



Affirmative Action dan Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Indonesia: Tantangan Mewujudkan Representasi Perempuan yang Substantif

Shofiah Nur Hikmah
Universitas Negeri Semarang

Alamat: Kampus Sekaran, Gunungpati, Kota Semarang, Jawa Tengah 50229, Indonesia.

Korespondensi penulis: shofiahnurhikmah754@students.unnes.ac.id

Abstract. *This article analyzes the extent to which Affirmative Action has been effective through the implementation of a 30% quota for women's representation in Indonesian elections, as well as the various challenges in achieving truly substantive representation of women. The main focus of this study is the gap between the constitutional, juridical, and international foundations of affirmative action policies and electoral political practices that remain oriented toward administrative compliance. This research aims to analyze the legal basis of Affirmative Action, examine the implementation of gender quotas within the electoral system and political party recruitment processes, and identify structural, cultural, and political barriers affecting women's representation. The method employed is normative juridical research. The findings indicate that although the legal framework is relatively adequate, affirmative action policies have not fully promoted substantive women's representation. Therefore, strengthening political party commitment, expanding political education, and pursuing structural and cultural transformation are essential prerequisites to ensure that women's representation is not merely descriptive but also substantive.*

Keywords: *Affirmative Action, Women's Representation, Indonesian Elections.*

Abstrak. Artikel ini menganalisis sejauh mana efektivitas Affirmative Action melalui penerapan kuota 30% keterwakilan perempuan dalam Pemilu Indonesia serta berbagai tantangan dalam mewujudkan representasi perempuan yang benar-benar substantif. Fokus utama kajian ini adalah kesenjangan antara landasan konstitusional, yuridis, dan internasional kebijakan afirmasi dengan praktik politik elektoral yang masih berorientasi pada pemenuhan administratif. Penelitian ini bertujuan menganalisis dasar hukum Affirmative Action, menelaah pelaksanaan kuota gender dalam sistem pemilu dan rekrutmen partai politik, serta mengidentifikasi hambatan struktural, kultural, dan politis yang memengaruhi keterwakilan perempuan. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah relatif memadai, kebijakan afirmasi belum sepenuhnya mendorong representasi perempuan yang substantif. Oleh karena itu, penguatan komitmen partai politik, perluasan pendidikan politik, serta transformasi struktural dan kultural menjadi prasyarat penting agar keterwakilan perempuan tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga substantif.

Kata kunci: Affirmative Action, Keterwakilan Perempuan, Pemilu Indonesia.

LATAR BELAKANG

Pilar utama dalam sistem demokrasi adalah tersedianya mekanisme yang memungkinkan rakyat menyalurkan kehendaknya secara berkala melalui pemilihan umum (pemilu) (Sopacua et al., 2023). Pemilu menjadi sarana bagi masyarakat untuk memilih pejabat politik sekaligus memberikan legitimasi kepada mereka dalam menjalankan kekuasaan. Dengan kata lain, pemilihan umum merupakan suatu proses di mana pemilih menentukan satu atau lebih kandidat untuk mewakili kepentingan mereka dalam lembaga perwakilan rakyat. Pemilu menjadi sarana bagi rakyat untuk memilih wakil yang akan menyuarakan aspirasi mereka, sekaligus menjadi salah satu unsur penting dalam proses politik yang memiliki pengaruh besar terhadap berbagai isu di tingkat pemerintahan (Sholahuddin et al., 2023).

Sejak pemilihan umum pertama diselenggarakan di Indonesia pada tahun 1955, berbagai upaya telah dilakukan untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang berkualitas dan bermartabat. Secara normatif, penyelenggaraan pemilu telah didasarkan prinsip-prinsip utama seperti kejujuran, kerahasiaan, ketenangan, dan pelaksanaan secara langsung. Terdapat dua hal utama yang perlu diperhatikan agar penyelenggaraan pemilu umum benar-benar berjalan secara demokratis. Pertama, pemilu harus diselenggarakan dengan menjunjung tinggi integritas (electoral integrity). Kedua, pelaksanaannya harus berlandaskan asas-asas pemilu, yaitu jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia (Sopacua et al., 2023).

Keterlibatan perempuan dalam politik elektoral merupakan salah satu isu kunci dalam upaya membangun demokrasi yang adil dan inklusif. Secara historis, sistem demokrasi di banyak negara, termasuk Indonesia, tumbuh dalam konteks sosial dan politik yang didominasi oleh nilai-nilai patriarkal. Kondisi ini menyebabkan akses dan peran perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat cenderung tertinggal dibandingkan laki-laki. Regulasi partisipasi tersebut untuk menanggulangi hambatan struktural yang membatasi partisipasi politik perempuan serta membuka ruang kesempatan yang lebih setara.

Affirmative Action dipahami sebagai serangkaian langkah khusus yang dirancang untuk mengatasi ketinggalan dan keterbatasan akses kelompok-kelompok yang selama ini berada dalam posisi subordinat, baik dalam dunia kerja, pendidikan maupun dalam jabatan-jabatan strategis dan terhormat (Sumarni, 2024). Kebijakan ini bertujuan untuk mengurangi praktik diskriminasi yang bersifat struktural, memperkecil kesenjangan antar kelompok, termasuk kesenjangan pendapatan serta mendorong terwujudnya keberagaman berdasarkan jenis kelamin dan ras dalam berbagai peran dan aktivitas sosial (Sumarni, 2024).

Affirmative Action dalam pemilu Indonesia memperoleh penguatan yuridis dan filosofis seja era reformasi 1998, sejalan dengan meningkatnya komitmen negara terhadap demokratisasi dan perlindungan hak asasi manusia. Pengaturan mengenai keterwakilan perempuan kemudian

diintegrasikan secara bertahap ke dalam Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Partai Politik, terutama melalui penetapan ketentuan kuota minimal 30% perempuan dalam pencalonan anggota legislative (Primaresti, 2024). Ketentuan normatif tersebut selanjutnya dijabarkan lebih teknis melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagai pedoman penyelenggaraan pemilu.

Affirmative Action keterwakilan perempuan dalam pemilu di Indonesia berakar pada norma konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI 194 menegaskan persamaan kedudukan warga negara di hadapan hukum dan pemerintahan, Pasal 28D Ayat (3) menjamin kesempatan yang sama dalam pemerintahan, serta Pasal 28H Ayat (2) memberikan dasar konstitusional bagi penerapan perlakuan khusus guna mencapai keadilan dan kesetaraan. Selain bertumpu pada konstitusi, Affirmative Action keterwakilan perempuan dalam pemilu Indonesia juga memperoleh legitimasi dari komitmen hukum internasional.

Prinsip yang terkandung dalam UUD NRI 1945 tersebut kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) khususnya Pasal 245 yang mewajibkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dalam pengajuan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik melalui Pasal 2 Ayat (5) dan Pasal 20 Ayat (1) huruf a terkait keterwakilan perempuan dalam kepengurusan dan rekrutmen politik partai. Ketentuan undang-undang tersebut kemudian dijabarkan secara teknis melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum, antara lain PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dan PKPU Nomor 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Meskipun kebijakan afirmasi kuota gender telah diterapkan, keterlibatan perempuan dalam politik masih dihadapkan pada berbagai kendala, baik yang bersifat struktural maupun kultural (Primaresti, 2024). Pada pemilu 2024, peningkatan jumlah perempuan yang berhasil duduk di parlemen tidak sepenuhnya mencerminkan kemajuan yang signifikan, karena persentase keterwakilan perempuan sebagai calon justru menurun dari 40% pada Pemilu 2019 menjadi 37% pada pemilu 2024. Di sisi lain, sekitar 45% perempuan terpilih masih memiliki keterkaitan dengan praktik polisi dinasti, yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara tujuan kebijakan afirmasi dan realitas pelaksanaannya.

Perkembangan keterwakilan perempuan dalam politik global menunjukkan arah yang semakin positif, meskipun ketimpangan antarnegara dan kawasan masih tampak jelas. Hingga 31 Desember 2022 sekitar 27,9% penduduk dunia tinggal di negara yang dipimpin oleh perempuan (Word Population Prospects, 2022). Capaian ini sempat mengalami stagnasi dalam kurun waktu 2013-2021, sebelum kembali meningkat pada 2022. Sementara itu, di tingkat parlemen, presentase perempuan secara global mengalami peningkatan dari 18,7% pada 2013 menjadi

22,9% pada 2022, dengan kawasan Eropa dan Amerika Latin menempati posisi terdepan (Zahidi, 2023). Beberapa negara, seperti Nikaragua, Meksiko, dan Selandia Baru, telah mencapai bahkan melampaui paritas gender di parlemen berkat penerapan kuota gender dalam undang-undang pemilu dan konsistensi kebijakan afirmasi di tingkat partai politik.

Berdasarkan pemaparan di atas, Affirmative Action untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam pemilu Indonesia sejatinya telah memiliki dasar konstitusional dan yuridis yang kuat. Namun, dalam praktiknya, upaya tersebut belum sepenuhnya menghasilkan representasi perempuan yang bersifat substantif. Menurunnya persentasi pencalonan perempuan, masih kuatnya hambatan struktural dan kultural, serta pengaruh praktik politik dinasti menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan afirmasi masih dihadapkan pada berbagai persoalan.

Oleh karena itu, artikel ini membahas bagaimana dasar konstitusional dan hukum yang menjadi landasan Affirmative Action mendukung keterwakilan perempuan dalam pemilu di Indonesia, dan mengapa penerapan kuota gender 30% belum sepenuhnya mampu menghasilkan representasi perempuan yang bermakna dalam praktik politik secara nyata.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yakni penelitian hukum yang menempatkan norma hukum tertulis sebagai pijakan utama dalam menganalisis dan menjawab isu hukum yang dikaji (Dwi Rizkia et al., 2023). Pendekatan ini difokuskan pada penelaahan sistem norma, asas, serta doktrin hukum guna memahami sejauh mana terdapat keselarasan antara pengaturan hukum secara formal dengan substansi hukum yang ingin diwujudkan dalam praktik (Syafriansah et al., 2025). Metode ini digunakan untuk menelaah kebijakan Affirmative Action keterwakilan perempuan dalam pemilu Indonesia, terutama dalam kaitannya dengan pengaturan kuota gender serta pelaksanaannya dalam sistem pemilu dan mekanisme rekrutmen politik oleh partai politik.

Pendekatan penelitian dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach), serta didukung secara terbatas oleh pendekatan perbandingan berbasis data sekunder. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelusuri dan menganalisis berbagai ketentuan hukum yang mengatur keterwakilan perempuan, mulai dari norma konstitusional dalam UUD NRI 1945, UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, hingga Peraturan KPU yang mengatur pencalonan anggota legislatif. Sementara itu, pendekatan konseptual dimanfaatkan untuk mengkaji konsep Affirmative Action serta gagasan representasi perempuan yang bersifat substantif dalam kerangka demokrasi elektoral.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Landasan Konstitusional dan Yuridis Affirmative Action Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu Indonesia

Affirmative Action dalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan pada pemilu tidak dapat dilepaskan dari karakter Indonesia sebagai negara hukum yang menjadikan keadilan dan kesetaraan sebagai prinsip fundamental. Affirmative Action dapat dipahami sebagai bentuk diskriminasi positif yang bertujuan mempercepat tercapainya keadilan dan kesetaraan melalui pemberian perlakuan khusus terhadap kelompok tertentu (Sumarni, 2024). Dalam sistem demokrasi, pemilu tidak semata-mata dipahami sebagai prosedur teknis untuk memilih wakil rakyat, melainkan juga sebagai instrumen untuk memastikan bahwa lembaga perwakilan benar-benar mencerminkan keberagaman dan keadilan dalam masyarakat.

Affirmative Action berpijak pada konsep keadilan substantif. Keadilan substantif menempatkan hukum tidak hanya pada aspek keadilan prosedural, tetapi juga pada tercapainya hasil yang benar-benar adil dalam praktik (Nurdiansyah, 2025). Keadilan substantif berperan sebagai penyangga untuk memperbaiki ketidaksempurnaan atau ketimpangan dalam sistem hukum (Nurdiansyah, 2025). Ketimpangan tersebut, termasuk yang berbasis gender, secara nyata membatasi peluang perempuan untuk berkompetisi secara setara dalam politik elektoral. Dalam konteks ini, Affirmative Action berfungsi sebagai instrumen korektif yang sah untuk menutup kesenjangan tersebut dan mendorong tercapainya kesetaraan hasil, bukan sekadar kesetaraan prosedur di hadapan hukum.

Affirmative Action keterwakilan perempuan memiliki dasar yang kuat dalam UUD NRI 1945. Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menekankan bahwa semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan. Prinsip ini diperkuat oleh Pasal 28D ayat (3), yang menjamin kesempatan yang setara bagi setiap warga negara untuk ikut berperan dalam pemerintahan. Selain itu, Pasal 28H ayat (2) memberikan dasar konstitusional yang jelas bagi penerapan kebijakan afirmatif, dengan menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus agar tercapai persamaan dan keadilan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa perlakuan khusus yang bersifat afirmatif bukanlah penyimpangan dari prinsip kesetaraan, melainkan merupakan sarana konstitusional untuk mewujudkan keadilan sosial secara nyata.

Universal Declaration on Human Rights menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk bebas berekspresi, berkumpul, dan menyampaikan pendapat melalui berbagai saluran, termasuk partai politik, organisasi kemasyarakatan, maupun lembaga non-pemerintah. Pemerintah Indonesia sejak lama menunjukkan komitmen untuk mengurangi dan menghapus kesenjangan gender dalam ranah politik. Komitmen tersebut diawali dengan ratifikasi Konvensi

tentang Hak-Hak Politik Perempuan (The Convention on Political Rights for Women) melalui Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958, kemudian diperkuat dengan ratifikasi Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984.

Ratifikasi Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) melalui UU No. 7 Tahun 1984 menempatkan Indonesia dalam posisi memiliki kewajiban hukum untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, termasuk di bidang politik. Sebagai tindak lanjut, pemerintah juga menetapkan intruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam pembangunan sebagai upaya untuk mengintegrasikan perspektif gender dalam seluruh kebijakan dan program pembangunan (Wildianti et al., 2024).

CEDAW tidak hanya menekankan larangan diskriminasi, tetapi juga mendorong negara pihak untuk mengambil langkah-langkah khusus sementara (*temporary special measures*) guna mempercepat terwujudnya kesetaraan *de facto* antara laki-laki dan perempuan. Dengan demikian, kebijakan afirmasi dalam pemilu tidak dapat dipandang semata sebagai pilihan kebijakan domestik, melainkan sebagai bagian dari pelaksanaan kewajiban Indonesia dalam kerangka hukum hak asasi manusia internasional.

Pada level nasional, komitmen konstitusional dan internasional tersebut kemudian dijabarkan secara lebih operasional melalui peraturan perundang-undangan. UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi instrumen hukum utama yang mengatur keterwakilan perempuan dalam pencalonan legislatif. Pasal 245 UU Pemilu secara tegas mensyaratkan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% dalam pengajuan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penguatan terhadap kebijakan afirmasi juga tercermin dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Melalui Pasal 2 ayat (5) dan Pasal 29 ayat (1a), undang-undang ini mewajibkan keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik serta dalam proses rekrutmen calon anggota legislatif. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa Affirmative Action tidak hanya diterapkan pada tahap akhir pencalonan, tetapi juga diarahkan sejak tahap awal, yaitu dalam proses pembentukan dan pengkaderan politik di internal partai. Dengan demikian, tanggung jawab mewujudkan keterwakilan perempuan tidak hanya berada pada penyelenggara pemilu, tetapi juga melekat pada partai politik sebagai aktor sentral dalam demokrasi elektoral.

Selanjutnya, ketentuan kuota 30% tersebut dijabarkan secara teknis melalui berbagai Peraturan KPU (PKPU), antara lain PKPU No. 20 Tahun 2018 dan PKPU No. 10 Tahun 2023 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. PKPU berfungsi sebagai instrumen delegasi yang menjembatani norma undang-undang dengan praktik

penyelenggaraan pemilu. Melalui pengaturan teknis ini, kewajiban keterwakilan perempuan tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi disertai konsekuensi hukum yang dapat ditegakkan dalam proses verifikasi dan penetapan daftar calon.

Landasan hukum mengenai keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik sebagai calon peserta pemilu ditegaskan dalam PKPU No. 4 Tahun 2022, khususnya pada ketentuan persyaratan partai politik untuk mengikuti pemilu. Peraturan ini mengharuskan partai politik memenuhi keterwakilan perempuan paling sedikit 30% pada kepengurusan tingkat pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf e, serta memperhatikan pemenuhan proporsi yang sama pada kepengurusan tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (2).

Affirmative Action keterwakilan perempuan dalam pemilu Indonesia dibangun di atas kerangka hukum yang berlapis dan saling terhubung, mulai dari norma konstitusional, komitmen hukum internasional, hingga peraturan perundang-undangan dan regulasi teknis penyelenggaraan pemilu. Namun demikian, kuatnya landasan hukum ini sekaligus menegaskan bahwa tantangan utama Affirmative Action di Indonesia bukan terletak pada ketiadaan dasar normatif, melainkan pada sejauh mana norma-norma yang bersifat mengikat tersebut benar-benar diterapkan secara konsisten dan efektif dalam praktik politik elektoral.

B. Implementasi Kebijakan Kuota Gender dalam Sistem Pemilu dan Rekrutmen Politik Partai

Kuota gender pada hakikatnya merupakan instrumen kebijakan yang menetapkan batas minimal keterwakilan perempuan dalam pencalonan anggota legislatif sebagai upaya menjamin ruang partisipasi yang lebih setara (Hasanah et al., 2025). Implementasi kebijakan kuota gender dalam sistem pemilu dan rekrutmen politik partai di Indonesia mencerminkan komitmen negara untuk mendorong keterwakilan perempuan yang lebih adil dan setara dalam kehidupan politik. Kebijakan kuota gender 30% keterwakilan perempuan, yang diatur secara normatif dalam berbagai regulasi pemilu, hadir sebagai respon atas rendahnya partisipasi dan keterwakilan perempuan yang selama ini dipengaruhi oleh hambatan struktural, kultural dan politik.

Pemilu dalam sebuah negara demokrasi pada dasarnya merupakan mekanisme politik untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat dalam jalannya pemerintahan (Jukari et al., 2022). Penerapan kuota gender diwujudkan melalui kewajiban partai politik untuk mencalonkan sedikitnya 30% perempuan dalam daftar calon legislatif, termasuk pengaturan posisi calon perempuan dalam daftar pencalonan. Peningkatan jumlah perempuan di parlemen diharapkan berdampak pada semakin diperhatikannya kepentingan perempuan dalam proses legislatif. Hal ini sejalan dengan pandangan Anne Phillips tentang teori representasi politik, yang menekankan

bahwa politisi perempuan memiliki kapasitas besar untuk mewakili kepentingan masyarakat (Paramesti & Vandito, 2024).

Penerapan kuota gender 30% untuk keterwakilan perempuan diatur dalam Pasal 245 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan dijabarkan lebih teknis melalui PKPU No. 10 Tahun 2023, yang mewajibkan satu perempuan dari setiap tiga calon di setiap daerah pemilihan, termasuk penempatan di zona strategis untuk meningkatkan peluang keterpilihan. Namun, partai politik kerap memperlakukan kuota ini sebagai formalitas administratif, menempatkan calon perempuan di posisi yang kurang strategis, serta minim melakukan kaderisasi yang memadai (Abu Yazid Bustami Harahap, 2025).

Tidak sedikit partai politik yang menjalankan kebijakan kuota perempuan sekadar untuk memenuhi persyaratan pemilu, tanpa diikuti upaya serius untuk memastikan keterpilihan serta peran substantif perempuan di parlemen. Dalam aspek rekrutmen politik partai, implementasi kebijakan kuota gener juga menghadapi persoalan yang cukup kompleks. Sebagian besar partai politik belum secara konsisten mengintegrasikan prinsip keterwakilan perempuan ke dalam AD/ART maupun sistem kaderisasi internal. Proses rekrutmen calon legislatif perempuan seringkali bersifat pragmantis dan situasional, bukan hasil dari pembinaan politik yang berkelanjutan.

Situasi tersebut berdampak langsung pada lemahnya representasi substantif perempuan. Mengacu pada teori representasi substantif Hanna Pitkin, keterwakilan yang bermakna tidak hanya diukur dari keberadaan perempuan secara fisik di parlemen, tetapi juga dari kemampuan mereka untuk bertindak dan memperjuangkan kepentingan kelompok yang diwakilinya (Tsabita, 2025). Dalam praktiknya, minimnya dukungan partai serta kuatnya budaya patriarki masih menjadi hambatan bagi banyak legislator perempuan dalam mengusung agenda kebijakan yang sensitif terhadap isu gender. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan jumlah perempuan di parlemen belum sepenuhnya diiringi oleh peningkatan kualitas representasi.

Data hasil pemilu 2024 menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan jumlah perempuan di lembaga legislatif, baik di DPR RI, DPD RI, maupun DPRD. Meski demikian, persentase keterwakilan tersebut masih berada di bawah ambang batas kritis 30% pada sebagian besar tingkatan, khususnya di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketimpangan ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan kuota gender belum sepenuhnya efektif dalam menjamin keterwakilan perempuan yang merata di seluruh daerah pemilihan.

Tabel 1. Perkembangan Keterlibatan Perempuan di Parlemen Indonesia (Badan Pusat Statistik, n.d.)

No.	Tahun	Persentase Keterlibatan Perempuan di Parlemen
1.	2015	17,32%

2.	2016	17,32%
3.	2017	17,32%
4.	2018	17,32%
5.	2019	20,52%
6.	2020	21,09%
7.	2021	21,89%
8.	2022	21,74%
9.	2023	22,14%
10	2024	22,46%

Sumber: diolah Penulis dari data Badan Pusat Statistik.

Berdasarkan Tabel 1, keterwakilan perempuan di parlemen Indonesia mengalami kenaikan sepanjang 2015-2024. ada periode 2015 hingga 2018, angkanya cenderung tidak berubah dan bertahan di 17,32%, sebelum akhirnya meningkat setelah pemilu 2019 hingga mencapai 22,46% pada tahun 2024. Meski perkembangan ini menunjukkan adanya kemajuan, persentase tersebut masih belum menyentuh batas 30%, yang menandakan bahwa Affirmative Action di Indonesia sejauh ini masih lebih menekankan aspek kuantitatif dan belum sepenuhnya mewujudkan representasi perempuan yang substantif dalam praktik politik elektoral.

Tabel di bawah ini menampilkan jumlah dan persentase perempuan yang terpilih di berbagai lembaga legislatif hasil pemilu 2024-2029, mulai dari DPR RI, DPD RI, hingga DPRD Provinsi, termasuk keterwakilan perempuan di posisi pimpinan Alat Kelengkapan Dewan (AKD) DPR RI. Data ini menunjukkan adanya peningkatan keterpilihan perempuan dibandingkan pemilu sebelumnya, meskipun masih terlihat perbedaan yang signifikan antar lembaga dan provinsi.

Tabel 2. Jumlah dan Presentasi Keterpilihan Perempuan pada Pemilu 2024.

No.	Lembaga	Total Anggota	Perempuan (orang)	Perempuan (%)	Laki-Laki (orang)	Laki-Laki (%)
1.	DPR RI	580	127 (Komisi Pemilihan Umum, 2024a)	22%	453	78%
2.	DPD RI	152	56 (Komisi Pemilihan Umum, 2024b)	37%	96	63%
3.	DPRD Provinsi	2.372	446 (Wildianti et al., 2024)	19%	1.926	81%
4.	Pimpinan AKD DPR RI	105	21 (Wildianti et al., 2024)	20%	84	80%

Sumber: diolah Penulis dari berbagai sumber.

Data menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di berbagai tingkat lembaga legislatif di Indonesia masih belum merata dan sebagian besar belum mencapai ambang batas kritis 30%, kecuali di DPD RI. Pada tingkat nasional, DPD RI mencatat persentase keterwakilan perempuan tertinggi, yakni 37% atau 56 orang. Kesenjangan ini terlihat dimana di tingkat DPR RI keterwakilan perempuan baru mencapai 22%, DPRD Provinsi 19% dan AKD DPR RI sebesar 20%.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa penerapan Affirmative Action kerap berhenti pada pemenuhan persyaratan administratif dalam proses pencalonan, tanpa diiringi oleh peningkatan keterwakilan dan peran perempuan secara nyata. Affirmative Action dalam sistem pemilu di Indonesia belum sepenuhnya mampu menjamin keterwakilan perempuan di DPR, karena masih berfokus pada formula pencalonan, sementara aspek teknis lainnya justru kerap merugikan kandidat perempuan (Talaba, 2024). Keterwakilan perempuan di tingkat daerah juga masih menunjukkan disparitas yang signifikan, mencerminkan kuatnya hambatan struktural dan budaya patriarki yang menjauhkan perempuan dari ruang pengambilan keputusan politik (Bahri et al., 2025).

C. Tantangan dan Langkah-Langkah Mewujudkan Representasi Perempuan yang Substantif dalam Praktik Politik Elektoral

Representasi politik perempuan secara teoritis ini dapat dipahami melalui pemikiran Pitkin (1972) dalam *The Concept of Representation* yang membagi representasi menjadi empat jenis: formalistik, yang menekankan prosedur dan mandat seorang wakil; deskriptif, di mana wakil bertindak sebagai perwakilan kelompok yang diwakilinya; simbolik, yang menonjolkan representasi secara simbol atau lambang; dan substantif, yaitu wakil benar-benar memperjuangkan kepentingan dan aspirasi kelompok yang diwakilinya (Tsabita, 2025). Tantangan utama dalam mewujudkan representasi perempuan adalah bagaimana kehadiran perempuan di parlemen ini dapat berkembang menjadi representasi substantif, yaitu ketika perempuan tidak sekadar hadir secara formal, tetapi juga memiliki peran dan pengaruh nyata dalam pengambilan keputusan politik.

Affirmative Action melalui penetapan kuota 30% keterwakilan perempuan merupakan upaya afirmatif negara untuk memperbaiki ketimpangan historis dalam arena politik elektoral di Indonesia. Komitmen ini secara normatif telah dibangun dalam UU No. 7 Tahun 2017, yang mewajibkan partai politik menyertakan sedikitnya 30% perempuan dalam daftar calon legislatif. Kerangka hukum tersebut mencerminkan respon negara terhadap tuntutan kesetaraan gender serta dorongan gerakan perempuan agar ruang politik tidak terus didominasi oleh laki-laki. Meski demikian, kekuatan regulasi tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh efektivitas pelaksanaannya,

terutama dalam mendorong keterwakilan perempuan yang benar-benar bermakna secara substantif (Mulyawan & Febri, 2023).

Mewujudkan representasi perempuan yang substantif dalam pemilu Indonesia menghadapi tantangan kompleks yang berlapis, meliputi aspek struktural, kultural, dan politis. Meskipun kuota 30 % telah diterapkan sebagai bentuk Affirmative Action, realitas menunjukkan bahwa kebijakan ini sering berhenti pada pemenuhan angka, tanpa menjamin perubahan kualitas representasi. Hambatan tersebut bersumber dari kuatnya budaya patriarki yang masih menempatkan laki-laki sebagai aktor utama dan dianggap lebih pantas berperan di ruang publik, sementara perempuan kerap dipinggirkan dari arena pengambilan keputusan (Damayanti et al., 2024).

Hambatan struktural tersebut semakin kompleks karena masih kuatnya budaya patriarki, baik di lingkungan partai politik maupun dalam kehidupan sosial masyarakat. Perempuan kerap dipersepsikan lebih sesuai dengan peran domestik, sementara dunia politik dipandang sebagai ruang maskulin yang menuntut karakter tegas, kompetitif, dan agresif. Pandangan ini tidak hanya memengaruhi preferensi pemilih, tetapi juga membentuk pola rekrutmen dan kaderisasi di partai politik yang cenderung bias gender. Sejumlah studi mutakhir menunjukkan bahwa stigma dianggap “melawan kodrat” masih menjadi beban psikologis dan sosial bagi perempuan yang terjun dalam kontestasi politik (Abu Yazid Bustami Harahap, 2025).

Persoalan utama dalam penerapan Affirmative Action terletak pada jarak antara norma ideal dengan realitas praktik di lapangan. Dalam praktiknya, kebijakan kuota kerap berhenti pada pemenuhan syarat administratif, di mana perempuan hanya dicantumkan dalam daftar calon tanpa disertai dukungan politik yang memadai agar memiliki peluang keterpilihan dan pengaruh nyata. Tidak jarang, partai politik menempatkan calon perempuan pada nomor urut yang kurang strategis atau di daerah pemilihan dengan tingkat persaingan tinggi (Abu Yazid Bustami Harahap, 2025). Lemahnya mekanisme sanksi terhadap pelanggaran kuota turut memperkuat kondisi ini, karena penyelenggara pemilu sering berada dalam posisi dilematis antara menegakkan aturan dan menjaga partisipasi partai politik dalam pemilu.

Di samping itu, keterbatasan kapasitas dan pengalaman politik juga menjadi tantangan yang tidak kalah penting. Banyak perempuan memasuki dunia politik melalui jalur instan, seperti kedekatan dengan elite atau hubungan kekerabatan, alih-alih melalui proses kaderisasi yang sistematis dan berkelanjutan. Kondisi ini berdampak pada minimnya pengalaman dalam perumusan kebijakan publik dan advokasi isu strategis, sehingga memperkuat anggapan bahwa kehadiran perempuan di parlemen bersifat simbolik semata. Fenomena tersebut juga membuka ruang bagi praktik politik dinasti dan nepotisme, yang pada akhirnya berpotensi mengaburkan tujuan emansipatoris dari Affirmative Action itu sendiri.

Upaya mewujudkan representasi perempuan yang substantif menuntut pendekatan yang melampaui sekadar penguatan regulasi. Reformasi internal partai politik menjadi prasyarat utama, khususnya melalui pengembangan kaderisasi perempuan yang berkesinambungan, transparan, dan berbasis merit. Partai politik perlu memastikan bahwa perempuan tidak hanya dicalonkan untuk memenuhi kuota, tetapi juga dibekali pendidikan politik, pengalaman organisasi, serta dukungan logistik dan finansial yang memadai. Tanpa perubahan mendasar pada struktur dan budaya internal partai, kebijakan kuota gender berisiko terus direduksi menjadi formalitas elektoral belaka.

Selain reformasi institusional, strategi kultural dan sosial juga perlu dijalankan secara paralel. Pendidikan gender dan kampanye kesadaran publik yang berkelanjutan menjadi penting untuk menantang legitimasi budaya patriarki yang kerap dibenarkan melalui tafsir agama maupun nilai-nilai tradisional. Keterlibatan organisasi perempuan, lembaga swadaya masyarakat, akademisi, dan media berperan strategis dalam membangun pemahaman bahwa kepemimpinan perempuan bukanlah penyimpangan, melainkan bagian yang sah dan esensial dari demokrasi yang inklusif. Dengan demikian, Affirmative Action hanya akan efektif apabila didukung oleh transformasi struktural, kultural, dan politis secara simultan, sehingga keterwakilan perempuan tidak berhenti pada angka statistik, tetapi benar-benar berdaya dalam proses pengambilan kebijakan publik.

KESIMPULAN DAN SARAN

Affirmative Action untuk keterwakilan perempuan di pemilu Indonesia memiliki dasar yang kuat secara konstitusional, yuridis, maupun internasional, serta diterapkan melalui kuota 30% dalam sistem pemilu dan mekanisme rekrutmen partai politik. Meski demikian, penguatan norma hukum ini belum sepenuhnya terealisasi pada representasi perempuan yang substantif. Hal ini tercermin dari presentase keterwakilan yang sebagian besar masih di bawah ambang batas 30%, adanya disparitas antar lembaga dan wilayah, serta praktik politik dinasti dan pemenuhan kuota yang lebih bersifat administratif daripada strategis.

Hambatan utama berasal dari tiga hal yang saling berkaitan, yaitu struktural, kultural dan politis. Budaya patriarki yang mengakar masih membatasi perempuan pada ranah domestik dan menimbulkan stereotip negatif terhadap kemampuan kepemimpinan mereka. Akses perempuan terhadap pendidikan politik dan pelatihan yang sistematis masih terbatas, sementara struktur internal partai sering elitis dan pragmatik, sehingga dukungan nyata bagi calon perempuan minim. Stereotip gender ini menurunkan kepercayaan pemilih dan elit partai terhadap perempuan, sehingga peluang mereka untuk menempati posisi strategis dan berperan aktif dalam pengambilan keputusan menjadi terbatas.

Kondisi tersebut menegaskan bahwa peningkatan jumlah perempuan di parlemen tidak otomatis menjamin perlindungan dan advokasi yang konsisten terhadap kepentingan perempuan serta kelompok rentan. Oleh karena itu, keberhasilan Affirmative Action menyaratkan baru bisa diwujudkan bukan hanya sekadar penegakan kuota, namun dibutuhkan reformasi internal partai, perluasan pendidikan politik dan jejaring dukungan bagi perempuan, perlindungan terhadap kekerasan politik berbasis gender, serta transformasi kesadaran sosial agar perempuan dipandang sebagai aktor politik penuh yang mampu dan berhak menentukan arah demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Yazid Bustami Harahap. (2025). Implementasi Undang-Undang No 7 tahun 2017 Terhadap Keterwakilan Perempuan dalam Pemilu di Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(4), 3776–3784. <https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v3i4.1997>
- Badan Pusat Statistik. (n.d.). Keterlibatan Perempuan di Parlemen. Badan Pusat Statistik Indonesia. Retrieved January 31, 2026, from <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/NDY0IzI=/the-involvement-of-women-in-parliament.html>
- Bahri, N., Rahmi, S. A., Lestanata, Y., Hadi, A., & Mataram, U. M. (2025). Nusantara Hasana Journal. *Nusantara Hasanah Journal*, 5(1), 145–150.
- Damayanti, K., Anisti, C. N., Rizanul, R. C., & Ummah, A. (2024). Analisis Kebijakan Kuota 30 % Keterwakilan Perempuan dalam Politik Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4(2), 1–11. <https://doi.org/https://doi.org/10.53697/iso.v4i2.2026>
- Dwi Rizkia, N., Hardi Fardiansyah, M., & Jaelani, E. (2023). Metode Penelitian Hukum. Widina Media Utama.
- Hasanah, R. L., Zalvadhia, N. K., Mulyadi, S., & Nurdin. (2025). Representasi Perempuan di Parlemen: Studi Perbandingan Keberhasilan Kuota Gender di Indonesia dan Swedia. *Kepalamada: Jurnal Multidisipliner*, 4(02), 218–230. <https://doi.org/https://doi.org/10.62668/kapalamada.v4i02.1566>
- Jukari, A., Ermansyah, E. R., Hakim, L., Zaid, M., Kunaifi, A., Fadlilah, M., Mashuri, Y., & Huda, F. (2022). *Dinamika Hukum Pemilu: Produk Hukum KPU: Problematika dan Implementasi*. Komisi Pemilihan Umum: Biro Advokasi Hukum dan Penyelesaian Sengketa.
- Komisi Pemilihan Umum. (2024a). Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1206 Tahun 2024 Tentang Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Umum Tahun 2024.
- Komisi Pemilihan Umum. (2024b). Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1207 Tahun 2024 Tentang Penetapan Calon Terpilih dan Calon Pengganti Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemilihan Umum Tahun 2024.

- Mulyawan, & Febri, M. A. (2023). Pelaksanaan Pemenuhan Kuota 30% Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2019-2024. Universitas Islam Indonesia.
- Nurdiansyah, R. (2025). Dilema Etis Dalam Yudisial Menyelaraskan Kepastian Hukum dan Keadilan Substantif. *Jurnal Hukum, Syariah Dan Sosial*, 02(1), 217–230.
- Paramesti, A., & Vandito, R. L. (2024). Keterwakilan Perempuan dalam Kerangka Representasi Substantif: Studi Kasus Anggota Legislatif DPRD DKI Jakarta Periode 2019-2024. *Setara: Jurnal Studi Gender Dan Anak*, 6(2), 18–34.
- Population Division. (2022). World Population Prospects 2022: Methodology of the United Nations Population estimates and Projections. https://population.un.org/wpp/assets/Files/WPP2022_Methodology.pdf
- Primaresti, F. (2024). Representasi Perempuan dalam Pemilu 2024. https://www.theindonesianinstitute.com/wp-content/uploads/2024/11/INDONESIA-2024-Felia-Primaresti-Peneliti-Bidang-Politik-Menilik-Representasi-Perempuan-dalam-Pemilu-2024_web.pdf
- Sholahuddin, A. H., Bariah, C., Herniwati, Faried, F. S., Widodo, I. S., Abqa, M. A. R., Disantara, F. P., Paramitha, A. A., Agustiwi, A., Permana, D. Y., Sukma, D. P., Firdausi, F., Suhariyanto, D., & Fuqoha. (2023). *Hukum Pemilu di Indonesia*. PT Sada Kurnia Pustaka.
- Sopacua, M. G., Mustanir, A., Muharam, R. S., Sudaryatie, Soekowati, G. M., Sugiana, D., Saija, V. J. E., Monteiro, J. M., Rosit, M., Halim, U., Amane, A. P. O., Saimima, J. M., Salmon, H. C. J., Surya, A., Amalia, A., Rinaldi, K., Panggabean, H., Irwanto, Asnawi, M. N. A., ... Bumaeri, A. D. A. (2023). *Hukum Pemilihan Umum Indonesia*. Widina Media Utama.
- Sumarni. (2024). Kebijakan Affirmative Action: Partisipasi dan Tantangan Perempuan dalam Pemilu 2024. *Jurnal Masyarakat Indonesia*, 50(1), 1–11. <https://doi.org/10.55981/jmi.2024.8666>
- Syafliansah, Royani, E., Gultom, J., & Selamet, H. (2025). *Metode Penelitian Hukum*. Zahir Publishing.
- Talaba, R. Y. (2024). Kebijakan Afirmasi : Hambatan Pengoperasian Variabel Teknis Pemilu Terhadap Keterwakilan Perempuan di DPR. *Reiventing: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 165–176.
- Tsabita, S. S. (2025). Representasi Politik Perempuan dalam Pemilu dan Peran Komisi Pemilihan Umum dalam Mewujudkannya. *KPU Kabupaten Garut*, 1–14.
- Wildianti, D., Hurriyah, Ramadhana, P., & Khairunnisa, A. E. (2024). Potret Keterwakilan Anggota Legislatif Perempuan Hasil Pemilu 2024. *Kementerian Pemberdayaan dan*

Perlindungan Anak Republik Indonesia. https://puskapol.fisip.ui.ac.id/wp-content/uploads/2025/08/20250321_012529_Profil-Tematik-KPPPA_Final-Version.pdf

Zahidi, S. (2023). Global Gender Gap Report 2023: Insight Report June 2023. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf