

POLICY BRIEF

**MEMPERKUAT KEBIJAKAN AFIRMASI
DAN PERLINDUNGAN PARTISIPASI
POLITIK PEREMPUAN:
MASUKAN UNTUK REVISI
UNDANG - UNDANG PEMILU**

Desember 2025

Pengantar

Policy brief ini disusun sebagai upaya mendorong revisi UU Pemilu yang lebih inklusif dan responsif terhadap tantangan keterwakilan perempuan. Dilatarbelakangi oleh meningkatnya tantangan representasi politik perempuan serta kebutuhan mendorong reformasi pemilu yang lebih inklusif dan bebas dari kekerasan, kami menyusun policy brief ini berdasarkan hasil kajian yang menggabungkan penelaahan literatur, studi dokumen kebijakan dan analisis komparatif di 71 negara, serta diskusi kelompok terfokus yang melibatkan akademisi dan aktivis pegiat pemilu dan demokrasi. Kami juga melakukan rangkaian diskusi bersama organisasi masyarakat sipil dan kampus yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kodifikasi RUU Pemilu.

Dengan menggabungkan analisis akademik dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan, kertas kebijakan ini bertujuan memberikan rekomendasi konkrit berbasis bukti untuk memperkuat regulasi pemilu yang menjamin partisipasi politik perempuan secara aman dan setara.

#1. Tantangan perempuan dalam Pemilu di Indonesia

Keterwakilan perempuan dalam politik Indonesia menunjukkan tren peningkatan, namun masih belum mencerminkan demokrasi yang setara. Pada Pemilu 2024, perempuan menduduki 22% kursi DPR dan 37% kursi DPD, tetapi di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, angkanya hanya mencapai 19% dan 16,4%. Beberapa daerah pemilihan bahkan tidak memiliki keterwakilan perempuan. Terdapat 16 dapil di tingkat nasional dan 78 dapil di tingkat provinsi yang sama sekali tidak memiliki keterwakilan perempuan (0%). Ketimpangan ini menunjukkan bahwa partisipasi perempuan belum merata secara geografis dan struktural. Kondisi ketimpangan ini menempatkan Indonesia pada peringkat 113 dari 185 negara dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen ([Inter-Parliamentary Union, 2025](#)). Bahkan rendahnya partisipasi politik perempuan menyebabkan Indonesia berada pada peringkat ke-100 dari 146 negara dalam pengukuran indeks ketimpangan gender secara global ([World Economic Forum, 2024](#)). Posisi ini berada di bawah negara ASEAN lainnya, seperti Filipina, Thailand, dan Vietnam.

Kami mengidentifikasi sejumlah tantangan utama yang masih dihadapi perempuan dalam politik elektoral di Indonesia. Pertama, desain sistem pemilu yang berorientasi pada kandidat (*candidate-centred*) cenderung merugikan perempuan, terutama mereka yang berasal dari kelompok non-elit dan memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi. Orientasi ini membuat kompetisi politik lebih berpihak pada kandidat dengan modal dan jaringan kuat. Kedua, kebijakan afirmasi belum diimplementasikan secara optimal, bahkan mengalami pelemahan pasca diterbitkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 10 Tahun 2023. Regulasi ini dinilai bertentangan dengan semangat afirmasi dalam Undang-Undang Pemilu, bahkan berimplikasi pada dilaksanakannya Pemungutan Suara Ulang (PSU) di salah satu daerah pemilihan Provinsi Gorontalo. Ketiga, kerentanan perempuan terhadap kekerasan berbasis gender dalam pemilu (VAWP) masih tinggi dan belum memperoleh perhatian yang memadai. Hingga kini, belum ada pengaturan eksplisit dalam Undang-Undang Pemilu yang menjamin perlindungan terhadap partisipasi politik perempuan, baik sebagai pemilih, kandidat, maupun penyelenggara pemilu.

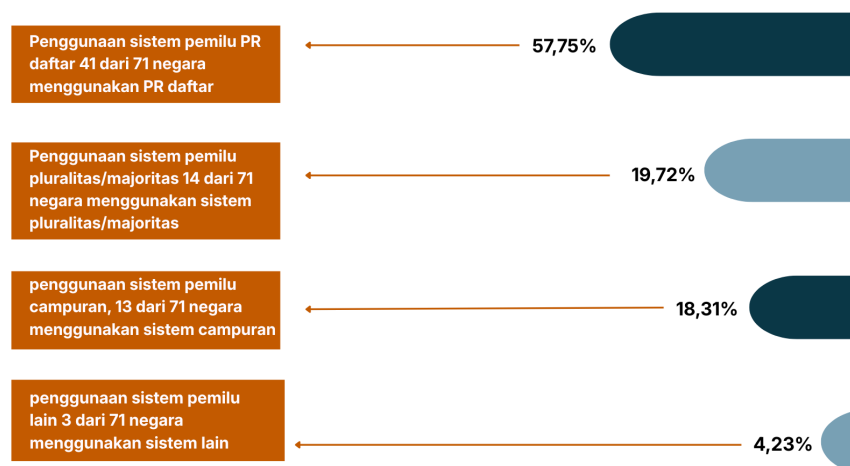
#2. Keterkaitan antara sistem pemilu dengan keterwakilan perempuan

Perdebatan reformasi sistem pemilu di Indonesia selama ini masih berfokus pada pilihan antara sistem proporsional daftar terbuka atau daftar tertutup. Padahal, pengalaman internasional menunjukkan bahwa banyak varian sistem pemilu yang dapat mendorong peningkatan keterwakilan perempuan. Dari 71 negara yang berhasil mencapai lebih dari 30 persen perempuan di parlemen (lihat Gambar 1), 41 menggunakan sistem proporsional—terdiri atas 26 daftar tertutup dan 15 daftar terbuka—14 menggunakan sistem pluralitas/majoritas, 13 menggunakan sistem campuran, dan 3 menggunakan sistem lainnya.

Apakah sistem pemilu berpengaruh terhadap keterwakilan perempuan? Beragam studi menunjukkan bahwa sistem pemilu memang berpengaruh, namun itu bukan satu-satunya faktor. Keterwakilan perempuan justru lebih ditentukan oleh kondisi struktural, tata kelembagaan partai, serta efektivitas kebijakan afirmasi yang diterapkan. Sistem proporsional daftar tertutup sering dinilai lebih mendukung keterwakilan perempuan, terutama ketika partai menerapkan komitmen kuat pada penempatan kandidat perempuan serta adanya insentif dan sanksi yang jelas. Namun pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa daftar tertutup tidak otomatis menghasilkan keterwakilan yang tinggi. Persentase perempuan justru stagnan dan paling tinggi hanya mencapai 13 persen pada Pemilu 1987.

Sejak reformasi, Indonesia menerapkan sistem proporsional daftar terbuka. Sistem ini berkontribusi terhadap kenaikan keterwakilan perempuan hingga mencapai 22 persen pada Pemilu 2024. Namun, sistem daftar terbuka juga menciptakan tantangan baru, terutama bagi perempuan non-elit. Kontestasi yang berorientasi pada popularitas kandidat membuat biaya politik meningkat, sehingga lebih menguntungkan

mereka yang memiliki modal finansial besar, jaringan luas, dan visibilitas publik tinggi. Akibatnya, perempuan kader yang tumbuh melalui mekanisme internal partai sering tersisih oleh figur yang memiliki kekuatan elektoral lebih besar.



Dengan demikian, diskusi mengenai reformasi pemilu perlu diperluas melampaui dikotomi pilihan antara sistem terbuka atau tertutup. Penting untuk membuka ruang bagi alternatif desain sistem yang tidak hanya menjaga aspek keterwakilan (*representativeness*), tetapi juga memperkuat pelembagaan partai politik; salah satunya melalui opsi sistem campuran. Temuan Högström (2025) menunjukkan bahwa perubahan dari sistem proporsional ke sistem campuran tidak menurunkan tingkat keterwakilan perempuan. Karena itu, fokus utama bukan semata-mata pada jenis sistem pemilunya, tetapi pada bagaimana desain tersebut diperkuat oleh

kebijakan afirmasi yang efektif serta komitmen partai politik untuk menciptakan arena kompetisi yang lebih inklusif dan setara bagi perempuan.

#3. Mendesain Kebijakan Afirmasi yang Lebih Baik

Kebijakan afirmasi berupa kuota 30% perempuan dalam pencalonan legislatif telah menjadi instrumen penting dalam mendorong keterwakilan perempuan di Indonesia. Namun, efektivitasnya masih terbatas karena desain teknis yang lemah dan implementasi yang bersifat administratif semata. Banyak partai politik menempatkan perempuan di nomor urut yang tidak strategis atau di daerah pemilihan yang sulit dimenangkan. Tanpa aturan penempatan yang jelas (*placement candidate*), peluang perempuan untuk benar-benar terpilih tetap kecil. Padahal, studi internasional menunjukkan bahwa kuota yang disertai dengan sistem selang-seling (*zipper system*) dan mekanisme sanksi dapat meningkatkan keterwakilan perempuan secara signifikan.

Selain penempatan strategis, kebijakan afirmasi juga perlu mencakup mekanisme daftar pengganti (*substitutes lists*) agar kursi yang ditinggalkan oleh perempuan tetap diisi oleh perempuan. Hal ini penting untuk mencegah manipulasi politik yang mengurangi efektivitas kuota. Di sisi lain, mekanisme penegakan hukum terhadap kebijakan kuota masih lemah. UU Pemilu masih memiliki inkonsistensi dalam pengaturan kuota 30% –yang berbeda antara pencalonan legislatif, kepengurusan partai politik, dan penyelenggara pemilu– sehingga membuka ruang interpretasi longgar dan tidak memberikan sanksi tegas pada ketidakpatuhan institusi politik terkait. Tanpa insentif dan disinsentif yang jelas, partai politik juga tidak memiliki dorongan kuat untuk merekrut dan mendukung kader perempuan secara serius.

#4. Menangkal Ancaman Kekerasan terhadap Perempuan dalam Pemilu

Kekerasan terhadap perempuan dalam politik dan pemilu (*violence against women in politics or election, VAWP/VAWE*) merupakan ancaman serius yang tidak hanya merugikan individu, tetapi juga merusak integritas demokrasi. Kekerasan ini bersifat *gendered*, di mana perempuan diserang bukan karena posisi politiknya semata, melainkan karena identitas gendernya. Bentuk kekerasan yang dialami perempuan meliputi pelecehan seksual, komentar seksis, serangan terhadap moralitas, hingga kekerasan domestik yang dipicu oleh partisipasi politik. Kekerasan ini sering kali dilakukan untuk mengintimidasi, mendiskreditkan, dan mendorong perempuan keluar dari ruang politik, sehingga memperkuat dominasi laki-laki dalam pengambilan keputusan publik.

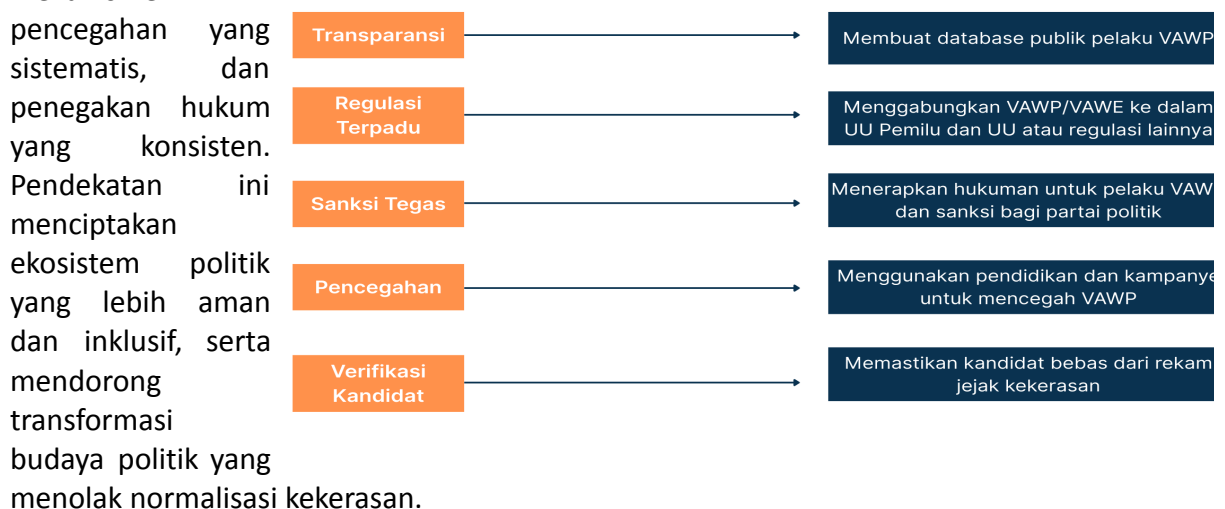
Sayangnya, kerangka regulasi di Indonesia belum secara eksplisit mengakui dan menangani VAWP/VAWE sebagai pelanggaran serius dalam proses pemilu. UU Pemilu, UU Partai Politik, dan UU MD3 belum memuat pasal yang secara khusus memberikan perlindungan terhadap politisi perempuan dari kekerasan berbasis gender. Mekanisme pelaporan di KPU dan Bawaslu belum dirancang untuk menangani kasus-kasus kekerasan politik berbasis gender secara sistematis dan sensitif korban. Akibatnya, banyak kasus tidak tercatat, tidak ditindaklanjuti, dan korban tidak mendapatkan pemulihan yang layak. Kekosongan regulasi ini membuat kekerasan terhadap perempuan dalam politik dianggap sebagai “biaya politik” yang wajar, bukan sebagai pelanggaran terhadap hak politik dan demokrasi.

#5. Pentingnya Perlindungan Partisipasi Perempuan: Belajar dari Meksiko

Pengalaman Meksiko dalam menangani kekerasan terhadap perempuan dalam politik dan pemilu menjadi contoh praktik unggulan yang dapat dijadikan rujukan bagi Indonesia. Meksiko tidak hanya mengakui kekerasan berbasis gender sebagai pelanggaran serius, tetapi juga mengintegrasikannya ke dalam regulasi politik dan pemilu secara komprehensif. Melalui Federal Law 13 April 2020 dan UU Pemilu, Meksiko menetapkan definisi kekerasan politik berbasis gender, membentuk komite khusus, dan menetapkan sanksi administratif serta pidana bagi pelaku. Regulasi ini mencakup ranah publik dan privat, serta melindungi perempuan dalam berbagai posisi politik, mulai dari pra-kandidat hingga pejabat publik.

Salah satu inovasi penting dari Meksiko adalah kebijakan *tres de tres contra la violencia* atau *3 by 3 against violence*, yang mewajibkan semua kandidat untuk menyatakan secara tertulis bahwa mereka tidak memiliki rekam jejak kekerasan berbasis gender atau seksual. Untuk memperkuat transparansi, Meksiko juga membentuk *National Register of Sanctioned People* (RPNS), yakni sebuah database publik yang memuat daftar individu yang dijatuhi sanksi atas kekerasan politik berbasis gender. Dengan sistem ini, partai politik dapat dikenai sanksi berupa pemotongan dana publik hingga 50% atau bahkan pembatalan pendaftaran jika terbukti melakukan pelanggaran berat dan berulang.

Praktik Meksiko menunjukkan bahwa perlindungan terhadap perempuan dalam politik tidak cukup hanya dengan kuota atau afirmasi, tetapi harus disertai dengan regulasi yang tegas, mekanisme



Bagi Indonesia, pembelajaran dari Meksiko dapat menjadi pijakan penting dalam merancang revisi UU Pemilu yang tidak hanya meningkatkan keterwakilan perempuan secara angka, tetapi juga menjamin partisipasi mereka secara aman dan bermartabat.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil kajian ini, PUSKAPOL UI merekomendasikan dua poin utama sebagai masukan untuk memperbaiki kebijakan afirmasi perempuan pada revisi UU Pemilu.

1. **Penguatan desain kebijakan afirmasi harus menjadi prioritas utama.** Revisi UU Pemilu perlu memperjelas dan memperkuat ketentuan afirmasi gender agar tidak hanya bersifat simbolik, tetapi berdampak nyata terhadap keterwakilan perempuan.
 - a. **Penguatan kebijakan afirmasi di lembaga penyelenggara pemilu dan partai politik.** Revisi UU Pemilu harus secara eksplisit mensyaratkan keterwakilan perempuan minimal 30% dalam daftar kepengurusan partai politik di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Revisi UU Pemilu juga perlu memperkuat kebijakan afirmasi pada keanggotaan lembaga penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, DKPP). Penguatan afirmasi ini penting untuk memastikan keseimbangan gender dan mendorong agar lembaga-lembaga utama pemilu menjadi lebih inklusif dan ramah gender.
 - b. **Placement candidate dan zipper system murni.** Revisi UU Pemilu perlu mengatur penempatan perempuan secara adil dalam daftar calon, misal dengan sistem *zipper* (selang-seling antara laki-laki dan perempuan) dan memastikan perempuan tersebar di minimal 30% daerah pemilihan. Ini mencegah penumpukan di dapil yang tidak kompetitif dan meningkatkan peluang keterpilihan perempuan.
 - c. **Insentif dan disinsentif bagi partai politik.** Revisi UU Pemilu dapat menetapkan mekanisme insentif (misalnya tambahan dana bantuan partai) bagi partai yang memenuhi kuota secara substantif dan atau memiliki *voluntary quota* partai politik, dan disinsentif (misalnya pengurangan dana atau pembatalan pencalonan) bagi yang melanggar. Ini memperkuat akuntabilitas partai terhadap komitmen kesetaraan gender.
 - d. **Syarat pencalonan caleg: minimal 3 tahun anggota partai.** Untuk mencegah pencalonan perempuan hanya sebagai “pengisi kuota”, revisi UU Pemilu perlu mensyaratkan bahwa calon legislatif telah menjadi anggota partai minimal 3 tahun, memiliki kartu tanda anggota, dan telah mengikuti proses kaderisasi. Ini memastikan bahwa caleg yang maju (termasuk caleg perempuan) adalah kader aktif dan memiliki kapasitas politik.
2. **Perlindungan terhadap perempuan dari kekerasan politik berbasis gender harus diintegrasikan dalam regulasi pemilu.** UU Pemilu perlu mengakui dan menangani kekerasan politik berbasis gender sebagai bentuk pelanggaran serius terhadap hak politik perempuan.
 - a. **Rekognisi dalam regulasi.** Revisi UU Pemilu harus mendefinisikan kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu secara jelas, mencakup kekerasan fisik, verbal, psikologis, seksual, digital, yang dialami perempuan dalam proses pemilu. Pengakuan ini penting sebagai dasar hukum untuk penanganan dan pencegahan.

- b. **Mekanisme penanganan laporan VAWE.** Revisi UU Pemilu perlu menetapkan lembaga yang berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan terkait dugaan/tindakan kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu, dengan prosedur yang ramah korban dan berbasis perlindungan. Mekanisme ini harus menjamin kecepatan, kerahasiaan, dan keadilan.
- c. **Jaminan perlindungan pelapor, saksi, dan pengadu.** Revisi UU Pemilu harus menjamin perlindungan hukum dan psikologis bagi pelapor, saksi, dan korban kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu, termasuk hak atas pendampingan hukum dan perlindungan identitas. Ini penting untuk mendorong pelaporan dan mencegah impunitas.
- d. **Sosialisasi kepada parpol dan pemilih.** Revisi UU Pemilu perlu mewajibkan KPU dan Bawaslu untuk melakukan sosialisasi tentang kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu kepada partai politik, calon, dan masyarakat. Tujuannya adalah membangun kesadaran kolektif bahwa kekerasan berbasis gender adalah pelanggaran serius yang merusak demokrasi.
- e. **Syarat pencalonan kandidat bebas dari rekam jejak kekerasan.** Revisi UU Pemilu harus melarang pencalonan bagi individu yang memiliki rekam jejak kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), kekerasan seksual, atau pemerasan seksual (*sextortion*). Verifikasi dapat dilakukan melalui kerja sama dengan lembaga penegak hukum dan lembaga perlindungan perempuan

Berikut merupakan matriks usul perubahan untuk revisi UU Pemilu.

Isu	UU No. 7 Tahun 2017	Usulan Perubahan
Penguatan kebijakan afirmasi di lembaga penyelenggara pemilu	<ul style="list-style-type: none"> ● Pasal 10 ayat 7 dan Pasal 92 ayat 11 tentang keanggotaan penyelenggara pemilu ● Pasal 22 ayat 1 tentang keanggotaan tim seleksi ● Pasal 52 ayat 3, Pasal 55 ayat 3, Pasal 59 ayat 4 tentang penyelenggara pemilu ad hoc 	Mengubah frasa “memperhatikan” dengan frasa “memuat” keterwakilan perempuan.
Penguatan kebijakan afirmasi di internal partai politik	Pasal 173 ayat 2e tentang kepengurusan partai politik	Menyertakan paling sedikit 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota
Penempatan kandidat (<i>Placement candidate</i>)	Pasal 246 yang mengatur mengenai penempatan calon, yakni diantara 3 orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 orang perempuan calon.	<p>Dalam Sistem Campuran: Proporsional list (zipper system murni): Setiap dua nama calon dalam daftar calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memuat 1 (satu) perempuan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.</p> <p>Majority list: Perempuan calon ditempatkan pada nomor urut 1 (satu) di sekurang-kurangnya 30% dari jumlah daerah pemilihan.</p> <p>Dalam sistem proporsional daftar terbuka: Memperkuat penempatan kandidat dengan menambahkan aturan mengenai penempatan perempuan di 30% daerah pemilihan.</p> <p>Dalam sistem proporsional daftar tertutup: Setiap dua nama calon dalam daftar calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memuat 1 (satu)</p>

		perempuan calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
Insentif dan disinsentif bagi partai politik	UU Pemilu Pasal 249 Ayat (1) dan PKPU Pasal 40 Ayat 3 huruf b PKPU No. 10 Tahun 2023	<p>Disinsentif: penolakan pendaftaran bagi partai yang tidak memenuhi ketentuan afirmasi</p> <p>Insentif: peningkatan anggaran dan subsidi negara untuk partai yang meningkatkan pencalonan, keterpilihan perempuan, dan atau mengimplementasikan <i>voluntary quota</i> partai politik</p>
Syarat pencalonan presiden dan wakil presiden, anggota legislatif, kepala daerah, dan penyelenggara pemilu	Syarat calon anggota legislatif belum memuat rekam jejak sebagai pelaku kekerasan seksual dan minimal keanggotaan partai politik.	<p>Menambahkan syarat pencalonan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tidak memiliki rekam jejak sebagai pelaku kekerasan (seksual dan KDRT); • bagi bakal calon Anggota DPR, Anggota DPRD Provinsi, Anggota DPRD Kabupaten/Kota harus menjadi Anggota Partai Politik Peserta Pemilu pada Partai Politik yang mencalonkannya sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun sebelum mendaftar yang dibuktikan dengan melampirkan Kartu Tanda Anggota dan Berita Acara Pengangkatan Anggota;
Rekognisi VAWE dalam regulasi	Belum diatur	Revisi UU Pemilu harus mendefinisikan kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu secara jelas, mencakup kekerasan fisik, verbal, psikologis, seksual, digital, dan ekonomi yang dialami perempuan dalam proses pemilu. Pengakuan ini penting sebagai dasar hukum untuk penanganan dan pencegahan.
Mekanisme penanganan laporan VAWE	Belum diatur	Revisi UU Pemilu perlu menetapkan lembaga yang berwenang menerima dan menindaklanjuti laporan terkait dugaan/tindakan kekerasan politik

		berbasis gender dalam pemilu, dengan prosedur yang ramah korban dan berbasis perlindungan. Mekanisme ini harus menjamin kecepatan, kerahasiaan, dan keadilan.
Jaminan perlindungan pelapor, saksi, dan pengadu	Belum diatur	Revisi UU Pemilu harus menjamin perlindungan hukum dan psikologis bagi pelapor, saksi, dan korban kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu, termasuk hak atas pendampingan hukum dan perlindungan identitas. Ini penting untuk mendorong pelaporan dan mencegah impunitas.
Sosialisasi kepada parpol dan pemilih.	Belum diatur	Revisi UU Pemilu perlu mewajibkan KPU dan Bawaslu untuk melakukan sosialisasi tentang kekerasan politik berbasis gender dalam pemilu kepada partai politik, calon, dan masyarakat. Tujuannya adalah membangun kesadaran kolektif bahwa kekerasan berbasis gender adalah pelanggaran serius yang merusak demokrasi.

POLICY BRIEF

Desember 2025

Penulis:

Hurriyah

Direktur Eksekutif PUSKAPOL UI

Delia Wildianti

Wakil Direktur PUSKAPOL UI

Teuku Harza Mauludi

Peneliti PUSKAPOL UI

Asisten Peneliti:

Putri Ramadhana

Naomi Putri Elazanee

Desain dan Tata Letak:

Rafidah Isma Marhamah

Tim Media PUSKAPOL UI

Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (PUSKAPOL UI) adalah lembaga penelitian kampus yang berfokus pada isu-isu demokrasi, gender dan politik, pemilu, dan tata kelola politik yang demokratis.



Website

www.puskapol.fisip.ui.ac.id



Email

puskapol@ui.ac.id



Alamat

Gedung B Tapi Omas Ihromi,
Lantai 2 Kampus FISIP UI,
Depok 16424

POLICY BRIEF

