



Zipper System dan Keterpilihan Perempuan dalam Sistem Pemilu di Indonesia

Audra Jovani¹, Lusi Andriyani²

¹Program Studi Ilmu Politik, Universitas Kristen Indonesia

²Program Studi Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta

audra.jovani@uki.ac.id

Abstract

Women's political representation is an important indicator of democratic quality and political inclusiveness. Although Indonesia has implemented an affirmative action policy requiring a minimum of 30 percent women candidates in legislative elections, women's representation in the House of Representatives (DPR RI) remains at approximately 21,7 percent. It has yet to achieve the intended affirmative target. This study analyzes the effectiveness of gender affirmative action policies within Indonesia's electoral system and examines the urgency of adopting a zipper system in revising the Electoral Law. The research employs a qualitative method using a public policy analysis approach based on document analysis and literature review. The findings indicate that the current affirmative policy is primarily oriented toward candidate quotas rather than electability quotas. The limited representation of women is influenced by several structural factors, including patriarchal culture, male-dominated party elites, high political costs, and the use of an open-list proportional representation system that reduces the effectiveness of affirmative measures. Furthermore, the 2026 Constitutional Court decision strengthens the obligation for political parties to meet the 30 percent quota for women candidates but does not directly address women's electability. This study argues that adopting a zipper system could serve as an alternative electoral reform mechanism to enhance women's political representation by increasing their opportunities for election in a more balanced and competitive manner.

Keywords: *women's political representation, gender affirmative action, zipper system, electoral law reform, political representation.*

Riwayat Artikel: Masuk: 20 April 2026 | Revisi: 10 Mei 2026 | Diterima: 7 Juni 2026 | Diterbitkan: 30 Juni 2026



Pendahuluan

Keterwakilan politik perempuan merupakan salah satu indikator penting dalam kualitas demokrasi karena mencerminkan kemampuan sistem politik dalam menjamin akses yang setara bagi seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan publik. Dalam perspektif *Politics of Presence*, representasi politik tidak hanya dipahami sebagai keterwakilan formal melalui mekanisme elektoral, tetapi juga sebagai kehadiran kelompok-kelompok yang selama ini kurang terwakili dalam struktur kekuasaan politik (Phillips, 1995). Oleh karena itu, peningkatan keterwakilan perempuan menjadi bagian penting dari upaya mewujudkan demokrasi yang lebih inklusif dan berkeadilan.

Sebagai bentuk afirmasi politik, Indonesia telah menerapkan kuota minimal 30 persen perempuan dalam pencalonan anggota legislatif sejak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan kemudian mempertahankannya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Kebijakan tersebut bertujuan memperluas partisipasi perempuan dalam politik dan mengurangi kesenjangan representasi antara laki-laki dan perempuan. Namun, peningkatan jumlah perempuan dalam pencalonan belum menghasilkan tingkat keterwakilan yang sebanding di parlemen. Data keterwakilan perempuan di DPR RI menunjukkan peningkatan dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 11,8 persen pada 2004 dan 17,9 persen pada 2009. Angka tersebut kemudian sedikit menurun menjadi 17,3 persen pada 2014, sebelum kembali meningkat menjadi 19,5 persen pada 2019 dan 21,7 persen pada Pemilu 2024. Meskipun secara umum menunjukkan kecenderungan meningkat, capaian tersebut masih berada di bawah angka 30 persen yang menjadi acuan kebijakan afirmatif.

Kesenjangan antara pencalonan dan keterpilihan tersebut menunjukkan bahwa peningkatan jumlah kandidat perempuan belum dengan sendirinya menghasilkan



peningkatan representasi perempuan secara proporsional. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan dipengaruhi oleh faktor-faktor struktural, seperti budaya patriarki, dominasi elite laki-laki dalam partai politik, tingginya biaya politik, serta mekanisme rekrutmen yang belum sepenuhnya mendukung kandidat perempuan (Dahlerup, 2006; Krook, 2009; Jovani, 2018). Selain itu, sistem proporsional terbuka yang digunakan dalam pemilu Indonesia mendorong kompetisi berbasis popularitas, jaringan politik, dan sumber daya individual. Kondisi tersebut menyebabkan efektivitas kebijakan kuota perempuan lebih banyak terlihat pada tahap pencalonan daripada pada tahap keterpilihan.

Persoalan tersebut menunjukkan pentingnya membedakan antara *candidate quota* dan *electability*. Kuota pencalonan dapat memperluas akses perempuan untuk masuk ke dalam kompetisi elektoral, tetapi tidak secara otomatis menjamin bahwa perempuan memiliki peluang yang setara untuk memperoleh kursi. Dalam perspektif kebijakan kuota gender, efektivitas afirmasi tidak hanya ditentukan oleh besarnya kuota, tetapi juga oleh desain sistem pemilu, mekanisme pencalonan, penempatan kandidat, serta dukungan institusional yang memengaruhi peluang kandidat perempuan untuk terpilih (Dahlerup, 2006; Krook, 2009).

Perdebatan mengenai efektivitas afirmasi gender menjadi semakin relevan dalam konteks revisi Undang-Undang Pemilu yang masuk dalam agenda reformasi politik nasional. Momentum tersebut diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXIV/2026 yang mewajibkan partai politik memenuhi kuota minimal 30 persen perempuan pada setiap daerah pemilihan. Putusan tersebut menunjukkan penguatan komitmen negara terhadap afirmasi gender, tetapi masih berfokus pada aspek pencalonan (*candidate quota*) dan belum secara langsung menjawab persoalan keterpilihan perempuan (*electability*). Dengan demikian, tantangan kebijakan afirmasi tidak hanya berkaitan dengan bagaimana memastikan



perempuan masuk dalam daftar calon, tetapi juga bagaimana menciptakan desain kelembagaan yang meningkatkan peluang perempuan untuk terpilih.

Salah satu alternatif yang diterapkan di sejumlah negara adalah *zipper system*, yaitu mekanisme penyusunan daftar calon secara bergantian antara perempuan dan laki-laki. Mekanisme tersebut ditujukan untuk memastikan bahwa kandidat perempuan tidak hanya memenuhi persyaratan jumlah, tetapi juga memperoleh posisi yang lebih kompetitif dalam daftar calon. Pengalaman Swedia, Spanyol, dan Meksiko menunjukkan pentingnya kombinasi antara kebijakan kuota gender dan desain institusional yang mendukung keterpilihan perempuan. Namun, penerapan mekanisme semacam ini tidak dapat dilepaskan dari karakter sistem pemilu masing-masing negara. Dalam konteks Indonesia yang menggunakan sistem proporsional terbuka, relevansi *zipper system* karena itu perlu dianalisis secara lebih kritis, terutama dalam kaitannya dengan hubungan antara penempatan calon, kompetisi individual, dan keterpilihan perempuan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini mengajukan pertanyaan: bagaimana efektivitas kebijakan afirmasi gender dalam menjembatani kesenjangan antara pencalonan dan keterpilihan perempuan dalam sistem pemilu Indonesia, dan sejauh mana *zipper system* dapat menjadi alternatif kebijakan dalam revisi Undang-Undang Pemilu untuk memperkuat keterpilihan perempuan?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis kelemahan kebijakan afirmasi gender dalam sistem pemilu Indonesia, mengevaluasi implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2026 terhadap representasi politik perempuan, serta mengkaji relevansi *zipper system* sebagai alternatif reformasi pemilu. Kebaruan penelitian ini terletak pada upaya menghubungkan tiga aspek yang selama ini lebih sering dibahas secara terpisah, yaitu *candidate quota*, *electability*, dan desain *zipper system*. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang umumnya berfokus



pada evaluasi kuota perempuan atau faktor-faktor penyebab rendahnya keterwakilan perempuan, penelitian ini menempatkan *zipper system* sebagai alternatif kebijakan untuk menjembatani kesenjangan antara afirmasi pada tahap pencalonan dan keterpilihan perempuan dalam sistem pemilu Indonesia.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis kebijakan publik (*policy analysis*) untuk mengkaji efektivitas kebijakan afirmasi gender dalam sistem pemilu Indonesia serta menganalisis relevansi penerapan *zipper system* dalam revisi Undang-Undang Pemilu. Kerangka analisis mengacu pada model analisis kebijakan William N. Dunn (2018), terutama pada tahapan identifikasi masalah, evaluasi kebijakan, analisis alternatif kebijakan, dan perumusan rekomendasi. Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara tujuan kebijakan afirmasi gender pada tahap pencalonan dan hasil kebijakan yang tercermin dalam keterpilihan perempuan di lembaga legislatif.

Unit analisis penelitian adalah kebijakan dan desain kelembagaan yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan dalam pemilu legislatif Indonesia. Dokumen utama yang dianalisis meliputi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXIV/2026, serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) mengenai pencalonan anggota legislatif. Analisis juga menggunakan data perkembangan keterwakilan perempuan di DPR RI serta literatur mengenai kuota gender, sistem pemilu, keterwakilan politik perempuan, dan penerapan *zipper system* di sejumlah negara sebagai bahan pembandingan.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer berupa dokumen hukum dan kebijakan yang secara langsung mengatur pencalonan dan



keterwakilan perempuan dalam pemilu. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang mencakup buku, artikel jurnal, laporan penelitian, publikasi organisasi internasional, serta data statistik mengenai keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif. Sumber sekunder dipilih berdasarkan relevansinya dengan tiga fokus utama penelitian, yaitu kebijakan kuota perempuan, faktor yang memengaruhi keterpilihan perempuan, dan desain kelembagaan yang dapat memperkuat representasi politik perempuan.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi kepustakaan (*library research*). Data selanjutnya dianalisis menggunakan analisis isi (*content analysis*). Proses analisis dilakukan melalui beberapa tahap. Pertama, dokumen dan literatur diidentifikasi dan dikelompokkan berdasarkan relevansinya dengan kebijakan afirmasi gender dan sistem pemilu. Kedua, isi dokumen dikategorikan ke dalam tema-tema analitis yang meliputi *candidate quota*, *electability*, hambatan struktural dan kelembagaan, desain sistem pemilu, serta *zipper system*. Ketiga, temuan pada setiap kategori dibandingkan untuk mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan pencalonan perempuan dan hasil keterwakilan perempuan. Keempat, alternatif kebijakan dianalisis dengan mempertimbangkan kesesuaiannya dengan karakter sistem pemilu Indonesia. Hasil analisis tersebut kemudian digunakan sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan.

Untuk menjaga validitas analisis, penelitian menggunakan triangulasi sumber dengan membandingkan informasi yang berasal dari dokumen hukum, data resmi penyelenggara pemilu, publikasi organisasi internasional, dan literatur akademik. Konsistensi interpretasi juga diperiksa dengan membandingkan temuan empiris dengan perspektif *Politics of Presence* (Phillips, 1995), teori kuota gender (Dahlerup, 2006; Krook, 2009), serta kerangka analisis kebijakan Dunn (2018). Prosedur ini



digunakan untuk memastikan bahwa kesimpulan penelitian tidak hanya didasarkan pada satu jenis sumber atau satu perspektif analitis.

Hasil dan Pembahasan

Dinamika Keterwakilan Politik Perempuan dalam Pemilu Indonesia

Keterwakilan politik perempuan merupakan salah satu indikator penting kualitas demokrasi karena menunjukkan sejauh mana sistem politik mampu memberikan akses yang setara bagi seluruh warga negara dalam proses pengambilan keputusan publik. Dalam perspektif *Politics of Presence*, kehadiran perempuan dalam lembaga legislatif tidak hanya bertujuan memenuhi prinsip kesetaraan, tetapi juga memastikan bahwa pengalaman, kepentingan, dan kebutuhan perempuan terakomodasi dalam proses perumusan kebijakan publik (Phillips, 1995). Oleh karena itu, representasi perempuan memiliki arti penting bagi penguatan demokrasi yang inklusif dan responsif.

Di Indonesia, upaya meningkatkan keterwakilan perempuan mulai memperoleh perhatian serius pasca-Reformasi 1998 melalui penerapan kebijakan afirmatif berupa kuota minimal 30 persen perempuan dalam pencalonan anggota legislatif. Kebijakan ini pertama kali diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan kemudian dipertahankan dalam berbagai regulasi pemilu berikutnya. Implementasi kebijakan tersebut berhasil meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses pencalonan politik. Namun demikian, peningkatan jumlah kandidat perempuan belum diikuti oleh peningkatan keterwakilan perempuan yang sebanding dalam lembaga legislatif.



Data menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan di DPR RI meningkat dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 21,7 persen pada Pemilu 2024. Meskipun menunjukkan tren positif, capaian tersebut masih berada di bawah target afirmasi 30 persen yang menjadi dasar kebijakan representasi politik perempuan di Indonesia.

Tabel 1 Keterwakilan Perempuan Terpilih di DPR RI pada Pemilu 1999-2024

No	Pemilu	Perempuan Terpilih	Total Kursi DPR RI	Persentase
1	1999	44	500	8,8%
2	2004	65	550	11,8%
3	2009	100	560	17,9%
4	2014	97	560	17,3%
5	2019	112	575	19,5%
6	2024	126	580	21,7%

Sumber: Diolah dari data KPU, 2024.

Data pada Tabel 1 memperlihatkan bahwa peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI berlangsung secara bertahap, tetapi tidak linear dan belum mencapai angka 30 persen. Keterwakilan perempuan meningkat dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 17,9 persen pada Pemilu 2009, kemudian mengalami sedikit penurunan menjadi 17,3 persen pada Pemilu 2014. Persentase tersebut kembali meningkat menjadi 19,5 persen pada Pemilu 2019 dan 21,7 persen pada Pemilu 2024. Pola tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kebijakan kuota tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan keterwakilan perempuan pada setiap pemilu.

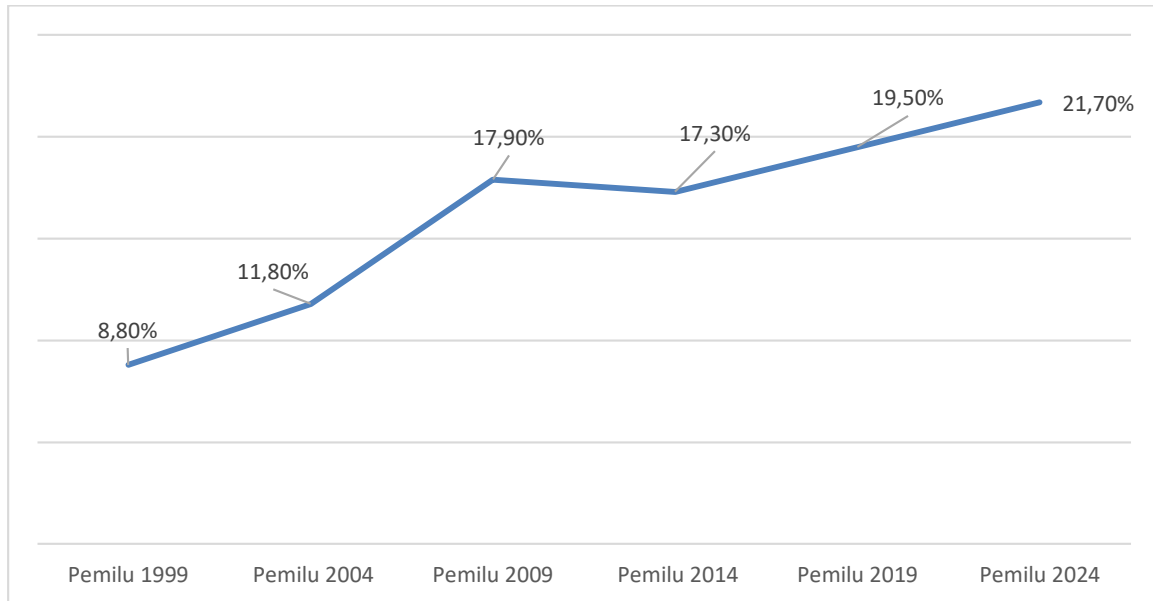
Temuan ini memperlihatkan adanya perbedaan antara keberhasilan kebijakan pada tingkat *policy output* dan *policy outcome*. Pada tingkat *output*, kebijakan afirmatif telah memperluas akses perempuan untuk masuk dalam proses pencalonan. Namun, pada tingkat *outcome*, peningkatan tersebut belum menghasilkan keterwakilan



perempuan yang sebanding di DPR RI. Dengan demikian, persoalan afirmasi gender dalam pemilu Indonesia tidak lagi hanya berkaitan dengan akses perempuan terhadap pencalonan, tetapi juga dengan peluang keterpilihan mereka dalam kompetisi elektoral.

Temuan tersebut memperkuat sekaligus memperluas argumentasi Krook (2009) dan Dahlerup (2006) mengenai pentingnya kesesuaian antara desain kuota dan sistem pemilu. Dalam konteks Indonesia, persoalannya bukan hanya apakah kuota perempuan diterapkan, tetapi juga apakah mekanisme afirmasi tersebut bekerja secara efektif dalam sistem proporsional terbuka yang menempatkan kandidat dalam kompetisi individual berbasis suara terbanyak. Karena itu, peningkatan kuota pencalonan tanpa memperhatikan mekanisme yang memengaruhi keterpilihan berpotensi mempertahankan kesenjangan antara jumlah perempuan yang dicalonkan dan jumlah perempuan yang memperoleh kursi.

Pada titik inilah penelitian ini berbeda dari kajian yang hanya menilai keberhasilan afirmasi berdasarkan terpenuhinya kuota pencalonan. Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas afirmasi perlu dinilai sampai pada tingkat keterpilihan. Dengan perspektif tersebut, *zipper system* tidak ditempatkan semata-mata sebagai mekanisme untuk menambah jumlah perempuan dalam daftar calon, melainkan sebagai salah satu alternatif desain kebijakan untuk menjembatani kesenjangan antara *candidate quota* dengan *electability* perempuan.



**Gambar 1. Grafik Perkembangan Keterwakilan Perempuan
di DPR RI Tahun 1999-2024**

Gambar 1 memperlihatkan secara visual kecenderungan peningkatan keterwakilan perempuan di DPR RI selama periode 1999–2024, meskipun perkembangannya tidak berlangsung secara linear. Setelah meningkat dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 17,9 persen pada Pemilu 2009, keterwakilan perempuan mengalami sedikit penurunan pada Pemilu 2014 sebelum kembali meningkat hingga mencapai 21,7 persen pada Pemilu 2024. Meskipun demikian, capaian tersebut masih berada di bawah angka 30 persen yang menjadi acuan kebijakan afirmasi perempuan.

Pola tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kuota pencalonan belum dengan sendirinya menghasilkan tingkat keterwakilan yang sebanding di parlemen. Dengan demikian, persoalan kebijakan afirmasi tidak hanya berkaitan dengan akses perempuan terhadap pencalonan, tetapi juga dengan mekanisme yang memengaruhi peluang keterpilihan. Kesenjangan antara pencalonan dan keterpilihan inilah yang dalam penelitian ini dipahami sebagai *candidate quota–electability gap*.



Evaluasi Kebijakan Afirmasi Gender dalam Sistem Pemilu Indonesia

Kebijakan afirmatif gender dalam sistem pemilu Indonesia dirancang untuk meningkatkan keterwakilan perempuan melalui penerapan kuota minimal 30 persen perempuan dalam pencalonan anggota legislatif. Kebijakan ini telah menjadi bagian dari regulasi pemilu sejak tahun 2003 dan menunjukkan komitmen negara dalam mendorong kesetaraan politik antara laki-laki dan perempuan. Namun, keterwakilan perempuan di DPR RI yang mencapai 21,7 persen menunjukkan bahwa peningkatan jumlah perempuan dalam pencalonan belum menghasilkan tingkat keterwakilan yang sebanding di lembaga legislatif.

Dalam perspektif analisis kebijakan publik, kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *policy output* dan *policy outcome*. Kewajiban kuota perempuan telah berhasil meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang diajukan partai politik (*policy output*), tetapi belum menghasilkan peningkatan keterwakilan perempuan yang signifikan di lembaga legislatif (*policy outcome*). Dengan kata lain, afirmasi gender di Indonesia lebih berhasil membuka akses perempuan untuk menjadi kandidat dibandingkan memastikan keberhasilan perempuan dalam memperoleh kursi politik.

Menurut Krook (2009), Indonesia menerapkan model *legislated candidate quota*, yaitu kebijakan yang mewajibkan partai politik mencalonkan sejumlah perempuan dalam daftar calon. Kelebihan model ini terletak pada kemampuannya meningkatkan jumlah kandidat perempuan secara cepat. Namun, kelemahannya adalah tidak adanya jaminan bahwa perempuan yang dicalonkan memiliki peluang yang setara untuk terpilih. Akibatnya, pemenuhan kuota sering kali bersifat administratif dan belum sepenuhnya menghasilkan representasi politik yang substantif.



Evaluasi terhadap implementasi kebijakan afirmasi menunjukkan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan dipengaruhi oleh sejumlah hambatan struktural dan kelembagaan. Pertama, budaya patriarki masih memengaruhi persepsi masyarakat dan partai politik terhadap kepemimpinan perempuan. Kedua, struktur partai politik yang didominasi elite laki-laki dapat membatasi akses perempuan terhadap proses rekrutmen, sumber daya politik, dan posisi strategis dalam organisasi partai. Ketiga, kaderisasi politik perempuan yang belum optimal menyebabkan sebagian kandidat perempuan memasuki kontestasi elektoral dengan dukungan organisasi dan pengalaman politik yang relatif terbatas.

Selain faktor struktural dan kelembagaan, tingginya biaya politik juga menjadi hambatan bagi keterpilihan perempuan. Dalam sistem proporsional terbuka, kandidat dituntut membangun popularitas dan dukungan secara individual melalui kampanye yang membutuhkan sumber daya finansial dan jaringan politik. Kondisi tersebut cenderung memberikan keuntungan kepada kandidat yang memiliki modal ekonomi dan jaringan politik yang lebih kuat, sementara sebagian kandidat perempuan menghadapi keterbatasan akses terhadap sumber daya tersebut. Akibatnya, kompetisi elektoral tidak selalu berlangsung dalam kondisi yang memberikan peluang setara bagi perempuan dan laki-laki.

Desain sistem pemilu juga menjadi faktor penting dalam menentukan efektivitas kebijakan afirmasi gender. Sistem proporsional terbuka memberikan ruang yang lebih besar kepada pemilih untuk menentukan kandidat secara langsung, tetapi pada saat yang sama mengurangi pengaruh nomor urut dan penempatan calon dalam daftar partai terhadap hasil akhir pemilu. Kondisi ini menyebabkan efektivitas kebijakan afirmasi yang berorientasi pada komposisi daftar calon menjadi terbatas karena keterpilihan sangat dipengaruhi oleh perolehan suara individual. Temuan ini sejalan dengan Dahlerup (2006) dan Krook (2009) yang menekankan bahwa



efektivitas kebijakan kuota gender dipengaruhi oleh hubungan antara desain kuota dan sistem pemilu tempat kebijakan tersebut diterapkan.

Dengan demikian, evaluasi terhadap kebijakan afirmasi gender menunjukkan bahwa keterbatasan representasi perempuan tidak semata-mata berkaitan dengan jumlah perempuan yang dicalonkan, tetapi juga dengan berbagai hambatan struktural dan kelembagaan yang memengaruhi peluang keterpilihan. Oleh karena itu, penguatan representasi perempuan tidak cukup dilakukan melalui pemenuhan kuota pencalonan, tetapi perlu disertai dengan desain kebijakan yang memperhatikan faktor-faktor yang memengaruhi electability. Dalam konteks tersebut, zipper system dapat dipertimbangkan sebagai salah satu instrumen reformasi afirmasi dalam revisi Undang-Undang Pemilu. Namun, relevansi dan efektivitasnya perlu dianalisis dengan mempertimbangkan karakter sistem proporsional terbuka Indonesia serta dukungan kelembagaan partai politik.

Zipper System sebagai Alternatif Reformasi Pemilu

Keterbatasan kebijakan kuota perempuan dalam meningkatkan keterpilihan menunjukkan perlunya evaluasi terhadap desain afirmasi yang berlaku dalam sistem pemilu Indonesia. Salah satu alternatif yang dapat dipertimbangkan adalah *zipper system*, yaitu mekanisme penyusunan daftar calon secara bergantian antara perempuan dan laki-laki. Berbeda dengan kuota pencalonan yang terutama menentukan proporsi kandidat perempuan dalam daftar calon, *zipper system* memberikan perhatian pada penempatan kandidat sehingga perempuan tidak hanya hadir dalam daftar, tetapi juga memperoleh posisi yang lebih seimbang dalam susunan pencalonan.

Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa kuota 30 persen dan *zipper system* memiliki orientasi kebijakan yang tidak sepenuhnya sama. Kuota perempuan



berfungsi terutama untuk menjamin akses perempuan terhadap pencalonan (*candidate quota*), sedangkan *zipper system* berupaya memperkuat hubungan antara pencalonan dan peluang keterpilihan melalui penataan posisi kandidat. Dalam perspektif Dahlerup (2006) dan Krook (2009), perbedaan ini penting karena efektivitas kebijakan afirmasi tidak hanya ditentukan oleh besarnya kuota, tetapi juga oleh aturan mengenai penempatan kandidat serta karakter sistem pemilu tempat kebijakan tersebut diterapkan.

Tabel 2 Perbandingan Kuota Gender dan *Zipper System*

Keterangan	Kuota 30% Perempuan	<i>Zipper System</i>
Fokus utama	Jumlah kandidat perempuan	Penempatan kandidat berdasarkan gender
Bentuk afirmasi	<i>Candidate quota</i>	Penataan daftar calon berbasis gender
Pengaturan posisi calon	Terbatas	Bergantian antara perempuan dan laki-laki
Orientasi kebijakan	Memperluas akses pencalonan	Memperkuat posisi kandidat dalam daftar
Implikasi terhadap keterpilihan	Tidak langsung	Potensial, bergantung pada desain sistem pemilu
Ketergantungan pada sistem pemilu	Tinggi	Tinggi

Sumber: diadaptasi dari Dahlerup (2006) dan Krook (2009)

Pengalaman internasional memperlihatkan bahwa keberhasilan kebijakan afirmasi sangat dipengaruhi oleh interaksi antara kuota gender, aturan penempatan kandidat, dan desain sistem pemilu. Pengalaman Swedia dan Spanyol yang dibahas dalam literatur menunjukkan bahwa penataan daftar calon yang lebih seimbang dapat memperkuat posisi perempuan dalam kompetisi elektoral. Meksiko juga menunjukkan pentingnya reformasi kelembagaan yang menggabungkan ketentuan mengenai pencalonan dengan prinsip kesetaraan gender. Pengalaman tersebut mendukung argumentasi bahwa peningkatan representasi perempuan tidak cukup



dilakukan dengan menentukan jumlah kandidat perempuan, tetapi juga memerlukan aturan kelembagaan yang memengaruhi bagaimana kandidat ditempatkan dan berkompetisi.

Namun, pengalaman negara-negara tersebut tidak dapat diterapkan secara langsung di Indonesia tanpa mempertimbangkan perbedaan desain sistem pemilu. Efektivitas *zipper system* lebih mudah terlihat dalam sistem yang memberikan pengaruh besar pada urutan kandidat dalam daftar partai. Sementara itu, Indonesia menggunakan sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak, sehingga keterpilihan kandidat sangat dipengaruhi oleh perolehan suara individual. Dalam sistem seperti ini, penempatan kandidat perempuan secara bergantian dalam daftar tidak dengan sendirinya menjamin bahwa kandidat perempuan akan memperoleh kursi.

Kondisi tersebut menjadi batas penting dalam menilai *zipper system* sebagai alternatif reformasi pemilu di Indonesia. Jika *zipper system* hanya diterapkan sebagai aturan administratif mengenai urutan daftar calon tanpa disertai penguatan dukungan terhadap kandidat perempuan, dampaknya terhadap keterpilihan dapat menjadi terbatas. Kandidat perempuan tetap harus berkompetisi berdasarkan suara individual dan menghadapi berbagai hambatan yang telah diidentifikasi sebelumnya, seperti keterbatasan sumber daya politik, biaya kampanye, jaringan politik, kaderisasi, dan dukungan organisasi partai.

Meskipun demikian, keterbatasan tersebut tidak berarti bahwa *zipper system* kehilangan relevansinya dalam sistem proporsional terbuka. Penerapannya dapat berfungsi sebagai instrumen untuk mendorong partai politik mendistribusikan peluang politik secara lebih seimbang sejak tahap pencalonan. *Zipper system* juga dapat menjadi bagian dari desain afirmasi yang lebih luas apabila dikombinasikan dengan penguatan kaderisasi perempuan, dukungan partai terhadap kandidat



perempuan, transparansi proses rekrutmen, serta mekanisme internal partai yang memberikan akses lebih setara terhadap sumber daya politik dan kampanye.

Dengan demikian, penelitian ini tidak menempatkan *zipper system* sebagai mekanisme tunggal yang secara otomatis menghasilkan keterwakilan perempuan sebesar 30 persen. Sebaliknya, *zipper system* diposisikan sebagai salah satu instrumen dalam reformasi desain afirmasi yang perlu disesuaikan dengan karakter sistem pemilu Indonesia. Posisi ini membedakan penelitian ini dari pendekatan yang hanya menilai kebijakan afirmasi berdasarkan terpenuhinya kuota pencalonan. Analisis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa persoalan representasi perempuan perlu dipahami sebagai rangkaian proses yang menghubungkan pencalonan, desain kompetisi elektoral, dukungan partai, dan keterpilihan.

Dalam kerangka tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2026 dapat dipahami sebagai penguatan pada sisi candidate quota, sementara tantangan kebijakan berikutnya terletak pada bagaimana afirmasi tersebut diterjemahkan menjadi peluang keterpilihan yang lebih besar. *Zipper system* dapat dipertimbangkan sebagai salah satu alternatif dalam revisi Undang-Undang Pemilu, tetapi penerapannya perlu ditempatkan bersama dengan reformasi kelembagaan lainnya. Dengan demikian, pergeseran orientasi dari *candidate quota* menuju *electability* tidak berarti menggantikan kebijakan kuota, melainkan memperluas afirmasi dari sekadar memastikan kehadiran perempuan dalam daftar calon menuju penciptaan kondisi kompetisi politik yang lebih setara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2026 dan Penguatan Afirmasi Gender

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXIV/2026 merupakan perkembangan penting dalam penguatan kebijakan afirmasi gender dalam pemilu Indonesia. Putusan tersebut memperkuat kewajiban partai politik untuk memenuhi



keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 persen pada setiap daerah pemilihan dalam pencalonan anggota legislatif. Penguatan tersebut penting karena menegaskan pemenuhan keterwakilan perempuan sebagai bagian yang harus dilaksanakan secara lebih konsisten dalam proses pencalonan.

Dalam perspektif analisis kebijakan publik, implikasi utama putusan tersebut berada pada tingkat *policy output*. Penguatan ketentuan kuota dapat memperluas dan memastikan akses perempuan terhadap proses pencalonan. Dengan demikian, putusan tersebut memperkuat dimensi *candidate quota* dalam kebijakan afirmasi gender. Namun, keberhasilan pada tingkat *policy output* tidak dengan sendirinya menghasilkan keberhasilan pada tingkat *policy outcome*. Peningkatan jumlah perempuan dalam daftar calon belum tentu menghasilkan peningkatan keterwakilan perempuan dalam jumlah yang sebanding di lembaga legislatif.

Perbedaan antara *policy output* dan *policy outcome* menjadi penting jika dikaitkan dengan perkembangan keterwakilan perempuan di DPR RI. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, keterwakilan perempuan meningkat dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 21,7 persen pada Pemilu 2024. Meskipun menunjukkan peningkatan, capaian tersebut masih berada di bawah angka 30 persen yang menjadi acuan kebijakan afirmasi. Data tersebut menunjukkan bahwa penguatan kebijakan pada tahap pencalonan belum sepenuhnya mengatasi persoalan pada tahap keterpilihan.

Kondisi tersebut memperlihatkan keterbatasan pendekatan afirmasi yang terlalu berorientasi pada jumlah kandidat. Krook (2009) menunjukkan bahwa keberhasilan kuota gender sangat bergantung pada hubungan antara desain kuota, mekanisme pencalonan, dan sistem pemilu. Dahlerup (2006) juga menekankan pentingnya desain kelembagaan dalam menentukan efektivitas kebijakan afirmasi. Dalam konteks Indonesia, persoalan tersebut menjadi lebih kompleks karena sistem



proporsional terbuka menempatkan kandidat dalam kompetisi berbasis perolehan suara individual. Oleh karena itu, peningkatan jumlah perempuan dalam daftar calon belum tentu diikuti oleh peningkatan peluang keterpilihan apabila kandidat perempuan tetap menghadapi keterbatasan sumber daya politik, jaringan, dukungan partai, dan pembiayaan kampanye.

Dari perspektif *Politics of Presence* (Phillips, 1995), kondisi tersebut menunjukkan bahwa kehadiran perempuan dalam daftar calon belum dapat disamakan dengan kehadiran perempuan dalam lembaga pengambilan keputusan. Afirmasi politik tidak hanya berkaitan dengan terbukanya akses perempuan untuk berkompetisi, tetapi juga dengan terciptanya peluang yang lebih setara bagi perempuan untuk hadir dalam lembaga legislatif. Dengan demikian, ukuran keberhasilan afirmasi perlu bergerak dari sekadar pemenuhan jumlah kandidat menuju hasil representasi politik.

Atas dasar itu, Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2026 dapat dipahami sebagai penguatan penting terhadap fondasi afirmasi gender, tetapi bukan sebagai akhir dari reformasi kebijakan keterwakilan perempuan. Putusan tersebut memperkuat akses perempuan pada tahap pencalonan, sementara persoalan berikutnya adalah bagaimana meningkatkan peluang mereka untuk memperoleh kursi legislatif. Di sinilah terdapat kesenjangan antara *candidate quota* dan *electability* yang menjadi fokus penelitian ini.

Kesenjangan tersebut memiliki implikasi terhadap agenda revisi Undang-Undang Pemilu. Jika reformasi hanya memperkuat persentase pencalonan tanpa memperhatikan mekanisme yang memengaruhi keterpilihan, kebijakan afirmasi berpotensi tetap menghasilkan kesenjangan antara jumlah perempuan yang dicalonkan dan jumlah perempuan yang terpilih. Oleh karena itu, penguatan *candidate*



quota perlu ditempatkan sebagai bagian dari desain afirmasi yang lebih luas dengan mempertimbangkan mekanisme pencalonan, dukungan kelembagaan partai, kaderisasi politik perempuan, akses terhadap sumber daya politik, serta karakter sistem pemilu.

Dalam konteks tersebut, *zipper system* dapat dipertimbangkan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat desain afirmasi. Relevansinya bukan karena mekanisme tersebut secara otomatis menjamin keterpilihan perempuan, melainkan karena *zipper system* memberikan perhatian pada penataan kandidat dalam proses pencalonan. Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi dan *zipper system* tidak perlu diposisikan sebagai dua kebijakan yang saling menggantikan. Putusan Mahkamah Konstitusi memperkuat dimensi *candidate quota*, sedangkan *zipper system* dapat dipertimbangkan sebagai salah satu instrumen dalam desain kebijakan yang berorientasi pada penguatan hubungan antara pencalonan dan peluang keterpilihan perempuan.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan afirmasi gender dalam sistem pemilu Indonesia telah memperluas akses perempuan pada tahap pencalonan, tetapi belum menghasilkan keterwakilan perempuan yang sebanding di parlemen. Keterwakilan perempuan di DPR RI meningkat dari 8,8 persen pada Pemilu 1999 menjadi 21,7 persen pada Pemilu 2024, tetapi masih berada di bawah angka 30 persen yang menjadi acuan kebijakan afirmasi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara keberhasilan kebijakan pada tahap pencalonan (*candidate quota*) dan hasil pada tahap keterpilihan (*electability*). Penelitian ini mengidentifikasi kondisi tersebut sebagai *candidate quota–electability gap*.



Kesenjangan tersebut tidak hanya berkaitan dengan ketentuan kuota, tetapi juga dipengaruhi oleh desain sistem pemilu serta berbagai hambatan struktural dan kelembagaan. Sistem proporsional terbuka menempatkan kandidat dalam kompetisi berbasis suara individual, sementara budaya patriarki, dominasi elite laki-laki dalam partai politik, biaya politik, keterbatasan jaringan, lemahnya kaderisasi, dan ketimpangan akses terhadap sumber daya politik turut memengaruhi peluang keterpilihan perempuan. Oleh karena itu, keberhasilan afirmasi gender tidak cukup dinilai berdasarkan jumlah perempuan yang masuk dalam daftar calon, tetapi juga perlu dilihat dari hasil keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

Dalam konteks tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2026 merupakan langkah penting dalam memperkuat pemenuhan kuota perempuan pada tahap pencalonan. Namun, penguatan *candidate quota* belum secara langsung menyelesaikan persoalan keterpilihan. Agenda reformasi pemilu karena itu perlu bergerak dari sekadar memastikan kehadiran perempuan dalam daftar calon menuju penciptaan kondisi kompetisi politik yang memberikan peluang lebih setara bagi perempuan untuk memperoleh kursi legislatif.

Zipper system dapat dipertimbangkan sebagai salah satu instrumen dalam reformasi tersebut karena memberikan perhatian pada penataan komposisi kandidat perempuan dan laki-laki dalam daftar calon. Namun, dalam sistem proporsional terbuka Indonesia, *zipper system* tidak dapat dipandang sebagai mekanisme yang secara otomatis menjamin keterpilihan perempuan. Efektivitasnya bergantung pada karakter sistem pemilu dan dukungan kelembagaan lainnya, terutama kaderisasi politik perempuan, transparansi proses rekrutmen, dukungan partai, serta akses yang lebih setara terhadap sumber daya politik dan kampanye.

Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini adalah menempatkan persoalan keterwakilan perempuan dalam hubungan antara *candidate quota* dan



electability, bukan semata-mata sebagai persoalan pemenuhan kuota pencalonan. Revisi Undang-Undang Pemilu perlu mempertimbangkan desain afirmasi yang menghubungkan kedua dimensi tersebut agar peningkatan jumlah kandidat perempuan dapat diikuti oleh peningkatan peluang keterpilihan dan penguatan representasi politik perempuan yang lebih substantif.

Penelitian ini terbatas pada analisis kebijakan dan studi kepustakaan. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya diperlukan untuk menguji secara empiris relevansi dan kemungkinan penerapan zipper system dalam sistem proporsional terbuka Indonesia. Penelitian lanjutan dapat diarahkan pada analisis perilaku partai politik, pola penempatan kandidat, distribusi suara kandidat perempuan, serta simulasi dampak berbagai desain afirmasi terhadap keterpilihan perempuan.

Daftar Pustaka

- Dahlerup, D. (Ed.) (2006). *Women, quotas and politics*. Routledge.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- International IDEA. (2018). *Gender quotas database*. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.
- Inter-Parliamentary Union. (2024). *Monthly ranking of women in national parliaments*. IPU Parline.
- Jovani, A. (2018). Potret Keterwakilan Politik Perempuan Anggota Legislatif di DPRD NTT pada Pemilu 2014. *Jurnal Inada: Kajian Perempuan Indonesia Di Daerah Tertinggal, Terdepan, Dan Terluar*, 1(1), 75–93. <https://doi.org/10.33541/ji.v1i1.829>
- Komisi Pemilihan Umum. (2023). Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2023 tentang pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 348.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for women in politics: Gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford University Press.
- Krook, M. L., & Norris, P. (2014). Beyond quotas: Strategies to promote gender equality in elected office. *Political Studies*, 62(1), 2–20. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12116>



- Lovenduski, J. (2005). *Feminizing politics*. Polity Press.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 128/PUU-XXIV/2026 tentang pengujian materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Matland, R. E. (2005). Enhancing women's political participation: Legislative recruitment and electoral systems. In J. Ballington & A. Karam (Eds.), *Women in parliament: Beyond numbers* (pp. 93–111). International IDEA.
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Cambridge University Press.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Soetjipto, A. W. (2015). *Politik harapan: Perjalanan politik perempuan Indonesia pascareformasi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- World Economic Forum. (2024). *Global gender gap report 2024*. World Economic Forum.