



## ***Affirmative Action: Reservation Seats untuk Perempuan di Parlemen India***

Evi Yunita Kurniaty\*

Program Studi Kepemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Medan Area, Indonesia

### **Abstrak**

Studi ini bertujuan untuk membantu kita memahami dan mengkaji usaha kaum perempuan dalam proses pembuatan kebijakan untuk meningkatkan partisipasi politik mereka di dalam proses konstitusi dan pemilu. Kita juga dapat melihat sejauh mana nilai-nilai budaya patriarki mengakar di dalam suatu masyarakat dan apa yang dapat dilakukan dan mengurangnya. Affirmative action yang dilakukan di India dengan menerapkan sistem reservation seats untuk perempuan di Parlemen India. Hal tersebut dilakukan India terbukti dapat meningkatkan jumlah perempuan di parlemen India. Dengan cara diberlakukan kuota untuk perempuan sebagai strategi memasuki arena politik mendapat dukungan yang kian meluas di kalangan anggota parlemen. Dalam penelitian ini, Indonesia bisa mendapatkan pembelajaran mengenai sistem reservation seats yang dilakukan. Untuk meningkatkan keterwakilan di "wilayah" yang sangat sulit disentuh oleh sistem kuota yang dijalankan sekarang, maka dapat dilakukan kuota dengan reservation seats ini untuk menjamin keterwakilan perempuan dalam parlemen.

**Kata Kunci:** Kuota, Parlemen Perempuan, India.

### **Abstract**

*The study aims to help us understand and analyze women's efforts in the policy-making process to increase their political participation in the constitutional and electoral processes. We can also see the extent to which the values rooted in the patriarchal culture in a society and what can be done and reduce them. Affirmative action is carried out in India by applying the system of reservation seats for women in the Indian Parliament. This is done in India is proven to increase the number of women in the Indian Parliament. By the way there are quotas for women as a strategy for accessing the political arena has growing support among MPs. In this study, Indonesia could get a reservation seats of learning about the system is done. To increase the representation in the "area" is very difficult to be touched by a quota system which is run now, it can be done with reservation seats quota to ensure women's representation in parliament.*

**Keywords:** Quotas, Women Parliamentarians, India.

**How to Cite:** Kurniaty E.Y., (2015). *Affirmative Action: Reservation Seats untuk Perempuan di Parlemen India*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik*, 3 (2): 187-196.

\*Corresponding author:

E-mail: [eviyunitakurniaty@gmail.com](mailto:eviyunitakurniaty@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Budaya patriarki yang tertanam dalam struktur dan budaya suatu masyarakat mampu mengakibatkan ketimpangan gender di dalam masyarakat tersebut (Mac Donald, Mandy., Sprenger, Ellen dan Dubel, 1999: 1) Sesuai dengan pernyataan tersebut, inilah yang merupakan keadaan dalam perempuan dan politik sekarang ini. Pada tahun-tahun terakhir ini, isu-isu tentang keterwakilan dan partisipasi politik perempuan menjadi semakin signifikan. Kendati berbagai langkah mobilisasi dan advokasi telah ditingkatkan, kentara sekali masih banyak masyarakat yang sangat rendah pemahamannya akan isu ini.

Sistem kuota telah menjadi sebuah mekanisme yang penting untuk meraih peningkatan keterwakilan perempuan di dalam proses-proses politik, serta sebagai sebuah sarana untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan politik perempuan tetap disuarakan dan diwakili. Pemberlakuan kuota atau strategi-strategi langkah afirmatif merupakan bagian tak terpisahkan dari serunya perdebatan mengenai pengembangan sebuah sistem politik yang demokratis dan dibangun di atas azas utama kesetaraan gender. Tuntutan pemberlakuan kuota adalah bagian integral dari tuntutan yang lebih besar mengenai hak-hak bagi perempuan di dunia politik.

Gejala kaum perempuan tidak naik setinggi kaum lelaki dalam bidang politik adalah hal yang berlaku umum di seluruh dunia. Mengubah gejala ini merupakan hal penting untuk dilakukan, tetapi tidaklah mudah. Kaum lelaki dan perempuan sama-sama membutuhkan pendidikan politik untuk dapat saling memahami dan saling menghargai. Penghambat utama perubahan adalah nilai sosial yang patriarkis yang telah mendorong kaum perempuan untuk menerima dominasi kaum lelaki dalam politik sebagai norma yang baku.

Sistem kuota yang ada dalam setiap Negara berbeda-beda kebijakannya. Dalam tulisan ini saya tertarik melihat sistem

kuota yang ada di India. India memiliki sistem politik yang demokratis. Konstitusi negara tersebut menjamin hak segenap rakyat untuk berperan serta dalam proses demokrasi. Namun pada saat yang sama, realitas sosial-ekonomi India dibenturkan pada masalah-masalah kesenjangan dan ketidakadilan sosial yang diakibatkan oleh sistem kasta, perbedaan kelas masyarakat, subordinasi wanita terhadap pria, kemiskinan, dan dominasi orang tua. Sebagai konsekuensi dari bentuk negara demokratis, India memiliki sebuah Komisi Pemilu independen yang diamanatkan oleh Konstitusi, di samping komisi khusus urusan perempuan yang dibentuk dari pemerintah pusat (Eko Wardono, 2002).

Peta politik India terbagi ke dalam 543 Konstituensi parlementer. Setiap konstituensi diwakili oleh seorang anggota parlemen yang duduk di Lok Sabha (Dewan Rendah). Bentuk dan besarnya konstituensi parlementer itu ditetapkan oleh sebuah komisi independen yang disebut Komisi Pembatasan (Delimitation Commission) yang dalam bekerja akan mempertimbangkan faktor-faktor kependudukan, geografi, tapal batas wilayah negara dan daerah administratif. Sistem reservasi atau kuota bagi wanita itu berkembang seiring dengan aktifitas gerakan wanita India yang akhirnya berhasil mematok jatah kursi bagi wanita di lembaga-lembaga lokal, sebab konstitusi sendiri mengamanatkan untuk melibatkan kaum wanita di lembaga-lembaga pengambilan keputusan tingkat lokal desa. Pada tahun 1987, sebuah lembaga nasional independen ditunjuk oleh pemerintah pusat untuk mengkaji masalah-masalah yang dihadapi kaum perempuan wiraswasta dan yang bekerja di sektor ekonomi informal. Pada tahun 1988, komisi ini mengeluarkan laporan yang dikenal nama Shramashakti, yang didalamnya menuding semua partai politik di negara itu telah 'berdosa' karena mengabaikan isu-isu perempuan dan tidak memberikan mereka posisi penting di dalam platform politik. Langkah ini telah melahirkan sebuah komite nasional yang

disebut Rencana Perspektif Nasional (National Perspective Plan, NPP) bagi perempuan pada tahun yang sama yang menuntut peningkatan partisipasi politik wanita di lembaga-lembaga legislatif melalui kuota sebesar 30 persen (Eko Wardono, 2002).

Dalam tulisan ini menarik bagi saya untuk melihat sistem kuota yang ada di India. Untuk melihat bagaimana India memenuhi komitmennya dalam melaksanakan berbagai perjanjian dan konvensi internasional untuk mendorong partisipasi politik yang bebas, sederajat dan penuh bagi kaum perempuan seperti yang diungkapkan diatas.

Ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi India tentang persamaan hak dan kesempatan bagi semua warga negaranya bertentangan dengan kenyataan sosial, adat istiadat, dan kebiasaan. Pembagian peran jender tidak hanya terbatas dalam lingkungan keluarga tetapi meluas ke dunia luar di mana lingkup kegiatan tertentu dibatasi hanya bagi kaum lelaki. Sementara kaum perempuan kian nyata bertambah dalam lapangan pekerjaan yang selama ini dianggap sebagai wilayah lelaki, namun di semua tingkat, mereka absen secara menyolok dari bidang pengambilan keputusan politik. Entah bagaimana, bidang ini tetap tidak tersentuh. Meskipun kaum perempuan telah berpartisipasi secara aktif dan memberikan kontribusi berharga dalam berbagai gerakan nasional dan dalam beberapa gerakan massal, mereka tidak maju sebagai pemimpin perempuan dalam hal memegang tampuk kekuasaan, baik dalam badan legislatif maupun partai politik. Meskipun dengan Amendemen ke 73 dan ke 74 dari Konstitusi, yang menyisihkan sepertiga kursi untuk kaum perempuan pada ketiga tingkat badan-badan otonom setempat dan beberapa ratus ribu perempuan telah memasuki kehidupan publik, namun politik tetap menjadi benteng kuat kaum lelaki.

Laporan Serikat Parlemen Sedunia menyatakan bahwa kaum perempuan India hanya memegang 7.2 persen kursi di

Parlemen Rendah dan 7.8 persen kursi di Parlemen Tinggi. Perwakilan mereka tidak pernah melampaui 9 persen di dalam parlemen, 10 persen di Majelis Negara Bagian, dan 15 persen di Dewan Menteri. Kaum perempuan telah gagal menemukan tempat di dalam badan-badan perwakilan dan pengambilan keputusan (Eka Komariah Kuncoro, 2002).

Berbagai negara telah mencantumkan kuota untuk perempuan ke dalam konstitusinya atau memperkenalkannya melalui legislasi nasional. Di India, amendemen 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 yang dimaksud disini sering diperdebatkan dalam praktek politik di India. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melihat bagaimana sistem kuota atau reservation seats di India, dan melihat bagaimana perempuan dalam parlemen di India?

## PEMBAHASAN

*Affirmative Action* diartikan sebagai langkah untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan kesempatan, yang lebih bersifat substantif dan bukannya formalitas, bagi kelompok-kelompok tertentu, seperti kaum perempuan atau minoritas kesukuan yang saat ini kurang terwakili di posisi-posisi yang menentukan di masyarakat dengan secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin atau kesukuan yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi (D clayton dan Faye J. Crocby, 2001:227)

Dalam implementasinya *affirmative action* tidak selalu berkaitan dengan kuota meskipun sering diartikan demikian. *Affirmative action* lebih memberi tekanan pada *opportunity* (kesempatan) dan mementingkan kualifikasi sebagai dasar pertimbangan bagi pemberian kesempatan bagi kelompok tertentu. Sedangkan kuota seringkali diartikan sebagai pemaksaan jumlah atau presentasi tertentu untuk

kelompok tertentu dalam hal ini perempuan. Selanjutnya dikatakan bahwa secara umum kuota didefinisikan sebagai suatu sistem yang pada intinya menetapkan suatu persentase keterwakilan minimum bagi laki-laki dan perempuan yang bertujuan menjamin tercapainya keseimbangan keberadaan laki-laki dan perempuan di bidang politik dan pada posisi pengambilan keputusan. Sedangkan alasan mendasar penerapan sistem kuota adalah disebabkan masalah ketidaksetaraan yang disebabkan oleh hukum dan kultur di masyarakat.

*Affirmative Action* tidak sekedar menetapkan persentase tertentu, tetapi mempunyai 2 sasaran yaitu: pertama pemberian dampak positif kepada suatu institusi agar lebih bisa memahami sekaligus mengeliminasi berbagai bentuk rasisme dan seksisme ditempat kerja dan kedua agar institusi tersebut mampu mencegah terjadinya prasangka (bias) jender dan kesukuan. *Affirmative action* bersifat sementara, jika tujuan dan sasaran untuk mencapai kesetaraan telah tercapai atau kelompok-kelompok yang dilindungi telah terintegrasi *affirmative action* tidak lagi diperlukan. Dengan *affirmative action* secara bertahap akan menjamin perempuan yang berada di institusi pengambilan keputusan adalah mereka yang benar-benar mempunyai kualifikasi untuk jabatan tersebut. Semua kebijakan merupakan langkah strategis untuk menuju terbentuknya "masa kritis" sehingga secara efektif mempengaruhi proses pengambilan keputusan politik.

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 sebetulnya sudah tidak memadai lagi. Dewasa ini, sistem kuota bertujuan untuk memastikan bahwa perempuan, paling tidak, merupakan suatu "minoritas kritis" (*critical minority*) yang terdiri dari 30 atau 40 persen. Kuota mungkin ditetapkan sebagai tindakan temporer, artinya, diterapkan sampai hambatan-hambatan terhadap masuknya perempuan dalam politik dapat disingkirkan. (Drude Alderup dalam Azza Karam, 2002;114).

Sistem kuota mungkin juga dibangun sebagai "netral terhadap gender" (gender neutral) yang berarti bahwa kuota bertujuan mengoreksi kurang terwakilnya baik perempuan maupun laki-laki. Dalam kasus ini, kemungkinan persyaratannya adalah baik 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 (Azza Karam, 2002).

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. Namun kuota di sini memfokuskan terutama pada kuota untuk perempuan.

India dibagi ke dalam 543 daerah pemilihan parlemen, yang masing-masing mengajukan seorang anggota parlemen ke dalam Lok Sabha. Konstitusi membatasi Lok Sabha sebesar 550 anggota terpilih, di samping dua anggota yang dapat diusulkan oleh Presiden untuk mewakili komunitas Anglo Indian. Ada pula ketentuan-ketentuan untuk menjamin perwakilan dari kasta dan suku secara bergilir dengan penyisihan konstituensi sehingga hanya perwakilan dari komunitas-komunitas ini yang dapat mengikuti pemilihan. Ada usaha untuk membuat perundang-undangan yang menyisihkan sepertiga kursinya untuk calon perempuan, tapi pembubaran Lok Sabha untuk menghadapi pemilihan tahun 1998 terjadi sebelum RUU itu selesai diproses parlemen. Penyisihan tempat bagi perempuan dalam bahasan legislatif merupakan masalah yang telah mempersatukan kebanyakan perempuan anggota Parlemen dari berbagai partai. Hanya sedikit yang merasa gerakan itu akan bersifat kontradiktif. Oleh karena itu, diputuskan untuk memulainya dari perubahan RUU Panchayati Raj, kemudian dilanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi.

Wakil 39 perempuan dalam Parlemen di India periode 1991-1996 sebagian besar berasal dari kalangan kelas menengah, perempuan profesional, yang sedikit atau bahkan sama sekali tidak mempunyai hubungan gerakan-gerakan perempuan. Sebagian besar di antara mereka memasuki dunia politik lewat hubungan keluarga, sebagian melalui gerakan-gerakan mahasiswa dan ormas, serta sebagian lagi merupakan hasil prakarsa negara yang bertujuan meningkatkan representasi kasta-kasta yang lebih rendah (Shin Rai, 2002:143).

Kasta merupakan ciri terpenting dalam kehidupan publik dan politik India. Sebagai besar anggota parlemen perempuan dalam Parlemen X adalah

anggota-anggota kasta yang lebih tinggi. Misalnya, ada 6 perempuan dari kasta Brahmana. Ini mewakili 17,14 % anggota palemen perempuan, angka yang cukup lumayan, sementara kasta Brahmana hanya 5,52% dari jumlah seluruh penduduk. Namun, penting untuk menjaga pembuatan korelasi yang sederhana antara kasta dengan representasi politik.

Jumlah perempuan yang mampu mengambil manfaat dari sistem kuota berdasarkan kasta di India masih tetap sedikit. Kendati 22 persen kursi parlemen disisihkan untuk kelompok kasta yang terdaftar (*Scheduled Castes*), perempuan hanya menduduki 4,1 persen dari kursi yang disediakan. Dua anggota parlemen perempuan berasal dari suku-suku yang diakui oleh pemerintah (*Scheduled Tribes*). Namun, dari 39 anggota parlemen perempuan di Lok Sabha X (mewakili 7 persen dari total), 14 persen adalah dari kasta yang terdaftar. Dua anggota parlemen perempuan berasal dari kasta "terbelakang" dan mewakili konstituensi terbuka. Karena itu kasta mempengaruhi profil, loyalitas, dan tugas dari para wakil rakyat di Parlemen India.

Dari struktur politik, meskipun India terdiri dari berbagai negara bagian, keterwakilan kaum perempuan dalam parlemen baru sampai distrik (panchayat), dan belum sampai tingkat pusat dan Lok Sabha. Mayoritas perempuan dalam parlemen India adalah perempuan-perempuan elite. Kendati peran publik mereka menentang sejumlah *stereotype*, posisi kelas mereka sendiri seringkali memberi mereka deretan pilihan yang jauh lebih besar ketimbang yang tersedia bagi kaum perempuan lebih miskin. Sistem kuota *reservation seats* ini diharapkan mampu menghilangkan kesenjangan keterwakilan perempuan di legislatif di India.

Amandemen ke-73 Konstitusi India memberikan penyisihan setidaknya sepertiga kursi untuk kaum perempuan sebagaimana juga untuk kedudukan ketua panchayat di segala tingkat, baik desa,

distrik, dan pertengahan. Undang-undang untuk menyisihkan sepertiga dari keseluruhan kursi kepada perempuan dilaksanakan di tingkat panchayat dan zilla parishad di semua negara bagian di India tanpa perlawanan dari partai politik manapun juga. Akibat pelaksanaan RUU Panchayati Raj selama tiga tahun setelah negara-negara bagian mengesahkannya sesuai dengan amandemen Konstitusional ini, satu juta perempuan terpilih untuk duduk di dalam badan-badan setempat. Di banyak negara bagian, mereka bahkan melampaui kuota itu, misalnya di Karnataka, kaum perempuan adalah 47 persen dari anggota panchayat yang terpilih. Nyatanya, penyisihan sepertiga kursi kaum perempuan di dalam badan legislatif merupakan bagian dari suatu perubahan besar di dalam sistem itu. Sistem yang berlaku adalah sistem reservation seats di mana terdapat proses rotasi sebanyak sepertiga dari kursi parlemen yang ditujukan bagi kelompok-kelompok marjinal termasuk kaum perempuan (<http://mestarianyhabie.blogspot.com/2011/03/peran-perempuan-dalam-demokrasi.html>).

Kuota untuk perempuan sebagai strategi memasuki arena politik mendapat dukungan yang kian meluas di kalangan anggota parlemen perempuan, kendati kenyataannya sangat sedikit yang memasuki sistem melalui jalur itu, sebagian besar perempuan masih berpegang kuat pada argumen meritokrasi.

Pengaruh individu tokoh nasional juga merupakan faktor penting yang menghalangi teori "kesepadanan laki-laki". Walaupun Indira Gandhi, misalnya, hanya sedikit memajukan representasi perempuan dalam politik, Rajiv Gandhi menerima asas kuota kursi bagi perempuan. Dia memprakasai peraturan-peraturan yang berdampak langsung terhadap diikutsertakannya perempuan dalam politik, misalnya, ketetapan tahun 1993 untuk reservasi 33 persen kursi pemilihan di panchayat bagi

perempuan. Seperti yang telah kita bahas, siapa yang mampu mengambil manfaat reservasi demikian akan ditengahi oleh kelas, kesukuan dan kasta. Namun, dukungan dari negara dan pemimpin politik/ negara dapat menjadi penting bagi perempuan yang menginginkan akses kepada sistem politik. Kuota untuk perempuan sebagai strategi memasuki arena politik mendapat dukungan yang kian meluas di kalangan anggota parlemen perempuan, kendati kenyataannya sangat sedikit yang memasuki sistem melalui jalur itu, dan berpegang kuat pada argumen meritokrasi. Kebanyakan anggota parlemen perempuan mendukung Amandemen ke-81, yang menjamin 33 persen kuota perempuan di parlemen, sekalipun disiplin partai tidak memperbolehkan mereka memberi suara untuk hal ini. Isu demikian menyoroti kendala-kendala yang ditimbulkan oleh sistem kepartaian bagi politisi perempuan.

Dari 20 anggota parlemen perempuan Kongres Lok Sabha 1991-1996, tidak satupun yang menduduki jabatan menteri dalam kabinet; dua orang menjadi menteri negara; dan dua orang lagi wakil menteri negara.<sup>10</sup> Di Rajya Sabha, dari tujuh anggota parlemen perempuan Kongres, seorang adalah menteri negara. Jabatan-jabatan kementerian itu termasuk Pengembangan Sumber Daya Manusia, Penerbangan Sipil dan Pariwisata, Kesehatan dan Kesejahteraan Keluarga, serta Kepegawaian dan Pengaduan Umum. Kesemua ini umumnya dianggap sebagai "jabatan-jabatan lunak;" walaupun tugas-tugas pasti seberat kementerian yang lain. Seorang anggota parlemen perempuan Kongres adalah Wakil Ketua Rajya Sabha. Pada tingkat partai, seorang anggota parlemen masuk dalam komisi disiplin partai, dan seorang lagi adalah Presiden Kongres Mahila. Di antara perempuan BJP, satu orang anggota Rajya Sabha adalah jurubicara untuk garis ekonomi dan politik umum partai. Dari sepuluh anggota Lok Sabha, satu orang adalah wakil presiden partai, dan dua orang ada dalam komite eksekutif nasional partai-partai mereka.

Representasi perempuan dalam parlemen, kendati penting sebagai landasan bagi keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam peningkatan representasi dari berbagai kepentingan perempuan.

Sistem perangsang dan penghambat kelembagaan pada aras partai dan parlemen berdampak terhadap isu yang diajukan perempuan dalam parlemen. Sebagian besar anggota parlemen perempuan yang diwawancarai tidak mempunyai isu-isu perempuan yang bermutu tinggi dalam daftar kepentingan mereka. Mereka merasa cukup untuk duduk dalam komite-komite yang berkaitan dengan ekonomi, hubungan internasional, dan perdagangan. Sebagai perempuan yang ambisius, anggota parlemen ini lebih ingin berada di mana kekuasaan dan pengaruh saling bertemu.

Salah satu isu penting dalam setiap pembahasan gender dan representasi adalah mengenai konstituensi yang diwakili perempuan. Karena tidak ada konstituensi "hanya perempuan," maka anggota parlemen perempuan tidak bertanggung jawab kepada perempuan sebagai perempuan. Dan juga, ketika isu mengenai perempuan ini diangkat di parlemen, perempuan-perempuan ini diharapkan untuk berpartisipasi dalam setiap perdebatan. Isu-isu tentang kesejahteraan perempuan dan kekerasan terhadap perempuan mendapat tempat khusus dalam mempersatukan anggota parlemen perempuan.

Isu-isu tersebut dibahas di dalam "ruang khusus perempuan" di parlemen. Namun, seperti seluruh anggota parlemen yang ditanyai sudah menjelaskan, 150 Studi Kasus: Kelas, Kasta dan Gender: Perempuan dalam Parlemen di India mereka adalah "perempuan partai" pertama; dan hampir selalu ikut petunjuk para ketua partai. Sebagian besar anggota parlemen perempuan yang diwawancarai tidak mempunyai isu-isu perempuan yang bermutu tinggi dalam daftar kepentingan mereka. Mereka merasa cukup untuk

duduk dalam komite-komite yang berkaitan dengan ekonomi, hubungan internasional, dan perdagangan. Beberapa anggota parlemen perempuan kadang-kadang diminta oleh kepemimpinan partai untuk ikut melibatkan diri dalam sayap perempuan partai. Sekalipun anggota anggota parlemen perempuan tidak perlu melihat peran ini sebagai peningkatan status mereka di dalam partai, beberapa diantaranya ternyata berhasil memenuhi pengaruh secara penuh dalam kepemimpinan partai. Sebagai "perempuan partai" dengan ambisi politik, anggota parlemen perempuan menanggapi rangsangan dan hambatan kelembagaan yang dibebankan kepada mereka. Semua faktor ini membatasi potensi anggota parlemen perempuan yang mewakili kepentingan perempuan India yang meliputi berbagai isu. Akibatnya, segera tampak hubungan yang sedikit teratur antara kelompok-kelompok perempuan dengan anggota parlemen perempuan. Pengecualian di sini tentu saja sayap perempuan dari partai-partai politik yang dapat bertindak menjembatani anggota parlemen perempuan. Hal ini memberi kemungkinan anggota parlemen perempuan untuk menjadi saluran penghubung antara kepemimpinan partai dengan anggota perempunya. Mereka juga diajak untuk berkonsultasi dari waktu ke waktu oleh kepemimpinan partai mengenai isu-isu yang berkaitan dengan keluarga dan hak-hak perempuan. Tetapi kelompok-kelompok perempuan non-partai tampaknya tidak mendekati anggota parlemen perempuan. ((Rai, S M, 1995: Vol 4. No 3).

Konteks latar belakang diberlakukannya reservation seats di India adalah ketika pada tahun 1992 di jaman pemerintahan almarhum Rajiv Gandhi (partai Kongres) disetujui dan diberlakukannya Amandemen Konstitusi India yang ke 73 dan ke 74 mengenai 33 persen reservation seats bagi perempuan India di daerah pedesaan (panchayat). Amandemen Konstitusi ini kemudian menjadi UU ketika disetujui baik oleh

Majelis Rendah (Lok Sabha) maupun Majelis Tinggi (Raj Sabha) Parlemen India.

Dampak positif dari *reservation seats* di India adalah: (Francisia, 2002:52): Demokrasi India secara keseluruhan menjadi lebih partisipatoris; Persepsi diri kaum perempuan India mengalami perubahan menjadi lebih positif; Pergerakan perempuan India menjadi lebih berpengaruh di dalam sistem politik India.

Secara umum dapat dikatakan bahwa sistem *reservation seats* bagi kaum perempuan di pedesaan memberikan dampak pemberdayaan (*empowering impact*) bagi kaum perempuan India. Bahkan terdapat usul bahwa bagi kaum perempuan sebaiknya masa jabatan di pedesaan diperpanjang sehingga mereka mendapatkan lebih banyak pengalaman dan kesempatan meningkatkan kemampuan mereka.

Dampak negatif dari *reservation seats* di India adalah: Kerap orang lain (suami atau saudara laki-laki) yang sebenarnya menduduki dan menjalankan jabatan dan tugas kaum perempuan di pedesaan (*proxy problems*); Banyak partai politik memberikan jatah kursi parlemen yang sudah pasti tidak akan dimenangkan oleh partai politik tersebut di daerah pedesaan tertentu pada kaum perempuan; Terdapat peristiwa-peristiwa di mana sesama calon perempuan saling bersaing untuk kursi parlemen yang sama; Dijadikan pembenaran bagi kelompok-kelompok tertentu untuk tidak menerapkan *reservation seats* pada negara bagian maupun nasional.

Hingga kini usulan-usulan tersebut masih diperjuangkan dan diusahakan oleh berbagai pihak dan berbagai kelompok serta organisasi perempuan India. Proses rotasi yang sekarang diberlakukan di India untuk sistem *reservation seats* bagi kelompok-kelompok marginal (termasuk kaum perempuan) ditentukan melalui sistem lotere. Ini berarti kelompok yang akan mendapatkan 33 persen kursi pada periode tertentu di parlemen ditentukan melalui lotere. Berhubung *reservation*

*seats* bukan hanya bagi kaum perempuan, tetapi juga bagi kaum minoritas etnis dan agama, serta bagi kaum yang tidak memiliki kasta. *Reservation seats* ini hanya berlaku untuk satu periode dan tidak dapat diperpanjang.

Dampak dari proses rotasi semacam ini adalah: Adanya kerancuan di dalam mengartikan bahwa jika 33 persen kursi bagi perempuan, maka secara otomatis 67 persen darinya bagi kaum laki-laki. Akibatnya kaum laki-laki cenderung untuk meremehkan kaum perempuan yang duduk di parlemen; Kaum perempuan yang terdidik dan terlatih tidak akan dicalonkan.

Untuk mengatasi dampak tersebut, diusulkan agar: Memberlakukan *sustained reservation* (*reservation* yang terus-menerus) bagi kaum perempuan di dalam parlemen di daerah pedesaan; Sistem *sustained reservation* ini bukan hanya untuk satu periode lima tahun melainkan diperpanjang menjadi dua periode, menjadi sepuluh tahun; Mekanismenya diserahkan pada Negara bagian masing-masing.

Adapun usulan-usulan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut adalah: Kaum pergerakan perempuan India perlu membentuk Dana Nasional Perempuan untuk membantu pendanaan bagi para calon perempuan; Perlu dipilih partai politik-partai politik yang memiliki agenda dan platform yang berkesetaraan gender; Diperlukan pemikiran konseptual dan strategi implementasi dari suatu kebijakan tata kelola pemerintahan bagi kaum perempuan (*local governance for women*); Diperlukan adanya kebijakan nasional bagi pemberdayaan kaum perempuan India.

Pada umumnya di dalam meningkatkan representasi politik perempuan di India terdapat beberapa kendala: Tingkat proses sosialisasi politik bagi perempuan masih rendah. Partai politik hanya mengajukan calon yang berpotensi untuk menang, berarti, cenderung lebih menyukai calon pria.



Adanya kecenderungan untuk memilih calon perempuan yang memiliki koneksi dekat dengan pria yang berkuasa. Pemilihan umum memakan biaya dan dana yang sangat tinggi. Adanya diskriminasi gender peranan perempuan dalam kehidupan publik sering bergantung pada perilaku laki-laki di dalam keluarga seringkali, para suami atau anak lelaki mencoba mengambil alih peran si perempuan sekalipun sebenarnya perempuan itulah yang terpilih. Ini merupakan fenomena dalam *panch pati* atau *sarpanch pati*, yaitu suami dari anggota perempuan yang terpilih mengambil alih kedudukan si perempuan. Bukannya mengambil tindakan tegas terhadap orang-orang seperti itu, pemerintah di banyak negara bagian di India Utara di mana jumlah *panch pati* lebih banyak, malah mengizinkan jenis politik penggantian ini. Ini jelas merupakan sabotase terhadap penyisihan kursi.

Kendala utama yang dihadapi kaum perempuan dalam partisipasi politik adalah sistem sosial dan budaya. Pendidikan politik dibutuhkan baik oleh kaum perempuan maupun lelaki.

Di lain pihak terdapat kendala-kendala setelah diberlakukannya *reservation seats* bagi kaum perempuan di pedesaan: Pendanaan bagi calon perempuan tidak mudah dibandingkan dengan kaum laki-laki; Kaum perempuan harus memasuki partai politik untuk dapat bersaing di dalam pemilihan umum.

## KESIMPULAN

Representasi perempuan dalam parlemen, kendati penting sebagai landasan bagi keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam peningkatan representasi dari berbagai kepentingan perempuan. Sekalipun kita tidak dapat menerima bahwa dengan semakin banyaknya perempuan dalam kantor-kantor publik akan berarti semakin baiknya perlakuan terhadap perempuan secara umum, masih terdapat alasan-

alasan penting untuk menuntut representasi perempuan yang lebih besar dalam kehidupan politik.

Pertama berdasarkan intuisi-jumlah perempuan yang semakin banyak dalam kantor publik, mengartikulasikan kepentingan, dan seolah-olah memiliki kekuasaan, semakin banyak hirarkhi gender dalam kehidupan publik yang akan terganggu. Tanpa terlihat mencukupi, jika tidak sebanding, kehadiran dalam sistem politik “di ambang representasi,” kemampuan satu kelompok untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan, atau kultur politik yang mengerangkakan sistem perwakilan, menjadi terbatas. Selanjutnya, kenyataan bahwa perempuan-perempuan ini sebagian besar adalah perempuan elite, mungkin berarti dampak yang mereka miliki pada kesadaran publik tidak sebanding ketimbang jumlah yang ditunjukkan mereka.

Kedua, dan lebih penting, kita dapat mencari strategi-strategi yang digunakan perempuan untuk mengakses ruang publik dalam konteks sistem sosio-politik patriarki. Perempuan-perempuan ini berhasil menumbangkan batas-batas gender, dan bekerja sangat agresif di wilayah yang didominasi laki-laki.

Masalahnya disini adalah, tentu saja, persis bahwa perempuan-perempuan ini adalah sekelompok elite. Asal kelas sebagian besar perempuan ini berangkali merupakan faktor terpenting keberhasilan mereka masuk ke dalam sistem politik. Namun, kita dapat menguji apakah gerakan-gerakan sosio-politik memberi kesempatan kepada perempuan untuk menggunakan strategi-strategi tertentu yang mungkin mampu menumbangkan hirarkhi gender dalam politik. Akhirnya, kita dapat memeriksa dinamika antara politik kelembagaan dengan perpolitikan akar rumput. Sebagaimana diperlihatkan dalam kajian ini, “politisasi gender” dalam sistem politik India sebagian besar disebabkan oleh keberhasilan gerakan perempuan.

Wakil perempuan, karena itu, mendapat keuntungan dari keberhasilan

gerakan perempuan ini. Namun, ada interaksi yang terbatas antara wakil perempuan dengan gerakan perempuan — satu wilayah kelemahan penting di balik baik keefektifan perempuan anggota parlemen maupun gerakan perempuan. Barangkali inilah isu yang diperlukan gerakan perempuan untuk disampaikan sebagai bagian perluasan agenda di abad ke 21.

Tujuan sistem kuota dengan reservation seats ini untuk meningkatkan representasi politik perempuan, atau dalam kasus kuota netral gender, untuk meningkatkan gender yang kurang terwakili khususnya bagi perempuan pada kasta yang rendah. Representasi perempuan dalam parlemen, kendati penting sebagai landasan bagi keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam peningkatan representasi dari berbagai kepentingan perempuan. Karena pada dasarnya apa yang ada diatas kertas sangat berbeda yang terjadi di lapangan.

Walaupun pengaturan prinsip affirmative action (tindakan khusus sementara) terkait keterwakilan perempuan pada lembaga legislasi di India dari sisi substansi (perundang-undangan) telah memadai. Hal ini didasarkan oleh diberlakukannya Amendemen Konstitusi India yang ke 73 dan 74 mengenai 33 persen reservation seats bagi perempuan India di daerah pedesaan (panchayat). Amendemen Konstitusi ini kemudian menjadi UU ketika disetujui baik oleh Majelis Rendah (Lok Sabha) maupun Majelis Tinggi (Raj Sabha) Parlemen India. Dan Undang-Undang itu baru disahkan pada tahun 2010 lalu.

Namun dalam melihat India ini, Indonesia bisa mendapatkan pembelajaran mengenai sistem reservation seats yang dilakukan. Untuk meningkatkan keterwakilan di “wilayah” yang sangat sulit disentuh oleh sistem kuota yang dijalankan sekarang, maka dapat dilakukan kuota dengan reservation seats ini untuk menjamin keterwakilan perempuan dalam parlemen tersebut. Di

Indonesia keterwakilan perempuan di DPRD Kabupaten hampir bisa dibilang sangat minim, oleh sebab itu untuk menjamin keterwakilannya maka diperlukan sistem reservation seats ini. Baik dilakukan dalam partai politik ataupun dalam parlemen itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Clayton D dan Faye J. C, 2001, Justice, Gender and Affirmative Action, dalam Ani Widayanti Soejipto, Panduan Parlemen Indonesia, Jakarta.
- Dahlerup D, 2002, Menggunakan Kuota Untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan, dalam Azza Karam, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, International IDEA, Jakarta.
- Angelia, N., (2014). Analisis Status Perempuan dan Kematian Ibu, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2 (1) 31-39
- Harahap, J., (2014). Analisis Makro Tenaga Kerja Perempuan Dalam Pembangunan di Indonesia 1980-2010, *Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 2 (1): 40-45
- Susi S dan Adelita L., (2015). Partisipasi Politik Perempuan pada Partai Keadilan Sejahtera Kota Medan, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik*, 3 (1): 1-3.
- Mandy M D, 1999, Sprenger, Ellen dan Dubel. Gender dan Perubahan Organisasi. Yogyakarta: ISIST dan REMDEC.
- Rai, S.M. 1995. “Women Negotiating Boundaries: Gender, Law and the India State”. *Social and Legal Studies*, Vol. 4, No. 3, September.
- Rai S, 2002, Kelas, Kasta dan Gender: Perempuan dalam Parlemen di India, dalam Azza Karam, Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, International IDEA, Jakarta.
- Sse S F, Beberapa Kesan dari India: Sebuah Pembelajaran Mengenai Reservation Seats dan Gender, Lampiran dalam Makalah yang dipresentasikan pada Lokakarya Regional IDEA-CETRO Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia, Makassar, 30 September 2002.
- Wardono E, Makalah yang dipresentasikan pada Lokakarya Regional IDEA-CETRO Memperkuat Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia, Medan, 2 Oktober 2002.