

Kuota Kursi Legislatif Tingkat Lokal bagi Kaum Perempuan di Pakistan

SOCORRO L. REYES

DEMOKRASI MENGAMANATKAN ADANYA PERSAMAAN akses dan peranserta penuh bagi laki-laki maupun perempuan, atas dasar prinsip persamaan derajat, dalam semua wilayah dan tataran kehidupan publik, terutama dalam posisi-posisi pengambilan keputusan. Platform Aksi Beijing dan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau CEDAW) merekomendasikan agar semua pemerintah di dunia agar memberlakukan kuota sebagai langkah khusus yang bersifat sementara untuk meningkatkan jumlah perempuan di dalam jabatan-jabatan appointif (berdasarkan penunjukan/pengangkatan) maupun elektif (berdasarkan hasil pemilihan) pada tingkat pemerintahan lokal dan nasional. Pengkajian tentang negara-negara yang memiliki massa kritis kaum perempuan (30 persen) di parlemen, dewan-dewan legislatif dan birokrasi tingkat lokal, membuktikan adanya pemberlakuan sistem kuota itu, baik yang diterapkan secara sukarela oleh partai-partai politik maupun yang digariskan oleh undang-undang.

Negara Pakistan adalah contoh menarik dari kasus pemakaian kuota pada tingkat pemerintahan lokal. Pada studi kasus ini akan dibahas jenis kuota yang diberlakukan di Pakistan, serta beberapa contoh tentang berbagai kesulitan dan tantangan yang menyertai implementasinya. Pemakaian kuota pada tingkat lokal memberikan gambaran yang menarik mengenai implementasinya di majelis propinsi dan majelis nasional. Pada bagian akhir studi kasus ini akan dibahas beberapa metode strategis untuk mendorong peranserta perempuan dalam mengamalkan hak dan kewajiban politiknya.

Konteks Nasional Pakistan

Pemerintah sekarang yang dipimpin Jenderal Pervez Musharraf menggulingkan pemerintahan sipil Nawaz Sharif pada tanggal 12 Oktober 1999. Mahkamah Agung Pakistan memberi mandat tiga tahun kepada pemerintahan Musharraf untuk memulihkan demokrasi. Sebagai langkah awal telah diadakan pemilu-pemilu untuk membentuk pemerintah lokal, yang dilaksanakan dalam lima tahap sejak tanggal 31 Desember 2000 dan selesai pada bulan Agustus 2001. Ini merupakan bagian dari *Devolution of Power Plan* (Rencana Pelimpahan Kekuasaan) yang diumumkan pada bulan Agustus 2000, yang isinya antara lain memberi jatah 33 persen kursi legislatif tingkat lokal kepada kaum perempuan yang duduk di dewan-dewan di tingkat *union*, pemerintah kotapraja (*tehsil*) dan distrik. Pada bulan April 2001, hasil referendum nasional memutuskan untuk memberi tambahan mandat lima tahun bagi Jenderal Musharraf untuk menjabat sebagai presiden. Rangkaian pemilihan untuk memilih para anggota Majelis Propinsi dan Majelis Nasional dijadwalkan akan terlaksana dalam bulan Oktober 2002.

Upaya Pakistan memenuhi komitmennya dalam melaksanakan berbagai perjanjian dan konvensi internasional untuk mendorong partisipasi politik yang bebas, sederajat dan penuh bagi kaum perempuan tertuang di dalam *National Plan for Action* (Rencana Aksi Nasional atau NPA) yang dikeluarkan pada bulan September 1998, *National Policy for Development and Empowerment of Women* (Kebijakan Nasional untuk Pengembangan dan Pemberdayaan Perempuan) dari bulan Maret 2002 dan *Ten-Year Perspective Plan 2001 – 2011* (Rencana Perspektif Sepuluh Tahunan). NPA merekomendasikan jatah kursi 33 persen bagi perempuan di lembaga-lembaga legislatif lokal dan nasional melalui pemilihan langsung dan pemilih gabungan. NPA juga menyatakan akan diadakan penyederhanaan peraturan dan pengambilan berbagai tindakan yang menjamin hak perempuan untuk memberikan suara mereka. Di pihak lain, Kebijakan Nasional mewajibkan diberlakukannya “tindakan lugas untuk menjamin tingkat keterwakilan yang ideal bagi perempuan di Senat dan Majelis-Majelis Nasional dan Propinsi.” Di dalam Rencana Perspektif Sepuluh Tahunan juga terdapat topik perwakilan politik bagi kaum perempuan sebagai salah satu prioritasnya, serta usaha-usaha membangun dan meningkatkan kemampuan para dewan serta pejabat-pejabat terpilih perempuan sebagai salah satu strateginya.

Kuota untuk perempuan bukan topik baru di Pakistan. Urusan kuota yang di negara itu lebih populer disebut “reservasi” sudah diatur oleh konstitusi tahun 1956, 1962, 1973, dan 1985, yang pasal-pasal nya menjamin hak kursi bagi perempuan, baik di majelis nasional maupun propinsi. Akan tetapi sayang sekali persentase jatah kursi itu sangat kecil, yakni hanya lima hingga sepuluh persen, itupun melalui proses pemilihan tidak langsung yang dilakukan oleh para anggota majelis sendiri. Reservasi kursi dewan bagi kaum perempuan ini pernah dihentikan pada tahun 1998 setelah tiga kali pemilihan umum (tahun 1977, 1985 dan 1988) sesuai amanat Konstitusi 1985. Pada pemilu terakhir yang diadakan pada tahun 1997, representasi kaum perempuan berfluktuasi dari 0.4 persen di Majelis Propinsi (2 kursi bagi perempuan dari total 460 kursi), 2 persen di Senat (2 kursi untuk perempuan dari total 87 kursi), hingga 4 persen di Majelis Nasional (7 kursi dari total 217 kursi).¹ Di tingkat pemerintah nasional di mana antara 5 hingga 12 persen kursi dewan diperuntukkan bagi perempuan lewat pemilihan tak langsung oleh para anggota dewan sendiri, jumlah total legislator perempuan hanya 10 persen dari keseluruhan anggota pada tahun 1993 (8,246 dari total 75,556).²

Kuota Kursi Legislatif Tingkat Lokal di Pakistan

Sebagai bagian dari proses demokratisasi, pada bulan Maret 2000 pemerintah Musharraf mengumumkan Rencana Pelimpahan Kekuasaan yang memiliki lima pokok dasar: pelimpahan kekuasaan politik, desentralisasi wewenang administratif, dekonsentrasi fungsi manajemen, pemerataan hubungan kekuasaan dan wewenang, dan pemerataan sumberdaya di tingkat distrik.³ Sistem terbaru ini menyediakan struktur pemerintahan tiga lapis yang di dalamnya hanya ada satu garis wewenang di tingkat distrik, sementara birokrasi distrik bertanggungjawab kepada para wakil rakyat yang terpilih. Jabatan-jabatan di tingkat distrik juga akan menikmati otonomi yang lebih operasional. Kekuasaan administratif dan finansial pada umumnya diserahkan kepada pejabat di tingkat distrik.

Salah satu ciri terpenting dari Rencana Pemerintah Lokal di Pakistan adalah adanya jatah 33 persen kursi untuk kaum perempuan di dewan-dewan distrik, kotapraja dan union.

Salah satu ciri terpenting dari Rencana Pemerintah Lokal di Pakistan adalah adanya jatah 33 persen kursi untuk kaum perempuan di dewan-dewan distrik, kotapraja dan *union*, sementara dewan-dewan legislatif lokal berwenang mengesahkan berbagai peraturan pemerintah atau perda, penarikan pajak, rencana pembangunan jangka panjang dan jangka pendek serta anggaran belanja tahunan. Dewan-dewan di tingkat *union* memfasilitasi pembentukan dan berfungsinya dewan masyarakat dan gerakan koperasi untuk mengurangi tingkat kemiskinan, yang merupakan salah satu sasaran utama pembangunan Pakistan.

Dewan *Union* terdiri atas 21 anggota: *Union Nazim*, *Naib Nazim*,⁴ seorang anggota yang dipilih dari masyarakat minoritas, 12 perwakilan Muslim yang dipilih untuk menduduki kursi umum dan 6 kursi bagi kaum petani dan para pekerja. Sepertiga kuota reservasi diberlakukan untuk 12 kursi anggota Muslim (4 diantaranya untuk perempuan) dan 6 kursi bagi perwakilan kaum petani dan pekerja (2 diantaranya perempuan). Dengan demikian, masing-masing dewan ini memiliki jatah 6 kursi untuk perempuan.

Pada lapisan menengah, yakni Dewan *Tehsil* di tingkat kotapradja, komposisinya terdiri atas para *Naib Nazim* dari seluruh dewan union dan perwakilan-perwakilan yang dipilih dari jatah kursi bagi perempuan (sepertiga jumlah dewan union yang ada), petani dan pekerja (5 persen dari jumlah total dewan union), dan masyarakat kelompok minoritas (5 persen). Di lapisan tertinggi, *Dewan Zila*⁵ terdiri atas seluruh *Union Nazim* di tingkat distrik, dan seperti Dewan *Tehsil*, juga diisi oleh anggota-anggota yang diangkat berdasarkan kuota: 33 persen perempuan, 5 persen petani dan pekerja dan 5 persen dari masyarakat minoritas.

Jumlah kursi yang dijatahkan bagi perempuan di berbagai dewan diringkas melalui tabel berikut:

Kecuali di Dewan *Union*, para anggota dewan dipilih secara tidak langsung oleh para anggota dewan di tingkat *union* yang mewadahi semua kegiatan pemilihan di dewan-dewan *tehsil*/kota dan distrik.

Tabel 7: Jatah Kursi bagi Perempuan untuk Tingkat Lokal di Pakistan

Jenis dewan (Jumlah total dewan)	Kursi yang dicadangkan untuk perempuan
Dewan <i>Union</i> (6,022)	36,066
Dewan <i>Tehsil</i> (305)	1,749
Dewan Kota (30)	161
Dewan Distrik	1,988
Total	39,964

Hasil-hasil Pemilu

Pada pemilihan-pemilihan lokal yang dilaksanakan antara Desember 2000 dan Agustus 2001, kaum perempuan tidak hanya bersaing memperebutkan kursi yang dijatahkan bagi mereka namun juga kursi-kursi terbuka di dewan *union*, *tehsil* dan distrik serta posisi-posisi *Nazim* dan *Naib Nazim*. Akan tetapi, di propinsi yang perbatasan dengan India (*Northwest Frontier Province* atau NWFP)⁶ kaum perempuan tidak dapat memberikan suara maupun mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan politis dikarenakan tekanan dari kelompok-kelompok agama maupun partai politik, sehingga menyebabkan hilangnya kurang lebih 650 kursi untuk wilayah tersebut. Akibatnya, total perempuan yang berhasil menduduki kursi legislatif hanyalah 36,187⁷ dari total 40,049 jatah kursi bagi perempuan di dewan lokal, 11 diantaranya terpilih sebagai *Nazim Dewan Union*, salah satunya menjabat *Naib Nazim* dan dua lainnya menjadi *Nazim Distrik*.⁸

Tabel 8: Perempuan yang Terpilih Menduduki Kursi Dewan Lokal Melalui Jatah Kursi di Pakistan

Propinsi	Dewan Union	Dewan Tehsil	Dewan Kota	Dewan Distrik	Perempuan Kaum Minoritas	Total
Punjab	20,007	1,074	50	1,115	27	22,273
Sindh	5,878	297	59	360	87	6,681
NWFP	3,963	175	30	278	6	4,452
Balukhistan	2,374	129	22	152	60	2,737
Total	32,222	1675	161	1,905	180	36,143

Berbagai Kesulitan dan Tantangan

Jumlah yang mengejutkan dari perempuan⁹ yang terpilih di kursi dewan distrik, *tehsil* dan *union* pada pemilihan-pemilihan baru-baru ini menyusul diberlakukannya jatah kuota 33 persen oleh pemerintah Pakistan bukan saja membuka lebar-lebar ruang politik bagi kaum perempuan, namun juga peluang strategis bagi mereka untuk mewujudkan suatu perbedaan dalam menyusun dan melaksanakan agenda pemerintah lokal. Seiring bergulirnya Kebijakan Pelimpahan Kekuasaan di Pakistan, tingkat pemerintahan yang terbawah ini

diharapkan mampu menciptakan dampak terbesar pada kehidupan masyarakat dan menyodorkan harapan terbesar menuju perubahan sosial. Namun yang masih menjadi pertanyaan fundamental adalah bagaimana cara kaum perempuan dalam memanfaatkan besarnya jumlah mereka di dewan legislatif untuk mempengaruhi kebijakan publik, terutama yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, yang merupakan problem terbesar di negara Pakistan.

Sistem kuota ini bukan saja membuka lebar-lebar ruang politik bagi kaum perempuan, namun juga peluang strategis bagi mereka untuk mewujudkan suatu perbedaan dalam menyusun dan melaksanakan agenda pemerintah lokal.

Untuk mengetahui sejauh mana kesiapan dan seberapa besar kemampuan kaum perempuan dalam memainkan peranannya sebagai motor sekaligus penggebrak dewan-dewan legislatif lokal, sebaiknya ditelusuri dari mana asal-usul mereka, usia mereka, tingkat pendidikan, status sosial-ekonomi, juga latar belakang politik mereka. Meski informasi mengenai hal ini masih sangat terbatas, penelitian-penelitian yang ada menunjukkan bahwa kebanyakan anggota dewan perempuan berusia kurang dari 45 tahun (57 persen); lebih dari setengahnya buta huruf (53 persen); sebagian besar berstatus ibu rumah tangga (73,7 persen); sedikit sekali yang memiliki tanah sendiri, dan sebagian besar mereka (79 persen) maupun anggota keluarganya (64 persen) belum pernah bersaing dalam pemilihan umum.¹⁰

Lalu apa saja implikasi yang ditimbulkan oleh profil sosial ekonomi, politik dan demografi dari para perempuan anggota dewan itu?

Pertama, kenyataan itu menunjukkan bahwa sistem kuota telah membuka pintu bagi kelompok-kelompok yang secara sosial tersisih dan terpinggirkan, yang tanpa sistem tersebut mustahil bisa memperoleh posisi politis formal yang umumnya hanya bisa diperoleh melalui cara-cara *money politics*, pengaruh keluarga dan dukungan partai.

Kedua, usia para anggota dewan perempuan yang relatif muda itu menunjukkan bahwa mereka menaruh kepercayaan pada kemampuan sistem politik yang ada dalam menyikapi dan mengatasi masalah-masalah sosial serta mengadakan reformasi yang diperlukan. Sebagai perempuan muda, mereka

diharapkan bisa bersikap lebih terbuka terhadap terobosan inovasi dan perubahan-perubahan yang bersifat kreatif.

Ketiga, kenyataan adanya ibu-ibu muda yang bersaing dan memenangi kursi dewan itu mencerminkan kesediaan mereka untuk mengambil peranan lebih besar dari sekedar melahirkan, menyusui dan menghidupi anak, yakni memikul beban pemimpin masyarakat sebagai pembawa perubahan sosial yang aktif. Namun hal ini juga menimbulkan implikasi serius terhadap tugas-tugas dan tanggungjawab domestik mereka selaku ibu rumah tangga yang secara tradisional memang melekat pada predikat gendernya, disamping dampak lainnya terhadap dewan lokal dalam menyusun jadwal kegiatannya. Laki-laki perlu ikut memikul tugas rumah tangga agar kaum perempuan bisa mempunyai waktu lebih banyak dalam tugas-tugas legislatif mereka. Di samping itu, jadwal kegiatan dan sidang dewan juga harus disesuaikan untuk memberi kesempatan kepada para anggota perempuannya supaya dapat melaksanakan peran ganda mereka.

Keempat, fakta bahwa mayoritas anggota perempuan dewan tidak dapat membaca atau menulis mencerminkan kecenderungan umum bahwa kaum perempuan selama ini memang dirampas haknya untuk mengenyam pendidikan yang layak, sehingga hal ini pun perlu dijadikan faktor utama dalam mendesain kurikulum dan metode atau pendekatan dalam memberikan pelatihan bagi mereka. Metode-metode pendidikan populer yang partisipatoris tentu paling sesuai untuk kondisi semacam ini.

Terakhir, kondisi mereka sebagai pendatang baru di dunia politik merupakan aset sekaligus beban. Di satu sisi, wajah-wajah baru di dunia politik tentu akan membawa banyak wawasan, permenungan, visi dan perspektif yang mungkin tidak lagi dimiliki oleh para veteran politisi. Sebaliknya, keadaan mereka yang minim pengalaman dan jam terbang itu juga mengharuskan pelatihan bagi mereka benar-benar dimulai dari titik nol. Akan tetapi, kemampuan mereka untuk belajar tidak boleh disepelekan, dan keterampilan serta kiat-kiat mereka dalam menjalani realitas hidup dan dalam menyusun agenda serta menggunakan pengalaman hidup mereka dalam mengembangkan solusi pragmatis bagi problem-problem konkret sosial dan ekonomi boleh jadi melampaui harapan rata-rata.

Untuk memastikan jenis pelatihan apa saja yang mereka perlukan, beberapa organisasi¹¹ telah mengadakan survei, dialog dan wawancara dengan para anggota perempuan dewan. Pada sesi-sesi konsultasi, para anggota perempuan tersebut banyak mengungkapkan kekurang-sadaran mereka akan hak, peranan dan tanggungjawab mereka selaku anggota dewan. Mereka juga mengeluh sering diabaikan teman-teman laki-laki sesama anggota dewan serta oleh para nazim. Selain itu mereka tidak memiliki kantor, meja dan kursi. Mereka tidak mendapatkan tunjangan maupun uang saku untuk membayar makan-minum maupun transportasi. Perempuan-perempuan itu tidak diberi peluang berpartisipasi di dalam sidang musyawarah dewan. Proyek-proyek yang mereka usulkan juga tidak memperoleh alokasi dana.

Merespons Kebutuhan yang Ada: Perempuan Belajar dari Perempuan

Saat ini badan-badan pemerintan dan berbagai organisasi non-pemerintah (ornop) di Pakistan tengah melaksanakan program-program membangun dan mengembangkan keterampilan para anggota dewan terpilih, baik laki-laki maupun perempuan, agar mereka dapat melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya. *National Reconstruction Bureau* (Biro Rekonstruksi Nasional atau NRB) merupakan agen pemerintah utama yang berperan membangun kapasitas para anggota dewan terpilih maupun para fungsionaris pemerintah dalam melaksanakan proses pelimpahan kekuasaan sesuai arahan Rencana Pemerintah Lokal tahun 2000.

Salah satu organisasi masyarakat yang aktif dalam pelatihan bagi anggota perempuan dewan adalah Yayasan Aurat, sebuah organisasi non-pemerintah nasional yang memiliki banyak kantor cabang di seluruh negeri serta memelopori program *People's Campaign for Women's Representation in Local Government* (Kampanye Masyarakat untuk Perwakilan Perempuan di dalam Pemerintahan Lokal). Di tingkat lokal, organisasi Saršabz (dalam bahasa Urdu berarti hijau), sebuah ornop lokal yang bermarkas di Faisalbad di propinsi Punjab, secara aktif memberikan pelatihan yang menyangkut hak-hak hukum, proses-proses politik dan kepemimpinan bagi sekitar 30-50 anggota perempuan dewan union, *tehsil* serta distrik.

Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan sendiri juga telah mengembangkan proyek dua tahunan untuk melatih dan mendidik para anggota perempuan dewan.

Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan sendiri juga telah mengembangkan proyek dua tahunan untuk melatih dan mendidik para anggota perempuan dewan dengan menggunakan pendekatan “membina dan memelihara” (*mentoring and nurturing*) di mana perempuan-perempuan itu saling belajar dan membina satu sama lain. Pada tahapan pertama proyek tersebut dilakukan pembinaan kepada sekelompok anggota dewan terpilih dari dewan distrik. Dalam proses pelatihan itu para “mentor utama” akan mengidentifikasi rekan-rekannya yang dapat membantu mereka dalam tim pelatih/mentor pada fase pelatihan berikutnya, yakni pelatihan bagi anggota perempuan dewan *tehsil* dan *union*. Tidak kurang dari 2,000 perempuan dijadwalkan akan dilatih oleh 64 orang mentor.

Pada fase kedua, para “mentor utama” dan tim yang berhasil mereka bentuk akan membagi kemampuan, pengetahuan dan wawasan dengan para perempuan dari dewan *tehsil* dan *union*. Dikarenakan terbatasnya sumber daya, dan juga demi melaksanakan credo “perempuan belajar dari perempuan,” maka hanya sepertiga anggota perempuan di setiap dewan *tehsil*

dan *union* yang akan memperoleh pelatihan dan mentoring, dan pada gilirannya kelompok mantan peserta pelatihan itu akan mentransfer pengetahuan mereka kepada duapertiga anggota dewan yang lain, tentunya dalam peranan baru selaku mentor atau pelatih.

Metode “lari estafet” itu akan membangun landasan semangat saling mendukung, solidaritas dan kolaborasi di kalangan pejabat perempuan terpilih. Ini akan menjadi semacam cikal bakal “Sekolah Politik Perempuan” yang diselenggarakan oleh, dari dan untuk perempuan di mana masing-masing peserta saling membukakan pintu, menggandeng rekannya menuju tataran

Tabel 9: Pelatih/Mentor Utama di Dewan-Dewan Legislatif Pakistan

Propinsi	Jumlah Perempuan Anggota Dewan Distrik	Jumlah Pelatih/Mentor Utama
Punjab	1,195	37
Sindh	360	12
NWFP	278	10
Baluchistan	152	5
Total	1,905	64

pengambilan keputusan yang lebih tinggi, dan bersama-sama menciptakan sebuah perubahan. Tujuan utama di balik semua ini adalah menyemaikan rasa solidaritas, kerjasama dan konsensus diantara perempuan-perempuan yang berasal dari berbagai dewan lokal, dengan saling membantu memenuhi kebutuhan masing-masing, serta melengkapi kelebihan satu sama lain. Tujuan akhirnya adalah memaksimalkan pemanfaatan kapasitas lokal dan pribumi serta mendorong dilaksanakannya pelatihan yang berkesinambungan bagi para pemuka politik perempuan.

Kuota di Tingkat Nasional dan Propinsi

Kendatipun pemerintah sangat supportif dalam memberi kuota duapertiga kursi di dewan lokal bagi politisi perempuan, ternyata sikap yang sama tidak ditunjukkan terhadap perwakilan-perwakilan perempuan di Majelis Propinsi maupun Nasional. Setelah sempat berspekulasi dan berdebat sengit mengenai berapa besar persentase yang akan disetujui pemerintah, pada awal tahun 2002 kabinet mengumumkan bahwa 60 dari total 357 kursi (17 persen) Majelis Nasional dialokasikan bagi perempuan. Menurut pemerintah, jumlah ini sudah tiga kali lebih besar ketimbang jatah sebelumnya yang hanya 20 kursi. Kursi-kursi itu nantinya akan didistribusikan kepada empat propinsi seperti perincian pada tabel 10.

Untuk propinsi-propinsi di atas, kuota 17 persen yang sama akan diberlakukan bagi kursi perempuan. Seperti halnya Majelis Nasional, akan ada jatah kursi untuk teknokrat dan kursi-kursi yang harus diperebutkan secara terbuka melalui pemilu.

Kelompok-kelompok gerakan perempuan menge-cam pemerintah yang mengabaikan aspirasi kolektif kaum perempuan untuk memperoleh kuota kursi 30 per-sen seperti yang pernah mereka ke-mukakan di dalam musyawarah nasional yang dipandu oleh Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan pada bulan Mei 2001, serta lewat Kampanye Nasional untuk Pemulihan Jatah Reservasi Kursi Legislatif pada tahun 1998. Pemerintah juga dianggap gagal mentaati rekomendasi serupa yang dikeluarkan oleh *Report of the Commission of Inquiry for Women* (Laporan Komisi Penelitian untuk Perempuan) serta tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Pakistan. Delapan partai politik mendukung tuntutan kuota kursi 30 persen bagi perempuan di majelis-majelis propinsi dan nasional.¹²

Tabel 10: Representasi Perempuan di Majelis Nasional Pakistan Tahun 2002

Propinsi/Wilayah	Kursi umum	Jatah kursi untuk perwakilan perempuan	Jatah kursi untuk teknokrat	Total
Punjab	148	35	15	198
Sindh	61	14	6	81
NWFP	35	8	3	46
Baluchistan	14	3	1	18
Wilayah di bawah Kekuasaan Pemerintah Federal (FATA)	12	Tidak tersedia	Tidak tersedia	12
Islamabad	2	Tidak tersedia	Tidak tersedia	2
TOTAL	272	60	25	357

Kuota dan Sistem Pemilu

Isu yang mengemuka tentang partisipasi politik kaum perempuan bukan hanya terfokus pada masalah kuota 30 persen kursi bagi mereka, namun juga

pada sistem pemilu yang berlaku di Pakistan. Menurut kebijakan pemerintah sekarang yang menyangkut reservasi, ke 60 kursi bagi perempuan itu akan diisi melalui perwakilan proporsional, yakni didasarkan pada jumlah total suara yang bisa diraup oleh partai politik kontestan pemilu.

Meskipun metode perwakilan proporsional dianggap paling “bersahabat” terhadap perempuan, dan telah pula diterapkan oleh sepuluh negara yang memiliki tingkat keterwakilan perempuan yang tertinggi di parlemen, ternyata di Pakistan sendiri sistem ini banyak ditentang oleh para aktivis perempuan.

Tabel 11: Representasi Perempuan di Majelis-Majelis Propinsi di Pakistan, Tahun 2002

Propinsi	Umum	Perempuan	Teknokrat	Total
Punjab	297	66	27	390
Sindh	130	29	12	171
NWFP	99	22	9	130
Baluchistan	51	11	5	67

Pihak-pihak terakhir ini merasa bahwa perempuan akan mengalami hambatan dari partai-partai politik yang memiliki struktur, proses dan agenda yang sangat patriarkal. Para laki-laki yang duduk di dewan lewat pemilihan langsung tentu akan memperlakukan perempuan yang menduduki kursi jatah di majelis propinsi dan nasional sebagai anggota kelas dua. Dengan mengandalkan konstituensi mereka sebagai basis massa, mereka bisa saja mempertahankan dan memenuhi kepentingannya sendiri secara sangat efektif.

Kaum perempuan menuntut dilakukannya pemilihan langsung oleh pemilih gabungan laki-laki dan perempuan di dalam konstituensi yang diperluas melalui peleburan atau penggabungan dua konstituensi normal. Untuk kursi-kursi umum di majelis/dewan, diusulkan tetap dipakai sistem konstituensi normal. Seluruh pemilih yang sah akan mendapat dua kartu suara: satu kartu dialokasikan untuk jatah kursi di dalam konstituensi yang diperluas, sedangkan kartu satunya lagi dialokasikan bagi kursi umum dalam skema konstituensi normal. Sayang sistem ini belum pernah dicoba.¹³

Beberapa Kesimpulan

Agar kaum perempuan dapat berperanserta secara total dan sederajat di dalam struktur-struktur pengambilan keputusan dan proses-proses di semua tingkat pemerintahan, diperlukan sebuah kerangka strategi yang menjajagi semua cara untuk meretas semua kendala kultural dan struktural terhadap kesejajaran dan keseimbangan gender dalam kaitannya dengan perwakilan politik. Untuk itu sangat disarankan adanya upaya-upaya advokasi ke arah reformasi kebijakan internal partai politik, sistem pemilu dan pembiayaan kampanye dengan cara sedemikian rupa supaya dapat mengatasi segala kendala struktural yang ada. Disamping itu juga disarankan berbagai metode strategis lainnya demi memangkas halangan kultural terhadap perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajiban mereka selaku warga negara, yakni: gerakan penyadaran, pengembangan kapasitas dan riset serta dokumentasi.

Gerakan Penyadaran: Perlu dilancarkan sebuah kampanye penerangan berskala nasional yang menggarisbawahi pentingnya keterwakilan dan partisipasi perempuan di dalam proses pengambilan keputusan; politik transformasional yang dapat ditimbulkan oleh perempuan; serta partisipasi politik perempuan yang merupakan hak asasi manusia.

Membangun Kapasitas: Ada baiknya dipikirkan tentang program pelatihan tiga tahap yang mencakup seluruh hak dan kewajiban politik perempuan sebagai pemilih, calon, serta pejabat terpilih. Dalam pelatihan itu dapat pula disisipkan pesan-pesan tentang kesadaran pemilih akan haknya; kursus kepemimpinan bagi perempuan; tata cara mencalonkan diri dan memenangkan pemilihan; pengembangan keterampilan bagi perempuan yang menduduki kursi di dewan lokal, serta majelis propinsi maupun nasional. Di antara berbagai keterampilan yang diajarkan perlu juga dimasukkan keterampilan menyusun agenda politik, menyampaikan aspirasi dan seni bernegosiasi; mempengaruhi dan membentuk keputusan politik atau kebijakan, serta keterampilan mengatur alokasi dana.

Riset dan Dokumentasi: Untuk menunjukkan bahwa kaum perempuan bisa menciptakan perubahan, kerja keras mereka dalam membangun pranata institusi, praktik dan norma-normanya beserta segala keputusan/kebijakannya harus didokumentasikan.

Analisa Kebijakan dan Advokasi: Tiga wilayah penting dari advokasi politik untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan adalah demokratisasi partai-partai politik; sistem kuota sebagai tindakan khusus sementara untuk mencapai keseimbangan gender; dan reformasi pembiayaan kampanye.

Sebagai kesimpulan, partisipasi politik perempuan jangan semata-mata diukur menurut peningkatan jumlah mereka di dewan legislatif, melainkan juga berdasarkan keefektifan dan dampak nyata yang mereka timbulkan. Kaum perempuan harus bisa berperanserta di dalam proses-proses pengambilan keputusan dari institusi-institusi dan mekanisme penentu kebijakan yang beroperasi secara terbuka, transparan dan bertanggungjawab kepada publik – bukan sebagai konsumen dan obyek program-program pembangunan, namun sebagai agen dan subyek dari perubahan. Keefektifan mereka ditunjukkan oleh tingkat kemampuan mereka mempengaruhi peraturan-peraturan, norma-norma dan praktik institusi tempat mereka bekerja, serta membentuk agenda politik dan keputusan-keputusan yang menyangkut pemakaian dan alokasi berbagai sumber daya. Di sisi lain, dampak yang mereka timbulkan juga akan nampak dari hak dan kemampuan yang mereka ciptakan bagi sesama kaum perempuan dalam menyikapi ketimpangan gender, serta dalam usaha nyata mengubah peri kehidupan mereka sendiri, terutama bagi mereka yang miskin.

Catatan

- 1 Legislative Watch. 2001. *History of Women's Reserved Seats in Legislatures in Pakistan*. Islamabad. Nopember – Desember.
- 2 AURAT. Oktober 2001. *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Islamabad: AURAT. Hal. 7.
- 3 Pemerintah Pakistan, Rencana Pemerintah Lokal. 2000. 1 Agustus. Hal 1.
- 4 *Union Nazim* dan *Naib Nazim* masing-masing adalah walikota dan wakil walikota.
- 5 *Dewan Zila* adalah Dewan Distrik.
- 6 Perempuan tidak diijinkan mencalonkan diri pada 21 dewan *union* di distrik Swabi dan Mardan, dan pada 34 dewan *union* dalam wilayah distrik Dir. Lihat *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Oktober 2001. Hal. 40.
- 7 Ini termasuk pula kursi-kursi yang dijatahkan untuk golongan minoritas.
- 8 *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Hal. 24-25.
- 9 Total 36,049 perempuan berhasil dipilih menduduki kursi dewan-dewan tersebut. Proses pemilihan dilaksanakan dalam lima tahap dan berlangsung dari bulan Desember 2000 hingga Agustus 2001.
- 10 Farzana Bari. 2000. *Local Government Elections*. Islamabad: MOWD (Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan). Desember. Hal: xiii – xiv.
- 11 Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan (MOWD) menugasi Sarwar Bari dari PATTAN untuk melakukan penelitian kebutuhan pelatihan bagi proyek partisipasi politik perempuan.
- 12 Farzana Bari. 2002. *Women's Representation in Legislatures: The Way Forward*. Islamabad: Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan. Januari. Hal. 11.
- 13 "Possible Election Modalities". *Legislative Watch*. No. 15 dan 16, November – Desember 2001.