



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN
SEBAGAI CALON ANGGOTA LEGISLATIF
DI KABUPATEN JEMBER PADA PEMILU TAHUN 2014**

DISERTASI

**Oleh
Ria Angin
NIM 120930101003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2018**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN
SEBAGAI CALON ANGGOTA LEGISLATIF
DI KABUPATEN JEMBER PADA PEMILU TAHUN 2014**

DISERTASI

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Doktor Ilmu Administrasi (S3) dan mencapai gelar Doktor Ilmu Administrasi

Oleh

**Ria Angin
NIM 120930101003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER**

2018

PERSEMBAHAN

Bismillahirrahmanirrahim, dengan menyebut nama Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, serta sholawat dan salam semoga terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Dengan penuh rasa syukur saya persembahkan disertasi ini untuk:

1. Suami tercinta, Ir. Mohammad Zaki, M.Si.
2. Anak-anak tercinta Riza Amaliya, S.Psi, M.Si & Mohammad Hasmi Baihaqi SH, Ahmad Riza Abdullah, ST, Mohammad Riza Imaduddin, Riza Nisriinaa, SH.
3. Cucu-cucu tercinta Abiyan Baihaqi dan Gany Baihaqi yang menginspirasi dan membuat kehidupan saya menjadi semakin berwarna.

MOTTO

“Tidak berputus asa kalau gagal dan tidak berbangga diri kalau berhasil”

(QS 57:23)



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Ria Angin

NIM : 120930101003

Menyatakan bahwa dengan sesungguhnya bahwa disertasi yang berjudul *“Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif di Kabupaten Jember pada Pemilu Tahun 2014”* adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 30 Juli 2018

Yang menyatakan,

Ria Angin

NIM : 120930101003

DISERTASI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN
PEREMPUAN SEBAGAI CALON ANGGOTA LEGISLATIF
DI KABUPATEN JEMBER PADA PEMILU TAHUN 2014**

Oleh

Ria Angin

NIM 120930101003

Pembimbing

Promotor : Prof. Dr. HaryYuswadi, MA.

Co Promotor 1 : Himawan Bayu Patriadi, MA. Ph.D.

Co Promotor 2 : Dr. Nur Dyah Gianawati, MA

PENGESAHAN

Disertasi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan di Kabupaten Jember pada Pemilu Tahun 2014” telah diuji dan disahkan pada:

hari, tanggal : Senin, 30 Juli 2018

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Pimpinan Sidang,

Dr. Ardiyanto, M.Si
NIP. 19580810 198702 1 002

Penguji Tamu/Luar,

Penguji Anggota,

Prof. Dr. H. Musta'in Mashud, Drs. M.Si
NIP. 196001201 198604 1 001

Dr. Sasongko, M.Si
NIP. 19570407 198609 1 001

Penguji Anggota,

Co Promotor II,

Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si
NIP. 19580510 198702 2 001

Dr. Nur Dyah Gianawati, MA
NIP. 19580609 198503 2 2 003

Co Promotor II,

Promotor,

Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA, Ph.D
NIP. 19610828 199201 1 001

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA
NIP. 19520727 198103 1 003

Mengesahkan
Dekan,

Dr. Ardiyanto, M.Si
NIP. 19580810 198702 1 002

RINGKASAN

Disertasi berjudul Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan sebagai Calon Anggota Legislatif di Kabupaten Jember dalam Pemilu Tahun 2014, disusun oleh Ria Angin, dengan NIM: 120930101003, 2018: 2011 halaman, Program Doktor Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah: Bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2014? Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah menganalisa dan menjelaskan proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dan upaya partai politik dalam mencapai target kebijakan kuota

30%. Diharapkan penelitian ini memberikan manfaat pada: (1) pengembangan Ilmu Administrasi Publik, terutama dalam lingkup Studi Implementasi Kebijakan Publik, lebih khusus lagi yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan, (2) Selain itu diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi tentang proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif, (3) Memberikan kontribusi kepada partai politik Jember untuk menemu kenali berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data meliputi data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui teknik wawancara mendalam, sedangkan data sekunder dikumpulkan menggunakan teknik dokumentasi. Informan penelitian ini dipilih menggunakan teknik purposive, yang mencakup pelaksana kebijakan (dalam hal ini komisioner KPUD Kabupaten Jember periode 2009-2014), dan kelompok sasaran yang terdiri dari 12 fungsionaris partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan umum 2014, tim pemenang pemilu, para perempuan bakal calon anggota legislatif yang terpilih dan yang tidak terpilih.

Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dilaksanakan oleh KPUD Kabupaten Jember sebagai *implementer* dan partai politik sebagai kelompok sasaran kebijakan (*target groups*). Proses implementasi kebijakan dilakukan oleh KPUD melalui tahap persiapan dan pelaksanaan. Tahap persiapan meliputi: (1) Pengumuman tentang diwajibkannya partai politik mencapai target kuota 30% di setiap daerah pemilihan, (2) Diselenggarakannya rapat koordinasi dengan partai politik terkait penyelenggaraan pemilu, (3) Diselenggarakannya bimbingan teknis agar partai politik mencapai kuota 30%. Selanjutnya pada tahap pelaksanaan, KPUD Kabupaten Jember melakukan (1) Verifikasi terhadap dokumen bakal calon anggota legislatif, (2) Mengembalikan dokumen bakal calon anggota legislatif yang tidak memenuhi syarat untuk disempurnakan, (3) Menerima perbaikan dokumen dari partai politik, (4) Menyatakan bakal calon masuk dalam DCS (Daftar Calon Sementara), (5) Mengumumkan DCS di media massa, (6) Menyatakan DCS menjadi Daftar Calon Tetap (DCT).

SUMMARY

The Implementation of Women's Representation Policy in Jember District in the 2014 Election. Ria Angin NIM: 120930101003, 2018: 211 pages, Post Graduate School of Administration Studies, Faculty of Social and Political Sciences University of Jember.

The research on "The Implementation of Women's Representation Policy in Jember District, in the 2014 Election" is based on the phenomenon of success of twelve (12) political parties, reaching, 30% quota. Whereas in the previous two electoral periods, it never happened.. In the 2004 General Election, only ten (10) political parties had achieved 30% of the quota, while the election participants were twenty-four (24) political parties. In the 2009 Election, political parties that reached the 30% quota were fifteen (15) political parties, while the election participants, were forty-four (44) political parties.

The study used a qualitative approach. Data collection is done through in-depth interview techniques and documentation. The informants of this research were selected using the purposive technique, which includes policy implementers (in this case the commissioners of the electoral commission, of Jember District), and target groups consisting of 12 political party members who participated in the 2014 general election, especially the election winning teams and managers of political parties, and women legislative candidates.

However, the behavior of the Jember District Election Commission, in implementing the policy of women representation, is done through verification on the documents of candidates. From the beginning of the process, the commissioners did not interact directly with the candidates. Therefore, what they do is, run the policy implementation process in administrative domain. While the behavior of political parties in implementing women's representation policy is done through the recruitment of candidates, place them in electoral districts, and give numbers. The whole process is carried out by political parties through direct interaction with candidates. In this phase, candidates who have a strong bargaining position, have the opportunity to negotiate, with political parties. The negotiation process has an effect on the placement policy on the district electoral and the number according to the candidates' interest.

PRAKATA

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadlirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya, sehingga disertasi dengan judul *Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif Pada Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember* dapat diselesaikan. Oleh karena itu, pada kesempatan ini saya ingin menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA selaku promotor, Bapak Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA., Ph. D. selaku Co Promotor 1 dan Ibu Dr. Nur Dyah Gianawati, MA selaku Co Promotor 2 yang telah memberikan petunjuk, koreksi serta saran dengan penuh kesabaran hingga terwujudnya disertasi ini.

Terima kasih dan penghargaan saya sampaikan pula kepada yang terhormat:

1. Penguji eksternal, Prof. Dr. Musta'in Mashud, Drs. M.Si yang telah menguji saya pada saat ujian tertutup dan terbuka. Beliau telah memberi saran sangat penting untuk penyempurnaan disertasi ini.
2. Para penguji internal, yang telah menguji saya sejak proposal, kelayakan, tertutup hingga terbuka yaitu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si dan Dr. Sigid Bagus Sunarko, M.Si, Ph.D dan Dr. Sasongko, M.Si. yang telah memberi masukan yang cukup berarti terhadap disertasi saya terutama pada saat ujian kelayakan dan ujian tertutup.
3. Seluruh dosen dan staf administrasi Prodi S-3 Ilmu Administrasi FISIP Universitas Jember yang telah memberikan bantuan dan dukungan selama saya menempuh pendidikan di jenjang S3 Ilmu Administrasi.
4. Dekan, Wakil Dekan I, Wakil Dekan II, Wakil Dekan III, Ketua Jurusan Ilmu Administrasi dan Ketua Program Studi S-3 Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang telah memberikan dukungan dalam kelancaran proses studi ini.
5. Teman-teman Program Doktor Jurusan Ilmu Administrasi angkatan Tahun 2012, khususnya Dr. Siti Marwiyah, M.Si dan Dr. Nurul Islami Rahayu, M.Si yang telah berbagi kebersamaan dan kebahagiaan selama menempuh perkuliahan serta saling menyemangati agar selesai secepatnya.
6. Seluruh nara sumber dari dua belas partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014, komisioner KPUD Kabupaten Jember periode 2009-2014 dan periode 2014-2019, para aktifis perempuan. Para narasumber memiliki peran sangat berharga bagi tersusunnya disertasi ini.
7. Keluarga tercinta, Ir. Mohammad Zaki, M.Si, Riza Amaliya S.Psi. M. Si Ahmad Riza Abdullah, ST, Mohammad Riza Immaduddin, Riza Nisriinaa, SH yang memberikan izin dan keleluasaan pada saya untuk menempuh pendidikan di jenjang S3.
8. Almarhumah Ibunda dan Almarhum Ayahanda yang tak pernah henti berdoa untuk saya. Semoga Allah SWT memberikan ampunan kepada almarhumah dan almarhum.
9. Semua pihak yang turut membantu hingga disertasi ini selesai disusun khususnya kepada Bapak Drs. Supranoto, M.Si, Ph.D yang menjadi teman

diskusi selama proses penyusunan disertasi. Selain itu penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh kolega saya di FISIP UM Jember. Lingkungan kerja yang sangat kondusif telah memberi daya dorong yang sangat luar biasa pada saya selama menyelesaikan disertasi ini.

Tiada gading yang tak retak, demikian pula dengan disertasi ini. Oleh karena itu saya sangat mengharap kritik dan saran yang membangun untuk menyempurnakan disertasi ini. Semoga disertasi ini bermanfaat. Terima kasih.

Jember, 30 Juli 2018.

Ria Angin.



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN PEMBIMBINGAN	v
HALAMAN PENGESAHAN	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	viii
PRAKATA	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xiv
GLOSSARY	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Kegunaan dan Manfaat Penelitian	10
1.5. Ruang Lingkup Penelitian	10
1.5.1. Batasan Waktu	11
1.5.2. Batasan Materi	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1. Road Map Penelitian Terdahulu	14
2.2. Paradigma Administrasi Publik dan Kebijakan Publik	23
2.3. Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan	27
2.4. Model Implementasi Kebijakan	30
2.5. Implementasi Kebijakan Publik sebagai Proses Administratif	47
2.6. Hirarkhi Kebijakan Publik	53
2.7. Kebijakan Keterwakilan Perempuan	55
2.8. Kerangka Pemikiran	58
BAB III METODE PENELITIAN	61
3.1. Jenis Penelitian	61
3.2. Subyek Penelitian	62
3.3. Lokasi Penelitian	62
3.4. Sumber Data	65
3.5. Teknik Penentuan Informan	66
3.6. Teknik Pengumpulan Data	69
3.7. Instrumen Penelitian	71

3.8. Teknik Analisa Data	72
3.9. Keabsahan Data	74
3.10. Keterbatasan Penelitian	78
BAB IV DESKRIPSI KONTEKS PENELITIAN	84
4.1. Deskripsi Konteks Lokasi Penelitian.....	85
4.1.1. Kondisi Sosio Kultural Masyarakat Kabupaten Jember.....	85
4.1.2. Deskripsi Penentuan Daerah Pemilihan (Dapil).....	89
4.2. Deskripsi Konteks Kebijakan	96
4.2.1. Undang-Undang Pemilu No. 8/2012	96
4.2.2. Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.7/2013	98
4.3. Deskripsi Pelaksana Kebijakan.....	100
4.3.1. <i>Implementer</i> KebijakanKeterwakilan Perempuan (KPUD).....	101
4.3.2. <i>Target Groups</i> Kebijakan Keterwakilan Perempuan (Patai Politik)	103
BAB V PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI KABUPATEN JEMBER	137
5.1. Peran KPUD Kabupaten Jember.....	137
5.1.1. Bimbingan Teknis	140
5.1.2. Verifikasi Administrasi	146
5.1.3. Pemberlakuan Sanksi	150
5.2. Peran <i>Target Groups</i> (Partai Politik)	155
5.2.1. Proses Rekrutmen Bakal Caleg Perempuan	156
5.2.2. Penempatan pada Dapil dan Pemberian Nomer Urut	181
5.3. Preposisi penelitian	188
BAB VI KESIMPULAN	190
6.1. Temuan Empirik.....	190
6.2. Temuan Teoritis	194
6.3. Saran.....	194
DAFTAR PUSTAKA	196

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Periode Pemilu Tahun 2004 di Kabupaten Jember	6
Tabel 1.2. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Periode Pemilu Tahun 2009 di Kabupaten Jember	7
Tabel 1.3. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Periode Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember	9
Tabel 2.1. Road Map Penelitian Terdahulu	19
Tabel 3.1. Parpol yang memenangkan kursi perempuan di eks Karesidenan Besuki	63
Tabel 3.2. Informan Penelitian	67
Tabel 4.1. Daerah Pemilihan di Kabupaten Jember	91
Tabel 4.2. Kebijakan Keterwakilan Perempuan dalam UU Pemilu Tahun, 2008, 2012	97
Tabel 4.3. Profil Partai Politik Islam	106
Tabel 4.4. Profil Partai Politik Nasionalis	114
Tabel 4.5. Kebijakan Internal Partai Politik untuk Mencapai 30% Caleg Perempuan	134
Tabel 5.1. Jadwal Tahap Pencalonan	141
Tabel 5.2. Hasil Implementasi Kebijakan UU No.8/2012 dan PKPU No.7/2013	154
Tabel 5.3. Kebijakan Internal Partai Politik, Sasaran dan Tim Seleksi	166
Tabel 5.4. Organisasi Sayap Perempuan dalam Partai Politik	167
Tabel 5.5. Rumusan Proposisi Minor dan Mayor	188

Daftar Gambar

	Halaman
Gambar 1 Model <i>Implementation as a political and administration process</i>	34
Gambar 2 Model Linear	36
Gambar 3 Model Proses Implementasi	37
Gambar 4 Model Interaktif	38
Gambar 5 Model Kesesuaian	39
Gambar 6 Model Rodinelli & Cheemaa	41
Gambar 7 Model Relasi Stakeholders-Lingkungan Kebijakan dan Kebijakan Publik	43
Gambar 8 Model Umum Perilaku Individu dalam Organisasi	45
Gambar 9 Model Kerangka Pemikiran	59
Gambar 10 Proses Analisa Kebijakan	73
Gambar 11 Daerah Penelitian di Kabupaten Jember	93

GLOSSARY

Istilah/kata
Implementer

Pengertian

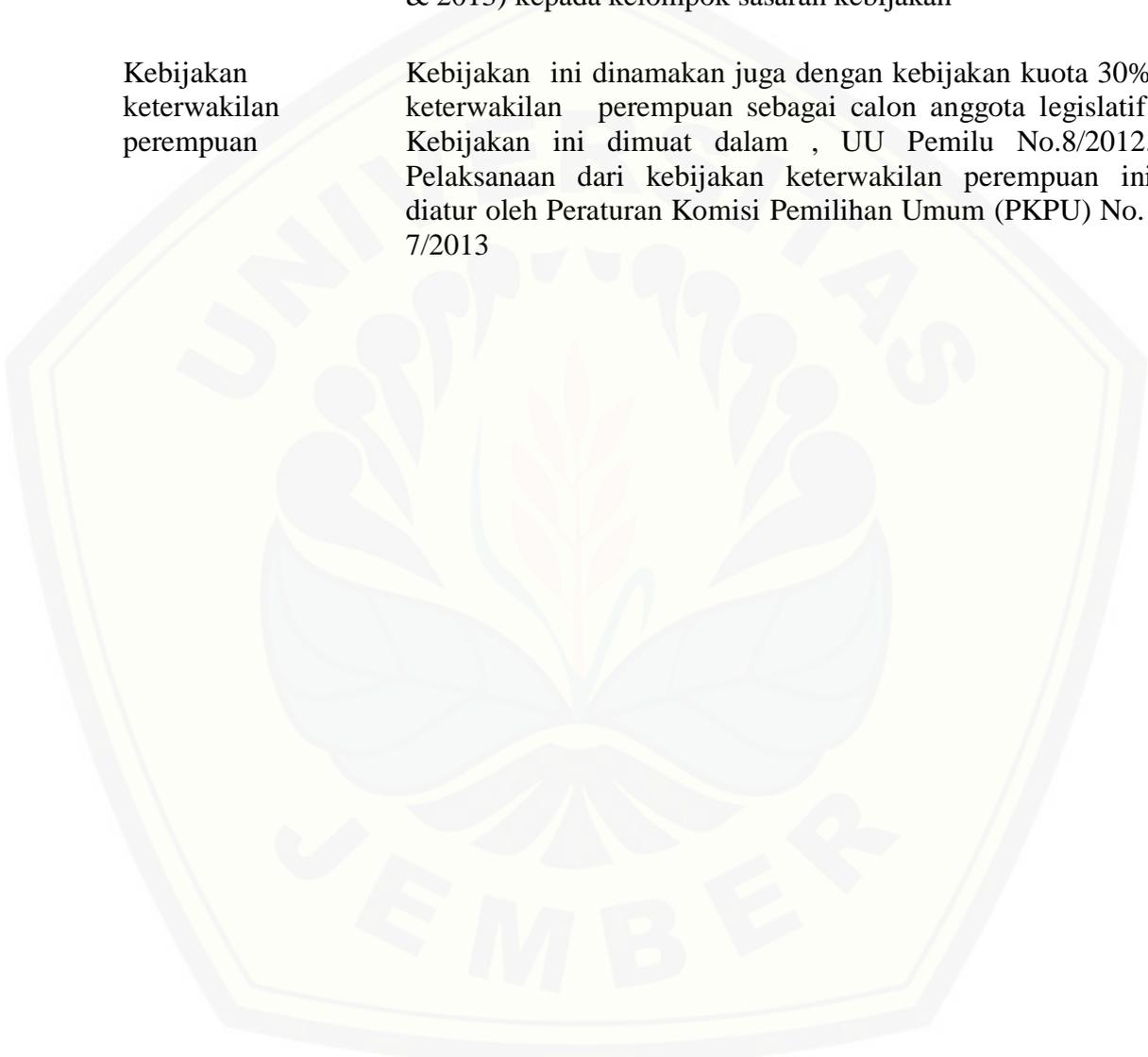
Terminologi yang digunakan oleh Bressers (2000, 2001, 2007 & 2013) terhadap birokrat pelaksana kebijakan yang memiliki otoritas berdasarkan peraturan yang berlaku.

Target groups

Terminologi yang digunakan oleh Bressers (2000, 2001, 2007 & 2013) kepada kelompok sasaran kebijakan

Kebijakan
keterwakilan
perempuan

Kebijakan ini dinamakan juga dengan kebijakan kuota 30% keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif. Kebijakan ini dimuat dalam , UU Pemilu No.8/2012. Pelaksanaan dari kebijakan keterwakilan perempuan ini diatur oleh Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 7/2013



BAB I

PENDAHULUAN

Bab pendahuluan merupakan bab yang menjadi awal dari tulisan ini yang merupakan hasil penelitian disertasi dengan judul “Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan Sebagai Calon Anggota Legislatif di Kabupaten Jember pada Pemilu Tahun 2014”. Bab ini menginformasikan secara ringkas gambaran umum tentang hal-hal yang melatar belakangi dilakukannya penelitian ini.

Bab pendahuluan ini terdiri dari lima subbab yaitu: Subbab 1.1. mengenai hal-hal yang menjadi latar belakang yang menjelaskan tentang sebab dilakukannya penelitian ini. Subbab 1.2. menguraikan tentang perumusan masalah yang merupakan urgensi dilakukannya penelitian ini. Berikutnya Subbab 1.3. menguraikan tujuan penelitian. Tujuan penelitian ini memandu jalannya penelitian. Penelitian ini khususnya bertujuan untuk menganalisa dan menjelaskan proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Selanjutnya pada Subbab 1.4. menguraikan kegunaan dari penelitian ini. Kegunaan penelitian akan memperkaya (1) kajian teoritik yang merupakan pengembangan dari Ilmu Administrasi Publik, terutama yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif, (2) penelitian ini menginformasikan proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif, (3) penelitian ini memberi kontribusi pada partai politik. Berikutnya adalah Subbab 1.5. menguraikan keterbatasan dari penelitian ini yaitu yang dibatasi oleh waktu dan materi.

1.1. Latar Belakang

Terjadinya ketidakadilan gender dalam berbagai sektor kehidupan tak terkecuali dalam bidang politik telah mendapat perhatian dunia. Momentum untuk mewujudkannya telah dimulai sejak PBB menyelenggarakan Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women/CEDAW*) pada tanggal 18 Desember 1979 dan mulai berlaku pada

tanggal 3 September 1981. Upaya lainnya dilakukan melalui penyelenggaraan *Beijing Declaration and Platform for Action* pada tahun 1995, merupakan kerangka kebijakan global untuk mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Konvensi-konvensi tersebut telah diratifikasi oleh lebih dari 98% negara di dunia termasuk Indonesia. Dari program ini UNDP (2013) menuliskan beberapa rekomendasi:

- 1) Membuat agenda untuk mengakhiri semua perilaku diskriminasi hukum terhadap perempuan (menurut panduan CEDAW) serta membangun kerangka untuk memajukan kesetaraan hukum.
- 2) Memulai langkah-langkah khusus yang dalam jangka pendek ditujukan untuk mencapai posisi 30% dalam kedudukan sebagai pembuat keputusan di tingkat nasional dan 50% dalam jangka panjang
- 3) Memobilisasi upaya nasional dan internasional untuk memfasilitasi akses yang besar bagi perempuan khususnya dalam sektor politik dan ekonomi

Dari paparan di atas maka salah satu tujuan dari konvensi adalah upaya menyetarakan perempuan dan laki-laki dalam politik. Upaya ini dilakukan melalui penetapan kebijakan khusus yang dikenal sebagai kebijakan *affirmative action*. Kebijakan *affirmative action* bukan hanya berupaya untuk meningkatkan kedudukan perempuan dan laki-laki saja tetapi juga dimaksudkan agar perempuan memiliki kekuatan dalam mempengaruhi (*influence voice*) dalam institusi yang didominasi oleh kaum laki-laki. Dalam penelitian Parashar *et.al* 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).

Kebijakan *affirmative action* dibatasi oleh waktu, yaitu hingga berbagai penghalang yang menghambat perempuan dalam politik dihilangkan. Oleh karenanya, jika kebijakan *affirmative action* benar-benar dilaksanakan diharapkan akan memperkuat kedudukan perempuan dalam politik (Parasher&George, 2012). Keadaan yang setara akan memungkinkan perempuan memiliki posisi yang sama dengan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan (Asadnejad, 2010).

Kebijakan *affirmative action* dilaksanakan melalui *quota system* yang digunakan untuk merekrut perempuan dalam posisi politik (Dahlerup, 2002; Kang, 2013; Jabeen 2014). Pada awalnya setiap negara yang telah menandatangani keputusan konvensi PBB bersepakat untuk mewujudkan kebijakan *affirmative action* ini melalui kuota 50 %, namun pada akhirnya diputuskan tiap-tiap negara minimal menetapkan kuota 30%. Kuota 30% ini merupakan persyaratan minimal dan menjadi “*critical mass*” (Kanter, 1977; Dahlerup, 1988). Jumlah ini diyakini akan menentukan kekuatan pengaruh dalam institusi politik (Childs & Krook, 2008). Selain itu kuota 30% dalam lembaga legislatif, akan membuat keberadaan para wakil perempuan ini menjadi kuat (Kanter dalam Chen, 2010).

Implementasi kebijakan *affirmative action* dapat dilakukan secara beragam, antara lain: (1) menerapkan kuota yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan, (2) kuota melalui partai politik. Metode yang pertama telah dilakukan dalam bentuk “*reserved seats*” seperti yang dipraktikkan di sebelas negara di Amerika Latin, Perancis, Belgia dan Italia yang menetapkan 10% - 40% dari total kursi yang tersedia. Sedangkan model kedua telah diimplementasikan di Denmark, Norwegia dan Swedia. Tiga negara ini terkenal sebagai negara-negara yang relatif memiliki tingkat keterwakilan perempuan tinggi dibanding negara-negara lainnya (Rahmatunisa, 2016: 92).

Sementara itu, hasil konvensi telah berdampak pada Indonesia. Pemilihan umum pertama menjadi kali pertama muncul perhatian dari pemerintah pada upaya mensterilkan perempuan dan laki-laki dalam politik yakni melalui diterapkannya kebijakan kuota perempuan dalam partai politik yang diatur

berdasarkan UU Pemilu No.12/2003 dan UU Partai Politik No. 31/2004. Pada penyelenggaraan Pemilu Tahun 2009 upaya mengimplemenatsikan kebijakan affirmative action bagi perempuan berlanjut melalui penetapan UU Pemilu No. 10/2008 dan UU Partai Politik No. 2/2008. Selanjutnya ketiga, ketika Pemilu Tahun 2014 pemerintah menetapkan UU Pemilu No. 8/2012 dan UU Partai Politik No. 2/2011.

Klausul kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang dimuat dalam UU Partai Politik mensyaratkan bahwa setiap kepengurusan partai politik di tingkat pusat harus memenuhi kuota 30%. Tetapi implementasi kebijakan ini tidak menjadi fokus penelitian. Fokus dari penelitian adalah implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang dimuat dalam UU Pemilu yang mengatur keterwakilan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif (caleg).

Sementara itu penelitian terhadap praktik implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif pada dua periode Pemilu Tahun 2004 dan 2009 telah diteliti oleh Budiarti (2012) dengan informan para pengurus partai politik di tingkat nasional dan berjudul “Peran Partai Politik dalam Meningkatkan Keterwakilan Perempuan di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRRI dan DPRD)”. Budiarti menemukan bahwa prosentase partai politik yang mencapai kuota 30% pada Pemilu Tahun 2004 dan 2009 tidak sesuai dengan harapan. Dalam penelitian juga terungkap bahwa meskipun kebijakan yang diimplementasikan bermaksud mengupayakan peningkatan partisipasi perempuan dalam politik, ketika dilaksanakan tidak berdampak pada ketaatan partai politik. Hal yang menjadi penyebab adalah karena klausul yang tertulis dalam kebijakan tidak memberikan dukungan. Klausul kebijakan keterwakilan perempuan yang memuat konsep *affirmative action* dimuat dalam Pasal 65 ayat (1) UU Pemilu No 12/2003 sebagai berikut:

“Setiap Partai Politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 %”

Klausul kebijakan hanya menghimbau, sehingga apabila partai politik yang menjadi peserta pemilu tidak melaksanakan kebijakan tersebut tidak menjadi masalah. Lima tahun kemudian pemerintah merubah klausul kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif untuk diimplementasikan pada Pemilu Tahun 2009. Klausul kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang diimplementasikan tertera dalam Pasal 53 UU No. 10/2008 sebagai berikut: “daftar bakal calon sebagaimana dimaksud dalam pasal 52 memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan” Meskipun sudah ada perubahan tetapi klausul kebijakan yang diimplementasikan pada Pemilu Tahun 2009 mengandung pernyataan yang kurang tegas. Dampaknya dalam temuan penelitian Budiarti telah lahir tiga sikap dari para pengurus partai politik, sebagian mengimplementasikan hingga berhasil mencapai kuota 30%. Sebagian lagi lainnya mengimplementasikan meskipun tidak mencapai target kuota 30%. Bahkan ada partai politik yang sama sekali tidak mengimplementasikan kebijakan (Budiarti, 2012).

Penelitian sejenis dilakukan Angin (2009) di Kabupaten Jember dengan informan pengurus partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2004 dan 2009. Angin (2010) menemukan bahwa hanya sepuluh (10) partai politik dari dua puluh empat (24) partai politik yang menjadi peserta pemilu atau 41% menyatakan telah mengimplementasikan kebijakan dan berhasil mencapai target kuota 30%. Sisanya yaitu empat belas (14) partai politik atau 58% tidak mengimplementasikan kebijakan secara maksimal dan tidak mencapai target kuota 30%. Adapun data capaian prosentase calon anggota legislatif perempuan pada setiap partai politik sebagai berikut:

**Tabel 1.1. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan
Periode Pemilu 2004 di Kabupaten Jember**

No	Nama Partai Politik	Jumlah Calon Anggota DPRD			
		Perempuan	Laki-laki	Jumlah	Capaian %
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	4	15	19	21
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	4	7	11	36
3.	Partai Bulan Bintang	4	14	18	22
4.	Partai Merdeka	3	7	10	30
5.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	6	38	44	14
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK)	2	5	7	29
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB)	2	4	6	33
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK)	4	20	24	17
9.	Partai Demokrat	7	9	16	44
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	7	16	23	30
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	4	10	14	29
12.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummat Indonesia (PPNUI)	1	12	13	8
13.	Partai Amanat Nasional (PAN)	11	22	33	33
14.	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	6	12	18	33
15.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	8	39	47	17
16.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	7	14	21	33
17.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	4	19	23	17
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	4	50	54	7
19.	Partai Damai Sejahtera (PDS)	2	10	12	17
20.	Partai Golongan Karya (P Golkar)	16	38	54	30
21.	Partai Patriot Pancasila	7	23	30	23
22.	Partai Serikat Indonesia (PSI)	4	8	12	33
23.	Partai Persatuan Daerah	1	7	8	13
24.	Partai Pelopor	2	14	16	13
	Jumlah Total	120 413 (22,51)	413 (77,48)	533	

Sumber: KPUD Kabupaten Jember, 2004.

Sedangkan jumlah partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2009 dan mencapai kuota 30% justru menurun. Data terlihat dalam Tabel 1.3.berikut ini:

**Tabel 1.2. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan
Periode Pemilu 2009 di Kabupaten Jember**

No	Nama Partai	Jumlah Calon Tetap			Capaian %
		Perempuan	Laki-laki	Total	
1.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	14	23	37	37,83
2.	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	14	21	35	40
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	3	6	9	33,33
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	8	10	18	44,44
5.	Partai Gerakan Rakyat Indonesia Raya (Gerindra)	6	22	28	21,42
6.	Partai Barisan Nasional	3	7	10	30
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	4	10	14	28,57
8.	Partai Keadilan Sejahtera	18	32	50	36
9.	Partai Amanat Nasional (PAN)	5	30	35	14,28
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	2	9	11	18,18
11.	Partai Kedaulatan	9	15	24	37,76
12.	Partai Persatuan Daerah	4	9	13	30,76
13.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	9	31	40	22,5
14.	Partai Pemuda Indonesia	-	-	-	-
15.	Partai Nasionalis Indonesia Marhaenisme	-	-	-	-
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	14	22	36	38,88
17.	Partai Karya Pembangunan	3	7	10	30
18.	Partai Matahari Bangsa	2	12	14	14,28
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	2	3	5	40
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	1	5	6	16,66
21.	Partai Republik Nusantara	1	8	9	11,11
22.	Partai Pelopor	1	7	8	12,5
23.	Partai Golkar	16	33	49	32,65
24.	Partai Persatuan Pembangunan	12	26	38	31,57
25.	Partai Damai Sejahtera	6	3	9	66,66
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	5	10	15	33,33
27.	Partai Bulan Bintang (PBB)	4	16	20	20
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	5	38	43	11,62
29.	Partai Bintang Reformasi	2	14	16	22,22
30.	Partai Patriot	4	14	18	22,22
31.	Partai Demokrat	11	30	41	26,82
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	-	-	-	-
33.	Partai Indonesia Sejahtera	2	9	11	18,18
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	18	37	55	32,72
35-41	Partai Lokal Aceh	-	-	-	-
42.	Partai Persatuan Nahdatul Ummah Indonesia	3	13	16	18,75
43.	Partai Serikat Indonesia	2	3	5	40
44.	Partai Buruh	-	7	7	-
Rata-rata per partai politik		213	542		28,21

Sumber: KPUD Kabupaten Jember, 2009.

Dari empat puluh empat partai politik yang menjadi peserta pemilu, hanya lima belas (15) partai politik atau 34,09 % yang mencapai target 30% . Sedangkan sisanya yaitu dua puluh sembilan (29) partai politik atau sebesar 65,90% tidak mencapai target yang ditetapkan. Sikap sebagian pengurus partai politik mengimplementasikan kebijakan dan berhasil mencapai target kuota 30% dan sebagian lagi menolak untuk mengimplementasikan, juga ditemukan oleh Murdiono (2009) ketika melakukan penelitian di DI Yogyakarta dalam Pemilu Tahun 2009. Capaian kuota 30% caleg perempuan di tiap-tiap partai politik yang menjadi peserta pemilu di Propinsi DI Yogyakarta juga tidak optimal.

Temuan Budiarti (2012), Angin (2009) dan Murdiono (2009), sejalan dengan Freidenvall & Dahlerup di Eropa yang menemukan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan adalah karena didukung oleh sistem pencalonan di dalam partai politik (2013). Jadi jika partai politik tidak menerapkan sistem pencalonan berbasis gender maka dipastikan tujuan kebijakan tidak akan tercapai. Selain Krook dalam penelitiannya yang berjudul "*Contesting Gender Quotas: Dynamics of Resistance*" justru menemukan bahwa sebab tidak dicapainya target kebijakan adalah karena prinsip-prinsip dan praktik politik untuk menegakan kuota perempuan berjalan lambat.

Sedangkan penelitian Rahayu (2014), Sharma (2014) dan Kang (2017) menemukan bahwa meskipun sudah ada kebijakan yang mendukung upaya peningkatan partisipasi perempuan namun gagal dilakukan karena terkendala oleh kuatnya kultur patriarki dalam masyarakat

Tetapi fenomena yang berbeda terjadi ketika diselenggarakan Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember. Seluruh partai politik yang menjadi peserta pemilu mencapai target kuota 30%. Bahkan ada diantara partai politik yang prosentase capaiannya melebihi jumlah minimal yang telah ditetapkan oleh kebijakan Data lengkap capaian masing-masing partai politik tersaji dalam Tabel 1.4. berikut ini:

**Tabel 1.3. Hasil Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan
Dalam Periode Pemilu 2014 di Kabupaten Jember**

No	Nama Partai Politik	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 1.4. menarik, karena masyarakat di Kabupaten Jember dikenal kuat dipengaruhi oleh kultur patriarkhi (Yuswadi dalam Sutarto, 2008). Keberhasilan partai politik dalam mencapai target kuota 30% sebagaimana dimuat dalam Tabel 1. 4. telah membantah temuan Rahayu (2014), Sharma (2014) dan Kang (2017). Berdasarkan data dalam Tabel 1.4. maka dalam kultur patriarkhi terbukti tidak menghalangi upaya partai politik dalam mencapai target kebijakan. Keberhasilan ini telah membantah temuan yang mensinyalir sebab kegagalan dicapainya target kuota 30% karena sistem pencalonan internal partai tidak mendukung (2013). Oleh karena itu, jika seluruh partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 telah berhasil mencapai target kuota 30% ini artinya ada kemungkinan para pengurus partai politik telah memberikan dukungan terhadap proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu penelitian ini mengkaji proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2014 untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang membuat target kebijakan berhasil dicapai. Adapun fokus penelitian ini adalah pada bagaimana upaya partai politik sebagai pelaksana kebijakan dalam mencapai target kuota 30%. Tetapi kajian dalam penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya yang cenderung melihat

proses implementasi kebijakan sebagai proses politik. Penelitian ini meninjau proses implementasi kebijakan sebagai proses administratif.

1.2.Perumusan Masalah

Bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif dalam Pemilu Tahun 2014? Bagaimana partai politik mencapai target kuota 30% ?

1.3.Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah menganalisa dan menjelaskan 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.

1. Memperkaya kajian teoritik dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik, terutama dalam lingkup Studi Implementasi Kebijakan Publik, lebih khusus lagi yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan.
2. Selain itu diharapkan penelitian ini dapat memberikan informasi tentang proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif.
3. Memberikan kontribusi kepada partai politik Jember untuk menemu kenali berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif.

1.5. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini tentang 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 caleg.

1.5.2. Batasan Materi

Batasan materi akan memberikan kemudahan bagi peneliti dalam melakukan penelitian. Adapun materi yang dibahas adalah proses implementasi kebijakan keetrwakilan 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 bahawa 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 nomer telepon 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 nomer 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 II

TINJAUAN PUSTAKA

Bab II menguraikan tinjauan pustaka yang diuraikan melalui beberapa subbab yaitu subbab 2.1. membahas tentang *road map* penelitian terdahulu; uraian ini penting terutama untuk mengetahui, fokus penelitian yang telah dilakukan dalam tema yang sama dan hal baru yang menjadi fokus penelitian ini; selanjutnya subbab 2.2. membahas tentang paradigma administrasi dan kebijakan publik; suatu bahasan tentang perkembangan paradigma administrasi publik dan pemosisian studi kebijakan keterwakilan perempuan; subbab 2.3. membahas perkembangan studi implementasi kebijakan; diawali oleh uraian tentang studi implementasi kebijakan yang dirintis oleh Pressman dan Wildavsky pada tahun 1970-an hingga perkembangannya dewasa ini; subbab 2.4. membahas model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli untuk mempermudah menjelaskan jalannya proses implementasi kebijakan; subbab 2.5. membahas implementasi kebijakan sebagai suatu proses administrasi yang membutuhkan *policy delivery system* oleh para pelaksana kebijakan sebagai upaya agar berhasil mencapai target kebijakan. subbab 2.6. membahas hirarkhi kebijakan publik, dari kebijakan yang berlaku di tingkat pusat, hingga daerah; subbab 2.7. membahas tentang kebijakan keterwakilan perempuan yang diimplementasikan dalam Pemilu Tahun 2014; subbab 2.8. membahas tentang kerangka pemikiran yang berbasis pada fakta penelitian dan dikaitkan dengan teori sehingga menghasilkan kajian kritis atas teori tersebut..

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 dimana posisi penelitian disertai 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 respon maksimal terhadap kebijakan.. Klausul kebijakan pada waktu itu, hanya menyebutkan jumlah prosentase 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, (2013), 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.

Tetapi penelitian yang oleh Rahayu (2014), Purwanti (2015), Hillmann (2017), Kang (2018) menemukan bahwa implementasi kebijakan keterwakilan perempuan dalam kultur patriarkhi 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 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. Hasil penelitian Azizah mungkin ada benarnya. Karena partai politik pun cenderung selektif dalam merekrut perempuan. Jika perempuan tidak memiliki potensi terpilih maka jangan harap akan direkrut oleh partai politik. Tetapi penelitian Azizah ini menggunakan pendekatan politik dan mengesampingkan aspek administratif. Oleh karena itu, bagi peneliti aspek administratif pada saat kebijakan diimplementasikan merupakan peluang 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. Berdasarkan temuan Rahmatunnisa (2016) faktor-faktor di atas belum maksimal dilaksanakan oleh pemerintah sehingga dampaknya belum maksimal dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan. Tinjauan penelitian Rahmatunnisa

(2016) 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*”, Krook (2016) 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 No. 2.1.

Tabel 2.1. Road Map Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode	Perbedaan dengan penelitian disertasi 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 yang turut menentukan disamping regulasi yaitu aspek dinamika kepentingan <i>target groups</i> .
4.	Rahayu <i>et.al</i> (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 patriarkhi. 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)	“Affirmative Action dan Penguatan Partisipasi Politik Kaum Perempuan di Indonesia”	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 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 patriarkhi. 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.
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 disertasi 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 political representaion</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan keterwakilan perempuan perlu 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 Kukolowicks (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 <i>et.al</i> (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 yaitu dinamika target groups ketika mengimplementasi kebijakan.
13.	Braga, Michela & Scervini, Francesco (2015)	<i>"The Performance of Politicians, the Effect of Gender Quotas"</i> ,	Kualitatif	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.
14.	Mona Lena Krook (2016)	<i>"Contesting gender quotas: dynamics of resistance"</i>	Kualitatif	Implementasi kebijakan mengalami resistensi karena prinsip-prinsip politik dan praktik politik dalam konteks kuota berubah sangat lambat. Penelitian ini ada benarnya, tetapi Krook (2016) melupakan kemungkinan peran <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 ke tiga 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 ditambahkan 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 propinsi (DI Yogyakarta) dalam Pemilu Tahun 2009. Sedangkan penelitian ini diselenggarakan dalam konteks daerah (Kabupaten Jember) dalam kultur Pendhalungan.

2.2 . Paradigma Administrasi Publik dan Kebijakan Publik

Ilmu Administrasi Negara telah mengalami perkembangan sedemikian rupa. WW Wilson dengan karyanya yang berjudul “The Administration” telah menjadi ilmuwan pertama yang membukukan hasil pemikirannya dan diterbitkan pada tahun 1887. Tulisan WW Wilson mengilhami para ilmuwan dalam mengokohkan apa yang menjadi *focus* dan *locus* dari Ilmu Administrasi Negara/Publik. *Locus* menunjukkan tempat administrasi negara bekerja, sedangkan *focus* membahas tentang pokok bahasan (*content analysis*) dari Ilmu Administrasi Negara.

Pada tahun 1900-1970 seorang ilmuwan yaitu Nicholas Henry (1975) merumuskan dan membagi paradigma Ilmu Administrasi Negara yang berkembang pada kurun waktu 1900-1970 menjadi lima (5) yaitu (1) dikhotomi antara politik dan administrasi (1900-1926); (2) prinsip-prinsip administrasi (1927-1937); (3) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970); (4) Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), (5) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970).

Paradigma dikhotomi antara politik dan administrasi memiliki *focus* pada masalah-masalah organisasi, kepegawaian dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan. Sedangkan masalah pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi Ilmu Politik. Paradigma ini telah menempatkan lembaga legislatif berkedudukan lebih tinggi daripada para administrator negara. Fenomena ini menimbulkan perdebatan diantara para ilmuwan. Tetapi keadaan ini tidak berlangsung lama, pada tahun 1930-an para ilmuwan administrasi negara mulai memikirkan prinsip-prinsip umum agar para administrator dapat menjadi ahli dan cakap dalam pekerjaannya. Tentu saja jika para administrator mau mempelajari bagaimana cara menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Pada masa ini lahir paradigma baru yang disebut paradigma prinsip-prinsip administrasi.

Paradigma prinsip-prinsip administrasi memiliki *focus* pada administrasi negara khususnya pada prinsip-prinsip administrasi. Prinsip-prinsip ini dianggap akan bisa berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan di setiap lingkungan sosial budaya, sedang locusnya tidak masalah dalam paradigma ini. Salah satu

contoh dari prinsip-prinsip administrasi adalah POSDCRB (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*) yang diinisiasi oleh Lindall Urwick. Namun paradigma prinsip-prinsip administrasi ini mendapat kritikan dari para ilmuwan karena dianggap tidak konsisten dan tidak dapat berlaku universal. Berdasarkan kritikan-kritikan tersebut, para ilmuwan mengembangkan pemikiran baru dengan mengembalikan studi administrasi negara sebagai bagian dari Ilmu Politik. Dari sini muncul paradigma baru yang bernama “Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik”.

Paradigma “Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik”, ditandai oleh kembalinya studi administrasi negara ke dalam lingkungan Ilmu Politik. *Locus* paradigma ini adalah birokrasi pemerintahan, tetapi *focus*nya semakin berkurang. Meskipun Ilmu Administrasi Negara telah menjadi bagian Ilmu Politik, kedua bidang ilmu ini memiliki *locus* dan *focus* yang berbeda. Ilmu Politik berfokus pada masalah-masalah proses penyusunan kebijakan dan focus eksternalnya adalah kekuatan-kekuatan politik di luar birokrasi. Adapun *focus* Ilmu Administrasi Negara pada perumusan kebijakan yang berfokus dalam tubuh birokrasi dan kemudian membawanya pada sistem politik yang berlaku. Akibat dari perbedaan *focus* dan *locus* dari dua bidang ilmu ini, para ahli Ilmu Politik menganggap para ahli Ilmu Administrasi Negara sebagai warga kelas dua. Dimock & Koenig (Tjokroamidjojo, 1996) menyatakan bahwa tugas administrasi negara adalah membuat kebijakan, mengajukan perundang-undangan, memperjelas perundang-undangan, mewakili kelompok penekan, bertindak selaku kelompok penekan itu sendiri, dan dengan berbagai cara terlibat dalam tarik timbang antara partai politik”. Peranan administrasi negara dalam proses politik, khususnya dalam perumusan atau formulasi kebijakan publik tersebut juga amat ditekankan oleh para ilmuwan administrasi negara lainnya seperti oleh Hebert Simon Appleby, Felix Nigro, Harold Lasswell dan lain-lain. Sementara itu ilmuwan administrasi negara dari Indonesia antara lain seperti J. Wajong dan Arifin Abdurahman juga memberi dukungan pada para ilmuwan yang telah disebut di atas. Salah seorang ilmuwan yaitu, Wajong misalnya mengungkapkan bahwa:”Tugas utama administrasi negara ialah merencanakan administrasi

negara/memformulasikan kebijakan publik, dan kemudian melaksanakan dan menyelenggarakannya (Tjokroamidjojo, 1996).

Peranan administrasi negara dalam proses politik, khususnya dalam perumusan atau formulasi kebijakan publik tersebut juga amat ditekankan oleh para ilmuwan administrasi negara lainnya seperti oleh Hebert Simon Appleby, Felix Nigro, Harold Lasswell dan lain-lain. Sementara itu ilmuwan administrasi negara dari Indonesia yang memiliki peran besar antara lain seperti J. Wajong dan Arifin Abdurahman. Mereka memberikan dukungan pada para ilmuwan yang telah disebut di atas. Salah seorang ilmuwan yaitu, Wajong misalnya mengungkapkan bahwa: "Tugas utama administrasi negara ialah merencanakan administrasi negara/memformulasikan kebijakan publik, dan kemudian melaksanakan dan menyelenggarakannya (Tjokroamidjojo, 1996).

Selanjutnya pada tahun 1960 lahir paradigma "Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi". Paradigma "Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi" menekankan bahwa *focus* Ilmu Administrasi Negara pada teori organisasi dan Ilmu Manajemen. Perkembangan pada *focus* Ilmu Administrasi Negara, berpengaruh pada *locus* Ilmu Administrasi Negara yaitu pada Ilmu Administrasi Privat/Bisnis.

Perkembangan ini menginspirasi para ilmuwan Administrasi Negara untuk mengembangkan paradigma baru yaitu "Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara". *Locus* dari paradigma baru ini ada pada masalah dan kepentingan publik (*public affair and public interest*), sedang *focus*nya adalah teori organisasi, ilmu manajemen dan kebijakan publik. Pada masa ini, para ilmuwan tidak sepenuhnya berupaya mencari Ilmu Administrasi Negara yang murni, tetapi lebih mengarah pada Ilmu Pemerintahan, Politik Ekonomi, proses pembuatan kebijakan publik serta teknik manajemen yang berkaitan dengan birokrasi pemerintahan dan persoalan publik.

Diantara lima (5) paradigma Ilmu Administrasi Negara yang dikemukakan oleh Nicholas Henry, paradigma Ilmu Administrasi Negara sebagai bagian dari Ilmu Politik telah melahirkan kajian kebijakan publik. Dewasa ini kajian kebijakan publik mengalami perkembangan yang sangat pesat terutama dengan

masuknya teori ataupun metodologi Ilmu Sosial lainnya seperti digunakannya prinsip-prinsip Sosiologi, Psikologi dan lain-lain. Perkembangan ini telah menjadikan Ilmu Administrasi Negara sebagai studi yang multidisipliner.

Seiring dengan berkembangnya Ilmu Administrasi Negara sebagai studi yang multidisipliner, berkembang Denhardt & Denhardt (2009) telah mengembangkan paradigma Ilmu Administrasi menjadi tiga, yaitu Old Public Administration (OPA), New Public Administration (NPM) dan New Public Service (NPS). Paradigma *Old Public Administration* (OPA) merupakan kelanjutan dari paradigma klasik yang digagas oleh Nicholas Henry, sedangkan gagasan tentang New Public Manajemen (NPM) diadopsi dari pemikiran Osborne & Gaebler tentang pemerintahan kewirausahaan. Paradigma ke tiga yang dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt adalah New Public Service (NPS). Paradigma ini lahir seiring dengan menguatnya paham demokrasi. Paradigma NPS, memberikan penghargaan kepada masyarakat (publik) bukan karena kemampuannya dalam membeli dan membayar barang dan jasa sebagai *customer* ataupun *consumer* melainkan sebagai *citizen* yang menerima dan menggunakan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Masyarakat (Publik) juga memiliki hak dan kewajiban mematuhi peraturan perundang-undangan, membayar pajak, membela negara dan lain sebagainya. Adanya konsep ini telah membawa implikasi pada berubahnya perilaku aparat pemerintah dari *telling* (suka memberi perintah dan mendikte masyarakat) menjadi *listening* (mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat) dan dari *steering* (suka mengarahkan dan memaksa masyarakat) menjadi *servicing* (mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat). Pemosisian masyarakat (publik) sebagai *citizen* telah diikuti oleh berubahnya pengelolaan pemerintah dari berorientasi memajukan kepentingan bisnis (NPM) menjadi pemerintahan yang mengedepankan penegakan nilai-nilai demokratis (NPS). Seperti yang digagas oleh Denhardt & Denhardt: “*Government shouldn't be run like a business; it should like a democracy*” (2003). Berkembangnya paradigma NPS ditandai oleh berkembangnya nilai-nilai demokratis dalam masyarakat antara lain dengan penetapan berbagai kebijakan yang mendukung. Di Indonesia

diantaranya adalah melalui ditetapkan dan diimplementasikannya kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang dimuat dalam UU Pemilu No. 8/2012 dan PKPU No. 7/2013.

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 mempengaruhi output dan dampak yang relevan dengan kebijakan resmi dan kondusif secara politis.
- (4) Bagaimana kebijakan dievaluasi dan di formulasi 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 pelaksanaan 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.

Estafeta perkembangan studi implementasi kebijakan berlanjut dengan munculnya ilmuwan-ilmuwan baru yang tergabung dalam generasi ke tiga (1980-1985). Para ahli dalam generasi ini memberikan respon terhadap berbagai teori atau model yang sudah dikembangkan oleh generasi ke dua dengan cara mengaplikasikan kerangka kerja secara empiris. Beberapa ahli dan temuannya yang telah membawa pembaharuan 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 ke tiga memberikan suatu pengakuan bahwa hasil studi yang dilakukan oleh generasi ke dua telah memberikan sumbangan cukup berharga bagi studi implementasi kebijakan.
- (3) Kerangka kerja yang ditemukan oleh ilmuwan pada generasi ke tiga ketika diterapkan dalam beberapa program berhasil mencapai target tujuan yang telah ditetapkan.
- (4) Para ilmuwan generasi ke tiga berhasil mendapatkan pemahaman bahwa suatu program yang kecil dan sederhana dapat mengalami kegagalan ketika diimplementasikan (Lester dan Stewert, 2000).

Setelah generasi ke tiga lahir ilmuwan generasi ke empat. Berbeda dengan ilmuwan generasi pertama, ke dua dan ke tiga, ilmuwan generasi ke empat justru berusaha mensintesis konsep yang telah dikembangkan oleh ilmuwan dari ke tiga generasi tersebut. Salah seorang ilmuwan dari generasi ke empat yaitu Malcom L Goggin telah melakukan sintesa 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 respon aktor-aktor lokal dan non negara terhadap tekanan dari pembuat kebijakan. Oleh karena itu menurut Malcom L. Goggin proses implementasi kebijakan pada

hakekatnya mendeskripsikan konsensus antara preferensi para aktor negara dan non negara.

2.4. Model Implementasi Kebijakan

Studi implementasi kebijakan semakin berkembang pasca generasi ke empat. 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*, unsur-unsur dalam lingkungan yang dipengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan antara lain seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Model ke dua 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, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

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.

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

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..

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 karenanya, untuk lancarnya proses implementasi kebijakan struktur birokrasi dilengkapi *standar operation procedure* (SOP). Adanya SOP akan mempermudah jalannya proses implementasi yang dijalankan oleh para birokrat.

Model ke tiga 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) Perpadua 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 ke empat dikemukakan oleh Hoogerwerf (1978). Menurut Hoogerwerf (1978) 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 ke lima 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 (1983: 22). Perspektif Administrasi Publik dan Ilmu Politik, melihat bahwa proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu (1) karakteristik masalah, (2) karakteristik kebijakan dan (3) karakteristik lingkungan.

- (1) Faktor karakteristik masalah meliputi: (a) Tingkat kesulitan dari masalah yang akan diatasi. Tingkat kesulitan ini akan mempengaruhi 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:

- (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 sumberdaya 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

- (a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif mudah menerima program pembaharuan 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 mempengaruhi proses implementasi kebijakan, antara lain dengan melakukan intervensi terhadap program yang dilaksanakan ataupun dengan mempengaruhi para pelaksana kebijakan. Selanjutnya upaya ini bisa disampaikan kepada anggota legislatif.
- (d) Tingkat komitmen dan ketrampilan dari aparat dan implementer dalam mengimplementasikan kebijakan sehingga mencapai tujuan.

Model ke enam 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 :

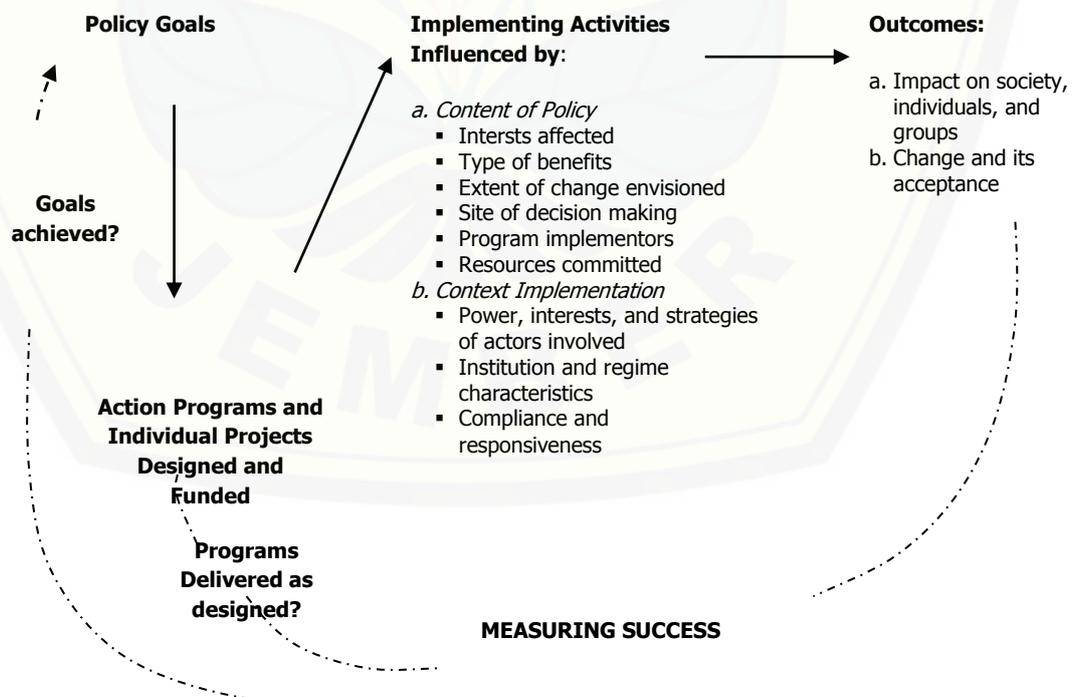
1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).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

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud :

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 1

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

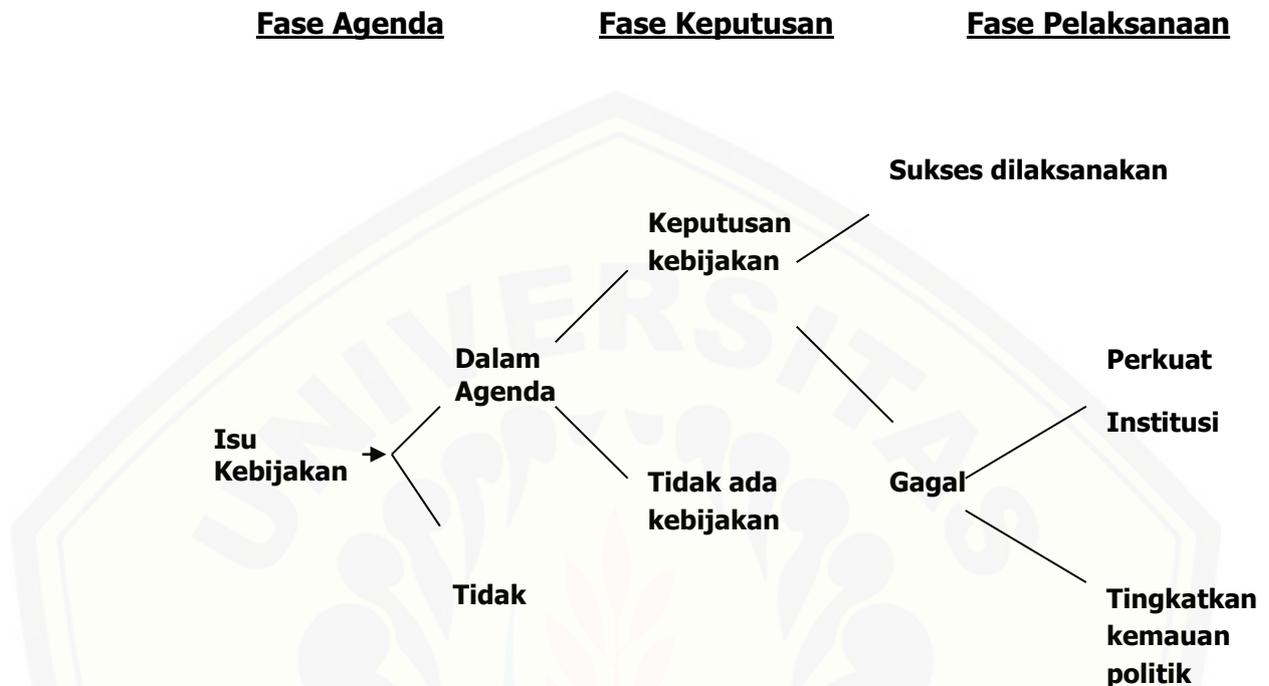


Pada model yang digagas oleh Grindle (1980) ini terlihat bahwa sebelum diimplementasikan tujuan kebijakan dijabarkan menjadi program aksi atau

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 ke tujuh, 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
Model Linier

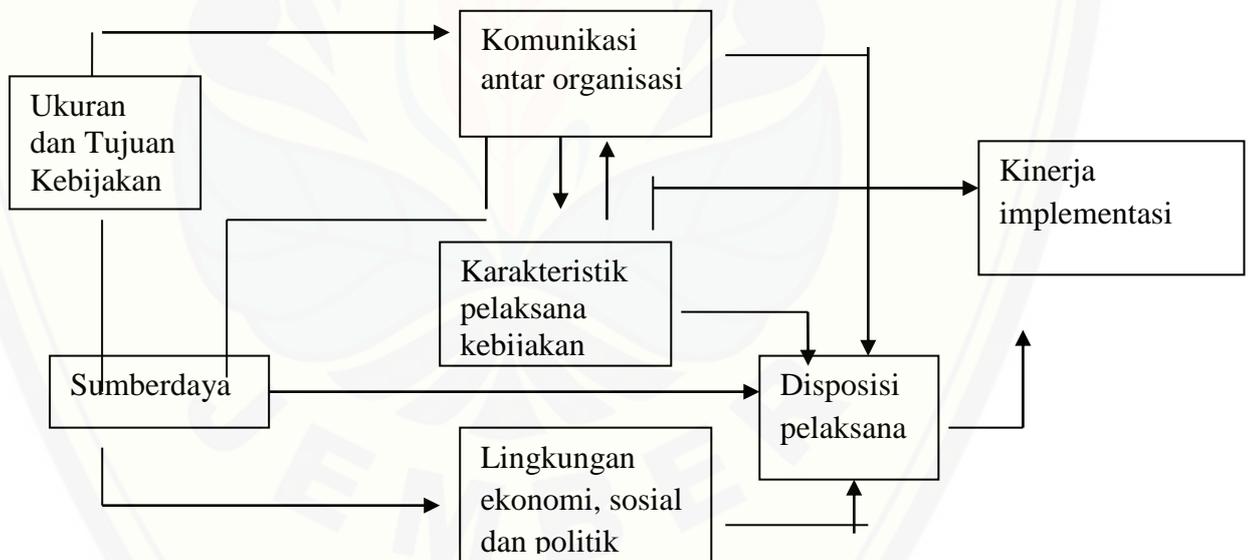


Model ke enam, Model Proses Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975:445-448) memiliki lima variabel yaitu (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi; (4) karakteristik agen pelaksana; (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik. Adapun uraian masing-masing variabel adalah sebagai berikut: (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 multiinterpretasi dan mudah memantik konflik diantara para pelaksana kebijakan. (2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non manusia (non-human resources). (3) Hubungan antar organisasi. Proses implementasi kebijakan berlangsung sangat kompleks sehingga membutuhkan dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.

(4) Karakteristik pelaksana kebijakan. Karakteristik pelaksana kebijakan meliputi struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam birokrasi, yang semuanya mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan. (5) Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Faktor ini mencakup sumberdaya sosial, politik dan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. (6) Disposisi implementer. Disposisi implementer mencakup tiga hal yang penting, yaitu (a) respon implementer terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahaman implementer terhadap kebijakan; (b) intensitas disposisi *implementer*, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementer.

Gambar 3

Model Proses Implementasi

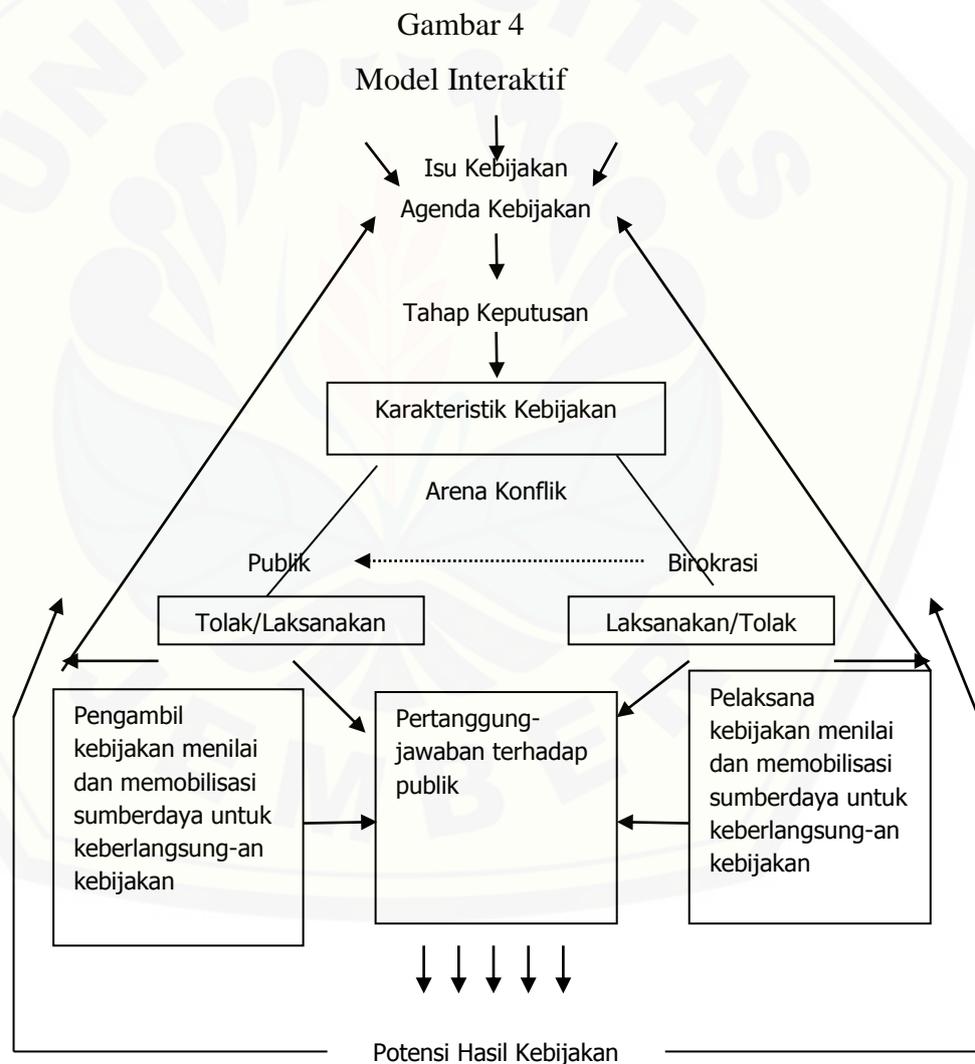


Sumber: Van Meter dan Horn, 1975:463

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 sumberdaya 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.

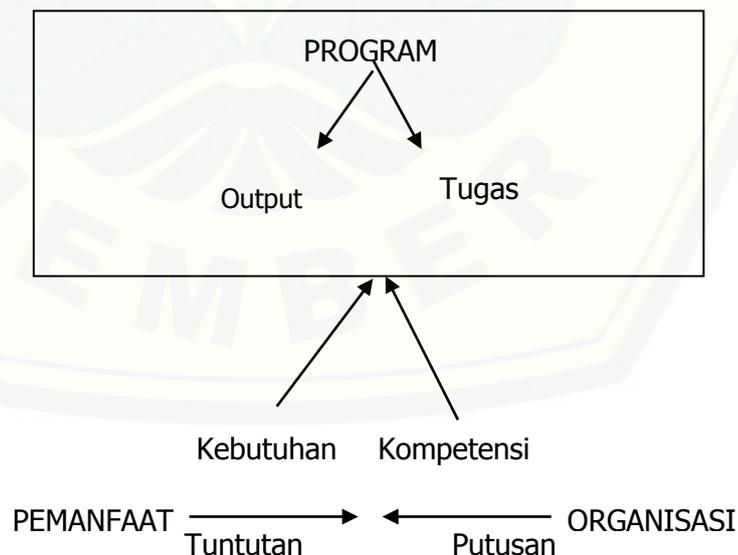


Sumber: Thomas Dey, 1981

Sementara itu model proses implementasi politik dan administrasi yang digagas oleh Grindle (Gambar 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 mempengaruhi 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 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.

Gambar 5
Model Kesesuaian



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

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.

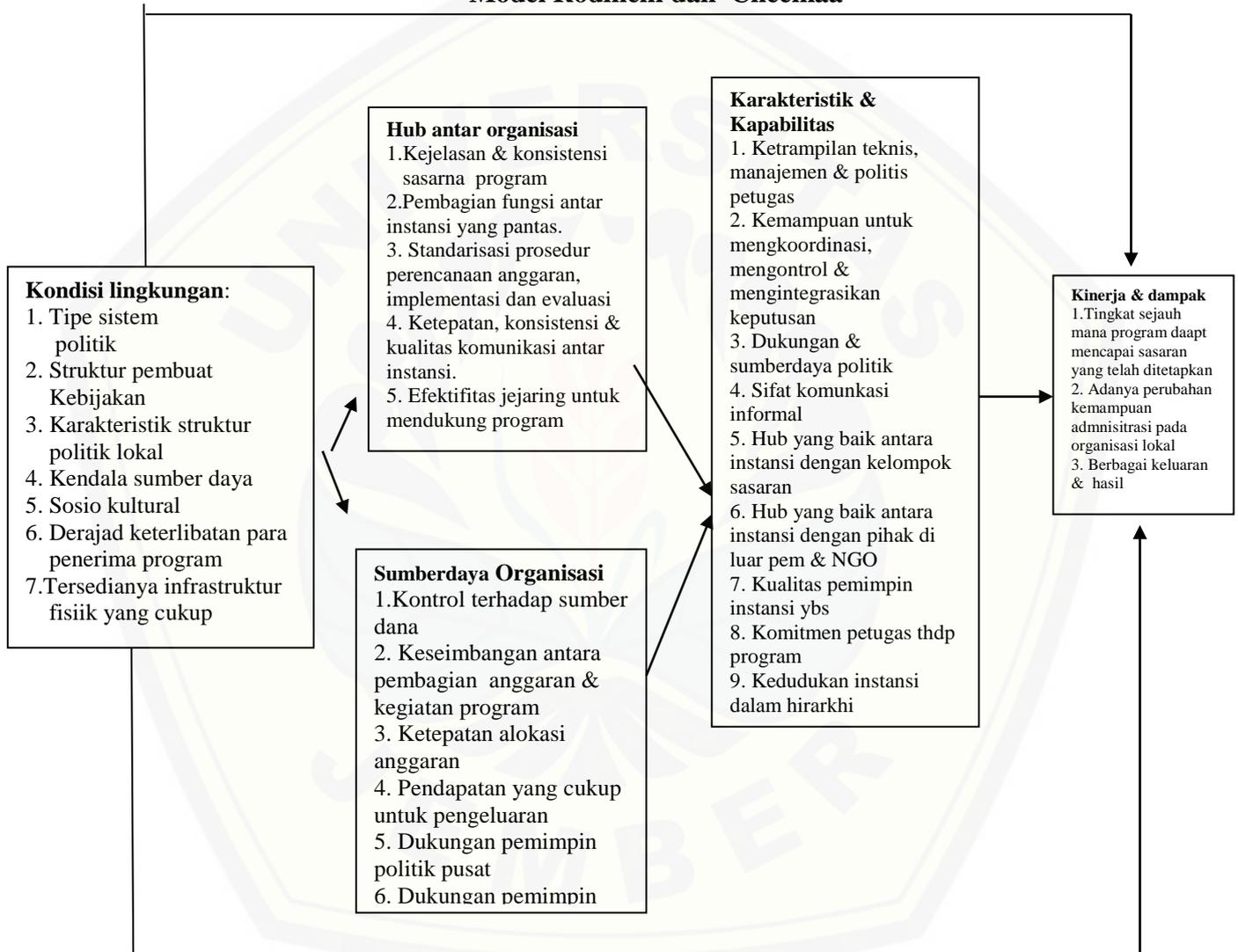
Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika *output* program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran jelas *outputnya* tidak 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 (4) faktor yang

mempengaruhi proses implementasi, yaitu: (1) kondisi lingkungan; (2) hubungan antar organisasi; (3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Gambar 6

Model Rodinelli dan Cheema

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

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 mempengaruhi keberhasilan implementasi

suatu program, yaitu: (1) logika kebijakan; (2) lingkungan tempat kebijakan diimplementasikan; dan (3) kemampuan implementer 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.

Faktor kedua yakni 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.

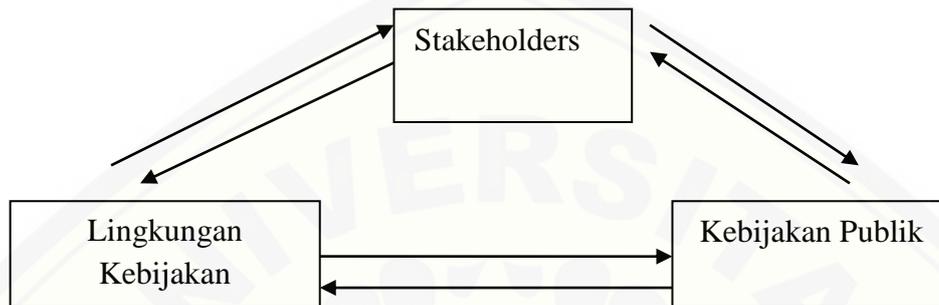
Faktor ketiga adalah kemampuan *implementer*. Keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan ketrampilan dari *implementer*. Tetapi keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh *implementer*. Bressers menyatakan keberhasilan suatu proses implementasi selain ditentukan oleh *implementer* juga ditentukan oleh *target groups*. *Implementer* 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 obyek dari kebijakan dan mewujudkan tujuan yang ingin dicapai (Bressers, 2000, 2001, 2002, 2007, 2013).

Tetapi konsep Bressers tentang pelaksana kebijakan yang meliputi *implementer* dan *target groups* ini diperluas oleh William Dunn. Menurut Dunn pelaksana kebijakan tidak hanya terbatas pada *implementer* dan *target groups*, artinya ada pula pihak-pihak lain yang turut berperan. Para pelaksana ini oleh Dunn diistilahkan dengan 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:

Gambar 7

Model Relasi Stakeholder-Lingkungan Kebijakan-Kebijakan Publik



(Sumber: Dunn, 1994:71)

Berdasarkan Gambar 7, Dunn menjelaskan tiga elemen kebijakan yang terdiri dari *stakeholders*, lingkungan kebijakan dan kebijakan publik saling berhubungan dan saling mempengaruhi. Konsep ini pada hemat peneliti kiranya tepat digunakan untuk menganalisis proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang menjadi fokus penelitian ini.

Pada konteks ini maka *stakeholders* kebijakan keterwakilan perempuan meliputi KPUD Kabupaten Jember sebagai implementer dan duabelas (12) partai politik sebagai *target groups* yang menjadi peserta pemilu tahun 2014.. Stakeholders lainnya adalah Bawaslu, Panwaslu di tingkat provinsi dan Panwaslu di tingkat Kabupaten/Kota dan khalayak masyarakat yang hakekatnya 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 *stakeholders* yang menentukan bagi 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 prosentase 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)

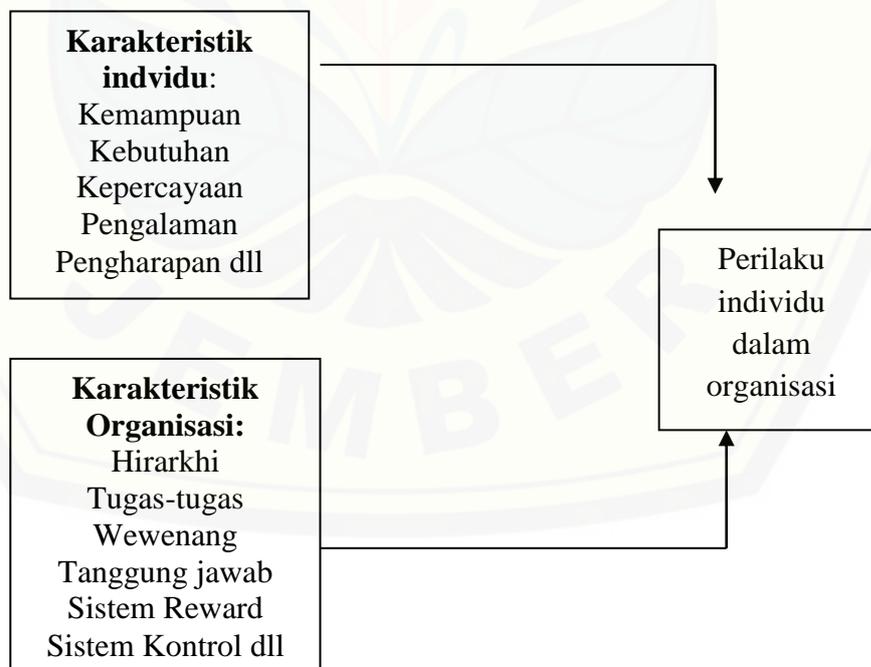
Peraturan perundangan juga memberikan kewenangan kepada pengurus partai politik di tingkat provinsi untuk menetapkan nama bakal calon dan nomer urut calon anggota DPRD Provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota untuk menetapkan nama bakal calon dan nomor urut calon anggota DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan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

Gambar 8

Model Umum Perilaku Individu dalam Organisasi



Sumber: Miftah Thoha, 2007: 35.

Gambar di atas merupakan model umum perilaku individu dalam organisasi. Gambar ini 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 hirarkhi, 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 mempengaruhi karakteristik individu dan karakteristik individu mempengaruhi 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 mempengaruhi 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 konsekwensi 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 konsekwensi 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 Publik sebagai Proses Administratif

Studi implementasi kebijakan telah menarik perhatian para ilmuwan. Sebagian ilmuwan memandang implementasi kebijakan sebagai proses administratif, diantaranya oleh Anderson (1978: 25) yang menyatakan: "*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 secara *top-down*, yang dilaksanakan oleh unit-unit administratif atau unit-unit birokratik (Sharkansky, 1975: 14; Ripley & Geace A Franklin, 1986:33) sebagai *implementing organization* yaitu birokrasi pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan (Smith dalm Quade, 1977: 261). Mereka memiliki peran sangat dominan khususnya dalam merumuskan hal-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). Suatu proses menurunkan kebijakan sehingga bisa dilaksanakan dan mencapai target yang diinginkan 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). Demikian McLaughlin:

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 mempengaruhi 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 dimensions of 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 ruh dari organisasi. Sebagai ruh 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 digaris bawahi 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 deskresinya (*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 elit 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 elit 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 motiviting aspiring candidates to run for nominantion 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 propinsi 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 DPRRI, DPR Provinsi dan DPR Kabupaten/Kota. Tetapi perbedaan level daerah pemilihan membawa konsekwensi 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. Hirarkhi Kebijakan Publik dan *Policy Delivery System*

Policy delivery system dalam konsep Grindle (1980) pada dasarnya menggambarkan bagaimana pelaksana kebijakan mencapai tujuan kebijakan. Upaya ini dilakukan dengan menterjemahkan kebijakan yang diimplementasikan menjadi kebijakan operasional hingga kebijakan bisa diimplementasikan dan mencapai target dengan mengkaitkan pada kedudukan kebijakan yang diimplementasikan. Upaya mengoperasionalkan kebijakan sebagaimana diistilahkan oleh Grindle dengan *policy delivery system* dilakukan dengan terlebih dahulu mencermati kedudukan dari kebijakan yang akan diimplementasikan. Dengan mengetahui kedudukan kebijakan yang diimplementasikan maka akan *policy delivery system* akan mudah dilakukan.

Pemerintah Indonesia pada tahun 2004 telah menetapkan Undang-undang No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang secara hirarkhi diatur sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Hirarkhi 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 hirarkhi 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 penjelas 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 pada level meso. Ini karena sumber dari ditetapkannya kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif berasal dari UUD Tahun 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%.

2.7. 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 mencapai 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 termarjinalkan 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 *afirmative 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 prosentase 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; *ketiga reserved seats*, agak berbeda dengan dua konsep sebelumnya. Konsep ini menjelaskan adanya jaminan memperoleh kursi di parlemen dalam jumlah atau prosentase 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). Sedangkan 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%, diantaranya 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 Jendral/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.
 - penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - 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).

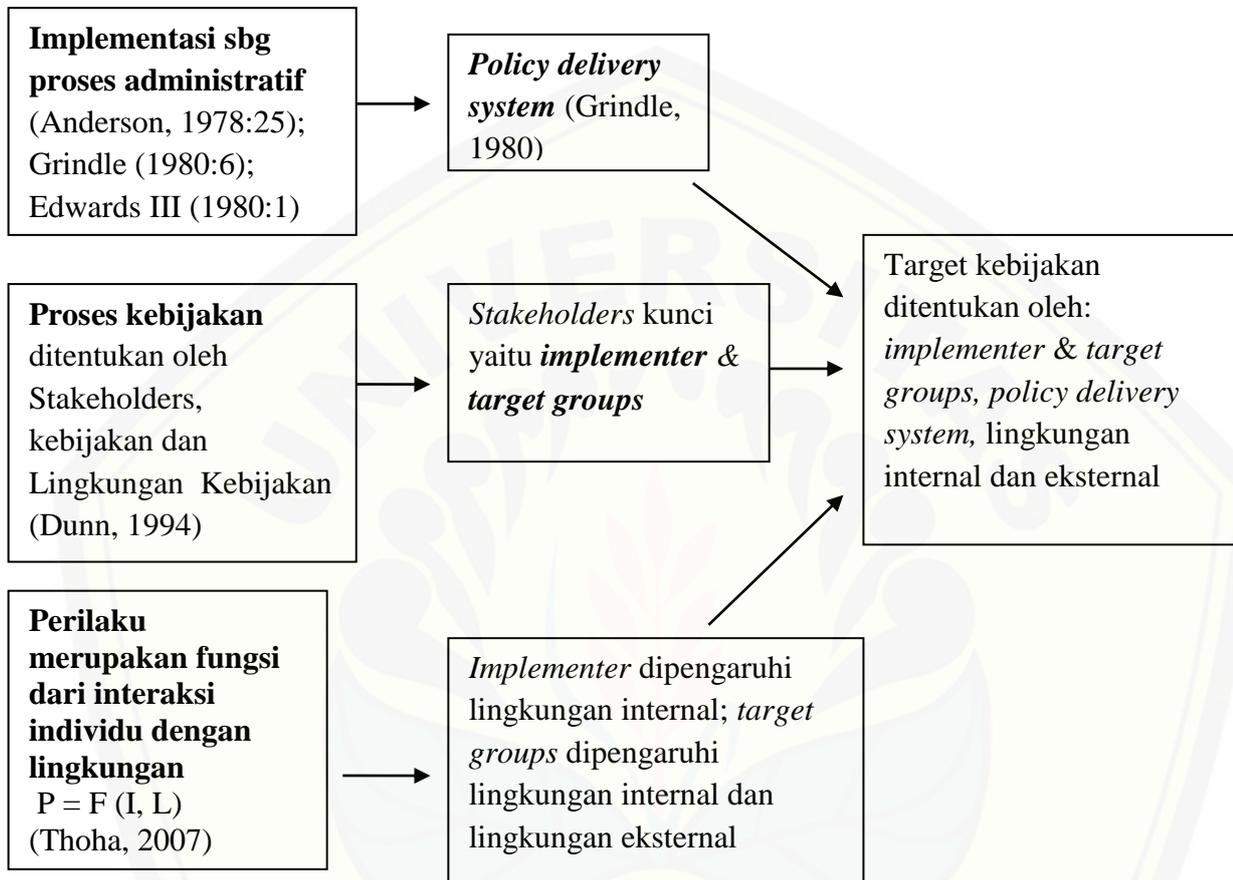
Berdasarkan Pasal 55 dan Pasal 59 UU Pemilu No.8/2012 dan Pasal 24 dan 27 PKPU No. 7/2013 maka setiap partai politik yang telah lolos menjadi peserta pemilu tahun 2014 wajib menyusun daftar bakal calon anggota legislatif perempuan sebanyak 30% di tiap-tiap daerah pemilihan. Kedua aturan perundangan ini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

2.8. 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:

Gambar 9

Gambar Model Kerangka Pemikiran



Sumber: Kompilasi beberapa teori yang digunakan untuk menganalisa fenomena lapangan

Keterangan gambar

Sebagai proses administratif, proses implementasi kebijakan 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 III

METODE PENELITIAN

Bab ini memuat metode penelitian yang peneliti gunakan untuk mencari jawaban atas pertanyaan penelitian. Bab ini terbagi dalam sembilan (9) sub bab yang meliputi: sub bab 3.1. menguraikan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini; sub bab 3.2. menguraikan subyek penelitian; sub bab 3.3. menguraikan lokasi penelitian; sub bab 3.4. menguraikan sumber data; sub bab 3.5. menguraikan teknik penentuan informan; sub bab 3.6. menguraikan teknik pengumpulan data yang digunakan; sub bab 3.7. menguraikan instrumen penelitian; sub bab 3.8. menguraikan teknik analisa data; sub bab 3.9. menguraikan metode menguji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini; 3.10. menguraikan tentang keterbatasan dalam penelitian ini. Keterbatasan yang bukan disengaja oleh peneliti melainkan terjadi tanpa direncanakan dan kehadirannya pun tidak bisa ditolak.

3.1. Jenis Penelitian

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

1. Subyektif. Realitas sosial bersifat subyektif 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 obyek yang ditelitinya.
2. Bersifat induktif. Peneliti berusaha menjelaskan realitas yang ditelitinya 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 diamatinya, sehingga peneliti dapat mengungkap *'insider knowledge'* dengan cara melakukan pengumpulan data dalam setting 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 teoritis 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. Subyek Penelitian

Subyek 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 fungsionaris dari dua belas (12) partai politik, para bakal caleg 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 se eks wilayah Karesidenan Besuki. Adapun data selengkapnya adalah 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	
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 sub bab 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 syoro/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 nomer 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/simpatikan 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 & 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. Selanjutnya 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 di wawancarai. 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 disertasi 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

- (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.

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 pemenangan pemilu
2.	Calm 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 fungsionaria 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). Ke sepuluh 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 KPUD 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 pemenangan pemilu dari partai politik yang bersangkutan. Meskipun ketika peneliti hubungi tidak seluruh tim/badan pemenangan pemilu bersedia untuk diwawancarai. Dari tujuh partai politik yang berhasil memenangkan kursi legislatif hanya dua anggota tim/badan pemenangan 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 isteri dari informan M yang menjadi ketua PKS. Isteri 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 nomer 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 Whatchap. Tetapi tidak ada respon. 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 peneliti. Oleh karena itu, peneliti menggunakan cara lain agar mendapatkan informasi yang meyakinkan. Cara yang peneliti 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 tahun 2009. Kajian di 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.

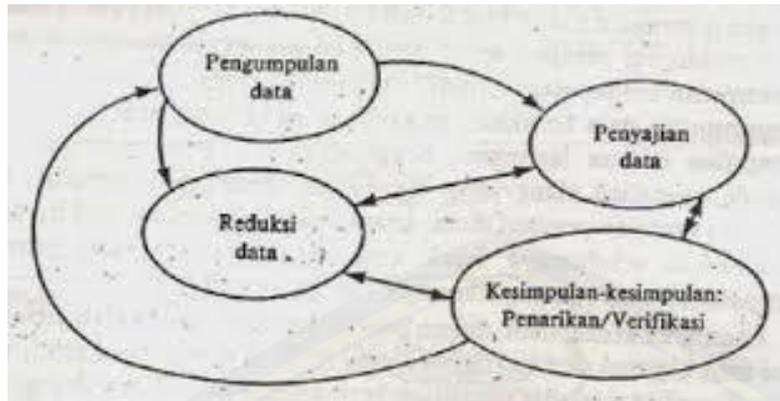
3.8. Teknik Analisis Data

Analisis data dan interpretasi teoritik 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 sedniri 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 katena 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, MB, Huberman, AM. 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 adalah sebagai berikut:



Gambar 10 Proses Analisa Penelitian

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

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 de brifing* 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 de brifing* ini peneliti tuangkan dalam draft laporan hasil penelitian. . Draft ini kemudian peneliti sampaikan kepada promotor dan co promotor untuk dikritisi. Selanjutnya berdasarkan draft inilah, promotor dan co promotor melakukan klarifikasi dengan peneliti. Proses ini berlangsung sub bab demi sub bab, 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, *pertama*, peneliti mendapatkan masukan tentang unit analisis dari penelitian yang harus diperjelas, *kedua* tentang konsistensi tiap-tiap bab dalam menggunakan pendekatan kualitatif, *ketiga* 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 sehinggadata 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 disertasi 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), *targetgroups* (yang terdiri fungsionaria dari dua belas partai politik), para caleg perempuan yang terpilih, beberapa orang caleg yang tidak terpilih dan para tim pemenangan 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* (KPUD 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 dimana 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 obyek dan subyek yang diteliti.

Adapun obyek penelitian adalah proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan di Kabupaten Jember. Sedangkan subyek penelitian adalah *stakeholders* kebijakan keterwakilan perempuan yaitu yang terdiri *implementer* dan *target groups*. Oleh karenanya informan terdiri dari *implementer* yaitu koisioner KPUD Kabupaten Jember yang memiliki kewenangan formal. Sedangkan subyek penelitian lainnya adalah *target groups* yaitu partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 dan menjadi sasaran kebijakan. Berdasar data ini maka subyek penelitian yang 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 nomer *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 diantaranya adalah kantor PPP selain tidak ada aktifitas juga sebagian areal perkantoran 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 nomer handphone beberapa nama anggota legislatif. Informasi ini menjadi modal bagi peneliti untuk menghubungi informan dan menanyakan kesediaan yang bersangkutan untuk diwawancarai.

Nomer *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 nomer *hand phone* (HP) beberapa anggota legislatif dan beberapa nomer *hand phone* (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 di wawancarai. 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 respon. 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 diantara partai-partai tersebut ada yang hanya diwakili oleh para anggota legislatifnya atau salah seorang tim suksesnya. Peneliti cukup beruntung karena diantara 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 wawancarai. Selain dari PKS ada dua (2) orang calon anggota legislatif tidak terpilih yang berhasil peneliti hubungi dan wawancarai 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 ke empat partai politik ini tidak menjawab WA/SMS dan telepon peneliti. Kondisi ini menjadikan penelitian ini mengalami keterbatasan khususnya dalam hal nara sumber. Data terkait implementasi kebijakan keetrawakilan 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, website 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 sempurna 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 disertasi ini.

Oleh karena itu, peneliti berusaha keras agar data yang peneliti peroleh bisa maksimal. Peneliti berusaha mendapatkan informan dari sumber yang berada dibalik 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 gerangan yang telah membantunya sehingga terpilih sebagai anggota legislatif.

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

BAB V

PROSES IMPLEMENTASI KEBIJAKAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI KABUPATEN JEMBER

Hasil proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif di Kabupaten Jember secara administratif merupakan syarat bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu. Berdasarkan aturan hukum yang berlaku, setiap partai politik harus mencapai target kuota 30% dan selanjutnya hasilnya diverifikasi oleh KPUD Kabupaten Jember. Oleh karena itu setiap partai politik berusaha keras agar bisa mewujudkan target kuota 30 % ini.

Bab ini akan menguraikan bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif yang dilakukan oleh dua pelaksana kebijakan yaitu KPUD Kabupaten Jember sebagai pelaksana kebijakan yang memiliki otoritas (*implementer*) dan partai politik sebagai kelompok sasaran kebijakan (*target groups*). Uraian dalam bab ini akan terbagi atas dua subbab, yaitu bab 5.1. tentang peran yang dilakukan oleh KPUD Kabupaten Jember terkait dengan proses implementasi kebijakan. Subbab ini dibagi lagi menjadi subsubbab 5.1.1. yang membahas tentang pemberlakuan sanksi; 5.1.2. tentang bimbingan teknis; dan 5.1.3. tentang verifikasi. Kemudian dilanjutkan dengan subbab 5.2. tentang peran partai politik. Subbab ini dibagi lagi menjadi subsubbab 5.2.1. yang membahas tentang proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif perempuan dan subsubbab 5.2.2. penempatan di daerah pemilihan dan pemberian nomer urut

5.1. Peran KPUD Kabupaten Jember

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 maka terkait dengan 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 Jendral/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.
 - penempatan sekurang-kurangnya 1 (satu) orang bakal calon perempuan dari setiap 3 (tiga) orang bakal calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf d.
 - 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, maka 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 maka 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 maka 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 di kumpulkan 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 maka 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 adalah 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
	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: Kalaidoskop 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 maka 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 maka 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, 10 Nopember 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. Konsekwensi yang harus ditanggung ternyata cukup berat bagi partai politik yang tidak bisa mencapai 30% di tiap dapil (Wawancara, 28 Oktober 2018).

Oleh karena itu, menjelang diselenggarakannya Pemilu Tahun 2014, partai politik menghadapi masalah yang cukup rumit. Ini yang melatar belakangi 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 (12) 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 disamping 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 prosentase 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 prosentase 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, 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 nomer yang sama (Wawancara, 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 hingga berkali-kali berdasarkan perkiraan jumlah calon anggota legislatif perempuan yang dimiliki oleh 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 memahaminya. Pemahaman ini menurut pendapat yang ikut memantapkan penyusunan daftar calon legislatif di tiap-tiap daerah pemilihan (Wawancara, 28 Oktober 2016).

Berdasarkan keterangan informan, maka 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 kuota 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. Selain itu 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, 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 di tempatkan 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 sesuai 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 maka pencalonannya langsung dibatalkan. Berikut pernyataan I :

”KPU cukup ketat dalam 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 dengan 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 pertama, calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik meninggal dunia, kedua, calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai politik menyatakan mengundurkan diri sebagai calon anggota legislatif, dan ketiga, karena ada tanggapan dari masyarakat yang menyatakan seorang calon anggota legislatif bermasalah (Kompas. Com, 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 administratif 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 dengan 22 Mei tahun 2013. Berdasarkan Surat Edaran (SE) Nomer 315/KPU/V/2013, partai politik diperbolehkan untuk melakukan perbaikan, penambahan, penyempurnaan maupun penggantian bakal calon anggota legislatif, termasuk merubah penempatan nomer urut bakal calon anggota legislatif ataupun 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 dua belas (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 On Line, 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 enam orang calon anggota legislatif yang berstatus DCS dari PPP, empat 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 (Antara News.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 maka dokumen tersebut dikembalikan kepada KPUD Kabupaten Jember untuk diverifikasi sekali lagi. Jika pada tahap verifikasi ulang ini semua dokumen pendukung telah memenuhi syarat maka 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 diantaranya adalah anggota Komisi II DPR RI. Pandangannya telah dikutip oleh Koran Sindonews .com, 10 April 2013, sebagai berikut:

“PKPU No.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” (Koran Sindonews.com, 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 maka 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 lainnya lagi 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% maka berkas yang belum lengkap akan dikembalikan kepada pengurus partai politik untuk dipenuhi. Seandainya partai politik tetap tidak bisa memenuhi kuota 30% maka 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.

Meskipun mendapatkan kritik, di sisi yang lain KPU mendapatkan dukungan dari aktifis perempuan, salah seorang diantaranya adalah Sjamsiah Achmad, yang menyatakan bahwa PKPU No.7/2013 akan membuka jalan bagi

meningkatnya partisipasi perempuan dalam politik ([http://www.shindonews.co/detile-18208-caleg perempuan- di balik-%E2%80%9D.html](http://www.shindonews.co/detile-18208-caleg_perempuan-di_balik-%E2%80%9D.html)). Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) sebuah organisasi massa perempuan juga memberikan dukungan terhadap keterwakilan perempuan (www.republika.co.id/beritapemilu/pemilu-berita-pemilu/14/04/03/n3fy-ratusan-perempuan-aksi-untuk-keterwakilanperempuan). Para aktifis 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 mengkampanyekan 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 satupun yang mencantumkan sanksi bagi partai politik yang tidak mencapai jumlah kuota 30%.

Jika dilakukan perhitungan maka 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 diantara 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 mudarnya 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, 25 Juli 2016).

Sebagaimana tampak dalam kutipan wawancara di atas maka 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 massapun 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. Penyelenggaraan bimbingan teknis ini meskipun baru

pertama kali diselenggarakan memiliki pengaruh yang cukup positif terhadap partai politik. Ini dibuktikan pasca mengikuti bimbingan teknis, partai politik tidak ada satupun yang terkena sanksi karena jumlah prosentase capaian di masing-masing partai politik melebihi yang ditentukan oleh peraturan.

Tabel No. 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 dua puluh dua (22) orang atau 44 %. Sedang yang paling kecil adalah PDIP yaitu sebanyak lima belas (15) orang (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 dengan klausul yang berisi sanksi tegas akan cenderung meningkatkan kepatuhan partai politik dalam mengimplementasikan kebijakan. Tetapi tingginya prosentase 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 dengan 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 pasfoto 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 di dasarkan 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) c. 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 maka 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 (12) partai politik yang telah dinyatakan lolos dari proses verifikasi administrasi dan faktual KPU. Dua belas partai politik tersebut antara lain yaitu: 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). Ke dua belas partai politik inilah yang mewujudkan kuota 30%.

Kedua belas (12) 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, 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 diantara peraturan baru tersebut adalah Peraturan KPU (PKPU) No 7/2013 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, 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 ditingkat provinsi dan kesepakatan-kesepakatan diantara 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 adalah sebagai berikut:

1. Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
2. Bertaqwa 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, dan
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 fotocopy 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 (lima) 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, dan 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 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup; dan
11. Surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan pada 1 (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-kesepakaatn 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 peaturan 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 dapil 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 maka 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 sebagai berikut:

“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” (Liputan 6.com, 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.

Di masing-masing 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 anggota 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 maka masyarakat akan menaruh rasa percaya yang tinggi terhadap dirinya. Oleh karena itu, jika tiga aspek ini melekat pada diri seorang bakal caleg maka 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. Ke enam 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 saja. 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: (1) popularitas bakal calon anggota legislatif; menduduki ranking pertama. Bagi bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini memiliki kemungkinan akan direkrut; (2) elektabilitas bakal calon anggota legislatif; merupakan ranking kedua. Bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria inipun memiliki peluang untuk direkrut; (3) 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; (4) 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; (5) pengalaman /rekamjejak/prestasi/kapabilitas bakal calon anggota legislatif, kriteria ini menjadi urutan ke lima. Apabila ranking pertama hingga kelima tidak terpenuhi maka pilihan partai politik akan tertuju pada bakal calon anggota legislatif yang memiliki kriteria ini, (6) tim sukses bakal calon anggota legislatif, kriteria ini menduduki ranking ke enam. Apabila ranking pertama hingga ke lima tidak ada yang terpenuhi, maka 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 diantara para pengurus DPD Partai politik tidak sampai menjadi peraturan partai. Seluruh partai politik pada umumnya menempuh pedoman yang sama dalam membuat kesepakatan-kesepakatan diantara 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 diantara 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, 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. Adapun gambaran proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif yang dilakukan partai politik sebagai berikut:

Tabel 5.3. Kebijakan Internal Partai Politik, Sasaran an 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 professional	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/PDI P/III/2013	Bakal caleg berasal dari kader dan non kader dengan scoring kader lebih besar, Berjenjang namun keputusan akhir ada di tangan ketua umum	Scoring 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)
Gerindra	AD/ART	Kader dan simpatisan	Pengurus
Demokrat	Juklak PD No.04/Juklak/DPP.PD/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 scoring 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 caleg 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 beraktifitas 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 praktiknya aktifitas 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 inipun 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 distruktur 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 *fundraising*.

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 (<https://www.kompasiana.com/> diakses tanggal 7 Desember 2017, jam 10.00). Namun karena PAN didirikan oleh Amien Rais yang dikenal sebagai kader Muhammadiyah maka muncul konotasi bahwa Muhammadiyah beserta seluruh organisasi afiliasinya mendukung PAN.

Selain dari organisasi sayap partai, dan organisasi pendiri ataupun 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 prosentase 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, partai 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 infoman 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 perbedaan perlakuan terhadap para kadernya baik bagi kader perempuan ataupun 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 adalah untuk membentuk kualitas perempuan sebagai pribadi, perempuan sebagai ibu dan perempuan sebagai bagian dari masyarakat dan 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 diantara 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 nomer urut berdasarkan potensi elektabilitasnya. Mereka tidak diperkenankan memilih daerah pemilihan ataupun nomer urut sendiri. Kebijakan dalam menentukan daerah pemilihan dan nomer urut berada di tangan tim pemenangan pemilu, pengurus dan dewan syariah. Sebaliknya, jika ada kader PKS yang tidak terpilih dalam pemilu internal tidak akan diikuti 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/simpatian. Non kader/simpatian bukan anggota partai secara resmi namun mereka bersimpati dengan visi/misi dan tujuan partai politik. Bahkan ada kala mereka mengenal pengurus partai politik secara dekat. Calon bakal calon anggota legislatif dari unsur non kader inipun 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 diantara pengurus partai politik di tingkat DPD/DPC. Salah satunya telah dipraktikkan oleh PDIP. Kesepakatan diantara pengurus PDIP adalah dengan memerankan para ketua anak cabang yang terdekat dengan daerah pemilihan yang belum memenuhi kuota 30%. Keputusan ini di latar belakang oleh pertimbangan, pengurus anak cabang terdekatlah yang paling memahami siapa diantara 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 ataukah tidak. Oleh karena itu, sasaran awal adalah orang-orang yang telah dikenalnya secara dekat. Karena sudah kenal, maka *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 & 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 resiko 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 aktifis perempuan. Seorang informan berinisial A memberikan keterangan: “Ada beberapa partai politik yang berupaya melakukan pendekatan kepada aktifis Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) antara lain: Partai Nasdem, PPP, Partai Golkar. Tapi yang tertarik bergabung hanya beberapa teman. Sebagian besar menolak direkrut” (Wawancara, tanggal 3 Agustus 2017).

Selain para aktifis 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 adalah 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 oleh Partai Nasdem. Saya berbicara dengan orang-orang dekat saya. Apa mereka mau mendukung? Jika mereka mendukung tawaran ini saya terima. Ternyata mereka mau mendukung saya. 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 disandangnya adalah menjadi pengasuh pondok pesantren Miftahul Ulum (NU On Line, 30 Agustus 2014).

Orang-orang terdekat Nyai JW tidak berkeberatan terhadap keputusan Nyai JW untuk menjadi bakal calon anggota legislatif Partai Nasdem. Seiring dengan kesediaan Nyai JW menjadi bakal calon anggota legislatif, Partai Nasdem kemudian membuat kebijakan penempatan dan nomer urut bagi Nyai JW. Nyai JW ditempatkan di daerah pemilihan yang terdekat dengan tempat tinggalnya. Berikut keterangan Nyai JW:

“Saya tidak 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 nomer 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 tersebut. Tujuannya tentu saja adalah agar yang bersangkutan bisa mendapatkan banyak dukungan“(Wawancara, 28 Oktober 2016).

Selain Nyai JW, Partai Nasdem berhasil merekrut bakal calon anggota legislatif berinisial WI. Sama seperti Nyai JW, WI adalah tokoh simpul masyarakat. Kedudukan WI adalah menjadi 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 yaitu meliputi simpul masyarakat yang berasal dari organisasi yang menjadi pendiri/pedukung partai politik lain yang tidak sehaluan dengan partai politik. Contohnya adalah 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 adalah 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. 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 Partai Demokrat (Wawancara, 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 maka 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 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 adalah 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 beresiko. 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 siapapun 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 . Itupun karena diajak oleh teman saya yang jadi pengurus partai. Karena tidak paham. Saya tidak bertanya apapun pada teman saya kenapa saya di nomer tiga, terus mengapa di dapil 1. Saya sejatinya tidak faham. Tapi mungkin saja sudah menjadi kebijakan partai (Wawancara, 10 Nopember 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 apapun yang menjadi keputusan partai politik. Hampir seluruh pendatang baru yang diusung oleh partai politik tidak menolak terhadap kebijakan partai politik. Seorang informan berinisial El yang pada pemilu tahun 2014 baru pertama kali menjadi bakal calon anggota legislatif menyatakan:

“Saya baru pertama kali menjadi bakal calon anggota legislatif. Itupun karena diajak oleh teman saya yang jadi pengurus partai. Karena tidak paham. Saya tidak bertanya apapun pada teman saya kenapa saya di nomer tiga, terus mengapa di daerah pemilihan 1,” (Wawancara, 10 Nopember 2016).

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 apapun kebijakan partai politik. Kepada para pendatang baru ini partai politik cenderung otoritatif. Para pendatang barupun 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 pemenangan pemilu, pengurus, dewan syuro/syariah. Selain itu 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 maka bakal calon anggota legislatif partai politik berasal dari unsur kader dan non kader/simpatian. Unsur kader berasal dari dua kelompok, yaitu (1) lingkaran pertama yang berasal dari para perempuan yang secara formal menjadi aktifis organisasi sayap ataupun organisasi masyarakat yang berafiliasi pada partai politik. Mereka mendapatkan binaan langsung dari para pengurus partai politik. Sedangkan (2) 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/simpatian terdiri dari

para perempuan yang menjadi tokoh simpul masyarakat, aktifis perempuan dan para perempuan yang berada dalam jaringan pengurus, para pendatang baru dan bakal calon anggota legislatif yang berasal dari luar jaringan pengurus.

5.2.2. Penempatan pada Daerah Pemilihan dan Pemberian Nomer Urut

Setelah proses rekrutmen bakal calon anggota legislatif berhasil dilaksanakan langkah berikutnya yang ditempuh oleh partai politik adalah menempatkan para bakal calon anggota legislatif tersebut pada daerah pemilihan tertentu dan memberinya nomer 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 ataukah tidak.

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

Fase ini sangat penting. Tim pemenangan pemilu membuat penilaian (score) untuk masing-masing dan berdasarkan score itulah bakal calon anggota legislatif akan ditempatkan dan diberi nomer 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 nomer urut adalah mengetahui potensi yang dimiliki oleh bakal calon anggota legislatif tersebut. Bakal calon anggota legislatif yang berhasil direkrut partai politik menurut keterangan tim pemenangan 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 nomer urut. Tim pemenangan pemilu dan para pengurus partai politik merasakan fase ini sebagai fase yang sangat sulit. Kebijakan penempatan pada daerah pemilihan dan pemberian nomer 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 nomer urut. Dari peringkat yang diperoleh para bakal caleg inilah, partai politik mengetahui siapa yang akan ditempatkan dimana dan pada nomer 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 mencontregnya 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 (*priviledge*) bagi setiap pengurus yang maju menjadi bakal calon anggota legislatif untuk memilih daerah pemilihan dan nomer 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 di tempatkan 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 nomer urut, hak ini saya manfaatkan sebaik-baiknya” (Wawancara, 16 Agustus 2015)

Kebijakan memberikan *priviledge* 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 kala kebijakan berbuah pada munculnya konflik. Berdasarkan pengalaman Partai Demokrat, kebijakan yang memberi *priviledge* pada pengurus untuk memilih daerah pemilihan dan nomer 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 sebagai berikut:

Melakukan rekrutmen kemudian mengatur penempatan dan memberi nomer urut bukan perkara mudah. Saya harus menjaga perasaan para *incumbent* terutama apabila dia harus dipindah dari dapil yang pernah dimenangkannya. Pada pemilu tahun 2014 Ketua Partai Demokrat, 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 adadi 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, 28 Oktober 2016).

Informan R menyampaikan bahwa dirinya pernah menghadapi permasalahan yang cukup sulit karena menghadapi dua kader yang menginginkan daerah pemilihan dan nomer 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 *priviledge* 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 caleg 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 nomer yang sama sudah ditempati oleh ketua Partai Demokrat. Mundurnya LS dari Partai Demokrat adalah eksekusi dari kebijakan memberi *privilege* bagi pengurus partai politik yang maju menjadi bakal calon anggota legislatif.

Kedua, kebijakan penempatan dan pemberian nomer 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 terekrut dengan tim pemenangan pemilu dan pengurus. Ada dua partai politik yang menempuh pola ini yaitu PAN dan Partai Nasdem. Untuk keperluan menjelaskannya maka dalam sub bab 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*, maka LN memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang kuat. Ini tampak ketika LN melakukan

negosiasi pada pengurus PAN agar ditempatkan di daerah pemilihan yang pernah dimenangnya pada pemilu tahun 2009 dan ditempatkan pada nomer 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 (9) 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 nomer terakhir adalah 9 yang saya pilih” (Wawancara, 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 nomer 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 nomer 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 pemenang 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 nomer 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, 28 Oktober 2016).

Bakal calon anggota legislatif yang berasal dari kader namun belum memiliki pengalaman penempatan daerah pemilihan dan pemberian nomer diatur oleh tim pemenang pemilu. Mereka umumnya menerima tanpa *reserve* keputusan apapun 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 dan nomer 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 ke tiga. 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 nomer urutnya sudah ditentukan sejak awal penyusunan daftar bakal calon anggota legislatif.

Ke empat, 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 adalah 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 pemenangan 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 nomer urut yang diputuskan berdasarkan musyawarah ini. Tetapi tim pemenangan 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.

Ke lima, kebijakan penempatan para bakal calon anggota legislatif yang disusun berdasarkan perhitungan rasional yang dilakukan oleh tim pemenangan 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 maka kebijakan yang ditempuh PKB adalah 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 ridlo dari Allah.

Dari paparan dalam subbab ini dapat dirumuskan bahwa kebijakan penempatan di daerah pemilihan dan pemberian nomer 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.

Preposisi Minor 3: *Implementer* mengimplementasikan kebijakan secara independen, sedangkan *target groups* mengimplementasikan kebijakan dan mencapai target kebijakan melalui negosiasi dan kompromi.

5.3. Preposisi Penelitian

Abstraksi hasil penelitian telah melahirkan rumusan preposisi dalam bentuk minor dan mayor. Adapun preposisi dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel 5.5. Rumusan Preposisi Minor dan Mayor

No	Proposisi Minor	Proposisi Mayor
1.	Proses implementasi kebijakan dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah operasional	Proses implementasi kebijakan dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah operasional dan dilaksanakan oleh <i>stakeholders</i> penentu yang terdiri dari <i>implementer</i> secara independen dan <i>target groups</i> melalui negosiasi dan kompromi
2.	<i>Stakeholders</i> yang menentukan dicapainya target kebijakan adalah <i>implementer</i> dan <i>target groups</i>	
3.	<i>Implementer</i> mengimplementasikan kebijakan secara independen, sedangkan <i>target groups</i> mencapai target kebijakan melalui negosiasi dan kompromi	

Sumber: Hasil penelitian yang diolah.

Tabel 5.5. memberikan gambaran abstraksi dari temuan penelitian yang dirumuskan menjadi preposisi minor dan mayor. Preposisi minor yang diabstraksikan menjadi preposisi mayor. Preposisi mayor ini memiliki implikasi pada kemungkinan lahirnya *theoretical finding* dari penelitian ini.

Secara teoritis kebijakan yang diimplementasikan membutuhkan proses *policy delivery system* (Grindle, 1980). *Policy delivery system* adalah proses menurunkan kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan hingga menjadi kebijakan operasional yang telah diatur oleh peraturan perundangan yang berlaku.

Implementasi kebijakan dilakukan oleh *stakeholders* yang menjadi penentu atau kunci keberhasilan dicapainya tujuan kebijakan yaitu yang terdiri dari *implementer* yang mengimplementasikan kebijakan secara independen. Implementer secara administratif hanya mengandalkan pada aturan perundangan yang berlaku. Itulah sebabnya, selama proses implementasi dan menjalankan kewenangan melakukan verifikasi dokumen para bakal calon anggota legislatif, implementer tidak bisa diintervensi oleh *target groups* ataupun institusi lainnya.

Sedangkan *target groups* dalam melaksanakan proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal adalah lingkungan yang berasal dari dalam institusi pelaksana kebijakan itu sendiri. Lingkungan internal berwujud aturan-aturan yang berlaku internal dan tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi. Sedangkan lingkungan eksternal merupakan lingkungan yang berasal dari luar institusi pelaksana kebijakan. Lingkungan eksternal yang mempengaruhi *target groups*, berasal dari para bakal calon anggota legislatif yang memiliki *bargaining power* kuat. Mereka mempengaruhi keputusan *target groups* pada saat menetapkan penempatan pada daerah pemilihan dan memberi nomor urut. Pada fase tersebut terjadi proses negosiasi dan kompromi antara *target groups* dan para bakal calon anggota legislatif yang memiliki *bargaining power* kuat hingga terpenuhi target kuota 30% di seluruh daerah pemilihan.

BAB VI

KESIMPULAN

Penelitian yang berjudul “Implementasi Kebijakan Keterwakilan Perempuan sebagai Calon Anggota Legislatif di Kabupaten Jember dalam Pemilu tahun 2014” dilatar belakangi oleh fenomena keberhasilan dua belas (12) partai politik yang menjadi peserta Pemilu Tahun 2014 dalam mencapai kuota 30%. Padahal pada dua periode pemilu sebelumnya, kejadian semacam ini tidak pernah terjadi. Oleh karena itu penelitian ini bermaksud menjelaskan dan menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan keterwakilan perempuan sebagai calon anggota legislatif pada Pemilu Tahun 2014 di Kabupaten Jember yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan.

6.1. 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 koordinasi 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 (1) Verifikasi terhadap dokumen bakal calon anggota legislatif yang didaftarkan oleh partai politik, (2) Mengembalikan dokumen bakal calon anggota legislatif yang tidak memenuhi syarat kepada partai politik unruk disempurnakan, (3) Menerima perbaikan

dokumen dari partai politik, (4) Menyatakan bakal calon sebagai DCS (Daftar Calon Sementara), (5) Mengumumkan data DCS di media massa baik cetak maupun elektronik yang ada di Kabupaten Jember, (6) Menyatakan DCS menjadi Daftar Calon Tetap (DCT).

Sedangkan proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh partai politik melalui beberapa tahapan sebagai berikut: (1) memberikan pengumuman kepada publik terkait dengan dibukanya kesempatan untuk mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota legislatif, (2) menerima pendaftaran, menseleksi dan merekrut para bakal calon anggota legislatif sesuai kriteria yang telah ditetapkan, (3) menempatkan pada suatu daerah pemilihan dan memberi nomer urut serta menyusunnya menjadi suatu daftar bakal calon anggota legislatif, (4) menyerahkan dokumen daftar bakal calon anggota legislatif kepada KPUD Kabupaten Jember, (5) memperbaiki dokumen bakal calon anggota legislatif yang masih belum lengkap, (6) mengembalikan dokumen yang telah disempurnakan, (7) 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 dan 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, maka kekurangan tersebut diatasi dengan merekrut unsur non kader/simpatisan 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 dari dua kelompok, yaitu (1) lingkaran pertama yang berasal dari para perempuan yang secara formal menjadi aktifis organisasi sayap ataupun

organisasi masyarakat yang berafiliasi pada partai politik. Sedangkan (2) lingkaran kedua berasal dari para anggota keluarga pengurus baik tingkat DPD/DPC hingga Ranting/Anak Cabang.

Selanjutnya bakal calon anggota legislatif yang berhasil direkrut oleh partai politik memiliki karakteristik: (1) *bargaining power* kuat yaitu terdiri dari 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; dan (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 nomer urut para bakal calon anggota legislatif. *Pertama*, memberikan hak istimewa (*priviledge*) bagi setiap bakal calon anggota legislatif yang memiliki *bargaining power* seperti para pengurus *incumbent*, tokoh simpul masyarakat untuk memilih daerah pemilihan dan nomer urut. *Kedua*, menentukan penempatan dan nomer 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 nomer 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 oleh 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 pencalegannya 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, empat 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 maka 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 maka partai politik yang bersangkutan dinyatakan telah lolos dari verifikasi administratif. Keputusan yang dibuat oleh KPUD Kabupaten Jember tanpa melalui proses negosiasi ataupun kompromi dengan partai politik.

6.2. 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 dan *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* melalui negosiasi dan kompromi. Berdasarkan temuan ini, maka implementasi kebijakan tidak selalu bersifat statis - mekanistik, melainkan dimungkinkan berubah menjadi dinamis - realistik tergantung pada pengaruh domain kebijakan.

6.3. 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

karenanya, 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 Cendikia Utama
- Anderson, James E, 1979, *Public Policy Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Anderson, JE, 2003, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton, Mifflin Company.
- Angin, Ria, 2009, *Marketing politik caleg perempuan dalam pemilu, Laporan Penelitian tidak diterbitkan*, Jember: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jember.
- Ann Philips, *The Politics of Pesence, The Political Representation of Gender, Ethnicity and Race*, 1995, Oxford Clarendon Press.
- _____, 2000, *Engendering Democracy*, Polity Press.
- Anshor, Maria Ulfah, *Nalar Politik Perempuan Pesantren*, 2006, 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, *Strategi Pencapaian Kuota 30 % Calon Legislatif Perempuan pada Pemilu 2009*, 2009, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Azizah, Nur, “Implementasi Kuota Perempuan di Parlemen: Pengalaman di Beberapa Negara”, dalam Subkhi Ridho (ed), *Perempuan, Agama dan Demokrasi*, 2007, Yogyakarta: LSIP.
- 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, Mass: 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. ed, 2003, *Public Management and Public Governance*, 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, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 2007, Jakarta: Gramedia.
- BW, Hogwood & B. G, Peters, 1985, *The Pathology of Public Policy*, London: Oxford University Press
- Clayton, D. Susan & Crosby, J Faye, *Justice, Gender and Affirmative Action*, 1994, The University of Michigan University.
- Child (eds), 2012, *Political Representation, The Oxford Handbook of Gender and Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Dunn, William N (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dey, Thomas (1972), *Understanding Public Policy*, Englewood Clifft, NJ: Prentice Hall at 2.
- _____, 1980, *Implementing Public Policy*, 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
- Etinne, Julien, 2010, *The Impact of Regulatory Policy on Individual Behaviour: A GoalFraming Theory Approach*, UK: The Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economic and Political Science.
- Faqih, Mansour, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, 2005, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Farazmand, A. Ed, 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.
- Geertz, Clifford, 1973, *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, HarperCollins Publishers.
- Gigerenzer, G & Selton, R, 2001, *Rethinking rationality*. In G. Gigerenzer & R. Selton (Eds), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Goffman, Erving, 1959, *The Presentation of Self in Every Day Life*, NY: Doubleday Anchor: 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: AddisonWesly
- 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.
- Honig, Meredith I, 2006, *Complexity and Policy Implementation*, Albany: State University of New York Press.
- Hophmayer-Tokich, Sharon, *Interaction Processes Between Key Actors – 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).
- Hood, C.C, 1976, *The Limits of Administration*, London: John Wiley & Sons.
- Howlet, Michael & Ramesh, M (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press.
- Ingram, Helen; Scheider, Anne L., deLeon, Peter; Social Construction and Policy Design, dalam Paul A Sabatier, 2007, *Theories of The Policy Process*, WestviewPress, www.westviewpress.com
- Herzenjak, Majda, 2006, *The meaning of Gender/s: the Political Dimensions of Gender in Policy Practice*, Fukooka: Paper to be delivered at the IPSA World Congress.
- 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.
- 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*, UNS.
- Kawima, E, dkk; 2009, *Kalaeidoskop Pemilu Kabupaten Jember*, Pemilu 2009 dalam Angka, Jember: KPU Kabupaten Jember.
- Komaruddin, 2003, *Partai Islam di Pentas Reformasi-Refleksi Pemilu 1999 untuk Pemilu 2004*, Jakarta: Visi Publishing.
- Korten, David C, 1988, "Penyusunan Program Pembangunan Pedesaan: Pendekatan Proses Belajar" dalam Korten, David C, 1988, *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan* (terjemahan), Jakarta: Yayasan Obor, hal. 234-257.
- King, CS & Stivers, C, 1998, *Government is us: public administration in an anti-government era*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Lasswell, Harold, D, 1971, *A Pre-View of Policy S*, NY: American Elsevier
- LBH APIK, *Pembakuan Peran dalam Kebijakan-kebijakan di Indonesia*, 2010, Jakarta: YLBH APIK).
- Lester, James, 2000, et. all, *Public Policy, An Evolutionary Approach*, Thomson, Wadsworth.
- Levy, Caren, 1999, *The Proccess of institutionalising gender in policy and planning: The Web of institutionalisation*, London: Development Planning Unit University College.
- Kusumanegara, Solahuddin, 2010, *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gava Media.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Indiidual in Public Services*, New York: Russel Sage Updated Ed,
- Mazmanian, DA & Sabatier, PA, 1983, *Implementation and Public Policy*, IL: 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 Democrcy*, Canada, Ontario: Kitchener, Botoche Books.

- Mindarti, Lely Indah, *Revolusi Administrasi Publik*, 2007, 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 (ed), *Panduan Kursus Strategis untuk perempuan anggota legislatif*, 2004, 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, *Understanding How Actors Influence Policy Implementation: A Comparative Study of Wetland Restorations in New Jersey, Oregon, The Netherlands and Finland*, *Doctoral Dissertation*, University of Twente, Enschede.
- Peterson, J, 2003, *Policy Network*, In A Wienar and T. Diez, eds, *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.
- 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 Lintasagama*, Yogyakarta: LSIP dengan CORDAID
- Sabatier, Paul A, 2007, *Theories of The Policy Process*, Westview Press, www.westviewpress.com
- 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.
- Sorge A. 2001. Organization behavior. In: A. Sorge and M. Warner, eds. *The IEBM Handbook of Organizational Behavior*. pp 3-20. London: Thomson Learning.
- 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, *Pendekatan Kebudayaan dalam Pembangunan Provinsi Jawa Timur*, 2004, Jember: Kompyawisda.
- Selton, R, 2001, What is bounded rationality? In G. Gigerenzer & R. Selton (Eds), *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Suaedi, Fakhri & Wardiyanto, Bintoro, *Revitalisasi Administrasi Negara*, 2010, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Stewart, Lester, 2000, *Public Policy, an Evaluationary Approach*, UK: Thomson, Wadsworth.
- Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- 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, Erasmus University.
- Van Meter, Donald S and Carl, E Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society*, Vo. 6 No. 4, Sage, Beverly Hills.
- Wahab, Abdul, Sholihin, 2004, *Analisis Kebijakan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wamsley, G.L & Wolf JF ed, 1996, *Refounding democratic public administration: modern paradoxes and postmodern challenges*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Williams, W, 1980, *The Implementation Perspective*, Berkeley: University of California Press.

Windyastuti Dwi, Budi Hendrarti, M.A., 2010, Politik Representasi Perempuan: Advokasi Kebijakan Perlindungan Perempuan, *Disertasi*, Yogyakarta: UGM.

Winter, S.C, 2006, Implementation, in Peter Guy B. & Piere, Jon (2012), *The SAGE Hanbook of Public Administration*, London: SAGE Publication Ltd

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.

Yuswadi, Hary, Budaya Pendalungan: Bentuk Multikulturalitas dan Hibridisasi Budaya Antaretnik, dalam Ayu Sutarto & Setya Yuwana Sudikan, 2008, *Pemetaan Kebudayaan di Provinsi Jawa Timur*, Jember: Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Kelompok Peduli Budaaya dan Wisata Daerah Jawa Timur.

Jurnal

Aalberg, Toril and Jenssen, Todal, Anders, *Gender Stereotyping of Political Candidate: An Experimental Study of Political Communication*, 2007, 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, 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, 2017.

Azizah, Nur, Sistem Pemilu, Partai Politik dan Keterwakilan Perempuan di Indonesiadan Australia, *Jurnal Socio*, No. 1, Vol. 17, Mei 2010.

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, Decembre.
- 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
- _____ & 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 no.1.1. 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), *Widyaiset*, 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, 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 Warsaw, Warsaw Poland, Draft 3, March 4, 2015.

Chen, Li-Ju, 2010, Do Gender Quotas Influence Women’s Representation and Politics?, *The European Journal 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*, October.

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, Vlo. 18, No.8, pp1163-1181.

_____, 2005, *When Good Policies Go Bad, Then What?*, Harvard University: Kennedy School of Government.

_____ (ed), 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, The Limits of Gender Quotas Women's Parliamnetary Representation In Indonesia, *Journal of Contemporary Asia*, Published on Line, 29 August 2017

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 pp.

Javakhishvili, Nino; Jibladze, Gvntsa; 2013, Contextual Interaction of Actors to Implement Anti-domestic Violence Policy, *3rd European Conference on Politics and Gender (ECPG)*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 21-23 March 2013.

Jewell, Malcom E, "Legislator-Constituency Relations and the Representative Process", *Legislative Studies Quaterly*, Vol 8, No 3, August 1983.

Kakabadse, Andrew & Giacchino, Stephen, 2003, Successful Policy Implementation: The Route to building self confident government, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 69, 139-160: 033509.

- Knight, Andrew P & Klein, Katherine J, 2005, Inovation Implementation, Overcoming the challenge, *CDIR*, Volume 14, Number 5.
- Krook, Mona Lena, 2008, Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice, *Social Politic: 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.
- Little, JH, 1996, "Thinking government: bringing democratic awareness to public administration", in Gary L. Wamsley, and James F Wolf (ed) *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Lovenduski, J and Norris, P, 1993, 'Introduction: The Dynamics of Gender and Party', in J. Lovenduski and P Norris (eds) , *Gender and Party Politics*, London:Sage, pp.1-15.
- Majone G & Wildavsky A , 1984, Implementation as Evaluation, in JL Pressman &A. Wildavsky (eds), *Implementation* (3rd ed), Berkeley: University of California Press.
- Mansour, Riham, 2010-2011, Influencing Our Decision: Why Quotas are accepted by the public in bureaucracy and not in legislature, *Mapping Politics*, 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
- _____ & Balington, Julie, 2004, Political Parties and Special Measures: Enhancing Women’s Participation in Electoral Processes, Glen Cove: OSAGI, 19-22 January.
- Mettler, Suzanne & 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, Critical dimensions for policy implementation, *African Journal of Public affairs*, Volume 5, Number 2, September 2012.
- 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 Implementation of the ‘Parity’ Law in France, *Parliamentary Affairs*, Vol. 60 No.4, August, 568-584.
- Ndirangu, Lorna, et al, 2017, Influence of Political Culture on Women Participation in Politics in Nairobi and Kajiado 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 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; When Policy Does Not Remake Politics: The Limits of Policy Feedback, *Prepared for presentation at the Republic of Statutes Conference*, Yale Law School, December 10-11, 2010.
- 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, 2009, *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 (Jun 1997)
- 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 bulan September 30, 2011, dari The Jakarta Post, tersimpan di Laman <www.thejakartapost.com/node/176068>

Kompas, Peluang 30% Keterwakilan Perempuan Cukup Besar, diakses pada 30 September 30, 2011 dari Kompas Com, tersimpan di laman <www.kompas.com/read/XML/2008/04/function.simpel/exml-load-file/JPNN>, Jaringan Berita Terluas di Indonesia, Aturan KPU dinilai Melampaui Wewenang, Jumat, 17 Maret 2013, www.jpnn.com

<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 & Torenlvlied, 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