

BAB 4

BAB 4

Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan

DRUDE DAHLERUP

KARENA LAMBANNYA PENINGKATAN JUMLAH PEREMPUAN yang aktif dalam politik, maka perempuan dimana-mana berusaha menemukan cara-cara yang lebih efisien untuk meningkatkan representasi mereka. Kuota menyajikan satu mekanisme demikian. Pengenalan sistem kuota bagi perempuan menggambarkan lompatan kualitatif ke suatu kebijakan mengenai cara dan tujuan yang pasti. Karena efisiensinya yang relatif, besar harapan akan terjadinya peningkatan yang dramatis dari representasi perempuan dengan menggunakan sistem ini. Pada saat yang sama, kuota memunculkan berbagai pertanyaan serius dan, dalam beberapa kasus, perlawanan yang kuat. Apa argumen-argumen yang mendukung dan menentang penggunaan kuota? Apa cara terbaik untuk mengimplementasikan kuota? Pelajaran-pelajaran apa yang dapat dipetik dari negara-negara yang berpengalaman dengan sistem kuota? Dalam diskusi berikut, kami berharap dapat membuka beberapa cakrawala tentang mekanisme yang sering diperdebatkan ini untuk meningkatkan representasi perempuan.

Apa Itu Kuota?

Ide inti di balik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekedar sedikit tanda dalam kehidupan politik.

Kuota bagi perempuan meminta mereka harus merupakan suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat, majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Sistem kuota menempatkan beban rekrutmen tidak pada perempuan secara individu, tetapi pada pengontrolan proses rekrutmen. Ide inti di balik sistem ini adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak terisolir dalam kehidupan politik. Gagasan sebelumnya mengenai kepemilikan kursi cadangan hanya untuk seorang atau untuk beberapa perempuan, memperlihatkan sesuatu yang samar-samar dan mencakup semua kategori “perempuan”, yang

Sistem kuota bertujuan untuk memastikan bahwa perempuan, paling tidak, merupakan satu “minoritas kritis” (*critical minority*) yang terdiri dari 30 atau 40 persen.

sebetulnya sudah tidak memadai lagi. Dewasa ini, sistem kuota bertujuan untuk memastikan bahwa perempuan, paling tidak, merupakan satu “minoritas kritis” (*critical minority*) yang terdiri dari 30 atau 40 persen. Kuota mungkin diterapkan sebagai tindakan temporer, artinya, diterapkan sampai hambatan-hambatan terhadap masuknya perempuan dalam politik dapat disingkirkan.

Kebanyakan kuota bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan, karena masalah yang biasanya muncul adalah kurang terwakilinya perempuan; dan ini dalam hal tertentu relevan karena perempuan merupakan 50 persen dari penduduk di banyak negara. Suatu peraturan kuota mungkin, sebagai contoh, memerlukan paling tidak 40 persen dari anggota suatu komite dan itu adalah perempuan.

Sistem kuota mungkin juga dibangun sebagai “netral terhadap gender” (*gender neutral*) yang berarti bahwa kuota bertujuan mengkoreksi kurang terwakilinya baik perempuan maupun laki-laki. Dalam kasus ini, kemungkinan persyaratannya adalah bahwa laki-laki maupun perempuan harus merupakan 40 persen dari anggota suatu komite, atau bahwa gender harus menduduki lebih dari 60 persen dan tidak kurang dari 40 persen kursi.

Kuota membantu laki-laki dalam posisi yang pasti yang kemungkinan digunakan di sektor-sektor yang wakil perempuannya berlimpah, sebagai contoh, kerja sosial. Tetapi bahkan dalam sektor ini, laki-laki sering menduduki

sebagian besar posisi kepemimpinan; dengan demikian kuota bertujuan lebih pada perolehan pendidikan bagi laki-laki dan “posisi tingkat bawah” (*entry level position*) dalam bidang ini. Namun demikian, terdapat contoh yang langka mengenai sistem kuota gender-netral yang sebenarnya telah membantu banyak laki-laki dalam politik, yaitu dalam Partai Rakyat Sosialis di Denmark, suatu partai dengan banyak perempuan yang aktif. Dalam diskusi ini, kami memfokuskan terutama pada kuota untuk perempuan.

“Seseorang tidak dapat berurusan dengan masalah representasi perempuan hanya melalui sistem kuota saja. Partai-partai politik, sistem pendidikan, LSM, serikat dagang, gereja – semua harus bertanggung jawab atas organisasi-organisasi mereka sendiri untuk secara sistematis meningkatkan partisipasi perempuan dari bawah ke atas. Ini akan memerlukan waktu. Hal ini tidak akan terjadi dalam semalam, atau dalam satu tahun atau lima tahun; melainkan akan memerlukan waktu satu atau dua generasi untuk merealisasi perubahan yang berarti.

Inilah apa yang kami sedang kerjakan di Swedia. Kami tidak mulai dengan sistem kuota. Pertama kami meletakkan dasar untuk memudahkan perempuan masuk dalam politik. Kami mempersiapkan kalangan perempuan untuk memastikan bahwa mereka kompeten untuk masuk dalam bidang ini; dan kami mempersiapkan sistem tersebut, yang membuat laki-laki sedikit malu untuk menyingkir. Kemudian kami menggunakan kuota sebagai suatu instrumen dalam segmen dan lembaga di mana kami memerlukan suatu pendobrakan.”

Birgitta Dahl, Ketua Parlemen, Swedia

Kuota: Pro dan Kontra

Berbagai argumen telah direkam atas dukungan dan penolakan terhadap pengenalan kuota sebagai suatu cara untuk meningkatkan kehadiran politik perempuan. Beberapa yang pro dan kontra, meliputi hal sebagai berikut:

Pro

- Kuota bagi perempuan bukan mendiskriminasikan, tetapi memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil dalam posisi politik.
- Kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa terdapat beberapa perempuan secara bersama-sama duduk dalam suatu komite atau

majelis, dengan demikian meminimalisir tekanan yang sering dialami oleh sebagian perempuan;

- Perempuan memiliki hak sebagai warganegara yang setara;
- Pengalaman perempuan diperlukan dalam kehidupan politik;
- Pemilihan adalah mengenai representasi, bukan kualifikasi pendidikan;
- Perempuan memiliki kualitas seperti laki-laki, tetapi kualifikasi perempuan dinilai rendah dan diminimalkan dalam sistem politik yang didominasi oleh laki-laki;
- Adalah fakta bahwa partai-partai politik yang mengontrol masalah pencalonan, dan bukan terutama para pemilih yang menentukan siapa yang akan terpilih;
- Pengenalan kuota mungkin menyebabkan konflik tetapi hanya bersifat sementara.

Kontra

- Kuota menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi;
- Kuota tidak demokratis, karena pemilih seharusnya dapat memutuskan siapa yang dipilih;
- Kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena gendernya, dan bukan karena kualifikasinya, dan bahwa banyak kandidat yang lebih memenuhi syarat tersingkirkan;
- Banyak perempuan tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan;
- Pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi partai.

“Kuota adalah pedang bermata dua. Di satu pihak, kuota mengharuskan laki-laki berfikir tentang keterlibatan perempuan dalam pembuatan keputusan, karenanya laki-laki harus menciptakan ruang untuk perempuan. Di pihak lain, karena laki-laki yang membuka ruang ini, maka mereka akan mencari perempuan yang dapat diatur – perempuan yang lebih mudah menerima hegemoni laki-laki.”

Anna Balletbo, Anggota Parlemen, Spanyol

Pada umumnya, kuota untuk perempuan menggambarkan pergeseran dari satu konsep kesetaraan ke konsep yang lain. Gagasan liberal klasik mengenai kesetaraan merupakan suatu ide klasik mengenai “kesempatan setara” (*equal opportunity*) atau “kompetisi yang setara” (*competitive equality*). Penyingkiran hambatan-hambatan yang sifatnya formal, sebagai contoh, memberikan perempuan hak suara yang cukup diperhatikan. Selanjutnya tergantung pada perempuan secara pribadi.

Mengikuti desakan kuat kaum feminis dalam beberapa dekade belakangan ini, konsep kesetaraan yang baru memperoleh relevansi dan dukungan yang meningkat: gagasan tentang “hasil yang setara” (*equality of result*). Argumen yang dimaksud adalah bahwa kesempatan setara yang sejati tidak ada hanya karena hambatan-hambatan yang sifatnya formal telah disingkirkan. Diskriminasi langsung, maupun pola kendala tersembunyi yang kompleks, mencegah perempuan untuk mendapatkan andil mereka dalam pengaruh politik. Kuota dan bentuk-bentuk lain dari cara-cara positif dengan demikian merupakan suara cara menuju hasil yang setara. Argumen itu didasarkan pada pengalaman bahwa kesetaraan sebagai satu tujuan tidak dapat diraih oleh perlakuan setara yang formal sebagai suatu cara. Jika ada hambatan, ini dibantah, cara-cara lain harus diimplementasikan sebagai suatu cara untuk meraih hasil yang setara.

Dunia Kuota

Kuota bagi perempuan dimaksudkan untuk memberikan perempuan kekuasaan lebih. Namun, untuk memperkenalkan kuota berhadapan dengan penentangannya yang keras, seperti kasus di Skandinavia, diperlukan perempuan yang telah memperoleh banyak kekuasaan.

Ada sejumlah metode kuota berbeda untuk memastikan bahwa perempuan terwakili dalam parlemen.¹ Dalam bagian berikut, kami mengupas secara rinci dua dari metode-metode tersebut: kuota melalui konstitusi atau legislasi nasional dan kuota melalui partai politik dengan penekanan khusus pada kasus Nordik. Seringkali, seluruh perdebatan terfokus pada pengenalan kuota. Namun, dalam bab ini, kami juga ingin menyoroti proses penerapan kuota. Proses penerapan tersebut telah seringkali terabaikan, padahal sebenarnya sangat menentukan terhadap hasil akhirnya. Dalam skenario kasus terburuk, kuota

boleh jadi diperkenalkan setelah satu perdebatan serius tapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa terhadap usaha meningkatkan representasi perempuan karena tidak adanya mekanisme untuk menjamin pelaksanaannya.

Kuota Melalui Konstitusi atau Legislasi Nasional

Berbagai negara telah mencantumkan kuota untuk perempuan ke dalam konstitusinya atau memperkenalkannya melalui legislasi nasional sebagai berikut:

Dalam Undang-Undang Dasar 1995 Republik **Uganda**, satu kursi parlemen dari setiap 39 distrik dicadangkan untuk perempuan (13 persen), akibatnya terjadi peningkatan dalam representasi politik perempuan. Beberapa perempuan lain juga telah dipilih untuk parlemen pada kursi cadangan khusus non-gender.

Selama periode 1990-an, 11 negara **Amerika Latin** meloloskan perundang-undangan nasional yang menuntut sedikitnya 20 sampai 40 persen calon perempuan di pemilihan nasional. Argentina adalah negara pertama yang memperkenalkan kuota 30 persen di tingkat wilayah dan juga telah menjadi satu dari negara yang paling berhasil. Sanksi yang dijatuhkan pada pembangkang dan adanya sistem pemilihan representasi proporsional daftar tertutup telah meningkatkan representasi perempuan.

Di **India**, amandemen ke-74 menyatakan bahwa 33 persen kursi dalam badan kotapraja dicanangkan untuk perempuan. Gerakan perempuan India segera mulai memobilisasi dan mendidik kandidat perempuan. Kebijakan pencadangan maupun kuota sudah dikenal, dan seringkali didebatkan dalam praktek politik di India.²

Di **Nepal**, 5 persen dari kandidat dari setiap partai atau organisasi politik (Distrik Anggota Tunggal atau *Single-Member District*) haruslah perempuan menurut Konstitusi dan undang-undang pemilihan. Namun, umumnya kandidat perempuan ditempatkan di daerah-daerah pemilihan dimana kesempatan mereka untuk menang sangat kecil.

Negara-negara lain yang memandatkan beberapa bentuk representasi parlementer kepada perempuan meliputi **Bangladesh** (30 dari 330 kursi atau 9 persen); **Belgia**, **Italia**,³ **Tanzania** (20 persen dari kursi yang ada di tingkat nasional dan 25 persen kursi di tingkat lokal), dan **Eritrea**.

Di **Perancis**, Amandemen Konstitusi 1999 mengukuhkan akses yang setara bagi perempuan dan laki-laki yang efektif dimana 50 persen dari calon-calon yang ada dalam daftar yang diajukan untuk pemilihan haruslah perempuan.

Partai-partai politik menghadapi sanksi keuangan jika mereka tidak mematuhi ketentuan tersebut.⁴

Apa pengalaman negara-negara dengan bentuk kuota seperti itu? Tidak diragukan, lebih mudah memperkenalkan kuota untuk perempuan ketika bentuk-bentuk kuota lainnya secara formal juga diperkenalkan, sebagai contoh, kuota yang didasarkan pada kriteria etnik atau yang berhubungan dengan jabatan. Kuota regional yang mendistribusikan kursi ke berbagai bagian negara tidak hanya menurut pembagian penduduknya, tetapi memberikan kursi yang tidak proporsional kepada wilayah tertentu, nyatanya digunakan di banyak negara.

Sejarah tampaknya membuktikan bahwa pelaksanaan sistem kuota lebih mudah dalam sistem politik baru dibandingkan di dalam sistem politik yang lama, di mana banyak kursi mungkin “terisi”. Dan akibatnya muncul konflik di antara kepentingan-kepentingan kelompok baru melawan kepentingan kelompok yang sedang memegang kekuasaan. Pada umumnya, tidak rumit untuk menjalankan sistem kuota untuk pos yang ditunjuk dibandingkan untuk pos yang dipilih. Dalam pemilihan, sistem kuota menyentuh proses demokratik yang paling dalam dan mungkin bertentangan dengan hal-hal yang ideal yang bergantung kepada pemilih untuk memilih wakil-wakil yang mereka kehendaki. Namun, seperti bab sebelumnya mengenai sistem pemilihan, pencalonan adalah tahap yang krusial – dan kekuasaan nominasi, meskipun dipengaruhi oleh para pemilih, terletak ditangan partai politik. Karena partai politik di banyak negara merupakan “penjaga pintu” yang sebenarnya pada jabatan politik, kuota mungkin mengarah ke perselisihan antara pusat dan cabang-cabang lokal/regional dari partai politik. Cabang-cabang seringkali berjuang atas hak-haknya untuk memilih kandidatnya sendiri tanpa campur tangan dari organisasi partai pusat.

Pelaksanaan sistem kuota lebih mudah dalam sistem politik baru dibandingkan di dalam sistem politik yang lama, di mana banyak kursi mungkin “terisi”.

“Kursi cadangan” adalah konsep umum untuk sistem seperti itu. Namun, tidak ada perbedaan yang jelas antara sistem kursi cadangan dan kuota, karena secara terpusat kursi cadangan mungkin juga melibatkan beberapa jenis pemilihan, seperti kasus Uganda dan bekas parlemen komunis Eropa.

Kritik terhadap kursi cadangan untuk perempuan telah dibahas bahwa sistem ini pada kenyataannya mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan, yaitu jatah di tingkat atas. Apakah sistem kuota secara tidak langsung tetap mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan dan

menghentikan rekrutmen perempuan selanjutnya, begitu persyaratan kuota dipenuhi? Saat ini, hal ini tidak tampak sebagai suatu masalah yang nyata, paling tidak belum. Kuota perempuan secara pasti hanya menentukan sepertiga atau bahkan kurang dari kursi yang mungkin terus menghalangi meningkatnya wakil-wakil perempuan. Apakah ini telah atau akan menjadi kasus, tergantung pada bagaimana sistem kuota dibangun.

Pengalaman historis menggambarkan hal ini lebih lanjut. Selama pemerintahan komunis, banyak negara di Eropa Tengah dan Timur menjalankan sistem kuota bagi perempuan. Di bekas Republik Demokratik Jerman (Jerman Timur), sejumlah kursi dicadangkan untuk wakil organisasi resmi perempuan. Namun, sejumlah perempuan dalam parlemen meningkat selama era 1970-an dan 1980-an, bukan karena banyaknya kursi yang diberikan pada organisasi perempuan, tetapi karena meningkatnya jumlah perempuan dalam kursi cadangan untuk serikat dagang dan untuk organisasi pemuda. Jadi dalam kasus khusus ini, “kursi perempuan” tidak mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan melalui jalur-jalur lain.

Kuota untuk perempuan dalam jumlah minimal 40 persen dan maksimal 60 persen, mungkin bagaimanapun mencegah perempuan untuk mencapai representasi di atas 60 persen dan mendominasi majelis yang secara historis, dengan cara yang sama, telah dilakukan oleh laki-laki, dan masih tetap dijalankan dalam banyak parlemen di dunia. Namun demikian, organisasi perempuan tidak menuntut lebih 50 persen dari kursi untuk perempuan.

Penting untuk dicatat bahwa beberapa pemerintahan, di beberapa negara Arab sebagai contoh, pada kenyataannya menggunakan sistem kuota untuk tujuan-tujuan sendiri. Dengan menaruh lebih banyak perempuan yang dipilih secara khusus di dewan pemerintah dapat meraih dua tujuan: mendapatkan sejumlah perempuan yang “dapat dikontrol”, sambil mengaku bahwa mereka berjasa dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan.

Kuota Melalui Partai Politik: Kasus Nordik

Negara-negara Skandinavia – Denmark, Norwegia dan Swedia – dikenal memiliki representasi perempuan yang sangat tinggi dalam politik. Negara-negara Nordik tersebut berada di antara representasi politik perempuan tertinggi di dunia. Peningkatan ini terjadi secara luas selama 30 tahun terakhir. Dalam tahun 2002, perempuan mendominasi lebih dari 42 persen dari anggota parlemen di Swedia, 38 persen di Denmark, dan 36 persen di Norwegia.

Bukan ketentuan atau hukum konstitusional yang menuntut tingginya representasi perempuan di Skandinavia. Untuk sebagian, kenaikan ini dapat dikaitkan dengan tekanan yang berlanjut pada sebagian kelompok perempuan dalam partai-partai sekaligus gerakan perempuan secara umum. Perempuan memobilisir dan mengorganisir tekanan untuk meyakinkan bahwa partai-partai politik meningkatkan jumlah kandidat perempuannya, yang artinya, kandidat perempuan memiliki kesempatan menang secara adil.

Tekanan ini diterapkan pada semua partai di Skandinavia. Beberapa partai menanggapinya dengan menerapkan sistem kuota. Di tiga negara Skandinavia kuota diperkenalkan berdasarkan pada keputusan yang dibuat oleh partai politiknya. Kuota diperkenalkan dalam partai-partai sosial demokrat dan dalam partai-partai kiri selama tahun 1970-an dan 1980-an. Namun banyak partai sayap kanan dan tengah mempertimbangkan kuota “kurang demokratik.”

Pada **1983**, Partai Buruh Norwegia memutuskan bahwa “semua pemilihan dan nominasi kedua jenis kelamin harus diwakili sekurang-kurangnya 40 persen”.

Pada **1988**, Partai Sosial Demokratik Denmark menyatakan, “setiap jenis kelamin mempunyai hak untuk suatu representasi setidaknya 40 persen dari kandidat Partai Sosial Demokratik untuk pemilihan lokal dan regional.” Jika tidak ada jumlah kandidat yang mencukupi dari setiap jenis kelamin, maka hak ini tidak akan sepenuhnya memiliki pengaruh. Peraturan ini, yang juga diterapkan secara internal kepada badan-badan dalam partai, dihapus di tahun 1996.

Pada **1994**, Partai Sosial Demokratik Swedia memperkenalkan prinsip “setiap orang kedua dalam daftar adalah perempuan”. Ini artinya bahwa jika yang pertama pada daftar kandidat terpilih adalah laki-laki, maka berikutnya harus perempuan, setelah itu laki-laki, setelah itu perempuan, dan demikian seterusnya.

Ada dua perbedaan penting antara regulasi kuota untuk Partai Buruh Norwegia versus Partai Buruh Denmark. Pertama, dalam Partai Buruh Norwegia, kuota diberlakukan selama pemilihan; dalam kasus Denmark, kuota hanya diterapkan pada pemilihan di tingkat dewan lokal dan dewan kotapraja, dan tidak untuk pemilihan parlemen nasional. Kedua, tidak ada pengecualian untuk peraturan dalam klausul Norwegia; namun, paragraf terakhir dari peraturan Denmark memberikan suatu pengecualian jika jumlah kandidat yang memadai, dari kedua jenis kelamin, tidak dapat dipenuhi. Pengecualian ini mungkin membahayakan dalam mencapai tujuan sekurang-kurangnya 40

persen dari setiap jenis kelamin, mungkin berfungsi sebagai suatu permakluman atas kepemimpinan partai yang tidak berusaha keras merekrut lebih banyak kandidat perempuan. Partai-partai politik yang memiliki kuota untuk pemilihan biasanya juga memiliki beberapa jenis sistem kuota untuk pemilihan biasanya juga memiliki beberapa jenis sistem kuota ketika memilih kepemimpinan dan badan-badan internal partai.

Peraturan saja tidak cukup.

Apakah sistem kuota mencapai tujuannya, sebagian besar tergantung pada proses pelaksanaannya.

Namun peraturan saja tidak cukup. Apakah sistem kuota mencapai tujuannya, sebagian besar tergantung pada proses pelaksanaannya. Jika suatu kebijakan pelaksanaan kuota tidak diputuskan atas dasar, persyaratan kuota, seperti misalnya, 30, 40 atau 50 persen, kemungkinan tidak akan berjalan. Kuota, sejak awal, harus dilekatkan dalam proses seleksi dan nominasi. Jika persyaratan kuota hanya dibicarakan pada tahap akhir, maka biasanya sangat sulit untuk mencapai tujuan.

Memperkenalkan kuota untuk perempuan menghadapi dua masalah utama di negara Skandinavia. Pertama, kuota kadang-kadang sulit untuk menemukan jumlah perempuan yang memadai yang menginginkan mencalonkan diri. Kedua, merupakan persoalan jika satu partai harus mencopot jabatan yang dipegang laki-laki untuk merangkul perempuan. Akibatnya, kursi yang kosong merupakan kesempatan terbaik bagi perempuan. Tetapi untuk memastikan bahwa jumlah kursi kosong yang memadai tersedia untuk parlemen nasional mungkin melibatkan pertentangan antara organisasi partai lokal dan pusat.

Berkenaan dengan persoalan pertama, sementara masalah tersebut benar bahwa ada persoalan rekrutmen, namun ini bukan kasus pada setiap waktu dan tidak secara pasti benar bagi semua partai. Pengalaman dalam beberapa dekade belakangan ini menunjukkan bahwa tidak begitu sulit merekrut perempuan yang telah menjadi politisi untuk menduduki posisi puncak. Yang lebih sulit adalah merekrut perempuan untuk posisi tingkat pertama. Keuntungan dari sistem kuota adalah bahwa ia menekan badan-badan yang mencalonkan, khususnya partai-partai politik, untuk mengikutsertakan mereka dalam suatu proses rekrutmen yang aktif. Dalam melakukan itu ia juga memfokuskan minatnya pada kondisi kerja aktual dan kultur politik, dengan demikian mendorong kemungkinan terciptanya partisipasi politik yang lebih menarik bagi perempuan. Tetapi sistem kuota tidak dapat menyingkirkan kendala-kendala yang merupakan kombinasi antara pekerjaan, keluarga dan

aktivitas politik; suatu isu yang penting untuk perempuan dan suatu masalah besar bagi perempuan daripada laki-laki.

Berkenaan dengan poin kedua, adalah benar bahwa dalam banyak sistem politik yang masih berlaku, memiliki banyak keuntungan lebih besar dibandingkan jika pendatang baru yang melakukan. Kesempatan baik untuk dicalonkan dan kemudian terpilih dimiliki oleh mereka yang sudah memiliki kursi. Akibatnya, rata-rata pergantiannya lebih kecil, dan lebih sulit untuk memperkenalkan kuota karena partai harus memindahkan satu kursi dari salah satu pendukungnya untuk diberikan kepada perempuan. Dalam pemilihan lokal di Denmark dan Swedia sebagai contoh, duapertiga jabatan yang sedang dipangku biasanya dilakukan pemilihan ulang, banyak dari mereka adalah laki-laki. Bagian dari perlawanan terhadap kuota, tidak diragukan lagi, berasal dari pejabat yang takut kehilangan kursinya.

Sejumlah strategi dapat digunakan untuk mencegah konflik-konflik dengan para pemegang jabatan. Beberapa gagasan dicoba di negara-negara Skandinavia yang meliputi sebagai berikut:

- Ketika Partai Sosial Demokratik Denmark memperkenalkan kuota, mereka mensyaratkan bagi perempuan untuk menempati 40 persen dari kursi dalam komite dan badan-badan internal, keanggotaan komite diperluas, bahkan terkadang sampai dua kali, untuk memberikan kursi bagi perempuan tanpa harus memecat laki-laki. Di samping itu, dua wakil ketua partai dipilih, seorang perempuan dan seorang laki-laki. Namun, hanya ada satu ketua yang dipilih – seorang laki-laki.
- Partai Buruh Norwegia tidak mengalami kesulitan dalam merekrut perempuan yang memenuhi syarat. Kepemimpinan partai nasional dan sekretariat perempuan partai menekankan bahwa tujuan dari kuota adalah mempunyai lebih banyak perempuan yang dipilih, tidak hanya memiliki banyak perempuan dalam daftar kandidat partai. Seperti yang kami jelaskan dalam bab sebelumnya, dalam sistem pemilihan legislatif Norwegia pemilih tidak dapat mengubah prioritas yang telah diberikan pada kandidat melalui partai; dengan kata lain, partai yang memutuskan siapa yang dipilih dari daftarnya. Pertama, kontroversi terjadi karena kandidat puncak biasanya laki-laki yang menginginkan untuk melanjutkan posisinya. Hanya secara bertahap dimungkinkan untuk mengisi kursi kosong dengan perempuan. Pengalaman Norwegia menyingkapkan bahwa sistem pemilihan demikian, dibutuhkan tiga pemilihan untuk menjalankan sistem kuota tersebut. Dewasa ini,

perempuan kira-kira sekitar 50 persen dalam faksi parlementer dari partai dan 50 persen dari menteri, ketika partai tersebut berkuasa.

- Sebelum pemilihan 1970, cabang lokal Partai Sosial Demokratik Swedia percaya bahwa perempuan harus mengisi daftar kandidat, tetapi adalah laki-laki yang telah mempunyai pengalaman lama yang lebih banyak diperlukan. Konsekuensinya, sepuluh nama pertama pada daftar itu tetap laki-laki, dengan pengalaman, umur, representasi serta pengetahuannya. Setelah sepuluh nama pertama, partai memilih perempuan; dengan demikian setiap posisi kedua adalah perempuan. Pada pemilihan selanjutnya di tahun 1973, partai memilih secara bergantian nama-nama laki-laki dan perempuan dari nomer lima pada daftar itu. Sebelum pemilihan 1976, partai lokal memutuskan bahwa seluruh daftar untuk dewan lokal harus mencakup kira-kira setiap yang kedua adalah perempuan dan seorang laki-laki. Kemudian partai menyederhanakan dengan membuat dua daftar sebelum pemilihan. Persoalan mungkin muncul hanya ketika harus menentukan siapa akan masuk pertama dalam daftar itu.⁵

“Kami telah mencoba mencadangkan kursi parlemen untuk dewan desa, dan dari pengalaman saya, hal ini merupakan ukuran yang sangat efektif. Kami memiliki 33 persen kursi cadangan dalam dewan desa untuk perempuan. Sebelum kebijakan ini, kami tidak mempersiapkan perempuan untuk posisi pemimpin; tetapi akibat kebijakan ini, partai-partai politik harus mencari perempuan. Kami memberikan berbagai tanggapan. Beberapa laki-laki tidak menginginkan perempuan maju ke depan, sehingga mereka mengajukan istrinya, adik ipar perempuannya dan ibunya. Tetapi perempuan berbakat dan terpelajar juga maju ke depan. Sekarang argumen lama bahwa tidak ada perempuan yang dapat menjadi kandidat untuk majelis legislatif tidak bertahan lama. Karena sekarang perempuan yang berperan sebagai walikota dan sebagai ketua dari komite dewan kotapraja akan dipersiapkan menjadi kandidat parlemen yang prospektif. Banyak dan lebih banyak perempuan yang dipilih untuk dewan desa – dan ini adalah sekelompok perempuan yang bernilai untuk majelis legislatif. Jadi, cadangan kursi merupakan langkah yang sangat efektif, khususnya di negara-negara seperti India dimana ada representasi perempuan yang lebih kecil di parlemen.”

Sushma Swaraj, Anggota Parlemen, India

Ringkasan

1. Tujuan sistem kuota adalah untuk meningkatkan representasi politik perempuan, atau dalam kasus kuota netral gender, untuk meningkatkan gender yang kurang terwakili.
2. Keberhasilan sistem kuota mengarah ke:
 - Rekrutmen aktif perempuan melalui partai-partai politik dalam rangka untuk memiliki jumlah kandidat yang memenuhi syarat yang cukup untuk memenuhi kuota;
 - Massa perempuan yang kritis, daripada beberapa saja, yang akan mampu mempengaruhi kultur dan norma politik;
 - Perempuan memiliki kemungkinan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan sebagai individu atau dengan sudut pandang feminis atau perempuan khususnya.
3. Tidaklah cukup untuk mengabaikan peraturan yang memastikan perempuan memperoleh 30 persen kursi. Tahap selanjutnya dari pelaksanaan kuota adalah tahap yang menentukan. Berkenaan dengan masalah pelaksanaan, hal-hal berikut harus diingat:
 - Semakin samar-samar suatu peraturan, semakin tinggi resiko yang menyebabkan peraturan kuota tidak dijalankan secara memadai. Kuota untuk para calon tidak akan secara otomatis membawa pada terpilihnya lebih banyak perempuan.
 - Tekanan dari organisasi perempuan dan kelompok-kelompok lain adalah penting untuk keberhasilan pelaksanaan kuota;
 - Harus ada sanksi bagi lebih banyak pihak yang tidak mematuhi persyaratan kuota tersebut.
4. Berlawanan dengan apa yang dipercaya atau diharapkan banyak pendukung kuota, konflik atas kuota untuk perempuan rupanya tidak bersifat sementara, tetapi sesuatu yang harus terus kita hadapi.

Meskipun tidak ada seorang pun yang membantu meningkatkan kehadiran perempuan dalam parlemen, pembicaraan tentang kuota dan sistem pemilihan memperlihatkan berbagai kesempatan di mana perempuan dapat berubah. Beberapa negara telah menyaring peralatan tertentu lebih daripada yang lainnya

sebagai akibat dari praktek uji-coba dan tahun-tahun yang panjang dari suatu percobaan. Dengan menjadikan pengalaman ini berharga bagi perempuan di seluruh dunia, kami berharap untuk memberikan beberapa garis besar dan peraturan untuk upaya percobaan di masa depan dalam bidang ini. Dalam bab selanjutnya, kami melihat perempuan berada dalam parlemen dan diskusi mengenai apa yang dapat mereka lakukan untuk meningkatkan keefektifannya.

Catatan

- 1 Untuk keterangan lebih lanjut tentang masalah kuota, lihat Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- 2 Lihat studi kasus mengenai India yang membahas perempuan dan politik di India.
- 3 Inter-Parliamentary Union, 1995. *Women in Parliament 1945-1995*. Geneva: IPU.
- 4 Council of Europe, "Positive Action in the Field of Equality Between Men and Women". EG-S-PA (2000) 7. Hal. 81.
- 5 *Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation*. (Setiap Saat Seorang Perempuan. Laporan Akhir Komisi Representasi Perempuan) SOU 1987: 19. Hal. 86.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Bergquist, Christina, red. 1999. *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

Council of Europe. *Positive Action in the Field of Equality Between Men and Women*, EG-S-PA (2000) 7.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11, No. 4. Hal. 275-298.

Inter-Parliamentary Union. 1995. *Women in Parliament: 1945 – 1995*. Geneva: IPU.

Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation. (Setiap Saat Seorang Perempuan. Laporan Akhir Komisi Representasi Perempuan) SOU 1987: 19.