

RESERVED SEATS

KONSEP RESERVED SEATS DALAM AFFIRMATIVE ACTION

Dahlerup (2005): affirmative action merujuk pada konsep "*positive discrimination*" dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan representasi kaum perempuan. Kebijakan affirmative action ini terbatas waktu, sampai dengan beragam penghalang untuk kaum perempuan aktif di politik bisa dihilangkan.

True, Parashar, & George (2012): Penerapan kuota gender ini merupakan "*a transitional measure that will lay the foundation for a broader acceptance of women's representation...*" (suatu upaya peralihan yang akan menjadi fondasi bagi penerimaan yang lebih luas dari perwakilan perempuan).¹

Dahlerup mengatakan bahwa affirmative action dalam bentuk kuota gender ini mengalokasikan prosentase atau jumlah tertentu untuk kaum perempuan dalam institusi politik. Dijelaskan bahwa "*The core idea behind quota systems is to recruit women into political positions and to ensure that women are not only a few tokens in political life.*" (Gagasan pokok di belakang sistem kuota adalah untuk merekrut perempuan ke dalam posisi-posisi politik dan untuk memastikan bahwa perempuan bukan sekedar sedikit koin dalam kehidupan politik." (Dahlerup, 2002)

Metode *affirmative action* untuk menjamin keterwakilan politik perempuan dapat dilakukan beragam. Dua di antaranya yang paling utama adalah kuota yang ditetapkan melalui konstitusi atau peraturan perundang-undangan, dan kuota melalui partai politik (Dahlerup, 2005).

1. Kuota yang ditetapkan melalui konstitusi/peraturan perundang-undangan "*reserved seats*", seperti yang dilakukan di 11 negara di Amerika Latin, Perancis, Belgia, dan Italia, yang menetapkan antara 10% sampai dengan 40% dari total kursi yang ada.
2. Kuota melalui partai politik, contoh di negara-negara Skandinavia, seperti Denmark, Norwegia dan Swedia, yang terkenal dalam hal tingginya representasi perempuan dalam ranah politik, meskipun tidak ada klausul khusus dalam

¹ True, J., Parashar, S., & George, N. 2012. "Women's Political Participation in Asia and the Pacific." from Artsonline Monash University: <http://www.artsonline.monash.edu.au>

konstitusi atau peraturan perundangan lainnya yang mengatur khusus tentang “*reserved seats*”. Yang terjadi justru adalah adanya “*sustained pressure*” yang dilakukan secara intensif oleh para aktivis perempuan untuk menjamin partai politik meningkatkan jumlah perempuan calon anggota legislatif. Respon partai politik di Negara-negara ini adalah dengan menetapkan sistem kuota. Partai Buruh di Norwegia dan Partai Demokrat Sosialis di Denmark, menetapkan minimal 40%. Sementara, Partai Demokrat Sosialis di Swedia menetapkan prinsip “*every second on the list is a woman*” dalam daftar kandidat legislatornya.² Sekarang, jumlah perempuan di parlemen Swedia 40%, Finlandia 34%, Norwegia 38%, Denmark 34%, dan Islandia 25%.

Chen (2010): Adopsi atas kebijakan affirmative action ini sudah berlangsung lama di berbagai Negara di dunia. Negara-negara maju telah 10 atau 15 tahun lebih dahulu menerapkannya sebelum Konferensi PBB di Beijing tahun 1995. Sementara Negara-negara berkembang melakukannya setelah Konferensi tersebut.³

International IDEA: dua jenis kuota gender elektoral yang paling lazim adalah kuota calon (*candidate quotas*) dan *reserved seats*.

Candidate quotas merinci persentasi minimum calon untuk pemilu yang harus perempuan, dan diterapkan pada daftar calon partai politik untuk pemilu. Dasar hukum kuota calon ditetapkan dalam konstitusi, Undang-Undang Pemilu atau Undang-Undang Partai Politik. Kuota seperti ini yang diberlakukan dalam Undang-Undang memaksa semua partai politik untuk merekrut berapa persen perempuan. Kuota partai sukarela diadopsi secara sukarela oleh partai politik, dan paling lazim di partai berhaluan tengah-kiri, sedangkan partai liberal dan konservatif biasanya cenderung berkeberatan atau menentang keras kuota adopsi.

Reserved seats menyisihkan sejumlah kursi tertentu untuk perempuan di antara perwakilan di lembaga legislatif, yang diatur secara khusus baik dalam konstitusi maupun Undang-Undang. Orang mungkin berpendapat bahwa *reserved seats* seharusnya tidak dihitung di antara kuota elektoral. Akan tetapi, *reserved seats*

² Dahlerup, D. 2005. “Increasing Women’s Political Participation: New Trends in Gender Quotas.” In *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. J. Ballington, & A. Karam. Stockholm: International IDEA: 141-153.

³ Chen, L.J. 2010. “Do Gender Quotas Influence Women’s Representation and Politics?”. *The European Journal of Comparative Economics*, 7(1): 3-60.

sekarang ini muncul dengan banyak jenis yang berbeda, beberapa mengeluarkan, yang lainnya memasukkan, pemilihan perempuan, daripada pengangkatan, untuk mengisi kursi ini. Di Uganda 56 kursi, satu dipilih di setiap daerah pemilihan oleh badan pemilih khusus, disediakan untuk perempuan. Di Rwanda, 30 persen kursi, dipilih oleh prosedur khusus, disediakan untuk perempuan berdasarkan konstitusi. Di Tanzania 20 persen kursi disediakan untuk perempuan dan dialokasikan ke partai politik sesuai dengan jumlah kursi parlemen yang dimenangkan dalam pemilu. Reserved seats dapat juga diisi dengan pengangkatan, seperti di Kenya dan beberapa negara Arab.⁴

PRAKTIK DI BEBERAPA NEGARA

RWANDA

Selama perang saudara hingga peristiwa genocide tahun 1994 (dilakukan oleh ekstrimis Hutu terhadap minoritas Tutsi), partisipasi perempuan di parlemen paling tinggi hanya 18%. Angka ini meningkat pada tahun-tahun hingga Konstitusi 2003, dan mencapai rekor 56,3% pada tahun 2008. Meningkatnya jumlah partisipasi perempuan merupakan hasil dari kuota konstitusional yang peka gender, struktur elektoral yang inovatif, dan partisipasi lembaga-lembaga mitra. Pemerintah Rwanda dengan PBB sebagai mitra kunci, telah mendorong kesetaraan gender sejak 1994. Partisipasi politik perempuan Rwanda telah difasilitasi oleh amanah konstitusi dan kerja lembaga-lembaga kunci, yaitu Kementerian Gender dan Pemajuan Keluarga (*Ministry of Gender and Family Promotion*), Forum Parlemen Perempuan Rwanda (*Rwanda Women Parliamentarians Forum/FFRP*), Dewan Perempuan Nasional (*National Women's Council/NWC*) dan Kantor Pemantauan Gender (*Gender Monitoring Office /GMO*). Perempuan Rwanda telah menciptakan ruang politik yang luar biasa bagi mereka sendiri hanya dalam waktu dua puluh tahun.

Dewan Perempuan Nasional (*National Women's Council/NWC*) merupakan suatu forum bagi partisipasi perempuan dalam pembangunan nasional dan pemerintahan. Pada usia 18 tahun, perempuan dan anak perempuan Rwanda menjadi anggota NWC, yang beroperasi di tingkat desa, kecamatan, distrik dan sektor untuk memobilisasi

⁴ International IDEA, *Women in Parliament: Beyond Numbers (A Revised Edition)*, 2005, hal. 142.

pembuatan keputusan perempuan. Perempuan mendapatkan informasi pendidikan kewarganegaraan mengenai pentingnya partisipasi politik dan pengalaman berpartisipasi melalui pemilihan atau mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan NWC. Selama pemilu parlemen, NWC melatih calon perempuan mengenai cara berkampanye yang efektif, membangun harga diri dan kepercayaan diri, dan bagaimana memajukan kesetaraan gender ketika terpilih.

Kantor Pemantauan Gender (*Gender Monitoring Office/GMO*) merupakan sebuah badan pemerintah yang memantau, memberikan saran dan advokasi bagi kesetaraan gender di seluruh lembaga di Rwanda. GMO merupakan pemantau resmi untuk pemilu Parlemen dari tanggal 16-18 September 2013. Dengan dukungan dari One UN/UN Women, kantor ini terlibat dalam advokasi dan pemantauan seluruh tahapan pemilu, dari program pendidikan kewarganegaraan pra-pemilu, partai politik, kampanye, pengadministrasian pemungutan suara hingga pasca-pemilu.

Dalam pemilu di tingkat sektor dan distrik pada tahun 2001, Rwanda memperkenalkan sebuah mekanisme elektoral yang ditujukan untuk memasukkan perempuan (dan pemuda, yang juga telah ditetapkan sebagai kelompok yang dulunya *underrepresented*/kurang terwakili) dalam pemerintahan.

Dalam pemilu-pemilu ini, setiap pemilih menggunakan tiga surat suara: surat suara umum, surat suara perempuan dan surat suara pemuda. Di setiap sektor, pemilih memilih satu orang untuk setiap surat suara, yaitu memilih seorang kandidat umum (biasanya, meskipun tidak harus, laki-laki), seorang perempuan dan seorang pemuda. Melalui pemilu tidak langsung berikutnya, dewan distrik dipilih dari kandidat yang menang pada level sektor. Dewan distrik ini meliputi semua yang terpilih pada surat suara umum, sepertiga perempuan dan sepertiga pemuda. Dari kelompok ini, walikota distrik dan pejabat komite eksekutif lainnya dipilih. Sistem ini telah berhasil memasukkan perempuan sebanyak 27 persen yang terpilih ke dewan distrik tahun 2001. Akan tetapi, partisipasi perempuan di komite eksekutif tetap terbatas, hanya 5

dari 106 walikota distrik, karena hanya yang ikut dalam surat suara umum yang berhak atas jabatan eksekutif.⁵

Berdasarkan Konstitusi Rwanda 2003, parlemen Rwanda adalah bicameral, terdiri atas Senate (Majelis Tinggi) dan Chamber of Deputies (Majelis Rendah).

1. Senate terdiri dari 26 anggota yang dipilih atau diangkat dengan masa jabatan delapan tahun. Perempuan sebagaimana dimandatkan dalam konstitusi, menduduki 30 persen kursi Senate.
2. Chamber of Deputies terdiri atas 80 anggota dengan masa jabatan lima tahun, 53 di antaranya dipilih secara langsung dengan sistem perwakilan proporsional. Kursi lainnya diperebutkan sebagai berikut:
 - a. 24 kursi (30%) dipilih oleh perempuan dari setiap provinsi dan ibukota Kigali
 - b. 2 dipilih oleh National Youth Council (Dewan Pemuda Nasional)
 - c. 1 dipilih oleh Federation of the Associations of the Disabled (Federasi Asosiasi Penyandang Disabilitas)

Konstitusi Rwanda tahun 2003 memberikan paling sedikit (minimum) 30% kuota untuk perempuan di semua organ pengambil keputusan, yang meliputi Parlemen bikameral, partai politik dan lembaga pemerintahan lainnya. 24 dari 80 kursi di majelis rendah Parlemen (*Chamber of Deputies*), disediakan bagi perempuan. 24 kursi ini dipilih oleh Badan pemilih (*electoral college*) khusus, terdiri atas pemilih dari dewan daerah dan dewan distrik perempuan.

Dua puluh empat (24) kursi yang dicadangkan untuk perempuan diperebutkan dalam pemilu yang diikuti hanya perempuan, hanya perempuan yang menjadi kandidat dan hanya perempuan yang dapat memilih. Pemilu untuk kursi perempuan dikoordinasikan oleh sistem nasional dewan perempuan dan diadakan dalam minggu yang sama dengan pemilu pada September 2003. Selain mendapatkan 24 reserved seats di Chamber of Deputies, juga terdapat tambahan 15 perempuan terpilih dalam kursi yang diperebutkan secara terbuka sehingga perempuan mendapatkan 39 dari 80 kursi atau 48,8 persen.

⁵ United Nations Office of the Special Adviser on Gender Issues And Advancement of Women (OSAGI), *Strengthening Governance: The Role of Women in Rwanda's Transition A Summary*, hal.9.

Pada Pemilu 2013, 103 kandidat bersaing untuk 24 kursi perempuan. Sebagai suatu kelompok, kandidat perempuan menghadapi hambatan finansial untuk menjangkau perempuan di seluruh tingkat komunitas. Sebagai individual, kandidat perempuan menghadapi perlunya tindakan yang seimbang antara profesional dan tanggung jawab personal. Selain itu, masalah logistik, seperti menuju ke tempat-tempat kampanye, menjadi suatu hambatan bagi partisipasi perempuan. NWC, dengan dukungan finansial dari One UN/UN Women, dapat menjamin transport bagi seluruh kandidat perempuan selama proses kampanye. NWC juga mengadvokasi lebih banyak lokasi tempat kampanye. Upaya-upaya ini memastikan perempuan kandidat dapat berhubungan secara langsung dengan pemilih. Pemilu Parlemen Rwanda tahun 2013 mengantar pada pemecahan rekor 64 persen kursi dimenangkan oleh calon perempuan.

Di samping 24 kursi perempuan, perempuan calon di Rwanda berhasil memenangkan 26 kursi dalam pemilihan umum (dari 53 kursi yang tersedia) dan kursi pemuda. Perempuan sekarang menduduki 51 kursi di parlemen Rwandan untuk lima tahun ke depan. Sekarang ini parlemen Rwanda memiliki partisipasi perempuan terbanyak di seluruh dunia.⁶

INGGRIS

Perubahan organisasi partai sehingga lebih representatif terhadap perempuan dilakukan partai Buruh dengan mengadopsi tiga strategi, yaitu *Retorik*, *Affirmative Action* dan *Positive Discriminations*. Strategi *retorik* dilakukan sebagai langkah awal yakni dengan mengkampanyekan secara terus-menerus pentingnya memasukan perempuan dalam struktur kepengurusan partai, khususnya diposisi-posisi strategis pengambil keputusan. Sebagai bukti upaya ini adalah dikeluarkannya *Charter to Establish for Woman* sebagai agenda besar program partai untuk meningkatkan representasi perempuan.

Dalam strategi *Affirmative Action*, dilakukan dengan melakukan pelatihan-pelatihan dan seminar-seminar politik bagi perempuan dalam Partai Buruh. Hal ini dilakukan sebagai

⁶ Women secure 64 per cent of seats in Rwandan parliamentary elections, <http://www.rw.one.un.org/press-center/news/women-secure-64-cent-seats-rwanda-parliamentary-elections>, 6 Oktober 2013.

upaya mempersiapkan kader-kader perempuan di jabatan-jabatan politik. Hal ini penting untuk menghindari bahwa penetapan perempuan dalam jabatan politik seperti anggota kepengurusan partai, majelis rendah ataupun pemerintahan sebagai upaya pemenuhan kuota saja, tetapi memang karena kualitas kemampuan yang mereka miliki.

Sedangkan dalam kaitannya dengan strategi *Positive Discrimination*, salah satu contohnya adalah dengan kuota, yaitu *All Women Shortlist*. Penggunaan strategi ini sejalan dengan kultur dominan partai-partai beraliran kiri tengah sebagaimana dijalankan oleh partai Buruh Inggris. Partai berpendapat bahwa intervensi dalam rangka mengurangi ketidakadilan sosial dan ekonomi diperlukan melalui negara dan terkait dengan hal ini, strategi intervensi juga penting dilakukan untuk mencapai kesetaraan gender. Apa yang dilakukan partai Buruh ini adalah sebagai upaya mengimplementasikan prinsipnya, yaitu persamaan (*for the many not the few*) yakni memberikan peluang seluas-luasnya untuk setiap individu agar dapat berkompetisi di masyarakat dan upaya partai menciptakan persamaan hak antara perempuan dan laki-laki yang didasarkan kepada kualitas masing-masing.

Strategi kebijakan yang diupayakan Partai Buruh Baru (*The New Labour*) tersebut membuahkan hasil dengan peningkatan jumlah perempuan dalam beberapa posisi strategis. Sebagai contoh adalah dalam Kabinet Bayangan (*Shadow Cabinet*) Inggris, yang hanya satu orang saja menjadi 5 (lima) orang. Sehingga proporsi antara anggota laki-laki dan perempuan dalam Kabinet Bayangan menjadi 5:24. Jumlah delegasi perempuan sebagai wakil dari *Constituency Parties* dalam *Annual Party Conference* juga mengalami peningkatan. Begitu juga dengan jumlah anggota perempuan dalam Serikat Buruh yang berafiliasi dengan Partai Buruh pada tahun 1995, dalam badan-badan pengambilan keputusan dalam partai tingkat lokal sampai nasional jumlah anggota perempuan mencapai 40%.

Pada dasarnya, kebijakan tersebut merupakan sikap nyata Partai Buruh Baru (*The New Labour*) mengimplementasikan salah satu prinsipnya, yaitu persamaan (*for the many not the few*) yakni memberikan peluang seluas-luasnya untuk setiap individu agar dapat berkompetisi di masyarakat. Di sisi lain, kebijakan ini sebagai upaya memperbesar peluang atau kesempatan kandidat perempuan untuk dapat terpilih di kursi-kursi yang

diwakilkannya. Kebijakan ini kemudian menjadi kebijakan partai dan tetap disetujui oleh anggota partai Buruh hingga tahun 1997.

Kebijakan *All Women Shortlist* mengatur separuh dari *inheritor seat* (kursi yang dimenangkan oleh partai Buruh pada pemilu sebelumnya di mana wakil dari partai Buruh tersebut akan pensiun pada pemilu berikutnya) dan separuh dari *strong challenge seat* (kursi yang diperkirakan kemungkinan besar dimenangkan oleh partai Buruh) agar diisi oleh kandidat perempuan. Kebijakan *All Women Shortlist* tetap memberikan wewenang kepada anggota di tingkat lokal partai untuk memilih kandidat mana yang akan dinominasikan. *All Women Shortlist* digunakan untuk menyiasati kendala-kendala sulitnya perempuan untuk dapat terpilih dari kursi *incumbency* (kursi dimana kandidat yang sama dari partai yang sama dalam pemilu sebelumnya dan biasanya adalah kursi aman partai), sehingga untuk mendongkrak jumlah perempuan dalam parlemen dilakukan melalui *inheritor seat* dan *strong challenge seat*.

Keberhasilan penerapan kebijakan *All Women Shortlist* terlihat dari terjadinya peningkatan dalam jumlah kandidat perempuan dari Partai Buruh Baru (*The New Labour*) yakni dari 138 ditahun 1992 menjadi 159 (24,8%).

Dalam pemilu 1997 terdapat 32 kursi aman di mana anggota parlemen yang mewakili partai Buruh pada pemilu sebelumnya akan memasuki masa pensiun. Dengan kebijakan *All Women Shortlist* memungkinkan kandidat perempuan mencalonkan diri di 16 kursi *inheritor* dan 11 di antaranya terpilih dalam pemilu. Sedangkan 36 Kandidat perempuan lainnya berhasil terpilih kembali di kursi yang sama pada pemilu sebelumnya (*incumbency seat*). Kontribusi terbesar bagi peningkatan jumlah perempuan di Majelis Rendah Inggris dihasilkan dari *Key Seat*, yaitu daerah-daerah yang menjadi target partai untuk memenangkan perolehan suara. Dari 85 *Key Seat* yang dimenangkan partai Buruh, 43 diantaranya dimenangkan oleh perempuan sedangkan laki-laki memperoleh 42 kursi, sehingga terdapat perbandingan yang hampir sama antara laki-laki dan perempuan (42:43). Hal tersebut merupakan dampak positif kebijakan *All Woman Shortlist*, yang menempatkan jumlah kandidat perempuan di kursi kurang dengan peluang kemenangan yang besar untuk Partai Buruh Baru (*The New Labour*). Sehingga pada Pemilu 1997, sebanyak 120 perempuan terpilih menjadi anggota Majelis Rendah. 101 dari jumlah tersebut adalah anggota dari Partai Buruh

Baru (*The New Labour*). 35 orang perempuan anggota Partai Buruh Baru (*The New Labour*) yang terpilih menjadi anggota Majelis Rendah pada Pemilu 1997, terpilih melalui kebijakan *All Women Shortlist*. 22 orang dari jumlah tersebut tidak memiliki pengalaman sama sekali menjadi kandidat sebelumnya.⁷

Negara-negara yang memberlakukan kuota bagi perempuan dalam konstitusi atau diperkenalkan melalui perundang-undangan nasional adalah sebagai berikut:

Uganda, satu kursi parlemen dari setiap 39 distrik di-*reserved* untuk perempuan, mengakibatkan penambahan perwakilan politik perempuan. Beberapa perempuan lain terpilih ke parlemen berdasarkan reserved seats khusus non-gender.

Argentina, Undang-Undang Pemilu memberlakukan kewajiban 30% kuota calon perempuan untuk jabatan-jabatan yang dipilih. Aturan ini telah meningkatkan perwakilan perempuan di Chamber of Deputies Argentina.

India, amandemen ke-74 mengharuskan 33 persen kursi di lembaga di tingkat kota di-reserved untuk perempuan.

Negara lainnya mengamanatkan beberapa bentuk perwakilan parlemen untuk perempuan termasuk **Bangladesh** (30 kursi dari 330), **Eritrea** (10 kursi dari 105) dan **Tanzania** (15 kursi dari 255).⁸

KESIMPULAN

Pengalaman di berbagai negara seperti Rwanda, Inggris, negara-negara Skandinavia dan lain-lain menunjukkan bahwa keberhasilan peningkatan keterwakilan perempuan selalu didahului dengan *electoral engineering* (perekayasa sistem pemilu) atau lebih tepatnya reformasi/inovasi sistem dan teknis pemilu yang memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih.

Electoral engineering dilakukan dengan membuat inovasi teknis pemilu yang pro perempuan. Inovasi tersebut dilakukan oleh Rwanda dengan memperkenalkan *Triple balloting system*, Inggris memperkenalkan All women's short lists' yang merupakan

⁷ Alpiadi Prawiraningrat, "Keberhasilan Kebijakan All Women Shortlist dan Kepemimpinan Tony Blair dalam Upaya Meningkatkan Representasi Politik Perempuan di Inggris tahun 1997", <http://alpiadiprawiraningrat.blogspot.co.id/2013/10/keberhasilan-kebijakan-all-women.html>, 9 Oktober 2013.

⁸ International IDEA, The World of Quotas, <http://archive.idea.int/women/parl/ch4c.htm>.

kebijakan dari Partai Buruh untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Di Rwanda, persiapan partisipasi perempuan dalam politik diperkuat dengan keharusan perempuan sejak usia 18 tahun menjadi anggota Dewan Perempuan Nasional (*National Women's Council/NWC*) sehingga perempuan mendapatkan informasi pendidikan kewarganegaraan mengenai pentingnya partisipasi politik dan pengalaman berpartisipasi melalui pemilihan atau mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan NWC.

Perlu adanya tekanan yang intensif dan terus menerus dari kelompok aktivis perempuan terhadap partai politik untuk meningkatkan keterwakilan perempuan seperti di negara-negara Skandinavia telah menyebabkan partai politik menerapkan kuota dalam pencalonan perempuan, sekalipun tidak ada klausul dalam konstitusi maupun Undang-Undang Pemilu yang menetapkan jumlah kuota untuk keterwakilan perempuan.

Jakarta, 8 Maret 2017

Catherine Natalia

Perludem