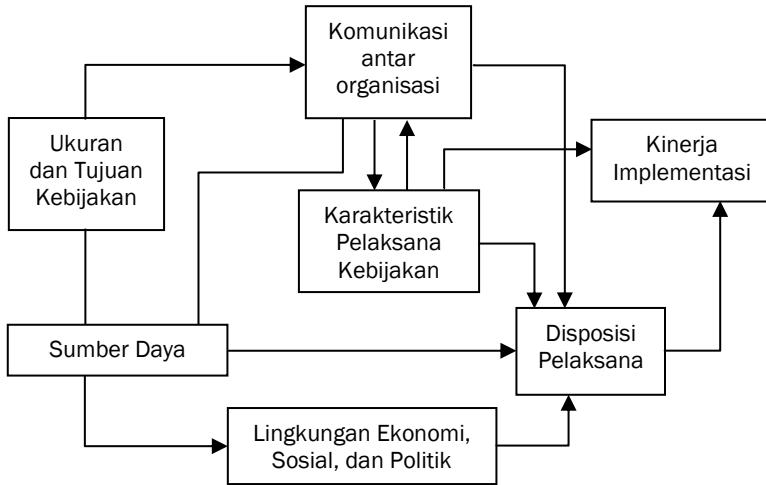
Gambar 2.2 Model Linier

Model kedelapan, Model Proses Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975: 445-448) memiliki enam variabel yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan
Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, memicu munculnya multi

interpretasi dan mudah memantik konflik di antara para pelaksana kebijakan.

2. Sumber daya
Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*).
3. Komunikasi (hubungan antar organisasi)
Proses implementasi kebijakan berlangsung sangat kompleks sehingga membutuhkan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
4. Karakteristik agen pelaksana (karakteristik pelaksana kebijakan)
Karakteristik pelaksana kebijakan meliputi struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam birokrasi, yang semua memengaruhi jalannya implementasi kebijakan.
5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik
Faktor ini mencakup sumber daya sosial, politik dan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementer
Disposisi implementer mencakup tiga hal yang penting, yaitu:
 - a. Respons implementer terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan;
 - b. Kognisi, yakni pemahaman implementer terhadap kebijakan;
 - c. Intensitas disposisi implementer, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementer.



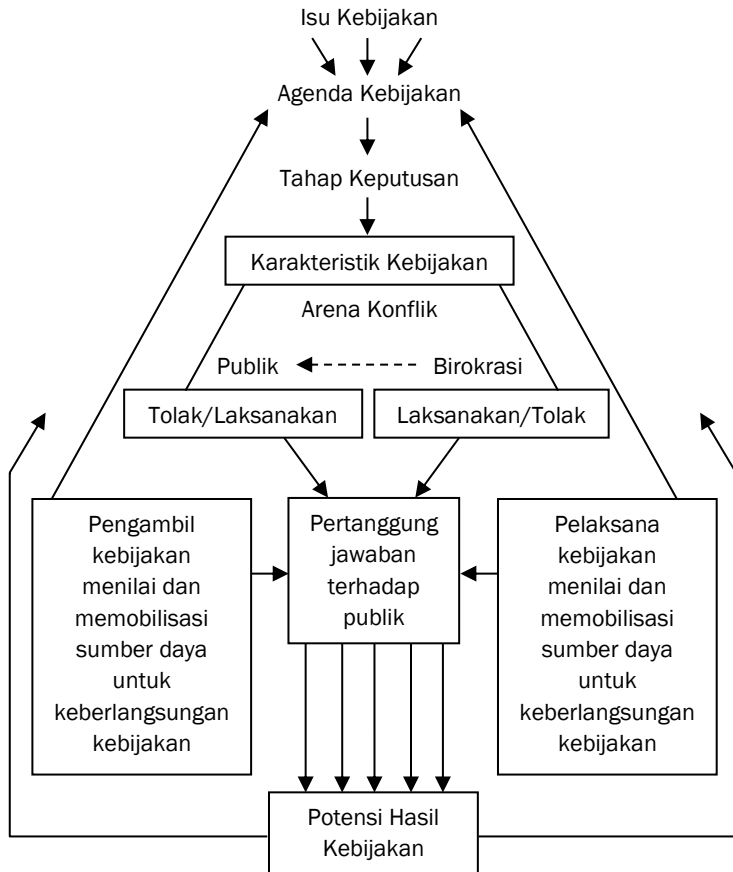
Sumber: Van Meter dan Van Horn, 1975: 463

Gambar 2.3 Model Proses Implementasi

Berbeda dengan model proses implementasi, model interaktif di bawah ini menganggap implementasi kebijakan sebagai proses yang dinamis. Hal tersebut karena setiap pelaksana kebijakan dibolehkan mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap pelaksanaan terutama apabila kebijakan publik dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak yang berkepentingan sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Dalam model interaksi, keberadaan input sumber daya belum menjamin bahwa kebijakan akan dilaksanakan dengan baik. Input sumber daya dapat digunakan secara optimum

jika dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan terjadi interaksi positif dan dinamis antara pengambil kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan pengguna kebijakan (masyarakat) dalam suasana dan lingkungan yang kondusif.

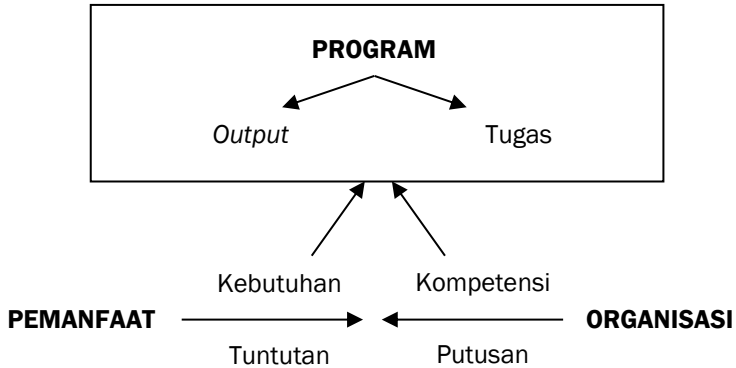


Sumber: Thomas Dey, 1981

Gambar 2.4 Model Interaktif

Sementara itu model proses implementasi politik dan administrasi yang digagas oleh Grindle (Gambar 2.1) memiliki kesamaan dengan model linier. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang telah dirancang menunjukkan urgensi dengan fase pengambilan keputusan. Fase ini merupakan fase terpenting dalam model linier. Adapun enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang memengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif. Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, memiliki kemiripan dengan model interaktif.

Selanjutnya model kesesuaian (gambar 2.5) atau program dengan memakai pendekatan proses pembelajaran (Korten, 1988). Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yaitu program, pelaksanaan program dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program.



Sumber: David C. Korten (dalam Tarigan, 1988: 19)

Gambar 2.5 Model Kesesuaian

Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

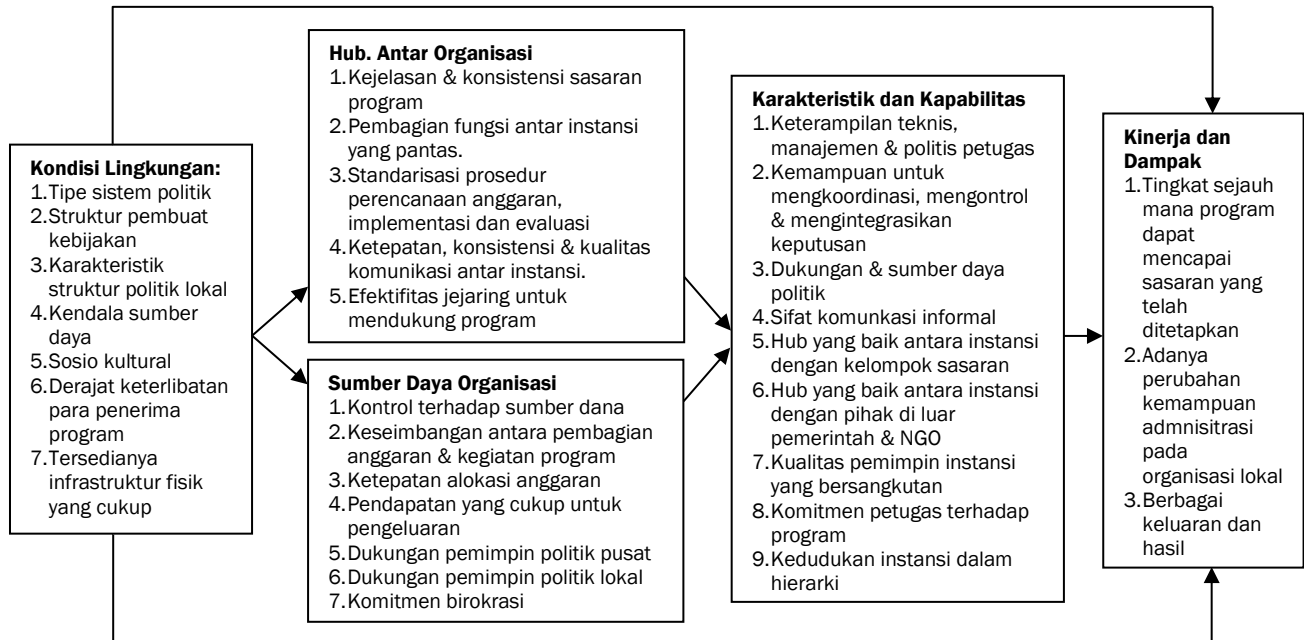
Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran,

jelas *output*-nya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program maka organisasinya tidak dapat menyampaikan *output* program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran maka kelompok sasaran tidak mendapatkan *output* program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model kesesuaian yang diperkenalkan oleh Korten ini memperkaya model implementasi kebijakan. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain – program, pemanfaat dan organisasi – juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam *outcomes* (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

Berikutnya adalah model yang dikemukakan oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Subarsono, 2005). Model ini dapat digunakan untuk menganalisa proses implementasi program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Menurut Shabbir & Rondinelli, ada empat faktor yang memengaruhi proses implementasi, yaitu:

1. Kondisi lingkungan;
2. Hubungan antar organisasi;
3. Sumber daya organisasi untuk implementasi program;
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.



Sumber: Rondinelli dan Cheema, 1983: 25 dalam Subarsono, 2005:102.

Gambar 2.6 Model Rodinelli dan Cheema

Model berikutnya dikemukakan oleh David L. Weimer dan Aidan R. Vining (Subarsono, 2005: 103-104). Dalam pandangan David L. Weimer & Aidan R. Vining ada tiga faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu:

1. Logika kebijakan

Logika kebijakan menggambarkan tujuan dan manfaat dari kebijakan yang diimplementasikan. Dilihat dari tujuannya, kebijakan keterwakilan perempuan dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan di Indonesia sehingga urgen untuk menyetarakan kedudukan perempuan dan laki-laki dalam politik.

2. Lingkungan tempat kebijakan diimplementasikan

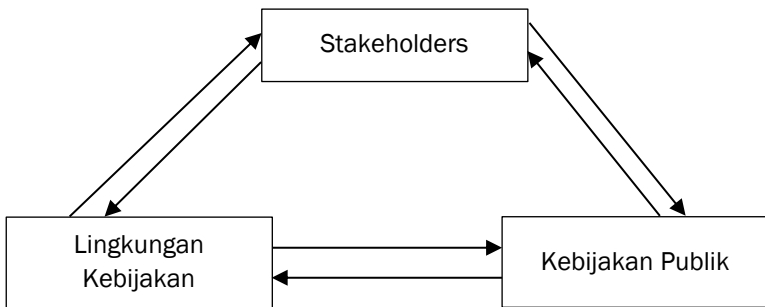
Dalam konteks ini, Weimar & Vening memberi pengakuan bahwa lingkungan berpengaruh pada keberhasilan dari proses implementasi kebijakan. Lingkungan meliputi lingkungan di internal para pelaksana kebijakan maupun lingkungan eksternal para pelaksana kebijakan.

3. Kemampuan *implementer* kebijakan

Keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari *implementer*. Tetapi keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh *implementer*. Bressers menyatakan keberhasilan suatu proses implementasi selain ditentukan oleh *implementer* juga ditentukan oleh *target groups implementer* yang oleh Bressers disebut pula sebagai *official government* atau pegawai pemerintah yang secara formal memiliki kewenangan

mengimplementasikan kebijakan. Ada landasan hukum yang mendasari peran yang dilakukan oleh *implementer* sehingga tindakan yang dilakukan dalam mencapai tujuan kebijakan secara administratif sudah tersurat. Adapun *target groups* adalah sasaran kebijakan yang menjadi objek dari kebijakan dan mewujudkan tujuan yang ingin dicapai (Bressers, 2000, 2001, 2002, 2007, 2013). Tetapi pelaksana kebijakan tidak hanya *implementer* dan *target groups*, menurut William Dunn masih ada pihak-pihak lain yang turut berperan. Mereka diistilahkan sebagai para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Konsep *stakeholder* ini telah menyempurnakan model Weimar & Vening.

Selanjutnya Dunn menggambarkan relasi antara *stakeholders*, kebijakan dan lingkungan kebijakan dalam proses kebijakan sebagai berikut:



Sumber: Dunn, 1994:71

Gambar 2.7 Model relasi *stakeholder*-lingkungan kebijakan-kebijakan publik

Berdasarkan Gambar 2.7, Dunn menjelaskan tiga elemen kebijakan yang saling berhubungan adalah *stakeholders*, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik. *Stakeholders* kebijakan terdiri dari aktor-aktor kebijakan yang berperan sejak proses formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Para aktor bisa dibedakan menjadi aktor yang berasal dari internal birokrasi dan aktor eksternal birokrasi (Anderson dalam Muhlis Madani, 2011, 36-37).

Masing-masing aktor memiliki kepentingan. Berdasar kepentingannya ini para aktor saling berinteraksi sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Interaksi antaraktor berlangsung dalam beberapa pola, yaitu:

1. Kerjasama (*bargaining*)

Proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuk yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*), dan kompromi (*compromise*).

2. Persuasif (*persuasion*)

Model persuasif (*persuasion*) menggambarkan adanya usaha dari aktor kebijakan untuk memengaruhi aktor kebijakan lain yang sama-sama memiliki kepentingan dalam proses kebijakan. Upaya ini sering kali berhasil dan tercapai kompromi sehingga tercapai tujuan dari kebijakan.

3. Pengarahan (*commanding*)

Model pengarahan (*commanding*) terjadi di antara aktor kebijakan yang secara hierarki memiliki kedudukan lebih tinggi daripada aktor kebijakan. Interaksi kedua aktor kebijakan ini membawa konsekuensi aktor kebijakan yang berkedudukan lebih

rendah cenderung mengikuti kehendak aktor kebijakan yang lebih tinggi.

Pada konteks implementasi kebijakan keterwakilan perempuan maka aktor meliputi aktor birokrasi dan aktor non birokrasi. Aktor birokrasi yang secara langsung terlibat dalam implementasi kebijakan (*implementer*) adalah KPUD Kabupaten Jember. Sedangkan aktor non birokrasi yang terdiri dari dua belas (12) partai politik sebagai *target groups* yang menjadi peserta pemilu tahun 2014. Aktor lainnya adalah Bawaslu, Panwaslu di tingkat provinsi dan Panwaslu di tingkat kabupaten/kota dan khalayak masyarakat yang hakikatnya menjadi penyedia para perempuan yang nantinya direkrut partai politik sebagai bakal calon anggota legislatif. Namun Bawaslu dan Panwaslu serta masyarakat tidak menjadi fokus penelitian ini, sehingga analisa lebih ditekankan pada peran yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember sebagai *implementer* dan partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 sebagai aktor-aktor yang menentukan dicapainya target kuota 30%.

Sementara itu, proses KPUD Kabupaten Jember dalam mengimplementasikan kebijakan telah diatur dalam Pasal 58 UU Pemilu No. 8/2012, sebagai berikut:

Pasal 58

- (1) KPU kabupaten/kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD kabupaten/kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.

Berdasarkan aturan perundangan ini maka kewenangan KPUD Kabupaten Jember adalah melakukan proses verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen bakal calon anggota legislatif dan terpenuhinya persentase sekurang-kurangnya kuota 30% di seluruh daerah pemilihan. Pemenuhan target kuota 30% menjadi kewajiban partai politik karena itu partai politik sebagai *target groups*. Adapun dasar hukumnya adalah UU Pemilu No. 8/2012 Pasal 17 sebagai berikut:

Pengajuan bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud Pasal 16 dilakukan oleh pimpinan partai politik sesuai tingkatannya.

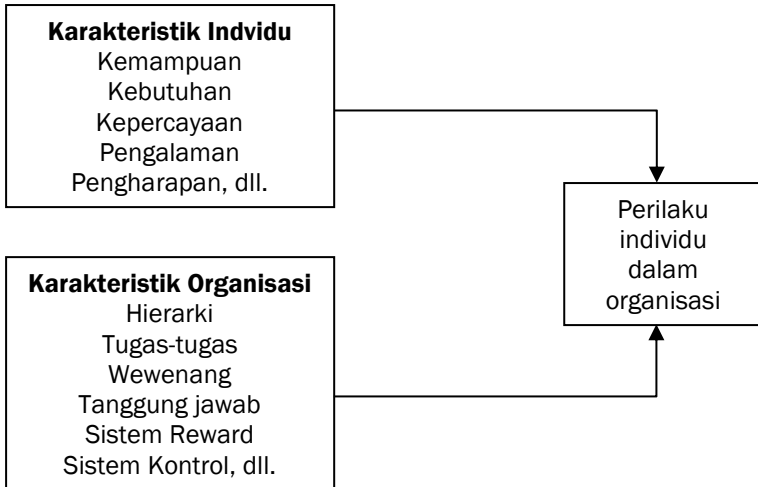
Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (3) menyebutkan:

Pengajuan bakal calon sebagaimana dimaksud ayat (1) disertai daftar bakal calon untuk setiap daerah pemilihan, dengan menggunakan formulir daftar bakal calon untuk pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota (Model BA)

Peraturan perundangan juga memberikan kewenangan kepada pengurus partai politik di tingkat provinsi untuk menetapkan nama bakal calon dan nomor urut calon anggota DPRD provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota untuk menetapkan nama bakal calon dan nomor urut calon anggota DPRD kabupaten/kota berdasarkan AD/ART atau aturan internal partai politik. Paparan di atas, menggambarkan bahwa kewenangan yang dimiliki partai politik bersifat hierarkis. Hubungan hierarki seperti ini membawa

konsekuensi bahwa untuk hal-hal yang bersifat strategis yang menyangkut kebijakan diputuskan oleh pejabat/pengurus yang lebih tinggi. Misalnya aturan tentang kriteria bakal calon anggota legislatif ditentukan oleh pengurus pusat. Kebijakan yang berlaku untuk tingkat provinsi maka diputuskan dan ditetapkan oleh pengurus di tingkat provinsi. Sedangkan kebijakan yang berlaku di tingkat daerah maka keputusan dan penetapannya ada pada pengurus partai di tingkat kabupaten/kota. Apabila partai politik di tingkat daerah/kabupaten/kota menghadapi permasalahan yang belum diatur dalam peraturan maka pengurus partai politik di tingkat daerah menyelenggarakan kesepakatan bersama.

Meskipun aturan perundangan sudah mengatur bagaimana KPUD Kabupaten Jember dan partai politik melakukan proses kebijakan, tetapi KPUD dan partai politik adalah organisasi yang tidak bisa dilepaskan dari peran individu yang menjadi komisioner KPUD Kabupaten Jember dan individu yang menjadi pengurus partai politik. Para individu dalam organisasi KPUD dan partai politik secara umum memiliki peran menentukan dalam mencapai target kebijakan. Secara umum Miftah Thoha menggambarkan perilaku individu dalam organisasi sebagai berikut:



Sumber: Miftah Thoha, 2007: 35

Gambar 2.8 Model Umum Perilaku Individu dalam Organisasi

Gambar di atas merupakan model umum perilaku individu dalam organisasi. Gambar tersebut tampaknya bisa digunakan untuk melukiskan dinamika perilaku komisioner KPUD Kabupaten Jember dan perilaku pengurus partai politik ketika mengimplementasikan kebijakan. Tiap organisasi memiliki karakteristik yaitu adanya hierarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab dan sistem *reward* serta sistem kontrol. Sementara itu, setiap individu dalam organisasi pada dasarnya memiliki kemampuan, kepercayaan, pengalaman dan pengharapan. Karakteristik organisasi memengaruhi karakteristik individu dan karakteristik individu memengaruhi karakteristik organisasi, sehingga melahirkan perilaku individu dalam organisasi. Sebagai kelengkapan dari

modelnya, Thoha menambahkan modelnya dengan rumus $P=F(I,L)$. P adalah perilaku, F adalah fungsi, I adalah individu dan L adalah lingkungan. Perilaku individu dalam organisasi adalah fungsi dari interaksi seorang individu dan lingkungannya (Thoha, 2007: 33).

Tetapi model dan rumus Thoha ini tampaknya kurang lengkap, lingkungan yang dimaksud sama sekali tidak memperhitungkan kemungkinan adanya pengaruh dari lingkungan di luar lingkungan internal organisasi. Faktor lingkungan kebijakan juga dikaji oleh Dunn sebagai salah satu elemen dalam proses kebijakan yang pada hemat peneliti dimungkinkan juga dipengaruhi oleh lingkungan eksternal organisasi. Partai politik, khususnya yang melakukan rekrutmen dan menempatkan pada daerah pemilihan dan memberi nomor urut terhadap para bakal calon perempuan yang direkrut tidak bisa tidak, menghadapkan individu pengurus berinteraksi dengan lingkungan eksternal. Interaksi ini dimungkinkan memengaruhi keputusan individu pengurus terutama bila para bakal calon perempuan ini memiliki *bargaining power* yang kuat.

Sebaliknya, individu komisioner KPUD Kabupaten Jember meskipun berinteraksi dengan pengurus partai politik terkait verifikasi dokumen bakal calon perempuan, tetapi keputusan yang dibuat komisioner ditentukan oleh kriteria yang tertulis dalam klausul peraturan perundangan yang berlaku. Perilaku komisioner KPUD Kabupaten Jember khususnya terkait dengan verifikasi dokumen bakal calon perempuan tidak ditentukan oleh faktor lingkungan eksternal.

Faktor terakhir yang menentukan hasil dari proses implementasi kebijakan, menurut Dunn adalah kebijakan itu sendiri. Fokus penelitian ini adalah kebijakan keterwakilan perempuan, bertujuan untuk meningkatkan peran perempuan sebagai bakal calon anggota legislatif yang indikatornya diukur dari keberhasilan partai politik dalam mencapai target kuota 30%. Sementara itu ada tiga target kebijakan yang harus diwujudkan oleh partai politik, yaitu (1) kuota 30% untuk DPR RI yang dapilnya diatur berdasarkan gabungan beberapa kabupaten/kota, (2) kuota 30% untuk DPR provinsi yang daerah pemilihannya diatur berdasarkan gabungan beberapa kabupaten, dan (3) kuota 30% untuk DPR kabupaten/kota yang daerah pemilihannya diatur berdasarkan gabungan kecamatan. Perbedaan pembentukan daerah pemilihan membawa konsekuensi pada perbedaan upaya partai politik dalam mencapai target kuota 30%. Bahkan tiap-tiap daerah pemilihan baik di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota memiliki kultur politik yang berbeda. Kondisi seperti ini sudah barang tentu tidak boleh diabaikan oleh partai politik. Masing-masing daerah pemilihan juga memiliki perbedaan sumber daya bakal calon anggota legislatif yang mengharuskan partai politik merancang kebijakan rekrutmen secara berbeda. Ini membawa konsekuensi dilakukannya proses *policy delivery system* yang tidak hanya berbeda pada tiap-tiap partai politik tetapi juga berbeda pada tiap-tiap daerah pemilihan.

2.5 Implementasi Kebijakan Pemerintah sebagai Proses Administratif

Studi implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Anderson (1978:25) dinyatakan sebagai proses administratif. Berikut pernyataannya: *“Policy implementation is the application of the policy by the government’s administrative machinery to the problem”*. Ilmuwan lainnya yaitu Edwards III (1980:1) mengemukakan bahwa: *“Policy implementation, is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects”*. Ilmuwan berikutnya Grindle (1980:6) menyatakan: *“implementation – a general process of administrative action that can be investigated at specific program level”*.

Sebagai proses administratif maka implementasi kebijakan berlangsung *top-down*, yang dilaksanakan oleh unit-unit administratif atau birokratik (Sharkansky, 1975: 14; Ripley & Geace A. Franklin, 1986:33) sebagai *implementing organization* yaitu birokrasi pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan (Smith dalam Quade, 1977: 261). Mereka memiliki peran dominan khususnya dalam merumuskan hal berikut:

Penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pegorganisasian, penggerakan manusia, pelaksanaan kegiatan operasional, pengawasan dan penilaian (Dimock & Dimock, 1984:117; Tjokroamidjojo, 1974: 114; Siagian, 1985:69).

Pendapat Dimock & Dimock (1984:117; Tjokroamidjojo, 1974:114 dan Siagian (1985:69) diperkuat oleh Grindle dengan konsep *policy delivery system* (Grindle, 1980) yaitu suatu proses menurunkan kebijakan sehingga dapat dilaksanakan dan mencapai target sebagai berikut:

It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", I wish specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends. Thus, public policies-board statements of goals, objectives and means-are translated into action program that aim to achieve the ends stated in the policy. It is apparent, then, that a variety of programs may be developed in response to the same policy goals. Action programs themselves may be disaggregated into more specific projects to be administered. (Grindle, 1980:6).

Bila dua pendapat di atas disatukan maka langkah yang dilakukan oleh para birokrat pelaksana kebijakan adalah membuat rencana (*planning*) implementasi yakni dengan menerjemahkan atau menjabarkan kebijakan menjadi rencana-rencana pelaksanaan secara rinci sesuai dengan tanggung jawab setiap unit administratif yang menjadi pelaksana. Langkah berikutnya adalah membuat program-program yang operasional. Program yang operasional akan mempermudah jalannya proses implementasi kebijakan. Program yang operasional adalah program-program yang isinya mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelaksana. Program berisi paparan tentang tujuan dan sasaran yang hendak dicapai termasuk metode dan prosedur kerja yang harus ditempuh sehingga target kebijakan tercapai.

Dalam konteks penelitian maka upaya penurunan UU Pemilu No. 8/2012 dilakukan oleh KPU Pusat dan telah melahirkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7/2013. Implementasi PKPU No. 7/2013 menjadi tanggung jawab KPU dan seluruh jajarannya. Sasaran dari PKPU No. 7/2013 ini adalah partai politik. PKPU No. 7/2013 memuat pasal-pasal yang menjadi panduan bagi kelompok sasaran kebijakan, yaitu partai politik dalam mencapai kuota 30%. Perilaku partai politik tidak lepas dari hukum besi oligarki (*the iron law of oligarchy*). Konsep *the iron law of oligarchy* menjelaskan bahwa dalam setiap organisasi ada sedikit orang (*oligarch*) yang memiliki peran berpengaruh (Robert Michels, 2001: 26). Kaum *oligarch* ini dalam konteks organisasi partai politik adalah elite yang menjadi pengurus atau fungsionaris partai politik. Pada umumnya dalam setiap partai politik, pengurus inti yang mengendalikan gerak-gerik partai politik. Mereka juga melakukan proses *policy delivery system* terhadap pasal-pasal PKPU No. 7/2013 yang berkaitan dengan upaya target kuota 30%. Langkah yang dilakukan adalah menginterpretasi klausul kebijakan (McLaughlin, 1987:174-175), yaitu:

The role of the individual actor implementation by pointing out that, in addition to factors impacting policy implementation, individual interpretation of policy dramatically influences how a policy is implemented. More profoundly, individual interpretation not only leads to variance in how policy is implemented, but the policy itself is transformed "at each point in the policy process...as individuals interpret and respond to it (McLaughlin, 1987:174-175).

Hasil interpretasi para pengurus inti partai politik adalah komitmen untuk mengimplementasikan kebijakan. Tetapi pelaksanaan dari komitmen tergantung pada kapasitas yang dimiliki sebagaimana dinyatakan oleh Giacchino & Kakabadse (2003):

.....the success of a policy depends critically on two broad factors local capacity and will. Questions of motivation and commitment (or will) reflect the implementer's assessment of the value of a policy or the appropriateness of a strategy. Motivation or will is influenced by factors largely beyond the reach of policy environmental stability; competing centers of authority, contending priorities or pressures and other aspects of socio-political milieu can also profoundly influence an implementer's willingness" (Giacchino & Kakabadse, 2003).

Hal menarik dari pendapat Giacchino & Kakabadse (2003) adalah bahwa selain komitmen dan kapasitas, faktor lain yang turut memengaruhi adalah kondisi sosio politik. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Spillane (2002:392) yang menyatakan bahwa interpretasi terhadap kebijakan juga ditentukan oleh *aspects in the social situation, like organisational and community history, professional expertise, and formal and informal network*. Paparan Spillane selengkapnya adalah sebagai berikut:

Policies that fit their own interest are more likely to be implemented. The emphasis on the interpretive and sense-making dimension soft the implementation process necessitates the study of the cognitive framework of the implementers. Implementers' prior knowledge plays a role in their understanding of new ideas. Sense-making is

also influenced by aspects in the social situation, like organisational and community history, professional expertise, and formal and informal network (Spillane et al. 2002: 392).

Faktor-faktor seperti siapa komunitas yang dihadapi, sejarah, profesionalitas dan jaringan yang mereka miliki dan lain-lain membentuk apa yang disebut *will of political parties* (Sorge, 2001:7). *Will of political parties* mencerminkan *human behaviour* yang menggerakkan *organization behaviour*. Ini tak lain karena keputusan dibuat oleh pengurus partai politik atau elite partai politik. *Will of political parties* ini sangat dominan dan menjadi roh dari organisasi. Sebagai roh dari organisasi, maka sejatinya elite pengurus menentukan sikap dan perilaku partai politik. Jika pengurus memiliki suatu komitmen untuk mengimplementasikan kebijakan maka komitmen ini sekaligus menjadi tujuan dari partai politik. Fenomena ini digambarkan oleh Sorge sebagai berikut:

.....of course, there would not be any organization behaviour without human behaviour. The basic ingredients of an organization are the intelligent actors. This means that there exists a nesting of: a) actors within organizations and, b) organizations within actors. The first nesting means that an organization always consists of a collection or group of actors. This makes an organization a multi-actor system. The second means that a set of actors can form an organization, but only in the sense that an actor can think of and reason about what the other can form an organization, but only in the sense that an actor can think of and reason about what the other actors can do. The other actors in turn have opinions and beliefs, that is to say representations, about

the first actor. This implies that an organization as a construct consists of the overlap and sharing of individual representation. The key notions, here, are 'representation' and 'interpretation'. An organization is a 'representation' and an 'interpretation' in the eyes of intelligent interacting actors (Sorge, 2001:7).

Kutipan pernyataan Sorge yang menarik adalah: *"actors within organization and organization within actors"* menunjukkan kuatnya pengaruh para pengurus partai politik atau para elite partai politik dalam menentukan arah organisasi. Kuatnya pengaruh pengurus atau elite partai politik digarisbawahi dalam pernyataan Sorge berikut: *"An organization is a 'representation' and an 'interpretation' in the eyes of intelligent interacting actors.* Peran kuat elite partai politik menjadi representasi dari organisasi tetapi sekaligus dengan kewenangan kebijaksanaan (*administrative discretion*) ia menurunkan kebijakan, sehingga melahirkan *policy tools*. *Policy tools* ini oleh Schneider & Ingram (1997; 93-97) didefinisikan sebagai *"elements in policy design that cause agents or targets to do something they would not do otherwise or with the intention of modifying behaviour to solve public problems or attain policy goals"*. Tetapi fungsi *policy tools* yang dibuat oleh elite partai politik dalam rangka mengimplementasikan kebijakan berbeda halnya dengan *policy tools* yang dibuat oleh *street level beureaucrat* dalam teori Michael Lipsky (1980) ataupun aktor di tingkat *micro level* dalam teori Paul Berman (1980). *Policy tools* dalam teori Michael Lipsky ataupun Paul Berman dibuat selain untuk mengimplementasikan kebijakan juga dimaksudkan untuk mengakomodasi kepentingan *target group*. *Policy tools* dalam

konteks ini memberi keuntungan bagi *target group*. Perbedaan ini dimungkinkan karena baik Michael Lipsky (1980) maupun Paul Berman (1980) mendasarkan teorinya dalam konteks perspektif *bottom up*. Sedangkan *policy tools* yang dibuat oleh elit partai politik adalah semata-mata agar kebijakan dapat diimplementasikan.

Policy tools yang dibuat oleh elite partai politik ini merupakan panduan yang digunakan untuk memenuhi target kebijakan. Oleh karena itu, sasaran dari *policy tools* ini adalah para perempuan yang menjadi kader atau simpatisan dari partai politik yang dijabarkan sebagai berikut:

No matter what the electoral system in place, the form of ballotused, or the rate of legislature turnover, it finally boils down to the "will of political parties" to select female candidates. Parties are responsible for recruitment, selection and election of candidates. They are in charge of finding and motivating aspiring candidates to run for nomination and then giving candidates the necessary resources to run their campaign (Pitre, 2003: 104).

Dari kutipan di atas maka proses *policy delivery system* yang dilakukan oleh pengurus inti partai politik terhadap kebijakan keterwakilan perempuan sebagai bakal calon telah menghasilkan *tools*. Pengurus inti atau elite partai politik terorganisir dalam Dewan Pimpinan Pusat (DPP). *Tools* yang disusun oleh DPP menjadi panduan bagi pengurus partai politik di tingkat provinsi dan pengurus partai politik di tingkat kabupaten/kota untuk merekrut perempuan, menentukan daerah pemilihannya dan memberi nomor urut dengan mendasarkan pada visi, misi dan tujuan partai politik.

Proses *policy delivery system* memudahkan upaya mencapai target kuota 30% pada tiap daerah pemilihan di level DPR RI, DPR provinsi dan DPR kabupaten/kota. Tetapi perbedaan level daerah pemilihan membawa konsekuensi pada perbedaan proses partai politik dalam menyusun *policy delivery system*. Oleh karena itu dalam penelitian ini maka para pengurus partai politik di tingkat daerah yang akan melakukan *policy delivery system* dan hasilnya akan dilaksanakan untuk mencapai target kebijakan.

Sementara itu pelaksana kebijakan lainnya yang dikaji oleh penelitian ini adalah KPUD Kabupaten Jember. KPUD Kabupaten Jember yang menjadi kepanjangan tangan KPU (pusat) tidak melaksanakan proses *policy delivery system*. Proses *policy delivery system* telah dilakukan oleh KPU pusat dan hasilnya adalah PKPU No. 7/2013. Implementasi PKPU No. 7/2013 menjadi tanggung jawab KPU dan seluruh jajarannya termasuk KPUD Kabupaten Jember.

2.6 Kebijakan Keterwakilan Perempuan

Kebijakan keterwakilan perempuan yang berlaku di Indonesia dikenal sebagai kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif (caleg). Kebijakan ini hanya berlaku sementara waktu, hingga tercapai jumlah perempuan yang menjadi anggota legislatif setara dengan jumlah anggota laki-laki. Oleh karenanya, kebijakan ini dikenal pula dengan kebijakan *affirmative action* (tindakan sementara). *Affirmative action* adalah *the encouragement of increased representation of women and minority group*

members, especially unemployment (dorongan peningkatan keterwakilan perempuan dan anggota kelompok minoritas, terutama dalam pekerjaan) (<http://dictionary.reference.com> diakses tanggal 30 Juli 2016). Tindakan afirmatif ditafsirkan pula sebagai tindakan diskriminatif tapi positif, dan disebut "*positive discrimination*". Tindakan ini juga dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan yang sama terhadap pihak-pihak yang selama ini didiskriminasikan. *Positive discrimination* disebut pula "*reverse discrimination*" atau diskriminasi positif bagi siapapun yang pada masa dahulunya termarginalkan dan tidak mempunyai kesempatan yang sama, diberikan perlakuan khusus sehingga pada akhirnya akan tercipta kesempatan yang sama di masa yang akan datang (K. Bertens, 2000:191).

Di lain sisi *affirmative action* (tindakan afirmatif) adalah kebijakan yang diambil dan memiliki tujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender/profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Kebijakan *affirmative action* dimaksudkan untuk memberi keistimewaan pada kelompok tertentu. Sementara itu *affirmative action* dalam konteks keterwakilan perempuan dalam politik, terdiri dari tiga (3) konsep yaitu, pertama, *party quota*, memberi akses pencalonan perempuan yang dilakukan partai politik dalam persentase tertentu dalam daftar caleg; kedua *legislative quota*, konsep ini mirip dengan *quota party*, yakni memberikan akses pencalonan bagi perempuan dalam persentase tertentu oleh seluruh partai politik yang berkontestasi melalui regulasi yang mengikat; dan ketiga *reserved seats*, agak berbeda dengan dua konsep sebelumnya. Konsep ini menjelaskan adanya jaminan

memperoleh kursi di parlemen dalam jumlah atau persentase tertentu bagi perempuan melalui regulasi pemilu. Konsep *party quota* dan *legislative quota* mengintervensi proses memilih dengan menyediakan pilihan yang lebih representatif. Sedangkan konsep *reserved seats* mengintervensi hasil pemungutan suara agar parlemen dipastikan memiliki wakil yang lebih representatif. Dari tiga konsep *quota affirmative*, yang dianut oleh Indonesia adalah kuota dalam partai politik (Mona Lena Krook, 2009).

Sementara itu peraturan perundangan yang terkait dengan pemenuhan hak politik perempuan di Indonesia telah diatur dalam UUD RI Tahun 1945 Pasal 27 I, Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28H ayat (2). Upaya untuk menyetarakan kedudukan perempuan dan laki-laki dalam politik dilakukan melalui penerapan Pasal 55 dan 59 UU Pemilu No. 8/2012.

Pasal 55:

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan.

Pasal 59

- (1) Dalam hal kelengkapan dokumen persyaratan administrasi bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 tidak terpenuhi maka KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon tersebut.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses verifikasi daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diatur dalam Peraturan KPU.

Dasar pijakan lainnya adalah PKPU No. 7/2013. Di dalam PKPU No. 7/2013 memuat pasal-pasal yang berkaitan dengan kewajiban partai politik mencapai target kuota 30%, di antaranya adalah:

Pasal 24:

- (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan:
Surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua Umum/Ketua atau dan Sekretaris Jenderal/Sekretaris atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.
Jumlah bakal calon untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a.
Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b.
 - (a) Penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - (b) Administrasi bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu berkenaan dengan surat keterangan dan surat pernyataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga)

nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

Pasal 27:

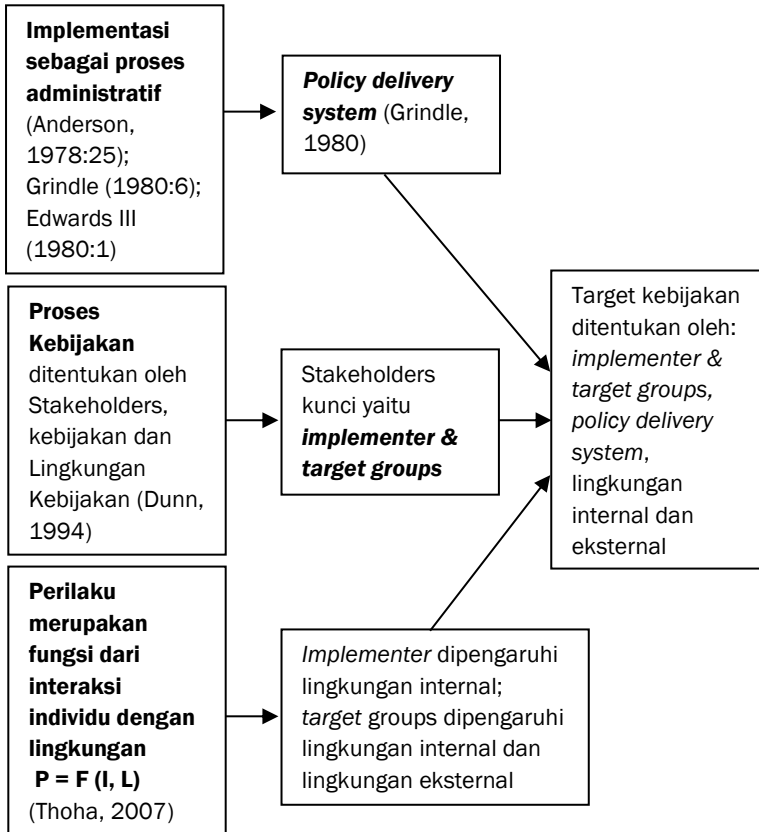
- (1) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dokumen persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon hasil perbaikan selama 7 (tujuh) hari.
 - (a) dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud ayat (1), partai politik tidak memenuhi persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
 - (b) mencoret nama bakal calon dari daftar bakal calon sebagaimana formulir Model BA, dimulai dari nomor urut paling bawah dalam hal jumlah bakal calon yang diajukan melebihi 100% (seratus persen) dari jumlah alokasi kursi dalam suatu daerah pemilihan.
 - (c) menyatakan partai politik tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana Pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).

Berdasarkan Pasal 55 dan Pasal 59 UU Pemilu No. 8/2012 dan Pasal 24 dan 27 PKPU No. 7/2013 maka setiap partai politik yang telah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014 wajib menyusun daftar bakal calon anggota legislatif perempuan sebanyak 30% di tiap-tiap daerah pemilihan. Kedua aturan perundangan ini mengikat seluruh partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014. Jika ada partai politik yang tidak mematuhi maka akan mendapatkan sanksi yaitu tidak diperkenankan menjadi

peserta pemilu di daerah pemilihan yang tidak mencapai kuota 30%. Jadi keberhasilan dari implementasi kedua peraturan perundangan ini berada di tangan KPUD Kabupaten Jember dan partai politik.

2.7 Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan keterwakilan perempuan adalah suatu proses administratif (Anderson, 1978:25; Edwards III, 1980:1; Grindle, 1980:6), yang dilakukan oleh birokrat yang memiliki kewenangan (Sharkansky, 1975: 14; Ripley & Grace A. Franklin, 1986:33) atau disebut dengan *implementer* (Weimar & Vening, 1980). Tetapi pelaksana kebijakan selain birokrat pemerintah, atau *implementer* atau *government official* juga *target groups* (Bressers, 2000, 2001, 2002 dan 2017). Selain yang disebut Bressers, pelaksana kebijakan, menurut Dunn juga meliputi pihak-pihak lain sehingga disebut sebagai para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Dalam konteks penelitian ini para pelaksana kebijakan meliputi KPUD Kabupaten Jember, Partai Politik, Panwaslu, tokoh masyarakat dan lain-lain. Tetapi penelitian ini hanya fokus pada KPUD Kabupaten Jember dan partai politik yang menjadi institusi kunci dalam mencapai target kebijakan. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Sumber: Kompilasi beberapa teori yang digunakan untuk menganalisa fenomena lapangan

Gambar 2.9 Model kerangka pemikiran

Berikut keterangan dari Gambar 2.9. Sebagai proses administratif, proses implementasi kebijakan yang ditentukan membutuhkan *policy delivery system* yang dilakukan oleh para *stakeholders*. *Stakeholders* kunci meliputi *implementer* dan *target groups*. Implementer melaksanakan

policy delivery system dengan menurunkan kebijakan menjadi kebijakan operasional. Kebijakan operasional ini dilaksanakan oleh *target groups*. Namun agar mencapai tujuan kebijakan, kebijakan operasional ini diturunkan menjadi *tools*. *Tools* dihasilkan oleh *target groups* dengan mengakomodir kebijakan operasional yang ditetapkan oleh *implementer* dengan visi, misi dan tujuan serta kebijakan internal *target groups*.

Implementer dalam mengimplementasikan kebijakan dan mencapai target kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan internal. Sedangkan *target groups* dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternal.

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah kualitatif. Secara umum pendekatan kualitatif memiliki asumsi sebagai berikut:

1. Subjektif. Realitas sosial bersifat subjektif dan bervariasi tergantung pada perspektif orang yang terlibat dalam penelitian. Berbeda dengan penelitian positivistik, penelitian kualitatif berpendapat bahwa sebagai bagian dari realitas sosial, peneliti tidak bisa dipisahkan dari objek yang ditelitinya.
2. Bersifat induktif. Peneliti berusaha menjelaskan realitas yang diteliti dalam suatu konteks dan mencoba memberi makna dalam konteks yang lebih luas.
3. Kontekstual. Realitas sosial dipengaruhi oleh banyak faktor, peneliti berusaha mengungkapkan makna di balik fenomena yang ditelitinya.
4. Peneliti merupakan bagian dari pembuat realitas yang diamati, sehingga peneliti dapat mengungkap *insider knowledge* dengan cara melakukan pengumpulan data dalam keadaan yang bersifat natural.

5. Data yang dikumpulkan bersifat naratif hasil observasi maupun wawancara.
6. Penelitian kualitatif selama ini dikaitkan dengan metode pengumpulan data antara lain etnografi, *grounded theory*, studi kasus, penelitian fenomenologi dan penelitian naratif (Creswel, 1994: 12).

Secara teoretis format penelitian kualitatif berbeda dengan penelitian kuantitatif. Perbedaan ini terletak pada kesulitan dalam membuat desain penelitian, karena pada umumnya penelitian kualitatif tidak memiliki pola. Format desain penelitian kualitatif terdiri dari tiga, yaitu format deskriptif, format verifikasi dan format *grounded research*. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan format deskriptif, yaitu penelitian yang memberi gambaran secara cermat mengenai individu atau kelompok tertentu tentang keadaan dan gejala yang terjadi (Koentjaraningrat, 1993: 89). Tetapi peneliti tidak berhenti setelah data deskriptif diperoleh. Peneliti akan melanjutkannya dengan melakukan analisa terhadap seluruh data yang diperoleh sehingga seluruh pertanyaan dalam penelitian ini terjawab.

3.2 Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah para pelaksana implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam Pemilu Tahun 2014 yang meliputi unsur birokrasi pelaksana kebijakan (*implementer*) yaitu lima (5) komisioner KPUD Kabupaten Jember, unsur *target groups* yaitu partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014, yang meliputi para

fungtionaris dari dua belas (12) partai politik, para bakal calon anggota legislatif perempuan yang terpilih menjadi anggota legislatif, sebanyak sepuluh (10) orang dan sebagian bakal calon anggota legislatif perempuan yang tidak terpilih.

3.3 Lokasi Penelitian

Untuk menentukan suatu lokasi penelitian, peneliti mendasarkan pada kriteria jumlah partai politik yang berhasil mendapatkan kursi perempuan di suatu kabupaten. Adapun asumsi yang mendasarinya, partai politik yang berhasil memenangkan suatu kursi perempuan tentulah sejak awal telah menerapkan suatu proses implementasi kebijakan yang tidak sekedar untuk memenuhi target kuota 30% di setiap dapil tetapi sekaligus juga sebagai langkah untuk perempuan memenangkan kursi dalam masa pemilu. Oleh karenanya makin banyak partai politik yang memenangkan kursi perempuan maka diasumsikan proses implementasi kebijakan yang berlangsung tidak main-main.

Dalam rangka mendapatkan informasi berapa jumlah kursi legislatif yang diperoleh suatu partai politik dalam Pemilu Tahun 2014, peneliti mengunjungi laman KPUD-KPUD di eks-wilayah Karesidenan Besuki. Data selengkapnya sebagai berikut:

Tabel 3.1 Partai Politik yang Memenangkan Kursi Perempuan di Eks-Karesidenan Besuki

No	Kabupaten	Perolehan Kursi Perempuan		Total Kursi
		Partai Politik	Jumlah	
1.	Situbondo	PPP	3	9
		PKS	1	
		PDIP	2	
		Gerindra	1	
		PKB	1	
		Golkar	1	
2.	Bondowoso	PDIP	1	2
		Golkar	1	
3.	Lumajang	PKS	1	9
		PAN	1	
		Gerindra	2	
		PKB	1	
		Demokrat	2	
		NasDem	1	
		Hanura	1	
4.	Jember	Nasdem	2	10
		PKB	2	
		PDIP	2	
		Gerindra	1	
		Demokrat	1	
		PAN	1	
		Hanura	1	

Sumber: data sekunder yang diolah

Dari laman KPUD Kabupaten Situbondo peneliti mendapatkan data sebagai berikut: ada lima (5) partai politik yang memperoleh kursi perempuan yaitu PPP, PKS, PDIP, Golkar, PKB dan Gerindra dengan jumlah kursi sembilan (9).

Sedangkan di laman KPUD Kabupaten Bondowoso terlihat hanya ada dua (2) partai politik, yaitu PDIP dan Golkar dengan jumlah kursi dua (2) buah. Laman KPUD Lumajang diperoleh data tujuh partai politik, yaitu PKS, PAN, Gerindra, PKB, Partai Demokrat, Nasdem dan Hanura dengan jumlah kursi sembilan (9). Di Kabupaten Jember, data di laman KPUD memperlihatkan ada tujuh (7) partai politik yang memperoleh kursi perempuan yaitu Nasdem, PKB, PDIP, Demokrat, PAN dan Hanura dengan jumlah kursi sepuluh (10). Berdasarkan data dalam Tabel 3.1, maka peneliti memilih Kabupaten Jember sebagai lokasi penelitian. Jumlah partai politik yang berhasil mendapatkan kursi antara Kabupaten Jember dan Kabupaten Lumajang sama banyaknya yaitu tujuh (7) partai politik, tetapi di Kabupaten Jember perolehan kursinya lebih banyak. Banyaknya kursi perempuan yang diperoleh partai politik sebagaimana asumsi yang telah peneliti utarakan di subbab ini mencerminkan suatu upaya yang sungguh-sungguh dari para pengurus partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga tercapai target kuota 30%. Bahkan dengan keberhasilan bakal caleg dari tujuh (7) partai politik yang terdiri dari Partai Nasdem, PKB, PDIP, Partai Gerindra, Partai Demokrat, PAN dan Partai Hanura menunjukkan suatu upaya dari para tim/badan pemenangan pemilu, para pengurus partai politik dan anggota dewan syuro/syariah yang penuh dengan kesungguhan dan perhitungan. Proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan merupakan proses yang sangat penting karena menjadi penentu kemenangan partai politik dalam masa pemilu. Oleh karena itu tidak mengherankan bila dalam proses

implementasi kebijakan seluruh *stakeholder* pemenangan pemilu di masing-masing partai politik bekerja keras untuk mendapatkan bakal caleg yang menjadi perwakilan partai politik dalam fase pemilihan umum. Proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan diawali oleh proses rekrutmen para calon bakal caleg yang dilanjutkan oleh proses penempatan pada daerah pemilihan (dapil) dan pemberian nomor urut. Hasil akhir dari proses implementasi kebijakan adalah diperolehnya daftar bakal caleg perempuan yang memenuhi target kuota 30%. Daftar ini setelah dilengkapi oleh dokumen pendukung yang terkait dengan bakal caleg yang direkrut oleh masing-masing partai politik kemudian diserahkan kepada KPUD Kabupaten Jember untuk diverifikasi.

3.4 Sumber Data

Data utama dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung oleh peneliti dari informan melalui wawancara mendalam. Data primer yang berhasil dihimpun oleh peneliti antara lain meliputi:

1. Data tentang pengalaman informan sebagai pengurus partai/tim pemenangan pemilu dalam merekrut perempuan guna memenuhi target 30% caleg perempuan;
2. Data tentang pengalaman informan ketika didekati oleh partai politik dan selanjutnya direkrut oleh partai politik;

3. Data tentang pengalaman informan ketika berpindah ke partai politik lain, dalam rangka agar masuk dalam daftar bakal calon anggota legislatif;
4. Data tentang pengalaman informan ketika melakukan pendekatan kepada para kader, non kader/simpatisan hingga memenuhi target 30%;
5. Data tentang pengalaman informan dalam menentukan daerah pemilihan (dapil), memberi nomor urut dan menyusun daftar bakal calon anggota legislatif;
6. Data tentang pengalaman informan sebagai anggota KPUD Kabupaten Jember yang menjadi petugas bimbingan teknis dalam mendampingi partai politik mengimplementasikan kebijakan.

Sedangkan data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh peneliti secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain) sehingga peneliti tinggal mencari dan mengumpulkan. Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan (Silalahi, 2003, hal. 57). Adapun data sekunder yang berhasil dihimpun oleh peneliti berupa:

1. Data hasil implementasi kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai caleg dalam pemilu tahun 2004, 2009 dan 2014;
2. Data bakal calon anggota legislatif perempuan dalam pemilu tahun 2014;
3. Data platform, visi dan misi partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014;

4. Pemberitaan seputar implementasi kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam media cetak maupun *online*;
5. Hasil penelitian terdahulu dan dokumen UU No. 2/2012, PKPU No. 7/2013 dan sumber pustaka lainnya yang mendukung.

3.5 Teknik Penentuan Informan

Informan penelitian merupakan orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian (Moleong, 2001, hal. 90). Peneliti menggunakan istilah informan untuk narasumber dalam penelitian ini dan bukan responden penelitian sebagaimana lazim digunakan dalam penelitian kuantitatif. Dalam menentukan informan, peneliti menggunakan cara *purposive* yang merupakan teknik penentuan informan sebagai sumber data dengan mendasarkan pada ciri-ciri tertentu (Sugiyono, 2003, hal 78). Para informan yang dipilih adalah mereka yang memang diasumsikan memiliki informasi yang cukup memadai khususnya terkait dengan permasalahan yang diteliti. Pertimbangan lainnya adalah kesediaan informan untuk diwawancarai. Adapun jumlah informan tergantung pada kebutuhan data yang diperlukan hingga mencapai titik jenuh (Laurence, 2003, hal. 30-31).

Jadi upaya pemenuhan informan ditentukan berdasarkan fokus penelitian penelitian ini. *Implementer* yang memiliki kewenangan mengimplementasikan kebijakan

secara administratif sudah ditentukan oleh UU Pemilu No. 8/2012, yaitu pada Pasal 52 ayat (1) & (2) dan Pasal 58 ayat (3) yang terurai sebagai berikut:

Pasal 52

- (2) Partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
- (3) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal

Pasal 58

- (4) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.

Sesuai dengan kutipan di atas, maka informan terdiri dari partai politik dan KPUD Kabupaten Jember. Informan dari partai politik terdiri dari fungsionaris partai politik yang berhasil memenangkan kursi perempuan dalam lembaga legislatif dan yang tidak memenangkan. Informan lainnya adalah petugas dari partai politik yang menjadi anggota tim/badan pemenangan pemilu, anggota dewan syuro/syariah, para caleg perempuan yang berhasil dan tidak berhasil memenangkan kursi legislatif. Berikut ini tabel informan dalam penelitian ini:

Tabel 3.2 Informan Penelitian

No	Kategori Informan	Informasi yang Diperlukan	Jenis Informan
1.	<i>Target groups</i> (partai politik)	Proses implementasi kebijakan	15 fungsionaris partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 termasuk tim pemenang pemilu
2.	Calon anggota legislatif perempuan	Pengalaman caleg perempuan dalam mengikuti mekanisme implementasi kebijakan keterwakilan perempuan	10 orang caleg perempuan terpilih dan 3 caleg tidak terpilih
3.	<i>Implementer</i> (KPUD Kabupaten Jember)	Prosedur pendaftaran caleg, proses bimbingan teknis pencalegan, mekanisme verifikasi administrasi dan faktual terhadap bakal caleg	3 orang komisioner, seorang sekretaris KPUD, 4 orang bagian administrasi

Sumber: Data primer yang diolah

Kepada masing-masing pengurus partai politik, peneliti menyampaikan surat permohonan izin wawancara. Selain melalui surat permohonan, peneliti juga menghubungi pengurus melalui Whatsapp dan telepon. Dari dua belas (12) partai politik yang telah peneliti hubungi hanya tiga fungsionaris dari tiga partai politik yaitu ketua PAN, PDIP dan PKS yang bersedia peneliti temui secara langsung. Pengurus partai politik lainnya mendelegasikan kepada tim pemenangan pemilu/sekretaris ataupun pengurus lainnya.

Seluruh partai politik pada akhirnya berhasil peneliti temui, meskipun masing-masing partai politik hanya diwakili oleh 1-2 orang. Peneliti juga mewawancarai para bakal caleg yang berhasil memenangkan kursi legislatif dalam Pemilu Tahun 2014. Ada sepuluh orang bakal caleg perempuan yang berhasil memenangkan kursi legislatif, mereka berasal dari tujuh partai politik yaitu Partai Nasdem (2 orang), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (1 orang), PDIP (2 orang), Partai Gerindra (2 orang), Partai Hanura (1 orang), PKB (2 orang). Kesepuluh orang ini, peneliti jadikan sebagai informan. Namun agar peneliti mendapatkan gambaran informasi yang komprehensif, peneliti juga menghubungi bakal calon anggota legislatif perempuan yang tidak terpilih untuk diwawancarai. Namun ketika peneliti hubungi, hanya bakal calon anggota legislatif perempuan dari PKS yang bersedia diwawancarai.

Informan berikutnya adalah komisioner KPUD Kabupaten Jember yang memiliki kewenangan dalam mengimplementasikan kebijakan (*implementer*). Kewenangan KPUD Kabupaten Jember adalah melakukan verifikasi

terhadap dokumen bakal calon anggota legislatif yang telah diserahkan oleh partai politik. Kewenangan ini menjamin kebijakan keterwakilan perempuan benar-benar diimplementasikan oleh partai politik. Kewenangan verifikasi KPUD Kabupaten Jember menjadi sarana untuk membuktikan apakah tiap-tiap partai politik benar-benar sudah mencapai target yang telah ditentukan oleh peraturan perundangan. Peran ini dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember dalam konteks sebagai penyelenggara pemilu di Kabupaten Jember.

Untuk keperluan mendapatkan data, peneliti menghubungi komisioner KPUD Kabupaten Jember pada periode tahun 2009-2014. Dari lima orang komisioner, tiga orang menyatakan bersedia diwawancarai. Wawancara berlangsung di kantor KPUD, di rumah peneliti dan di Kampus Universitas Muhammadiyah Jember. Wawancara inipun berlangsung berkali-kali hingga semua data yang peneliti ingin ketahui terpapar secara jelas. Peneliti juga menemui salah seorang komisioner KPUD Kabupaten Jember periode tahun 2014-2019. Pada pemilu tahun 2014, informan adalah anggota Panwaslu. Data yang peneliti konfirmasi terkait dengan pelanggaran yang dilakukan KPUD Kabupaten Jember pada Pemilu tahun 2014. Selanjutnya peneliti juga melakukan wawancara dengan Sekretaris KPUD Kabupaten Jember periode 2014-2019 dan empat (4) orang petugas administrasi. Wawancara dilakukan dalam rangka mendapatkan penjelasan terkait salinan dokumen keputusan KPU tentang peserta pemilu dan persyaratan-persyaratan lainnya. Staf administrasi (dua orang) yang berhasil peneliti

wawancarai juga pernah turut dalam kegiatan verifikasi yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Jember.

Selanjutnya untuk mengkonfirmasi data yang peneliti peroleh dari para bakal calon anggota legislatif yang telah terpilih sebagai anggota legislatif peneliti melakukan konfirmasi dengan tim/badan pemenang pemilu dari partai politik yang bersangkutan. Meskipun ketika peneliti hubungi tidak seluruh tim/badan pemenang pemilu bersedia untuk diwawancarai. Dari tujuh partai politik yang berhasil memenangkan kursi legislatif hanya dua anggota tim/badan pemenang pemilu dari dua partai politik yaitu Partai Demokrat dan Partai Nasdem yang bersedia diwawancarai.

Upaya konfirmasi data juga peneliti lakukan dengan menemui anggota keluarga dari salah seorang informan berinisial NM yaitu Bapak Made Dange. Dari Bapak Made Dange, peneliti mendapatkan informasi tentang awal mula berdirinya PDIP di Kabupaten Jember. Peneliti juga mendapatkan informasi tentang cara pandang PDIP terhadap target kuota 30% yang harus dipenuhi oleh setiap partai politik.

Anggota keluarga informan lainnya yang peneliti temui selain Bapak Made Dange, adalah istri dari informan M yang menjadi ketua PKS. Istri informan M yang berinisial D, pernah menjadi Ketua Bidang Wanita (Bidwan), yang kemudian diteruskan oleh informan Y. Dari D peneliti mendapatkan gambaran tentang dinamika pemilu raya internal yang sudah mentradisi. Sayangnya anggota keluarga dari informan lainnya relatif sukar peneliti temui.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui berbagai cara antara lain melalui wawancara mendalam dan studi literatur. Langkah awal yang peneliti lakukan adalah mencari informasi tentang alamat dan nomor HP para informan utama yang bisa dihubungi. Berdasarkan data ini, peneliti menghubungi para informan utama dan menjadwalkan kesediaan waktu mereka dalam menerima peneliti. Pertemuan dengan para informan, ada kala diselenggarakan di rumah atau di ruang kerja informan yang berada di Gedung DPRD atau ditempat lain yang disepakati antara peneliti dan informan. Pertemuan dengan para informan tidak cukup hanya sekali tetapi beberapa kali hingga pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini terjawab. Dari dua belas partai politik yang peneliti tetapkan sebagai informan, tiga partai politik yaitu PPP, PBB dan PKPI sulit dihubungi. Peneliti sudah mencoba menghubungi melalui telepon maupun Whatsapp, tetapi tidak ada respons. Kantor PPP yang terletak di Jalan Karimatapun selalu tutup. Pengurus PBB dan PKPI juga sulit dikontak. Hingga penelitian ini selesai dilakukan, hanya sembilan fungsionaris partai politik yang bisa diwawancarai. Selain para fungsionaris, peneliti juga menemui para tim pemenangan pemilu, meskipun tidak seluruh anggota tim bersedia ditemui.

Peneliti juga melakukan wawancara dengan komisioner KPUD Kabupaten Jember. Dari lima orang komisioner periode tahun 2009-2014, hanya tiga orang yang peneliti wawancarai. Mereka adalah ketua komisioner

periode 2009-2014 yang berinisial K. Seorang komisioner berinisial Rh yang bertugas menyelenggarakan bimbingan teknis terhadap partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan hingga jumlah caleg di masing-masing dapil mencapai 30%. Komisioner lainnya berinisial I. Masing-masing komisioner ini memberikan informasi terkait dengan tugas masing-masing selama menjadi komisioner. Dua orang komisioner lainnya sulit dihubungi. Bahkan hingga penelitian ini selesai dilaksanakan kedua komisioner ini tidak bisa peneliti wawancarai.

Informan tambahan lainnya adalah dua orang tenaga administratif di kantor KPUD Kabupaten Jember. Dari dua orang informan tambahan ini, peneliti mendapatkan informasi tentang peran KPUD Kabupaten Jember dalam implementasi kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai caleg.

Sementara itu, hasil wawancara kadang kala tidak selalu memberi keyakinan pada penulis. Oleh karena itu, peneliti menggunakan cara lain agar mendapatkan informasi yang meyakinkan. Cara yang penulis gunakan adalah dengan bertanya ulang pada informan. Pertanyaan yang peneliti ajukan tentu berbeda dengan pertanyaan yang sebelumnya meskipun substansi yang ditanyakan sama. Selain terhadap informan utama, verifikasi data juga peneliti lakukan terhadap informan pendukung hingga peneliti memperoleh keyakinan. Cara ini ternyata cukup efektif untuk mendapatkan data yang akurat.

Data sekunder peneliti peroleh dari buku, laporan penelitian, maupun dari media *on line* (*e-book, journal on*

line). Penelusuran data sekunder ini besar manfaatnya bagi peneliti. Peneliti mendapatkan informasi terkait dengan kajian teori evaluasi implementasi kebijakan, peran aktor maupun sub aktor dalam proses implementasi kebijakan. Peneliti juga memperoleh informasi tentang studi kebijakan implementasi kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai caleg pada saat pemilu tahun 2004 dan 2009. Kajian pada dua pemilu ini penting sebagai perbandingan bagi implementasi kebijakan dalam periode pemilu tahun 2014.

3.7 Instrumen Penelitian

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri (*human instrument*) yang bertindak sebagai perencana dan pelaksana dalam pengumpulan data, melakukan analisis, menafsirkan data dan menyusun laporan penelitian. Sebagai instrumen penelitian, peneliti berupaya keras memahami proses implementasi kebijakan dari sudut pandang pelaksana kebijakan yang mendapatkan kewenangan dari peraturan perundangan yang berlaku (KPUD Kabupaten Jember) dan dari sudut pandang kelompok sasaran kebijakan (dalam hal ini partai politik). Peran partai politik adalah mewujudkan target kuota 30%. Berdasarkan peran yang dilakukannya inilah partai politik adalah juga menjadi pelaksana kebijakan. Pemahaman peneliti ini penting terutama untuk mendapatkan alur proses implementasi kebijakan yang tengah berlangsung sekaligus untuk mengetahui siapa saja yang turut mendukung tercapainya target kuota 30%. Dari pemahaman ini peneliti mengenali siapa saja yang menjadi

sumber informasi utama dan sumber informasi tambahan yang harus didekati dalam rangka mendapatkan informasi tentang proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan. Bahkan melalui upaya ini, peneliti mengetahui suatu informasi perlu mendapatkan pendalaman lebih lanjut, sedangkan informasi lainnya sudah mencukupi.

3.8 Teknik Analisis Data

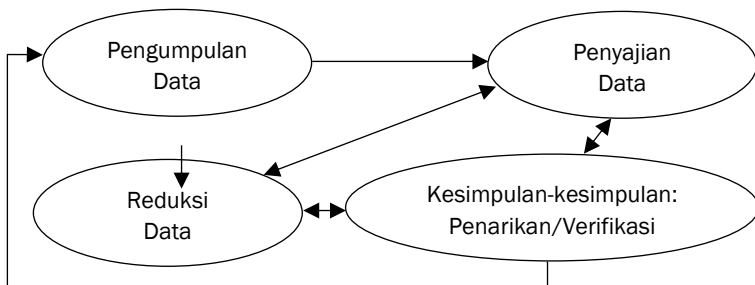
Analisis data dan interpretasi teoretis yang peneliti lakukan, secara sistematis merujuk pada rumusan permasalahan yang telah dikemukakan di bab terdahulu. Proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan adalah proses administratif yang harus dilalui oleh para pelaksana kebijakan sehingga tercapai target kuota 30%. Para pelaksana kebijakan sendiri terdiri dari dua yaitu KPUD Kabupaten Jember yang memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundangan (*implementer*) dan partai politik yang menjadi sasaran kebijakan (*target groups*). Kedua pelaksana kebijakan ini menjalani proses implementasi kebijakan secara berbeda. Oleh karena itu analisis peneliti lakukan dalam dua bagian terutama untuk menjelaskan proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember dan proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh partai politik.

Data yang diperoleh dari hasil wawancara dengan informan peneliti dalam sehingga mendapatkan gambaran yang utuh tentang proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh dua pelaksana kebijakan tersebut. Data

kemudian peneliti pilah-pilah hingga menjadi satuan yang dapat dikelola, membuat sintesa, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang perlu dipelajari lebih tekun lagi dan memutuskan apa yang perlu disampaikan pada orang lain (Bogdan dan Biklen, 1982 dalam Moleong, 2007).

Adapun analisa data yang peneliti lakukan adalah melalui langkah-langkah kondensasi data, penyajian data (*display data*), penarikan kesimpulan atau verifikasi (Miles, M. B., Huberman, A. M. Saldane, 2014). Proses verifikasi khususnya peneliti lakukan dengan mengkonfirmasi data yang peneliti peroleh dengan informan lain yang memahami permasalahan.

Adapun proses analisis data jika digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Miles MB, Huberman, AM Saldame (2014: 14)

Gambar 3.1 Proses Analisa Penelitian

Kondensasi data adalah proses mengumpulkan informasi, menyederhanakan informasi, memilih hal-hal pokok dan memfokuskannya pada hal-hal penting, mencari tema atau pola dari laporan atau data yang diperoleh di lokasi penelitian dan selanjutnya dilakukan abstraksi. Proses ini berlangsung berulang-ulang. Peneliti mengupayakannya dengan memadukan data yang diperoleh dari berbagai informan dan sumber data sekunder hingga membentuk narasi yang menjawab rumusan permasalahan. Selanjutnya peneliti melakukan *peer debriefing* dengan beberapa dosen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Jember untuk mendapatkan penajaman-penajaman analisis di beberapa bagian yang tidak peneliti pahami.

Hasil dari diskusi *peer debriefing* ini peneliti tuangkan dalam draf laporan hasil penelitian. Draf ini kemudian peneliti sampaikan kepada promotor dan co-promotor untuk dikritisi. Selanjutnya berdasarkan draf inilah, promotor dan co-promotor melakukan klarifikasi dengan peneliti. Proses ini berlangsung subbab demi subbab, bab demi bab hingga ditemukan pola, tema bahkan hubungan persamaan, antara satu fenomena dengan fenomena lainnya dan akhirnya kesimpulan. Pada awalnya kesimpulan ini masih tentatif, kabur dan masih diragukan kebenarannya. Oleh karenanya peneliti terus berupaya menyempurnakan dengan menambah data dan melakukan verifikasi terus menerus hingga diperoleh abstraksi (Miles, *et al.*, 2014).

3.9 Keabsahan Data

Hasil penelitian sudah barang tentu tidak boleh mengandung keraguan. Karena itu, data yang digunakan hendaknya absah. Data yang absah atau kredibel adalah data yang valid atau dapat dipercaya. Data yang kredibel akan didapat, melalui kegiatan verifikasi terhadap setiap informasi yang diperoleh dengan cara membandingkan informasi yang satu dengan informasi yang lain. Selain itu informasi yang sudah diyakini kebenarannya diverifikasi dengan data sekunder yang dimiliki oleh peneliti.

Seluruh informasi yang peneliti peroleh dari informan utama maupun informan pendukung peneliti verifikasi tanpa perkecualian. Data dari komisioner KPUD Kabupaten Jember periode tahun 2009-2014, peneliti verifikasi dengan data yang terdapat di undang-undang. Data lain yang diverifikasi dengan informan pendukung. Data partai politik peneliti verifikasi dengan data yang diperoleh dari informan yang menjadi anggota legislatif periode 2014-2019. Mereka menjadi bakal caleg perempuan dalam Pemilu Tahun 2014.

Proses verifikasi yang dilakukan peneliti dipermudah oleh pengalaman peneliti sebagai caleg nasional PKS pada saat pemilu tahun 2004. Meskipun peneliti tidak terpilih, peneliti masih menjalin komunikasi dengan pengurus dari beberapa partai politik. Hubungan ini besar manfaatnya ketika peneliti melakukan pengecekan atas informasi yang peneliti peroleh dari informan utama maupun pendukung.

Upaya lain untuk verifikasi data dilakukan dengan kegiatan *peer debriefing*. Kegiatan ini dilakukan dengan

memaparkan hasil penelitian di hadapan para mahasiswa S3 Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember. Pemaparan ini dilakukan setelah peneliti menyusun temuan data lapangan pada tanggal 11 Juni 2016. Kegiatan ini memberikan tiga (3) manfaat kepada peneliti, yaitu: (1) peneliti mendapatkan masukan tentang unit analisis dari penelitian yang harus diperjelas; (2) tentang konsistensi tiap-tiap bab dalam menggunakan pendekatan kualitatif; (3) berkenaan dengan format penulisan yang peneliti gunakan. Peserta menyarankan agar peneliti membaca buku “Agama Jawa” yang ditulis oleh Clifford Geertz. Buku tersebut memberikan inspirasi tentang gaya penulisan pada peneliti.

Selain dengan teman-teman sesama mahasiswa S3, peneliti juga memaparkan hasil penelitian kepada teman-teman sejawat di Prodi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jember. Acara yang diselenggarakan secara panel ini juga melibatkan dua teman dosen yang juga sedang menuntut ilmu di Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember, yaitu Edhi Siswanto S.Ip, M.Si dan Baktiawan Nusanto, S.Ip, M.Si. Acara yang diselenggarakan pada tanggal 25 Agustus 2016 ini telah memberikan masukan cukup berharga bagi peneliti khususnya terkait dengan penyempurnaan dalam memaknai data yang diperoleh peneliti dari lapangan.

Diskusi secara intensif juga penulis lakukan dengan salah seorang dosen dari Prodi Ilmu Administrasi, yaitu Bapak Drs. Supranoto, M.Si. Beliau mengingatkan bahwa

ruang lingkup penelitian berada dalam Ilmu Administrasi sehingga data yang peneliti peroleh hendaknya dimaknai dalam perspektif Ilmu Administrasi.

Ketajaman analisis juga peneliti dapatkan dari kegiatan diskusi dengan para dosen S3 yang pernah menjadi penguji proposal dan penguji ujian kelayakan khususnya Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si dan Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si, Ph. D. Beliau berdua sangat ahli di bidang masing-masing. Dari beliau berdua peneliti mendapatkan masukan yang cukup berharga untuk kesempurnaan penelitian ini.

Informasi berharga tidak cukup hanya dengan melakukan diskusi ataupun kegiatan *peer debriefing*. Ini artinya peneliti harus melakukan upaya dengan melakukan perpanjangan waktu penelitian agar mendapatkan data yang akurat. Perpanjangan waktu penelitian dilakukan untuk meningkatkan kepercayaan atau kredibilitas data. Untuk itu, peneliti kembali ke lapangan dengan melakukan wawancara dengan informan atau informan lain yang baru. Kegiatan ini sekaligus menjadi upaya peneliti untuk mendalami data yang sebelumnya peneliti peroleh.

Metode uji keabsahan dilakukan melalui pengecekan data dari berbagai sumber dengan teknik triangulasi. Teknik triangulasi yang digunakan dalam penelitian ada tiga (4), yaitu triangulasi data, pengamat, metode dan teori (Moleong, 2006: hal 330).

Triangulasi data adalah salah satu metode yang peneliti gunakan untuk mendapatkan data yang akurat. Peneliti menggunakan berbagai sumber data seperti dokumen, arsip,

hasil wawancara, hasil observasi atau juga dengan mewawancarai lebih dari satu informan yang dianggap memiliki sudut pandang yang berbeda. Metode ini agak rumit, sebabnya adalah peneliti harus menemukan informan dengan sudut pandang yang berbeda. Kesulitan ini segera teratasi, yakni setelah peneliti menemukan informan dari partai politik yang tidak memenangkan kursi perempuan dalam pemilu. Informan yang memiliki sudut pandang berbeda juga peneliti peroleh dari para bakal calon anggota legislatif yang tidak terpilih.

Metode verifikasi berikutnya adalah melalui triangulasi pengamat. Adanya pengamat di luar peneliti yang turut memeriksa hasil pengumpulan data. Promotor dan co-promotor dalam penelitian ini bertindak sebagai pengamat (*expert judgement*) yang memberikan masukan terhadap hasil pengumpulan data. Merekalah yang membimbing peneliti dalam melakukan kegiatan ilmiah ini.

Peneliti juga memanfaatkan teknik analisa kasus negatif untuk mendapatkan kebenaran informasi. Metode ini pada dasarnya menekankan peneliti mencari data yang berbeda atau bertentangan dengan data yang telah ditemukan. Bila tidak ada data yang berbeda atau bertentangan dengan temuan maka data dianggap sudah dapat dipercaya. Selama penelitian berlangsung peneliti menghubungi lawan-lawan politik dari caleg baik dari yang separtai maupun dari partai yang berbeda.

Selanjutnya peneliti juga menggunakan teknik triangulasi teori yaitu membandingkan teori yang satu dengan teori lainnya. Proses ini diperkuat oleh hasil temuan

penelitian ini sehingga menjadi kritisi terhadap teori yang ada dan berakhir dengan potensi munculnya teori baru.

Teknik *member check* yaitu pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada sumber data. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh sumber data. Jika data yang ditemukan disetujui oleh sumber data berarti data tersebut valid, sehingga semakin kredibel atau dapat dipercaya. Informasi tentang proses rekrutmen perempuan untuk dijadikan caleg agar memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu yang dilakukan oleh partai politik apakah diputuskan oleh seorang fungsionaris partai ataukah oleh peran dari beberapa orang fungsionaris partai. Informasi ini penting untuk mengetahui pihak yang memiliki otoritas kuat dalam membuat keputusan dalam merekrut perempuan. Untuk keperluan ini peneliti menyelenggarakan wawancara mendalam terhadap informan yang terdiri dari *implementer* (komisioner KPUD Kabupaten Jember), *target groups* (yang terdiri fungsionaris dari dua belas partai politik), para caleg perempuan yang terpilih, beberapa orang caleg yang tidak terpilih dan para tim pemenang pemilu dari beberapa partai politik. Wawancara mendalam tidak hanya peneliti lakukan sekali atau dua kali melainkan berkali-kali hingga peneliti benar-benar yakin bahwa informasi yang peneliti peroleh sesuai dengan fenomena yang terjadi.

Teknik keabsahan data lain yang diterapkan dalam penelitian ini adalah *transferability* (validitas eksternal) yaitu menunjukkan derajat ketepatan atau dapat diterapkannya hasil penelitian pada situasi dan keadaan yang memiliki

karakteristik sama dengan yang diteliti. Proses *transferability* tidak dilakukan oleh peneliti, melainkan oleh peneliti lain yang tertarik melanjutkan penelitian ini. Proses *transferability* didasarkan pada abstraksi hasil penelitian ini.

Hal yang patut dipahami ketika hendak melakukan proses *transferability* adalah bahwa kebijakan keterwakilan perempuan yang menjadi fokus penelitian ini adalah kebijakan yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No. 7/2013 dan diimplementasikan oleh *implementer* (KPU Kabupaten Jember) dan kelompok sasaran kebijakan *target groups* (dua belas partai politik). Selain itu penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Jember yang memiliki kultur pendalungan dan kultur pesantren.

Sementara di sisi yang lain fakta bahwa *target groups* adalah partai politik yang menjadi peserta pemilu dan memiliki kepentingan untuk memenangkan kursi legislatif dari para bakal caleg yang diusungnya. Kepentingan ini telah melahirkan kebijakan di masing-masing partai politik ketika mengupayakan terwujudnya target kebijakan. Oleh karena itu, dalam proses *transferability* hendaknya juga mempertimbangkan aspek pelaksana kebijakan yang memiliki kepentingan dan konteks kultur kebijakan di mana kebijakan keterwakilan perempuan ini diimplementasikan.

3.10 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan melalui dua tahap, yaitu perencanaan dan persiapan. Tahap perencanaan dilakukan dengan menuangkannya dalam proposal penelitian.

Sedangkan tahap persiapan dilakukan berdasarkan proposal yang telah peneliti susun. Dalam proposal penelitian tercantum bahwa penelitian ini dilakukan melalui metode deskriptif kualitatif sedangkan pencarian data dilakukan dengan melalui wawancara mendalam terhadap para nara sumber/informan yang telah ditentukan. Nara sumber dipilih berdasarkan objek dan subjek yang diteliti.

Adapun objek penelitian adalah proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan di Kabupaten Jember. Sedangkan subjek penelitian adalah *stakeholders* kebijakan keterwakilan perempuan yaitu yang terdiri *implementer* dan *target groups*. Oleh karenanya informan terdiri dari *implementer* yaitu komisioner KPUD Kabupaten Jember yang memiliki kewenangan formal. Sedangkan subjek penelitian lainnya adalah *target groups* yaitu partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 dan menjadi sasaran kebijakan. Berdasar data ini maka peneliti menghubungi para komisioner KPUD Kabupaten Jember pada periode tahun 2009-2014 dan para fungsionaris partai politik serta para calon anggota legislatif.

Ketika melakukan tahap persiapan, peneliti berkeyakinan bahwa seluruh proses akan berjalan sesuai dengan yang direncanakan. Karena data tentang komisioner KPUD Kabupaten Jember dalam Pemilu Tahun 2014 sudah tersedia di Kantor KPUD, begitu pula alamat partai politik dan para calon anggota legislatif tersedia di KPUD Kabupaten Jember. Dari data resmi yang tercatat di bagian administratif KPUD Kabupaten Jember, peneliti membuat perencanaan

tentang pihak-pihak siapa saja yang akan peneliti hubungi sebagai informan.

Informan dari unsur komisioner KPUD Kabupaten Jember yang bisa dihubungi terbatas. Dari lima orang anggota komisioner, yang bersedia peneliti wawancarai hanya tiga orang, yaitu Ibu Ketty Setyorini, Bapak Itok Wicaksono dan Bapak Rohan, sedangkan Bapak Gogot Suryobaskoro, tidak bisa dihubungi karena bertugas sebagai komisioner KPU Jawa Timur, selanjutnya Bapak Hanan Kukuh Ratmono telah meninggal dunia. Peneliti juga melibatkan komisioner KPUD Kabupaten Jember periode 2014-2019, yaitu Bapak Syaiin dan karyawan bagian administrasi yaitu Ibu Siti, dan seorang petugas yang mengurus dokumen yang disimpan di perpustakaan. Meskipun peneliti melibatkan komisioner KPUD Kabupaten Jember periode tahun 2014-2019 dan petugas administrasi serta petugas perpustakaan tampaknya proses triangulasi akan berbeda halnya jika seluruh komisioner berhasil peneliti wawancarai. Data yang peneliti peroleh menjadi terbatas, sehingga untuk melengkapinya peneliti menggunakan sumber-sumber sekunder.

Sementara itu ketika melakukan persiapan untuk mendapatkan informan dari *target groups* yaitu dua belas (12) partai politik yang menjadi sasaran kebijakan peneliti melakukannya dengan melacak data yang tersedia di KPUD Kabupaten Jember. Peneliti menemukan alamat partai politik tetapi alamat lengkap atau nomor *handphone* dari para fungsionaris dan para calon anggota legislatif tidak seluruhnya peneliti peroleh. Beberapa kantor partai politik sudah kosong atau tidak ada aktifitas. Salah satu di antaranya

adalah kantor PPP selain tidak ada aktifitas juga sebagian areal perkantornya telah dimanfaatkan untuk toko. Penjaga toko juga tidak bisa memberi informasi yang jelas terkait dengan alamat para fungsionaris. Pemilik toko tampaknya telah mengontrak dari PPP. Sedangkan yang ada di toko sehari-harinya adalah pekerja yang dipekerjakan oleh pemilik toko.

Peneliti tidak berputus asa meskipun data informan terbatas, peneliti tetap berusaha mendapatkan data informan dari pendamping anggota legislatif yang ada di DPRD Kabupaten Jember. Dari salah seorang pendamping anggota legislatif yaitu Bapak Arifin, peneliti mendapatkan nomor *handphone* beberapa nama anggota legislatif. Informasi ini menjadi modal bagi peneliti untuk menghubungi informan dan menanyakan kesediaan yang bersangkutan untuk diwawancarai.

Nomor *handphone* (HP) informan lainnya peneliti dapatkan dengan bertanya pada salah seorang komisioner KPUD periode 2014-2019 yang pada Pemilu Tahun 2014 menjadi anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yaitu Bapak Syaiin. Tetapi yang bersangkutan hanya memiliki nomor *handphone* (HP) beberapa anggota legislatif dan beberapa nomor *handphone* (HP) fungsionaris dari beberapa partai politik. Berdasarkan data ini, peneliti menghubungi mereka. Tetapi hanya sebagian anggota legislatif dan sebagian fungsionaris partai politik saja yang bisa dihubungi dan bersedia diwawancarai. Dari dua belas (12) partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 hanya sepuluh (10) partai politik yang menyatakan bersedia diwawancarai.

Namun ketika peneliti benar-benar menghubungi untuk yang kedua kalinya dan bermaksud mengadakan perjanjian untuk melakukan wawancara, beberapa pengurus partai politik khususnya yang tidak memiliki wakil di DPRD Kabupaten Jember secara halus menyatakan penolakan. Pada umumnya mereka tidak menjawab telepon/SMS/WA dari peneliti, sehingga peneliti tidak bisa menentukan kapan pertemuan bisa diselenggarakan. Pada hari yang berbeda, peneliti masih berusaha melakukan komunikasi dengan informan/narasumber yang sama. Upaya menjalin komunikasi ini, peneliti ulangi hingga tiga kali. Tetapi sebanyak itu pula, telepon/SMS/WA peneliti tidak mendapatkan respons. Bila mendapatkan gejala penolakan halus seperti ini, maka peneliti tidak lagi meneruskan upaya untuk menghubungi. Meskipun demikian peneliti merasa beruntung, karena tujuh partai politik yang memiliki wakil perempuan di DPRD Kabupaten Jember menyatakan bersedia untuk diwawancarai. Namun di antara partai-partai tersebut ada yang hanya diwakili oleh para anggota legislatifnya atau salah seorang tim suksesnya. Peneliti cukup beruntung karena di antara partai politik yang calon anggota legislatifnya tidak terpilih ada satu partai politik (PKS) bersedia untuk diwawancarai. Bahkan dari PKS, selain fungsionaris partai, ada dua calon anggota legislatif perempuan yang bersedia peneliti wawancara. Selain dari PKS ada dua (2) orang calon anggota legislatif tidak terpilih yang berhasil peneliti hubungi dan wawancara yaitu seorang dari PDIP dan seorang lagi dari Partai Demokrat. Idealnya peneliti juga mewawancarai empat (4) fungsionaris partai politik dan calon anggota legislatif lainnya yang tidak terpilih. Tetapi fungsionaris maupun para

calon anggota legislatif dari keempat partai politik ini tidak menjawab WA/SMS dan telepon peneliti. Kondisi ini menjadikan penelitian ini mengalami keterbatasan khususnya dalam hal narasumber. Data terkait implementasi kebijakan keterwakilan perempuan hanya peneliti peroleh dari sepuluh (10) anggota legislatif, empat (4) orang calon anggota legislatif tidak terpilih, dua (2) orang tim sukses, seorang fungsionaris partai politik yang calon anggota legislatifnya tidak terpilih. Lima (5) orang fungsionaris partai politik yang calon anggota legislatifnya terpilih.

Keterbatasan informasi ini peneliti sadari betul, oleh karena itu untuk mendapatkan akurasi data, peneliti juga menggunakan data sekunder yang bersumberkan dari dokumen yang ada di KPUD Kabupaten Jember, situs web masing-masing partai politik dan media *on line*. Selain dari data sekunder, peneliti juga menambah informan dengan melakukan wawancara dengan para aktifis perempuan yang pernah dihubungi oleh partai politik. Informasi dari para aktifis perempuan meskipun terbatas cukup memberi gambaran tentang pola pendekatan yang dilakukan partai politik dalam merekrut bakal calon anggota legislatif. Peneliti juga menghubungi tokoh masyarakat yang menjadi pendiri PDIP di Kabupaten Jember bernama Bapak Made Dange. Beliau adalah orang tua dari salah seorang bakal calon anggota legislatif dari PDIP. Seorang menantu dan seorang putranya pada periode 2014-2019 terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten Jember. Oleh karenanya informasi dari Bapak Made Dange menguatkan informasi yang peneliti peroleh dari informan lainnya, sekaligus menjadi sarana bagi peneliti untuk melakukan triangulasi.

Tetapi tentu saja keseluruhan informasi yang peneliti peroleh dari informan, dan data sekunder tidak akan sesempurna jika peneliti mendapatkan informan dari seluruh partai politik baik dari yang calon anggota legislatifnya terpilih maupun yang tidak terpilih. Bahkan proses trianggulasipun akan bisa dilakukan lebih maksimal. Inilah salah satu keterbatasan yang ada dalam penelitian ini.

Oleh karena itu, peneliti berusaha keras agar data yang peneliti peroleh bisa maksimal. Peneliti berusaha mendapatkan informan dari sumber yang berada di balik keterpilihan para calon anggota legislatif yaitu dari para tim sukses. Sayangnya dari dua belas (12) partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014, peneliti hanya berhasil menghubungi dua orang yaitu dari Partai Nasdem dan Partai Demokrat. Tim sukses lain sukar dihubungi karena para informan dari unsur calon anggota legislatif (ketika penelitian ini diselenggarakan sudah menjadi anggota legislatif) enggan memberikan informasi yang jelas siapa gerakan yang telah membantunya sehingga terpilih sebagai anggota legislatif.

Informasi yang peneliti peroleh dari dua orang tim sukses cukup menguatkan data yang telah diperoleh sebelumnya yaitu yang berasal dari informan anggota legislatif dan fungsionaris partai sehingga bisa menjadi sarana triangulasi. Tetapi karena unsur tim sukses hanya dari dua partai politik maka triangulasi yang terselenggara tidak berlangsung secara maksimal. Meskipun demikian informasi dari dua informan ini cukup memberi gambaran tentang mengapa seorang bakal calon anggota legislatif ditempatkan di suatu daerah pemilihan tertentu dan

mengapa yang lain ditempatkan di daerah lain. Tim sukses Partai Nasdem mewakili unsur partai politik baru yang secara spektakuler berhasil mencapai lima kursi, yaitu yang terdiri dari dua kursi, diperoleh calon anggota legislatif perempuan dan tiga kursi diperoleh calon anggota legislatif laki-laki. Sementara target Partai Nasdem adalah enam (6) kursi. Sedang dari tim sukses Partai Demokrat, peneliti mendapatkan informasi tentang strategi partai politik dalam menghadapi konflik internal terkait dengan rekrutmen dan penempatan bakal calon anggota legislatif.

Data dari tim sukses Partai Nasdem dan Partai Demokrat saling menguatkan dan menjadi dasar untuk melakukan triangulasi. Meskipun data tersebut tidak maksimal tetapi ditambah dengan data yang diperoleh dari informan unsur calon anggota legislatif yang terpilih maupun tidak terpilih, dan juga data dari unsur fungsionaris partai serta data sekunder, triangulasi dapat dilaksanakan dengan akurasi yang bisa dipertanggungjawabkan hasilnya.

BAB 4

DESKRIPSI KONTEKS

PENELITIAN

4.1 Deskripsi Konteks Lokasi Penelitian

4.1.1 Kondisi Sosio Kultural Masyarakat Kabupaten Jember

Kabupaten Jember memiliki keunikan dibanding kota-kota lain di Jawa Timur. Sebagai kota nomor tiga terbesar di Jawa Timur setelah Surabaya dan Malang, Jember memiliki kondisi sosiokultural yang berbeda dengan kabupaten lain di sekitarnya.

Kabupaten Jember berbatasan dengan tiga kabupaten, yaitu Banyuwangi, Bondowoso dan Lumajang yang masing-masing memiliki ciri kultural yang berbeda. Kabupaten Banyuwangi yang berada di sebelah timur, masyarakatnya dikenal memiliki kultur Osing, sedangkan Kabupaten Bondowoso yang berada di sebelah Utara sangat dominan diwarnai oleh kultur Madura, Kabupaten Lumajang yang berada di sebelah selatan sangat dominan diwarnai oleh

kultur Jawa maka kultur masyarakat Jember dikenal dengan Pendhalungan. Kultur Pendhalungan ini adalah hasil percampuran antara kultur etnis Jawa dan Madura yang menjadi penduduk Kabupaten Jember.

Keunikan lain dari Kabupaten Jember adalah kuatnya kultur pesantren. Pesantren berdiri di setiap sudut kota. Dalam kultur pesantren kyai dan keluarganya menjadi tokoh sentral yang dihormati dan dijadikan panutan. Bahkan penghormatan masyarakat telah melebar hingga terhadap orang-orang yang dekat dengan keluarga kyai. Karakter kultural yang sangat khas ini sangat kuat di wilayah perdesaan Jember namun semakin melemah di wilayah perkotaan. Meskipun kultur pesantren kuat tidak berarti menghilangkan kultur Pendhalungan. Kedua kultur ini hidup berdampingan, sehingga menjadi penciri bagi Kabupaten Jember.

Karakter kultural ini menjadi pertimbangan tersendiri ketika partai politik mengupayakan terpenuhinya target kuota 30% di tiap-tiap daerah pemilihan. Partai politik cukup sadar akan hal ini dan mendapat perhatian khusus dari tim pemenangan pemilu terutama ketika menempatkan bakal calon anggota legislatif di suatu daerah pemilihan. Pertimbangan tim pemenangan pemilu sedapat mungkin didasarkan pada kecenderungan kultural bakal calon anggota legislatif. Tetapi tidak mudah mendapatkan bakal calon anggota legislatif dengan latar belakang kedua kultur tersebut. Seorang informan berinsial D dari Partai Nasdem menyatakan:

“Dewan pimpinan pusat (DPP) partai sudah mengingatkan bahwa tujuan merekrut bakal calon anggota legislatif adalah untuk menang. Karena itu, kami sedapat mungkin menjaring, menseleksi dan menempatkan di daerah pemilihan sesuai dengan kecenderungan kultur masyarakat. Ini sudah kita ur sejak awal. Menjaring sekaligus memetakan” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Dari pernyataan informan, tergambar bahwa upaya mengimplementasikan kebijakan tidak bisa dipisahkan dengan konteks kultur masyarakat. Seorang informan berinisial NM yang pernah menjadi *incumbent* PDIP selama tiga masa pemilu, dan pada akhirnya terpilih menjadi anggota legislatif, memaparkan:

“Berdasarkan pengalaman saya, masyarakat akan cair bila kita berbicara dengan bahasa yang mereka pahami, menggunakan simbol-simbol yang dekat dengan kehidupan mereka. Jika masyarakat merespon apa yang kita lakukan maka mereka akan menerima kita. Hal ini penting untuk diperhatikan.” (Wawancara, 23 September 2016).

Keterangan informan menggambarkan pengalamannya sebagai seorang calon anggota legislatif. Tetapi keterangan informan sekaligus memberi gambaran bahwa partai politik dalam merekrut bakal calon anggota legislatif memperhatikan kedekatan kultural antara bakal calon anggota legislatif dan masyarakat. Oleh karena itu, menyusun daftar bakal calon anggota legislatif bukan sekedar memenuhi kuota 30% tetapi prediksi siapa yang akan dihadapi pada saat pemilu juga menjadi pertimbangan. Artinya, seseorang yang memiliki

kedekatan dengan masyarakat akan memiliki peluang untuk direkrut oleh partai politik.

Selain itu partai politik juga belajar dari pengalaman dua masa pemilu sebelumnya. Berapa kursi legislatif yang diperoleh dan mengapa ada daerah pemilihan yang tidak dimenangkan menjadi bahan evaluasi bagi tim pemenangan pemilu. Hasil evaluasi menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan yang diberlakukan pada pemilu berikutnya.

Pada pemilu tahun 2004, hanya satu kursi perempuan di Kabupaten Jember yang berhasil dicapai. Itu pun oleh calon anggota legislatif perempuan dari partai politik yang tidak mencapai kuota 30%. Padahal pada waktu itu, KPUD Kabupaten Jember sudah mengumumkan kepada masyarakat, 10 partai politik yang telah mencapai kuota 30% dan 14 partai politik yang gagal. Tetapi tampaknya pengumuman tersebut tidak mendapat perhatian dari masyarakat. Pilihan masyarakat pada waktu itu kepada calon anggota legislatif perempuan yang berasal dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Selanjutnya berdasar wawancara dengan informan, diketahui bahwa calon anggota legislatif perempuan yang berhasil memenangkan kursi legislatif berlatar belakang Muslimat. Calon anggota legislatif ini oleh PKB ditempatkan di daerah pemilihan yang berbasis Nahdliyin (Wawancara, dengan informan berinisial S, 25 Januari 2015). Muslimat adalah organisasi massa perempuan Nahdlatul Ulama. Sedangkan Nahdlatul Ulama adalah organisasi yang berafiliasi dengan PKB. Berdasarkan data ini maka antara penempatan daerah pemilihan dengan potensi calon anggota

legislatif PKB ini berkaitan sehingga tidak mengherankan bila calon anggota legislatif PKB ini berhasil menang.

Fenomena kembali berulang lima tahun kemudian, yakni pada saat Pemilu tahun 2009 diselenggarakan. Ada lima partai politik, yaitu Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Gerindra, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang berhasil memperoleh kursi perempuan. Tetapi empat partai politik, yaitu Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai Gerindra bukanlah partai politik yang mencapai kuota 30%.

Sementara itu, jika data perolehan kursi perempuan di kabupaten-kabupaten lainnya di sekitar Kabupaten Jember seperti di Kabupaten Bondowoso, Kabupaten Situbondo, Kabupaten Lumajang, dan Kabupaten Banyuwangi pada dua periode pemilu dicermati, tampak bahwa partai politik yang menang tidak selalu yang berhasil mencapai kuota 30% (KPUD di Kabupaten Bondowoso, Situbondo, Lumajang dan Banyuwangi, tahun 2014). Fakta ini menunjukkan bahwa ketentuan yang tertulis dalam kebijakan keterwakilan perempuan dan ditaati oleh partai politik belum cukup efektif dalam mendorong perolehan suara calon anggota legislatif perempuan. Tetapi fakta justru mengarah pada data bahwa faktor keterpilihan adalah karena dekatnya calon anggota legislatif dengan massa pemilihnya. Mayoritas pengurus partai politik dan tim pemenangan pemilu dari partai politik yang menjadi peserta Pemilu tahun 2014 tampaknya juga memiliki kecenderungan memutuskan suatu kebijakan menempatkan bakal calon anggota legislatif pada daerah-

daerah yang memiliki potensi dimenangkan oleh bakal calon anggota legislatif tersebut. Seorang informan berinisial NM memberikan keterangan:

Partai politik sangat naif, jika tidak mempertimbangkan latar belakang kultural calon bakal calon anggota legislatif. Pengalaman dalam Pemilu Tahun 2004 dan 2009 menjadi bukti nyata bahwa jika penempatan daerah pemilihan bakal calon anggota legislatif tepat dan nomor urutnya juga tepat maka potensi untuk menang sangat besar (Wawancara, tanggal 23 Juli 2015).

Oleh karena itu, pemahaman terhadap kultur masyarakat di masing-masing daerah pemilihan sangat penting. Informasi ini digunakan sebagai dasar pijakan dalam menentukan bakal calon anggota legislatif siapakah gerangan yang paling tepat untuk suatu daerah pemilihan tertentu dan siapa pula yang tepat untuk suatu daerah pemilihan yang lain. Seluruh proses ini dilakukan secara hati-hati.

Wawancara dengan salah seorang anggota tim pemenangan pemilu menyatakan:

Kebanyakan tim pemenangan pemilu belajar dari pengalaman pada periode pemilu sebelumnya. Hal yang baik tetap kita pertahankan. Hal yang mendatangkan kemenangan juga kita upayakan. Kami tidak akan gegabah. Kita upayakan menempatkan bakal calon anggota legislatif yang berasal dari daerah pemilihan setempat. Alternatif lain kita menempatkan bakal calon anggota legislatif yang memiliki kesamaan latar belakang kultural dengan masyarakat di daerah pemilihan yang ditempatinya. Alternatif lainnya kita

cari bakal calon anggota legislatif yang sudah memiliki kedekatan dengan masyarakat (Wawancara, tanggal 10 September 2015)

Dari paparan ini, nampak bahwa pengurus partai politik dan tim pemenangan pemilu cukup berhati-hati dalam merekrut dan selanjutnya menempatkan dan memberi nomor urut terhadap bakal calon anggota legislatif. Kultur daerah pemilihan juga menjadi salah satu pertimbangan dalam membuat kebijakan penempatan para bakal calon anggota legislatif.

4.1.2 Deskripsi tentang Penentuan Daerah Pemilihan (Dapil)

Kebijakan daerah pemilihan (dapil) ditetapkan dengan menyeimbangkan antara jumlah kursi yang tersedia di lembaga legislatif dengan jumlah penduduk. Secara administratif, dalam rangka penentuan dapil ini KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 107/Kpts/KPU/2013. Berdasarkan keputusan KPU ini penentuan daerah pemilihan didasarkan pada rumus sebagai berikut:

1. Jika jumlah penduduk sampai dengan 100.000 (seratus ribu) jiwa maka akan mendapat 20 (dua puluh) kursi;
2. Jika jumlah penduduk lebih dari 100.000 (seratus kursi) sampai dengan 200.000 (dua ratus ribu) jiwa mendapat 25 (dua puluh lima) kursi;
3. Jika jumlah penduduk lebih dari 200.000 (dua ratus) sampai dengan 30 (tiga puluh) kursi;

4. Jika jumlah penduduk lebih dari 300.000 (tiga ratus ribu) sampai dengan 400.000 (empat ratus ribu) jiwa mendapat 35 (tiga puluh lima) kursi;
5. Jika jumlah penduduk lebih dari 400.000 (empat ratus ribu) jiwa sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 40 (empat puluh) kursi;
6. Jika jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) jiwa mendapat 45 (empat puluh lima) kursi.

Sementara itu jumlah penduduk di Kabupaten Jember pada tahun 2014 sebanyak 2.334.440 jiwa dan jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten Jember adalah 50 (lima puluh) kursi. Untuk menghitung alokasi kursi menggunakan rumus:

$$\frac{\text{Jumlah Penduduk}}{\text{Jumlah Kursi}} = \text{Kuota satu kursi}$$

$$\frac{2.334.440}{50} = 46.688$$

Berdasarkan hasil perhitungan, setiap seorang anggota DPRD Kabupaten Jember merepresentasikan 46.688 penduduk. Jumlah penduduk ini kemudian digunakan untuk membagi jumlah penduduk di setiap daerah pemilihan sehingga diperoleh jumlah kursi untuk tiap-tiap daerah pemilihan. Karena itu daerah pemilihan tidak hanya menggambarkan besaran daerah pemilihan/kursi perwakilan yang tersedia di setiap daerah pemilihan melainkan penduduk yang diwakili dan wilayah atau area penduduk yang bertempat tinggal. Daerah pemilihan merupakan gabungan kecamatan. Daerah pemilihan Jember 1 terdiri atas Kecamatan Panti, Sukorambi, Kaliwates,

Patrang, Arjasa, Jelbuk dan Sukowono, dengan jumlah penduduk sebesar 421.953 jiwa memiliki jumlah keterwakilan di lembaga legislatif sebanyak 9 kursi. Daerah pemilihan Jember 2, yang terdiri atas Kecamatan Kalisat, Ledokombo, Silo dan Sumberjambe, dengan jumlah penduduk sebesar 293.558 jiwa, mendapatkan jatah sebanyak 6 kursi. Daerah pemilihan Jember 3, yang terdiri atas Kecamatan Ajung, Tempurejo, Sumbersari, Mumbulsari, Pakusari, Mayang dengan jumlah penduduk sebesar 414.742 jiwa, direpresentasikan oleh 9 kursi wakil rakyat di legislatif. Berikutnya daerah pemilihan Jember 4, yang terdiri atas Kecamatan Balung, Wuluhan, Ambulu, Rambipuji dan Jenggawah dengan total jumlah penduduk sebesar 458.802 jiwa mendapatkan 10 kursi di legislatif. Daerah pemilihan Jember 5, terdiri atas Kecamatan Jombang, Kencong, Gumukmas dan Puger dengan jumlah penduduk sebesar 316.274 jiwa memiliki 7 kursi para wakil rakyat. Daerah pemilihan Jember 6, yang terdiri atas Kecamatan Sumberbaru, Umbulsari, Tanggul, Semboro dan Bangsalsari, dengan jumlah total penduduk sebanyak 429.111 memiliki jumlah kursi sebesar 9 menunjukkan adanya perbedaan jumlah kursi yang diperebutkan. Daerah pemilihan Jember IV memiliki jumlah terbesar yaitu 10 kursi. Selanjutnya 3 daerah pemilihan, antara lain daerah pemilihan Jember I, III, dan VI masing-masing memiliki 9 kursi. Satu daerah pemilihan lainnya, yaitu daerah pemilihan Jember V, memiliki 7 kursi. Sedangkan daerah pemilihan terkecil adalah Jember II dengan jumlah 6 kursi.

Tabel 4.1 Daerah Pemilihan di Kabupaten Jember

No.	Daerah Pemilihan	Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
1.	DP Jember I		9
	1.1. Panti	57.267	
	1.2. Sukorambi	34.525	
	1.3. Kaliwates	118.050	
	1.4. Patrang	94.457	
	1.5. Arjasa	34.648	
	1.6. Jelbuk	28.197	
	1.7. Sukowono	54.809	
2.	DP Jember II		6
	2.1. Kalisat	70.088	
	2.2. Ledokombo	61.755	
	2.3. Silo	109.783	
	2.4. Sumberjambe	51.932	
3.	DP Jember III		9
	3.1. Ajung	73.552	
	3.2. Tempurejo	71.389	
	3.3. Sumpersari	125.832	
	3.4. Mumbulsari	61.410	
	3.5. Pakusari	38.107	
	3.6. Mayang	44.452	
4.	DP. Jember 4		10
	4.1. Balung	77.547	
	4.2. Wuluhan	114.749	
	4.3. Ambulu	106.949	
	4.4. Rambipuji	81.702	
	4.5. Jenggawah	77.855	
5.	DP Jember 5		7
	5.1. Jombang	55.933	
	5.2. Kencong	64.360	
	5.3. Gumukmas	83.455	
	5.4. Puger	112.526	

No.	Daerah Pemilihan	Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
6.	DP Jember 6		9
	6.1. Sumberbaru	111.199	
	6.2. Umbulsari	70.984	
	6.3. Tanggul	83.381	
	6.4. Semboro	46.719	
	6.5. Bangsalsari	116.828	
	Total	2.334.440	50

(Sumber: KPUD Kabupaten Jember, 2014)

Tabel 4.1. memuat pengelompokan kecamatan di tiap daerah pemilihan dan jumlah kursi yang diperebutkan. Berdasarkan jumlah kursi yang diperebutkan di tiap-tiap daerah pemilihan, daerah pemilihan bisa dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu daerah pemilihan kecil (1-5 kursi), daerah pemilihan sedang (6-10 kursi), dan daerah pemilihan berkursi banyak (11 atau lebih) (Wulandari, 2013: 27). Berdasarkan data ini, daerah pemilihan di Kabupaten Jember dapat digolongkan sebagai daerah pemilihan yang sedang. Jumlah kursi dalam tiap daerah pemilihan berimplikasi pada tingkat persaingan dalam memperebutkan kursi. Semakin kecil besaran daerah pemilihan, semakin tinggi persentase suara yang dibutuhkan untuk mendapatkan kursi sehingga semakin rendah tingkat persaingan (Wulandari, 2013: 27). Oleh karenanya jika melihat data ini, peluang yang tampak cukup berat ada di daerah pemilihan Jember 2, dapil Jember 5. Sedangkan daerah pemilihan yang tampak cukup besar peluangnya ada di daerah pemilihan Jember 4 kemudian daerah pemilihan Jember 1, 3 dan 6. Tetapi daerah pemilihan tidak hanya memberikan informasi tentang jumlah kursi yang

akan diperebutkan pada masa pemilu, melainkan memberikan informasi tentang peta karakteristik masyarakat. Karakteristik masyarakat di tiap daerah pemilihan dimungkinkan berbeda satu dengan lainnya. Oleh karenanya, penting bagi setiap aktor implementasi memperhatikan perbedaan karakteristik masyarakat. Keberhasilan dalam memahami kondisi karakteristik masyarakat di suatu daerah pemilihan akan diketahui tentang dinamika sosial dan kondisi demografis masyarakat secara detail sehingga menjadi mudah untuk menyusun materi-materi kampanye yang tepat sasaran.

Informasi lain yang bisa digali dari daerah pemilihan adalah data tentang perolehan suara yang diperoleh partai politik pada pemilu sebelumnya. Data ini akan menguak perilaku memilih masyarakat di suatu daerah pemilihan. Siapa calon anggota legislatif yang berhasil menang dan mengapa calon anggota legislatif yang lain tidak terpilih. Bagaimana calon anggota legislatif mendapat kemenangan? Jawaban atas pertanyaan ini akan menuntut aktor implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam menyusun penempatan bakal calon anggota legislatif perempuan.

Selanjutnya daerah pemilihan juga menyediakan informasi tentang jaringan sosial dan simpul-simpulnya. Siapa yang menjadi tokoh masyarakat dan siapa saja yang menghormatinya dan menjadikan tokoh ini sebagai panutan. Informasi ini amat berharga untuk menemukan kelompok-kelompok masyarakat yang berpotensi memberikan peluang

bagi diperolehnya kursi legislatif sekaligus pola pendekatan yang dilakukan.

Daerah pemilihan menginformasikan tentang calon anggota legislatif lain yang akan dihadapi, baik dari partai politik sendiri maupun dari partai politik lain. Siapa bakal calon anggota legislatif perempuan dari partai politik sendiri, siapa bakal calon anggota legislatif perempuan dari partai politik yang menjadi pesaing, siapa bakal calon anggota legislatif laki-laki yang berasal dari partai politik sendiri, dan siapa bakal calon anggota legislatif laki-laki yang berasal dari partai politik pesaing? Bakal calon anggota legislatif laki-laki separtai dan yang tidak separtai juga menjadi pesaing bagi bakal calon anggota legislatif perempuan separtai maupun dari partai politik lainnya. Bahkan seorang informan berinisial Y, ketika mengetahui bahwa dirinya ditempatkan satu daerah pemilihan dengan kenalannya yang menjadi bakal calon anggota legislatif tingkat provinsi, telah memberinya inspirasi untuk menyelenggarakan kampanye bersama jika sudah tiba saatnya (Wawancara tanggal 15 Juli 2017).

Bahkan dari data pemilih tetap di suatu daerah pemilihan dengan sendirinya diketahui siapa yang pada dua masa pemilu sebelumnya menjadi konstituen bagi partai politik apa dan siapa yang bisa didekati serta secara potensial memberikan suara pada suatu partai politik. Dari data pemilih tetap ini partai politik sejak awal sudah mengetahui data wilayah yang menjadi basis bagi kemenangannya.

Jadi dengan memetakan karakteristik masing-masing daerah pemilihan yang meliputi kecenderungan perilaku

memilih masyarakat, siapa tokoh yang berpengaruh dan lain sebagainya, partai politik mendapatkan informasi berharga yang menjadi pijakan ketika menyusun daftar penempatan dan nomer urut bakal calon anggota legislatif. Keterangan dari seorang informan berinisial R, mengungkapkan bahwa berdasarkan perolehan suara dalam pemilu sebelumnya partai politik sudah bisa memprediksi daerah pemilihan-daerah pemilihan yang berpotensi akan dimenangkan. Oleh karena itu, proses rekrutmen hingga menempatkan dan memberi nomer urut menjadi sangat penting karena diprediksi akan mendatangkan kemenangan. Berikut penuturannya:

Meskipun kita punya data tetapi situasi di lapangan tidak selalu sama persis dengan periode sebelumnya. Data pemilih tetap berubah. Ada pemilih-pemilih baru dan ada calon anggota legislatif-calon anggota legislatif baru yang belum bisa diprediksikan. Meskipun kita menempatkan *incumbent* belum jaminan dia akan terpilih lagi jika ditempatkan di daerah pemilihan yang sama. Karenanya informasi terbaru tentang daerah pemilihan tetap kita gali (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Berdasarkan keterangan informan, data daerah pemilihan sangat penting. Selanjutnya apabila peta daerah pemilihan Kabupaten Jember dikaitkan dengan data etnis yang mendiaminya, akan ditemukan informasi sebagian wilayah yang menjadi bagian dari daerah pemilihan Jember 1, 2 dan 3 berada pada kawasan yang dikenal sebagai Jember Utara yang selama ini dikenal dihuni oleh mayoritas etnis Madura. Sedangkan wilayah yang menjadi bagian dari daerah

pemilihan Jember 4, 5 dan 6 masuk dalam kawasan Jember Selatan yang mayoritas dihuni oleh etnis Jawa. Meskipun demikian, tidak berarti di suatu daerah pemilihan yang dihuni oleh mayoritas etnis Madura, di daerah pemilihan tersebut tidak ada etnis Jawa. Sebaliknya dalam daerah pemilihan yang dihuni oleh mayoritas etnis Jawa tidak berarti di daerah pemilihan tersebut tidak ada etnis Madura. Dari informasi ini, pertautan antara etnis Madura dan Jawa yang membentuk kultur Pendhalungan di temukan di semua daerah pemilihan. Berikut adalah peta daerah pemilihan di Kabupaten Jember.



Sumber: KPU Kabupaten Jember, 2015

Gambar 4.1 Daerah Pemilihan di Kabupaten Jember

Oleh karena itu, tampaknya dalam menyusun daftar bakal calon anggota legislatif partai politik melakukannya dengan penuh kehati-hatian. Bakal calon anggota legislatif yang diprediksi menang di suatu daerah pemilihan akan ditempatkan berdasarkan prediksi tersebut.

Proses penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif tampak dibuat secara hati-hati dengan pertimbangan rasional. Bahkan ketika draf daftar bakal calon anggota legislatif sudah tersusun, para pengurus inti partai, Dewan Syuro/Syariah dan tim pemenangan pemilu partai politik melakukan musyawarah. Setelah tercapai kesepakatan di antara seluruh *stakeholders* partai politik, draf daftar bakal calon anggota legislatif ini dinyatakan menjadi daftar bakal calon anggota legislatif yang sah dan menjadi representasi partai politik. Daftar bakal calon anggota legislatif ini kemudian diserahkan pada KPUD Kabupaten Jember.

4.2 Deskripsi Konteks Kebijakan

4.2.1 Undang-Undang Pemilu No. 8/2012

Sejak menandatangani kesepakatan *Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women* (CEDAW) pada tanggal 18 Desember 1979 dilanjutkan dengan *Beijing Declaration and Platform for Action* pada tahun 1995, di Beijing, China, pemerintah Indonesia berusaha untuk menyetarakan partisipasi politik perempuan dan laki-laki dengan mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan.

Upaya ini pada *level policy* dilakukan oleh MPR RI dengan melakukan amandemen II UUD 1945 pada tahun 2000. Bab X A tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28 H ayat (2) amandemen ini menyebutkan “Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.” Kebijakan afirmatif ini kemudian diturunkan dalam bentuk undang-undang menjelang pemilu 2004, dengan dimasukkannya ketentuan mengenai pencalonan perempuan minimal 30% dari daftar caleg tiap partai dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Pertama kali kebijakan keterwakilan perempuan ini dimuat dalam UU Pemilu No. 12/2003 dan diimplementasikan pada pemilu tahun 2004. Kemudian yang kedua, pada pemilu tahun 2009 pemerintah kembali menetapkan kebijakan keterwakilan perempuan yang dimuat dalam UU Pemilu No. 10/2008. Selanjutnya yang ketiga kalinya, pemerintah menetapkan kebijakan keterwakilan perempuan dalam UU Pemilu No. 8/2012 untuk diimplementasikan dalam Pemilu tahun 2014.

Klausul kebijakan keterwakilan perempuan yang dimuat dalam ke tiga UU Pemilu berbeda antara satu dengan lainnya dan telah mengalami perubahan yang evolutif. Tabel No.4.1 membandingkan perubahan tersebut khususnya pada klausul pencalonan, klausul penempatan calon perempuan dalam daftar calon, dan klausul penentuan calon terpilih.

Tabel 4.2 Kebijakan Keterwakilan Perempuan dalam UU Pemilu Tahun 2003, 2008 dan 2012

Ketentuan	UU Pemilu No. 12/2003	UU Pemilu No 10/2008	UU Pemilu No 8/2012
Kebijakan afirmatif dalam pencalonan	Pasal 65: partai politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR/DPRD Propinsi/DPRD Kab/Kota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%	Pasal 53: menyatakan daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan	Pasal 55: Daftar bakal calon memuat paling sedikit 30 prosen keterwakilan perempuan
Penempatan calon perempuan dalam daftar calon	Tidak diatur	Pasal 55: menyatakan di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya	Pasal 56 ayat (2): setiap tiga (3) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu (1) orang perempuan bakal calon

Ketentuan	UU Pemilu No. 12/2003	UU Pemilu No 10/2008	UU Pemilu No 8/2012
		satu orang bakal calon	
Penentuan calon terpilih	Berdasarkan nomor urut jika kandidat tidak bisa memenuhi ketentuan BPP.	Pasal 214: penentuan calon terpilih harus memenuhi 30% BPP. Jika tidak bisa menggunakan nomer urut, Pasal ini dibatalkan oleh Keputusan MK.	Pasal 56
Sistem Pemilu yang digunakan	Sistem Pemilu yang digunakan adalah Proporsional Daftar Terbuka	Sistem Pemilu yang digunakan adalah Proporsional Daftar Terbuka	Sistem Pemilu yang digunakan adalah Proporsional Daftar Terbuka

Sumber: Data sekunder yang diolah

Masalah ketiga, terkait komposisi kepengurusan partai politik yang harus memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Tetapi, lagi-lagi ketiga Undang-Undang ini hanya mencantumkan pentingnya partai politik di tingkat pusat memiliki kepengurusan perempuan. Sedangkan di tingkat

daerah disebutkan menyesuaikan dengan keadaan setempat. Kehadiran perempuan sebagai pengurus partai politik penting maknanya. Mereka diharapkan akan berperan dalam membuka peluang bagi perempuan untuk direkrut sebagai calon anggota legislatif. Tetapi karena dimilikinya pengurus perempuan dalam partai politik bukan hal yang wajib, tidak semua partai politik memiliki pengurus perempuan. Bahkan walaupun partai politik memiliki pengurus perempuan, posisi mereka tidak strategis. Posisi ini tidak cukup kuat mempengaruhi keputusan ketua partai politik yang biasanya laki-laki.

Masalah ke empat adalah tiadanya pengawasan dari pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi dan hak partai politik. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa di luar masa pemilu hanya partai politik yang mendapatkan kursi legislatif yang berkegiatan. Akibatnya apakah partai politik mengimplementasikan visi dan misinya menjadi tidak terkontrol.

4.2.2 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No 7/2013.

Setelah dua kali gagal mencapai target kebijakan, yaitu pada saat pemilu tahun 2004 diselenggarakan disusul kemudian pemilu pada tahun 2009 memberikan pelajaran berharga pada KPU. Pada pemilu tahun 2014, KPU tidak ingin mengalami kegagalan lagi. Oleh karenanya, KPU melakukan penguatan terhadap implementasi UU No. 8/2012 dengan menetapkan peraturan pelaksana, yaitu Peraturan KPU (PKPU) No.7/2013.

PKPU No.7/2013 mengatur hal-hal yang bersifat teknis yang menyangkut persyaratan yang harus dipenuhi bagi setiap bakal calon, yang dilengkapi dengan berbagai formulir, dan pengajuan calon anggota legislatif yang harus dilakukan oleh partai politik peserta pemilihan umum, yang dilengkapi dengan beberapa formulir.

Pada pengaturan teknis pengajuan calon anggota legislatif inilah KPU membuat ketentuan yang memaksa partai politik memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif di setiap daerah pemilihan. KPU berpendapat, jika partai politik tidak mampu memenuhi kuota 30% di suatu daerah pemilihan, partai politik daerah pemilihan tersebut tidak bisa mengikuti pemilihan umum. Istilah lainnya status kepesertaan pemilunya dicoret di daerah pemilihan yang bersangkutan. Berikut adalah pasal-pasal yang ditetapkan oleh KPU yang memuat hal-hal teknis pengajuan perempuan sebagai calon anggota legislatif:

Pasal 24:

- (3) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan:
Surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua Umum/Ketua atau dan Sekretaris Jenderal/Sekretaris atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.
Jumlah bakal calon untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a.

Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b.

- (a) Penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - (b) Administrasi bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu berkenaan dengan surat keterangan dan surat pernyataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.
- (4) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

Pasal 27:

- (2) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dokumen persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon hasil perbaikan selama 7 (tujuh) hari.
- (a) dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud ayat (1), partai politik tidak memenuhi persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota:
 - (b) mencoret nama bakal calon dari daftar bakal calon sebagaimana formulir Model BA, dimulai dari nomor urut paling bawah dalam hal jumlah bakal calon yang diajukan melebihi

100% (seratus persen) dari jumlah alokasi kursi dalam suatu daerah pemilihan.

- (c) menyatakan partai politik tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana Pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).

Preposisi Minor 1: Proses implementasi kebijakan dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah operasional.

4.3 Deskripsi Pelaksana (Aktor) Kebijakan

Pelaksana kebijakan keterwakilan perempuan dalam Pemilu tahun 2014 secara administratif telah ditetapkan oleh UU Pemilu No. 8/2012, khususnya dalam Pasal 52 ayat (1) & (2); Pasal 57, ayat (1) & (2); Pasal 58 ayat (3); Pasal 61. a. yang uraiannya sebagai berikut:

Pasal 52

- (1) Partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota
- (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan /atau peraturan internal

Pasal 58

- (3) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap

terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.

Pasal 61

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan pengawasan atas pelaksanaan kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota (dikutip dari UU Pemilu No. 8/2012).

Berdasarkan kutipan klausul dalam Pasal 58, ayat 3 dan Pasal 52 ayat 1 dan 2, pelaksana kebijakan meliputi unsur birokrat pemerintah yang disebut pula dengan istilah *implementing organization* (Smith dalam Quade, 1977: 261) dalam hal ini yaitu KPU dan seluruh jajarannya yang menerima amanah sebagai pelaksana undang-undang dari pemerintah. KPU dan seluruh jajarannya ini disebut sebagai *implementer atau government official* (Bressers, 2000, 2001, 2007, 2013). Selain itu, kebijakan menyebutkan bahwa target kuota 30% di setiap daerah pemilihan menjadi kewajiban bagi partai politik untuk mewujudkannya. Tetapi kedudukan partai politik sebagai kelompok sasaran kebijakan atau *target groups* (Bressers, 2000, 2001, 2002, 2007, 2013). Peran partai politik sebagai *target groups* yang mewujudkan tercapainya target kuota 30% di setiap daerah pemilihan dikontrol oleh KPUD Kabupaten Jember melalui mekanisme verifikasi administrasi. Tugas ini hanyalah sebagian dari amanah yang diemban oleh KPUD Kabupaten Jember. Sebagai penyelenggara pemilu, KPUD Kabupaten Jember menurut Pasal 61 UU Pemilu No. 8/2012 dikontrol oleh Panwaslu. Dari sisi ini, kedudukan Panwaslu juga menjadi

penjamin bagi terselenggaranya kebijakan keterwakilan perempuan tetapi tidak secara khusus memverifikasi peran partai politik dalam mencapai kuota 30%. Oleh karena itu, peran Panwaslu tidak dikaji dalam penelitian ini.

4.3.1 Implementer Kebijakan Keterwakilan Perempuan (KPUD Kabupaten Jember)

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 22 E ayat (5). “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”. Sifat “nasional” dimaksudkan bahwa KPU sebagai penyelenggara mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat “tetap” bermakna bahwa KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan meski keanggotaannya dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat “mandiri” dimaksudkan bahwa dalam menyelenggarakan pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak manapun disertai dengan transparansi dan pertanggungjawaban yang jelas sesuai peraturan perundang-undangan untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemilu.

Sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU memiliki visi dan misi sebagai berikut:

1. Visi KPU:

KPU menjadi penyelenggara pemilihan umum yang mandiri, non partisan, tidak memihak, trnsparan dan profesional, berdasarkan asas-asas Pemilihan Umum yang demokratis dengan melibatkan partisipasi rakyat seluas-luasnya, sehingga hasilnya dapat dipercaya masyarakat.

2. Misi KPU

- a. Menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta pejabat-pejabat publik lain yang ditentukan oleh Undang-Undang.
- b. Meningkatkan pemahaman tentang hak dan kewajiban politik rakyat Indonesia untuk berpartisipasi dalam pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif, dan beradab.
- c. Melayani dan memperlakukan setiap peserta pemilu secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan pemilu secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap penyelenggara pemilu untuk meningkatkan kualitas pemilu berikutnya (Kaleidoskop Pemilu Kabupaten Jember, tahun 2004, hal. 12).

Selanjutnya terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan Pasal 58 UU Pemilu No. 8/2012 telah menetapkan peran KPU dan jajarannya melakukan verifikasi terhadap partai politik, yaitu menjadi penjamin tercapainya target 30% sebagai *implementer* kebijakan keterwakilan perempuan sebagai birokrat pelaksana kebijakan tercantum dalam klausul Pasal 58 berikut:

Pasal 58

- (4) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota

DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah bakal calon sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.

Berdasarkan bunyi klausul pasal 58 UU Pemilu No. 8/2012 ini fungsi *implementer* dijalankan KPUD Kabupaten Jember dengan melakukan verifikasi administratif dan faktual terhadap seluruh dokumen bakal caleg yang diajukan oleh partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember. Kewenangan ini memberikan jaminan bahwa partai politik akan benar-benar memiliki jumlah bakal calon anggota legislatif perempuan sebesar 30% di tiap daerah pemilihan. Bila partai politik tidak memiliki dokumen ini dan sekaligus tidak bisa membuktikannya secara faktual maka partai politik ini akan tidak lolos dari daftar peserta pemilu.

4.3.2 Target Groups Kebijakan Keterwakilan Perempuan (Partai Politik)

UU Pemilu No. 8/2012 Pasal 52 memberikan kewenangan kepada pengurus partai politik di tingkat provinsi untuk menetapkan nama bakal calon dan nomer urut calon anggota DPRD Provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota untuk menetapkan nama bakal calon serta nomor urut calon anggota DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan AD/ART atau aturan internal partai politik.

Gambaran ini menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki partai politik bersifat hierarkis. Hubungan hierarkis seperti ini membawa konsekuensi bahwa untuk hal-hal yang bersifat strategis yang menyangkut kebijakan diputuskan

oleh pejabat/pengurus yang lebih tinggi. Misalnya, aturan tentang kriteria bakal calon anggota legislatif ditentukan oleh pengurus pusat. Kebijakan yang berlaku untuk tingkat provinsi maka diputuskan dan ditetapkan oleh pengurus di tingkat provinsi. Sedangkan kebijakan yang berlaku di tingkat daerah, keputusan dan penetapannya ada pada pengurus partai di tingkat kabupaten/kota. Apabila partai politik di tingkat daerah/kabupaten/kota menghadapi permasalahan yang belum diatur dalam peraturan, pengurus partai politik di tingkat daerah menyelenggarakan kesepakatan bersama. Gambaran ini dalam konteks Grindle (1980) adalah bentuk proses *policy delivery system* yang berjalan di tingkat partai politik. Salah satu partai politik di tingkat kabupaten yang telah merealisasikannya yaitu PDIP. Seorang informan berinisial NM yang menjadi sekretaris PDIP periode 2009-2014 memberi penjelasan:

“DPP PDIP sudah menetapkan aturan untuk merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan. Tapi kemudian muncul masalah karena di Kabupaten Jember jumlah calon anggota legislatif perempuan tidak memenuhi target. Karena aturannya sudah ada, yaitu dengan menyerahkan pemenuhan kekurangan bakal calon anggota legislatif perempuan kepada pengurus anak cabang” (Wawancara, tanggal 25 September 2016).

Praktik yang dilaksanakan di kalangan pengurus PDIP di tingkat kabupaten berdasarkan keterangan NM adalah dengan membuat kesepakatan bersama. Selanjutnya melaksanakan apa yang telah disepakati tersebut. Ada pun hal yang menjadi kesepakatan bersama adalah menyerahkan

urusan kekurangan calon anggota legislatif perempuan di suatu daerah pemilihan pada pengurus anak cabang terdekat dengan daerah pemilihan yang bersangkutan.

Permasalahan kekurangan bakal calon anggota legislatif juga dialami oleh hampir seluruh partai politik. Keadaan ini tentu mengkhawatirkan, karena sesuai dengan aturan jika hingga batas waktu yang ditentukan partai politik tidak bisa memenuhi target kuota 30% akan mendapatkan sanksi tidak boleh mengikuti pemilu. Informan yang berinisial NM, memberikan keterangan tambahan:

“Permasalahan bermula karena aturan di dua pemilu sebelumnya tidak ada sanksi. Partai mengira tahun 2014 aturannya sama seperti pemilu sebelumnya. Oleh karenanya, pada implementasi kebijakan keterwakilan perempuan pada Pemilu tahun 2014 partai politik merasakan beratnya memenuhi kuota 30%” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Berdasarkan paparan informan, tampak partai politik memiliki anggapan bahwa sistem yang berlaku masih seperti pada pemilu-pemilu sebelumnya. Meskipun demikian para pengurus partai politik menyadari bahwa permasalahan kekurangan bakal calon harus segera diatasi.

Sementara itu, data di KPUD Kabupaten Jember terlihat sebagian partai politik sudah berdiri sejak masa Orde Baru, sebagian lagi adalah partai politik yang lahir pada masa reformasi dan sebagian lagi lainnya lahir pada pasca reformasi. Di antara partai politik tersebut ada yang lahir dari proses fusi dari beberapa partai politik atau pun ormas. Ada

pula partai politik yang para pengurusnya berlatar belakang aktivis mahasiswa maupun organisasi massa (Ormas).

Beberapa partai politik yang dihasilkan dari proses fusi di antaranya PPP yang merupakan fusi dari NU, Persis, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti). Seluruh organisasi ini menjadi pendukung bagi PPP. Berbeda dengan PPP, PKS didirikan oleh aktivis organisasi ekstra kampus bernama KAMMI dan Tharbiyah. Kedua organisasi ini juga menjadi pendukung utama bagi PKS. Sedangkan PKB mendapat dukungan dari ormas Nahdlatul Ulama (NU), demikian pula halnya dengan PAN yang mendapat dukungan dari Muhammadiyah. PBB yang dikenal sebagai penjelmaan Masyumi di masa modern, mendapat dukungan dari mantan-mantan anggota dan simpatisan dari Masyumi yang disebut sebagai Neo Masyumi.

Latar belakang pembentukan partai politik ini turut menjadi salah satu pertimbangan dalam menentukan karakteristik sumber daya perempuan yang akan dipilih. Pertimbangan lainnya adalah visi, misi, dan tujuan partai politik. Seorang informan berinisial S yang menjadi pengamat partai politik di Kabupaten Jember menuturkan hasil pengamatannya:

“Coba perhatikan visi dan misi masing-masing partai politik. Visi dan misi inilah yang dijadikan panduan awal. Jadi ketika merekrut, partai menetapkan kriteria yang didasarkan pada visi, misi, dan tujuan partai politik sebagai filter utama untuk mendapatkan para caleg perempuan. Tetapi bukan tidak mungkin

perempuan yang berlatar belakang pondok pesantren akan direkrut oleh partai politik nasionalis. Proses rekrutmen memang didasarkan atas pertimbangan tertentu. Pertimbangannya ya partai ingin menang pemilu. Proses pencalegan sangat strategis karena menentukan berhasil tidaknya partai mendapatkan kursi dalam pemilu” (Wawancara, 15 November 2017).

Berdasarkan paparan informan, proses rekrutmen dalam rangka memenuhi kuota 30% tidak mudah. Partai politik memiliki banyak pertimbangan di antaranya adalah visi, misi, dan tujuan partai politik.

Selanjutnya di antara 12 partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014, 5 partai politik memiliki visi keislaman dan 7 partai politik bervisi nasionalis. Ada pun partai politik yang bervisi Islam meliputi PPP, PAN, PKB, PKS dan PBB. Tabel 4.3. menggambarkan partai politik yang berdasar Islam.

Tabel 4.3 Profil Partai Politik Islam

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
PPP	NU, Persis, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti)	Islam	Ibadah, amar ma'ruf nahi munkar, kebenaran, kejujuran dan keadilan, persamaan, kebersamaan dan persatuan, istiqomah	Mewujudkan kehidupan sosial politik Indonesia berdasarkan nilai ajaran Islam, menegakkan keadilan dan supremasi hukum menjaga persatuan umat Islam

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
PKS	KAMMI, Aktifis Tarbiyah	Islam	Aqidah Islam, keadilan, kesejahteraan, musyawarah persatuan	Mewujudkan kehidupan politik Indonesia sesuai dengan ajaran Islam melalui politik dakwah menegakkan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Menciptakan budaya politik yang bersih
PBB	Neo Masyumi	Islam	Tauhid, amar ma'ruf nahi munkar, persatuan dan persaudaraan	Mendorong demokratisasi Indonesia berdasarkan prinsip dasar ajaran Islam, penegakan syariah Islam
PKB	NU	Pancasila	Ketauhidan, keadilan, kedauatan, persaudaraan, moral	Menegakkan HAM, mewujudkan tatanan masyarakat yang sejahtera dan melindungi hak-hak dasar manusia, seperti hak atas penghidupan yang layak
PAN	Muhammdiyah	Pancasila	Akhlak politik berlandaskan agama yang membawa	Membangun masyarakat Indonesia baru, berdasarkan

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
			rahmat bagi sekalian alam	moral agama, prinsip demokrasi dan hak azasi manusia, mewujudkan masyarakat Indonesia yang berdaulat memiliki jati diri, cerdas, berakhlak mulia, beriman dan bertaqwa kepada Allah Tuhan Yang Maha Esa

Sumber: Data sekunder yang diolah

1. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)

PKB adalah partai politik yang lahir sejak tahun 2005. Dalam Pemilu Tahun 2014, PKB memutuskan mengadopsi klausul kebijakan keterwakilan perempuan. Keputusan ini merupakan hasil dari Muktamar Nasional PKB yang diselenggarakan di Semarang pada tanggal 16-19 April tahun 2005. Muktamar menghasilkan keputusan No. III/Muktamar/II/PKB/IV/2005. Selanjutnya dalam Muktamar Luar Biasa di Ancol yang berlangsung pada tanggal 2-8 Mei 2008, keputusan muktamar Ancol dimasukkan sebagai klausul dalam AD/ART PKB, yaitu: "Struktur kepengurusan partai di seluruh tingkatan masing-masing diharuskan mengakomodasi unsur perempuan sekurang-kurangnya 30%" (Rofiq, 2011)

Selain itu, PKB masih memiliki Peraturan Partai No. 2/2008 tentang mekanisme rekrutmen caleg PKB tahun 2009 yang masih diberlakukan dalam pemilu tahun 2014. Pada bab II, pasal 2 dimuat ketentuan tentang kriteria calon anggota legislatif PKB yang meliputi syarat konstitusional, keterbukaan, partisipatif, dan visioner. Selain itu, dimuat pula tentang bab sumber rekrutmen caleg perempuan yang mengutamakan unsur pengurus, badan otonom, pengurus NU dan badan otonom NU pada semua tingkatan, serta dari kalangan profesional dan cendekiawan dengan komposisi 70:30. Selain itu PKB menggariskan bahwa di dalam daftar calon anggota legislatif harus menyertakan sedikitnya 30% unsur perempuan (Rofiq, 2011: 75).

Agenda pemberdayaan perempuan PKB lainnya ditetapkan pada saat diselenggarakan Simposium Nasional Kebangkitan Nasional, tanggal 11 November 2008, yang meliputi:

- a. Agenda Reformasi Sistem Politik, antara lain:
 - 1) Mendorong penghapusan oligarki partai, demokratisasi dalam partai politik dan penerapan sistem meritokrasi didalam internal partai.
 - 2) Mempelopori keterwakilan perempuan di dalam partai politik, baik di internal partai maupun dalam lembaga legislatif.
- b. Agenda perempuan, anak-anak, pemuda dan kelompok marjinal. Negara akan memberdayakan kelompok perempuan, anak, dan pemuda dan kelompok terpinggirkan dengan menyediakan wahana untuk pengembangan mereka.

Agenda pemberdayaan perempuan ini memperlihatkan kuatnya komitmen PKB untuk memajukan kaum perempuan. Selain itu PKB juga berupaya untuk memajukan perempuan melalui diadopsinya klausul keterwakilan perempuan dalam Pasal 28 (ayat 1) AD/ART PKB, sebagaimana tertulis: “penempatan kader di jabatan legislatif dilakukan secara objektif, transparan dan diputuskan melalui rapat pleno partai dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.

Bunyi pernyataan dalam kebijakan internal PKB yang mengadopsi klausul kebijakan keterwakilan perempuan tampak tegas bahkan lengkap disertai dengan program-programnya. Ini suatu kemajuan, terutama mengingat PKB adalah partai politik yang didirikan oleh “para kyai” NU. Para kyai selama ini distereotipkan oleh kalangan feminis memiliki pandangan yang cenderung patriarkis (Muhajir, 2001: 122). Oleh karenanya, upaya PKB mengadopsi klausul kebijakan keterwakilan perempuan menjadi kebijakan internal, dapat dinilai sebagai perilaku yang sangat progresif. Sikap PKB juga terlihat cukup konsisten dengan kebijakan yang telah diputuskan tersebut.

Pada pemilu tahun 2014, kebijakan PKB tetap memberi dukungan pada upaya meningkatkan posisi perempuan dalam politik. Seorang informan berinisial A yang pernah menjadi caleg PKB menjelaskan bahwa PKB cukup konsisten dengan kebijakan yang telah diputuskan. Konsistensi terlihat dengan hanya merekrut bakal caleg dari unsur ormas yang berafiliasi ke NU “(Wawancara, 26 Agustus 2017). Aktivis Muslimat, Fatayat maupun organisasi sayap perempuan PKB dan Perempuan PKB (PPKB) menjadi sumber utama PKB dalam merekrut bakal caleg perempuan guna memenuhi

target kuota 30%. Dari sisi ini, PKB di Kabupaten Jember tergolong sebagai partai politik yang patuh pada aturan yang telah ditetapkan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PKB yang sudah merupakan kesepakatan di antara para pengurus. Komitmen PKB terhadap keputusan DPP terlihat ketika mengupayakan terpenuhinya target kuota 30%. PKB hanya merekrut kader potensialnya yang telah aktif di ormas perempuan yang berafiliasi dengan PKB. PKB sama sekali tidak merekrut tokoh-tokoh masyarakat dari luar organisasi NU. Melalui kebijakan ini, bakal caleg PKB bersifat sangat homogen. Karena kader PKB yang berada di organisasi sayap, ormas di bawah NU relatif sudah cukup memenuhi, tak seorang pun bakal caleg PKB direkrut dari luar partai politik.

2. Partai Amanat Nasional (PAN)

Partai yang didirikan oleh Amin Rais ini memberikan respon terhadap berlakunya kebijakan keterwakilan perempuan dengan mengadopsi klausul keterwakilan perempuan menjadi aturan yang berlaku di internal partai politik. Klausul kebijakan keterwakilan perempuan ditulis dalam Anggaran Dasar PAN Bab XIII Pasal 27 (ayat 1) yaitu berisi pernyataan “penempatan kader di kepengurusan untuk setiap jenjang partai harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%”. Selain itu dalam Pasal 28 (ayat 1) menyebutkan “Penempatan kader di jabatan legislatif PAN dilakukan secara objektif, transparan dan diputuskan melalui rapat pleno partai, dengan memperhatikan keterwakilan perempuan.” Selanjutnya dalam pasal 2 disebutkan “Kader PAN yang menjadi anggota legislatif terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak dalam setiap tingkatan berdasarkan peraturan perundang-

undangan yang berlaku yang pelaksanaannya diatur dalam pedoman organisasi.”

Berdasarkan aturan internal ini PAN merekrut perempuan sebagai pengurus dan calon anggota legislatif di setiap jenjang kepengurusan. Keterangan yang dituturkan oleh seorang informan yang menjadi ketua PAN berinisial E membenarkan informasi ini:

“Sebagai ketua di daerah saya berusaha memenuhi ketentuan yang sudah menjadi kesepakatan ini. PAN membuka kesempatan bagi siapa saja yang ingin menjadi caleg. Tetapi tentu saja mereka harus memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh PAN.” (Wawancara, tanggal 12 November 2016).

Keterangan informan di atas memperlihatkan arah kebijakan PAN dalam merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan. Sumber bakal calon anggota legislatif perempuan PAN tidak hanya ditujukan pada ormas perempuan yang selama ini dikenal berafiliasi pada PAN, yaitu Aisyiyah. Meski hal ini dibantah oleh Muhammadiyah dan seluruh organisasi otonominya melalui pernyataan bahwa mereka adalah ormas yang independen dan tidak memihak pada PAN. Tetapi masyarakat sudah terlanjur mengenal PAN adalah partainya Muhammadiyah.

Selain itu PAN cenderung membuka pintu lebar-lebar bagi bakal calon anggota legislatif perempuan dari mana saja. Sikap PAN terlihat sangat akomodatif dibandingkan partai politik lainnya. ini terlihat dari pernyataan ketua PAN. Sikap akomodatif ini di kemudian hari terbukti, yaitu dengan diterimanya dua orang calon anggota legislatif *incumbent* yang merupakan kader PKS dan Demokrat.

Cara yang ditempuh oleh PAN merupakan cerminan dari upaya PAN dalam menurunkan kebijakan keterwakilan perempuan menjadi kebijakan internal sehingga kepentingan mendapatkan bakal calon anggota legislatif potensial tercapai. Kebijakan internal PAN yang cenderung mengakomodasi kader *incumbent* partai politik lain menjadikan PAN tepat jika dikategorikan sebagai partai politik yang akomodatif. Dalam politik cara seperti ini tidak menjadi permasalahan. Bahkan secara administratif pun hal ini sah, karena ketua PAN telah membuat keputusan dengan memberi kesempatan bagi *incumbent* yang merupakan kader PKS dan Demokrat menjadi caleg PAN dalam Pemilu Tahun 2014.

3. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)

PKS adalah partai politik berbasis Islam yang lahir pada masa reformasi. PKS telah dinyatakan sah sebagai peserta Pemilu tahun 2014 oleh KPU berdasarkan Keputusan KPU No. 166/Kpts/KPU/Tahun 2013 tentang penetapan No. Urut Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR/DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten Tahun 2014.

Selanjutnya Dewan Pimpinan Pusat PKS telah meenyepakati mekanisme rekrutmen bakal calon anggota legislatif sebagai berikut:

- a. Pembentukan panitia penjangkaran khusus.
- b. Sosialisasi ke seluruh kader.
- c. Penjangkaran oleh kader.
- d. Verifikasi bakal caleg.
- e. Rapat pleno pemilihan umum internal.
- f. Penetapan nomer urut calon wilayah.

- g. Pengesahan dan pengajuan bakal calon anggota legislatif ke Dewan Pengurus Wilayah.
- h. Penetapan calon anggota Bab. XIX tentang rekrutmen jabatan politik, Pasal 31 ayat (2) yang menyatakan bahwa mekanisme rekrutmen jabatan politik untuk calon anggota DPR dan calon anggota DPRD dilakukan melalui suatu proses penjurian dan penyaringan dengan memperhatikan jenjang keanggotaan, kapabilitas dan profesionalitas, serta sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan.

Hal yang menarik dari mekanisme rekrutmen PKS tersebut adalah ditetapkannya sistem penjurian bakal calon melalui pemilu raya. Seorang informan berinisial Y, yang menjadi kader PKS memberi gambaran tentang proses rekrutmen melalui pemilu raya yang berlangsung di partainya, sebagai berikut:

“DPD PKS yang memberikan pengumuman adanya rekrutmen caleg yang ditujukan bagi seluruh kader baik yang ada di Depera (Dewan Pengurus Ranting) maupun di ortom-ortom termasuk di Bidwan (Bidang Wanita). Tapi kader tersebut tidak diperkenankan mencalonkan dirinya sendiri. Dia adalah hasil pilihan kader di Depera. Saya sebagai ketua Bidang Wanita (Bidwan) juga harus menyelenggarakan pemilihan diantara kader Bidwan, yang terpilih kemudian direkom kepada DPD dan Badan Pemenangan Pemilu sebagai bakal caleg.” (Wawancara, tanggal 16 Agustus 2015).

Keterangan informan memperjelas posisi PKS sebagai partai yang berusaha menegakkan tradisi pemilu internal yang telah ditetapkan oleh pengurus pusat. Melalui

penyelenggaraan pemilu raya diyakini akan terjaring kader-kader terbaik. Praktik PKS ini berusaha mempertahankan keputusan DPP meskipun tampak inklusif tetapi di dalamnya ada memuat nilai-nilai demokrasi partisipatoris karena seluruh kader terlibat. Setelah terjaring dan seluruh dokumen bakal calon dipenuhi, PKS menerapkan proses verifikasi internal. Cara yang dilakukan melalui pemeriksaan administrasi yang mencakup legalitas dari penilaian ijazah/STTB, kesehatan maupun keterangan bebas hukum. Selain itu PKS juga melakukan penilaian terhadap aspek moral dari bakal calon anggota legislatif yang sudah terekrut. Penilaian terhadap moral bakal calon anggota legislatif dilakukan dengan menilai ketaatan bakal calon dalam beribadah, kemampuan baca tulis Alquran, dan kecakapan dalam berkomunikasi sesuai dengan etika bahasa yang lazim digunakan oleh masyarakat.

Selain bakal calon anggota legislatif yang diperoleh dari unsur kader, PKS juga melakukan rekrutmen dari unsur non kader yang secara langsung diseleksi oleh pengurus DPD PKS. Persentase unsur non kader sangat dibatasi dan karena langsung ditangani oleh pengurus DPD PKS, maka bakal calon non kader ini dipastikan telah memiliki loyalitas terhadap PKS.

4. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

PPP adalah salah satu partai politik yang lahir dari periode Orde Baru. PPP merupakan fusi dari Partai NU, Persis, Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), dan Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti). Karena menganggap sebagai partai yang berunsurkan gabungan ormas Islam, PPP menetapkan platformnya sebagai

berikut: “Mewujudkan kehidupan sosial politik Indonesia berdasarkan nilai ajaran Islam, menegakkan keadilan dan supremasi hukum menjaga persatuan umat Islam”.

Dalam pemilu tahun 2014, PPP telah menetapkan kebijakan menempatkan kader-kader yang benar-benar mampu dan memiliki kredibilitas serta kapabilitas, bukan sekedar figur yang populer. Dalam melakukan rekrutmen terhadap perempuan, langkah-langkah yang dilakukan pertama dengan membentuk Tim Lajnah Pemenangan Pemilu (Tim LP2) yang akan menjaring dan menseleksi perempuan di tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan di tingkat kecamatan, penjaringan dan seleksi dilakukan oleh LPC (Lajnah Pemenangan Tingkat Cabang). Penjaringan pada awalnya dilakukan di tingkat kecamatan dan lebih mengutamakan unsur kader. Jika dari unsur kader belum mencapai kuota 30%, tim akan merekrut unsur di luar kader. Hasil dari tingkat kecamatan diserahkan kepada pengurus cabang. Di tingkat cabang calon yang sudah terpilih mendapatkan persetujuan dari Lajnah Penetapan Calon Cabang (LPC) dan diketahui oleh Tim Lajnah Pemenangan Pemilu (LP2) (SK Juklak dan DPP PPP 2010-2015). Langkah-langkah yang dilakukan PPP dalam mendapatkan bakal caleg perempuan jika ditelaah adalah upaya pengurus menerapkan konsep *policy delivery system* sebagaimana digagas oleh Grindle (1980).

5. **Partai Bulan Bintang (PBB)**

Partai Bulan Bintang (PBB) adalah partai politik yang lahir pada masa Orde Reformasi. Visi dan Misi PBB adalah terwujudnya kehidupan masyarakat serta bangsa Indonesia yang maju, mandiri, berkepribadian tinggi, cerdas, berkeadilan, demokratis dan turut menciptakan perdamaian dunia berdasarkan nilai-nilai Islam. Seperti halnya partai politik Islam Nasionalis lainnya, PBB juga memiliki platform yang mensinergikan antara paham demokrasi dan penegakan syariah Islam sebagai berikut: "Mendorong demokratisasi Indonesia berdasarkan prinsip dasar ajaran Islam, penegakan syariah Islam dalam setiap individu, keluarga, masyarakat dan negara"

Selain dikategorikan sebagai partai politik yang bervisi Islam, di antara 12 partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014, 7 partai politik dikategorikan sebagai partai politik yang memiliki visi nasionalis. Sebagian dari partai politik tersebut yang didirikan pada masa Orde Baru antara lain Partai Golkar dan PDIP. Sebagian lagi merupakan partai politik baru yang lahir pada masa Orde Reformasi, antara lain Partai Demokrat, Partai Nasdem, PKPI, dan Partai Hanura. Ada pun profil partai politik-partai politik yang memiliki visi nasionalis sebagai berikut:

Tabel 4.4 Profil partai politik nasionalis

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
Golkar	Kosgoro, Soksi, MKGR, Organisasi Profesi, HANKAM, GAKARI, Gerakan Pembangunan	Pancasila	Karya, Siaga Gatra Praja	Bangsa Indonesia adalah satu dan menyatu
Gerindra		Pancasila	Manifesto perjuangan Partai Gerindra	Mewujudkan tatanan masyarakat Indonesia merdeka, berdaulat, demokratis, adil dan makmur serta beradab dan berketuhanan yang berlandaskan Pancasila sesuai dengan Pembukaan UUD RI
Demokrat		Nasionalis-religius.	Semangat Nasionalisme, Humanisme dan Inter-nasionalisme, atas dasar ketakwaan kepada Tuhan yang maha Esa	<ol style="list-style-type: none">1. Tegak, aman dan utuhnya NKRI2. Terwujudnya cita-cita bangsa sesuai dengan pembukaan UUD 1945.3. Terbangunnya masyarakat berwawasan rasionalis, pluralisme dan humanisme.4. Meningkatkan partisipasi masyarakat untuk terwujudnya pemerintahan yang bersih, sederhana dan mengabdikan.

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
Nasdem		Pancasila		Memulihkan, mengembalikan, dan memajukan pemerintah Indonesia kepada cita-cita proklamasi 1945 melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia
PDIP		Marhaenis me		Mewujudkan cita-cita proklamasi, menghimpun dan membangun kekuatan rakyat
Hanura	Partai Kedaulatan, Partai Republika Nusantara, Partai Nasional Republik, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Pemuda Indonesia, Partai Konggres, Partai Damai Sejahtera, Partai Peduli	Pancasila	Ketakwaan, kemandirian, kebersamaan, kerakyatan, kesederhanaan	Mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa; melahirkan pemimpin yang bertaqwa; Menegakkan hak dan kewajiban azasi manusia serta supremasi hukum yang berkeadilan secara konsisten; Membangun SDM yang sehat dan terdidik; Membangun ekonomi nasional yang berkeadilan; Memberantas korupsi secara total; Mengembangkan otonomi daerah untuk

Nama Partai	Organisasi Pendukung Utama	Dasar ideologi	Nilai Dasar Perjuangan Partai	Platform
PKPI	Rakyat Nasional, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Penegak Demokrasi Indonesia	Pancasila dan UUD 1945		lebih memacu pembangunan. Mewujudkan masyarakat kewargaan yang berkeadilan, bersatu, berkesejahteraan sosial dalam mewujudkan pemerintahan yang kuat, efektif, efisien, bersih, taat hukum, berwibawa di NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang mampu bersaing serta dihormati dalam pergaulan dunia

Sumber: Data sekunder yang diolah

Studi terhadap laman partai politik menunjukkan bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan, yaitu dicapainya target kuota 30% ada partai politik yang mengembangkan mekanisme rekrutmen secara terbuka, tertutup dan terbuka, serta tertutup. Cara tertutup adalah mekanisme yang digunakan oleh fungsionaris partai politik terhadap para kadernya sendiri. Pengumuman tentang prasyarat rekrutmen bakal caleg hanya disampaikan di

antara para kader sendiri. Sebaliknya mekanisme terbuka dilakukan melalui pengumuman yang secara luas disebarakan kepada seluruh simpatisan di luar kader. Pengumuman disampaikan melalui pamflet-pamflet yang ditempel di kantor partai ataupun secara *online* melalui laman partai. Ada pula yang menempuh jalan dengan merekrut individu perempuan melalui jaringan pribadi, artinya para fungsionaris partai politik atau pun para kader berdasarkan kesepakatan menjaring bakal caleg dari kalangan relasi orang-orang yang dekat dengan dirinya.

Upaya partai politik untuk mencapai target kuota 30% pada umumnya diputuskan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) meskipun implementasinya di masing-masing daerah disesuaikan dengan kondisi daerah setempat sehingga dimungkinkan berbeda dengan keputusan DPP yang telah ditetapkan. Berikut adalah gambaran pada masing-masing partai politik.

6. Partai Gerakan Rakyat Indonesia Raya (Gerindra)

Partai Gerindra merupakan salah satu partai politik yang menganggap penting menjadikan klausul kebijakan keterwakilan perempuan dalam Anggaran Dasarnya, khususnya dalam Pasal 8 (ayat 5). Kutipan selengkapnya sebagai berikut:

”mempersiapkan kader partai dalam pengisian jabatan politik dan jabatan publik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan”.

Pernyataan bahwa partai berkomitmen melaksanakan klausul keterwakilan perempuan diperjelas dengan penggunaan

kata “kesetaraan” (<http://partaigerindra.or.id>, diakses tanggal 24 April 2014).

Inisiatif yang telah dilakukan oleh elite Gerindra dengan memuat klausul keterwakilan perempuan dalam kebijakan internal dapat dipahami sebagai upaya Gerindra untuk mencapai target kuota 30%. Upaya ini sekaligus menunjukkan kuatnya komitmen partai dalam mewujudkan tujuan kebijakan. Sebab bagaimanapun kebijakan internal partai akan mengikat seluruh jajaran partai politik hingga pengurus tingkat daerah.

AD/ART yang bermuatan kebijakan keterwakilan perempuan menjadi dasar Tim Pemenangan Pemilu Gerindra dalam merekrut perempuan. Ketua DPD Gerindra mengeluarkan pengumuman yang diliput oleh media *Prosalina online* tanggal 15 Januari 2013, sebagai berikut:

Bagi masyarakat luas, maupun Kader dari Partai lain, juga dibolehkan mendaftar sebagai bakal calon legislatif, dengancatatan menunjukkan bahwa yang bersangkutan telah keluar dari partai sebelumnya (Diakses, tanggal 28 Agustus 2015).

Keterangan informan ini menggambarkan sikap Gerindra yang memiliki kemiripan dengan PAN, yakni cenderung akomodatif. Tetapi berbeda dengan PAN, yang langsung ditindak lanjuti dengan menerima kepindahan seorang kader PKS dan seorang kader dari Partai Demokrat. Partai Gerindra belum sampai benar-benar merekrut kader dari partai lain. Besar kemungkinan karena unsur kader perempuan Gerindra yang berasal dari sayap organisasi yaitu Perempuan Indonesia Raya (PIRA) sudah mencukupi.

Sementara itu berbeda dengan langkah yang ditempuh PKB, PAN dan Gerindra, sembilan partai politik lainnya tidak menurunkan kebijakan keterwakilan perempuan menjadi kebijakan baru. Hal yang ditempuh oleh sembilan partai politik dengan menetapkan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan oleh DPP masing-masing. Seorang informan berinisial S, yang menjadi salah seorang komisioner KPUD Kabupaten Jember periode 2014-2019 memberikan keterangan:

“Klausul keterwakilan perempuan dalam UU Pemilu No.8/2012 dan kemudian diperkuat oleh KPU dengan menetapkan aturan pelaksana yaitu PKPU No.7/2013 sebenarnya sudah tinggal diimplementasikan dan tidak perlu membuat aturan baru. Partai politik tidak perlu membuat kebijakan baru untuk mengimplementasikan. Tetapi walaupun toh ada partai yang membuatnya, saya kira kebijakan tersebut mengatur hal-hal teknis dan hanya yang berlaku internal atau di kalangan mereka sendiri” (Wawancara, tanggal 12 November 2016).

Berdasarkan keterangan informan, kesembilan partai politik masing-masing memiliki kebijakan yang lebih operasional seperti petunjuk pelaksanaan atau pun petunjuk teknis. Sembilan partai politik menempuh menerjemahkan upaya mencapai target kuota 30% dengan menerbitkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.

7. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)

PDIP adalah salah satu partai politik yang menyatakan platform yang dimilikinya sudah memuat klausul keterwakilan perempuan. Seorang informan yang menjadi salah seorang pendiri PDIP di Kabupaten Jember, bernama

Made Dangge membenarkan informasi ini melalui pernyataannya:

“PDIP sejak awal sudah menggariskan adanya kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Kalau mau kesetaraan mestinya ya 50:50 bukan 30%. Makanya kalau mencantumkan 30% berarti yang laki-laki 70%, akhirnya menjadi tidak setara.” (Wawancara, tanggal 12 September 2016)

Sebagai satu-satunya partai politik di Kabupaten Jember, platformnya sudah berperspektif gender maka proses rekrutmen yang diselenggarakan PDIP tidak memberikan *privilege* sedikit pun bagi perempuan. Secara formal keputusan DPP PDI Perjuangan terkait pencalonan perempuan sebagai caleg dituangkan melalui SK DPP Nomor 061/TAP/DPP/III/2013 yang menginstruksikan kepada seluruh Dewan Pimpinan Daerah (DPD) atau Dewan Pimpinan Cabang (DPC) PDI Perjuangan untuk proaktif menjangkau dan menginventarisir kader-kader perempuan maupun calon yang berasal dari eksternal partai untuk ditempatkan dalam daftar calon legislatif di masing-masing tingkatan.

Adapun kewenangan untuk mengimplementasikan SK DPP ada pada para pengurus DPC. Namun SK DPP PDIP terkait dengan rekrutmen bakal calon anggota legislatif tidak secara langsung mencapai target kuota 30% yang telah ditetapkan oleh kebijakan. Seorang informan berinsial N dari PDIP memberikan penjelasan:

“SK DPP PDIP menjadi panduan bagi pengurus PDIP di daerah. Namun kenyataannya target kuota 30% tidak

bisa dipenuhi. Karena menyangkut urusan DPC maka upaya penyelesaiannya didasarkan pada kesepakatan yang menjadi kewenangan daerah” (Wawancara, tanggal 25 Juli 2015; 20 November 2016).

Bahkan di antara pengurus DPC sudah ada kesepakatan bila bakal caleg perempuan yang ada di dapil-dapil tidak mencapai 30%, upaya untuk menambah kekurangannya menjadi tanggung jawab pengurus anak cabang yang ada di daerah pemilihan yang bersangkutan. Seorang informan berinisial N memberikan keterangan:

“Jika jumlah calon anggota legislatif belum memenuhi persyaratan target kuota 30% maka pengurus Dewan Pimpinan Cabang PDIP bersepakat pengurus anak cabang yang mendapat tugas merekrut. Dengan asumsi merekalah yang paling paham kondisi masyarakat di anak cabang. Jika masih belum mencukupi juga, bakal caleg dicari dari kalangan sanak saudara terdekat dari seluruh fungsionaris. Tetapi tetap dengan memberlakukan kriteria calon anggota legislatif yang telah ditetapkan” (Wawancara, tanggal 20 November 2016).

Ungkapan informan menandakan bahwa PDIP memiliki kecenderungan mengutamakan pemahaman terhadap ideologi partai dalam merekrut bakal calon anggota legislatif. Keterangan inimenunjukkan bahwa PDIP adalah partai politik yang tetap konsisten menegakkan aturan internal meskipun dalam keadaan yang cukup mendesak sekalipun. Tugas pengurus anak cabang hanyalah melengkapi kekurangan bakal calon anggota legislatif jika rekrutmen pengurus cabang belum memenuhi. Pengurus anak cabang

pada dasarnya bisa merekrut siapa saja yang dikehendakinya asalkan memenuhi syarat bahwa orang yang direkrut tersebut memahami visi, misi, dan ideologi PDIP. Selain itu PDIP telah menetapkan standar yang terus dipertahankan yakni tidak mentolerir bakal calon pindahan dari partai politik lain. Bakal calon yang merupakan pindahan dari partai politik lain secara ideologis tidak bisa dijamin loyalitasnya. Seorang informan berinsial NM, yang menjabat sebagai sekretaris partai sebelum terpilih menjadi anggota legislatif dalam pemilu tahun 2014, sebagai berikut:

“PDIP tidak akan merekrut bakal calon yang berasal dari partai lain. PDIP sangat ketat untuk urusan rekrutmen bakal calon ini. *Track record* seseorang sebelum direkrut juga diperhatikan. Jika pernah menjadi calon anggota legislatif lain atau aktif di partai lain langsung kita anulir. Ini sudah menjadi komitmen internal partai dan wajib ditaati oleh seluruh pengurus.” (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Kebijakan untuk hanya merekrut bakal calon anggota legislatif yang bukan mantan anggota partai politik lain sudah menjadi kesepakatan seluruh pengurus PDIP sejak level DPP, DPC, hingga Anak Cabang. Kebijakan ini benar-benar dipraktikkan oleh seluruh pengurus. Namun ketika pengurus DPC PDIP mengalami kesulitan dalam memenuhi kuota 30% bakal calon anggota legislatif, jalan keluar yang ditempuh adalah dengan melakukan kesepakatan bersama. Hasilnya adalah pengurus di level anak cabang (ranting) terdekat dari daerah pemilihan yang belum terpenuhi target kuota 30% yang ditugaskan untuk merekrut bakal calon anggota legislatif hingga target tercapai.

8. Partai Demokrat

Kecenderungan untuk menggunakan cara inklusif juga diambil oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Demokrat. DPP Partai Demokrat menyepakati ditetapkan petunjuk pelaksanaan (Juklak) Partai Demokrat No. 04/Juklak/DPP.PD/VIII/2013. Selain itu Partai Demokrat juga menetapkan bahwa target 80% bakal calon anggota legislatif berasal dari pengurus partai/anggota legislatif, organisasi sayap Partai Demokrat, dan tokoh masyarakat sebanyak 20%.

Seorang informan berinisial R yang bertugas melakukan rekrutmen di Partai Demokrat memberikan penjelasan bahwa pengurus Partai Demokrat di tingkat daerah kemudian menindaklanjuti dengan melakukan beberapa langkah, yaitu persiapan dengan membentuk tim pemenangan pemilu. Langkah berikutnya adalah menyebar luaskan pengumuman kepada seluruh jajaran pengurus Partai Demokrat akan adanya pendaftaran bakal calon anggota legislatif. Berikut keterangan informan berinisial R:

Pengurus di daerah kemudian menyusun tahapan yaitu persiapan, dengan membentuk tim pemenangan pemilu, berikutnya tahap pengumuman yaitu kita umumkan kepada seluruh pengurus dan semua ranting Partai Demokrat tentang telah dibukanya pendaftaran bakal caleg. Setelah pendaftaran, tahap selanjutnya tim melakukan seleksi dan tahap akhir adalah mengumumkan siapa-siapa yang telah terpilih menjadi bakal caleg. (Wawancara, tanggal 15 September 2016).

Keterangan informan menunjukkan bahwa perencanaan program yang dilakukan oleh pengurus Partai Demokrat di Kabupaten Jember relatif cukup matang.

Persiapan awal yang dilakukan melalui pembentukan Badan Pemenangan Pemilu (Bappilu) sangat menentukan. Bappilu inilah yang menerjemahkan keputusan DPP menjadi program dan kegiatan operasional sehingga target kebijakan tercapai termasuk secara strategis mengatur siapa di tempatkan di mana dan pada nomor berapa. Seorang informan berinisial R dari Partai Demokrat memberikan gambaran tentang kinerja pengurus partai politik di daerah (DPD), sebagai berikut:

“DPD menerima keputusan DPP. Keputusan DPP ini menjadi dasar bagi pengurus DPD membentuk Badan Pemenangan Pemilu (Bapilu). Bapilu inilah sebenarnya menjadi *thinktank* partai di daerah. Dia yang secara strategis melakukan perhitungan siapa ditempatkan di mana nomer berapa. Kemudian memantau perkembangannya.” (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Bappilu ini secara strategis mengimplementasikan kebijakan yang ditetapkan oleh DPP Partai Demokrat. Bappilu dan pengurus lainnya menjaga konsistensi dengan menegakkan garis-garis kebijakan yang telah disepakati. Upaya yang dilakukan oleh pengurus Partai Demokrat untuk tetap menjaga konsistensi tegaknya aturan merupakan sebuah pilihan rasional. Bagi Partai Demokrat garis-garis kebijakan mencerminkan jati diri partai. Jika partai sudah keluar dari garis-garis kebijakan yang sudah disepakati, partai kehilangan jati dirinya. Oleh karenanya, tidak mengherankan bila Partai Demokrat memilih konsisten dengan garis-garis kebijakan yang telah menjadi kesepakatan bersama. Berdasarkan pilihannya ini, Partai Demokrat dapat dikategorikan sebagai partai yang cenderung konservatif.

Tetapi tampaknya, meskipun *keukeuh* dengan garis-garis kebijakan yang telah disepakati, pengurus Partai Demokrat menghadapi persaingan yang cukup ketat dari partai politik lainnya yang menjadi peserta pemilu tahun 2014. Seorang informan bernama R, menyatakan:

“Ideologi tetap menjadi pertimbangan, tetapi partai kan juga ingin menang. Oleh karenanya sebagai salah seorang tim penyeleksi, saya akan melihat bagaimana modal sosial seseorang yang akan kita rekrut. Ini kunci untuk mendapatkan kursi. Makanya *incumbent* tetap kita pasang, karena punya *track record* (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Meski Demokrat mengutamakan ideologi, tampaknya kondisi daerah tempat kebijakan diimplementasikan membutuhkan upaya lain dari pengurus. Sebagaimana partai politik lain yang menjadi peserta pemilu dan berkeinginan untuk menang, ini mengilhami pengurus Partai Demokrat di level daerah menetapkan kriteria khusus ketika merekrut bakal calon anggota legislatif. Kriteria khusus Partai Demokrat tampak dalam keterangan informan, yaitu dimilikinya modal sosial. Modal sosial yang dimiliki oleh bakal calon anggota legislatif antara lain sudah pernah menang pada pemilu sebelumnya (*incumbent*). Sebagai *incumbent* seorang bakal calon anggota legislatif memiliki kemungkinan yang relatif cukup besar untuk menang kembali.

9. Partai Harapan Hati Nurani Rakyat (Hanura)

Sebagaimana partai politik lainnya, peran Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Hanura sangat menentukan dalam mengimplementasikan kebijakan. Meskipun peran

tersebut dilakukan melalui penetapan kebijakan internal. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Hanura melalui SK No. 264/DPP-Hanura/IV/2012 pasal 13 dan 14, telah menetapkan kriteria bagi bakal caleg. Kriteria utama adalah elektabilitas seseorang yang ditunjukkan oleh kriteria daya dukung ketokohan dan finansial. Pengalaman berinteraksi dengan birokrasi/legislatif juga dianggap penting. Meskipun demikian, sasaran Hanura diutamakan bagi para kader yang memiliki loyalitas tinggi yang ditandai oleh lamanya bergabung atau menjadi kader partai, terutama ditunjukkan oleh keaktifan dalam kepengurusan. Untuk bakal calon anggota legislatif perempuan ada syarat khusus, yaitu harus mendapatkan dukungan dari keluarga. Adanya dukungan keluarga akan membuat bakal calon anggota legislatif perempuan dimungkinkan akan berperan secara optimal jika terpilih kelak. Bahkan ada syarat lain yang tidak kalah penting, yaitu tidak pernah tersangkut tindak pidana, tidak tersangkut jaringan narkoba, kegiatan separatis/terorisme dan jaringan perjudian Adapun kriteria selengkapnya dari Partai Hanura dapat dilihat dalam lamannya, sebagai berikut:

Seorang bakal calon yang akan direkrut hendaknya sudah memiliki KTA Hanura, tunduk dan patuh terhadap AD/ART, ketentuan dan kebijakan organisasi Partai Hanura, telah mengikuti pendidikan dan pelatihan kader Partai Hanura dan atau mengikuti pendidikan bakal calon legislatif/calon legislatif sesuai tingkatan, bersedia melaksanakan program dan kegiatan pemenangan pemilu, melengkapi syarat administrasi yang ditentukan Partai Hanura, daya dukung ketokohan dan finansial, pengalaman dengan birokrasi/legislatif, loyalitas terhadap partai di

antaranya lama bergabung atau menjadi kader partai, kearifan dalam kepengurusan partai di semua tingkatan, terlibat aktif dalam pelaksanaan program perjuangan, aktif di kepengurusan Partai Hanura. Mendapat dukungan keluarga dan kondusif baginya untuk menjalankan tugas secara optimal, tidak tercela dalam hal: tidak tersangkut tindak pidana, tidak tersangkut jaringan narkoba, kegiatan separatis/terorisme dan jaringan perjudian (www.hanura.com)

Selain itu, Partai Hanura juga menetapkan persyaratan lain memiliki mekanisme rekrutmen yang dimuat dalam Peraturan Organisasi No. PO/21/DPP-Hanura/11/2012, yaitu dengan pada awalnya membentuk tim penjaring dengan tugas membuka dan menerima pendaftaran, melakukan seleksi sesuai ketentuan, melakukan penetapan bakal calon anggota legislatif menjadi calon anggota legislatif, serta melaksanakan tugas-tugas lainnya yang terkait.

Tim seleksi ini juga memiliki kewenangan menetapkan penempatan bakal calon anggota legislatif pada daerah pemilihan, menetapkan penempatan bakal calon anggota legislatif dalam daftar calon anggota legislatif, mengajukan daftar bakal calon anggota legislatif yang ditetapkan kepada partai untuk diajukan ke KPU sesuai tingkatannya, dan menjalankan wewenang lainnya yang ditetapkan partai.

Sasaran tim seleksi adalah kader dan non kader yang meliputi anggota partai, pengurus dan alat kelengkapan partai, kader partai yang menjadi anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, tokoh masyarakat serta perorangan yang memenuhi persyaratan (Peraturan Organisasi No. PO/21/DPP-Hanura/11/2012 tentang Tim Seleksi Calon Anggota Legislatif Partai Hanura, Pasal 13).

Berdasarkan penjelasan ini, tampaknya Hanura hanya merekrut bakal calon anggota legislatif yang sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

10. Partai Golongan Karya (Golkar)

Implementasi kebijakan keterwakilan perempuan yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 disambut Partai Golongan Karya (Golkar) dengan menerbitkan suatu kebijakan di tingkat internal. Langkah pertama yang dilakukan adalah dengan menyelenggarakan rapat pimpinan di tingkat nasional ke IV Tahun 2012. Hasilnya berupa Surat Keputusan Nomor:01/RAPIMNAS-IV/GOLKAR/X/2012. Surat Keputusan ini memberikan mandat kepada bidang organisasi, keanggotaan, dan kaderisasi untuk merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan melalui mekanisme yang telah diatur.

Surat Keputusan yang dihasilkan oleh Golkar melalui Rapimnas kemudian ditinjaklanjuti oleh DPP Partai Golkar dengan mengeluarkan Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Golkar No: KEP-227/DPP/Golkar /2013 tentang Pedoman Penyusunan Daftar Calon Anggota DPRRI/DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Prasojo, 2013: 22), antara lain berisi kriteria bagi bakal calon anggota legislatif yang akan direkrut sebagai berikut:

- a. Memiliki kompetensi memadai untuk menjalankan tugas-tugas sebagai anggota legislatif
- b. Memiliki pengabdian dan rekam jejak yang baik selama aktif di Partai Golkar
- c. Memiliki prestasi, dedikasi, disiplin/loyalitas dan tidak tercela (PD2LT)

d. Memenuhi ketentuan yang disyaratkan oleh Undang-Undang;

Kriteria ke dua ditentukan berdasarkan penilaian terhadap kader bakal calon anggota legislatif yang meliputi pengabdian, elektabilitas, penugasan sebagai fungsionaris, dan pendidikan.

- a. Aspek pengabdian. Aspek ini meliputi rekam jejak seorang kader dalam Partai Golkar yang meliputi partisipasi seorang kader dalam partai Golkar yang meliputi partisipasi seorang kader di saat menjabat sebagai pengurus partai, anggota fraksi, pengurus organisasi sayap, pengurus badan dan lembaga, pengurus ormas yang didirikan maupun yang mendirikan.
- b. Aspek elektabilitas. Aspek ini adalah peluang terpilihnya seorang kader pada suatu daerah pemilihan dilihat dari sisi basis dukungan massa.
- c. Aspek penugasan fungsional (Laporan penugasan fungsional). Penugasan fungsional adalah suatu bentuk penugasan yang diberikan kepada setiap fungsionaris partai setelah kader yang bersangkutan mengikuti orientasi fungsionaris. Penugasan fungsionaris dimaksudkan agar tiap-tiap fungsionaris partai Golkar memberikan kontribusi aktif dalam konsolidasi partai (vertikal dan horisontal) memaksimalkan pelaksanaan kaderisasi partai serta mendorong pelaksanaan program karya keorganisasian di daerah penugasan masing-masing

- d. Aspek pendidikan adalah pengalaman pendidikan seorang kader meliputi pendidikan formal, nonformal, dan pendidikan kepartaian (Prasojo, 2013: 23)

Kriteria ketiga adalah pembobotan. Pembobotan dilakukan melalui tiga cara (Prasojo, 2013: 23) yaitu:

- a. Pembobotan yang ditujukan untuk calon anggota DPR RI:

No	Aspek yang diberi bobot	%
1.	Pengabdian	40
2.	Elektabilitas	30
3.	Penugasan fungsionaris	20
4.	Pendidikan	10

- b. Pembobotan yang ditujukan untuk calon anggota DPRD Propinsi:

No	Aspek yang diberi bobot	%
1.	Pengabdian	40
2.	Penugasan fungsionaris	30
3.	Pendidikan	20

- c. Pembobotan untuk calon DPRD

No	Aspek yang diberi bobot	%
1.	Pengabdian	40
2.	Penugasan fungsionaris	30
3.	Pendidikan	20

Selanjutnya partai Golkar mengatur tata cara penilaian sebagai berikut:

- a. Pengabdian

Penilaian pengabdian didasarkan pada rekam jejak dan selama mengabdikan memiliki prestasi, dedikasi, disiplin/loyalitas, dan tidak tercela (PD2LT) serta posisi saat ini

di partai, fraksi, ormas yang mendirikan dan didirikan, organisasi sayap, Badan dan Lembaga dengan nilai 0-100.

b. Elektabilitas.

Data tentang elektabilitas seseorang yang akan direkrut akan diperoleh dari peringkat hasil survai per daerah pemilihan dengan skala 0-100.

c. Penugasan fungsionaris.

Penilaian tentang penugasan fungsionaris didasarkan pada keberhasilan yang bersangkutan dalam menuntaskan konsolidasi partai, memaksimalkan pelaksanaan kaderisasi partai, dan mendorong pelaksanaan program karya-kekarya di daerah penugasan masing-masing dengan nilai 0-100.

d. Pendidikan.

Penilaian pendidikan didasarkan pada strata pendidikan formal dengan nilai calon DPR RI S3: 100, S2: 75, S1: 50; calon DPRD Provinsi, S3: 100, S2:75, S1:50, D3: 25; DPRD Kabupaten/Kota, S3: 100, S2:75, S1: 60, D3: 40, SMA: 20.

Sementara itu Partai Golkar juga sudah membuat pemetaan tentang sumber rekrutmen bagi anggota legislatif, yaitu:

a. Kepengurusan Partai Golkar di seluruh tingkatan.

b. Anggota fraksi Partai Golkar DPRRI, DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten/Kota,

c. Anggota DPRRI.

d. Organisasi kemasyarakatan pendiri dan yang didirikan oleh Golkar.

e. Organisasi Sayap Golkar.

- f. Pengurus badan atau lembaga yang dibentuk oleh Golkar.
- g. Tokoh masyarakat (agama, akademisi, budayawan, profesional) yang berkompeten dan populer (Prasojo, 2013:24).

Tetapi regulasi yang secara rinci telah diatur oleh pengurus Partai Golkar di tingkat DPP dan menjadi panduan untuk seluruh eksponen Partai Golkar sejak level pusat hingga daerah tidak selalu dapat diimplementasikan. Pengurus Partai Golkar di Kabupaten Jember menghadapi kenyataan bahwa selama beberapa periode Partai Golkar tidak memiliki kader perempuan yang menjadi anggota legislatif. Seorang informan berinisial W memberi keterangan:

“Golkar memang sudah memiliki aturan yang ketat terkait rekrutmen bakal caleg perempuan. Golkar mengutamakan kader. Tetapi sebagai pengurus kita tentu harus rasional. Golkar di Kabupaten Jember selama beberapa periode tidak memiliki wakil perempuan di DPRD, sehingga unsur kader yang berperan dalam DPRD terpaksa tidak kami jadikan bahan pertimbangan ketika tim pemenangan pemilu di daerah memilih bakal caleg.” (Wawancara, tanggal 20 November 2015).

Pernyataan informan W menunjukkan bahwa pengurus Partai Golkar di daerah merupakan pelaksana kebijakan yang telah diputuskan oleh pengurus di tingkat nasional. Tetapi tampaknya pengurus di daerah memiliki deskresi untuk mengambil kebijakan dan menyesuaikan dengan keadaan di daerah. Pernyataan informan W menunjukkan sikap

pengurus yang rasional. Pengurus sadar bahwa strategi yang paling fair dalam merekrut calon bakal caleg perempuan adalah dengan meniadakan salah satu persyaratan, yakni kader yang akan direkrut tidak wajib memiliki pengalaman sebagai anggota legislatif. Berdasarkan pertimbangan ini, unsur kader yang akan direkrut meliputi anggota partai yang aktif di organisasi sayap partai, atau keluarga pengurus. Informan W menambahkan sebagai berikut:

“Pengurus Golkar di daerah memang harus menjalankan kebijakan yang diputuskan oleh DPP tetapi jika sulit diimplementasikan ya kami harus melakukan perubahan, antara lain menghilangkan kriteria yang sulit dipenuhi. Regulasi yang telah dibuat tidak selalu sesuai dengan kondisi di daerah.”
(Wawancara, tanggal 25 November 2015).

Jadi deskresi yang dilakukan oleh pengurus Partai Golkar di daerah adalah upaya agar target 30% bisa dicapai. Jika tetap berpedoman pada kebijakan, target kuota 30% sulit dicapai. Tampaknya DPP Partai Golkar menyadari kesulitan yang dihadapi oleh pengurus di daerah dan menerima apapun keputusan yang diambil oleh pengurus di daerah. Oleh karena itu, pengurus Partai Golkar di daerah memiliki keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijakan, karena faktor yang diutamakan adalah dicapainya target kuota 30%.

11. Partai Nasional Demokrat (Nasdem)

Partai Nasional Demokrat atau disingkat dengan Partai Nasdem merupakan partai politik baru yang didirikan pada masa Orde Reformasi. Keterpilihan Partai Nasdem sebagai peserta Pemilu Tahun 2014 dengan nomor urut 1 didasarkan

pada SKEP KPU No. 5/Kpts/KPU/2013. Ada pun bukti-bukti yang mendasari lolosnya Partai Nasdem dari verifikasi KPU, yaitu dimilikinya kepengurusan seperti ketua, bendahara dan sekretaris jenderal; dimilikinya lebih dari 30% anggota; serta dimilikinya kantor yang bisa digunakan hingga akhir Pemilu tahun 2014.

Selanjutnya upaya untuk mewujudkan target kuota 30% dilakukan melalui Dewan Pimpinan Wilayah Partai Nasdem membentuk tim kerja pencalonan legislatif berupa lembaga yang bernama badan pemenangan pemilu (Bappilu). Tugasnya adalah menjadi pelaksana teknis pelaksanaan rekrutmen, monitoring, dan evaluasi bakal calon anggota legislatif serta calon anggota legislatif. Tim dipimpin oleh salah seorang ketua DPW dan bertanggung jawab langsung kepada ketua DPW. Tim ini bekerja secara kolektif mulai dari membuka pendaftaran, verifikasi bakal calon, hingga pengusulan bakal calon kepada DPP Partai Nasdem. Jadi tugas dan wewenang Bappilu. Jadi jika dibandingkan dengan partai politik lainnya, Partai Nasdem satu-satunya partai politik yang belum memiliki konstituen dari periode pemilu sebelumnya. Fakta ini tampak cukup disadari oleh pengurus Partai Nasdem. Pengurus Partai Nasdem menyadari untuk bisa menang bukan hal yang mudah. Oleh karenanya, Ketua Badan Pemenangan Pemilu Partai Nasdem di tingkat pusat bernama Ferry Mursidan Baldan memberikan arahan sebagai berikut:

“Salah satu strategi pemenangan pemilu pada tahap penyusunan calon legislatif (caleg). Keliru kalau merekrut caleg terpisah dari pemenangan. Ini berdampak pada pemenangan Kita jempuit dengan

mencari, bukan melamar yang kita pandang mampu. Dalam format kita bukan sekedar menempatkan seseorang saat nanti mendapatkan kursi. Karena apakah calon yang kita usulkan itu punya kemampuan mengemban tugas. Untuk itu aspek elektabilitas memang diperhitungkan, namun aspek kualitas tetap nomor satu. Kita tidak mau pada aspek elektabilitas saja. Sedangkan kemampuan para caleg tersebut tidak mendukung” (www.liputan6.com, diakses tanggal 26 Januari 2013).

Dari kutipan di atas, tampak bahwa upaya mencapai target kuota 30% menjadi hal yang sangat penting bagi Partai Nasdem. Pengurus Partai Nasdem sangat serius dalam upaya mencapai target kuota 30%. Hal ini tampak dari petunjuk yang diberikan oleh Ketua Badan Pemenangan Pemilu (Bappilu) Partai Nasdem. Petunjuk pengurus pusat ini kemudian ditindaklanjuti oleh pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember dengan melakukan pemetaan di tiap-tiap dapil. Data yang dicari adalah siapakah tokoh potensial yang ada di tiap-tiap dapil yang dipastikan sesuai kriteria Partai Nasdem. Syarat lain yang penting tentu saja yang bersangkutan mau direkrut sebagai bakal calon anggota legislatif Partai Nasdem. Sebagai partai baru, partai Nasdem belum memiliki kader sehingga kriteria loyalitas kepada partai tidak menjadi pertimbangan utama. Perhatian Partai Nasdem lebih difokuskan pada tokoh-tokoh lokal yang menjadi simpul masyarakat dan memiliki jaringan luas. Seorang informan berinisial D memberi keterangan:

“Kami betul-betul merancang secara serius. Kami mengadakan pendekatan kepada tokoh-tokoh yang

menurut kami menjadi simpul masyarakat. Jember adalah basisnya NU. Kemanapun kami melakukan pendekatan pasti ketemu tokoh-tokoh NU. Akhirnya diputuskan tokoh-tokoh masyarakat yang belum didekati oleh partai politik lainnya. Kita dapatkan itu di dapil II dan dapil VI. Di dapil II ketemu dengan Ibu Hj. JW yang menjadi pengasuh pondok pesantren. Beliau juga seorang tokoh Pimpinan Perempuan PKB (PPKB). Di dapil IV kami menemukan seorang Ketua DPC Muslimat. Sementara di dapil-dapil lainnya pun kami juga merekrut tokoh-tokoh masyarakat lainnya” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Keterangan informan memberi gambaran tentang strategi yang ditempuh Partai Nasdem dalam upaya memenuhi target kuota 30%. Tim pemenangan pemilu Partai Nasdem berupaya memetakan potensi di masing-masing daerah pemilihan. Pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember pada akhirnya berhasil mengidentifikasi tokoh-tokoh potensial yang belum menjadi simpatisan atau pun direkrut oleh partai politik lain. Berdasarkan data ini, para pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember melakukan pola proaktif (*talent scouting*) sebagaimana arahan dari Ketua Badan Pemenangan Pemilu Pusat. Pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember, sebagaimana dinyatakan oleh informan, melakukan pendekatan kepada tokoh simpul masyarakat tanpa memandang ideologinya ataupun ormasnya.

Para pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember sadar bahwa hal yang paling utama adalah mendapatkan bakal calon anggota legislatif perempuan memiliki potensi untuk memberikan perolehan kursi legislatif. Pertimbangan inilah yang memberanikan para pengurus Partai Nasdem di

Kabupaten Jember melakukan pendekatan dengan tokoh simpul masyarakat dari kalangan Muslimat sebuah ormas perempuan yang selama ini berafiliasi dengan PKB.

Upaya yang dilakukan para pengurus Partai Nasdem di Jember sepenuhnya merupakan pengejawantahan dari petunjuk yang diperoleh dari pengurus pusat (Ferry Mursidan Baldan). Orientasinya tentu saja agar Partai Nasdem mendapatkan kemenangan yang ditandai oleh diperolehnya kursi legislatif. Karena itu, ketika menyusun daftar bakal calon anggota legislatif, pengurus dan tim pemenangan pemilu secara sengaja menempatkan tokoh-tokoh yang menjadi simpul masyarakat di daerah pemilihan yang berpotensi dimenangkan.

Seorang informan yang berinisial D memberi tambahan keterangan sebagai berikut:

“Kami sadar bahwa partai kami baru. Oleh karena itu sedari awal kami sudah melakukan perhitungan. Setiap calon anggota legislatif dihitung berapa kemungkinan menangnya. Penempatan pada suatu daerah pemilihan kita usahakan setepat-tepatnya. Setelah itu Tim/Badan Pemenangan Pemilu memantau setiap pergerakan calon anggota legislatif selama masa kampanye, termasuk bila ada calon anggota legislatif yang stiker atau benderanya kurang maka calon anggota legislatif tersebut kita himbau untuk menambah” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Kebijakan pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember ini agaknya bak gayung bersambut dengan pencitraan yang dilakukan oleh Surya Paloh di media massa. Pengurus mudah meyakinkan pada tokoh masyarakat yang direkrut

bahwa meskipun Partai Nasdem partai baru, tetapi bonafid dan prospektif. Selanjutnya meskipun Partai Nasdem berideologi nasionalis, kebijakan yang diambil oleh pengurus di Kabupaten Jember tidak ditekankan pada nilai-nilai yang tercantum dalam visi misi partai. Para pengurus Partai Nasdem di Kabupaten Jember tampaknya cukup sadar bahwa mengedepankan nilai-nilai yang menjadi visi dan misi partai politik tetap penting tetapi tujuan memenangkan pemilu lebih utama.

12. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)

PKPI adalah partai yang terakhir disahkan oleh KPU sebagai peserta pemilu berdasarkan SK No. 165/Kpts/KPU/2013 dengan nomor urut 15. Keputusan ini membatalkan berlakunya Keputusan KPU (sebelumnya) No. 05/Kpts/Tahun 2013 yang menyatakan PKPI tidak lolos verifikasi sebagai peserta pemilu tahun 2014.

Sesaat setelah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014, PKPI langsung membuka pendaftaran bakal calon anggota legislatif. Kriteria utama yang ditetapkan oleh PKPI bagi bakal calon anggota legislatif perempuan adalah dimilikinya karakter kenegaraan pada diri seseorang, tidak segan membela bangsa, berideologi Pancasila dan menjalankan UUD 1945, serta bersedia turut berpartisipasi dalam melestarikan budaya bangsa.

Selanjutnya ketua pengurus PKPI, Sutiyoso, membuat pernyataan bahwa PKPI membuka kesempatan bagi massa pendukung partai politik yang tidak lolos verifikasi dan bergabung dalam Aliansi Partai Politik Penegak Konstitusi (AP3K) untuk menjadi caleg PKPI. Partai politik yang tidak lolos verifikasi ini antara lain PDP, PKBIB, PPRN, PPN, PBI,

Partai Buruh, PDS, PDK, PKPB, Partai Karya, PKNU, Partai Kedaulatan, PKDI, Partai Kongres, PNBKI, PNI Marhaenisme, Partai Nasrep, Partai Republika dan Partai SRI (<http://news.detik.com/3-November-2017>).

Sementara itu wawancara dengan salah seorang pengurus PKPI Kabupaten Jember berinisial T, akibat terlambat lolos verifikasi di tingkat pusat, PKPI di Kabupaten Jember terlambat dalam mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan. Berikut penuturan informan:

“SK lolosnya PKPI dari verifikasi tahap ke dua, kurang lebih 5 bulan dari SK yang diterima partai politik lain, ini proses rekrutmen terlambat dan waktunya sangat pendek. Yang penting kami mengikuti garis partai untuk memenuhi target (Wawancara, 5 Januari 2016).

Dari paparan dalam sub bab ini terlihat bahwa setiap partai politik telah membuat kebijakan internal atau pun program-program yang tujuannya agar target kuota 30% tercapai. Inilah yang disebut Grindle (1980) sebagai *policy delivery system*. Suatu sistem penurunan kebijakan yang dilakukan sendiri oleh partai politik. AD/ART partai politik mengatur tentang prosedur membangun kesepakatan di antara pengurus yang dilakukan secara berjenjang. Di tingkat pusat, Dewan Pimpinan Pusat Partai menetapkan kebijakan umum berkaitan dengan kriteria bakal caleg perempuan yang mengacu pada visi, misi, dan tujuan partai politik. Keputusan DPP di masing-masing partai politik berlaku nasional dan menjadi panduan bagi setiap pengurus di level provinsi dan kabupaten/kota untuk mencapai target kuota 30%. Namun para pengurus partai politik di tingkat provinsi

juga menetapkan kesepakatan sendiri yang berkaitan dengan permasalahan tingkat provinsi. Selanjutnya meskipun kriteria umum telah ditetapkan oleh tiap-tiap DPP, pengurus partai di tingkat kabupaten/kota juga mengadakan kesepakatan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi di tingkat kabupaten/kota. Seorang informan berinsial D dari Partai Nasdem menyatakan bahwa:

Secara umum pimpinan pusat partai politik sudah menetapkan kebijakan yang sifatnya umum. Maksudnya kebijakan itu berlaku untuk seluruh Indonesia. Tetapi tidak selalu kebijakan ini bisa diimplementasikan. Pengurus partai politik di tingkat kabupaten/kota yang akan menerjemahkan kebijakan sehingga kebijakan dapat diimplementasikan (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016)

Dari paparan ini jelas kiranya bahwa pengurus partai politik di tingkat pusat memiliki kewenangan yang meliputi seluruh jenjang kepengurusan partai. Tetapi kebijakan yang telah diputuskan karena terlalu umum mungkin saja tidak bisa digunakan untuk menjawab permasalahan di tingkat provinsi atau pun tingkat kabupaten/kota. Jika menghadapi permasalahan seperti ini, pengurus partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota melakukan kesepakatan di antara mereka sendiri tanpa mengesampingkan kebijakan pengurus pusat.

Target kuota 30% dicapai oleh setiap partai politik karena peran tiga pihak. Pihak pertama adalah pengurus partai politik. Sesuai dengan konsep *the iron law of organization* menurut Robert Michels, para pengurus atau

elite partai politik adalah para *oligarch* yang sangat menentukan roda organisasi partai politik. Kaum *oligarch* ini ada di tiap jenjang kepengurusan. Merekalah yang menentukan tim/badan pemenangan pemilu di setiap jenjang kepengurusan. Kepengurusan partai politik di tingkat provinsi menjadi oligarch untuk tingkat provinsi dan memiliki pengaruh di tingkat provinsi. Kepengurusan partai politik di tingkat kabupaten/kota menjadi *oligarch* dan memiliki pengaruh untuk tingkat kabupaten/kota. Meskipun demikian hampir di semua partai politik memiliki tokoh sentral yang sangat menentukan kebijakan partai politik. Contohnya Megawati Soekarno Putri untuk PDIP, Susilo Bambang Yudoyono (SBY) untuk Partai Demokrat, Surya Paloh untuk Partai Nasdem, Amien Rais untuk PAN, Prabowo untuk Partai Gerindra, dan lain sebagainya. Para tokoh sentral partai politik ini bisa melakukan intervensi ketika partai politik berupaya membuat keputusan untuk masalah yang dianggap strategis. Sementara itu kebijakan untuk merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan selain ditentukan oleh pengurus dan tim/badan pemenangan pemilu juga ditentukan oleh dewan syuro/syariah. Di tangan tiga pihak inilah yaitu pengurus, tim/badan pemenangan pemilu dan dewan syuro/syariah keputusan untuk merekrut para bakal calon anggota legislatif perempuan dilakukan. Ketiga tokoh ini juga memiliki peran sejak proses penjaringan, seleksi, menempatkan pada suatu daerah pemilihan dan memberi nomor urut hingga menjadi daftar bakal calon anggota legislatif. Ada pun kebijakan masing-masing partai politik sebagai berikut:

Tabel 4.5 Kebijakan Internal Partai Politik untuk Mencapai Kuota 30% dan Pola Rekrutmen terhadap Calon Perempuan

No	Partai Politik	Kebijakan	Pola Rekrutmen
1.	Nasdem	SKEP-005/DPP-Nasdem/II/2013	Membuka peluang bagi siapapun yang ingin bergabung termasuk kader partai/ormas yang berafiliasi dari partai politik lain
2.	PKB	Tercapainya target organisasi sesuai visi dan misi PKB	Merekrut kader melalui pemilu raya dan non kader oleh pengurus
3.	PKS	AD/ART PKS	Mengutamakan kader yang terpilih dalam pemilu internal
4.	PDIP	SK No.061/TAP/DPP-PDIP/III/2013	Mengutamakan kader dan tidak menerima kader dari partai politik lain
5.	Golkar	Keputusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Golkar No: KEP-227/DPP/Golkar /2013	Mengutamakan kader dan tidak menerima kader partai lain
6.	Gerindra	Tercapainya target organisasi sesuai visi dan misi Gerindra	Terbuka bagi kader partai lain
7.	Demokrat	Juklak PD No.04/Juklak/DPP.PD/V III/2013	Mengutamakan kader yang memiliki modal sosial
8.	PAN	Anggaran Dasar PAN, Bab XIII Pasal 27 (ayat 1) dan Pasal 28 (ayat 1)	Terbuka bagi kader partai politik lain

No	Partai Politik	Kebijakan	Pola Rekrutmen
9.	PPP	SK DPP PPP No. 1003/KPTS/DPP/VI/2008, Pasal 2, Pasal 8-12	Mengutamakan kader
10.	Hanura	SK No.264/DPP-Hanura/IV/2012	Mengutamakan kader
11.	PBB	AD/ART	Mengutamakan kader
12	PKPI	AD/ART	Mengutamakan kader

Sumber: Data sekunder yang diolah

Seluruh proses rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik tanpa mengesampingkan panduan yang telah dibuat oleh pengurus pusat. Dari data yang tersaji dalam Tabel No.4.5, diketahui bahwa seluruh partai politik menjadikan kader sebagai sumber utama untuk merekrut bakal caleg perempuan. Dari dua belas partai politik ini hanya satu partai politik yaitu PKS, yang menempuh kebijakan menyelenggarakan pemilihan umum raya internal diantara para kader yang ada di masing-masing ranting maupun organisasi otonom. Hasil dari pemilu raya adalah wakil-wakil dari tiap ranting/organisasi otonom yang diajukan kepada tim pemenang pemilu PKS. Tim pemenang pemilu PKS, pengurus dan dewan syuro/syariah yang kemudian memilih bakal calon anggota legislatif yang menjadi wakil PKS hingga memenuhi jumlah kuota 30% dan kemudian diajukan kepada KPUD Kabupaten Jember. Meskipun PKS menempuh kebijakan yang inklusif, yaitu dengan menyelenggarakan pemilu raya, ada sebagian bakal calon anggota legislatif PKS yang direkrut dari anggota kehormatan.

Sedangkan dua partai politik lainnya, yaitu PAN dan Gerindra tidak hanya merekrut bakal calon anggota legislatif dari sumber unsur kader, tetapi juga membuka kesempatan bagi siapa saja yang ingin menjadi bakal calon anggota legislatif, termasuk kader dari partai politik lain yang ingin bergabung. Oleh karena itu, Partai Gerindra dan PAN dikenal sebagai partai politik yang menempuh kebijakan eksklusif dalam merekrut bakal calon anggota legislatif.

Sementara itu, satu-satunya partai politik yang baru pertama kali menjadi peserta pemilu, yaitu Partai Nasdem tidak menetapkan kriteria khusus yang biasanya menjadi salah satu pertimbangan dalam merekrut bakal calon anggota legislatif. Kebijakan rekrutmen bakal calon anggota legislatif perempuan Partai Nasdem di Kabupaten Jember didasarkan pada arahan yang diberikan oleh Ketua Badan Pemenangan Pemilu Pusat Partai Nasdem. Arahan tersebut memberi pedoman bahwa partai politik diijinkan untuk merekrut siapa saja yang bisa mendatangkan kemenangan bagi partai politik. Kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Badan Pemenangan Pusat ini menjadikan Partai Nasdem sebagai partai yang cenderung eksklusif. Meskipun dalam Pemilu Tahun 2014, Partai Nasdem belum terbukti menerima pindahan kader partai politik lain tetapi dua orang bakal caleg yang direkrut berlatar belakang sebagai aktifis Muslimat dan Ketua Perempuan PKB.

Selanjutnya data dalam Tabel 4.3, jika dicermati memperlihatkan di antara partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 terdapat partai politik yang sudah berdiri sejak masa Orde Baru. Partai politik tersebut adalah Golkar, PPP, dan PDIP. Ketiga partai politik ini sebagaimana tertulis

dalam AD/ART, mengutamakan unsur kader sebagai kriteria dalam merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan. Sebagai partai politik yang sudah ada sejak masa Orde Baru, Golkar, PPP, dan PDIP tampak sudah sangat mengenal medan dibanding partai politik lain yang lahir sesudahnya. Sebagai partai politik senior ketiga partai politik ini tampaknya tidak memiliki masalah dalam merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan. Salah satu dari tiga partai politik ini, yaitu PDIP secara tegas menyatakan tidak menerima pindahan dari partai politik lain, seperti keterangan dari salah seorang informan berinisial NM:

PDIP tidak menerima pindahan bakal caleg dari partai politik lain. Ini sudah menjadi keputusan yang tidak bisa ditawar lagi. Kalaupun toh misalnya kuota yang dicapai belum memenuhi maka kesepakatan yang ditempuh merekrut bakal calon anggota legislatif yang berasal dari orang yang terdekat dengan para pengurus. Kalau masih kurang maka dicari dari orang yang dikenal pengurus. PDIP mengutamakan ideologi bakal calon anggota legislatif (Wawancara, 10 Oktober 2017)

Dari kebijakan yang ditempuh oleh setiap partai politik bisa dikategorikan kecenderungan partai politik dalam merekrut bakal calon anggota legislatif. Ada partai politik yang dapat dikategorikan sebagai partai politik yang mengutamakan kader sendiri. Bahkan kalaupun harus merekrut non kader/simpatikan diupayakan merekrut dari orang-orang yang berada dalam jaringan pengurus. Partai politik ini merekrut bakal caleg secara inklusif. Ada pun yang termasuk dalam kategori ini adalah PDIP, PKB, Partai Demokrat, Partai Golkar, PBB, PKPI, Partai Demokrat dan PKS. Sedangkan partai politik lainnya dapat digolongkan

sebagai partai politik yang cenderung pada kebijakan menerima pindahan kader partai politik lain. Dalam Pemilu tahun 2014, ada dua partai politik yang menempuh kebijakan ini, yaitu PAN dan Partai Gerindra. Cara yang digunakan oleh PAN dan Gerindra berkebalikan dengan cara yang digunakan oleh PDIP, PKB, Partai Demokrat, Partai Golkar, PBB, PKPI, Partai Demokrat, serta PKS. Kebijakan yang ditempuh Gerindra dan PAN cenderung eksklusif. Ada pun Partai Nasdem, satu-satunya partai politik baru dalam pemilu tahun 2014, cenderung menempuh kebijakan dengan mendekati tokoh-tokoh yang menjadi simpul masyarakat meskipun diketahui calon bakal calon anggota legislatif tersebut sudah aktif menjadi kader dari partai politik lain. Oleh karena itu, kebijakan Partai Nasdem ini pun cenderung eksklusif.

BAB 5

PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI KABUPATEN JEMBER

5.1 Peran KPUD Kabupaten Jember sebagai Aktor *Implementer*

KPUD Kabupaten Jember adalah lembaga yang memiliki kewenangan sebagai penyelenggara pemilu. Dalam konteks sebagai penyelenggara pemilu inilah KPUD Kabupaten Jember menjalankan kewenangan KPU Pusat di tingkat kabupaten yang secara berjenjang diatur oleh UU No. 8/2012 Pasal 58 pada ayat (1), (2) dan (3) sebagai berikut:

Pasal 58

- (1) KPU melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.
- (2) KPU Provinsi melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan

administrasi bakal calon anggota DPRD Provinsi dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

- (3) KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan.

Dari kutipan ini, terkait implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai bakal calon anggota legislatif, maka tugas KPU adalah melakukan verifikasi terhadap dokumen daftar bakal calon anggota legislatif yang diusung oleh partai politik. Aturan tersebut secara operasional diatur dalam PKPU No. 7/2013 dalam Pasal 24 ayat (1) & ayat (2) dan Pasal 27 ayat (1) sebagai berikut:

Pasal 24

- (1) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi selama 14 (empat belas) hari terhadap kelengkapan, kebenaran dan keabsahan persyaratan:

Surat pencalonan yang ditandatangani oleh Ketua Umum/Ketua atau dan Sekretaris Jenderal/Sekretaris atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20.

Jumlah bakal calon untuk setiap daerah pemilihan paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf a.

Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk

setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf b.

- (a) Penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - (b) Administrasi bakal calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, yaitu berkenaan dengan surat keterangan dan surat pernyataan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

Pasal 27:

- (1) KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dokumen persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon hasil perbaikan selama 7 (tujuh) hari.
 - (a) Dalam hal hasil verifikasi sebagaimana dimaksud ayat (1), partai politik tidak memenuhi persyaratan bakal calon dan pengajuan bakal calon, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota:
 - (b) Mencoret nama bakal calon dari daftar bakal calon sebagaimana formulir Model BA, dimulai dari nomor urut paling bawah dalam hal jumlah bakal calon yang diajukan melebihi 100% (seratus persen) dari jumlah alokasi kursi dalam suatu daerah pemilihan.

- (c) Menyatakan partai politik tidak memenuhi syarat pengajuan daftar bakal calon pada suatu daerah pemilihan apabila tidak memenuhi syarat sebagaimana Pasal 24 ayat (1) huruf d dan ayat (2).

Berdasarkan klausul yang dimuat dalam pasal-pasal di atas, peran KPUD Kabupaten Jember sangat strategis. Hasil verifikasi yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember menentukan apakah bakal calon anggota legislatif yang diusung oleh suatu partai politik dalam suatu daerah pemilihan tertentu dinyatakan sah sebagai peserta pemilu.

KPUD Kabupaten Jember memeriksa seluruh dokumen yang diserahkan oleh partai politik. Jika di dalam dokumen daftar bakal calon anggota legislatif KPUD Kabupaten Jember menemukan kekurangan, berdasarkan aturan dokumen tersebut dikembalikan kepada partai politik untuk dilengkapi. Namun jika di dalam dokumen para bakal calon anggota legislatif tersebut, KPUD Kabupaten Jember mendapatkan data yang meragukan dan membutuhkan klarifikasi, KPUD Kabupaten Jember akan melakukan verifikasi faktual dengan mendatangi kantor partai politik. Verifikasi faktual yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember hanya dilakukan pada saat ada permasalahan. Jika tidak ada permasalahan verifikasi faktual ini tidak dilaksanakan.

Penyelenggaraan verifikasi administratif berdasarkan jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU Pusat dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember sejak tanggal 23 April-6 Mei 2013. Waktu yang cukup panjang bagi KPUD Kabupaten Jember

memeriksa seluruh dokumen yang dimiliki oleh bakal calon anggota legislatif yang diusung oleh partai politik.

5.1.1 Bimbingan Teknis

Sementara itu, berdasarkan jadwal KPU daftar bakal calon anggota legislatif partai politik sudah harus diserahkan kepada KPUD Kabupaten Jember pada tanggal 9-22 April 2013. Karena itu, masing-masing partai politik harus sudah mempersiapkan daftar bakal calon anggota legislatif sebelum batas akhir yang telah ditetapkan.

Selanjutnya daftar bakal calon anggota legislatif lengkap dengan dokumen dikumpulkan di KPUD Kabupaten Jember pada tanggal 9 April. Jadwal ini sudah tidak bisa dimundurkan sehingga setiap partai politik hanya memiliki waktu yang relatif singkat, kurang lebih dua minggu lamanya. Tetapi jika dihitung sejak resmi lolos dari tahap verifikasi faktual maupun administratif sebagai partai politik peserta pemilu tahun 2014, waktu yang dimiliki oleh partai politik relatif masih cukup longgar.

Ini jika dikaitkan dengan jadwal yang diatur oleh KPU. Jadwal yang ditetapkan oleh KPU tersebut meliputi dua bagian. Pertama, jadwal pendaftaran partai politik sebagai calon peserta pemilu. Kedua, jadwal yang ditujukan kepada partai politik yang ingin mendaftarkan bakal calon anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota. Tahap pencalonan sebagai bakal calon anggota DPR/DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota didahului oleh pengumuman telah dibukanya pendaftaran peserta pemilu, dilanjutkan masa pendaftaran partai politik yang akan mengikuti pemilu,

disusul oleh penerimaan dokumen daftar bakal calon anggota legislatif dari partai politik yang menjadi peserta pemilu. Dilanjutkan oleh jadwal penerimaan dokumen bakal calon anggota legislatif. Setelah itu dilanjutkan oleh jadwal KPU menyelenggarakan pemeriksaan kelengkapan dokumen seluruh bakal calon anggota legislatif yang telah dikumpulkan. Berikutnya KPU akan memeriksa administrasi dokumen para bakal calon anggota legislatif yang masuk dalam daftar partai politik. Hasilnya berupa pengumuman para bakal calon anggota legislatif yang telah lolos dari verifikasi administrasi dan hasilnya disampaikan kepada partai politik. Dilanjutkan oleh penetapan daftar bakal calon anggota legislatif menjadi daftar calon sementara dan setelah itu menjadi daftar calon tetap. Berikut adalah jadwal yang sudah diatur oleh KPU.

Tabel 5.1 Jadwal Tahap Pencalonan Bakal Calon Anggota Legislatif

Tahapan	Program	Jadwal
Tahap Pencalonan	Partai Politik	
	Pengumuman pendaftaran peserta pemilu	9-11 Agustus 2012
	Pendaftaran partai politik peserta pemilu	10 Agustus-7 September 2012
	Penerimaan kelengkapan dokumen persyaratan	8-29 September 2012
	Penelitian administrasi dan pengumuman	11 Agustus-3 Oktober 2012
	Verifikasi faktual	4 Oktober-21 November 2012

Tahapan	Program	Jadwal
	Penetapan parpol peserta pemilu	9-15 Desember 2012
	Pengumuman parpol peserta pemilu 2014	15-16 Desember 2012
	DPR/DPRD	
	Pengumuman pendaftaran pencalonan anggota DPR/DPRD	6-8 April 2013
	Pengajuan bakal calon oleh parpol	9- 22 April 2013
	Verifikasi kelengkapan administratif	23- 6 Mei 2013
	Penyampaian hasil verifikasi kepada parpol	7-8 Mei 2013
	Penyusunan dan Penetapan daftar calon tetap	9-22 Agustus 2013
	Pengumuman DCT Anggota DPR/DPRD	23-25 Agustus 2013.

Sumber: Kaleidoskop Pemilu Legislatif Kabupaten Jember 2014

Sementara itu, ketentuan tentang diwajibkannya partai politik mencapai target kuota 30% secara resmi baru diumumkan pada tanggal 9 Maret 2013, yaitu semenjak ditetapkan di dalam salah satu pasal PKPU No. 7/2013. Jika dihitung dari tanggal ini, waktu yang dimiliki partai politik kurang lebih satu bulan lamanya. Jadi partai politik memiliki waktu yang cukup leluasa untuk melakukan persiapan hingga merekrut bakal calon anggota legislatif, melakukan seleksi, dan menyusun daftar bakal calon anggota legislatif sesuai format yang diatur oleh peraturan perundangan. Karena

waktu yang dirasa masih cukup panjang itulah, partai politik relatif tidak terlalu tergesa dalam mengupayakan terwujudnya daftar bakal calon anggota legislatif hingga memenuhi kuota 30%. Ketika batas waktu mendekati batas akhir, baru sebagian partai politik yang siap dengan daftar bakal calon anggota legislatif. Sebagian lainnya masih belum siap atau memiliki bakal calon anggota legislatif tetapi belum diatur untuk semua daerah pemilihan sebagaimana dipersyaratkan oleh PKPU No. 7/2013. Bahkan ada juga sebagian partai politik yang sama sekali belum siap. Sedikitnya jumlah partai politik yang benar-benar siap, tampaknya menjadi pertanda bahwa memenuhi persyaratan kuota 30% di tiap daerah pemilihan bukan perkara mudah. Seorang informan menyatakan bahwa banyak partai politik yang mengira menyusun bakal calon anggota legislatif seperti dalam pemilu-pemilu sebelumnya tanpa ada kewajiban memenuhi kuota 30%. Berikut paparan informan berinisial NM dari PDIP:

Sebagian pengurus partai politik mengira persyaratan sebagai peserta pemilu masih seperti dua pemilu sebelumnya. Padahal pada pemilu sekarang sudah berbeda dengan dua tahun sebelumnya, maka tidak mengherankan bila partai politik cenderung santai dalam menyusun daftar bakal calon anggota legislatif masing-masing (Wawancara, tanggal 10 November 2017).

Sebagaimana diungkapkan oleh informan, kelambanan partai politik dalam menyusun daftar bakal calon anggota legislatif karena sebagian besar mengira ketentuan terkait dengan penyusunan daftar calon anggota legislatif masih

seperti pada pemilu tahun 2004 dan 2009. Pada dua periode pemilu tersebut, partai politik tidak akan dikenai sanksi meskipun tidak mencapai kuota 30%. Seorang informan berinisial R dari Partai Demokrat yang menjadi anggota tim pemenangan pemilu memberikan keterangan:

Partai politik baru benar-benar memahami apa yang terkandung dalam pasal-pasal PKPU No. 7/2013 setelah mengikuti bimtek di KPUD Kabupaten Jember. Konsekuensi yang harus ditanggung ternyata cukup berat bagi partai politik yang tidak bisa mencapai 30% di tiap dapil (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2018).

Oleh karena itu, menjelang diselenggarakannya pemilu tahun 2014, partai politik menghadapi masalah yang cukup rumit. Ini yang melatarbelakangi KPUD Kabupaten Jember menyelenggarakan bimbingan teknis. Meskipun di dalam peraturan yang berlaku perihal bimbingan teknis tidak diatur. Dasar pertimbangannya, menurut informan berinisial Rh yang menjadi komisioner KPUD Kabupaten Jember dimaksudkan agar seluruh partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014 keseluruhannya tidak ada yang terkena sanksi (Wawancara, 15 Januari 2017), Bimbingan teknis merupakan kegiatan pendampingan yang baru pertama kali dilaksanakan oleh KPUD Kabupaten Jember.

Kegiatan bimbingan teknis dilakukan di sela-sela acara rapat koordinasi dalam rangka penyelenggaraan pemilu antara KPUD Kabupaten Jember dan dua belas partai politik. Bimbingan teknis yang diselenggarakan oleh KPUD Kabupaten Jember dilakukan dalam beberapa kali pertemuan. Pertemuan yang pertama dilakukan pada tanggal

25 Maret 2013 bersamaan dengan rapat koordinasi antara KPUD Kabupaten Jember dan pengurus partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 2014. Dalam kesempatan tersebut, KPUD Kabupaten Jember, melalui informan Rh, menguraikan materi tentang kiat-kiat bagaimana mewujudkan kuota 30% di setiap daerah pemilihan di samping materi pokok yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu. KPUD Kabupaten Jember dalam kesempatan itu juga menunjukkan dasar hukum yang harus menjadi acuan bagi setiap partai politik yang sedang menyusun daftar bakal calon anggota legislatif, yaitu yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 dan dalam PKPU No. 7/2013. Berikut keterangan Rh yang mengutip sumber dari penjelasan:

Berdasarkan Undang-Undang Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No. 8/2013 maka aturan yang diterapkan di tiap daerah pemilihan harus ada bakal calon anggota legislatif perempuan, minimal satu (1) orang untuk setiap tiga daftar calon anggota legislatif. Selanjutnya persentase kuota secara 30% menghitungnya dengan berpedoman pada jumlah calon legislatif perempuan. Jika jumlah calon legislatifnya hanya ada satu (1), maka calon legislatif laki-lakinya 2 hingga persentase calon legislatif perempuan adalah 30%. Intinya calon legislatif laki-laki mengikuti ketersediaan calon legislatif perempuan. Jika jumlah calon legislatifnya 2 sampai 3 orang, maka jumlah calon legislatif perempuan minimal 1 orang. Jika 4 hingga 6 maka jumlah calon legislatif perempuannya minimal 2 orang. Jika jumlah calon legislatif 7 sampai 10, maka minimal 3 orang, dan 11 sampai 12 maka jumlah calon legislatif perempuan minimal 4 orang” (Wawancara, tanggal 15 Juli 2017).

Dari keterangan informan tampak bahwa petunjuk teknis yang tercantum dalam PKPU No.7/2013 sudah cukup terinci. Jika petunjuk tersebut diikuti oleh partai politik, partai politik niscaya tidak mengalami kesulitan. Tetapi permasalahan partai politik bukan hanya soal teknis. Seorang informan berinisial R yang menjadi Tim Pemenangan Pemilu Partai Demokrat memberi keterangan:

Menyusun daftar bakal caleg tidak hanya menyangkut teknis saja. Kalau soal teknis penjelasan yang disampaikan dalam bimbingan teknis sudah jelas. Ada banyak problem yang harus dipecahkan oleh pengurus partai. Salah satunya misalnya apabila dalam satu daerah pemilihan bakal calon anggota legislatif menginginkan di tempatkan di nomor yang sama (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Selain hal-hal teoritis kegiatan bimbingan teknis diikuti dengan praktik simulasi. Tujuannya agar seluruh partai politik bisa mempraktikkan sendiri dan menerapkannya di setiap daerah pemilihan. Dalam kegiatan bimbingan teknis, setiap partai politik diberi kesempatan untuk melakukan uji coba sendiri-sendiri. Seorang informan berinisial R yang pernah mengikuti bimbingan teknis, menyatakan bahwa:

Pada waktu itu simulasi diulang berkali-kali berdasarkan perkiraan jumlah calon anggota legislatif perempuan yang dimiliki setiap partai politik di tiap daerah pemilihan. Jadi partai politik dipersilakan mencoba satu persatu. Simulasi diakhiri ketika seluruh peserta yang menjadi perwakilan tiap partai politik memahami. Pemahaman ini menurut pendapat yang

ikut memantapkan penyusunan daftar calon legislatif di tiap daerah pemilihan (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Berdasarkan keterangan informan, materi bimbingan teknis sangat besar manfaatnya bagi partai politik. Tetapi partai politik memiliki persoalan lain yang tidak hanya berhubungan dengan persoalan teknis. Seorang informan berinisial R memberikan penjelasan:

Hasil bimbingan teknis tidak bisa langsung diterapkan. Kalau saya perhatikan tampaknya keadaan tiap-tiap partai politik tampaknya berbeda-beda. Ada partai politik yang sudah punya *incumbent* di suatu daerah pemilihan tertentu, dan *incumbent* ini dipastikan ingin tetap di tempatkan di daerah pemilihan yang pernah dimenangnya. Ada partai politik yang pengurusnya turut maju menjadi calon legislatif padahal di daerah pemilihan yang sama sudah ada calon perempuan yang menjadi simpul masyarakat. Ada pula partai politik yang jumlah bakal calon perempuannya masih belum mencapai 30% (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Setiap partai politik memiliki permasalahan sebagaimana diuraikan oleh informan meskipun dengan variasi yang berbeda-beda. Ada partai politik yang penyelesaian permasalahannya membutuhkan pendekatan khusus, yaitu melalui dialog antara pengurus dengan para bakal calon anggota legislatif yang telah direkrut. Ada pula permasalahan yang penyelesaiannya cukup dengan menambahkan atau mengurangi jumlah bakal calon anggota legislatif di suatu daerah pemilihan sehingga terpenuhi target kuota 30%. Seiring dengan terselesaikannya berbagai permasalahan tersebut partai politik baru bisa menerapkan

bimbingan teknis penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif di tiap-tiap daerah pemilihan sehingga tercapai target kuota 30%.

Tetapi selain permasalahan-permasalahan tersebut, ada partai politik yang menghadapi permasalahan yang penyelesaiannya membutuhkan penjelasan langsung dari komisioner KPUD Kabupaten Jember. Seorang informan berinisial Rh memberikan keterangan bahwa ada partai politik yang meminta kehadiran komisioner untuk memberikan sosialisasi tentang teknis penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif di hadapan para anggotanya. Rh juga memberi keterangan bahwa komisioner KPUD Kabupaten Jember pada hari-hari menjelang pengumpulan daftar bakal calon anggota legislatif secara bergiliran menghadiri undangan partai politik (Wawancara, tanggal 15 Januari 2017).

Partai politik memerlukan kehadiran para komisioner untuk menjawab pertanyaan dari para kader yang sudah ditetapkan sebagai bakal calon anggota legislatif. Sebagian pertanyaan bisa dijawab sendiri oleh para pengurus partai politik. Namun sebagian perlu dijawab langsung oleh para komisioner. Karena itulah, pengurus partai politik mengundang komisioner untuk hadir pada acara yang secara khusus diselenggarakan. Salah seorang informan berinisial R yang partainya mengundang komisioner KPUD Kabupaten Jember memberi keterangan:

Dengan mengundang komisioner pada saat partai kami menyelenggarakan koordinasi dengan para bakal calon anggota legislatif dimaksudkan agar konflik antar bakal

calon anggota legislatif ini bisa kita minimalisir. Selain itu kami berharap diantara para bakal calon anggota legislatif ini memahami peraturan yang berlaku (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Kesempatan ini tentu saja tidak disia-siakan oleh komisioner KPUD Kabupaten Jember. Seluruh mekanisme penyelenggaraan pemilu termasuk yang terkait dengan teknis penyusunan daftar calon anggota legislatif di tiap daerah pemilihan disampaikan kepada para anggota dari partai politik yang mengundangnya. Informan Rh menambahkan keterangan:

Kehadiran saya sebenarnya untuk menjelaskan mekanisme pemilu secara umum, tetapi dalam acara tersebut saya juga menyinggung tentang upaya mencapai kuota 30%. Karena yang mendengar para kader partai maka sama maknanya saya memberikan bimbingan teknis untuk para kader mereka (Wawancara, 15 Agustus 2017).

Materi-materi yang disampaikan oleh komisioner KPUD Kabupaten Jember, baik pada saat bimbingan teknis dan penjelasan yang secara langsung diterima dalam acara internal partai politik sangat besar manfaatnya bagi partai politik. Materi bimbingan teknis menjadi dasar penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif yang dilakukan oleh partai politik. Selain itu, penjelasan anggota komisioner KPUD Kabupaten Jember yang langsung diterima oleh para kader partai politik pada akhirnya bisa menjawab pertanyaan mengapa dirinya ditempatkan di suatu daerah pemilihan tertentu dan sementara bakal calon anggota legislatif lainnya

ditempatkan di daerah pemilihan yang lain. Penjelasan yang langsung diberikan oleh komisioner KPUD Kabupaten Jember selain menambah wawasan para kader sekaligus mampu mengurangi munculnya konflik antar bakal calon anggota legislatif diusung oleh partai politik.

5.1.2 Verifikasi Administratif

Fase verifikasi administratif untuk bakal calon anggota DPRD Kabupaten Jember dilaksanakan oleh KPUD Kabupaten Jember pasca partai politik menyerahkan dokumen daftar bakal calon anggota legislatif. Proses verifikasi tidak hanya meneliti berkas dokumen bakal calon anggota legislatif yang hasilnya menjadi daftar calon anggota legislatif sementara (DCS). Tetapi verifikasi memiliki maksud lain, yaitu agar yang terjaring adalah anggota legislatif yang berkualitas. Jadi hasil verifikasi KPUD Kabupaten Jember menjadi penjamin bahwa calon anggota legislatif yang diusung oleh partai politik dipastikan adalah calon-calon wakil rakyat yang sudah memenuhi syarat. Tugas tersebut dilaksanakan pada tanggal 23 April sampai dengan 6 Mei 2013 seusa partai politik melakukan pendaftaran.

Langkah pertama yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember adalah memeriksa kelengkapan berkas persyaratan pencalonan anggota legislatif sebagaimana tertulis dalam UU Pemilu No. 8/2012. Selain kelengkapan dokumen data lain yang dilihat oleh KPU adalah status bakal calon anggota legislatif. Bakal calon anggota legislatif yang pernah terkait kasus hukum tidak akan diloloskan (Tempo. Co. 26 April 2013). Seorang informan berinisial I yang

menjadi komisioner KPU tahun 2009-2014 memberikan keterangan bahwa dalam melakukan verifikasi bakal calon anggota legislatif ini KPUD cukup ketat. Jika bakal calon anggota legislatif ketahuan sedang mengalami kasus hukum. Pencalonannya akan langsung dibatalkan. Berikut pernyataan I:

"KPU cukup ketat melaksanakan proses verifikasi. Selain dokumen kita juga akan memeriksa status bakal calon anggota legislatif yang diusung. Jika ditemukan data yang tidak benar. Maka kami akan mendatangi alamat yang bersangkutan. Pencalonan yang bersangkutan langsung kita batalkan." (Wawancara, tanggal 20 Desember 2017).

Kegiatan verifikasi sesuai jadwal yang dilangsungkan dari tanggal 9 sampai 22 Agustus 2013 dan diumumkan kepada khalayak melalui media massa lokal, yaitu Radar Jember dan TV lokal pada tanggal 23 sampai 25 Agustus tahun 2013. Tujuan yang diinginkan oleh KPUD Kabupaten Jember adalah diperolehnya tanggapan dari masyarakat terhadap figur-figur yang telah masuk menjadi daftar calon anggota legislatif sementara (DCS).

Sementara itu selama masa verifikasi, secara administratif partai politik masih diperbolehkan mengganti bakal calon anggota legislatif. Namun KPUD Kabupaten Jember menerapkan tiga syarat seorang calon anggota legislatif yang telah ditetapkan sebagai DCS dapat diganti, yaitu calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik meninggal dunia, calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik menyatakan mengundurkan diri sebagai calon

anggota legislatif, dan karena ada tanggapan dari masyarakat yang menyatakan seorang calon anggota legislatif bermasalah (www.kompas.com, diakses tanggal 13 Juni 2013).

Pada pemilu tahun 2014, di Kabupaten Jember ada dua orang bakal calon anggota legislatif perempuan yang menjadi informan penelitian ini yaitu LN yang pada pemilu tahun 2009 adalah *incumbent* dari PKS dan LS yang menjadi *incumbent* dari Partai Demokrat. Keduanya menyatakan mengundurkan diri dari partai politik masing-masing dan pindah menjadi kader PAN. Setelah urusan administrasi keduanya diselesaikan hingga tingkat KPUD Kabupaten Jember, kedua informan ini kemudian dinyatakan resmi menjadi calon anggota legislatif PAN.

Selanjutnya bersama-sama dengan berkas dokumen bakal calon anggota legislatif lainnya, berkas dokumen LN dan LS pun diverifikasi oleh KPUD Kabupaten Jember. Setelah proses verifikasi administrasi dilaksanakan, KPUD Kabupaten Jember mendapatkan data bahwa dari seluruh DCS yang didaftarkan oleh partai politik, ternyata baru 10% yang dokumennya lengkap. Sedangkan sisanya yaitu sebesar 90% belum memenuhi syarat (Jurnal Soka, 8 Mei 2013).

Kepada partai politik yang belum memenuhi dokumen yang dipersyaratkan, KPU masih memberi kesempatan bagi partai politik untuk melengkapi dokumen yang kurang, yaitu sejak tanggal 9 sampai 22 Mei tahun 2013. Berdasarkan Surat Edaran (SE) Nomor 315/KPU/V/2013, partai politik diperbolehkan untuk melakukan perbaikan, penambahan, penyempurnaan, maupun penggantian bakal calon anggota legislatif, termasuk merubah penempatan nomor urut bakal

calon anggota legislatif atau pun penempatan daerah pemilihan. Perubahan ini harus diikuti oleh perubahan pada Formulir Model BA dan Model BB sampai dengan Model BB 11 yang menyangkut bakal calon anggota legislatif yang dirubah (Jurnal Soka, 8 Mei 2013). Berdasarkan peraturan ini, KPUD Kabupaten Jember memberi kesempatan pada 12 partai politik di Kabupaten Jember yang masih menginginkan perbaikan pada daftar bakal calon anggota legislatifnya yang diajukan. Perbaikan tentu saja diikuti pula dengan perubahan pada dokumen yang mendukung.

Kesempatan ini diberikan karena pada saat melakukan verifikasi, KPUD Kabupaten Jember masih menemukan ada partai politik yang bakal calon anggota legislatif yang telah direkrut belum memiliki kelengkapan dokumen. Tetapi waktunya dibatasi sesuai dengan tahapan yang telah diatur oleh KPU.

Selain itu KPUD Kabupaten Jember juga menemukan tidak semua partai politik memiliki daftar bakal calon anggota legislatif hingga mencapai jumlah maksimal 50 orang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, PKB misalnya hanya menyerahkan dokumen 48 orang bakal calon anggota legislatif, sedangkan PDIP hanya 47 orang (Merdeka Online, 23 April 2013). Tujuh orang calon legislatif dinyatakan tidak memenuhi syarat (TMS). Enam orang berasal dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan seorang dari Partai Bulan Bintang (PBB). Dari 6 orang calon anggota legislatif yang berstatus DCS dari PPP, 4 orang DCS yang dinyatakan tidak lolos adalah perempuan, sehingga sesuai aturan perundangan yang berlaku, PPP masih bisa menggantinya dengan bakal

calon anggota legislatif perempuan lainnya hingga memenuhi kuota 30%. Sedangkan tiga calon anggota legislatif dengan status DCS lainnya yang tidak lolos adalah laki-laki maka sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku, partai politik tersebut tidak diperkenankan mengganti dengan calon legislatif lain (AntaraNews.com, 3 Juni 2013). Jumlah keseluruhan calon anggota legislatif dengan status DCS yang telah lolos berjumlah 576 orang. Namun seorang menyatakan mengundurkan diri, sehingga jumlah total DCS yang lolos menjadi 575 orang. Hasil verifikasi KPUD Kabupaten Jember kemudian disampaikan kepada partai politik dari tanggal 7 sampai 8 Mei tahun 2013.

Seluruh tahapan verifikasi administrasi dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember sesuai dengan petunjuk dalam aturan perundangan yang berlaku. Secara administratif aturan ini mengikat seluruh partai politik yang menjadi peserta pemilu, sehingga seluruh bakal calon anggota legislatif yang diajukan oleh seluruh partai politik harus dilengkapi dengan dokumen pendukung. Jika tidak bisa dipenuhi hingga batas waktu yang ditetapkan, partai politik akan menghadapi resiko dokumen yang dipersyaratkan dikembalikan oleh KPUD Kabupaten Jember untuk diperbaiki. Bila dokumen yang dipersyaratkan sudah diperbaiki oleh partai politik, dokumen tersebut dikembalikan kepada KPUD Kabupaten Jember untuk diverifikasi sekali lagi. Jika pada tahap verifikasi ulang ini semua dokumen pendukung telah memenuhi syarat, KPUD Kabupaten Jember mengumumkan hasil verifikasi tersebut pada media massa lokal yaitu Radar Jember dan TV lokal Jember.

Pengumuman oleh Radar Jember dan TV lokal Jember berlangsung kurang lebih selama dua minggu lamanya. KPUD Kabupaten Jember berharap mendapatkan respon dari masyarakat perihal individu-individu yang telah masuk dalam DCS ini. Namun hingga batas akhir masa pengumuman dalam media massa lokal ini, tidak ada reaksi keberatan dari khalayak masyarakat. Pada akhirnya KPUD Kabupaten Jember menetapkan seluruh DCS tersebut menjadi daftar calon tetap (DCT).

5.1.3 Pemberlakuan Sanksi

Kebijakan keterwakilan perempuan telah tiga periode pemilu, yaitu pada periode tahun 2004, 2009, dan 2014. Tetapi pada periode pemilu tahun 2004 dan 2009, klausul kebijakan keterwakilan perempuan yang diimplementasikan tidak memuat sanksi. Keadaan ini membuat partai politik yang menjadi peserta pemilu merasa tidak memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan. Pada dua masa pemilu tersebut partai politik yang tidak mencapai target kuota 30% hanya mendapatkan sanksi sosial, yaitu diumumkan melalui pemberitaan di media massa.

Oleh karenanya, ketika KPU menurunkan kebijakan keterwakilan perempuan yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 menjadi PKPU No. 7/2013 sebagai aturan operasional di dalamnya memuat klausul tentang sanksi. Peraturan ini mendapatkan kritikan dari berbagai kalangan. Salah seorang di antaranya adalah anggota Komisi II DPR RI. Pandangannya telah dikutip oleh Koran Sindonews.com, 10 April 2013, sebagai berikut:

“PKPU Nomor 7/2013 harus segera direvisi karena bertentangan dengan semangat UU Pemilu No. 8/2012. Lebih lanjut dikatakan bahwa KPU telah menimbulkan diskriminasi gaya baru karena memberlakukan ancaman tidak akan menikutsertakan sebuah partai politik di suatu dapil apabila keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara (DCS) sebesar 30% tidak terpenuhi.” (www.sindonews.com, diakses tanggal 10 April 2013).

Tanggapan yang lain datang dari ilmuwan UIN Syarif Hidayatullah, yang bernama Saleh Dauly, yang mengatakan bahwa klausul kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang harus dipenuhi oleh partai politik telah memicu berlakunya liberalisasi dalam politik di Indonesia. Hal ini merugikan bakal calon anggota legislatif yang sudah ada. Karena di suatu daerah pemilihan, jumlah calon anggota legislatif perempuan tidak memenuhi target, bakal calon anggota legislatif lainnya di suatu daerah pemilihan yang bersangkutan seluruhnya tidak boleh menjadi peserta pemilu. Ini tidak adil bagi bakal calon anggota legislatif yang sudah direkrut. Oleh karenanya, sanksi yang diberlakukan oleh PKPU No.7/2013 terhadap partai politik yang tidak bisa memenuhi kuota 30% dipandang terlalu berlebihan.

Kritik lain datang dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Bawaslu menganggap KPU telah melampaui batas kewenangannya. Karena di dalam UU Pemilu No. 8/2012 terdapat klausul yang menyatakan bahwa jika partai politik tidak bisa memenuhi kuota 30%, berkas yang belum lengkap akan dikembalikan kepada pengurus partai politik untuk

dipenuhi. Seandainya partai politik tetap tidak bisa memenuhi kuota 30%, KPU baru akan mengumumkan kepada publik. Tetapi KPU dengan sengaja telah melanggar klausul ini. KPU tidak membuat pengumuman di media massa tetapi yang dilakukan adalah merubah ketentuan yang ada tersebut dengan langsung menyatakan partai politik yang tidak bisa memenuhinya dinyatakan sebagai partai politik yang tidak memenuhi syarat. Partai politik ini langsung mendapatkan sanksi tidak boleh mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan.

Meski mendapatkan kritik, di sisi lain KPU mendapat dukungan dari aktivis perempuan, salah satunya Sjamsiah Achmad yang menyatakan bahwa PKPU Nomor 7/2013 akan membuka jalan bagi meningkatnya partisipasi perempuan dalam dunia politik (<http://www.shindonews.co/detile-18208-caleg-perempuan-di-balik-%E2%80%9D.html>).

Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) sebuah organisasi massa perempuan juga memberi dukungan terhadap keterwakilan perempuan (www.republika.co.id/berita/pemilu/pemilu-berita-pemilu/14/04/03/n3fy-ratusan-perempuan-aksi-untuk-keterwakilan-perempuan).

Para aktivis KPI di berbagai kota turun ke jalan berdemo sebagai bentuk dukungan pada pentingnya peningkatan keterwakilan perempuan. Sementara dukungan KPI Cabang Kabupaten Jember upaya KPU dalam menegakkan prinsip-prinsip kuota 30% dilakukan dengan mengampanyekan pentingnya perempuan pilih perempuan.

Dari sisi administratif, apa yang disampaikan oleh pengkritik tidak salah, klausul sanksi yang dimuat dalam PKPU No. 7/2013 memang bertentangan dengan UU Pemilu No. 8/2012 terutama pada pasal 53, 55, dan 56 UU No. 8/ 2012. Pasal 55 menyatakan “Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan. Selanjutnya Pasal 56 ayat 2 menegaskan “Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) setiap tiga (3) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya satu (1) orang perempuan bakal calon. Kemudian dalam penjelasan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan ”Dalam setiap daftar bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, 2 atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomer urut 3, 6 dan seterusnya (JPNN, 17 Maret 2013). Klausul-klausul tersebut tidak satu pun yang mencantumkan sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai jumlah kuota 30%.

Jika dilakukan perhitungan, jumlah pendukung KPU jauh lebih banyak dibandingkan para pengkritik tersebut. Hal ini tentunya menguatkan tekad KPU untuk tetap mempertahankan berlakunya PKPU No 7/2013. Lebih-lebih lagi di antara para pengkritik tersebut, tidak ada yang mengajukan keberatan secara hukum, sehingga kritikan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum untuk membatalkan berlakunya PKPU No 7/2013.

Seiring dengan mudahnya kritik terhadap KPU, implementasi PKPU No. 7/2013 semakin kokoh dijalankan oleh seluruh jaringan KPU di tingkat provinsi hingga daerah termasuk di Kabupaten Jember. Seorang informan yang

menjadi Komisioner KPUD Kabupaten Jember periode 2009-2014 berinisial I memberikan pernyataan:

KPUD adalah kepanjangan dari KPU pusat. Kami di sini hanya menjadi pelaksana kebijakan yang sudah ditetapkan di pusat. Sebagai pelaksana kami tunduk pada aturan KPU pusat termasuk PKPU No. 7/2013 (Wawancara, tanggal 25 Juli 2016).

Sebagaimana tampak dalam kutipan wawancara di atas, sebagai pelaksana di daerah, KPUD Kabupaten Jember adalah birokrat pelaksana (atau yang diistilahkan oleh Lipsky sebagai *street level bureaucrat*) di tingkat daerah. KPUD Kabupaten Jember merupakan kepanjangan tangan dari tugas dan tanggung jawab yang dilakukan oleh KPU Pusat. Apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya sudah diatur dalam kebijakan. Bahkan tugas masing-masing komisioner pun sudah ditentukan. Salah seorang komisioner berinisial Rh yang menjadi informan penelitian ini menjadi penanggung jawab bagi program bimbingan teknis bagi partai politik agar mencapai target kuota 30%. Uraian tentang kiprah Rh akan dijelaskan dalam bab tersendiri.

Ihwal sanksi yang akan diterima oleh partai politik apabila tidak mencapai target 30% di tingkat daerah pemilihan sudah diterima partai politik sejak jauh-jauh hari. Bahkan media massa pun sudah menyiarkannya secara berulang-ulang. Tetapi penjelasan resmi dari KPUD Kabupaten Jember sebagai penyelenggara pemilu di tingkat daerah belum pernah dilaksanakan. Oleh karenanya, langkah pertama yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember adalah memberikan sosialisasi tentang PKPU No. 7/2013 kepada

seluruh partai politik yang telah lolos sebagai peserta pemilu tahun 2014. Sebagai birokrat pelaksana di daerah, KPUD Kabupaten Jember tidak main-main dengan sanksi yang sudah secara jelas tercantum dalam PKPU No 7/2013.

Meskipun demikian, KPUD Kabupaten Jember cukup berkomitmen agar setiap partai politik tidak mengalami kesulitan dalam mencapai target kuota 30%. Oleh karenanya, langkah bijak yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember adalah memberikan bimbingan teknis yang dilakukan oleh seorang komisioner khusus, yaitu Bapak Rohan. Pelaksanaan bimbingan teknis ini meskipun baru pertama kali namun memiliki pengaruh yang cukup positif terhadap partai politik. Hal ini dibuktikan pasca mengikuti bimbingan teknis, partai politik tidak ada satu pun yang terkena sanksi karena jumlah persentase capaian di masing-masing partai politik melebihi yang ditentukan oleh peraturan.

Tabel 5.2 di bawah ini menunjukkan bahwa dari dua belas partai politik di Kabupaten Jember yang telah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014, secara rata-rata mencapai 36,5%. Partai politik yang paling besar memiliki caleg perempuan adalah Partai Demokrat yaitu 22 orang atau 44%. Sedang yang paling kecil adalah PDIP yaitu sebanyak 15 orang atau 36,5%.

Tabel 5.2 Hasil Implementasi UU No. 8/2012 dan PKPU No.7/2013

No	Nama Partai Politik	Jumlah Caleg perempuan	%	Jumlah Caleg Laki-laki	%	Jumlah Total
1.	Nasdem	17	34	33	66	50
2.	PKB	16	35	30	65	49
3.	PKS	19	39	30	61	49
4.	PDIP	15	36,5	26	64,5	41
5.	Golkar	19	38	31	62	50
6.	Gerindra	17	34	33	66	50
7.	Demokrat	22	44	28	56	50
8.	PAN	18	37	31	63	49
9.	PPP	18	37,5	30	62,5	48
10.	Hanura	18	36	32	64	50
11.	PBB	17	34,7	32	65,3	49
12.	PKPI	16	38,1	26	61,9	42
	Jumlah	212	36,69	362	63,06	574

Sumber: Data sekunder yang diolah

Fakta ini menunjukkan bahwa kebijakan yang disertai klausul yang berisi sanksi tegas, cenderung meningkatkan kepatuhan partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan. Tetapi tingginya persentase capaian partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan tidak dipungkiri bukan semata-mata karena hasil kerja keras para pengurus partai politik. KPUD Kabupaten Jember ikut andil dalam mendampingi partai politik ketika menyusun daftar bakal calon anggota legislatif di setiap daerah pemilihan. KPUD Kabupaten Jember memberikan kiat-kiat agar setiap partai

politik tidak mengalami kesulitan dalam mencapai target kuota 30%.

5.2 Peran *Target Groups* (Partai Politik)

Kedudukan partai politik dalam konteks implementasi kebijakan keterwakilan perempuan adalah menjadi sasaran kebijakan yang harus mewujudkan target kuota 30%. Peran ini secara administratif telah diatur dalam UU Pemilu No. 8/2012 khususnya dalam Pasal 52 sampai Pasal 56 sebagai berikut:

Pasal 52

- (1) Partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.
- (2) Seleksi bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan/atau peraturan internal partai politik peserta pemilu.

Pasal 53

- (1) Bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 disusun dalam daftar bakal calon oleh partai politik masing-masing.
- (2) Daftar bakal calon anggota DPR ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat
- (3) Daftar bakal calon anggota DPRD Propinsi ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat propinsi

- (4) Daftar bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan oleh pengurus partai politik peserta pemilu tingkat kabupaten/kota

Pasal 54

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling banyak 100% (seratus persen) dari jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan.

Pasal 55

Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan

Pasal 56

- (1) Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomer urut
- (2) Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon
- (3) Daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertakan dengan pas foto diri terbaru

Pasal 57

- (1) Daftar bakal calon anggota DPR/DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 diajukan kepada:
 - (a) KPU untuk daftar bakal calon anggota DPR yang ditandatangani oleh ketua umum atau sebutan lain dan sekretaris jendral atau sebutan lain
 - (b) KPU Propinsi untuk daftar bakal calon anggota DPRD Propinsi yang ditandatangani oleh ketua sebutan lain dan sekretaris atau sebutan lain

- (c) KPU Kabupaten/Kota untuk daftar bakal calon anggota DPRD Kabupaten/Kota yang ditandatangani oleh ketua atau sebutan lain dan sekretaris atau sebutan lain

Selain didasarkan pada pasal 52-57 di atas, upaya partai politik untuk melakukan proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif perempuan didasarkan pada Peraturan KPU (PKPU) No.7/2013 terutama pada pasal 24 ayat (1) & (2) yang rinciannya sebagai berikut:

Pasal 24:

- (1) Jumlah dan persentase keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) untuk setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 huruf b
- (2) Dalam hal partai politik telah memenuhi syarat 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan dan menempatkan sekurang-kurangnya 1 (satu) nama bakal calon perempuan dalam setiap 3 (tiga) nama bakal calon pada nomor urut yang lebih kecil, partai politik dinyatakan telah memenuhi syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d.

Amanah UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No. 7/2013 dilakukan oleh setiap partai politik dengan cara demokratis. Namun karena proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif tersebut dilakukan sendiri-sendiri di masing-masing partai politik, standar demokratisnya berbeda di setiap partai politik.

5.2.1 Proses Rekrutmen Bakal Calon Anggota Legislatif Perempuan

Partai politik adalah kelompok sasaran kebijakan yang memiliki peran strategis, yakni mewujudkan tercapainya kuota 30%. Pada pemilu tahun 2014 ini ada dua belas partai politik yang telah dinyatakan lolos dari proses verifikasi administrasi dan faktual KPU. Dua belas partai politik tersebut, antara lain Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Kedua belas partai politik inilah yang mewujudkan kuota 30%.

Kedua belas partai politik ini harus merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan hingga jumlahnya mencapai 30% di tiap daerah pemilihan. Fase mewujudkan kuota 30% disebut pula sebagai fase pencalonan. Fase ini diawali oleh rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh KPUD Kabupaten Jember. Topik yang dibicarakan pada pertemuan yang baru pertama kali diselenggarakan untuk periode pemilu tahun 2014 salah satunya adalah menyamakan visi dan misi seluruh partai politik terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Rapat koordinasi ini, menurut keterangan informan berinisial S bukan semata-mata terkait dengan informasi tentang kebijakan keterwakilan perempuan (Wawancara, tanggal 20 Oktober 2015).

Sosialisasi kebijakan keterwakilan perempuan menjadi salah satu mata acara yang memang menjadi agenda yang disampaikan. Tetapi agenda tersebut dikaitkan dengan tema penyelenggaraan pemilu tahun 2014.

Agenda lain yang disampaikan berkaitan dengan peraturan-peraturan baru yang berlaku pada pemilu tahun 2014. Salah satu di antara peraturan baru tersebut adalah Peraturan KPU (PKPU) No 72013 yang mewajibkan setiap partai politik mewujudkan kuota caleg perempuan 30% di tiap dapil.

Penjelasan tentang kebijakan keterwakilan perempuan yang mewajibkan setiap partai politik mencapai kuota 30% sebenarnya bukan hal baru bagi partai politik. Karena pada pemilu tahun 2004 dan pemilu tahun 2009, aturan tersebut sudah diimplementasikan. Tetapi pada dua periode pemilu sebelumnya tidak ada pemberlakuan sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai target 30%. Perbedaannya dengan peraturan sebelumnya, PKPU No. 7/2013 memberlakukan sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai kuota 30%. Seorang informan berinisial W, dari Partai Golkar memberi keterangan:

“Kalau ada sanksi maka maknanya wajib dilaksanakan. Jika pada dua pemilu sebelumnya kami merasa sulit memenuhi target kuota 30% *lha* pada pemilu tahun 2014 sekarang ini malah diwajibkan. Bagaimana kami bisa memenuhinya. Apa ya mungkin?” (Wawancara, tanggal 20 November 2016).

Respon yang diberikan informan menunjukkan target kuota 30% berdasarkan pengalaman dua periode pemilu sebelumnya tidak mudah dicapai. Tetapi target kuota 30% menjadi syarat untuk menjadi peserta pemilu. Oleh karena itu, tidak ada pilihan bagi partai politik kecuali berupaya mengimplementasikannya dengan jalan merekrut bakal calon anggota legislatif berdasarkan kriteria yang ditetapkan sehingga tercapai target kuota 30%.

Peran ini dilakukan partai politik melalui interaksi langsung dengan para bakal calon anggota legislatif. Masing-masing partai politik memiliki aturan sendiri-sendiri secara berjenjang. Pimpinan pusat partai politik mengikuti peraturan perundangan yang berlaku nasional. Pimpinan tingkat provinsi mengikuti peraturan yang dibuat oleh Dewan Pimpinan Pusat Partai. Sedangkan pimpinan partai di tingkat daerah mengikuti peraturan pimpinan partai di tingkat provinsi dan kesepakatan-kesepakatan di antara pimpinan partai di tingkat daerah.

Uraian dalam subbab ini akan mengupas dinamika partai politik di Kabupaten Jember dalam mencapai target kuota 30%. Uraian digambarkan secara umum karena secara seluruh partai politik melakukan proses yang sama. Meskipun demikian, ada dinamika kekhususan yang dipraktikkan oleh partai politik dan menjadi bagian menarik yang diuraikan.

Proses rekrutmen partai politik didahului oleh akomodasi partai politik terhadap persyaratan formal bakal calon anggota legislatif yang tertulis dalam Pasal 4 PKPU No. 7/2013 ke dalam kebijakan internalnya. Syarat formal

sebagai bakal calon anggota legislatif yang diusung partai politik di antara:

1. Telah berumur 21 tahun atau lebih
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
3. Bertempat tinggal di wilayah NKRI
4. Cakap berbicara, membaca dan menulis dalam Bahasa Indonesia
5. Berpendidikan paling rendah tamat SMA, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Kejuruan, MA Kejuruan atau pendidikan lain sederajat
6. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945
7. Tidak pernah dijatuhkan pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun /atau lebih
8. Sehat, jasmani dan rohani
9. Terdaftar sebagai pemilih
10. Bersedia bekerja penuh waktu
11. Mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota TNI, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada BUMN dan/atau Badan Usaha Milik Daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali
12. Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat

akte tanah (PPAT), atau tidak melakukan penyedia barang dan jasa keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

13. Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada BUMN dan BUMD serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara
14. Menjadi anggota Partai Politik peserta pemilu
15. Dicalonkan hanya di satu lembaga perwakilan
16. Dicalonkan hanya di satu daerah pemilihan

Selain memenuhi 16 persyaratan di atas, partai politik juga mengadopsi menerapkan UU No. 8/2012, Pasal 51 ayat (2) yang berisi syarat sebagai bakal caleg, sebagai berikut:

1. Kartu tanda penduduk sebagai warga negara Indonesia
2. Bukti kelulusan pendidikan terakhir berupa fotokopi ijazah, Surat Tanda Tamat Belajar (STTB), syahadah, sertifikat kelulusan, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan dan program pendidikan menengah
3. Surat pernyataan di atas meterai bagi calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang tidak pernah dipidana dengan ancaman hukuman 5 tahun atau lebih atau surat keterangan dari lembaga pemasyarakatan bagi calon yang dijatuhi pidana
4. Surat keterangan sehat jasmani dan rohani
5. Surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih

6. Surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup
7. Surat pernyataan kesediaan untuk tidak berparaktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPR, DPRD Provinsi, serta DPRD Kabupaten/Kota yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup
8. Surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada BUMN dan/atau BUMD serta pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara
9. Kartu tanda anggota Partai Politik Peserta Pemilu
10. Surat pernyataan tentang kesediaan untuk hanya dicalonkan oleh 1(satu) partai politik untuk satu lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup
11. Surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan pada satu daerah pemilihan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup

Selain persyaratan yang sifatnya formal, partai politik pada umumnya masih memiliki kriteria lain yang ditentukan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) dan Dewan Pimpinan

Wilayah (DPW) serta kesepakatan-kesepakatan di antara Dewan Pimpinan Daerah/Cabang (DPD/DPC).

Kriteria yang ditetapkan oleh DPD di tiap-tiap partai politik dimaksudkan sebagai panduan yang berlaku di seluruh jajaran partai politik secara nasional. Kriteria ini pada umumnya dirumuskan dengan mempertimbangkan visi, misi dan tujuan partai politik didirikan. Meskipun demikian, aturan yang dibuat oleh DPD dikhususkan untuk kepentingan merekrut bakal calon anggota legislatif untuk memenuhi target kuota 30% di tingkat pusat.

Selain DPP, Dewan Pengurus Partai Tingkat Wilayah (DPW) atau provinsi juga menyepakati membuat peraturan yang diberlakukan di tingkat provinsi. Pada umumnya peraturan yang dibuat digunakan untuk merekrut calon bakal calon anggota legislatif untuk DPRD Tingkat Provinsi.

Sedangkan kesepakatan-kesepakatan yang dibuat oleh DPD/DPC pada umumnya dilakukan apabila partai politik menghadapi kesulitan yang tidak bisa diatasi oleh peraturan di tingkat DPP maupun DPW. Permasalahan yang dihadapi partai politik sangat beragam tetapi pada umumnya terkait dengan kesulitan dalam memenuhi target kuota 30% di tiap daerah pemilihan sekaligus memenuhi target partai.

Sebagai kontestan pemilu, partai politik sadar bahwa mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan tidak boleh dilakukan secara gegabah. Fase ini menjadi penentu keberhasilan bakal calon anggota legislatif yang diusung dalam pemilihan umum. Jika pada proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif betul-betul dilakukan dengan

penuh perhitungan, calon anggota legislatif perempuan yang diusung bukan mustahil akan terpilih karena pertimbangan pertama yang harus dijadikan panduan adalah bakal caleg tersebut punya kemungkinan untuk menang. Hal ini dituturkan oleh Ferry Mursidan Baldan seorang ketua Badan Pemenangan Pemilu Pusat Partai Nasdem.

“Salah satu strategi pemenangan pemilu pada tahap penyusunan calon anggota legislatif. Keliru kalau merekrut calon anggota legislatif terpisah dari pemenangan. Ini berdampak pada pemenangan Kita jemput dengan mencari, bukan melamar yang kita pandang mampu. Dalam format kita bukan sekedar menempatkan seseorang saat nanti mendapatkan kursi. Karena apakah calon yang kita usulkan itu punya kemampuan mengemban tugas. Untuk itu aspek elektabilitas memang diperhitungkan, namun aspek kualitas tetap nomor satu. Kita tidak mau pada aspek elektabilitas saja. Sedangkan kemampuan para calon anggota legislatif tersebut tidak mendukung” (www.liputan6.com, diakses tanggal 26 Januari 2013).

Petunjuk dari Ferry Mursidan Baldan meskipun dikhususkan hanya untuk eksponen Partai Nasdem agaknya mewakili cara pandang seluruh tim pememangan pemilu yang dimiliki oleh setiap partai politik di Kabupaten Jember. Oleh karena itu, fase rekrutmen bakal calon anggota legislatif dilakukan secara sungguh-sungguh di setiap partai politik. Tetapi dengan aturan dan target berbeda-beda. Aturan rekrutmen bakal calon anggota legislatif merupakan kebijakan yang hanya berlaku di internal masing-masing partai politik sesuai dengan levelnya. Jadi tim pemenangan pemilu tingkat pusat hanya akan merekrut calon bakal calon

anggota legislatif untuk partai politik tingkat pusat. Tim pemenangan pemilu tingkat provinsi hanya akan merekrut calon bakal calon anggota legislatif tingkat provinsi. Tim pemenangan pemilu tingkat daerah kabupaten/kota hanya akan merekrut calon bakal calon anggota legislatif tingkat kabupaten/kota.

Pada setiap tingkatan, partai politik mengembangkan kriteria sesuai dengan kebutuhan partai politik. Di tingkat pusat kriteria kebutuhan bakal calon anggota legislatif tentu berbeda dengan kriteria kebutuhan bakal calon anggota legislatif di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Adapun kriteria umum yang sangat diutamakan oleh setiap partai politik adalah potensi elektabilitas dari seorang bakal calon anggota legislatif. Seorang informan berinisial R yang menjadi pengurus Partai Demokrat memberikan keterangan tentang kebijakan partai politik dalam merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan:

Tampaknya seluruh partai politik punya keinginan calon anggot legislatif perempuan yang diusungnya menang. Latar belakang ini membuat partai politik lebih mengutamakan seseorang yang punya potensi dipilih. Mereka ini mungkin tokoh yang menjadi simpul masyarakat atau memiliki jaringan (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Potensi elektabilitas jika dirinci, memiliki beberapa kriteria. Berdasarkan pengakuan seorang informan, kriteria elektabilitas antara lain ditentukan oleh popularitas yang dimiliki oleh seorang bakal calon anggota legislatif, ketokohan seseorang, kepemilikan dana kampanye, tim

sukses, dan jaringan yang dimiliki. Berikut keterangan seorang informan berinisial R:

Kriteria popularitas bakal caleg menjadi syarat yang diharapkan oleh seluruh partai politik. Bakal caleg yang populer akan dikenal oleh banyak orang sehingga berpotensi menang dalam pemilu. Informasi tentang popularitas seseorang diketahui dengan melihat ketokohan seseorang dalam masyarakat. Popularitas ini berhubungan dengan elektabilitas. Makin terkenal seseorang, maka daya elektabilitasnya semakin tinggi. Tetapi aspek ini tergantung pada integritas yang dimiliki oleh seorang bakal calon anggota legislatif. Integritas adalah ciri kepribadian yang melekat pada diri seseorang. Jika bakal calon anggota legislatif memiliki integritas yang tinggi, masyarakat akan menaruh rasa percaya yang tinggi terhadap dirinya. Oleh karena itu, jika tiga aspek ini melekat pada diri seorang bakal caleg, partai politik yang merekrut akan mendapatkan keuntungan. Bakal caleg tersebut memiliki potensi terpilih dalam pemilu. Tetapi keterpilihan juga membutuhkan dana kampanye. Tersedianya dana kampanye yang mencukupi akan memudahkan seorang bakal caleg memperkenalkan diri pada masyarakat. Bahkan dana kampanye bisa digunakan sebagai sarana untuk “membeli” suara. Oleh karena itu, bakal calon anggota legislatif yang memiliki kecukupan dana memiliki kemungkinan akan direkrut oleh partai politik daripada yang tidak memiliki. Faktor lainnya adalah rekam jejak/pengalaman bakal calon anggota legislatif. Bakal calon anggota legislatif *incumbent* akan memiliki nilai yang tinggi dibanding yang belum pernah terpilih. Partai politik akan cenderung memperhitungkan bakal calon anggota legislatif yang *incumbent* karena sudah memiliki massa,

sehingga kemungkinan besar akan terpilih kembali. Tetapi meskipun sudah pernah terpilih, bakal calon legislatif *incumbent* tetap masih membutuhkan tim sukses. Tim sukses inilah yang memediasi bakal calon anggota legislatif dalam berhubungan dengan masyarakat. Enam kriteria inilah yang menjadi pertimbangan tambahan bagi partai politik dalam merekrut seorang bakal calon anggota legislatif. Keenam faktor ini tidak secara keseluruhan melekat pada diri seorang bakal calon anggota legislatif. Pada diri seorang bakal calon anggota legislatif mungkin hanya memiliki dua atau tiga faktor saja (Wawancara dengan R, tanggal 28 Oktober 2016).

Meskipun kriteria-kriteria elektabilitas dipaparkan oleh informan R yang menjadi tim sukses Partai Demokrat tidak berarti kriteria ini hanya dimiliki oleh Partai Demokrat saja. Kriteria ini merupakan gambaran umum yang lazim digunakan oleh seluruh partai politik dalam merekrut bakal calon anggota legislatif (informasi ini dibenarkan oleh tim pemenang pemilu dari Partai Nasdem, Partai Demokrat, bakal calon anggota legislatif Partai Gerindra, pengurus PKS, bakal caleg PKB, dan lain-lain). Namun kriteria-kriteria ini tidak selalu melekat semuanya pada diri seorang bakal calon anggota legislatif. Seorang bakal calon anggota legislatif mungkin hanya memiliki potensi satu kriteria. Oleh karena itu, lazimnya partai politik memberikan ranking pada kriteria-kriteria yang melekat pada diri seorang bakal calon anggota legislatif. Praktik perankingan yang dilakukan oleh informan R, di antaranya popularitas bakal calon anggota legislatif; menduduki ranking pertama. Bagi bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini memiliki

kemungkinan akan direkrut; elektabilitas bakal calon anggota legislatif; merupakan ranking kedua. Bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini pun memiliki peluang untuk direkrut; integritas bakal calon anggota legislatif, menjadi ranking ketiga. Bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini memiliki kesempatan untuk direkrut apabila ranking pertama dan kedua tidak ada yang memenuhi; dana kampanye yang dimiliki, merupakan ranking keempat. Bagi bakal calon anggota legislatif yang memiliki ranking keempat juga akan direkrut apabila ranking pertama hingga ketiga tidak terpenuhi; pengalaman/rekam jejak/prestasi/kapabilitas bakal calon anggota legislatif, kriteria ini menjadi urutan ke lima. Apabila ranking pertama hingga ke lima tidak terpenuhi maka pilihan partai politik akan tertuju pada bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini, serta tim sukses bakal calon anggota legislatif, kriteria ini menduduki ranking ke enam. Apabila ranking pertama hingga ke lima tidak ada yang terpenuhi, bakal calon anggota legislatif yang mendapatkan dukungan tim sukses yang handal akan direkrut oleh partai politik.

Perankingan sebagaimana diuraikan oleh informan R memperlihatkan upaya serius yang dilakukan oleh partai politik dalam rangka mendapatkan bakal calon anggota legislatif yang diidealkan. Upaya ini agaknya bukan hanya untuk memenuhi target administratif, yaitu terpenuhinya kuota 30%, tetapi sekaligus memiliki harapan agar bakal calon anggota legislatif yang direkrut memenangkan kursi dalam pemilu. Tetapi merekrut bakal calon anggota legislatif dengan dua tujuan ini tidak mudah. Seorang informan dari Partai Nasdem berinisial D menyatakan:

Kami mengadakan persiapan khusus. Para pengurus partai menyepakati agar yang direkrut tidak sekedar mencapai target kebijakan tetapi juga target partai. Kesepakatan juga menyangkut apa yang harus dilakukan bila target kuota 30% tidak dicapai (Wawancara, tanggal 20 Agustus 2015).

Kesepakatan-kesepakatan di antara para pengurus DPD partai politik tidak sampai menjadi peraturan partai. Seluruh partai politik pada umumnya menempuh pedoman yang sama dalam membuat kesepakatan-kesepakatan di antara pengurus. Ketentuan pertama adalah kesepakatan dibuat dengan tetap berpedoman pada peraturan partai atau keputusan yang telah dibuat oleh DPP. Kedua, kesepakatan dibuat dengan tetap mendasarkan pada visi, misi, dan tujuan yang ingin dicapai oleh partai politik. Lazimnya kesepakatan yang dibuat didahului oleh rapat pengurus dan dihadiri oleh seluruh pengurus partai politik. Kesepakatan di antara pengurus partai politik di tingkat daerah lazimnya dibuat tertulis menjadi SK DPD/DPC. Seorang informan berinisial NM dari PDIP menjelaskan bahwa:

Di lingkungan PDIP Kabupaten Jember, jika ada masalah yang tidak bisa diatasi dengan aturan partai ataupun keputusan DPP maka pengurus DPD mengadakan kesepakatan. Terkait dengan upaya mencapai target 30%, kesepakatan antar pengurus DPD yang pernah dibuat menyangkut upaya memenuhi kekurangan bakal caleg sehingga tercapai jumlah 30%. Intinya pemenuhan target 30% dengan merekrut orang yang paham ideologi PDIP. Jadi penekanannya adalah orang yang masih kerabat atau orang

yang dikenal oleh pengurus (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Keterangan informan menjelaskan bahwa kesepakatan antara pengurus partai politik di tingkat daerah terkait dengan upaya memenuhi target kuota 30% pada dasarnya digunakan untuk mengatasi permasalahan sulitnya mendapatkan bakal calon anggota legislatif di dapil tertentu. Kesepakatan tersebut menjadi *tools* untuk merekrut bakal calon anggota legislatif.

Adapun sumber utama rekrutmen bakal calon anggota legislatif perempuan yang diselenggarakan oleh setiap partai politik adalah para kadernya sendiri. Kader adalah orang yang secara sengaja dibina oleh partai politik dan secara administratif terdaftar menjadi anggota partai politik. Meskipun banyak perempuan telah menjadi kader partai politik, belum tentu akan dipilih oleh partai politik. Partai politik akan cenderung memilih para kader yang memenuhi kriteria umum dan kriteria internal partai.

Sementara itu proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif ini dilakukan oleh unsur pengurus dan tim/badan pemenangan pemilu (Bappilu) partai politik. Ada pun gambaran proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif yang dilakukan partai politik sebagai berikut:

Tabel 5.3 Kebijakan Internal Partai Politik, Sasaran, dan Tim Seleksi

Nama Partai	Kebijakan Internal Partai Politik	Sasaran	Tim Seleksi
Nasdem	SKEP-005/DPP-Nasdem/II/2013 Bab V, Pasal 10	Kader dan simpatisan	Pengurus partai
PKB	AD/ART	Kader NU, penunjukkan figur populer dan profesional	Harus kader dan diseleksi oleh pengurus (Dewan Syuro)
PKS	AD/ART PKS Bab XIX tentang rekrutmen jabatan politik, Pasal 31 ayat (2)	Kader Partai 90%	Ditentukan oleh Dewan Syura dan fungsionaris partai (setelah yang bersangkutan lolos dari pemilu internal)
PDIP	SK No.061/TAP/DPP/PDIP/III/2013	Bakal caleg berasal dari kader dan non kader dengan scoring kader lebih besar, Berjenjang namun keputusan akhir ada di tangan ketua umum	<i>Scoring</i> dan instruksi ketua umum
Golkar	Keputusan DPP Golkar No. Kep-227/DPP/Golkar/2013	Kader partai 95%	Penentuan secara berjenjang mulai ketua, sekjen dan Bappilu (Badan Pemenangan Pemilu)

Nama Partai	Kebijakan Internal Partai Politik	Sasaran	Tim Seleksi
Gerindra	AD/ART	Kader dan simpatisan	Pengurus
Demokrat	Juklak PD No.04/Juklak/DPP.P D/VIII/2013	Kader dan calon kader yang dibawa oleh kader dengan melihat latar belakang pendidikan	Ada mekanisme formal, namun kenyataannya ditentukan oleh Ketua Umum dan Sekjen
PAN	AD PAN, Bab XIII, Pasal 27 (ayat 1) dan Pasal 28 (ayat 1)	Penjaringan pada kader dan non kader	Ditentukan oleh musyawarah pengurus di tiap tingkat partai, DPP hingga cabang
PPP	AD/ART	Ada kriteria dan <i>scoring</i> untuk kader dan non kader	Seleksi akhir dilakukan oleh Tim Sembilan (tidak ada perempuan).
Hanura	SK No. 264/DPP-Hanura/IV/2012	Kader dan non kader/ simpatisan	Pengurus
PBB	AD/ART	Kader dan non kader/ simpatisan	Pengurus
PKPI	AD/ART	Kader dan non kader/simpatisan	Pengurus

Sumber: Data sekunder yang diolah

Meskipun demikian, ada pula partai politik yang menunjuk dewan syariah/syuro sebagai tim rekrutmen. Bahkan tidak jarang seluruh pengurus partai politik terlibat dalam pemilihan. Setiap partai politik tampaknya memiliki pola rekrutmen yang memiliki kesamaan, yaitu proses rekrutmen dilakukan oleh pengurus inti partai, tim

pemenangan pemilu, dan dewan syuro/syariah. Sumber bakal calon anggota legislatif partai politik pada umumnya berasal dari unsur kader. Unsur kader ini telah menjadi anggota partai politik dan aktif di berbagai organisasi otonom seperti organisasi sayap perempuan yang berafiliasi dengan partai politik. Berikut data tentang organisasi sayap perempuan yang menjadi sumber utama bakal calon anggota legislatif perempuan partai politik:

Tabel 5.4 Organisasi Sayap Perempuan dalam Partai Politik

No	Nama Partai Politik	Nama Organisasi Sayap Partai
1.	Nasdem	Garda Wanita (Granita) Malahayati
2.	PKB	Pergerakan Perempuan Partai Kebangkitan Bangsa (PP-PKB)
3.	PKS	Wanita Keadilan
4.	PDIP	Bidang Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan dan Anak
5.	Golkar	Kesatuan Perempuan Partai Golkar (KPPG)
6.	Gerindra	Perempuan Indonesia Raya
7.	Demokrat	Perempuan Demokrat Republik Indonesia (PDRI)
8.	PAN	Perempuan Amanat Nasional (PUAN)
9.	PPP	Wanita Persatuan Pembangunan (WPP)
10.	Hanura	Srikandi Hanura
11.	PBB	-
12.	PKPI	Barisan Perempuan PKPI

Sumber: Data sekunder yang diolah

Selain itu, setiap partai politik pada umumnya memiliki organisasi otonom (ortom). Ortom ini menjadi sarana bagi partai politik untuk mengembangkan kader. Salah satunya adalah organisasi sayap perempuan. Organisasi sayap perempuan adalah bagian (*onderbow*) dari partai politik namun memiliki kepengurusan sendiri. Setiap partai politik memiliki organisasi sayap ini. Meskipun data dalam tabel di atas menunjukkan bahwa setiap partai politik memiliki organisasi sayap perempuan. Tetapi berdasarkan hasil wawancara tidak seluruh organisasi sayap perempuan partai politik aktif berkegiatan. Berdasarkan keterangan informan, sebagian besar organisasi sayap perempuan beraktivitas hanya ketika menjelang masa pemilu. Seorang informan yang menjadi ketua Biro Wanita PKS berinisial Y memberi keterangan “Kegiatan bidang wanita (*bidwan*) memang dirancang sampai ke tingkat ranting. Tetapi praktik aktivitasnya hanya berlangsung pada saat menjelang pemilu dan kegiatan berhenti seiring dengan berlalunya pemilu” (Wawancara, 15 Juli 2015). Keterangan informan ini agaknya mewakili gambaran umum keadaan organisasi sayap perempuan di masing-masing partai politik.

Seorang informan lain berinisial A dari Partai Demokrat membenarkan informasi yang disampaikan oleh informan Y, sebagai berikut:

“Kegiatan kader perempuan Partai Demokrat langsung saya yang membina. Tapi tidak ada yang khusus biasanya menyatu dengan kegiatan bapak-bapak. Memang idealnya harus ada yang khusus. Tapi susah menyelenggarakan.” (Wawancara, 16 Juli 2015)

Di luar masa pemilu kegiatan organisasi sayap perempuan tidak berjalan. Meskipun demikian beberapa partai politik masih memiliki kegiatan pembinaan kader lainnya. Beberapa organisasi massa yang berafiliasi pada PKB, PAN, dan PKS memiliki kegiatan pengajian rutin yang ditujukan untuk umum. Muslimat NU yang oleh masyarakat dikenal berafiliasi pada PKB dan Aisyiyah yang berafiliasi ke PAN menyelenggarakan kegiatan pengajian rutin hingga tingkat ranting. Walaupun materi yang dibicarakan tidak menyangkut partai politik tetapi pertemuan-pertemuan secara tidak langsung menjadi sarana mempererat hubungan antar kader masing-masing partai politik. Jaringan pengajian PKS yang terkenal disebut pengajian (*liqo*) rutin diselenggarakan hingga kelompok-kelompok kecil sekitar 10-15 orang. Karena rutin kegiatan ini pun menjadi sarana dakwah yang efektif dan sewaktu-waktu digunakan partai untuk menanamkan pengaruh.

Sementara itu meskipun hanya aktif di masa pemilu, keberadaan organisasi sayap perempuan ini tetap dipertahankan. Struktur organisasi sayap perempuan tetap tercantum dalam struktur organisasi partai.

Organisasi sayap perempuan PKB atau disingkat PPKB memiliki visi "Mewujudkan peningkatan keterwakilan perempuan di struktur partai, parlemen dan eksekutif secara nasional untuk tercapainya kemaslahatan masyarakat khususnya perempuan melalui gender budgeting dan legislasi yang berperspektif perempuan dan penyebaran organisasi di wilayah pedesaan dan perkotaan".

Sedangkan misi PPKB meliputi:

1. Memperjuangkan kesetaraan gender dan hak-hak perempuan.
2. Memperkuat posisi PKB sebagai partai politik yang memiliki keberpihakan terhadap perempuan.
3. Memperkuat kapasitas partisipasi politik perempuan dan mempromosikannya dalam struktur partai, parlemen, pemerintah, dan jabatan politik lainnya.

Untuk mencapai visi dan misinya PPKB memiliki strategi sebagai berikut:

1. Meningkatkan kapasitas SDM perempuan (*capacity building*) secara komprehensif.
2. Mengembangkan dan memperkuat kelembagaan organisasi perempuan
3. Melakukan kaderisasi.
4. Memperkuat jaringan gerakan perempuan.
5. Membuka peluang program-program perempuan di wilayah perkotaan dan di pedesaan.
6. Melakukan advokasi kebijakan publik.
7. Melakukan *fund rising*.

Selain dari organisasi sayap perempuan, sumber bakal caleg partai politik lainnya berasal dari organisasi massa yang juga berafiliasi pada partai politik terutama organisasi massa Islam seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU). Dua organisasi ini dikenal sebagai pendiri partai politik. Nahdlatul Ulama (NU) dikenal masyarakat sebagai pendiri PKB. Oleh karena itu, seluruh ormas yang berafiliasi pada NU menjadi pendukung utama PKB.

Selain itu ada pula partai politik yang didirikan oleh seorang tokoh Muhammadiyah, dalam hal ini adalah PAN. Tetapi secara administratif Muhammadiyah menyatakan diri sebagai organisasi yang netral dan tidak mendukung partai politik apapun (www.kompasiana.com, diakses tanggal 7 Desember 2017, pukul 10.00). Namun karena PAN didirikan oleh Amien Rais yang dikenal sebagai kader Muhammadiyah, muncul konotasi bahwa Muhammadiyah beserta seluruh organisasi afiliasinya mendukung PAN.

Selain dari organisasi sayap partai dan organisasi pendiri atau pun pendukung partai politik, sumber bakal calon anggota legislatif yang diusung oleh partai politik berasal dari anggota keluarga pengurus. Tetapi kader dari unsur keluarga pengurus baru akan direkrut pada saat terakhir ketika jumlah persentase bakal calon anggota legislatif belum memenuhi target kuota 30%.

Seorang informan memberikan keterangan meskipun unsur keluarga pengurus menjadi kader tapi kategorinya adalah kader istimewa. Sebagai anggota keluarga pengurus mereka setiap saat bertemu dengan pengurus dan setiap saat menyaksikan kegiatan pengurus sehingga secara langsung mengalami proses kaderisasi dari pengurus sendiri.

Seorang informan berinisial A dari PDIP, menuturkan “Anggota keluarga pengurus juga akan direkrut jika jumlah bakal calon anggota legislatif belum memenuhi syarat. Anggota keluarga ini mengalami proses kaderisasi langsung sehingga merekrut mereka sama sekali tidak beresiko bagi partai politik” (Wawancara, tanggal 10 Januari 2015). Secara ideologis, kader unsur pengurus ini sudah tidak perlu

diragukan lagi. Keterangan ini diperkuat oleh informan berinisial N, sebagai berikut:

Praktik seperti itu sudah umum di semua partai politik. Pertimbangan pertama adalah orang yang kita rekrut harus paham dengan ideologi partai politik, visi dan misi partai. Oleh karena itu, bila daftar yang kita rekrut belum memenuhi 30% maka kita akan merekrut orang terdekat yang dikenal oleh pengurus anak cabang. Terlalu beresiko merekrut orang yang tidak paham ideologi, visi, dan misi. Karena partai memiliki misi yang harus diperjuangkan (Wawancara, 20 November 2016).

Sebagai anggota keluarga dari pengurus, setiap saat mereka telah berinteraksi dengan pengurus. Interaksi inilah yang memudahkan keluarga pengurus mengenal partai secara mendalam. Itulah sebabnya merekrut kader dari unsur keluarga pengurus tidak akan mendapatkan resiko.

Tetapi pemahaman ideologi partai politik tidak selalu menjadi syarat mutlak bagi partai politik dalam merekrut calon bakal calon anggota legislatif. Salah satu partai politik yang melakukan rekrutmen bakal calon anggota legislatif tanpa mengutamakan aspek ideologi adalah Partai Nasdem. Partai Nasdem dikenal sebagai partai politik yang berideologi nasionalis. Tetapi ketika merekrut bakal calon anggota legislatif, Nasdem justru mengesampingkan aspek ideologi seorang bakal calon anggota legislatif. Seorang informan berinisial D yang menjadi anggota tim pemenangan pemilu Partai Nasdem menggambarkan prosedur yang ditempuh Partai Nasdem sebagai berikut:

“Prosedur yang ditempuh Partai Nasdem disesuaikan dengan petunjuk yang telah digariskan oleh DPP. Ketua Badan Pemenangan Pemilu Partai Nasdem sudah menetapkan bahwa pertimbangan utama yang menjadi dasar adalah kapasitas bakal calon anggota legislatif, baik kapasitas yang terkait dengan bekal keilmuan maupun kemampuan sebagai caleg juga kapasitas yang memungkinkan dirinya terpilih dalam pemilu. Ideologi akan kita tanamkan sambil berproses.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016)

Berdasar keterangan informan D, Partai Nasdem tidak mempersoalkan masalah ideologi. Kriteria terpenting bagi Partai Nasdem adalah elektabilitas dari calon bakal calon anggota legislatif. Menurut informan D, kapasitas ini diukur dengan melihat *track record* dari calon bakal calon anggota legislatif. *Track record* menggambarkan bagaimana diri calon bakal calon anggota legislatif yang akan direkrut. Seseorang yang menjadi simpul masyarakat lebih-lebih lagi yang menjadi panutan masyarakat dipastikan memiliki potensi elektabilitas. Mereka inilah yang akan direkrut karena kemungkinan untuk memenangkan kursi akan tinggi pula. Dari sisi ini, upaya yang dilakukan Partai Nasdem tampak sangat rasional.

Namun ada pula partai politik lain yang merekrut bakal calon anggota legislatif melalui proses pemilihan yang melibatkan seluruh kader yang dimiliki. Praktik seperti ini dilakukan oleh PKS. PKS cenderung memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh kadernya. Pasal 9 ayat (1) AD/ART PKS, mencantumkan ketentuan bahwa setiap warga negara Indonesia dapat menjadi anggota partai sesuai peraturan

perundangan. Berdasarkan peraturan yang dimuat dalam AD/ART ini PKS tidak membuat pembedaan perlakuan terhadap para kadernya baik bagi kader perempuan atau pun kader laki-laki.

Meskipun demikian bagi kader perempuan, PKS memiliki pola pembinaan tersendiri yang dilakukan oleh Bidang Perempuan dan Ketahanan Keluarga (BPKK). BPKK PKS Kabupaten Jember mendasarkan program-programnya pada visi misi partai politik. Adapun tujuannya untuk membentuk kualitas perempuan sebagai pribadi, perempuan sebagai ibu, dan perempuan sebagai bagian dari masyarakat, serta perempuan sebagai bagian dari lembaga.

Kegiatan pembinaan kader ini dilakukan secara struktural melalui Training Orientasi Partai (TOP). TOP dilakukan sejak tingkat ranting, cabang, hingga daerah. TOP diselenggarakan setiap pekan/bulan tergantung pada rencana yang telah disusun oleh partai politik. Anggota yang telah mengikuti program TOP selama 1-2 tahun keanggotaannya akan naik jenjang, yaitu menjadi anggota pendukung. Anggota pendukung yang mengikuti kegiatan TOP selama 1-2 tahun juga akan naik jenjang menjadi anggota pemula dan dengan prosedur yang sama anggota pemula ini akan naik jenjang menjadi anggota muda dan dengan prosedur yang sama pula akan naik jenjang menjadi anggota purna, begitu seterusnya.

Kader akan memilih kader melalui proses pemilu raya internal. Penyelenggaraan pemilu raya ini dimaksudkan sebagai sarana memberikan kesempatan kepada seluruh kader yang dimiliki dengan adil.

Pemilu internal PKS diselenggarakan di masing-masing organisasi otonom (ortom) ataupun Dewan Pimpinan Ranting (Depera) sehingga terpilih wakil dari masing-masing ortom/depera. Wakil masing-masing ortom/depera ini akan mengikuti seleksi bakal calon anggota legislatif yang dilakukan oleh tim pemenangan pemilu, para pengurus inti dan dewan syariah/syuro. Seorang informan bernama Y, memberikan keterangan sebagai berikut:

“Langkah awal DPD PKS memberikan pengumuman adanya rekrutmen bakal caleg yang ditujukan bagi seluruh kader baik yang ada di Depera (Dewan Pengurus Ranting) maupun di Organisasi otonom (ortom) termasuk di Bidwan (Bidang Wanita). PKS memberlakukan aturan, kader tidak diperkenankan mencalonkan dirinya sendiri. Dia harus melalui pilihan di Depera. Saya sebagai ketua Bidang Wanita (Bidwan) juga harus menyelenggarakan pemilihan di antara kader Bidwan, yang terpilih kemudian direkom kepada DPD dan Badan Pemenangan Pemilu sebagai bakal calon anggota legislatif.” (Wawancara, tanggal 16 Agustus 2015).

Dalam bekerja, tim pemenangan pemilu, dewan syariah, dan pengurus inti partai politik berupaya maksimal. Pada akhirnya, hasil dari musyawarah menentukan daftar bakal calon anggota legislatif adalah diperoleh para bakal calon anggota legislatif dalam jumlah yang mencukupi. Mereka kemudian ditempatkan di daerah pemilihan dan diberi nomor urut berdasarkan potensi elektabilitasnya. Mereka tidak diperkenankan memilih daerah pemilihan ataupun nomor urut sendiri. Kebijakan dalam menentukan

daerah pemilihan dan nomor urut berada di tangan tim pemenangan pemilu, pengurus, dan dewan syariah. Sebaliknya, jika ada kader PKS yang tidak terpilih dalam pemilu internal tidak akan diikutkan dalam seleksi dan secara otomatis yang bersangkutan tidak akan didaftarkan sebagai bakal calon anggota legislatif. Peluang untuk menjadi anggota legislatif pada pemilu berikutnya secara otomatis tertutup.

Pemilu raya internal tampaknya hanya dilakukan oleh PKS. Mayoritas partai politik menggunakan pola seleksi yang dilakukan oleh tim pemenangan pemilu dan para pengurus. Tetapi permasalahannya, tidak seluruh partai politik memiliki jumlah kader yang mencukupi. Kekurangan bakal calon anggota legislatif dipenuhi oleh partai politik dengan merekrut sumber bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader/simpatisan. Non kader/simpatisan bukan anggota partai secara resmi namun mereka bersimpati dengan visi/misi dan tujuan partai politik. Bahkan ada kalanya mereka mengenal pengurus partai politik secara dekat. Calon bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader ini pun tidak asing bagi pengurus. Karena sudah mengenal partai dan dekat dengan pengurus mereka pun tidak berkeberatan direkrut sebagai bakal calon anggota legislatif.

Partai politik memiliki bermacam cara lain yang digunakan untuk menambah kekurangan bakal calon anggota legislatif sesuai dengan kesepakatan di antara pengurus partai politik di tingkat DPD/DPC. Salah satunya telah dipraktikkan oleh PDIP. Kesepakatan di antara pengurus PDIP adalah dengan memerankan para ketua anak cabang yang terdekat dengan daerah pemilihan yang belum

memenuhi kuota 30%. Keputusan ini dilatarbelakangi oleh pertimbangan, pengurus anak cabang terdekatlah yang paling memahami siapa di antara orang-orang yang ada di sekitarnya yang paling memiliki potensi untuk direkrut. Seorang informan berinisial NM yang menjadi sekretaris PDIP menjelaskan:

“PDIP memang sudah menyepakati bila bakal calon anggota legislatif belum mencukupi, maka kekurangan ini menjadi tanggung jawab anak cabang terdekat. Ketua anak cabang bertugas hingga persyaratan administrasi bakal calon anggota legislatif tersebut terpenuhi.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Sebagai orang yang mengemban amanah, pengurus anak cabang tentu akan berhati-hati dan tidak gegabah ketika merekrut bakal calon anggota legislatif perempuan. Keputusan yang dibuatnya dengan merekrut salah seorang yang dikenalnya secara dekat akan menentukan apakah partai politik lolos sebagai peserta pemilu atau tidak. Oleh karena itu, sasaran awal adalah orang-orang yang telah dikenalnya secara dekat. Karena sudah kenal, *track record* bakal calon anggota legislatif yang direkrut sudah diketahui. Bahkan karena sudah saling mengenal, calon bakal calon anggota legislatif ini mengenal ideologi, visi, maupun misi PDIP dari ketua anak cabang ini. Jadi meskipun bukan dari unsur keluarga, pertemanan dengan fungsionaris partai menjadikan seseorang mengenal ideologi, visi, dan misi serta tujuan partai politik. Karena kedekatan dengan fungsionaris ini pula menjadi sebab seseorang direkrut menjadi bakal calon anggota legislatif. Oleh karenanya, pola rekrutmen

bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader yang dilakukan oleh ketua anak cabang PDIP ini, memperkecil risiko menjaring orang yang sama sekali awam dari visi dan misi partai politik.

Sementara itu, ada pola lain lagi yang dilakukan oleh partai politik yakni dengan merekrut para aktivis perempuan. Seorang informan berinisial A memberikan keterangan:

“Ada beberapa partai politik yang berupaya melakukan pendekatan kepada aktivis Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) antara lain: Partai Nasdem, PPP, dan Partai Golkar. Tapi yang tertarik bergabung hanya beberapa teman. Sebagian besar menolak direkrut” (Wawancara, tanggal 3 Agustus 2017).

Selain para aktivis perempuan, kekurangan bakal calon anggota legislatif diperoleh dengan mendekati individu-individu yang menjadi simpul masyarakat. Simpul masyarakat yang diincar oleh partai politik tidak selalu sehaluan dengan ideologi, visi, ataupun misi partai politik. Pola ini telah dipraktikkan oleh Partai Nasdem yang pada pemilu tahun 2014 adalah saat pertama kali menjadi peserta pemilu. Berbeda dengan partai politik lainnya pada dua periode pemilu sebelumnya telah menjadi peserta pemilu, sebagai partai baru Partai Nasdem relatif belum berpengalaman dalam merekrut kader perempuan. Oleh karenanya, upaya memenuhi target kuota 30% dilakukan dengan mendekati beberapa orang yang memiliki latar belakang Nahdlatul Ulama. Upaya ini tampaknya secara sengaja dilakukan oleh Partai Nasdem terutama sebagai persiapan menghadapi masa pemilu dan mendapatkan

kemenangan. Seorang informan berinisial D yang menjadi tim pemenangan pemilu Partai Nasdem memberikan keterangan:

“Kami merekrut beberapa orang yang berlatar belakang Nahdliyin. Ada dua orang simpul masyarakat yang berhasil kita jaring yaitu seorang adalah ulama lokal (Nyai) yang memimpin suatu pondok putri di daerah Ledok Ombo, seorang lagi adalah ketua cabang Muslimat di daerah Tanggul.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Tampaknya Partai Nasdem tidak mengalami kesulitan dalam melakukan pendekatan terhadap masyarakat. Meskipun menjadi partai baru, Partai Nasdem sudah dikenal oleh masyarakat. Promosi besar-besaran yang dilakukan oleh pengurus pusat melalui media massa menjadikan Nasdem sebagai partai yang sudah tidak asing lagi di mata masyarakat luas. Ini memudahkan Partai Nasdem dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat. Sasaran yang dituju Partai Nasdem pun langsung mengarah pada dua tokoh yang menjadi simpul masyarakat, yaitu Nyai JW dan IW. Berikut adalah pernyataan informan dari Partai Nasdem yang berinisial D:

“Ya, sebagai partai baru Nasdem punya target untuk memenangkan kursi. Kami rekrut perempuan yang memiliki prospek menang, tidak pandang dari latar belakang apa yang penting yang bersangkutan bersedia. Tentang ideologi Nasdem, akan diperkuat melalui pembekalan,” (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Partai Nasdem cukup beruntung, ada dua tokoh simpul masyarakat yang berhasil direkrut, yaitu IW dan Nyai JW. Nyai JW merupakan seorang ulama lokal yang menjadi pengasuh pondok pesantren Miftahul Ulum di Ledokombo, Kabupaten Jember. Selain itu Nyai JW pernah menjadi ketua Perempuan PKB, organisasi sayap PKB. Fakta ini menunjukkan kuatnya posisi Nyai JW sebagai simpul masyarakat. Tetapi sebelum menerima lamaran Partai Nasdem, Nyai JW bertanya terlebih dahulu kepada orang-orang terdekatnya adakah mereka memberikan dukungan:

“Ketika saya didekati Partai Nasdem. Saya berbicara dengan orang-orang dekat saya. Apa mereka mau mendukung? Jika mereka mendukung tawaran ini saya terima. Ternyata mereka mau mendukung. Akhirnya saya terima tawaran tersebut.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Nyai JW perlu berkonsultasi dengan “orang-orang dekatnya” karena pada pemilu tahun 2004 dan tahun 2009 pernah menjadi tim sukses dan juru kampanye dari calon anggota legislatif PKB. Bahkan ketika ditawarkan oleh Partai Nasdem, kedudukan Nyai JW masih menjadi sebagai Ketua Divisi Dakwah Muslimat NU. Sedangkan posisi lain yang disandanginya menjadi pengasuh pondok pesantren Miftahul Ulum (NU Online, 30 Agustus 2014).

Orang-orang terdekat Nyai JW tidak keberatan dengan keputusan Nyai JW untuk menjadi bakal calon anggota legislatif Partai Nasdem. Seiring dengan kesediaan Nyai JW menjadi bakal calon anggota legislatif, Partai Nasdem membuat kebijakan penempatan dan nomor urut bagi Nyai

JW. Nyai JW ditempatkan di daerah pemilihan yang terdekat dengan tempat tinggalnya. Berikut keterangan Nyai JW:

“Saya tak ingin mengecewakan orang-orang terdekat saya. Mereka memberi dukungan penuh pada saya. Karenanya saya menginginkan agar ditempatkan di daerah pemilihan yang dekat rumah saya. Syukurlah tim pemenangan pemilu Partai Nasdem mengabulkan permintaan saya.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Potensi Nyai JW sebagai tokoh simpul masyarakat menjadi pertimbangan utama bagi Partai Nasdem dalam mengambil keputusan terkait dengan penempatan nomor urut dan dapil para bakal calon anggota legislatif yang diusung. Seorang informan berinisial D yang menjadi tim pemenangan pemilu Partai Nasdem memberikan keterangan:

Kebijakan kami, memang tokoh yang menjadi simpul masyarakat kita tempatkan di daerah pemilihan yang dekat rumah tokoh yang kita rekrut. Tujuannya tentu saja agar yang bersangkutan bisa mendapatkan banyak dukungan.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Selain Nyai JW, Partai Nasdem berhasil merekrut bakal calon anggota legislatif berinisial WI. Sama seperti Nyai JW, WI merupakan tokoh simpul masyarakat. Kedudukan WI adalah Ketua Muslimat NU di Kecamatan Tanggul. Kebijakan Partai Nasdem terhadap WI seperti yang diberlakukan kepada Nyai JW. WI ditempatkan di daerah pemilihan yang menjadi tempat tinggalnya.

Dari keterangan informan, dapat diketahui bahwa sasaran non kader bukan hanya orang-orang yang berada dalam jaringan pengurus partai politik, tetapi bisa lebih luas lagi meliputi simpul masyarakat yang berasal dari organisasi yang menjadi pendiri/pedukung partai politik lain yang tidak sehaluan dengan partai politik. Contohnya praktik yang dilakukan oleh Partai Nasdem.

Fenomena ini menunjukkan bahwa kriteria yang ditetapkan oleh partai politik relatif longgar. Pemahaman pada ideologi, visi, dan misi partai politik tidak terlalu dipersoalkan, termasuk latar belakang ormas seseorang.

Cara lain lagi telah dipraktikkan oleh PAN, yaitu dengan membuka kesempatan bagi kader partai politik lain jika ingin bergabung. PAN tampaknya tidak mempersoalkan ideologi yang dimiliki oleh seorang calon bakal calon anggota legislatif. Hal yang terpenting bagaimana agar bakal calon anggota legislatif yang masuk dalam daftar memiliki potensi memenangkan kursi legislatif. Seorang informan berinisial E yang pada pemilu tahun 2014 menjabat sebagai ketua PAN membenarkan tentang hal ini:

PAN memang membuka kesempatan seluas-luasnya bagi siapa saja yang ingin bergabung. Oleh karena itu pemahaman terhadap ideologi, visi dan misi PAN bukan hal mutlak. Karena kita akan melakukan pembekalan khusus kalau bakal calon anggota legislatif telah resmi menjadi calon tetap. Jadi tidak masalah ketika menerima *incumbent* dari PKS maupun Demokrat (Wawancara, tanggal 12 Januari 2015).

Keterangan informan adalah gambaran tentang pola rekrutmen yang sangat akomodatif yang telah menjadi kebijakan PAN untuk merekrut bakal calon anggota legislatif. Upaya ini pada pemilu tahun 2014 telah memberi keuntungan. PAN mendapatkan dua bakal calon anggota legislatif dari unsur *incumbent* yang potensial, yaitu dari PKS (berinisial LN) dan Partai Demokrat (berinisial LS).

Kekurangan bakal calon anggota legislatif ditambah partai politik dengan merekrut para perempuan yang belum memiliki pengalaman politik sama sekali. Pada awalnya, pengurus partai politik membuat pengumuman tetapi karena tidak ada yang mendaftar, mereka melakukan pendekatan pada orang yang belum memiliki pengalaman. Melalui cara ini, pada akhirnya target kuota 30% terpenuhi. Proses seleksi terhadap para perempuan non kader yang belum memiliki pengalaman ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab para pengurus partai. Berikut keterangan informan berinisial NM yang merupakan salah seorang pengurus partai politik:

“Meskipun perempuan-perempuan ini non kader, mereka tetap kita seleksi dengan menggunakan kriteria yang sama. Jika upaya ini masih belum membuahkan hasil, kami paksakan untuk mencari orang yang mendekati kriteria.” (Wawancara, tanggal 5 Januari 2015).

Kekurangan bakal calon anggota legislatif diupayakan partai politik dengan mendekati orang-orang yang berada di luar kader namun berada dalam jaringan pengurus meskipun kategorinya tidak dekat. Cara ini digunakan agar yang terekrut adalah bakal calon anggota legislatif yang sudah

dikenal dan mengenal pengurus meskipun tidak terlalu dekat. Ini artinya, bakal calon anggota legislatif merupakan kategori “bukan orang lain” bagi partai politik. Bakal calon anggota legislatif yang direkrut ini dijamin oleh pengurus partai politik yang merekrut.

Selanjutnya jika situasi sangat mendesak, ada pula partai politik yang merekrut para bakal calon anggota legislatif dari para pendatang baru yang sama sekali tidak paham masalah politik. Cara ini cukup berisiko, karena kapasitas para bakal calon anggota legislatif tidak diketahui. Bahkan bakal calon anggota legislatif ini mungkin saja tidak memahami sebab apa mereka direkrut. Tetapi karena kebutuhan segera memenuhi target kuota 30% sudah sangat mendesak, sehingga siapa pun yang bersedia dijadikan calon anggota legislatif akan direkrut oleh partai politik. Seorang informan berinisial El yang pada pemilu tahun 2014 menjadi bakal calon anggota legislatif Gerindra menyatakan:

“Saya baru pertama kali menjadi bakal calon anggota legislatif. Itu pun karena diajak oleh teman saya yang jadi pengurus partai. Karena tidak paham. Saya tidak bertanya apa pun pada teman saya kenapa saya di nomor tiga, terus mengapa di dapil 1. Saya sejatinya tidak paham. Tapi mungkin sudah menjadi kebijakan partai.” (Wawancara, tanggal 10 November 2016).

Cara yang digunakan oleh partai politik seperti ini tidak masalah asalkan partai politik memberikan pembekalan terkait dengan ideologi, visi misi partai politik. Partai politik juga harus mampu mengarahkan bahwa diri bakal calon anggota legislatif tersebut menjadi wakil dari partai politik.

Partai politik juga mendekati orang-orang yang berada di luar jaringan pengurus. Sasaran calon bakal calon anggota legislatif bisa lebih luas lagi. Bahkan partai politik ada pula yang mengambil langkah mendekati para pendatang baru yang sama sekali tidak paham masalah politik. Karena tidak paham politik, mereka cenderung mengikuti apa pun yang menjadi keputusan partai politik. Hampir seluruh pendatang baru yang diusung oleh partai politik tidak menolak terhadap kebijakan partai politik.

Keterangan informan El melengkapi fakta bahwa bakal calon anggota legislatif yang lemah dan tidak paham tentang politik khususnya sistem pencalonan bakal calon anggota legislatif akan cenderung mengikuti apa pun kebijakan partai politik. Kepada para pendatang baru ini partai politik cenderung otoritatif. Para pendatang baru pun tidak akan melakukan penolakan.

Dari paparan dalam subbab ini tampak kiranya bahwa partai politik pada umumnya menempuh proses rekrutmen melalui seleksi yang dilakukan oleh tim pemenang pemilu, pengurus, dewan syuro/syariah. Ada pula partai politik yang menyelenggarakan pemilihan umum raya secara internal demi mendapatkan bakal calon anggota legislatif yang dipilih oleh seluruh kader dan dilangsungkan secara demokratis. Di samping itu, ada pula partai politik yang target pemenuhan daftar bakal calon anggota legislatif diperoleh karena ada kader dari partai politik lain yang pindah. Cara lain yang digunakan adalah dengan merekrut tokoh yang menjadi simpul masyarakat dan kader yang berkualitas berdasarkan *track recordnya*.

Berdasarkan paparan dalam subbab ini, bakal calon anggota legislatif partai politik berasal dari unsur kader dan non kader/simpatisan. Unsur kader berasal dari dua kelompok, yaitu lingkaran pertama yang berasal dari para perempuan yang secara formal menjadi aktivis organisasi sayap atau pun organisasi masyarakat yang berafiliasi pada partai politik. Mereka mendapatkan binaan langsung dari para pengurus partai politik. Sedangkan lingkaran kedua berasal dari para anggota keluarga pengurus, baik tingkat DPD/DPC hingga Ranting/Anak Cabang. Mereka bukan kader formal tetapi karena menjadi anggota keluarga pengurus, mereka mendapatkan paparan ideologi, visi dan misi partai politik secara langsung dari pengurus. Unsur kader lingkaran kedua ini dimungkinkan memiliki militansi yang sama seperti kader lingkaran pertama bahkan bisa jadi lebih kuat. Sedangkan unsur non kader/simpatisan terdiri atas para perempuan yang menjadi tokoh simpul masyarakat, aktivis perempuan dan para perempuan yang berada dalam jaringan pengurus, para pendatang baru, serta bakal calon anggota legislatif yang berasal dari luar jaringan pengurus.

5.2.2 Penempatan pada Daerah Pemilihan dan Pemberian Nomor Urut

Setelah proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif berhasil, langkah berikutnya yang ditempuh oleh partai politik adalah menempatkan para bakal calon anggota legislatif tersebut pada daerah pemilihan tertentu dan memberinya nomor urut. Langkah ini memerlukan pemikiran serius dari pengurus, tim pemenangan pemilu dan dewan

syuro/syariah yang telah merekrut mereka. Kesalahan dalam menempatkan bakal calon anggota legislatif akan berakibat fatal bagi partai politik. Fase ini menjadi penentu apakah bakal calon anggota legislatif tersebut kelak memenangkan kursi atau tidak.

Seorang informan berinisial D yang menjadi salah seorang anggota tim kemenangan pemilu dari Partai Nasdem menyatakan bahwa menempatkan para bakal calon anggota legislatif yang direkrut pada daerah pemilihan dan memberinya nomor urut tidak boleh dilakukan secara sembarangan. Berikut pernyataannya:

Fase ini sangat penting. Tim kemenangan pemilu membuat penilaian (*score*) untuk masing-masing dan berdasarkan *score* itulah bakal calon anggota legislatif akan ditempatkan dan diberi nomor urut. *Score* dilakukan dengan melihat potensi elektabilitas mereka. (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Keterangan informan menunjukkan bahwa langkah awal yang dilakukan partai politik sebelum mengatur penempatan pada daerah pemilihan tertentu dan memberi nomor urut adalah mengetahui potensi yang dimiliki oleh bakal calon anggota legislatif tersebut. Bakal calon anggota legislatif yang berhasil direkrut partai politik menurut keterangan tim kemenangan pemilu dari Partai Demokrat, Partai Nasdem, Ketua PKS, Ketua PAN, Wakil Ketua Partai Golkar, Ketua PDIP dalam beberapa kali wawancara, pada umumnya dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori, antara lain:

1. Bakal calon anggota legislatif dari unsur kader yang pernah memenangkan kursi legislatif dalam masa pemilu sebelumnya (*incumbent*)
2. Bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader yang pernah terpilih dalam pemilu sebelumnya (*incumbent*)
3. Bakal calon anggota legislatif yang berasal dari unsur pengurus
4. Bakal calon anggota legislatif yang berasal dari unsur tokoh simpul masyarakat
5. Bakal calon anggota legislatif yang berasal dari unsur pengurus partai
6. Bakal calon anggota legislatif dari unsur simpatisan
7. Bakal calon anggota legislatif dari unsur kader yang belum berpengalaman
8. Bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader yang belum berpengalaman.

Perbedaan kategori bakal calon anggota legislatif yang berhasil direkrut ini membuahkan perbedaan kebijakan partai politik dalam menempatkan pada daerah pemilihan dan memberi nomor urut. Tim pemenangan pemilu dan para pengurus partai politik merasakan fase ini sebagai fase yang sangat sulit. Kebijakan penempatan pada daerah pemilihan dan pemberian nomor urut dilakukan secara hati-hati. Sebagian partai politik menempuhnya dengan merangking para bakal calon anggota legislatif berdasarkan potensi elektabilitas yang dimiliki. Data peringkat para bakal calon anggota legislatif menjadi pijakan dalam membuat kebijakan penentuan penempatan dan pemberian nomor urut. Dari peringkat yang diperoleh para bakal caleg inilah partai politik mengetahui siapa yang akan ditempatkan dimana dan pada

nomor berapa. Tetapi nomer urut dalam pemilu tahun 2014 tidak begitu penting, karena kemenangan ditentukan berdasarkan jumlah suara. Permasalahannya adalah para bakal calon anggota legislatif sangat membutuhkan, karena nomer menjadi tanda bagi massa konstituen yang akan mencontrengnya dalam pemilihan umum.

Secara umum partai politik memiliki kesamaan dalam membuat kebijakan penempatan dan pemberian nomer urut. *Pertama*, seluruh partai politik memiliki kebijakan memberi hak istimewa (*privilege*) bagi setiap pengurus yang maju menjadi bakal calon anggota legislatif untuk memilih daerah pemilihan dan nomor urut sebagaimana diinginkan. Keterangan ini dibenarkan oleh informan yang menjadi bakal calon anggota legislatif dan kini telah menjadi anggota DPRD Kabupaten Jember berinisial H:

“Pada periode pemilu tahun 2009 saya belum menjadi pengurus. Saya ditempatkan di daerah pemilihan 1 yang sama sekali tidak saya kenal. Oleh karena itu, begitu saya terpilih menjadi pengurus, yang mendapatkan hak boleh memilih daerah pemilihan dan nomor urut, hak ini saya manfaatkan sebaik-baiknya.” (Wawancara, tanggal 16 Agustus 2015).

Kebijakan memberikan *privilege* kepada bakal calon anggota legislatif dari unsur pengurus yang dilakukan oleh partai politik dimaksudkan sebagai penghargaan kepada pengurus. Keputusan ini tampaknya menguntungkan para pengurus partai politik. Namun tidak seluruh kebijakan yang dibuat oleh pengurus partai politik ketika dilaksanakan berdampak baik bagi seluruh kader. Ada kalanya kebijakan

berbuah pada munculnya konflik. Berdasarkan pengalaman Partai Demokrat, kebijakan yang memberi *privilege* pada pengurus untuk memilih daerah pemilihan dan nomor urut berpotensi memunculkan konflik antar bakal calon anggota legislatif khususnya bila mereka memiliki minat dan kepentingan yang sama. Seorang informan berinisial R yang menjadi tim rekrutman bakal calon anggota legislatif Partai Demokrat menyatakan:

“Melakukan rekrutmen lalu mengatur penempatan dan memberi nomer urut bukan perkara mudah. Saya harus menjaga perasaan para *incumbent* terutama apabila dia harus dipindah dari dapil yang pernah dimenangkan. Pada pemilu tahun 2014 Ketua Partai Demokat, yang *incumbent* ingin di tempatkan di dapil I. Padahal di situ sudah ada ibu LS *incumbent* yang memenangkan kursi dalam pemilu 2009. Tetapi kebijakan internal partai menggariskan dua orang yang berpotensi tidak boleh ada di dapil yang sama. Partai lebih memprioritaskan ketua partai. Nah, ibu LS kita geser di dapil lain. Ibu LS menolak dan diam-diam memilih mundur. Belakangan ternyata beliau pindah ke partai lain.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Informan R menyampaikan bahwa dirinya pernah menghadapi permasalahan yang cukup sulit karena menghadapi dua kader yang menginginkan daerah pemilihan dan nomor urut yang sama. Ketika wawancara ini dilakukan, kedudukan R adalah sebagai tim pemenang pemilu Partai Demokrat yang harus mengatur penempatan dan nomer urut bakal calon anggota legislatif. Sementara itu, Partai Demokrat memiliki kebijakan sebagaimana partai politik lainnya, memberikan *privilege* kepada bakal calon anggota legislatif

dari unsur pengurus. Namun R juga menginginkan dua bakal calon anggota legislatif ini bisa menang. Oleh karenanya, kedua bakal calon anggota legislatif ini yang sama-sama memiliki *score* tinggi dan berpotensi untuk menang, tidak berada pada daerah pemilihan yang sama. Kebijakan yang diambil R adalah menempatkan ketua partai Demokrat pada daerah pemilihan 1 dan menggeser penempatan bakal calon anggota legislatif LS yang pernah menang pada pemilu tahun 2009. Upaya R dirasa menutup peluang bagi LS dari unsur kader *incumbent* untuk menang. Keputusan tim pemenangan pemilu Partai Demokrat sangat mengecewakan LS. LS memang tidak melakukan protes secara frontal, karena posisinya lemah. LS bukan pengurus, sehingga sesuai dengan aturan internal harus menerima apapun keputusan partai. Tetapi LS adalah *incumbent* yang telah memiliki massa, jadi posisi tawarnya (*bargaining position*) sebenarnya cukup kuat tetapi kalah oleh bakal calon anggota legislatif yang berasal dari unsur kader yang menjabat sebagai ketua partai (pengurus). Oleh karenanya, LS memutuskan mengundurkan diri dari Partai Demokrat dan pindah ke PAN. Bila tetap bertahan pada partai yang sama, kecil kemungkinan peluang bagi LS untuk menang karena basis suaranya ada di daerah pemilihan Jember 1. Sementara daerah pemilihan Jember 1 dengan nomor yang sama sudah ditempati oleh ketua Partai Demokrat. Mundurnya LS dari Partai Demokrat adalahkses dari kebijakan memberi *privilege* bagi pengurus partai politik yang maju menjadi bakal calon anggota legislatif.

Kedua, kebijakan penempatan dan pemberian nomor urut yang dilakukan oleh partai politik melalui proses *bargaining* dengan bakal calon anggota legislatif. Kebijakan

ini diputuskan setelah melalui proses negosiasi dan kompromi antara bakal calon anggota legislatif yang sudah terekruit dengan tim pemenang pemilu dan pengurus. Ada dua partai politik yang menempuh pola ini, yaitu PAN dan Partai Nasdem. Untuk keperluan menjelaskannya, maka dalam subbab ini, kasus LN dilihat kembali dalam konteks sebagai *incumbent* yang tidak lolos dalam pemilu internal PKS dan memilih pindah ke PAN. LN kemudian didaftar oleh PAN sebagai salah seorang calon anggota legislatif. Karena statusnya adalah non kader namun *incumbent*, LN memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat. Ini tampak ketika LN melakukan negosiasi pada pengurus PAN agar ditempatkan di daerah pemilihan yang pernah dimenangkannya pada pemilu tahun 2009 dan ditempatkan pada nomor urut 9. Berikut paparan LN:

”Pemilu 2009 lalu, saya menjadi caleg PKS, kemudian pindah ke PAN. Di PAN saya dibolehkan untuk memilih daerah pemilihan dan nomor urut. Saya pilih nomor terbawah, Sembilan dan daerah pemilihan (dapil) yang dalam pemilu tahun 2009 telah membuat saya menang. Dapil itu yang saya pilih. Ini saya sengaja, karena menurut saya orang lebih mudah mengingat nomor pertama dan terakhir. Di dapil itu nomor terakhir adalah 9 yang saya pilih” (Wawancara, tanggal 20 November 2015).

Negosiasi yang dilakukan oleh LN dikabulkan PAN. Bagi PAN, LN adalah *incumbent* yang memberikan harapan baru, yaitu potensi untuk mendapatkan tambahan kursi. Oleh karena itu, PAN memberikan hak istimewa bagi LN, yaitu memberikan hak untuk memilih daerah pemilihan dan nomor

urut. Kebijakan yang sama diterapkan PAN kepada LS yaitu bakal calon anggota legislatif *incumbent* yang merupakan pindahan dari Partai Demokrat. LS mendapatkan daerah pemilihan dan nomor urut sesuai yang diharapkan.

Selain PAN, partai politik lain yang membuat kebijakan dengan pola sejenis adalah Partai Nasdem. Salah seorang bakal calon anggota legislatif Partai Nasdem berinisial Nyai JW melakukan negosiasi dengan tim pemenangan pemilu agar ditempatkan di daerah pemilihan yang dihuni oleh banyak pendukungnya. Sebagai seorang ulama perempuan, Nyai JW sangat terkenal di Kecamatan Ledokombo dan sekitarnya. Oleh karena itu, ketika ada kepastian bahwa ia didukung oleh masyarakat di seputar pondok pesantren maka Nyai JW melakukan negosiasi agar ditempatkan di wilayah tersebut.

Ketiga, kebijakan yang ditempuh oleh partai politik dalam menempatkan kader yang belum memiliki pengalaman, bukan pengurus dan bukan *incumbent*. Partai politik mengatur sepenuhnya penempatan daerah pemilihan dan nomor urut mereka. Seorang informan, berinisial NM dari PDIP memberi penjelasan:

“Hampir seluruh partai politik menempuh kebijakan dengan menentukan penempatan dapil dan nomer urut bakal caleg yang minim pengalaman dan belum diketahui potensinya. Mereka toh baru belajar menjadi politisi. Jadi orang yang baru pertama kali “nyaleg” mengikuti instruksi pengurus partai.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Bakal calon anggota legislatif yang berasal dari kader namun belum memiliki pengalaman, penempatan daerah pemilihan dan pemberian nomor diatur oleh tim pemenang pemilu. Mereka umumnya menerima tanpa *reserve* keputusan apa pun yang diberikan oleh tim pemenang pemilu.

Para bakal calon anggota legislatif yang belum berpengalaman ini diibaratkan sedang “belajar mengenal medan”. Mereka belum memiliki *track record* yang cukup memadai untuk diadu dengan bakal calon anggota legislatif dari partai politik lain. Oleh karenanya, partai politik akan menjadikan mereka sebagai *vote getter* dan dipasang pada daerah pemilihan serta nomor urut tertentu sesuai kebutuhan partai politik. Jika mereka menang, partai politik akan mendapatkan keuntungan. Jika mereka kalah, partai politik mendapatkan tambahan suara di daerah pemilihan tersebut yang jika diakumulasikan dengan perolehan suara calon anggota legislatif lain besar kemungkinan akan menguntungkan partai politik.

Target bakal calon anggota legislatif seperti mereka ini hanya memperkenalkan diri pada masyarakat. Informan NM misalnya, menceritakan dia telah menjadi calon anggota legislatif selama tiga periode pemilu dan baru terpilih pada periode ketiga. Agaknya partai politik lainnya tidak berbeda dengan PDIP dalam memberikan perlakuan terhadap bakal calon anggota legislatif dari unsur kader maupun non kader yang belum memiliki pengalaman. Bagi partai politik, fungsi mereka hanyalah sebagai *vote getter* yang penempatan pada

daerah pemilihan dan nomor urutnya sudah ditentukan sejak awal penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif.

Keempat, kebijakan penempatan para bakal calon anggota legislatif yang diputuskan oleh tim pemenang pemilu, para pengurus dan dewan syuro/syariah setelah melakukan pemilu raya secara internal. Praktik yang berlangsung di PKS cenderung tidak membedakan kebijakan yang ditujukan kepada bakal calon anggota legislatif unsur pengurus dan bakal calon anggota legislatif dari unsur kader. Caranya dengan menyelenggarakan pemilu raya secara internal di seluruh organisasi otonom yang berafiliasi pada PKS dan seluruh ranting PKS. Setelah terpilih wakil-wakil dari setiap ortom dan ranting, mereka kemudian diseleksi oleh tim pemenang pemilu PKS, pengurus dan dewan syuro. Hasil dari proses seleksi adalah bakal caleg yang menjadi wakil PKS. Secara administratif pengurus di PKS tidak mendapatkan *privilege* demikian pula para *incumbent* terhadap kebijakan penempatan dan pemberian nomor urut yang diputuskan berdasarkan musyawarah ini. Tetapi tim pemenang pemilu, pengurus dan dewan syariah sudah memiliki data dan mempelajari *track record* para bakal calon anggota legislatif sehingga bisa dengan tepat dalam menyusunnya hingga menjadi daftar bakal calon anggota legislatif.

Kelima, kebijakan penempatan para bakal calon anggota legislatif yang disusun berdasarkan perhitungan rasional yang dilakukan oleh tim pemenang pemilu dan pengurus partai politik dengan mendasarkan pada peringkat masing-masing bakal calon anggota legislatif. Berdasarkan

peringkat masing-masing bakal calon anggota legislatif, partai politik membuat peta potensi kemenangan bakal calon anggota legislatif. Seorang informan berinisial A yang pada pemilu tahun 2014 pernah menjadi calon anggota legislatif PKB memberikan keterangan bahwa upaya penempatan bakal calon anggota legislatif memang didahului oleh perhitungan rasional. Setelah proses rasional ditempuh, tim pemenangan pemilu PKB meminta restu kepada kyai. Berikut keterangan A:

“Setiap partai politik saya rasa sudah memperhitungkan masak-masak penempatan para bakal calegnya. Bahkan khusus praktik di PKB sebelum kebijakan ditetapkan, jadi masih berbentuk draft susunan bakal calon anggota legislatif biasanya tim mendatangi kyai untuk meminta restu. Jadi perhitungan rasional ditempuh meminta restu pada kyai juga ditempuh.” (Wawancara, tanggal 25 Januari 2017).

Berdasarkan keterangan informan A, kebijakan yang ditempuh PKB dengan menggunakan cara rasional sekaligus meminta restu pada kyai. Cara ini meredam potensi konflik yang terjadi selama proses penyusunan bakal calon anggota legislatif. Doa kyai menjadi jaminan bahwa kebijakan penempatan bakal calon anggota legislatif sudah mendapat rida dari Allah.

Dari paparan dalam subbab ini, dapat disimpulkan bahwa kebijakan penempatan di daerah pemilihan dan pemberian nomor urut yang ditujukan kepada para bakal calon anggota legislatif perempuan ditentukan oleh pengurus, tim pemenangan pemilu dan dewan syuro atau syariah.

Meskipun demikian, ada pula kebijakan yang ditetapkan partai politik setelah melalui proses *bargaining* dengan bakal calon anggota legislatif *incumbent* dari unsur kader/non kader, unsur pengurus dan unsur tokoh simpul masyarakat.

Selain itu, partai politik memiliki strategi yang berbeda-beda dalam mengimplementasikan kebijakan antara lain konservatif, partisipatoris-konservatif, akomodatif. Walau tidak dapat dielakkan bahwa sebagai peserta pemilu seluruh partai politik cenderung pragmatis. Namun dalam beberapa sisi ada sembilan partai politik yang berusaha "*keukeuh*" mempertahankan idealisme partai. Sembilan partai ini yaitu Golkar, PKB, PDIP, PKS, Partai Demokrat, PPP, Partai Hanura, PBB, dan PKPI dikategorikan sebagai partai politik yang menerapkan strategi konservatif dalam merekrut perempuan. Di antara sembilan partai politik ini, ada satu partai politik yaitu PKS yang selain konservatif juga partisipatoris, karena PKS dalam merekrut perempuan didahului oleh pemilihan internal yang melibatkan para kader. Oleh karenanya, strategi PKS dapat digolongkan sebagai konservatif partisipatoris. Sedangkan tiga partai politik lainnya yaitu PAN, Gerindra, dan Nasdem cenderung pada strategi akomodatif.

Tabel 5.5 Sikap Partai Politik dalam Mengimplementasikan Kebijakan

No	Nama Partai Politik	Kecenderungan Sikap
1.	Partai Nasional Demokrat	Akomodatif
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	Konservatif
3.	Partai Keadilan Sejahtera	Konservatif-Partisipatoris
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Konservatif
5.	Partai Golongan Karya	Konservatif
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	Akomodatif
7.	Partai Demokrat	Konservatif
8.	Partai Amanat Nasional	Akomodatif
9.	Partai Persatuan Pembangunan	Konservatif
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	Konservatif
11.	Partai Bulan Bintang	Konservatif
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Konservatif

Sumber: Data primer yang diolah

Hal yang menarik dari data tabel di atas adalah partai politik besar yang sudah berdiri sejak masa Orde Baru yaitu Golkar, PPP, dan PDIP cenderung konservatif. Demikian pula halnya dengan partai politik yang lahir di masa orde reformasi seperti Hanura, Demokrat, PKPI, PKS, PBB, dan PKB. Tetapi PAN dan Gerindra cenderung akomodatif sama seperti Nasdem. Meski Gerindra, PAN dan, PKB merupakan partai politik yang sama-sama mengadopsi kebijakan keterwakilan perempuan dalam kebijakan internalnya.

Selanjutnya hal yang menarik lagi kecenderungan pilihan strategi partai politik telah berdampak pada perolehan kursi perempuan, seperti tersaji dalam Tabel 5.6

Tabel 5.6 Partai Politik dan Perolehan Kursi Perempuan

No	Nama Partai Politik	Kecenderungan Sikap	Perolehan Kursi
1.	Partai Nasional Demokrat	Akomodatif	2
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	Konservatif	2
3.	Partai Keadilan Sejahtera	Konservatif-Partisipatoris	-
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Konservatif	2
5.	Partai Golongan Karya	Konservatif	-
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	Akomodatif	1
7.	Partai Demokrat	Konservatif	1
8.	Partai Amanat Nasional	Akomodatif	1
9.	Partai Persatuan Pembangunan	Konservatif	-
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	Konservatif	1
11.	Partai Bulan Bintang	Konservatif	-
12.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Konservatif	-

Sumber: Data sekunder yang diolah

Pilihan strategi dalam mengimplementasikan kebijakan keterwakilan perempuan berbuah pada perolehan kursi. Tiga partai politik yang memilih strategi akomodatif yaitu Nasdem, Gerindra, dan PAN ketiganya mendapatkan kursi. Partai politik yang memilih strategi konservatif, yaitu PDIP, PKB, Partai Demokrat, dan Hanura, masing-masing juga mendapatkan kursi perempuan.

BAB 6

INTERAKSI ANTAR AKTOR DALAM PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAN DICAPAINYA TARGET KEBIJAKAN

6.1 Interaksi Aktor Implementasi

Dua belas partai politik yang telah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014 secara keseluruhan berhasil mengupayakan tercapainya kuota calon anggota legislatif perempuan sebesar 30%. Keberhasilan ini dalam perspektif teori dramaturgi yang dikemukakan oleh Erving Goffman berada dalam ranah *frontstage*. Bagaimanakah gambaran sebenarnya di balik keberhasilan tersebut? Gambaran sebenarnya menurut Erving Goffman berada pada ranah *backstage* dari proses tersebut? Seorang informan, berinisial R yang menjadi tim rekrutman bakal caleg Partai Demokrat memberi gambaran:

“Melakukan rekrutmen kemudian mengatur penempatan dan memberi nomor urut bukan perkara mudah. Saya harus menjaga perasaan para *incumbent* terutama apabila dia harus dipindah dari dapil yang pernah dimenangkannya. Pada pemilu 2014 Ketua Partai Demokrat menghendaki di tempatkan di dapil I. Padahal di situ sudah ada ibu LS *incumbent* yang memenangkan kursi dalam pemilihan umum tahun 2009. Tetapi kebijakan internal partai menggariskan dua orang yang berpotensi tidak boleh ada di dapil yang sama. Partai lebih memprioritaskan ketua partai. Nah, ibu LS *incumbent* tersebut kita geser di daerah pemilihan yang lain. Ibu LS menolak dan diam-diam memilih mundur. Belakangan ternyata beliau pindah ke partai lain.” (Wawancara, tanggal 28 Oktober 2016).

Berdasarkan paparan informan, tampaknya penentuan bakal caleg dalam rangka memenuhi target 30% berpotensi mendapatkan respon negatif dari bakal caleg. Tetapi LS tidak melakukan protes, karena posisinya lemah. Jadi langkah yang paling tidak berisiko adalah mengundurkan diri secara diam-diam. Dalam persaingan yang tidak mungkin dimenangkan oleh caleg, strategi yang ditempuh adalah mengundurkan diri. Bila bertahan pada partai yang sama, LS tidak akan mendapatkan suara karena basisnya ada di dapil 1. Sementara dapil 1 dengan nomor yang sama sudah ditempati oleh ketua Partai Demokrat. Oleh karenanya, pindah ke partai lain yang memberi harapan merupakan sebuah alternatif yang memberinya harapan.

Kasus yang lain terjadi di PAN. PAN telah menerima kepindahan informan LN yang pada pemilu tahun 2009 menjadi *incumbent* PKS. LN pindah ke PAN karena tidak lolos

dari pemilu internal PKS. LN kemudian mundur secara diam-diam dan bergabung dengan PAN. Sebagai *incumbent* PKS, LN dipandang sebagai pesaing oleh bakal caleg *incumbent* PAN berinisial RW Berikut LN:

“Pesaing saya bukan bakal caleg dari partai lain. Tetapi justru *incumbent* dari PAN sendiri. Dapil kami kebetulan sama. *Incumbent* tersebut laki-laki berinisial RW nomor urutnya 3, saya nomor 9. Dia merasa saya menjadi pesaingnya. Tapi yang penting kebijakan partai sudah memutuskan saya di dapil 1 nomor 9 sesuai permintaan” (Wawancara, tanggal 17 Juli 2017).

Meskipun baru menjadi anggota PAN dan mendapatkan pesaing dari *incumbent* berinisial RW, LN tidak merasa terancam. Karena pengurus partai sudah memberinya dukungan.

LS dan LN merupakan *incumbent*. Respon LS dan LN tampaknya tergantung pada bagaimana kebijakan partai politik. Jika kebijakan partai politik menguntungkan dirinya, caleg akan cenderung memberikan respon positif. Sebaliknya jika kebijakan partai politik merugikan dirinya, caleg akan cenderung memberikan respon negatif. Jika digambarkan secara sederhana, sebagai berikut:

Tabel 6.1 Tabel Respon Caleg

	Respon Partai	Respon Caleg		Keterangan
		LN	LS	
Lama	-	-	-	
Baru	+	+	+	

Sumber: Data primer yang diolah

Berbeda dengan LN dan LS yang *incumbent*, seorang informan berinisial Nyai JW merupakan bakal caleg baru. Meskipun baru, Nyai JW merupakan seorang ulama lokal yang menjadi pengasuh pondok pesantren Miftahul Ulum. Keputusan Partai Nasdem menempatkan Nyai JW di dapil domisilinya direspon secara positif. Keluarga besar pondok pesantren Miftahul Ulum beserta masyarakat di sekitarnya memberikan dukungan penuh.

Selain bakal caleg yang menjadi simpul masyarakat, respon positif juga diberikan oleh caleg yang baru pertama kali direkrut oleh partai politik. Mereka pada umumnya belum memiliki pengalaman, bahkan ada pula di antara mereka yang hanya menjadi pelengkap agar partai politik mencapai kuota 30%. Mereka mau ditempatkan di dapil mana pun karena belum mengetahui atau tidak mepedulikan potensi keterpilihan yang mungkin ada pada dirinya. Mereka juga tidak hirau dengan nomor urut yang diberikan oleh partai politik, karena kesediaan mereka menjadi bakal caleg dilandasi oleh pemikiran bahwa partai politik yang mengusung mereka bertujuan untuk dakwah. Seorang informan berinisial Y dari PKS memberi keterangan:

“Ya... yang mengatur penempatan dapil dan nomor urut adalah tim pemenangan pemilu. Kita para kader tidak memiliki kewenangan untuk memilih atau meminta ditempatkan di mana atau di nomor berapa. Aturannya memang seperti ini” (Wawancara, tanggal 15 Juli 2015).

Jadi respon positif para bakal caleg ini belum tentu karena mereka sepakat dengan keputusan partai politik, tetapi lebih karena partai politik sudah membuat aturan yang

harus ditaati oleh seluruh kader. Tetapi bakal caleg yang menjadi pengurus partai dan memiliki hak untuk memilih dapil serta nomor urut sangat memahami implikasi dari penempatan daerah pemilihan dan pemberian nomor urut. Oleh karenanya, mereka biasanya melakukan negosiasi kepada tim pemenangan pemilu agar ditempatkan di dapil dan nomor urut yang sesuai harapan. Seorang informan dari Partai Hanura berinisial H, memberi penjelasan:

“Ketika belum menjadi pengurus saya mengikuti apa kata partai. Tetapi karena menjadi pengurus maka pada tahun 2014 saya memang meminta di dapil domisili...” (Wawancara, tanggal 16 Agustus 2016).

Kebijakan partai politik dalam menyusun penempatan dapil dan nomor urut bukan hal yang mudah. Kebijakan ini tidak akan menimbulkan masalah jika partai politik sudah memiliki peta potensi dapil dan peta potensi elektabilitas tiap-tiap bakal caleg. Dua peta ini bisa menjadi pijakan bagi partai politik dalam menyusun daftar bakal caleg. Dua peta ini bisa pula menjadi modal bagi partai politik dalam melakukan negosiasi terhadap para bakal caleg. Sayangnya tidak semua partai politik memiliki kedua peta tersebut. Kader dan jaringan pengurus partai politik pada umumnya sebatas hanya di kota. Partai politik rata-rata tidak memiliki kader di kecamatan maupun desa. Hal ini yang memicu persaingan antar bakal caleg diramaikan oleh kader yang ada di kota. Seorang informan yang menjadi komisioner KPUD Kabupaten Jember 2009-2014 dan 2014-2019 memberi keterangan:

“Keluhan yang sempat dilontarkan pengurus partai politik kepada saya adalah kader dan kenalan pengurus kebanyakan ada di kota” (Wawancara, tanggal 17 Juli 2017).

Kesimpulannya, ranah *backstage* merupakan ranah yang *crucial*. Partai politik perlu berhati-hati. Jika partai politik kurang bijaksana dalam membuat keputusan, bukan tidak mungkin akan ditinggalkan kader potensialnya. Bakal caleg baru rata-rata memberikan respon positif terhadap keputusan partai politik bukan karena mereka paham, tetapi karena ketidakpedulian. Bagi mereka, antar sesama bakal caleg bukan pesaing. Bahkan bukan tidak mungkin mereka saling bekerja sama, khususnya dalam mempersiapkan dokumen.

Namun sebaliknya, negosiasi yang dilakukan oleh bakal caleg dari unsur pengurus dan lebih-lebih yang merasa dirinya akan terpilih menjadi *pressure* bagi partai politik untuk membuat keputusan yang menguntungkan mereka. Aspek ini memicu munculnya persaingan di antara bakal caleg lainnya.

Jadi seperti dinyatakan oleh Anderson, bahwa selama proses implementasi kebijakan dimungkinkan terjadinya *bargaining* antar aktor. Dengan demikian, selama mengimplementasikan kebijakan, peran aktor sejatinya berupaya agar kepentingannya tercapai. Walaupun upaya tersebut dilakukan melalui teknik *bargaining*.

Selanjutnya upaya mencapai target yang tepat berarti melakukan kegiatan terukur dengan menggunakan sumber daya yang tersedia, sehingga berapa suara yang akan

diperoleh bisa diprediksikan. Seluruh proses diawali oleh pembentukan Tim/Badan Pemenangan Pemilu. Kemudian bersama-sama dengan elite partai politik, Tim/Badan Pemenangan Pemilu menetapkan kriteria bakal caleg. Kriteria meliputi seluruh persyaratan yang diatur dalam UU Pemilu maupun UU Partai Politik dan PKPU No.7/2013, selain itu juga meliputi persyaratan yang diatur dalam peraturan internal partai politik.

Berdasarkan kesepakatan yang diputuskan secara bersama-sama itulah, partai politik mulai melakukan seleksi dan merekrut perempuan. Setiap perempuan yang telah direkrut oleh partai politik harus mempersiapkan sejumlah dokumen yang menjadi bukti pengusungan dirinya sebagai bakal calon anggota legislatif. Tetapi tidak semua perempuan yang telah direkrut partai politik ini memiliki kemampuan untuk mengurus dokumen-dokumen yang dibutuhkan. Perempuan-perempuan yang baru pertama kali menjadi bakal caleg pada umumnya mengalami kesulitan melengkapi persyaratan administratif sebagai caleg. Kesulitan ini diatasi oleh partai politik dengan melakukan pendampingan kepada para caleg baru ini hingga semua urusan yang terkait dengan kelengkapan dokumen yang menjadi persyaratannya sebagai caleg terselesaikan dengan baik. Kemudian dokumen tersebut diserahkan kepada KPU untuk diverifikasi. Sejak saat itu bersama-sama dengan bakal caleg laki-laki, para bakal caleg perempuan yang telah terekrut masuk dalam Daftar Calon Sementara (DCS).

Selanjutnya setelah lolos verifikasi administrasi dan faktual yang dilakukan oleh KPU para caleg ini masuk Daftar

Calon Tetap (DCT). Saat inilah partai politik menyelenggarakan pembekalan kepada seluruh caleg. Tujuannya adalah agar target perolehan kursi legislatif tercapai.

Sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang berlaku dewasa ini memberi kesempatan pada masyarakat memilih caleg secara langsung. Sistem pemilu ini menghendaki partai politik melakukan persiapan terhadap caleg yang telah masuk DCT melalui kegiatan pembekalan agar berhasil mencapai kursi legislatif.

Pasca pembekalan caleg langsung berlaga di dapilnya masing-masing dengan target tercapainya kursi legislatif. Seorang caleg pada umumnya tidak bekerja sendirian. Apa yang dilakukannya masih berada dalam koordinasi partai politik. Meskipun tidak dipungkiri jika caleg melibatkan tim sukses dan relawan, seluruh pembiayaan menjadi tanggungannya dan bukan tanggung jawab partai politik. Mayoritas caleg memiliki tim sukses dan relawan.

Tugas relawan mirip dengan tim sukses, yaitu mengupayakan agar caleg berhasil mencapai kursi legislatif. Rekrutmen terhadap tim sukses dan relawan dilakukan dari tokoh masyarakat yang ada di tiap-tiap komunitas di tiap dapil atau pun di antara aktivis mahasiswa yang menjadi simpatisan partai. Tugas tim sukses dan relawan berbeda. Tim sukses menjadi penghubung caleg dengan komunitas yang sulit ditembus caleg. Tugas tim sukses lainnya adalah mengamankan konstituen yang sudah sanggup memilih caleg pada saat pemungutan suara. Sedangkan tugas relawan mengawal saat perhitungan suara sejak TPS hingga

kabupaten. Selain itu, ada relawan yang mendapat tugas khusus, misal mengawal konstituen di kalangan mahasiswa.

Caleg menaruh harapan besar pada tim sukses dan relawan. Sebaliknya, tim sukses juga mendapatkan keuntungan dari jerih payahnya dalam membantu caleg, walaupun hal itu baru akan terwujud jika caleg terpilih. Salah satu keuntungan yang akan diperoleh tim sukses adalah janji caleg untuk memprioritaskan kepentingan masyarakat yang berada dalam pengelolaannya. Baik tim sukses maupun relawan akan mendapatkan uang lelah sekedarnya dari caleg. Sedangkan tugas utama relawan adalah memantau perolehan suara caleg pada saat perhitungan suara dan melaporkan hasil pantauannya langsung kepada caleg dan partai politik.

Seorang informan *incumbent* berinisial L yang pada periode pemilu tahun 2009 menjadi caleg PKS, dan pada periode pemilu tahun 2014 adalah caleg yang merasakan besarnya peran tim sukses dalam strategi pemenangannya. Berikut penjelasan informan L:

“Pada awalnya (ketika itu masih menjadi caleg PKS) saya menerjunkan orang untuk memetakan daerah pemilihan saya. Pemetaan meliputi: karakteristik masyarakat, perilaku memilih masyarakat, jaringan sosial dalam masyarakat, caleg-caleg perempuan dan laki-laki yang menjadi pesaing saya di dapil yang sama dengan saya. Mendapatkan data-data ini tidak mudah. Berkali-kali saya mengirimkan orang. Meskipun sudah jadi tim saya tidak *sembarang* orang bisa menjalankan misi saya. Orang-orang yang saya percaya baru boleh masuk lingkaran dalam, lingkaran luar, orang kepercayaan juga, tapi tidak punya tugas khusus.

Strategi ini terpaksa saya lakukan karena setiap saya masuk suatu daerah, besoknya pesaing saya masuk. Saya *gak* mau pendukung saya diambil.” (Wawancara, tanggal 2 Januari 2015).

Sebagai *incumbent*, sudah barang tentu LN sangat berpengalaman. Ia sadar betul kepindahannya ke PAN amat beresiko. Jika tidak cermat, dia akan kehilangan kursi. Oleh karena itu, data akurat tentang siapa saja yang bermain di dapilnya dan bagaimana hubungannya dengan konstituen sangat dibutuhkan. Data ini penting ketika akan melakukan kampanye. Bahkan tim sukses yang diterjunkannya pun diseleksi secara ketat.

Hal yang membuatnya sedikit tenang adalah para pendukungnya bersedia mengikuti hijrah politiknya. Berikut penuturannya:

“Sejak belum terpilih menjadi anggota DPRD periode 2009-2014 saya sudah membangun hubungan yang cukup solid dengan masyarakat di suatu desa yang ada di dapil yang sekarang saya menangkan. Kedekatan ini saya pelihara betul. Saya lakukan pemberdayaan masyarakat di desa tersebut.” (Wawancara, tanggal 15 Juni 2016).

LN merupakan caleg yang pandai memanfaatkan peluang. Tidak banyak caleg yang berhasil seperti LN. LN juga cerdas memanfaatkan masa kampanye dengan menyusun masa kampanye menjadi tiga tahap. Tahap pertama adalah minggu-minggu awal kampanye, tahap kedua adalah tahap pertengahan kampanye, dan ketiga adalah minggu terakhir masa kampanye. Berikut penuturan LN:

“Pembagian masa kampanye ini rekayasa saya saja. Saya maksudkan agar kehadiran saya meninggalkan kesan mendalam pada masyarakat. Tahap pertama saya hanya memperkenalkan diri sekaligus mendata apa yang dibutuhkan masyarakat, tahap ke dua, saya mewujudkan apa yang diinginkan masyarakat, tahap ke tiga saya datang lagi untuk mengingatkan masyarakat pada nomor urut saya.” (Wawancara, tanggal 2 Januari 2016).

Teknik berkampanye dengan membaginya menjadi tiga masa cukup unik, dan ternyata cukup efektif untuk mengingatkan masyarakat agar tetap memilih dirinya. Kerja keras dan strategi yang tepat telah menghantarkan informan pada kemenangan.

Tetapi dalam setiap partai politik akan ditemui caleg-caleg yang sejak awal mengikuti seleksi merasa dirinya hanya sebagai pelengkap dan tidak akan terpilih. Caleg ini tetap melakukan kampanye, namun dirinya tidak menargetkan untuk menang. Seorang informan berinisial S adalah adik dari informan M memberikan penjelasan:

“Saya bercermin dari kakak saya. Dia hingga mendapatkan kursi legislatif butuh waktu yang tidak pendek, 15 tahun. Oleh karenanya, target saya, di tahun pertama ini hanya untuk memperkenalkan diri.” (Wawancara, tanggal 23 Januari 2015).

Informan S bersaudara dengan informan M. Mereka berdua dikenal sebagai kader PDIP yang militan. Ayah mereka berdua adalah pendiri PDIP di Kabupaten Jember. Berdasar keterangan ini, meskipun S sudah menyadari bahwa dirinya

tidak akan menang dalam pemilu, S tetap berusaha keras untuk berkmpanye. Seperti kakaknya, S ingin memetik hasil di suatu masa kelak.

Sementara ada caleg lain yang merasa dirinya hanya sebagai pelengkap partai politik agar terbebas dari kewajiban memenuhi kuota 30%. Caleg sebagaimana digambarkan ini sudah tidak bersemangat sejak awal (Wulandari, et al, 2013: 60). Mereka sebenarnya awam soal politik, karena itu mereka terlihat apatis. Setiap partai politik yang menjadi peserta pemilu ada kemungkinan memiliki caleg seperti digambarkan oleh penelitian Perludem ini. Mereka tidak melakukan kampanye atau kalaupun melakukan kampanye mereka tidak optimal.

6.2 Target Implementasi Kebijakan

Bagaimana peluang keberhasilan dalam mencapai target kuota 30% berdampak pada dicapainya kursi legislatif perempuan yang sudah masuk menjadi daftar caleg tetap (DCT)? Jika masing-masing partai politik secara rata-rata berhasil mencapai target hingga kira-kira memiliki 35% caleg perempuan, pada tiap dapil akan diperebutkan oleh sekitar 30 caleg perempuan. Angka ini diperoleh oleh perkiraan rata-rata capaian target kebijakan pad tiap-tiap partai politik. Misalnya jumlah caleg perempuan ada 15 orang (36, 9 %) dikalikan 12 partai politik, dibagi 6 dapil, akan diperoleh perkiraan angka 30 caleg perempuan pada tiap dapil. Jumlah yang relatif cukup besar karena caleg laki-laki tidak dihitung. Sementara jumlah rata-rata per dapil yang diperebutkan

berada pada kisaran 6-10 kursi. Kondisi peta persaingan seperti ini diprediksikan akan sangat kecil mendatangkan dampak yang berujung pada dicapainya kursi perempuan.

Tetapi fakta membuktikan bahwa dalam pemilu tahun 2014 keberhasilan partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan berdampak pada dicapainya kursi legislatif. Ada 7 partai politik yang berhasil mencapainya, yaitu Partai Nasdem, PKB, PDIP, Gerindra, Demokrat, PAN, dan Hanura. Tiga partai politik, yaitu Nasdem, PKB, dan PDIP masing-masing mendapatkan 2 kursi perempuan dan 4 partai yaitu Gerindra, Demokrat, PAN serta Hanura masing-masing mendapatkan satu kursi perempuan.

Total kursi perempuan yang berhasil dicapai ada 10. Sepuluh kursi yang berhasil dicapai oleh sepuluh orang caleg patut mendapatkan apresiasi. Karena dalam sistem pemilu distrik proporsional terbuka seperti yang berlaku dewasa ini, rakyat akan memilih caleg secara langsung. Tetapi dengan kuatnya kultur patriarkhi dalam masyarakat akan sulit bagi rakyat untuk menjatuhkan pilihannya. Oleh karena itu, sepuluh orang yang berhasil mendapatkan sepuluh kursi bisa dipastikan adalah caleg yang memiliki kapasitas elektabilitas yang tinggi.

Tabel 6.2 Perolehan Target Kebijakan

Pemilu Tahun	Asal Partai	Jumlah Perolehan Suara	Jumlah Perolehan Kursi	Jumlah Total Kursi Perempuan
2004	PKB	2.667	1	1
2009	Demokrat	22.473	3	7
	PAN	3.483	1	

Pemilu Tahun	Asal Partai	Jumlah Perolehan Suara	Jumlah Perolehan Kursi	Jumlah Total Kursi Perempuan
2014	PKS	2.379	1	10
	PPP	3.119	1	
	Gerindra	2.380	1	
	Nasdem	8.246	2	
	PKB	8.704	2	
	PDIP	13.527	2	
	Gerindra	14.752	1	
	Demokrat	6.274	1	
	PAN	4.354	1	
Hanura	4.844	1		

Sumber: Data sekunder yang diolah

Hasil penelitian menunjukkan bahwa caleg perempuan yang terpilih adalah para perempuan yang menjadi ulama lokal, tokoh local, dan *incumbent* yang memiliki basis massa kuat. Ini dibuktikan oleh jumlah suara yang diperoleh. Jika diperhatikan data dalam tabel 6.3 menunjukkan sembilan dari sepuluh anggota legislatif perempuan yang terpilih berangkat dari dapil domisili (tempat tinggal). Hanya seorang caleg yang berangkat dari dapil yang dimenangnya pada pemilu tahun 2009 yaitu L. Walaupun pada pemilu tahun 2014 L adalah caleg PKS.

Kepindahan L ke Partai Amanat Nasional (PAN) dan kemudian keterpilihannya di dapil yang sama seperti ketika menjadi caleg PKS menunjukkan kemampuan L dalam meyakinkan konstituen bahwa dirinya adalah L yang sama meskipun partainya pada Pemilu tahun 2014 berubah.

Tabel 6.3 Dapil yang Menjadi Basis Perolehan Target Kebijakan

No	Nama Partai	Inisial Caleg Terpilih	Jumlah Suara	Asal Dapil
1.	Nasdem	JW	5083	Jember II (domisili)
		WI	3183	Jember VI (domisili)
2.	PKB	TI	4084	Jember III (domisili)
		SKh	4396	Jember V (domisili)
3.	PDIP	NNP M	5256	Jember I (domisili)
		I	8271	Jember VI (domisili)
4.	Gerindra	S	7212	Jember VI (domisili)
5.	Demokrat	AL	3221	Jember III (domisili)
6.	PAN	L	4354	Jember I (<i>incumbent</i>)
7.	Hanura	H	4354	Jember IV (domisili)

Sumber: Data Sekunder yang diolah

Kasus L (meskipun masih terlalu dini) membuktikan bahwa identitas partai politik dari seorang caleg tidak selalu melekat pada ingatan konstituen. Orang hanya mengingat jasa caleg dan mempertahankan agar caleg tetap terpilih. Tetapi upaya mempertahankan agar tetap diingat oleh masyarakat bukan perkara sederhana. L memiliki strategi yang relatif cukup diterima masyarakat pendukungnya.

Caleg *incumbent* yang juga terpilih lagi adalah AL. Sama seperti L, AL terpilih dari dapil yang pernah dimenangnya pada pemilu periode tahun 2009. Keterpilihan AL juga menunjukkan hubungannya yang kuat dengan masyarakat. Selain L dan AL masih ada lagi, yaitu EL (PAN), LS (yang pindah dari Partai Demokrat ke PAN), IW (Demokrat), IY (PPP), dan Kh (Gerindra). Tetapi yang terpilih kembali selain AL dan L adalah Kh, namun meninggal dunia satu hari setelah

dirinya dinyatakan menang dan posisinya digantikan caleg laki-laki dari Gerindra yang memiliki suara terbesar urutan ke dua setelah Kh.

Kegagalan caleg *incumbent* ini menarik untuk ditelaah. Agak sulit untuk menemukan faktor yang menjadi penyebab kegagalan mereka. Tetapi satu hal yang pasti, para *incumbent* ini telah kehilangan loyalitas dari konstituennya. Jika merujuk pada pengalaman L dan AL, menjalin komunikasi dengan para konstituen yang telah memilih mereka bagi seorang anggota legislatif merupakan hal yang mutlak. Berkomunikasi dengan konstituen berarti berkomunikasi dengan warga, memahami kepentingan dan permasalahan yang ada di tengah mereka, serta jika memungkinkan turut membantu memecahkan permasalahann tersebut. Sayangnya, hanya sedikit anggota legislatif yang memiliki kemampuan dalam memelihara komunikasi dengan konstituen yang memilihnya setelah pemilu usai. Dua di antara sedikit anggota legislatif yang memiliki kemampuan menjalin komunikasi dengan konstituen di dapil yang telah memenangkan mereka adalah L dan AL.

Handphone AL misalnya tidak pernah dimatikan, AL juga siap dihubungi kapan pun. Mobil AL juga siap mengantarkan konstituennya yang sakit dan membutuhkan perawatan instensif. Hal-hal inilah agaknya yang membuat loyalitas konstituen kepada AL tidak luntur. Serupa dengan AL, dalam wawancara, L juga menceritakan kiat-kiatnya dalam menjaga silaturahmi dengan konstituennya di dapil yang dimenangkannya kembali pada pemilu tahun 2014. L telah merintis berdirinya lembaga pendidikan di salah satu

desa di dapil yang dimenangkannya. Pengelolaan lembaga pendidikan tersebut diserahkan kepada tokoh masyarakat setempat. Jasa L yang sangat besar ini telah menguatkan loyalitas masyarakat terhadap dirinya. Figur L lebih dikenal dibandingkan partai politik yang mengusungnya. Karena itu, meskipun pada pemilu tahun 2014 partai politik L berubah, masyarakat tidak memperdulikannya. Bahkan jalinan silaturahmi dan komunikasi yang sudah terbangun tetap terpelihara walaupun pemilu telah berakhir. Tampaknya faktor komunikasi dan silaturahmi inilah yang menjadi kelebihan L dan AL sehingga mudah bagi keduanya dengan perantara para tim sukses untuk meminta konstituen memilih mereka kembali dalam pemilu tahun 2014.

Tabel 6.4 Dapil dengan Perolehan Kursi 30%

No	Dapil	Jumlah kursi yang diperebutkan	Jumlah kursi perempuan terpilih	%	Jumlah perolehan kursi laki-laki	%
1.	Jember I	9	2 (LN & NN M	22,22	7	77,77
2.	Jember II	6	1(JW)	16,66	5	83,33
3.	Jember III	9	2 (TI, PKB, AL, Nasdem)	22,22	7	77,77
4.	Jember IV	10	1 (H, Hanura)	10	9	90
5.	Jember V	7	1(S Kh, PKB)	14,28	6	85,71
6.	Jember VI	9	3 (I, PDIP; WI Nasdem, S, Gerindra)	33,33	6	66,66

Sumber: Data Sekunder yang diolah

Data menunjukkan satu-satunya dapil yang berhasil mencapai kuota 30 persen perolehan kursi perempuan adalah dapil Jember VI. Perempuan yang berhasil mendapatkannya adalah Indriyani (PDIP), WI (Partai Nasdem), dan S (Partai Gerindra). Ketiganya tentulah telah mengalami persaingan yang cukup hebat tidak hanya dengan sesama perempuan, tetapi juga dengan caleg laki-laki, sebelum mendapatkan kemenangan. I adalah istri seorang Kepala Desa yang cukup populer di desanya dan desa-desa di sekitarnya (sedapil), sehingga suara yang diperolehnya mencapai 8.271. Sedang WI adalah tokoh Muslimat yang giat berorganisasi. WI berhasil meraup suara sebanyak 3.183. Selanjutnya S adalah seorang tokoh perempuan di dapilnya. Kemenangan S didukung oleh ketokohan sang suami yang pernah menjabat sebagai Komandan Koramil di Kecamatan Semboro. S berhasil mendapatkan suara sebesar 7212.

Sementara itu dapil yang relatif cukup berat adalah dapil Jember II, hanya tersedia 6 kursi, dan perempuan hanya mendapatkan 1 kursi, yaitu JW, seorang kader Partai Nasdem yang berdarah biru (keturunan Kyai) dan menjadi pengasuh pondok pesantren Miftahul Ulum, Desa Suren, Kecamatan Ledokombo, Kabupaten Jember. JW mendapatkan suara sebesar 5.063. Sedang di dapil Jember IV, kursi yang tersedia cukup banyak, yaitu 10. Di dapil ini peluang bagi perempuan sebenarnya cukup besar, tetapi perempuan hanya berhasil mendapatkan 1 kursi, yaitu oleh H yang berasal dari Partai Hanura. Faktor keterpilihan H selain karena berangkat dari dapil tempat tinggal, juga karena ada dukungan orang tuanya yang menjadi tokoh masyarakat lokal lebih tepatnya di dapil tempat tinggal H. Berikut penuturan H:

“Pada pemilu tahun 2009 saya ditempatkan di dapil Jember I. Di sini saya tidak bisa mendapatkan suara maksimal. Bisa dibayangkan rumah saya di dapil Jember IV. Makanya ketika Pemilu 2014 saya minta ditempatkan di dapil IV. Di dapil ini saya ditolong ayah saya, beliau menjadi tokoh.” (Wawancara, tanggal 16 November 2016).

Di dapil III dimenangkan oleh seorang *incumbent* yang bernama AL (Partai Nasdem) yang mendapatkan suara sebesar 3.221. Pemenang lainnya adalah TI, yang dapat suara sebesar 4.308. TI (PKB) ditempatkan oleh partai politik di dapil yang sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Selain TI, kader PKB lainnya yang berhasil menang adalah SKh, yang mendapatkan 4.396 suara.

Berdasar keterangan informan, dari sepuluh caleg perempuan yang telah terpilih, hanya H dan NN NM yang menjadi pengurus partai politik. Sebagai pengurus, sesuai aturan partai masing-masing keduanya diijinkan untuk memilih dapil dan nomor urut. Hariana memilih dapil tempat tinggal (domisili), NN NM memilih dapil yang sudah digarapnya selama 10 tahun. Sehingga ada 8 orang yang dapil dan nomor urutnya ditentukan oleh partai politik. Sedangkan kebijakan partai politik cenderung menempatkan caleg berdasarkan potensi elektabilitasnya. Hal inilah yang menjadi latar belakang sebagian caleg bukan pengurus ditempatkan di dapil yang menjadi tempat tinggalnya. Beberapa caleg menjadi pengurus organisasi perempuan besar (Muslimat) atau menjadi pengasuh pondok pesantren. Potensi-potensi ini menjadi pertimbangan penempatan para caleg (Wawancara, tanggal 28 dan 30 Oktober 2016).

Dari uraian di atas, caleg yang berhasil mendapatkan kursi dalam pemilu merupakan caleg yang memiliki potensi elektabilitas tinggi. Mereka merupakan caleg yang menjadi simpul masyarakat, ulama, tokoh lokal, tokoh organisasi dan memiliki basis massa yang kuat. Faktor lain adalah ketepatan strategi partai politik dalam menempatkan mereka, yaitu di dapil tempat tinggal (domisili) mereka. Di dapil tempat tinggal (domisili) konstituen sudah mengenal caleg. Ini memudahkan caleg dalam memasarkan dirinya. Gambaran ini membuktikan ada sebagian partai politik yang sejak awal kehandalan kapasitas partai politik dalam mengorganisasi caleg-caleg yang telah masuk DCT pasca kebijakan diimplementasikan. Temuan ini membuktikan bahwa partai politik yang berhasil mencapai target kebijakan hingga berdampak pada dicapainya kursi legislatif adalah partai politik yang mengintegrasikan seluruh proses implementasi, yaitu sejak proses rekrutmen bakal caleg, menempatkan caleg pada dapil yang berpotensi menang hingga masuk menjadi DCS, DCT, membekali caleg, hingga mengawal perolehan suara.

BAB 7

KESIMPULAN

7.1 Temuan Empirik

Implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif berdasarkan UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No.7/2013 dilaksanakan oleh KPUD Kabupaten Jember sebagai *implementer* dan partai politik sebagai kelompok sasaran kebijakan (*target groups*). Proses implementasi kebijakan ini mengikuti prosedur administratif, yang didahului oleh proses *policy delivery system*, yaitu dengan menurunkan kebijakan keterwakilan perempuan hingga menjadi operasional. Selain itu proses implementasi juga mengikuti tahapan yang sudah diatur secara nasional meliputi tahap persiapan dan pelaksanaan. Tahap persiapan meliputi:

1. Pengumuman tentang diwajibkannya partai politik yang telah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014 mencapai target kuota 30% di setiap daerah pemilihan.
2. Diselenggarakannya rapat koordiansi dengan partai politik terkait dengan penyelenggaraan pemilu.

3. Diselenggarakannya bimbingan teknis sebagai upaya KPUD Kabupaten Jember dalam memberikan pendampingan agar partai politik mencapai kuota 30%.

Selanjutnya pada tahap pelaksanaan, KPUD Kabupaten Jember melakukan verifikasi terhadap dokumen bakal calon anggota legislatif yang didaftarkan oleh partai politik, mengembalikan dokumen bakal calon anggota legislatif yang tidak memenuhi syarat kepada partai politik unruk disempurnakan, menerima perbaikan dokumen dari partai politik, menyatakan bakal calon sebagai DCS (Daftar Calon Sementara), mengumumkan data DCS di media massa baik cetak maupun elektronik yang ada di Kabupaten Jember, dan menyatakan DCS menjadi Daftar Calon Tetap (DCT).

Sedangkan proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh partai politik melalui beberapa tahapan, yaitu memberikan pengumuman kepada publik terkait dengan dibukanya kesempatan untuk mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota legislatif, menerima pendaftaran, menyeleksi dan merekrut para bakal calon anggota legislatif sesuai kriteria yang telah ditetapkan, menempatkan pada suatu daerah pemilihan dan memberi nomor urut serta menyusunnya menjadi suatu daftar bakal calon anggota legislatif, menyerahkan dokumen daftar bakal calon anggota legislatif kepada KPUD Kabupaten Jember, memperbaiki dokumen bakal calon anggota legislatif yang masih belum lengkap, mengembalikan dokumen yang telah disempurnakan, dan mengganti bakal calon anggota legislatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.

Sementara itu, dalam merealisasikan target kuota 30 %, partai politik telah dipandu oleh hasil bimbingan teknis, UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No.7/2013 serta aturan internal yang ditetapkan oleh DPP, DPW, dan DPD/DPC dengan merujuk pada visi, misi, serta tujuan partai politik. Data penelitian mengungkapkan ada dua cara yang ditempuh oleh partai politik. Pertama, cara inklusif dengan mengutamakan unsur kader. Jika jumlah belum mencapai kuota, kekurangan tersebut diatasi dengan merekrut unsur non kader/simpatikan yang berada dalam jaringan dan sepengetahuan pengurus. Cara ini ditempuh oleh Partai Golkar, PDIP, PPP, Partai Demokrat, PBB, PKB, PKPI, Partai Hanura. Kedua, secara eksklusif, yakni dengan mengutamakan unsur kader namun membuka diri bagi kader partai politik lain yang ingin pindah. Cara ini ditempuh oleh PAN, Partai Gerindra, dan Partai Nasdem.

Sedangkan unsur kader yang direkrut oleh partai politik jika dipilah terdiri atas dua kelompok, yaitu lingkaran pertama yang berasal dari para perempuan yang secara formal menjadi aktivis organisasi sayap atau pun organisasi masyarakat yang berafiliasi pada partai politik. Sedangkan lingkaran kedua berasal dari para anggota keluarga pengurus, baik tingkat DPD/DPC hingga Ranting/Anak Cabang.

Selanjutnya bakal calon anggota legislatif yang berhasil direkrut partai politik memiliki karakteristik, sebagai berikut:

1. *Bargaining power* kuat, yaitu terdiri atas unsur kader yang pernah memenangkan kursi legislatif dalam masa pemilu sebelumnya (*incumbent*); unsur non kader yang

- pernah terpilih dalam pemilu sebelumnya (*incumbent*); unsur pengurus; unsur tokoh simpul masyarakat.
2. Tidak memiliki *bargaining power*, yaitu unsur simpatisan/non kader yang belum berpengalaman. Latar belakang ini jika ditelaah menunjukkan potensi elektabilitas yang dimiliki oleh masing-masing bakal calon anggota legislatif.

Data ini menjadi salah satu pertimbangan bagi tim pemenangan pemilu dalam menentukan penempatan dan nomor urut para bakal calon anggota legislatif. *Pertama*, memberikan hak istimewa (*privilege*) bagi setiap bakal calon anggota legislatif yang memiliki *bargaining power* seperti para pengurus *incumbent*, tokoh simpul masyarakat untuk memilih daerah pemilihan dan nomor urut. *Kedua*, menentukan penempatan dan nomor urut bakal calon anggota legislatif yang belum memiliki pengalaman, bukan pengurus dan bukan *incumbent* berdasarkan perhitungan rasional dan potensi elektabilitas yang dimiliki oleh masing-masing bakal calon anggota legislatif yang telah direkrut. Apa yang diputuskan oleh *target groups* ini merupakan hasil negosiasi dan kompromi yang dilakukannya bersama dengan para bakal calon anggota legislatif.

Selanjutnya seluruh bakal calon anggota legislatif lengkap dengan daerah pemilihannya dan nomor urut disusun menjadi suatu daftar bakal calon anggota legislatif yang menjadi wakil tiap-tiap partai politik. Daftar bakal calon anggota legislatif ini kemudian dilengkapi dengan dokumen pendukung dan diserahkan kepada KPUD Kabupaten Jember.

Berdasarkan dokumen daftar bakal calon anggota legislatif tersebut KPUD Kabupaten Jember melakukan verifikasi. Proses verifikasi tidak hanya meneliti berkas dokumen bakal calon anggota legislatif yang hasilnya menjadi daftar calon anggota legislatif sementara (DCS). Tetapi verifikasi memiliki maksud lain, yaitu agar yang terjaring adalah anggota legislatif yang berkualitas. Jadi hasil verifikasi KPUD Kabupaten Jember menjadi penjamin bahwa calon anggota legislatif yang telah diusung oleh partai politik dipastikan adalah calon-calon wakil rakyat yang sudah memenuhi syarat.

Langkah pertama yang dilakukan KPUD Kabupaten Jember adalah memeriksa seluruh kelengkapan berkas persyaratan pencalonan anggota legislatif sebagaimana tertulis dalam UU Pemilu No. 8/2012. Selain kelengkapan dokumen, data lain yang dilihat oleh KPU adalah status bakal calon anggota legislatif. Apabila bakal calon anggota legislatif berstatus tahanan dengan masa tahanan 5 tahun maka pencaleganya dinyatakan tidak memenuhi syarat. Selama proses verifikasi, KPUD Kabupaten Jember menemukan ada partai politik yang dokumen bakal calon anggota legislatifnya belum lengkap. Selain itu KPUD Kabupaten Jember juga menemukan tidak semua partai politik memiliki daftar bakal calon anggota legislatif hingga mencapai jumlah maksimal 50 orang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, PKB misalnya hanya menyerahkan dokumen 48 orang bakal calon anggota legislatif, sedangkan PDIP hanya 47 orang. Tujuh orang calon anggota legislatif dinyatakan tidak memenuhi syarat (TMS). Enam orang berasal dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan seorang dari Partai Bulan Bintang

(PBB). Dari enam orang bakal caleg PPP yang dinyatakan tidak lolos, 4 orang adalah bakal calon anggota legislatif perempuan, sehingga sesuai aturan perundangan yang berlaku, PPP masih bisa menggantinya dengan bakal caleg perempuan lainnya hingga memenuhi 30%. Sedangkan tiga bakal calon anggota legislatif lainnya yang tidak lolos adalah laki-laki, sesuai dengan aturan perundangan yang berlaku, partai politik yang bersangkutan tidak diperkenankan untuk mengganti dengan calon anggota legislatif laki-laki lain.

Ketika melaksanakan verifikasi dokumen, bakal calon anggota legislatif dan membuat keputusan apakah suatu partai politik telah memenuhi target kuota 30%, KPUD Kabupaten Jember melakukannya secara independen dan hanya mendasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku. Jika dokumen bakal calon anggota legislatif sudah memenuhi kriteria peraturan perundangan yang berlaku, partai politik yang bersangkutan dinyatakan telah lolos dari verifikasi administratif. Keputusan yang dibuat oleh KPUD Kabupaten Jember bukan hasil negosiasi ataupun kompromi dengan partai politik.

7.2 Temuan Teoritis

Konsep *stakeholders* yang dikemukakan William Dunn sebagai pelaksana kebijakan perlu dikaji ulang. Karena fakta penelitian membuktikan, *stakeholder* tidak seluruhnya memiliki peran penentu bagi dicapainya target implementasi kebijakan. Stakeholders yang memiliki peran menentukan hanya *implementer* dan *target groups*. *Implementer* adalah

birokrat atau *government official* yang memiliki kewenangan formal *target groups* sebagai sasaran kebijakan.

Konsep kebijakan yang diimplementasikan menurut Weimar & Vening bersifat logis, namun penelitian ini menemukan bahwa kebijakan tidak hanya bersifat logis melainkan juga operasional. Kebijakan yang operasional akan memudahkan proses implementasi dan dicapainya target kebijakan.

Konsep lingkungan kebijakan menurut Dunn, Weimer & Vening mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Tetapi konsep ini tidak sepenuhnya mampu menjelaskan fenomena empirik, setidaknya dalam penelitian mikro ini ditemukan bahwa *implementer* melaksanakannya secara independen sedangkan *target groups* negosiasi dan kompromi. Berdasarkan temuan ini, implementasi kebijakan tidak selalu bersifat statis-mekanistik, melainkan dimungkinkan berubah menjadi dinamis-realistik tergantung pada pengaruh domain kebijakan.

7.3 Saran

Berdasarkan hasil penelitian *policy delivery system* yang dilakukan KPU dengan menurunkan klausul kebijakan keterwakilan perempuan yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 menjadi aturan pelaksana yang dimuat dalam PKPU No.7/2013 tidak sinkron dan mengundang kritik dari banyak kalangan. Meskipun mendapatkan kritik, tetapi pengkritik tidak meneruskannya secara hukum sehingga kebijakan tetap dilaksanakan (lihat dalam subbab 5.1). Oleh karena itu, agar

proses implementasi kebijakan berlangsung tanpa menimbulkan keraguan pada para pelaksana kebijakan, peraturan perundangan yang berlaku hendaknya harmonis dan sinkron sejak tingkat makro, meso hingga pada tingkat mikro/pelaksana.

Selain itu dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa implementasi kebijakan dilaksanakan oleh *target groups*. Peran *target groups* sangat menentukan bagaimana kualitas para pemimpin bangsa. Oleh karena itu, pada hemat peneliti penting bagi *target groups* memiliki kader yang cukup dan berkapasitas. Ini hanya bisa dilakukan oleh proses kaderisasi yang dilakukan secara terus menerus tanpa tergantung pada saat pemilu. Kader adalah representasi partai politik. Oleh karena itu, proses kaderisasi yang ideal hendaknya diikuti oleh proses pembinaan hingga terbentuk kader yang memiliki kapasitas. Pada tataran ini partai politik memiliki peran yang strategis khususnya berkenaan sebagai penyedia sumber daya manusia (SDM) pemimpin bangsa, sehingga proses rekrutmen bakal caleg betul-betul dipersiapkan dengan hati-hati dan bukan sekedar memenuhi syarat administratif belaka.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ali, M. 2011. *Memahami Riset Perilaku Sosial*. Bandung: UPI & Pustaka Cendekia Utama.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Anderson, JE, 2003, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton, Mifflin Company.
- Angin, Ria. 2009. *Marketing Politik Caley Perempuan dalam Pemilu*, Laporan Penelitian tidak diterbitkan. Jember: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jember.
- Ann Philips. 1995. *The Politics of Presence, The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*. Inggris: Oxford Clarendon Press.
- , 2000. *Engendering Democracy*. Inggris: Polity Press.
- Anonim. *Lintas Agama*. Yogyakarta: LSIP dengan CORDAID
- Anshor, Maria Ulfah. 2006. *Nalar Politik Perempuan Pesantren*. Cirebon: Fahmina-Institute.
- Ardiansah, Dirga. 2015. *Menghadirkan Kepentingan Perempuan dalam Representasi Politik di Indonesia*. Jakarta: Puskapol, UI.

- Arikunto, S. 2007. *Manajemen Pendidikan*. Jakarta: Rineke Cipta.
- Asyhari, M. 2009. *Strategi Pencapaian Kuota 30% Calon Legislatif Perempuan pada Pemilu 2009*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Bamberger M, Rao V and Woolcock M. 2010. Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation Experiences from International Development. *Policy Research Working Paper 5245*. WashintonDC: The World Bank
- Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game*. Cambridge: M.I. T. Press.
- Baumgartner, Frank R & Bryan D. Jones. 2002. Positive and Negative Feedback in Politics. In *Policy Dynamics*. Ed. F.R. Baumgartner and B.D.Jones. Chicago: University of Chicago Press.
- Bekker, et.al. 2010. *Explaining The Willingness of Public Professionals to Implement Public Policies: Content, Context and Personality Characteristics*. Rotterdam: Dept of Public Administration, Erasmus University.
- Berman, Paul. 1978. *The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy*. The Rand Paper Series.
- Bhuyan, A., A. Jorgensen, & Jorgensen, A, & Sharma, S. 2010. *Taking the Pulse of Policy: The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington, DC: Tutures Group, Health Policy Initiative, Task Order I.
- Bovaird, T. & Loffer, E. 2003. *Public Management and Public Governance*. Ed. New York: Routledge.
- Brett Lane and Edmund 'Ted' Hamann. 2003. Constructing Policy: A framework for Effective Policy Implementation. Paper presented at *the American Educational Research Association Annual Meeting*. Chicago: IL. Methodological Issues in Policy Analysis.

- Bromley, Daniel W. Bromley. 1989. *Economic Interest and Institutions: The Conceptual Foundation of Public Policy*. New York: Basil Blackwell.
- Bruch, Sarah K & Myra Marx Ferree, Joe Soss. 2009. From Policy to Polity: Democracy, Paternalism, and the Incorporation of Disadvantaged Citizens. *Institute for Research on Poverty Discussion Paper No.1362-09*.
- Budiardjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- BW, Hogwood & B. G, Peters. 1985. *The Pathology of Public Policy*. London: Oxford University Press.
- Child. 2012. *Political Representation, The Oxford Handbook of Gender and Politics*. Ed. Inggris: Oxford University Press.
- Clayton, D. Susan & Crosby, J Faye. 1994. *Justice, Gender and Affirmative Action*. Michigan: The University of Michigan.
- Cucuzzella, Carmela. 2009. Fourth Generation Evaluation: Expanding the Evaluation Framework for Sustainable Design Project. *Proceedings for International Association of Societies of Design Research*. Seoul Korea, 18-22 October, pp.1639-1648.
- Darwin, Muhajir & Tukiran. 2001. *Menggugat Budaya Patriarkhi*. Yogyakarta: UGM.
- Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai NasDem. 2011. *Partai Nasdem*. Jakarta: DPP Partai NasDem.
- Dey, Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Clifft, NJ: Prentice Hall at 2.
- , 1980. *Implementing Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall.

- Easton, David. 1953. *The Political System*. New York: Knopf.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall. Erasmus University.
- Etinne, Julien. 2010. *The Impact of Regulatory Policy on Individual Behaviour: A Goal Framing Theory Approach/ UK: The Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economic and Political Science.*
- Faqih, Mansour. 2005. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Farazmand, A. 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Connecticut: Praeger.
- Ferraro, Gianluca. 2008. *Report on The Public Policies, The Theoretical Framework "Implementation: Inducements and Constraints"*. Katholieke Universiteit Leuven, Public Management Institute.
- G. Gigerenzer & R. Selton. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: MIT Press.
- G. Gigerenzer & R. Selton. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Geertz, Clifford. 1973. *The Interpretation of Cultures*. New York: HarperCollins Publishers.
- Goffman, Erving. 1959. *The Presentation of Self in Every Day Life*. NY: DoubledayAnchor Garden City.
- Goggin, M.L., Bowman, A., Lester, J.& O'Toole, L.J. Jr. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman & Co.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.

- Grumm, John G. 1975. The Analysis of Policy Impact in Politics and Policy Making *Handbook of Political Science* Vol. 6, Edited by Fred Greenstein and Nelson Polsby, 439-473, Reading Mass: AddisonWesley
- Guogis, Arvydas & Smalskys, Vainus; Farraz, David. 2012. *Is There a New Governance Paradigm? The Lithuanian and Portuguese Cases.*
- Haris, Syamsuddin. 2005. *Pemilu di Tengah Oligarki Partai.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hermans, Leon M. 2010. *Ten Reason Not to Monitor Policy Implementation, and What This Means to Evaluations.* The Netherlands: Faculty of Technology, Policy and Management, Delf University of Technology.
- Herzenjak, Majda. 2006. *The Meaning of /Genders: The Political Dimensions of Gender in Policy Practice.* Fukuoka: Paper to be delivered at the IPSA World Congress.
- Honig, Meredith I. 2006. *Complexity and Policy Implementation.* Albany: State University of New York Press.
- Hood, C.C. 1976. *The Limits of Administration.* London: John Wiley & Sons.
- Hophmayer-Tokich, Sharon. *Interaction Processes Between Key Actor-Understanding Implementation Processes of Legislation for Water Pollution Control, the Israeli Case.* University of Twente The Netherlands. The Twente Centre for Studies in Technology and Sustainable Development (CSTM).
- Howlet, Michael & Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.* Toronto: Oxford University Press.

- Jamin, Muhammad & Rahayu, Sri Lestari. 2004. Rintangan-Rintangan Pemberlakuan Ketentuan Kuota 30% Perempuan di Legislatif dalam UU Pemilu No. 12/2003 (Studi di Kota Surakarta). *Laporan Penelitian Studi Kajian Wanita*. Surakarta: UNS.
- Kawima, E, dkk. 2009. *Kalaeidoskop Pemilu Kabupaten Jember, Pemilu 2009 dalam Angka*. Jember: KPU Kabupaten Jember.
- King, CS & Stivers, C. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks California: Sage Publications.
- Komaruddin. 2003. *Partai Islam di Pentas Reformasi-Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004*. Jakarta: Visi Publishing.
- Korten, David C. 1988. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lasswell, Harold, D. 1971. *A Pre-View of Policy S*. New York: American Elsevier
- LBH APIK. 2010. *Pembakuan Peran dalam Kebijakan-kebijakan di Indonesia*. Jakarta: YLBH APIK.
- Lester, James. 2000. *Public Policy, An Evolutionary Approach*. Amerika Serikat: Thomson Wadsworth.
- Levy, Caren. 1999. *The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The Web of Institutionalisation*. London: Development Planning Unit University College.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Updated Ed.
- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Mazmanian, DA & Sabatier, PA. 1983. *Implementation and Public Policy*. Amerika Serikat: Scott Foresman.
- Mazur, Amy G. 2009. *Thirsty Years of Feminist Comparative Policy Research: Making Policy Studies Matter*. Washington State University: Paper Prepared for the 10^{eme} Congres de l'AFSP, 7-9 September.
- Michels, Robert. 2001. *Political Parties, a Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Canada: Kitchener, Botoche Books.
- Mindarti, Lely Indah. 2007. *Revolusi Administrasi Publik*. Malang: Bayumedia.
- Murniati. 2004. *Getar Gender, Perempuan dalam Perspektif Agama, Budaya dan Keluarga*. Magelang: Tera.
- Nakamura, Robert T and Smallwood, Frank. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Noerdin, Edriana dkk. 2005. *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Women Research.
- Notosusanto, Smita. 2004. *Panduan Kursus Strategis untuk Perempuan Anggota Legislatif*. Jakarta: CETRO dan The Asia Foundation.
- O'Brien, Diana Z. 2013. *Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation*. California: University of Southern California.
- Owens, K. 2008. *Undertanding How Actors Influence Policy Implementation: A Comparative Study of Wetland Restorations in New Jersey, Oregon, The Netherland and Finland*. Doctoral Dissertation. Enschede: University of Twente.
- Peter Guy B. & Piere, Jon. 2012. *The SAGE Hanbook of Public Administration*. London: SAGE Publication Ltd

- Peterson, J. 2003. Policy Network, In A Wienar and T. Diez. Ed. *European Integration Theory*, Oxford, UP, 117-35.
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rahayu, et.al. 2014. *Patriarchal Barriers to Women's Political Participation in South-East Asia*, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembangunan Tata Pemerintahan.
- Ridho, Subkhi. 2007. *Perempuan, Agama dan Demokrasi*. Ed. Yogyakarta: LSIP.
- Ripley, Randall B & Franklin, Grace A. 1986. *Policy Implementation and Bureacracy*. Chicago: The Dorsy Press.
- Rozaki, Abdur dan Ridwan, Nur Khalik. 2008. *Pemberdayaan Politik Perempuan*
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of The Policy Process*. Amerika Serikat: WestviewPress.
- Santoso, Purwo. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Research Center for Politics and Government.
- Soetjipto, Ani, dkk. 2009. *Kerja untuk Rakyat, Buku Panduan Anggota Legislatif*. Jakarta: PUSKAPOL.
- SorgeA. 2001. Organization behavior. In:A.Sorge and M. Warner, eds. *The IEBM Handbook of Organizational - Behavior*. pp 3-20. London: Thomson Learning.
- Suaedi, Fakhri & Wardiyanto, Bintoro. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Subarsono, AG. 2009. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudarisman, dkk. 2006. *Kaleidoskop Pemilu 2004: Jejak Langkah Demokrasi Langsung Kota Suwar-Suwir*. Jember: KPU Kabupaten Jember.

- Sukmadinata, N.S. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: UPI
- Sutarto, Ayu dan Setya Yuwana Sudikan. 2008. *Pemetaan Kebudayaan di Provinsi Jawa Timur*. Jember: Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Kelompok Peduli Budaya dan Wisata Daerah Jawa Timur.
- Sutarto, Ayu. 2004. *Pendekatan Kebudayaan dalam Pembangunan Provinsi Jawa Timur*. Jember: Kompyawisda.
- Thoha, Miftah. 2007. *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tummers (LG); Steijn, Bram (AJ); Bekkers, Victor (V.J.J.M), 2010, *Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: content, context and personality characteristics*, Rotterdam: Dept.of Public Administration
- Van Meter, Donald S and Carl, E Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Soceity*, Vol. 6 No. 4, Sage, Beverly Hills.
- Wahab, Abdul, Sholihin. 2004. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wamsley, G.L & Wolf JF. 1996. *Refounding Democratic Public Adminsitration: Modern Paradoxese Post Modern Challenges, Thousand Oaks*. California: Sage Publications.
- Williams, W. 1980. *The Implementation Perpective*. Berkeley: University of California Press.
- Windyastuti Dwi, Budi Hendrarti, M.A. 2010. *Politik Representasi Perempuan: Advokasi Kebijakan Perlindungan Perempuan*. Penelitian. Yogyakarta: UGM.

Wulandari, *et al.* *Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD*. Jakarta: Perludem dan The Asia Foundation.

Yanow, D. 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Action*, Washington, DC: Georgetown University Press.

Jurnal

Aalberg, Toril and Jenssen, Todal, Anders. 2007. Gender Stereotyping of Political Candidate: An Experimental Study of Political Communication. *Nordicom Review*, 28.

Aminuddin, Faishal & Masykuri, Romel. 2015. Geneologi dan Transformasi Ideologi Partai Islam di Indonesia Pasca Orde Baru, *Islamica. Jurnal Studi Keislaman*, Vol.10, No. 1, September 2015.

Amy, De Graff; Cargo, Margaret. 2009. Policy Implementation: Implication for Evaluation, *New Direction for Evaluation*. No. 124, Winter.

Asia, et all. 2017. The Essence Strengthening the Role of Women Politicians in Local Parliaments the Realization of Gender Responsive Regional Regulations. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research (IJIR)* Vol. 3, Issue 9.

Azizah, Nur. 2010. Sistem Pemilu, Partai Politik dan Keterwakilan Perempuan di Indonesia dan Australia. *Jurnal Socio*, No. 1, Vol. 17.

Baldez, Lisa et al. 2006. Gender Quotas II: Critical Perspectives on Gender and Politics. *Politic & Gender*, 2, pp 101-128.

Bari, Farzana. 2005. Women's Political Participation: Issue and Challenges, EGM/WPD-EE/2005/EP.12. www.un.org

- Braga, Michela & Scervini, Francesco. 2015. The Performance of Politicians, the Effect of Gender Quotas. *Working Paper*, No. 701, Siep, Societa Italiana di Economia Publica.
- Bressers, J. Th. A; Klok P-J, O'Toole; L.J, Jr. 2000. Explaining Policy Action: A Deductive but Realistic Theory. Paper to be presented at *the IPSA World Congress*, Quebec.
- Bressers, Hans & Dinica, Valentina. 2003. The Implementation of Renewable Energy Policies: Theoretical Considerations and Experiences From Spain, Netherlands and United Kingdom, RIO 3. *World Climate & Energy Event*, 1-5 December, Rio de Janeiro, Brazil.
- Bressers, Hans. 2004. Implementing Sustainable Development: How to Know, What Works, Where, When and How, In: Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function, Lafferty, W.M. Ed, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, pp. 284-318
- 2007. Contextual Interaction Theory and The Issue of Boundary Definition: Governance and The Motivation, Cognitions and Resources of Actors, Contribution to Theoretical, *ISBP*, The Netherlands: CSTM, Institute for Governance Studies, University of Twente.
- & Lulofs, K. 2010. *Analysis of Boundary Judgements in Complex Interaction Processes*, In: Governance and Complexity in Water Management, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar publishing, pp. 17-32.
- dan Owens. 2013. A Comparative Analysis of How Actors Implement Testing the Contextual Interaction Theory in 48 Cases of Wetland. *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 15, No. 3, pp 203-219.

- Brynard, P.A. 2010. Policy Implementation and Cognitive Skills: The Difficulty of Understanding Implementation. *Journal of Public Administration*, Vol. 45 no1.1. June, pp 190-201.
- Budiarti, Putri Aisah, Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRRI dan DPRD). *Widyariset*. Vol.15 No.1, April 2012.
- Burke, Katie; Morris, Kate & McGarrigle, Leona. 2012. *An Introductory Guide to Implementation, Terms, Concepts and Frameworks*. CES Guide. August.
- Capano, Gilbert & Howlet, Michael. 2015. Policy design and Non Design in Policy Making, Policy Formulation and Non-Design-in Policy Making, Policy Formulation and the Changing Dynamics of Public Policy, Background Paper, *Workshop on "Design and Non Design in Policy Making: When and How Policy Design Matters*, ECPRJt Sessions of Workshops March 31-April 3, University of Warsawa, Warsaswa Poland, Draft 3, March 4.
- Chen, Li-Ju. 2010. Do Gender Quotas Influence Women's Representatin and Politics? *The European Jurnal of Comparative Economics*, Vol.7, n.1, pp.13-60, ISSN 1722-4667
- Cline, D. Kurt. 2000. Defining the Implementation Problem: Organizational Management Versus Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (J-PRAT) 10, 3:551-571.
- deLeon, Peter; deLeon Linda. 2001. A Democratic Approach to Policy Implementation, Denver: The University of Colorado. *The Graduate School of Public Affairs*.

- Denhardt, J.V.& Denhardt, RB. 2000. The New Public Service: Serving, Rather than Steering. *Public Administration Review*, November/December, Vol.60, No 6.
- Faisal, Farida. 2011. Public Policy and Gender Mainstreaming Strategy: Redressing Gender Inequality. *Interdisciplinary Journal of Research in Business*. Vol.1, Issue.7, July, pp. 08-16.
- Freidenvall, Lenita; Dahlerup, Drude. 2013. Electoral Gender Quota Systems and their Implementation in Europe. *Electoral Gender Quota and Their in Europe*, Brussels, June.
- Galligan, Yvonne. 2013. Bringing Women in Global Strategies for Gender Parity in Political Representation, Article 5. *University of Maryland Law of Journal of Race, Religion, Gender and Class*, 5-21.
- Giacchino, Stephen & Kakabadse, Andrew. 2003. Successful Policy Implementation: The Route to Building Self-Confident Government, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, SAGE Publication, Vol. 69.
- Grindle, Merilee S., Thomas, John W. 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development. *World Development*, Vol. 18, No.8, pp1163-1181.
- . 2005. *When Good Policies Go Bad, Then What?*. Harvard University: Kennedy School of Government.
- . 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Washington DC: United State Institute of Peace.
- Han Berger, Anders. 2001. What is The Policy Problem. *Evaluation* 7 (1):45-62.

- Hermans, Leon et al. 2014. The Usefulness of Game Theory as a Method for Policy Evaluation. *Evaluation*, Vol. 20(1) 10-25.
- Howlett, Michael. 2014. From the Old to The New Policy Design: Design Thinking Beyond Markets and Collaborative Governance, *Policy Science*, DOI 10.1007/S 11077-014 9199-0.
- Hill, HC. 2007. Understanding Implementation: Street Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3) 265-282.
- Hilman, Ben. 2017. The Limits of Gender Quotas Women's Parliamnetary Representation In Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*. Published on Line.
- Idrus, Nurul Ilmi; Davies, Sharyn Graham. 2010. Participating in Parliamentary Politics: Experience of Indonesian Women 1995-2010. *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, Vol 3, pp. 81-97.
- Ingle, Marcus & Gustafson, Daniel. 1992. Policy Characteristic Analysis. *A publication of USAID's Implementing Policy Change Project*, No. 3, 1-5
- Javakhishvili, Nino; Jibladze, Gvntsa. 2013. Contextual Interaction of Actors to Implement Anti-domestic Violence Policy. *3rd European Conferenceon Politics and Gender (ECPG)*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 21-23 March 2013.
- Jewell, Malcom E. 1983. Legislator-Constituency Relations and the Representative Process. *Legislative Studies Quaterly*, Vol 8, No 3.
- Kakabadse, Andrew & Giaccchino. Stephen. 2003. Successful Policy Implementation: The Route to Building Self Confident Governmnet, London, Thousand Oaks, CA

and New Delhi. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 69, 139-160: 033509.

Knight, Andrew P & Klein, Katherine J. 2005. Innovation Implementation, Overcoming The Challenge. *CDIR*, Volume 14, Number 5.

Krook, Mona Lena. 2008. Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, Volume 15, Number 3, Fall, pp.345-368 (Article).

-----, 2016. Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance, Politics, Groups and Identities, 422, 268-283, DOI: 10.1080/21565503.2016.1151797.

-----, 2010. Why Are Fewer Women Than Men Elected? Gender and The Dynamics of Candidate Selection. *Political Studies Review*, Vo. 8, pp.155-168.

Kukolowics, Paula; Gorecki, Maciej A. 2014. Gender Quota, Candidate Background and The Election of Women, a Paradox of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation System. *Electoral Studies*, 36 (2014), 65-80.

Gary L. Wamsley, and James F Wolf. *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

J. Lovenduski and P Norris. *Gender and Party Politics*. Ed. London: Sage, pp. 1-15.

JL Pressman & A. Wildavsky. *Implementation*. 3rd ed. Ed. Berkeley: University of California Press.

Mansour, Riham. 2010-2011. Influencing Our Decision: Why Quotas are Accepted Bythe Publicin Bureaucracy and Not in Legislature. *Mappingpolitics*, Volume 3.

- Mar'iyah, Chusnul. 2001. Transisi Demokrasi dan Konsolidasi: Peran Negara dan Peluang Gerakan Perempuan. *Jurnal Analisis Sosial*, 6, No.1: 1411-0024.
- McLaughlin, Milbrey Wallin. 1987. Learning From Experience: Lesson from Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol 9, No. 2, 171-178 pp.
- Matland, R.E. 1995. Synthesising the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5, No.2, Pp. 145-174
- dan Balington, Julie. 2004. Political Parties and Special Measures: Enhancing Women's Participation in Electoral Processes. *Glen Cove: OSAGI*, 19-22 January.
- Mettler, Suzanne, dan Eric Welch. 2004. Civic Generation: Policy Feedback and Political Participation of the G.I. Bill on Political Involvement Over the Life Course. *British Journal of Political Science*, 34 (3): 497-518.
- Methethwa, RM. 2012. Critical Dimensions for Policy Implementation. *African Journal of Public affairs*, Volume 5, Number 2.
- Monteiro, Rosa. 2012. The Quota Policy in Portugal, The Role of Political Parties and State Feminism. *RCCS Annual Review*, 4, Issue no.4.
- Murray, Rainbow. 2007. How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of The Implmentation of The 'Parity' Law in France. *ParliamentaryAffairs*, Vol. 60 No.4, August, 568-584.
- Ndirangu, Lorna, et al. 2017. Influence of Political Culture on Women Participation in Politics in Naiobi and Kajiodo Countries. *The Strategic Journal of Business & Change Management*, Vol. 4, Iss. 3 (27), pp. 365-380, Sept. 4.

- Nielsen, Per., et.al. 2013. Never The Twain Shall Meet? - A Comparison Implementation Science and Policy Implementation Research, The Creative Commons Attribution. License BioMed Central, 8:63 doi: 10.1186/1748-5908-8-63
- O'Brien, Diana. 2013. Women, Parties, and Politics: A Party-Based Theory of Substantive Representation. Paper prepared for *presentation at the Western Political Science Political Science Association Annual Meeting held in Los Angeles, CA*, on March 28-30.
- O'Toole, L. J. 1997. Implementating Public Innovations in Network Settings. *Administration & Society*, 29 (2), 115-138.
- 2000. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospect, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 10 (2) 263-288.
- Bressers, Hans, tt, Explaining policy action: A deductive but realistic theory.
- Pacesila, Mihaela. 2006. Recent Evolution Concerning the Study of Public Policy, *Administratie Management*, 7.
- Patashnik, Eric M; Zelizer, Julian, E. 2010. When Policy Does Not Remake Politics: The Limits of Policy Feedback, Prepared for *presentation at the Republic of Statutes Conference*, Yale Law School.
- Pitre, Sonia. 2003. Women Struggle for Legislative Power: The Role of Political Parties. *Atlantis*, Vol 27.
- Prasojo, Teguh Adi. 2013. Pola Rekrutmen Caleg Golkar untuk DPRD Jateng, 2014-2019. *Politika*, Vol 4, No. 2, Oktober.
- Purwanti, Ani. 2015. Quota Law's for Women in Politics: Implementation in Indonesia. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law*, Vol 6, Issue 4 (Apr).

- Popescu, Luminita Grabiela. 2007. The Social Construction of Policy Targets and the Interest Groups. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 19E, pp. 86-99.
- Pierson, Paul. 1993. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45 (4): 595-628.
- Rahmatunisa, Mudiati. 2016. Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia. *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 1, Oktober.
- Raj, Paudel, Narendra. 2009. A Critical Account of Policy Implementation Theoris: Status and Reconstruction. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, Vol. XXV, No.2, December, 36-54pp.
- Rofiq, Ainur. 2011. Fungsi Rekrutmen Politik pada Calon Legislatif PKB. *Governance*, Vol. 1.1, No. 2 Mei 2011.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. 1979. The Conditions of Effective Implementation: A guide to Accomplishing Policy Objectives. *Journal of Policy Analysis*, 5.
- Sacchet, Teresa. 2005. *Political Parties: When do they work for women?*. United Nations Departement of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership, 24 to 27 OCTOBER 2005, EGM/EPWD/2005/E.P.10.
- Samarasinghe, Vidyamali. 2000. Subverting Patriarchy? Leadership and Participation of Women in Politics in South Asia. *Ethnic Studies Report*, Vol XVIII, No. 2 July.

- Schnieider, Ingram. 1997. Social Construction of Target Population, Implication for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2.
- Sharon Hophmeyer-Tokich. 2012. *Interaction Processes Between Key Actors-Understanding Implementation Processes of Legislation for Water Pollution Control, The Israeli Case, Water Pollution*, Prof. Nuray Balkis (ed). ISBN: 978-953-307-962-2, In Tech
- Siregar, Wahidah S, Br. 2006. Women Represenattion in The 2004-2009 Indonesian Parliaments. *Centre for Democratic Institutions*, 2006:20.
- Spillance, J.P., Reiser, B.J. and Reiner, T. 2002. Policy Implementation and Cognition: Reframing and Refocusing Research. *Review of Education Research*, 72 (3): 387-431.
- Sjaifuddin, Hetifah. 2001. Partisipasi Perempuan dan Demokrasi Lokal. *Jurnal Analisis Sosial*, No. 1: 1411-0024.
- Stoker, P. Robert. 1989. A Regime Framework for Implementation Analysis. *Policy Studies Review*, Vol. 9.
- Sutton, Rebecca. 1999. *The Policy Process: An Overview*, London: *Overseas Development Institute, Portland House, Stag Place*, August.
- Thomas, John W.& Grindle, Merille S. 1990. After The Decision: Implementeing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*. Vol. 18, No.8, 1163-1181pp.
- W.E. Lyons & D., Lowery. 1986. The Organization of Political Space and Citizen Reponses to Dissatisfaction in Urban Communities: An Integrative Model. *The Journal of Politics*.

Weaver, R Kent. 2010. But Will It Work?: Implementation Analysis to Improve Government Performance. *Governance Studies at Brooking*, February, Number 32. No. 49.

Wichowsky, Amber; Donald P. Moynihan. 2008. Measuring How Administration Shapes Citizenship: A Policy Feedback Perspective on Performance Management. *Public Administration Review*, 68 (5): 908-920.

Surat Kabar

The Jakarta Post. *Election Donations Were Not Money Politics*. Diakses pada September 30, 2011 dari The Jakarta Post. www.thejakartapost.com/node/176068.

Kompas. *Peluang 30% Keterwakilan Perempuan Cukup Besar*. Diakses pada 30 September 30, 2011 dari Kompas. www.kompas.com/read/XML/2008/04/function.simpl/el/exml-load-file/.

JPNN Jaringan Berita Terluas di Indonesia. *Aturan KPU dinilai Melampaui Wewenang*. Diakses pada 17 Maret 2013. www.jpnn.com.

[http://www.shondonews.co/detile-18208-caleg perempuan di balik-%E2%80D.html](http://www.shondonews.co/detile-18208-caleg_perempuan_di_balik-%E2%80D.html)

<http://www.republika.co.id/beritapemilu-berita-pemilu/14/04/03/n3fy-ratusan-perempuan-aksi-untuk-keterwakilan-perempuan>

Website

Thomson, Robert & Torenvlied, Rene. 2003. Is Implementation Distit from Political Bargaining? A Micro Level Test, Rationality and Society. 15:64. <http://www.sagepublication.com>

Br Siregar, Wahidah Zein. 2006/2. *Political Parties, Electoral System and Women's Representation in the 2004-2009 Indonesian Parliaments*, Centre for democratic Institutions. www.cdi.anu.edu.au

GLOSARIUM

Aktor kebijakan

Aktor atau pemeran dalam proses kebijakan terbagi dua kelompok yaitu para pemeran resmi dan para pemeran tidak resmi. Pemeran resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pemeran tidak resmi meliputi kelompok kepentingan, partai politik, warga negara individu

Affirmative Action (tindakan afirmatif)

Affirmative action (tindakan afirmatif) adalah kebijakan yang diambil yang bertujuan agar kelompok/golongan tertentu (gender/profesi) memperoleh peluang yang setara dengan kelompok/golongan lain dalam bidang yang sama. Kebijakan *affirmative action* dipahami pula sebagai kebijakan yang memberi keistimewaan pada kelompok tertentu. Sedangkan dalam konteks politik, tindakan afirmatif dilakukan untuk mendorong agar jumlah perempuan di lembaga legislatif lebih representatif. Kebijakan ini dikenal pula sebagai kebijakan keterwakilan perempuan quota 30%. Kebijakan ini diberlakukan sejak pemilu 2004. Meskipun pada Pemilu Tahun 2004 dan Tahun 2009 kebijakan masih menghimbau partai politik untuk menempatkan caleg perempuan hingga

berjumlah 30%. Tetapi sejak pemilu Tahun 2014 setiap partai politik diwajibkan menempatkan caleg perempuan di tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) hingga mencapai kuota 30% . Bila target tersebut tidak tercapai maka partai politik yang bersangkutan akan mendapatkan sanksi tidak diperkenankan ikut pemilu di dapil yang jumlah caleg perempuannya tidak mencapai kuota 30%.

Proses kebijakan

Proses kebijakan adalah proses atau serangkaian tahap atau fase untuk membuat kebijakan yang meliputi kegiatan perencanaan kebijakan, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Proses implementasi kebijakan

Proses implementasi kebijakan bukanlah proses teknis murni, melainkan proses yang kompleks melalui mekanisme interaksi sosial politik antar aktor dan menentukan siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana.

INDEKS

A

- Aisah Putri Budiarti 16
Anderson 24, 34, 50, 57, 69,
70, 263
Angin 2, 12, 22
Ani Purwanti 18

B

- Baedhowi 40
Bamberger *et.al* 8
Bardach 28
Ben Hilman 18
Bogdan dan Biklen 89
Braga, Michela & Scervini,
Francesco 21
Bressers 7, 48, 49, 69, 127

C

- Creswel 73

D

- David C. Korten 45
David Easton 24
David L. Weimer dan Aidan R.
Vining 48
Dimock & Dimock 58

G

- George C. Edward III dan Ira
Sharkansky 24

- Giacchino & Kakabadse 60
Giligan 1
Gorecki & Kukolowicks 3,
15, 20
Grindle 37, 39, 44, 46, 58,
69, 70, 131, 144, 171
G. Shabbir Cheema dan Dennis
A. Rondinelli 46

H

- Hood & Gunn 34
Hoogerwerf 35

J

- James E. Anderson 24

K

- Kang 4
K. Bertens 65
Koentjaraningrat 73

L

- Laurence 79
Lenita Freidenvall & Dude
Dahlerup 19
Lester dan Stewert 31
Li-Ju Chen 19

M

- Malcom L. Goggin 31

- Mazmanian dan Sabatier 35
 McLaughlin 59, 60
 Michael Lipsky 62, 63
 Miftah Thoha 53, 54
 Miles 89, 90
 Moleong 79, 93
 Mona Lena Krook 66
 Mukhamad Murdiono 16
- N**
 Nur Azizah 16
- P**
 Parashar *et al.* 1, 10, 20
 Paul Berman 62, 63
 Pitre 63
 Pressman dan Wildavsky 28
- R**
 Rahmatunnisa 13, 14
 Rahayu 4, 13, 17
 Riant Nugroo 26
 Ripley & Geace A. Franklin
 57
 Robert Michels 59, 172
- Rondinelli dan Cheema 47
- S**
 Schneider & Ingram 62
 Siagian 58
 Silalahi 78
 Smith 32, 57, 127
 Sorge 61, 62
 Spillane 60, 61
 Subarsono 46, 47, 48
 Sugiyono 79
- T**
 Thomas Dey 24, 43
 Tjokroamidjojo 58
- V**
 Van Horn 31, 40, 42
 Van Meter 40, 42
- W**
 William Dunn 49, 283
- Y**
 Yvonne Galligan 19

TENTANG PENULIS



Ria Angin

Penulis menyelesaikan studi S-1 dengan bidang spesialisasi Ilmu Hubungan Internasional dan S-2 dengan bidang spesialisasi Ilmu Politik di universitas yang sama, yaitu Universitas Gadjah Mada. Kemudian melanjutkan studi S-3 di Universitas Jember, mengambil bidang spesialisasi Ilmu Administrasi dengan konsentrasi Kebijakan Publik. Saat ini aktif sebagai dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Jember. Selain mengajar, penulis juga aktif melakukan penelitian, pengabdian kepada masyarakat, publikasi jurnal, dan menulis buku.

Dimensi Interaksi Antar Aktor

dalam Proses Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan sebagai Calon Anggota Legislatif

Kebijakan tindakan afirmatif (*affirmative action*) menjadi penting karena akan mempercepat proses rekrutmen perempuan sebagai wakil rakyat. Kebijakan ini membutuhkan dukungan seluruh masyarakat, dan wujud dukungannya dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Meski kebijakan sudah tersedia, tetapi jika tidak ada komitmen dari partai politik untuk mencalonkan perempuan maka perempuan akan tetap mengalami kesulitan untuk duduk sebagai wakil rakyat di parlemen. Oleh karena itu, kebijakan seleksi bakal calon anggota legislatif berbasis gender menjadi sangat dibutuhkan.

Buku yang terkait kajian analisis kebijakan pemerintah untuk mahasiswa Ilmu Pemerintahan masih relatif langka. Oleh karena itu penulis memberanikan diri mengikutkan hasil penelitian penulis pasca Pemilu Tahun 2014 dalam Hibah Penulisan Buku Ajar/Monograf Tahun 2019. Buku ini akan menganalisa dan menjelaskan dimensi interaksi aktor dalam proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif, serta upaya partai politik mencapai target kebijakan kuota 30%.



Ria Anglin

Penulis menyelesaikan studi S-1 dengan bidang spesialisasi Ilmu Hubungan Internasional dan S-2 dengan bidang spesialisasi Ilmu Politik di universitas yang sama, yaitu Universitas Gadjah Mada. Melanjutkan studi S-3 di Universitas Jember dengan mengambil bidang spesialisasi Ilmu Administrasi. Saat ini aktif sebagai dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Muhammadiyah Jember. Selain mengajar, penulis juga aktif melakukan penelitian, pengabdian kepada masyarakat, publikasi jurnal, dan menulis buku.



Penerbit Pustaka Abadi
(Anggota IKAPI)
Jl. Jawa 2-D No. 1, Jember, 68121
www.pustakaabadi.com
redaksi@pustakaabadi.com

Perguruan Tinggi

ISBN 978-623-7626-29-3

