

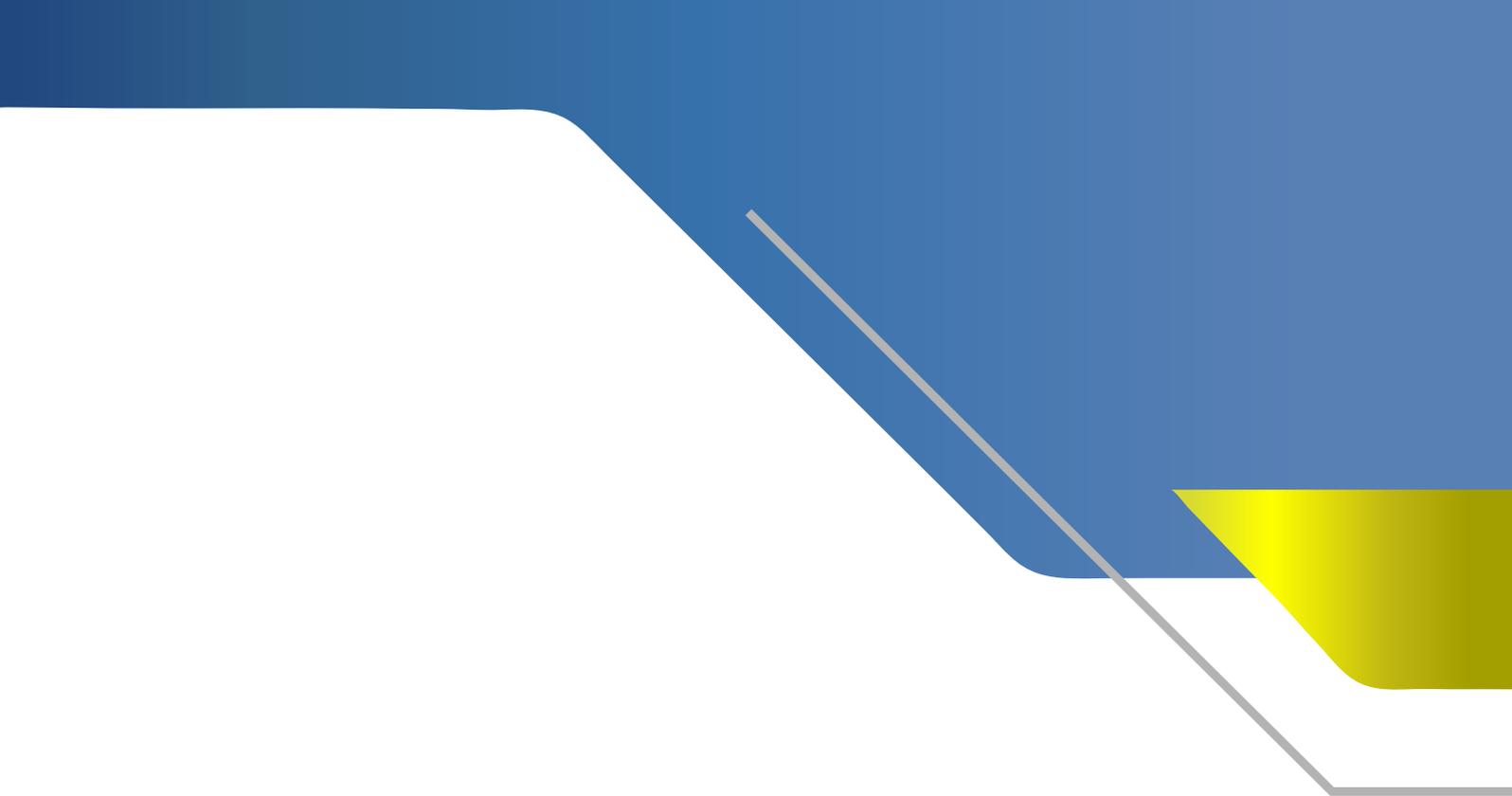
PENANG
2030



Kerusi Tambahan Untuk Wanita Sahaja (TWOAS)

Memperkenalkan 'Ahli Tambahan Bukan
Kawasan Pilihan Raya' untuk
Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang

Kertas Putih



Kerusi Tambahan Untuk Wanita Sahaja (TWOAS)

Memperkenalkan 'Ahli Tambahan Bukan
Kawasan Pilihan Raya' untuk
Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang

Kertas Putih



Pertanyaan mengenai dokumen ini boleh ditujukan kepada:

Pejabat Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Pulau Pinang
(Pembangunan Sosial dan Hal Ehwal Bukan Islam)
Kerajaan Negeri Pulau Pinang
Level 53, KOMTAR
10503 PULAU PINANG
Telefon: +604-2614590
E-mel: chong.eng@penang.gov.my

Diterbitkan pada November 2021

Ditulis oleh Prof. Dr. Wong Chin Huat dan Wo Chang Xi
Diedit oleh Dr. Cecilia Ng Choon Sim, Tan Beng hui, dan Ong Bee Leng
Diterjemahkan oleh Na Chin Aun
Dibaca pruf oleh Haris Zuan
Direka bentuk oleh Louisa Jane Andrew Michael



Senarai Kandungan

Senarai Jadual.....	vi
Senarai Rajah	viii
Senarai Istilah dan Kependekan	ix
Pembuka Kata Ketua Menteri.....	1
Pembuka Kata Ahli EXCO	3
Ringkasan Eksekutif	6
Visi	6
Cabaran	6
Kompeten dan Pematuhan Perlembagaan	7
Mekanisme	9
Perjalanan.....	11
Bab 1 Visi: Minimum 30 peratus Perwakilan Wanita dalam Badan Perundangan	13
Pengenalan.....	14
Penang 2030 dan Dasar Keterangkuman Gender (GIP).....	15
Perwakilan Wanita dalam Badan Perundangan.....	17
Kesimpulan	18
Bab 2. Kuota Gender dalam Sistem Pilihan Raya Sistem Undi Terbanyak atau First Past the Post (FPTP)	19
Pengenalan	20
Kuota Gender.....	20
Sistem Pilihan Raya	22
Perwakilan Wanita di Parlimen dan Kawasan Pilihan Raya Ramai Wakil	27
Usaha untuk Mengatasi Ketidakseimbangan Gender dalam Sistem FPTP	30
Minimum 30 Peratus yang Tidak Dapat Dicapai di Malaysia	31
Memperbaiki Perwakilan Wanita Peringkat Negeri.....	36
Kesimpulan.....	39

Bab 3 Kompeten dan Pematuhan Perlembagaan: Pewujudan 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' untuk Dewan Undangan Negeri	40
Pengenalan	41
Pematuhan Perlembagaan	41
Kompeten untuk Membuat Undang-undang	43
Keselarasan dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan	46
Kesimpulan.....	48
 Bab 4 Mekanisme: Pencalonan, Pelantikan, Pemecatan, Hak dan Fungsi 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya'	49
Pengenalan.....	50
Instrumen Perundangan	50
Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya (NCSM).....	51
Tujuan	53
Keanggotaan.....	55
NCSM maksimum yang akan Dilantik.....	55
Calon dan Senarai Calon	56
NCSM sebenar yang akan Dilantik	59
Hak dan Kuasa	61
Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan - Keanggotaan dan Tugas	64
Reka Bentuk Sistemik NCSM	66
Kesan terhadap NCSM dan Senarai Disebabkan oleh Perubahan Status dan Penggabungan Parti Politik	66
Proses Pemilihan dan Pelantikan.....	69
Penjelasan - Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar	71
Kekosongan dan penggantian.....	73
Kajian semula	74
Kesimpulan.....	79



Bab 5 Perjalanan: Dari Advokasi kepada Perundangan.....	80
Pengenalan	81
Sokongan Awal	81
Menghubungkan Kesaksamaan Gender dengan Sistem Pilihan Raya	81
Penang 2030 dan Dasar Keterangkuman Gender (GIP)	82
‘Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja’ (TWOAS)	83
Kertas Putih dan Undang-undang	84
Kesimpulan	84
Lampiran	85
Lampiran A:	86
Pendapat Undang-undang oleh AmerBON Advocates	87
Lampiran B	96
Rang Undang-undang Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021.....	97
Lampiran C	103
Rang Undang-undang Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021.....	104
Lampiran D	130
Formula	131
Rujukan	132
Dokumen Rasmi.....	132
Artikel, Jurnal, Laporan, Laman Web	132



Senarai Jadual

Jadual 2.1	Unsur Asas Sistem Pilihan Raya	22
Jadual 2.2	Sistem Pilihan Raya Terpilih mengikut Gabungan Elemen	24
Jadual 2.3	Negara Teratas dengan Peratusan Tertinggi Wanita di Parlimen Nasional yang Dipilih Sepenuhnya (setakat September 2021)	28
Jadual 2.4	Jumlah Bilangan dan Peratusan Calon Wanita dalam Pertandingan Parlimen dan Negeri di Malaysia mengikut Parti, 2018	32
Jadual 2.5	Jumlah Bilangan dan Peratusan Ahli Parlimen dan Ahli Dewan Undangan Negeri Wanita di Malaysia yang Dipilih, mengikut Parti pada 9 Mei 2018	33
Jadual 2.6	Jumlah Bilangan dan Peratusan Frontbenchers Kerajaan Persekutuan Wanita (Tidak termasuk Senator) mengikut Parti selepas Pilihan Raya 2018	34
Jadual 2.7	Jumlah Bilangan dan Peratusan Frontbenchers Kerajaan Negeri Wanita mengikut Negeri dan Parti selepas Pilihan Raya 2018	35
Jadual 3.1	Perbandingan Nisbah Gender dalam Populasi Pulau Pinang dengan Dewan Undangan Negeri (DUN) Pulau Pinang	47
Jadual 4.1	Bilangan NCSM yang Diperlukan/Dibenarkan	59
Jadual 4.2	NCSM: Hak, Kuasa dan Sekatan	61
Jadual 4.3	Kesan terhadap NCSM dan Senarai Disebabkan oleh Perubahan Status dan Penggabungan Parti Politik	67
Jadual 4.4	Simulasi Pelaksanaan Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar berdasarkan Keputusan Pilihan Raya Negeri tahun 2018	71



Jadual 4.5	Simulasi Pelaksanaan Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar berdasarkan Keputusan Pilihan Raya Negeri tahun 2013	72
Jadual 4.6	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM Dewan Undangan Negeri	75
Jadual 4.7	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri Kedua (Sebelum Permulaan Kajian Bebas)	77
Jadual 4.8	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri Kedua (Sebelum Pembentangan Kajian Bebas)	78

Senarai Rajah

Rajah 2.1	Perwakilan Wanita yang Kurang dalam Dewan Undangan Negeri di Malaysia, Oktober 2020 (ahli dipilih sahaja)	38
Rajah 3.1	Nisbah Gender dalam Populasi terhadap Dewan Undangan Negeri (DUN) Pulau Pinang	47
Rajah 4.1	Proses Pelantikan NCSM	52
Rajah 4.2	Contoh Senarai yang Memenuhi Syarat dengan Calon Kepelbagaian yang Mencukupi	57
Rajah 4.3	Bilangan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya (NCSM) yang Diperlukan untuk Mencapai Minimum 30 peratus Perwakilan Wanita di Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang	60
Rajah 4.4	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM Dewan Undangan Negeri	75
Rajah 4.5	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri Kedua (Sebelum Permulaan Kajian Bebas)	77
Rajah 4.6	Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri Kedua (Sebelum Pembentangan Kajian Bebas)	78

Senarai Istilah dan Kependekan

AV	Undi Alternatif (Alternative Vote)
AWS	Senarai Terpilih Semua Wanita (All-Women Shortlists)
BN	Barisan Nasional (National Front)
CEDAW	Konvensyen Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
CLPR	Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (Closed List Proportional Representation)
CNO	Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan (Committee of Nomination and Oversight)
CSPA E 2021	Enakmen Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021 (Constitution of the State of Penang (Amendment) Enactment 2021)
DUN	Dewan Undangan Negeri (State Legislative Assembly, SLA)
EXCO	Majlis Mesyuarat Kerajaan (Executive Council)
FPTP	Sistem Undi Terbanyak (First-Past-The-Post)
GRC	Kawasan Undi Perwakilan Berkumpulan (Group Representation Constituency)
GRPB	Bajet Penyertaan Rakyat dan Responsif Gender (Gender Responsive and Participatory Budgeting)
GS	Gagasan Sejahtera (Ideas of Prosperity)
IWB	Institut Wanita Berdaya (Institute of Women's Empowerment)
LAPSME 2021	Enakmen Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 (Legislative Assembly of Penang (Supplementary Members))
MMM	Wakil Campuran Majoritarian (Mixed Member Majoritarian)
MMP	Wakil Campuran Berkadar (Mixed Member Proportional)
MP	Ahli Parlimen (Member of Parliament)

NCMP	Ahli Parlimen Bukan Kawasan Pilihan Raya (Non-Constituency Member of Parliament)
NCSM	Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya (Non-Constituency Supplementary Member)
NMP	Ahli Parlimen Dicalon (Non-Constituency Supplementary Member)
OLPR	Perwakilan Berkadar Senarai Terbuka (Open List Proportional Representation)
PH	Pakatan Harapan (Alliance of Hope)
PI	Penang Institute
PR	Pakatan Rakyat (People's Alliance)
PWDC	Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (Penang Women's Development Corporation)
SPR	Suruhanjaya Pilihan Raya (State Legislative Assembly)
TRS	Sistem Dua Pusingan (Two-Round System)
TSM	Langkah Khas Sementara (Temporary Special Measure)
TWOAS / WOAS	Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja (Top-up Women-Only Additional Seats / Women-Only Additional Seats)

Pembuka Kata Ketua Menteri



Memastikan minimum 30 peratus perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang telah lama menjadi salah satu hasrat politik saya. Saya percaya pada pengurusan seimbang gender di kedua-dua peringkat pembuat keputusan dan pelaksanaan – pada asasnya suatu nisbah keanggotaan 40 peratus lelaki, 40 peratus wanita dan 20 peratus terbuka untuk kedua-duanya – seperti yang digariskan dalam Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang (GIP). Akan tetapi sehingga hari ini, Ahli Dewan Undangan Negeri lelaki di Pulau Pinang melebihi wanita dengan nisbah menghampiri enam terhadap satu.

Kita menghadapi suatu cabaran struktural: sifat kawasan pilihan raya wakil tunggal dalam Sistem Undi Terbanyak atau First Past the Post (FPTP). Kuota gender jauh lebih mudah dilaksanakan jika kita ada kawasan pilihan raya ramai wakil. Mengambil Singapura sebagai contoh, setiap Kawasan Undi Perwakilan Berkumpulan (GRC) kini mempunyai sekurang-kurangnya seorang ahli Parlimen wanita. Walaupun GRC hanya mempunyai kuota etnik, amalan beberapa kerusi dipertandingkan di setiap kawasan pilihan raya telah menghasilkan kuota gender tidak tertulis dan semakin menambah baik perwakilan wanita di Parlimen. Kini, 29.5 peratus ahli parlimen Singapura adalah wanita, berbanding dengan hanya 3.8 peratus pada tahun 1984, pilihan raya terakhir sebelum GRC diperkenalkan

Suatu alternatif yang lebih baik bagi keterangkuman gender ialah sistem Wakil Campuran Majoritarian (MMM) di mana sesetengah pembuat undang-undang dipilih di kawasan pilihan raya ramai wakil dan kuota gender boleh dikenakan dari segi undang-undang, manakala pembuat undang-undang lain terus dipilih di bawah sistem FPTP di kawasan pilihan raya wakil tunggal.

Walau bagaimanapun, federalisme kita yang terpusat telah mengetepikan kemungkinan Pulau Pinang atau mana-mana negeri untuk mengubah sistem pilihan rayanya dari FPTP kepada sistem yang mempunyai kawasan pilihan raya ramai wakil yang lebih mesra wanita.

Memandangkan Pulau Pinang ialah sebuah Negeri yang mesra keluarga, hijau dan pintar yang memberikan inspirasi kepada negara, kita tidak akan menyerah kepada cabaran sedemikian. Kita akan mencari jalan untuk mencapai kejayaan. Sejak awal lagi Pulau Pinang merupakan pelabuhan perdagangan yang telah menjadi tempat pertukaran idea dan inovasi, sentiasa dinamik akan tetapi tidak pernah kehilangan keistimewaan sebenarnya.

Kertas Putih ini memperlihatkan usaha berani kita untuk melantik 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan raya' (NCSM) ke Dewan Undangan Negeri kita yang mulia, kerana kita percaya bahawa dengan ada lebih banyak wanita pada tahap ini akan membawa kualiti yang lebih tinggi dalam pembuatan undang-undang dan penggubalan dasar.

NCSM merupakan gagasan Jawatankuasa Kerja mengenai 'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (TWOAS) yang diketuai oleh YB Chong Eng dan disokong oleh Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC), agensi pemerksaan wanita peringkat Negeri pertama di Malaysia. Saya mengucapkan tahniah kepada kedua-duanya bagi pekerjaan yang dilakukan dengan baik. TWOAS, suatu inisiatif 3-dalam-1 yang dapat meningkatkan perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri, adil bagi semua parti dan berpotensi mewujudkan Dewan yang lebih dinamik. Tidak seperti pembuat undang-undang yang dilantik di Negeri-negeri lain, kerusi NCSM hendaklah diperuntukkan secara adil berdasarkan bahagian undi setiap parti politik dalam Pilihan Raya Negeri akan datang, sama seperti mana jika kita mempunyai sistem MMM.

Ini juga memberikan peluang kepada kita untuk menyelesaikan masalah signifikan dalam sistem FPTP. Pada masa ini, wakil rakyat memperlihatkan perwakilan geografi yang terperinci dan spesifik tetapi biasanya lebih tertumpu pada kawasan pilihan raya mereka sendiri. NCSM yang kita cadangkan dapat dan akan memberikan perwakilan berasaskan isu, ertinya mereka dapat bersuara bagi seluruh Negeri, malahan di luar isu-isu wanita untuk menyemak perkara yang dibangkitkan melalui lensa gender.

Di Pulau Pinang, kita percaya bahawa sistem demokrasi mencerminkan keanggotaan politik Dewan Undangan Negeri. Kita berharap komitmen kita terhadap perkadaran dan keterangkuman akan dipenuhi dengan sokongan rentas parti dari semua yang menyokong kesaksamaan gender dan pemerksaan wanita.

Kertas Putih ini ialah hasil daripada perjalanan panjang yang telah menjangkau suku abad. Ia menegaskan komitmen Pulau Pinang terhadap tadbir urus yang baik, yang mengiktiraf kepentingan wanita mengambil bahagian dalam kehidupan politik dan awam secara aktif. Sungguhpun TWOAS telah dibincangkan dalam 21 forum dan 72 laporan media sejak pengumuman saya pada Hari Hak Asasi Manusia Sedunia yang lalu, kita berharap pembuat undang-undang dan warganegara kita mengkaji, memahami dan menyokong pembaharuan yang inovatif ini untuk menjayakannya. Dalam pada itu, kita mengundang maklum balas daripada semua pihak.

YAB Chow Kon Yeow

Ketua Menteri Pulau Pinang

1 November 2021

Pembuka Kata Ahli EXCO



Kertas Putih ini menandakan satu lagi detik penting dalam usaha berterusan negeri Pulau Pinang untuk memajukan keterangkuman gender dalam semua arena – suatu matlamat yang mendapat momentum di bawah pimpinan mantan Ketua Menteri YB Lim Guan Eng pada tahun 2008, dan kini mencapai suatu tahap yang baharu di bawah visi Penang 2030 yang diilhamkan oleh Ketua Menteri YAB Chow Kon Yeow.

Pada bulan November 2011, Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC) telah ditubuhkan sebagai agensi pemeraksanaan wanita Negeri, agensi pertama dalam negara.

PWDC dan saya merakamkan ribuan terima kasih kepada Dr Cecilia Ng Choon Sim dan rakan sekerjanya dalam masyarakat sivil yang menjadikan PWDC dan inisiatif lain yang berkaitan dapat dilaksanakan.

Pada tahun 2017, minimum 30 peratus perwakilan wanita yang ditetapkan dalam Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995 telah diperkenalkan di peringkat akar umbi di Pulau Pinang apabila semua Majlis Pengurusan Komuniti Kampung (MPKK) diarahkan untuk memastikan satu pertiga ahli wanita daripada ahli MPKK masing-masing.

Pada tahun 2019, Ketua Menteri YAB Chow melancarkan Dasar Keterangkuman Gender (GIP), yang menggariskan matlamat untuk memiliki pengurusan seimbang gender – 40 peratus lelaki, 40 peratus wanita dan 20 peratus terbuka untuk kedua-duanya – bagi kerajaan Negeri dan kerajaan tempatan di Pulau Pinang. Majlis Mesyuarat Kerajaan (EXCO) kemudiannya mengarahkan Anak Syarikat Kerajaan Negeri dan majlis tempatan untuk memastikan minimum 30 peratus perwakilan wanita dalam jawatan pimpinan tertinggi mereka.

Kerajaan Negeri Pulau Pinang juga memupuk dan membina bakat wanita secara aktif untuk menyerlahkan kepemimpinan mereka. Mulai tahun 2019, setiap kawasan pilihan raya dalam Negeri telah menubuhkan Jawatankuasa Pembangunan Wanita dan Keluarga (JPWK) dianggotai oleh hanya wanita untuk meningkatkan ketampakan kepemimpinan wanita dalam komuniti. Sejak tahun 2020, 40 wanita – pemimpin berbakat dan berpotensi, termasuk wanita yang tiada pengalaman politik – telah dipilih setiap tahun untuk mencerminkan 40 Ahli Dewan Undangan Negeri dalam sesi perundangan percubaan yang disebut Sidang Wanita.

Sudah pasti, pengenalan 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM) – pada asalnya dikenali sebagai 'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (TWOAS) – merupakan langkah seterusnya yang wajar dalam usaha Pulau Pinang memenuhi matlamat minimum 30 peratus yang ditetapkan di Beijing 26 tahun yang lalu.

Kita menyedari sepenuhnya cabaran praktikal untuk menambah pembuat undang-undang wanita dalam pilihan raya Sistem Undi Terbanyak atau First Past the Post (FPTP) dengan kawasan pilihan raya wakil tunggal. Perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang mencecah 15 peratus dan dicapai lapan tahun yang lalu, dan situasi ini mungkin tidak akan berubah sekiranya tiada peluang diberikan kepada ahli politik wanita baharu untuk mengambil kepimpinan politik daripada wakil rakyat lelaki kini yang bakal bersara. Sebaliknya, walaupun tanpa kuota gender menurut undang-undang, Singapura secara purata mempunyai 1.3 wanita daripada 4-5 ahli parlimen yang mewakili setiap Kawasan Undi Perwakilan Berkumpulan (GRC). Di peringkat antarabangsa, daripada semua parlimen nasional yang diwakili sepenuhnya di dunia dengan perwakilan wanita yang teramai, 18 daripada 20 negara yang tertinggi menggunakan kawasan pilihan raya ramai wakil sepenuhnya atau sebahagiannya.

Oleh sebab Perlembagaan Persekutuan melarang negeri-negeri daripada mengubah sistem pilihan raya mereka, Pulau Pinang akan menggunakan kompeten perlembagaannya untuk mewujudkan kerusi yang dirizabkan bagi wanita, yang akan diisi oleh NCSM jika wakil rakyat DUN wanita adalah kurang daripada 30 peratus.

Saya mengucapkan terima kasih kepada Ketua Menteri YAB Chow atas pimpinan beliau yang berwawasan dan berani dalam meletakkan keterangkuman gender sebagai teras visi Penang 2030, dan memulakan pendekatan TWOAS. Dengan memetik taklimat beliau kepada Ahli Parlimen, Ahli Dewan Undangan Negeri dan ahli majlis kerajaan tempatan pada 23 Januari 2021, "suatu inisiatif 3-dalam-1 yang dapat meningkatkan perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri, adil bagi semua parti dan dapat mewujudkan Dewan Undangan Negeri yang lebih dinamik".

Kita mesti ingat bahawa apabila pembuat keputusan merangkumi gender, penerima manfaatnya bukan sahaja wanita, tetapi juga semua anggota masyarakat. Semua dapat manfaat daripada penggubalan dasar yang lebih baik dengan kumpulan bakat yang lebih luas. Keterangkuman gender ialah penyelesaian menang-menang, bukan kalah-mati.

Saya mengucapkan terima kasih kepada PWDC atas kerja kerasnya yang tidak henti-henti dalam menganjukkan sempadan keterangkuman gender, dan Jawatankuasa Kerja TWOAS dalam membawa advokasi gender dan pembaharuan pilihan raya ke peringkat perundangan. Saya mengucapkan terima kasih kepada rakan Ahli Dewan Undangan Negeri saya, YB Lim Siew Khim serta Dato Rohana Abdul Ghani dan Puan Ong Bee Leng yang mengetuai pasukan PWDC yang berdedikasi, Dr Cecilia Ng Choon Sim, Puan Karen Lai, Puan Yeong Pey Jung, akhir sekali dan tidak kurang pentingnya Prof Wong Chin Huat, dan rakan sekerja beliau Encik Wo Chang Xi, yang memberi sumbangan yang besar dalam penyediaan Kertas Putih ini dan Rang Undang-undang yang berkaitan.

Saya menyeru semua pemimpin, terutamanya wanita dalam parti politik, untuk menyokong inisiatif NCSM. Kedua-dua belah politik akan dimanfaatkan apabila NCSM dilantik untuk memastikan matlamat minimum 30 peratus tercapai. Meskipun ada di kalangan kita yang mungkin bebas daripada keterpinggiran berasaskan gender, kita mesti tidak boleh membuat generalisasi tentang pengalaman bernasib baik kita kepada semua wanita dan menyetepikan kuota gender, yang dilihat sebagai langkah khas sementara yang amat diperlukan di peringkat global. Sebaliknya, kita mesti bergabung tenaga untuk menjadikan kuota gender berfungsi dengan adil dan produktif untuk semua, wanita dan lelaki.

Semoga mekanisme NCSM, apabila menjadi kenyataan, akan dicontohi oleh Negeri-negeri lain bahkan oleh Kerajaan Persekutuan. Dengan itu kita boleh mengubah sistem pilihan raya kita secara beransur-ansur sehingga menjadi suatu sistem Wakil Campuran Majoritarian (MMM), di mana sesetengah pembuat undang-undang dipilih di bawah Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (CLPR) di kawasan pilihan raya ramai wakil, di mana kuota gender dapat dipakai dengan mudah; manakala pembuat undang-undang lain akan terus dipilih di kawasan pilihan raya wakil tunggal di bawah Sistem FPTP.

YB Chong Eng

EXCO Pembangunan Sosial dan Hal Ehwal Bukan Islam, Pulau Pinang

1 November 2021

Ringkasan Eksekutif

Kertas Putih ini memberi suatu penjelasan terperinci mengenai rancangan dan pertimbangan Kerajaan Negeri Pulau Pinang untuk memperkenalkan 'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (TWOAS) melalui pelantikan 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM).

Visi

Kerajaan Negeri Pulau Pinang berhasrat membina masyarakat dengan keterangkuman gender di Negeri ini. Satu strategi ke arah ini adalah memperkasa penyertaan dan kepimpinan wanita dalam kehidupan komuniti, termasuk dalam semua aspek kehidupan sivil dan kehidupan politik. Dengan memastikan setiap orang menikmati kesamarataan peluang – dan kesamarataan akses terhadap peluang – matlamat utama adalah untuk mencapai suatu nisbah keanggotaan 40 peratus lelaki, 40 peratus wanita dan 20 peratus terbuka untuk kedua-duanya, di kedua-dua peringkat pembuat keputusan dan pelaksanaan dalam kerajaan Negeri dan kerajaan tempatan.

Dengan matlamat ini, Kerajaan Pulau Pinang berhasrat untuk menjadikan Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang sebagai Dewan pertama dalam kalangan semua badan perundangan Persekutuan dan Negeri, untuk mencapai sasaran sekurang-kurangnya 30 peratus perwakilan wanita, yang ditetapkan 26 tahun yang lalu dalam Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995. Angka ini disifatkan perlu bagi golongan wanita mencapai bilangan yang signifikan untuk memberi pengaruh, suatu angka yang menghasilkan langkah positif ke arah kesaksamaan gender.

Sebagai langkah khas sementara (TSM), mekanisme kuota gender yang berkesan dengan sasaran yang ditakrifkan dengan tepat dan mekanisme pengawasan dan penilaian adalah perlu untuk mempercepat peningkatan perwakilan wanita dalam perundangan. Walaupun Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang kini mempunyai 15 peratus perwakilan wanita – melebihi purata tak berpemberat 11.5 peratus di semua Dewan Undangan Negeri dalam negara – adalah tidak dapat diterima untuk menunggu 25 tahun lagi sebelum mencapai matlamat minimum 30 peratus.

Cabaran

Kuota gender diperkenalkan untuk memastikan keseimbangan atau keterangkuman gender dengan mewajibkan peratusan perwakilan tertentu bagi mana-mana gender atau gender yang kurang diwakili. Ini dapat diperkenalkan pada keanggotaan calon atau wakil, dan biasanya dapat dikategorikan dalam tiga jenis: kuota calon melalui peruntukan undang-undang, kerusi rizab melalui peruntukan undang-undang, dan kuota parti sukarela (Dahlerup et al., 2014).

Kajian menunjukkan bahawa keterangkuman gender dan pelaksanaan kuota gender adalah lebih mudah dalam sistem pilihan raya dengan kawasan pilihan raya ramai wakil, terutamanya Perwakilan Berkadar Senarai (List-PR) atau yang mempunyai komponen List-PR. Malaysia tidak mempunyai kawasan pilihan raya ramai wakil ataupun List-PR, baik di peringkat Persekutuan atau Negeri. Pilihan Raya Umum dan Negeri 2018 sekali lagi memperlihatkan batasan wakil tunggal sistem Undi Terbanyak (FPTP) berasaskan kawasan pilihan raya dalam memperluas kumpulan calon wanita, wakil pembuat undang-undang dan wakil frontbencher kerajaan.

Kegagalan untuk mencapai minimum 30 peratus perwakilan wanita dalam badan perundangan Malaysia tidak boleh diketepikan hanya sebab kekurangan ahli politik wanita yang berkebolehan atau berbakat, tetapi mesti diakui sebagai akibat daripada struktur kuasa patriarki sedia ada dan dinamik kuasa lain, termasuk kurangnya peluang apabila wakil rakyat lelaki kini tidak bersara, dan apabila intervensi oleh pimpinan parti terhalang disebabkan percanggahan operasi antara kuota gender dan sistem FPTP.

Penyelesaian terbaik adalah beralih ke sistem Wakil Campuran Majoritarian (MMM), dengan senarai parti untuk wakil rakyat tambahan di bawah kawasan pilihan raya ramai wakil melalui Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (CLPR). Ini akan melengkapkan perwakilan kawasan pilihan raya wakil tunggal yang sedia ada yang dipilih di bawah sistem FPTP. Komponen CLPR akan memiliki kuota gender menurut undang-undang.

Walau bagaimanapun, Perlembagaan Persekutuan telah mengetepikan kemungkinan pembaharuan sistem pilihan raya yang dimulakan oleh Negeri kerana “Pemilihan Dewan Undangan Negeri dan segala perkara yang berkaitan dengannya” jatuh di bawah kuasa perundangan Persekutuan dalam Jadual Kesembilan, manakala Perkara 117 secara tegas menetapkan bahawa sistem pilihan raya Negeri mesti berdasarkan kawasan pilihan raya wakil tunggal. Kedudukan sebegini tidak akan berubah melainkan suatu inisiatif digerakkan di peringkat Persekutuan.

Kompeten dan Pematuhan Perlembagaan

Oleh sebab kekangan dalam Perlembagaan Persekutuan, pewujudan ‘Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya’ (NCSM) merupakan satu cara inovatif untuk memperkenalkan kuota gender bagi menampung kekurangan dalam jumlah wakil rakyat wanita dan matlamat perwakilan wanita sekurang-kurangnya 30 peratus.

Walau bagaimanapun, untuk membuat demikian, ia memerlukan jawapan kepada dua soalan: (1) sama ada Negeri mempunyai kompeten perlembagaan untuk memperkenalkan langkah ini, dan (2) mahupun jika demikian, sama ada ini selaras dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan yang melarang diskriminasi atas pelbagai alasan, termasuk gender.

Walaupun Perkara 71(5) Perlembagaan Persekutuan sekarang mengesampingkan kompeten Negeri untuk mempunyai ahli dilantik oleh Raja dalam DUN, Negeri masih boleh memperkenalkan NCSM atas alasan berikut:

- a. Pewujudan NCSM, dengan kesan mengubah keanggotaan DUN, merupakan perkara yang jelas jatuh di bawah 'Jentera Kerajaan Negeri' atau sebagai alternatif, merupakan suatu perkara yang tidak disebut dalam mana-mana Senarai yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan kepada Perlembagaan Persekutuan. Oleh itu ia menjadi suatu perkara dalam kuasa perundangan Negeri;
- b. Pewujudan NCSM tidak patut disifatkan sebagai perkara di bawah 'Pemilihan Dewan Undangan Negeri dan segala perkara yang berkaitan dengannya' sungguhpun rujukan dibuat kepada keputusan dan pertimbangan diberikan kepada Pilihan Raya Negeri dalam proses pelantikan; dan
- c. Pewujudan NCSM tidak bercanggah dengan peruntukan penting yang dijamin di bawah Jadual Kelapan kepada Perlembagaan Persekutuan kerana:
 - ia tidak menyebabkan pemecatan ahli dipilih dari DUN;
 - Jadual Kelapan tidak membatasi Kerajaan Negeri untuk hanya mempunyai ahli dipilih di DUN;
 - Kerajaan Negeri hanya dilarang daripada mempunyai ahli dilantik oleh Raja; dan
 - Kerajaan Negeri boleh membuat keputusan tentang perkara-perkara yang tidak diberikan kepadanya secara khusus oleh Perlembagaan Persekutuan, dan adalah tidak jarang bagi Negeri-negeri untuk membuat sedemikian.

Mengenai keselarasan dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan – peruntukan tanpa diskriminasi – pindaan perlembagaan tahun 2001 disifatkan telah memasukkan Konvensyen Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW) ke dalam Perlembagaan Persekutuan, jadi menyetempatan CEDAW sebagai sebahagian daripada undang-undang domestik Malaysia yang dapat dikuatkuasakan menurut undang-undang.

Di bawah tafsiran Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan mengikut konteks, NCSM untuk wanita sahaja sebagai suatu TSM tidak patut disifatkan sebagai diskriminasi terhadap lelaki. Sebenarnya, pemakaian sepenuhnya NCSM tidak akan menimbulkan bias yang buruk atau 'bias yang tidak menguntungkan' terhadap golongan lelaki tetapi hanya menurunkan nisbah lelaki terhadap wanita yang tidak berkadar di DUN, yang merupakan suatu langkah kritikal ke arah pencapaian kesaksamaan gender.

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahawa Negeri adalah kompeten untuk membuat undang-undang bagi pewujudan NCSM, dan pewujudan sedemikian selaras dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.

Bagi mewujudkan NCSM, dua Rang Undang-Undang perlu dibentangkan di DUN:

- a. Enakmen Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021 (Lampiran B); dan
- b. Enakmen Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 (Lampiran C).

Proses pemilihan dan pelantikan NCSM, tidak seperti negeri-negeri lain yang mempunyai ahli tidak dipilih di DUN mereka, tidak memasukkan budi bicara Badan Eksekutif dan Perundangan dan dipandu oleh prinsip dan formula yang ditetapkan secara nyata dalam dua Rang Undang-Undang yang dicadangkan.

Mekanisme NCMS dirancang untuk mencapai dua tujuan lain selain minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN: (1) untuk memberikan perwakilan berdasarkan isu di seluruh negeri; dan (2) untuk memastikan suatu kepelbagaian pandangan antara NCSM melalui penguntukan berkadar kepada seluruh spektrum politik, berdasarkan keputusan Pilihan Raya Negeri dan penguntukan kuota untuk golongan wanita yang kurang diwakili.

NCSM dilantik hanya apabila jumlah ahli dipilih wanita kurang daripada 30 peratus daripada jumlah ahli dipilih dan untuk mencapai matlamat minimum 30 peratus Wakil Rakyat Wanita di DUN. Berdasarkan keanggotaan DUN Pulau Pinang pada masa ini (40 ahli dipilih), bilangan NCSM maksimum yang boleh dilantik adalah 18 orang. Tiada NCSM akan dilantik jika 12 atau lebih wanita telah dipilih. Jumlah maksimum NCSM mungkin berbeza jika jumlah ahli dipilih ditukar oleh DUN.

NCSM diberi hak dan kuasa penuh serupa dengan hak dan kuasa ahli dipilih, kecuali: (1) pelantikan sebagai Ketua Menteri atau ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan (EXCO); dan (2) memegang jawatan NCSM bagi tempoh berturut-turut.

Satu Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan (CNO) akan ditubuhkan untuk: (1) menguruskan proses pemilihan dan pelantikan NCSM; dan (2) untuk menilai dan mengemukakan kajian semula tahunan mengenai prestasi mereka di DUN. CNO akan dianggotai oleh tujuh anggota yang dilantik oleh Ketua Menteri selepas berunding dan mempertimbangkan syor daripada badan-badan yang berkaitan dan masyarakat sivil. Pelantikan sedemikian juga akan dipandu oleh beberapa sekatan/syarat untuk memastikan keadilan dan ketelusan, dan juga untuk mengelakkan kepartian dan pengecualian gender. Bagi memastikan keadilan dan mengecualikan sebarang keutamaan Badan Eksekutif, CNO hanya akan memainkan peranan pentadbiran dalam proses pemilihan dan pelantikan NCSM.

Calon kepada jawatan NCSM akan tertakluk kepada kriteria kelayakan yang sama seperti Ahli dipilih DUN, dengan tiga syarat tambahan untuk mencapai tujuan yang dihasratkan di DUN: (1) mempertingkatkan perwakilan wanita; (2) memajukan agenda kesaksamaan gender dan pemerksaan wanita; dan (3) menyediakan arena untuk melatih Wakil Rakyat Wanita baharu. Beberapa sekatan pengemukaan senarai calon yang berkelayakan akan dikenakan pada parti politik untuk: (1) mengelakkan pencalonan berulang; (2) menegaskan tujuan penyediaan arena latihan bagi ahli politik wanita yang baharu, dan dalam sesetengah situasi, wanita profesional dengan sedikit pengalaman politik; dan, (3) mempertingkatkan perwakilan wanita yang merupakan orang muda, orang kurang upaya, dan/atau ibu tunggal.

Senarai calon berhubung dengan pelantikan NCSM akan berkuat kuasa serta merta selepas Pilihan Raya Negeri dan dalam apa-apa kekosongan yang melibatkan NCSM ketika dan sebelum Pilihan Raya Negeri akan datang. Perubahan status parti politik, dalam keadaan seperti pembubaran, pembatalan pendaftaran, perpecahan, penggabungan, bergabung atau meninggalkan gabungan, mungkin mempengaruhi status NCSM dan calon lain dalam senarainya, dan akan ditangani dengan sewajarnya.

Semua proses pemilihan dan pelantikan dijalankan oleh CNO. Selepas hari undi Pilihan Raya Negeri, CNO akan memastikan tiga aspek utama:

- a. Jumlah NCSM yang akan dilantik;
- b. Penguntukan kerusi antara parti-parti yang telah mengemukakan senarai calon yang berkelayakan; dan
- c. Nama calon yang berhak dilantik.

Selepas keputusan pilihan raya diumumkan, CNO akan menentukan jumlah NCSM yang akan dilantik berdasarkan bilangan Ahli dipilih DUN. Penguntukan adalah ditentukan melalui Kuota Hare, menggunakan kaedah baki yang terbesar, dengan prinsip dan formula (Lampiran D) yang ditetapkan dalam Enakmen Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 yang dicadangkan (Lampiran C). Setelah menyelesaikan penguntukan kepada parti-parti, kerusi akan diuntukkan kepada calon parti mengikut tertib menurun. Proses pelantikan adalah selesai apabila CNO menyiarkan nama NCSM dalam Warta.

Di samping alasan yang dinyatakan dalam Perlembagaan Pulau Pinang, kerusi ahli NCSM boleh dikosongkan atas tiga alasan tambahan:

- a. Penarikan balik mandat oleh partinya;
- b. Pencalonannya sebagai seorang ahli Dewan Rakyat atau DUN di negeri lain; atau

- c. Pemilihan yang berjaya sebagai seorang Ahli Parlimen atau Ahli DUN di Negeri lain atau pelantikan sebagai Senator di Dewan Negara atau Yang di-Pertua Dewan Rakyat.

Sistem NCSM mempunyai mekanisme keluar sedia ada, di mana ia berhenti beroperasi apabila peratus Ahli dipilih wanita mencapai atau melebihi 30 peratus Ahli DUN Pulau Pinang. Walau bagaimanapun, mekanisme lain telah dimasukkan ke dalam kedua-dua Rang Undang-Undang yang dicadangkan untuk mewajibkan suatu kajian semula terhadap sistem NCSM. Dalam menjangka pembubaran awal DUN sebelum tamatnya tempoh lima tahun, kajian semula ini akan bermula pada tahun kedua DUN kedua dipilih selepas pelaksanaannya, untuk diselesaikan pada tahun ketiga.

Perjalanan

Perjuangan untuk memastikan penyertaan wanita minimum 30 peratus dalam pembuat keputusan di Malaysia bermula dengan Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu pada tahun 1995. Walau bagaimanapun, kemajuannya terbatas sehingga perbahasan yang menghubungkan kuota gender dengan sistem pilihan raya bermula dalam Persidangan Nasional sulung mengenai Gender dan Pembaharuan Pilihan Raya, dianjurkan bersama oleh Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC) dan Penang Institute (PI) pada 26-27 Ogos 2016. Idea 'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (WOAS) dizahirkan melalui persidangan tersebut.

Anjakan untuk kuota gender mendapat rangsangan di Pulau Pinang selepas 2018 di bawah pimpinan Ketua Menteri YAB Chow Kon Yeow, apabila visi Penang 2030 merangkumi pemerksaan wanita. Beliau sangat menyokong inisiatif seperti Dasar Keterangkuman Gender (GIP) yang dijalankan oleh YB Chong Eng, ahli EXCO yang bertanggungjawab terhadap keterangkuman gender, dan PWDC. Pada Hari Hak Asasi Manusia Sedunia tahun 2020, Ketua Menteri Chow dan YB Chong Eng mengumumkan rancangan Kerajaan Negeri untuk memperkenalkan TWOAS, bagi menambah perwakilan wanita sehingga mencapai minimum 30 peratus.

Sejak itu, terdapat tidak kurang daripada 21 forum dan perbincangan mengenai TWOAS yang melibatkan ahli dipilih, aktivis wanita dan aktivis muda, aktivis pembaharuan pilihan raya, ahli perniagaan wanita dan wartawan. Pada masa yang sama, sebanyak 72 laporan berita, kajian semula dan perbincangan panel, muncul dalam surat khabar, televisyen, dan media Internet.

Idea TWOAS diterima dengan campuran rasa ingin tahu, kehairahan dan awas. Maklum balas yang diterima membantu dalam penambahbaikan penggubalannya. Sebagai contoh, mekanisme keluar sistem NCSM diperkenalkan sebagai balasan terhadap isu potensi penyalahgunaan yang dibangkitkan oleh Ahli Parlimen Bukit Bendera, YB Wong Hon Wai.

Instrumen undang-undang kini siap, disemak di bawah peguam Tetuan Edmund Bon Tai Soon dan Amer Hamzah Arshad dari AmerBON Advocates. Instrumen ini telah mempertimbangkan isu yang dibangkitkan oleh pelbagai pihak (Lampiran A).

Mengikuti amalan terbaik global, Kerajaan Negeri Pulau Pinang telah menerbitkan Kertas Putih ini sebelum membentangkan rang undang-undang tersebut di DUN Pulau Pinang supaya Ahli DUN dan orang ramai dapat mengkaji inisiatif NCSM secara terperinci dan memberikan maklum balas.

Kerajaan Negeri Pulau Pinang berharap rang undang-undang tersebut yang telah dirangkanya akan diluluskan dengan sokongan rentas kepartian memandangkan tujuannya untuk memastikan minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang, dengan kerusi NCSM diuntukkan secara berkadar kepada setiap parti berdasarkan bahagian undi masing-masing dalam Pilihan Raya Negeri akan datang.

Bab 1

Visi:

Visi: Minimum 30 peratus
Perwakilan Wanita dalam
Badan Perundangan



Pengenalan

1. Bab ini menerangkan mengapa minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang adalah bahagian teras Visi Penang2030 yang diilhamkan daripada Dasar Keterangkuman Gender (GIP), adalah sejajar dengan Konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995, dan Matlamat Pembangunan Mampan (SDG), secara khususnya SDG5 mengenai kesaksamaan gender dan SDG10 mengenai pengurangan ketidaksamaan.
2. Pulau Pinang adalah bersifat kosmopolitan dan mesra keluarga. Sebagai unit asas masyarakat kita, adalah amat penting bahawa keluarga kekal harmoni berasaskan kepercayaan dan kehormatan. Untuk mencapai suatu keluarga yang mempunyai keterangkuman gender, setiap ahli keluarga dilayan sama rata akan tetapi keperluan berbeza setiap ahli diambil kira dan dipenuhi. Ini membolehkan ahli keluarga untuk mencapai potensi sepenuhnya dan keluarga menjadi kukuh.
3. Pulau Pinang mengiktiraf bahawa pemimpin wanita memiliki sejarah yang panjang di rantau ini, termasuk sebagai raja pada abad ke-16 hingga ke-17. Kijang Emas, lambang Bank Negara Malaysia yang terdapat dalam setiap wang ringgit dikaitkan dengan Cik Siti Wan Kembang II, seorang ratu pahlawan di Kelantan (memerintah dari 1610 hingga 1667) (Wain, 2019). Jadi, jauh daripada suatu idea yang 'asing', memberi wanita peluang kepimpinan akan membantu untuk mengembalikan Negeri ke warisan Nusantara yang penting ini.
4. Selanjutnya, tidak seperti sesetengah orang yang mengelirukan kesaksamaan gender sebagai homogenisasi gender atau menafikan sebarang perbezaan antara mereka, Kertas Putih ini memahami kesaksamaan gender sebagai suatu konsep di mana

wanita dan lelaki, dan kanak-kanak perempuan dan kanak-kanak lelaki, menikmati hak, sumber, peluang dan perlindungan yang sama rata. Ia tidak menghendaki perempuan dan lelaki, atau kanak-kanak wanita dan kanak-kanak lelaki, menjadi serupa, atau mereka diperlakukan betul-betul sama. Usaha dalam kesaksamaan gender menyumbang kepada hasil positif sepanjang hayat untuk kanak-kanak dan komuniti mereka dan memberi hasil antara generasi yang besar, memandangkan hak dan kesejahteraan kanak-kanak sering bergantung pada hak dan kesejahteraan wanita.

(UNICEF, September 2021: <https://data.unicef.org/topic/gender/overview/>)

5. Dalam memperkukuhkan Pulau Pinang sebagai “negeri yang mesra keluarga, hijau dan pintar yang memberikan inspirasi kepada negara”, Visi Penang2030 yang diperkenalkan pada tahun 2019 menekankan kepentingan untuk mendemokrasikan penggubalan dasar, dan “[merangsang] penyertaan golongan muda, wanita dan warga emas dalam kehidupan komuniti”. (Inisiatif Strategik C2, p8).

6. Kekangan pemerksaan wanita dalam penyertaan dan kepimpinan dalam kehidupan awam dan politik bukan sahaja menolak hak dan peluang yang sama rata, tetapi juga bererti satu kerugian kolektif bagi masyarakat memandangkan hanya setengah potensinya dipenuhi.

7. Memperkasa wanita merupakan kunci untuk mempertingkatkan daya saing dan meritokrasi manakala pengekalan halangan penyertaan dan kepimpinan penuh mereka adalah, secara sedar atau tidak, merupakan faham perlindungan lelaki (male protectionism), atau lebih teruk lagi dominasi terhadap wanita.

8. Diilhamkan oleh visi Penang2030 dan dirumuskan dengan input penting daripada Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC), GIP mentakrifkan keterangkuman gender sebagai

Suatu persekitaran yang [boleh] menerima, menghormati dan memahami keperluan dan hak lelaki dan wanita yang berbeza secara sama rata dan yang menggalakkan kesaksamaan gender dan keadilan sosial bagi semua orang untuk menikmati hak asasi manusia. (p3)

9. Pendekatan keterangkuman gender Pulau Pinang dimulakan seawal tahun 2012 dengan pengenalan projek perintis Bajet Penyertaan Rakyat dan Responsif Gender (GRPB). Projek ini menghubungkan masyarakat tempatan dengan Kerajaan Negeri dan memperkasakan mereka untuk menuntut pemilikan persekitaran dan kemudahan awam mereka melalui penyertaan dalam projek kerjasama antara negeri dengan masyarakat. GRPB telah dicontohi di kawasan lain di Malaysia, jelasnya suatu bukti kepemimpinan Pulau Pinang yang mencipta inspirasi.

10. GIP menyenaraikan lima langkah komprehensif dan sistematik:
 - a. Mencapai kesaksamaan gender;
 - b. Merangsang pembangunan dan kesejahteraan ekonomi dengan mencapai kesaksamaan gender;
 - c. Kemajuan untuk mencapai hak asasi manusia;
 - d. Mencapai tadbir urus yang baik; dan
 - e. Mempertingkatkan keberkesanan perbelanjaan dan dasar awam.

11. Memastikan minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang sejajar dengan matlamat pertama GIP, iaitu:

Menyediakan suatu rangka kerja yang jelas dan selaras untuk Kerajaan Negeri Pulau Pinang untuk memastikan semua wanita dan lelaki, kanak-kanak perempuan dan kanak-kanak lelaki mempunyai peluang yang sama rata untuk melibatkan diri, menyumbang dan memperoleh manfaat daripada perancangan, projek, dan program yang dijalankan oleh atau dengan Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan Pulau Pinang. (p5)

12. Perwakilan sedemikian merupakan langkah wajar yang selari dengan strategi pelaksanaan GIP ketiga,

“Memastikan suatu Pengurusan Seimbang Gender dalam Jabatan dan Agensi, Kerajaan Tempatan Negeri Pulau Pinang”, iaitu:

[M]emastikan peluang yang sama rata terbuka untuk semua lelaki dan wanita di peringkat pembuat keputusan dan pelaksanaan dalam Kerajaan Negeri dan Kerajaan Tempatan Pulau Pinang mengikut keanggotaan 40% lelaki, 40% wanita dan 20% terbuka kepada kedua-dua lelaki dan wanita. Oleh itu, ini akan mengelakkan keanggotaan satu gender untuk melebihi 60% dan dominasi satu gender sebagai pembuat keputusan dan dalam sistem pelaksanaan kerajaan negeri dan tempatan di Pulau Pinang. (p8)

13. Sasaran minimum 30 peratus wanita dalam jawatan pembuat keputusan telah ditetapkan dalam Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995. Peratusan ini disifatkan perlu untuk membentuk daya pengaruh signifikan bagi golongan wanita untuk membuat suatu perubahan penting dalam kehidupan awam dan kehidupan politik.
14. Dua puluh enam tahun selepas Beijing, wanita di Malaysia hanya membentuk satu daripada tujuh ahli parlimen dan kurang daripada satu daripada lapan Ahli DUN, sudah pasti menekankan keperluan kuota gender. Kekurangan kuota, matlamat minimum 30 peratus di Pulau Pinang mungkin masih tidak dapat dicapai selepas satu suku abad lagi.
15. Kuota gender menimbulkan kontroversi terutamanya dalam kalangan rakyat Malaysia di mana pemahaman mereka tentang langkah-langkah sedemikian telah dicemari oleh amalan lampau di negara ini. Jadi, mereka cenderung untuk melihat semua kuota sebagai satu bentuk diskriminasi terhadap kategori yang tidak dimasukkan dan semua kuota ialah batu penghalang kepada meritokrasi dan persaingan bebas.
16. Adalah penting untuk mengambil perhatian bahawa penghapusan diskriminasi bukan sahaja melibatkan penghapusan diskriminasi yang sangat jelas atau diskriminasi secara langsung, tetapi juga melibatkan pengenalan langkah khas sementara (TSM) yang proaktif untuk menghapuskan diskriminasi secara tidak langsung dan menggalakkan kesaksamaan substantif. Perkara 4 CEDAW secara eksplisit menyatakan TSM, di mana:

1) Penerimaan Negara-negara Anggota terhadap langkah-langkah khas sementara bertujuan mempercepatkan persamaan de facto antara kaum lelaki dan wanita, tidak harus disifatkan sebagai diskriminasi seperti yang ditakrifkan dalam Konvensyen ini, akan tetapi tidak seharusnya pula dilihat sebagai natijah pengekalan standard yang tidak seimbang atau berasingan; langkah-langkah ini akan dihentikan apabila matlamat persamaan peluang dan layanan telah tercapai.

(2) Penerimaan Negara-negara Anggota terhadap langkah-langkah khas, termasuk yang terkandung dalam Konvensyen ini, bertujuan melindungi status para ibu tidak harus disifatkan mendiskriminasi.

17. Masyarakat tidak dapat menolak semua bentuk kuota tanpa mengekalkan ketidaksamaan dan mencegah individu daripada mencapai potensi penuh mereka. Ketiadaan TSM bukan sahaja merupakan satu penolakan peluang kepada mereka yang memerlukannya untuk menikmati kesamarataan hasil, tetapi juga satu penolakan manfaat semua anggota lain yang mungkin menguntungkan daripada sumbangan melalui yang pertama.

18. TSM (termasuk kuota) boleh menjadi produktif dan pro-meritokrasi dalam jangka masa panjang dengan syarat bahawa TSM berkonsepkan sementara, mempunyai sasaran yang ditakrifkan dengan tepat dan mekanisme penilaian dan pengawasan, dan berkesan dalam memberikan insentif kepada usaha dan prestasi. TSM yang dirancang dengan baik dapat dan diperlukan untuk membina perpaduan dalam kalangan individu dan kumpulan, dengan limpahan manfaat.

19. Bagi Pulau Pinang untuk terus memberikan inspirasi kepada negara sebagai negeri yang mesra keluarga, hijau dan pintar, ketiadaan minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang ialah satu cabaran yang memerlukan penyelesaian segera. Usaha yang komited mesti diambil untuk melaksanakan kuota gender sebagai langkah sementara (TSM), mengambil kira syarat yang dinyatakan di atas bagi menjadikan langkah ini berkesan.

Kesimpulan

20. Berpandu pada Visi Penang2030 dan GIP, serta sejajar dengan Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995, CEDAW, SDGs dan instrumen dan matlamat global lain yang berkaitan, kegagalan untuk mencapai minimum 30 peratus perwakilan wanita diakui sebagai suatu cabaran yang memerlukan penyelesaian yang pintar dan pragmatik.

21. Bab ini telah menjelaskan mengapa keterangkuman gender dengan memberikan peluang sebenar kepada wanita dalam kepimpinan dan penyertaan politik, merupakan teras nilai warga Pulau Pinang yang perlu dipelihara, dan bukan sahaja untuk perpaduan dalam kalangan individu dan kumpulan, tetapi juga sesuai bagi meritokrasi dalam jangka masa panjang.



Bab 2

Cabaran:

Kuota Gender dalam
Sistem Pilihan Raya
Sistem Undi Terbanyak
atau First Past the Post
(FPTP)



Pengenalan

1. Kekurangan perwakilan wanita dalam pilihan raya dan badan perundangan bukan disebabkan oleh kekurangan wanita yang berkebolehan dan berbakat. Struktur, institusi dan mekanisme, yang sering diikat dengan ideologi kuasa patriarki dan dinamik kuasa lain telah menjadi penghalang akses golongan wanita dalam jawatan pembuat keputusan dan kehidupan awam sejak suatu waktu yang lama. Walau bagaimanapun, pada peringkat praktik dan langsung, dapat diperhatikan akses kerusi sedia ada adalah terhad disebabkan juga oleh jumlah kurangnya wakil rakyat sedia ada yang bersara.
2. Bagi mengatasi cabaran ini, masalah dan kerumitan penyelesaiannya perlu diperakui. Mengenakan kuota gender dalam Sistem Undi Terbanyak (FPTP) adalah mencabar dalam politik kerana mencalonkan wanita di kawasan pilihan raya yang sukar boleh menjadi tidak bermakna. Walau bagaimanapun, penggantian wakil rakyat semasa yang popular dengan wanita baharu meskipun berkebolehan di kawasan kubu kuat parti mungkin mengundang pemberontakan pilihan raya.
3. Bab ini memperkenalkan konsep kuota gender dan jenis sistem pilihan raya yang umum, menjelaskan mengapa kuota gender lebih mudah dilaksanakan dalam sistem pilihan raya yang mempunyai kawasan pilihan raya ramai wakil, menganalisis percanggahan operasi antara kuota gender dan sistem pilihan raya FPTP yang dibangkitkan oleh sesetengah ahli politik dan penyokong mereka, dan menegaskan keperluan untuk melangkaui amalan FPTP.

Kuota Gender

4. Penyertaan wanita dalam politik sudah lama terbatas dengan halangan budaya, sosial, organisasi dan institusi. Walaupun halangan budaya dan sosial memerlukan masa untuk diatasi, peraturan-peraturan organisasi dan institusi dapat diubah dengan lebih cepat dengan kemahuan politik, sebagai contohnya, melalui pengenalan langkah-langkah khas sementara (TSM) seperti kuota gender.
5. Kuota Gender merupakan langkah tertentu untuk memastikan keseimbangan atau keterangkuman gender dengan mewajibkan peratusan perwakilan tertentu bagi mana-mana gender atau gender yang kurang diwakili. Ia tidak diperlukan lagi apabila masyarakat telah menerima keterangkuman gender sebagai norma, dan tiada kumpulan yang secara sistematik kurang diwakili kerana gender mereka.

6. Dalam arena pilihan raya dan perundangan, kuota gender boleh diperkenalkan berhubung dengan keanggotaan calon atau wakil rakyat. Kuota gender boleh mengambil salah satu daripada tiga bentuk umum (Dahlerup et al., 2014):

- a. Kuota calon melalui peruntukan undang-undang. Kuota ini dikuatkuasakan melalui peruntukan undang-undang yang melibatkan semua pihak di mana badan perwakilan seperti Parlimen atau Dewan Undangan Negeri (DUN) mesti mempunyai peratusan perwakilan tertentu bagi mana-mana atau gender yang kurang diwakili. Sebagai contoh, parti boleh dikehendaki untuk mencalonkan suatu peratusan minimum calon wanita di kawasan pilihan raya atau kerusi selamat sebelum parti tersebut dapat bertanding dalam suatu pilihan raya. Sebagai alternatif, dalam pilihan raya sistem Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (CLPR), kerusi yang dimenangi oleh parti-parti boleh diisi berdasarkan gender. Dalam hal ini, parti tidak boleh bertanding kerusi yang diuntukkan bagi seorang wanita jika parti itu tidak memiliki calon wanita untuk mengisi kerusi tersebut.
- b. Kerusi rizab melalui peruntukan undang-undang. Kerusi ini ialah kerusi perwakilan yang diuntukkan secara khusus kepada wanita berdasarkan undang-undang. Selalunya pengundi boleh diberikan undi tambahan di kawasan pilihan raya tingkat berbeza di mana hanya calon wanita yang dibenarkan bertanding. Dalam contoh yang jarang berlaku seperti pilihan raya tempatan di India, satu per tiga daripada kawasan pilihan raya telah diuntukkan dalam pilihan raya tertentu di mana calon wanita sahaja yang bertanding, dan semua kawasan pilihan raya bergilir untuk menjadi kawasan pilihan raya untuk wanita sahaja. Dalam kes lain, wanita dilantik oleh Badan Eksekutif atau oleh parti-parti yang mewakili rakyat di Parlimen untuk bertanding di kerusi yang dirizabkan ini, tanpa apa-apa penglibatan pengundi.
- c. Kuota parti secara sukarela. Kuota ini dikenakan secara sukarela oleh parti masing-masing dalam senarai calon mereka, tanpa penguatkuasaan kuota mengikut undang-undang.

7. Keberkesanan dan kesesuaian kuota gender sangat dipengaruhi oleh sistem pilihan raya, iaitu mekanisme yang menterjemahkan undi menjadi kerusi dalam pilihan raya.
8. Sistem pilihan raya merupakan gabungan tiga unsur: formula pilihan raya, magnitud dan struktur undi (lihat Jadual 2.1).

Jadual 2.1 Unsur Asas Sistem Pilihan Raya

Unsur		Pilihan			
Formula Pilihan Raya		Pluraliti	Majoriti	Berkadar	
Magnitud		Kawasan Pilihan Raya Wakil Tunggal	Kawasan Pilihan Raya Ramai Wakil		
Struktur Undi	Objek Undi	Individu	Pasukan/ Senarai		
	Jumlah Undi*	1	$1 < v < s$	s	$\leq c$
	Jenis undi	nominal	ordinal	Berangka (numerical)	

Catatan: pilihan bagi setiap unsur tidak dikaitkan dengan pilihan bagi unsur lain dalam jadual tersebut.

* v = jumlah undi; s = jumlah kerusi; c = jumlah calon Sumber: Rae (1967); Blais (1988)

9. Terdapat tiga jenis umum formula pilihan raya:
 - a. Pluraliti. Pemenang hanya perlu mendapat jumlah undi tertinggi, iaitu, lebih banyak undi daripada petanding lain, yang boleh menjadi kurang daripada 50 peratus dalam pertandingan pelbagai penjur. Ada kemungkinan bahawa majoriti pengundi tidak diwakili jika undi mereka pecah dalam kalangan petanding yang kalah;

- b. Majoriti: Pemenang mesti memenangi sekurang-kurangnya 50 peratus tambah satu undi, iaitu, lebih banyak undi daripada jumlah undi gabungan semua petanding lain. Pemenang-pemenang boleh menuntut kesahihan dengan asas mereka mempunyai lebih banyak penyokong daripada lawan mereka; dan
- c. Berkadar: Semua petanding yang memenangi undi untuk melepasi syarat minimum, diistilahkan sebagai 'ambang' (threshold), boleh memenangi kerusi. Semakin rendah ambang, semakin banyak pengundi yang diwakili.

10. Magnitud ialah bilangan kerusi yang terbuka untuk dipertandingkan dalam pilihan raya. Ia menetapkan pilihan yang ada bagi formula pilihan raya. Bagi kawasan pilihan raya ramai wakil, ketiga-tiga formula – pluraliti, majoriti dan berkadar – boleh digunakan. Bagi kawasan pilihan raya wakil tunggal, berkadar adalah tidak mungkin kerana satu kerusi tunggal tidak dapat dikongsi oleh beberapa petanding.

11. Ketua kerajaan seperti presiden dan datuk bandar mempunyai kawasan pilihan raya wakil tunggal secara asal (default). Bergantung pada bilangan kerusi perundangan dan kawasan pilihan raya, badan perundangan boleh memiliki kawasan pilihan raya wakil tunggal, seperti di Malaysia dan United Kingdom (UK), atau kawasan pilihan raya ramai wakil seperti di Indonesia dan Singapura.

12. Struktur undi memperincikan pilihan yang ada untuk pengundi selepas formula pilihan raya dan magnitud ditentukan. Ia mengandungi:

- a. Objek undi. Sama ada pengundi memilih individu, pasukan/ senarai (parti) atau kedua-duanya;
- b. Bilangan undi. Sama ada pengundi mempunyai satu undi sahaja, undi mengikut bilangan kerusi, undi mengikut bilangan calon atau di antara keduanya; dan
- c. Jenis undi. Sama ada pengundi harus memilih antara nama-nama petanding yang berbeza (nominal), berdasarkan susunan keutamaan (rank) petanding (ordinal) atau dapat memecahkan undi semua petanding-petanding (numerical).

13. Gabungan formula pilihan raya, magnitud dan struktur undi yang berbeza menghasilkan sistem pilihan raya yang berbeza. Jadual 2.2 menjelaskan beberapa sistem pilihan raya yang digunakan di peringkat antarabangsa dan serantau. Sistem ini diperkenalkan secara ringkas untuk memudahkan perbincangan seterusnya mengenai kuota gender.

Jadual 2.2 Sistem Pilihan Raya Terpilih mengikut Gabungan Unsur

Sistem Pilihan Raya	Undi Terbanyak atau First Past the Post (FPTP)	Undi Alternatif (AV)	Undi Blok Parti (PBV)	Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (CLPR)	Perwakilan Berkadar Senarai Terbuka (OLPR)
Formula	Pluraliti	Majoriti	Pluraliti	Berkadar	Berkadar
Magnitud	Wakil Tunggal	Wakil Tunggal	Ramai Wakil	Ramai Wakil	Ramai Wakil
Jumlah Undi	1	Mengikut jumlah calon	1	1	1+1
Objek Undi	Individu	Individu	Pasukan/ Senarai	Senarai	Senarai + Individu
Jenis Undi	Nominal	Ordinal	Nominal	Nominal	Nominal + Nominal
Negara	UK, Malaysia	Australia	Singapura	Timor Leste, Indonesia (hingga 1999)	Indonesia (sejak 2004), Belanda

14. Seperti United Kingdom, India, Kanada dan banyak negara Komanwel, Malaysia menggunakan sistem FPTP. Setiap kawasan pilihan raya mempunyai satu kerusi sahaja, dan pengundi mempunyai satu undi untuk memilih mana-mana calon-calon, dan calon dengan undi terbanyak menang. Sistem ini menggalakkan hubungan peribadi antara ahli dipilih dan pengundi di kawasan pilihan raya mereka tetapi tidak memihak kepada parti berdasarkan isu tanpa kubu kuat di kawasan pilihan raya. Sebagai alternatif, ia dikenali sebagai Pluraliti Wakil Tunggal (SMP), unsur FPTP dapat diringkaskan sebagai:

- a. Formula Pluraliti
- b. Kawasan pilihan raya wakil tunggal
- c. Satu undi bagi setiap pengundi
- d. Petanding ialah individu
- e. Undi nominal

15. Pilihan raya presiden di Indonesia, Perancis, Iran, Rusia dan Brazil menggunakan Sistem Dua Pusingan (TRS), juga dikenali sebagai Run-Off, untuk memastikan hasil majoriti. Pilihan raya dijalankan dengan cara yang sama seperti FPTP tetapi jika tiada calon yang memenangi undi majoriti dalam pertandingan pusingan pertama pelbagai penjur, maka dua calon yang terkuat akan memasuki pusingan kedua suatu pilihan raya FPTP.

16. Australia menggunakan sistem Undi Alternatif (AV), juga dikenali sebagai Run-off segera, untuk memastikan hasil majoriti. Pengundi diminta untuk menempatkan semua calon, sebagai keutamaan pertama mereka, keutamaan kedua, sehingga keutamaan terakhir. Jika calon memenangi majoriti keutamaan pertama, maka sistem tersebut berfungsi seperti FPTP. Walau bagaimanapun, jika tiada calon memenangi sedemikian, maka calon terakhir akan dikecualikan, dan undi mereka akan dipindahkan ke semua calon lain berdasarkan keutamaan kedua pengundi. Proses ini akan berterusan sehingga seorang calon memenangi undi majoriti. Unsur AV dapat diringkaskan sebagai:

- a. Formula Majoriti
- b. Kawasan pilihan raya wakil tunggal
- c. Seberapa banyak undi keutamaan dengan bilangan calon bagi setiap pengundi
- d. Petanding ialah individu
- e. Undi ordinal

17. Sejak tahun 1988, Singapura telah mewujudkan Kawasan Undi Perwakilan Berkumpulan (GRC) dengan menggabungkan beberapa kawasan pilihan raya FPTP konvensional menjadi satu. Setiap GRC mempunyai 4-5 kerusi, dan setiap parti yang bertanding mesti mengemukakan satu pasukan yang terdiri daripada 4-5 calon dengan sekurang-kurangnya satu daripada kumpulan minoriti ditakrifkan sebagai Melayu, India atau etnik minoriti lain – di Singapura. Pengundi memilih antara parti-parti dan parti yang memenangi undi pluraliti akan mengambil semua kerusi. Secara perbandingan dikenali sebagai Undi Blok Parti, unsur GRC dapat diringkaskan sebagai:

- a. Formula pluraliti
- b. Kawasan pilihan raya ramai wakil
- c. Satu undi bagi setiap pengundi
- d. Petanding ialah parti
- e. Undi nominal

18. Timor Leste, Hong Kong, Indonesia (hingga 1999), Sepanyol dan Portugal menggunakan CLPR bagi pilihan raya perundangan mereka. Setiap kawasan pilihan raya mempunyai banyak kerusi, setiap parti dapat mencalonkan seberapa banyak calon dalam senarai masing-masing, dan setiap pengundi boleh memilih satu parti sahaja, seperti GRC di Singapura. Urutan calon dalam senarai telah ditetapkan oleh parti dan tidak dapat diubah oleh pengundi, justeru disebut 'tertutup'. Tidak seperti GRC Singapura di mana pemenang mengambil semua kerusi, kerusi dalam CLPR akan diuntukkan kepada parti berdasarkan bahagian undi mereka dan akan diambil oleh calon mengikut tertib menurun. Mana-mana kekosongan di pertengahan penggal akan diisi oleh calon yang ada seterusnya tanpa pilihan raya kecil. Unsur CLPR dapat diringkaskan sebagai:

- a. Formula berkadar
- b. Kawasan pilihan raya ramai wakil
- c. Satu undi bagi setiap pengundi
- d. Petanding ialah parti
- e. Undi nominal

19. Jika pengundi dapat mengubah urutan calon dalam senarai parti, sistem itu disebut Perwakilan Berkadar Senarai Terbuka (OLPR). Sistem ini berbeza dari segi formatnya. Sejak 2004, Indonesia menggunakan OLPR di mana selepas pengundi memilih parti keutamaan, mereka boleh memilih calon keutamaan mereka dari parti tersebut. Kerusi yang diuntukkan kepada parti akan terlebih dahulu diberikan kepada calon dengan undi calon tertinggi, di mana urutan asal yang ditentukan oleh parti hanya akan diikuti bagi calon tanpa undi calon. Secara kolektif, OLPR dan CLPR dikenali sebagai

List-PR. Elemen OLPR dapat diringkaskan sebagai:

- a. Formula berkadar
- b. Kawasan pilihan raya ramai wakil
- c. Satu undi untuk parti dan 1 undi untuk calon bagi setiap pengundi
- d. Petanding ialah parti dan calon
- e. Undi nominal

20. Sistem ahli campuran atau hibrid menggabungkan sistem pilihan raya yang berbeza. Penggabungan yang paling umum ialah FPTP dan CLPR untuk mendapat faedah daripada kedua-dua format. FPTP adalah berasaskan calon, baik untuk perwakilan kepentingan tempatan tetapi pemenang mengambil semua kerusi; manakala CLPR adalah berasaskan parti, efektif untuk perwakilan isu dan berkadar.

21. Bergantung pada bagaimana kerusi CLPR diuntukkan, Sistem Ahli Campuran mempunyai dua variasi:
- a. Wakil Campuran Majoritarian (MMM), juga diistilahkan sebagai Undi Selari atau Sistem Ahli Tambahan, yang lebih didominasi oleh komponen FPTP dan menghasilkan keputusan yang lebih majoritarian, digunakan di Jepun, Taiwan, Filipina dan Rusia; dan
 - b. Wakil Campuran Berkadar (MMP), juga diistilahkan sebagai Sistem Ahli Tambahan di United Kingdom, yang menghasilkan keputusan berkadar berdasarkan undi CLPR, digunakan di Jerman, New Zealand, Scotland dan Wales.

Perwakilan Wanita di Parlimen dan Kawasan Pilihan Raya Ramai Wakil

22. Kawasan pilihan raya ramai wakil nampaknya merupakan salah satu faktor yang paling sesuai untuk perwakilan wanita di parlimen. Daripada 20 negara dengan peratusan tertinggi dalam pembuat undang-undang wanita di parlimen nasional yang dipilih sepenuhnya (setakat September 2020), 13 menggunakan List-PR dengan semua kawasan pilihan raya ramai wakil, lima menggunakan MMP atau MMP dengan sesetengah kawasan pilihan raya ramai wakil dan hanya dua menggunakan FPTP atau TRS dengan kawasan pilihan raya wakil tunggal. Senarai ini merangkumi pelbagai negara di Eropah, Amerika Latin dan Afrika, pada tahap pembangunan sosio-ekonomi yang berbeza, dan dengan warisan Katolik, Protestan dan Muslim. Kawasan pilihan raya ramai wakil nampaknya merupakan faktor yang paling umum antara faktor lain (Jadual 2.3). Sebagai bandingan, Malaysia dengan sistem FPTP berada pada tempat ke-143 daripada 192 negara yang ditinjau.

23. Tidak menghairankan bahawa keterangkuman gender adalah lebih mudah dengan kawasan pilihan raya ramai wakil (Thames, 2016). Di Singapura, walaupun GRC diperkenalkan pada tahun 1988 bagi keterangkuman minoriti etnik sahaja, kuota wanita yang tersirat mula muncul dan berkembang. Dalam pilihan raya pra-GRC terakhir pada tahun 1984, hanya tiga daripada 79 ahli parlimen adalah wanita. Menjelang tahun 2011, hampir semua GRC mempunyai seorang Ahli Parlimen wanita dipilih. Di Parlimen Singapura kini, 27 (29.5 peratus) daripada 93 Ahli Parlimen yang dipilih secara langsung adalah wanita, dan 22 daripada itu mewakili GRC.

24. Apabila sebuah kawasan pilihan raya mempunyai ramai wakil, sukar bagi mereka untuk memperlakukan kawasan pilihan raya itu sebagai wilayah mereka sendiri dan menentang pembaharuan antara generasi. Selain itu, memandangkan kebanyakan sistem pilihan raya dengan kawasan pilihan raya ramai wakil membenarkan pengundi untuk mengundi parti, hal ini membolehkan parti untuk meningkatkan bilangan calon wanita mereka jika mereka memilih untuk membuat demikian. Kedua-dua faktor membuka peluang bagi ahli politik wanita, terutamanya yang baharu.

Jadual 2.3 Negara Teratas dengan Peratusan Tertinggi Wanita di Parlimen Nasional yang Dipilih Sepenuhnya (setakat 1 September 2021)

No	Negara	% Wanita ¹	Sistem Pilihan Raya ²	Kewujudan Kawasan Pilihan Raya Ramai Wakil
1	Rwanda	61.3	List PR	Semua
2	Cuba	53.2	TRS	Tiada
3	Nicaragua	50.6	List PR	Semua
4	Mexico	50.0	MMP	Sebahagian
5	New Zealand	49.2	MMP	Sebahagian
6	Sweden	47.0	List PR	Semua
7	Grenada	46.7	FPTP	Tiada
8	Afrika Selatan	46.5	List PR	Semua
9	Andorra	46.4	MMM	Sebahagian
10	Bolivia	46.2	MMP	Sebahagian
11	Finland	46.0	List PR	Semua
12	Costa Rica	45.6	List PR	Semua
13	Norway	44.4	List PR	Semua
14	Namibia	44.2	List PR	Semua
15	Sepanyol	44.0	List PR	Semua
16	Senegal	43.0	MMM	Sebahagian
17	Belgium	42.7	List PR	Semua
18	Ethiopia	42.6	FPTP	Tiada
19	Mozambik	42.4	List PR	Semua
20	Argentina	42.4	List PR	Semua

Sumber:¹ IPU Parline (2021);² International IDEA (tanpa tarikh)

25. Bagi sistem List-PR, kuota gender dapat dipakai dengan mudah dan berkesan dengan susunan tempat dan dalam pelbagai bentuk seperti yang dikenal pasti oleh Rangkaian Pengetahuan Pilihan Raya ACE (Projek Ace, 2021):

- a. Sistem zebra/zip di mana calon wanita dan lelaki bersilih ganti dalam seluruh senarai, seperti yang terdapat di Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perancis, Kenya, Republik Korea, Lesotho, Libya, Nikaragua, Senegal, Tunisia dan Zimbabwe;
- b. Larangan untuk dua calon teratas dengan jantina yang sama, seperti yang terdapat di Belgium;
- c. Nisbah 40:60 untuk setiap lima jawatan dalam senarai, seperti yang terdapat di Sepanyol; dan
- d. Syarat bahawa satu daripada setiap tiga calon mestilah seorang wanita, seperti yang terdapat di Albania, Argentina, Indonesia, Serbia dan Timor-Leste.

26. Dengan ada kawasan pilihan raya yang lebih besar, fungsi pembuat undang-undang akan kurang terhadap perkhidmatan di kawasan pilihan raya dan lebih kepada memperjuangkan isu-isu dasar. Hal ini juga dapat memperbesar kumpulan bakat dengan menarik wanita yang kurang cenderung untuk penyediaan perkhidmatan dan bersosial di peringkat kawasan pilihan raya untuk menyertai politik.

27. Inisiatif luar biasa telah dijalankan untuk mengurangkan ketidakseimbangan gender dalam sistem FPTP tetapi hal ini bukan tanpa cabaran. Jika calon wanita bertanding di kebanyakan kawasan pilihan raya marginal terhadap calon lelaki yang lebih kuat dari parti lawan, sungguhpun semua parti mencalonkan minimum 30 peratus calon wanita, peratusan wanita dalam badan perundangan masih rendah.

28. Dalam Pilihan Raya Umum British 1997, Parti Buruh menggunakan kuota gender berdasarkan parti yang disebut Senarai Terpilih Semua Wanita (AWS) di mana 50 peratus daripada kerusi selamat (ditakrifkan sekitar enam peratus peralihan) mesti ditanding oleh wanita sahaja. Ini telah dicabar dalam mahkamah dan mahkamah memutuskan bahawa kuota ini tidak sah menurut undang-undang sebelum undang-undang tersebut diubah untuk membenarkan diskriminasi positif tersebut. Parti Buruh kini mempunyai lebih banyak ahli parlimen wanita daripada ahli parlimen lelaki, berbanding dengan pesaing utamanya, Parti Konservatif. Walau bagaimanapun, ada juga yang mendakwa bahawa AWS telah menjadi alat pimpinan parti untuk mengeneipkan calon lelaki yang tidak sehaluan dengan kepimpinan parti tetapi disokong oleh akar umbi.

29. Di India, beberapa negeri telah menyediakan kerusi yang dirizabkan menurut undang-undang antara satu pertiga hingga setengah daripada jumlah kerusi di majlis kerajaan tempatan, di peringkat kampung (panchayat) dan peringkat perbandaran. Kerusi yang dirizabkan ini diuntukkan pada dasar giliran. Walaupun ini membuka peluang bagi calon wanita, ia juga mungkin mendatangkan masalah disebabkan oleh dua faktor, terutamanya jika ia diterapkan melepasi komuniti tempatan. Pertama, beberapa penjawat kini lelaki yang popular mungkin terpaksa diketepikan apabila kawasan pilihan raya mereka ditetapkan untuk mempunyai ahli wanita sahaja. Kedua, apabila kerusi dirizabkan yang baharu diuntukkan dalam kitaran pilihan raya baharu, dan bekas kerusi yang dirizabkan menjadi terbuka bagi semua calon, sesetengah ahli politik wanita dipilih bagi kerusi yang dirizabkan mungkin bergerak untuk bertanding di kawasan pilihan raya baharu, justeru mensia-siakan hubungan jangka masa panjang antara wakil-wakil rakyat dan pengundi mereka.

30. Di Malaysia, tiada parti politik pada masa ini yang menentang matlamat minimum 30 peratus perwakilan wanita. Walau bagaimanapun, bahkan dalam kalangan parti yang menyokong perkara ini pada prinsipnya, tiada parti dapat mencapai sasaran ini. Pada tahun 2018, tiada parti utama yang mencalonkan lebih daripada 20 peratus calon wanita dalam kedua-dua pertandingan Parlimen dan Negeri (Jadual 2.4).

31. Kumpulan calon wanita yang kecil ini bertambah buruk jika mereka ditempatkan di kawasan pilihan raya marginal, mengakibatkan lebih rendah kemungkinan untuk menjadi pembuat undang-undang wanita. Selepas pilihan raya pada 9 Mei 2018, hanya satu daripada tujuh ahli parlimen dan satu daripada lapan Ahli DUN yang dipilih ialah wanita (Jadual 2.5). Ini seterusnya membataskan pemilihan kumpulan wanita sebagai frontbenchers kerajaan. Walaupun DAP, PKR, Warisan dan Bersatu secara tidak berkadar melantik lebih banyak ahli parlimen wanita ke frontbench, peratusan menteri dan timbalan menteri wanita tidak memuaskan, iaitu pada 18 peratus sahaja (Jadual 2.4). Di peringkat Negeri, dengan pengecualian di Selangor (27.3 peratus), Perlis (22.2 peratus), Kedah (18.2 peratus) dan Sabah (14.8 peratus), perkadaran ahli DUN adalah serendah 9.1 peratus bagi kebanyakan Negeri dan sifar bagi Terengganu (Jadual 2.7).

Jadual 2.4 Jumlah Bilangan dan Peratusan Calon Wanita mengikut Parti dalam Pilihan Raya Umum untuk kerusi Parlimen dan Negeri di Malaysia, 2018

Parti Utama / Kumpulan	Calon Parlimen			Calon Dewan Undangan Negeri		
	Jumlah	Wanita	Wanita %	Jumlah	Wanita	Wanita %
PKR	70	14	20.0	144	24	16.7
DAP	47	8	17.0	103	18	17.5
Bersatu	53	3	5.7	104	7	6.7
Amanah	34	1	2.9	105	10	9.5
Warisan	17	2	11.8	45	7	15.6
UMNO	121	9	7.4	343	43	12.5
Parti BN lain di Semenanjung	59	9	15.3	138	15	10.9
Parti BN di Sabah	11	2	18.2	24	2	8.3
Parti BN di Sarawak	31	6	19.4	-	-	-
PAS	158	10	6.3	390	28	7.2
Lain-lain	86	11	12.8	250	23	9.2
Jumlah	687	75	10.9	1,646	177	10.8

Sumber: disesuaikan dari Jadual 1 dan 3, Yeong (2018)

Catatan: Pilihan Raya Negeri Sarawak diadakan pada awal tahun 2016, justeru tidak dimasukkan bagi perbandingan di peringkat Negeri.

Jadual 2.5 Jumlah Bilangan dan Peratusan Ahli Parlimen dan Ahli DUN Wanita mengikut Parti di Malaysia, Dipilih pada 9 Mei 2018

Parti Utama / Kumpulan	Ahli Parlimen			Ahli DUN		
	Jumlah	Wanita	Wanita %	Jumlah	Wanita	Wanita %
PKR	47	11	23.4	69	12	17.4
DAP	42	8	19.0	100	18	18.0
Bersatu	13	1	7.7	24	1	4.2
Amanah	11	0	0.0	33	3	9.1
Warisan	8	1	12.5	21	3	14.3
UMNO	54	6	11.1	149	20	13.4
Parti BN lain di Semenanjung	3	0	0.0	5	0	0.0
Parti BN di Sabah	3	0	0.0	12	2	16.7
Parti BN di Sarawak	19	4	21.1	-	-	-
PAS	18	1	5.6	90	3	3.3
Lain-lain	4	0	0.0	2	0	0.0
Jumlah	222	32	14.4	442	62	12.3

Sumber: disesuaikan dari Jadual 5 dan 6, Yeong (2018)

Catatan: Pilihan Raya Negeri Sarawak diadakan pada awal tahun 2016, justeru tidak dimasukkan bagi perbandingan di peringkat Negeri.

Jadual 2.6 Jumlah Bilangan dan Peratusan Frontbenchers Kerajaan Persekutuan Wanita (Tidak termasuk Senator) mengikut Parti selepas Pilihan Raya 2018

Parti Utama / Kumpulan	Menteri dan Timbalan Menteri Persekutuan		
	Jumlah	Wanita	Wanita %
PKR	14	3	21.4
DAP	12	4	33.3
Bersatu	10	1	10.0
Amanah	9	0	0.0
Warisan	5	1	20.0
Jumlah	50	9	18.0

Sumber: Disesuaikan dari Jadual 15, Yeong (2018)

Catatan: Senator tidak dimasukkan dalam analisis untuk mengelakkan herotan kerana frontbenchers kerajaan patut dipilih.

Jadual 2.7 Jumlah Bilangan dan Peratusan Frontbenchers Kerajaan Negeri Wanita mengikut Negeri dan Parti selepas Pilihan Raya 2018

Negeri	Gabungan Pemerintah / Parti	Ketua Menteri, Menteri Negeri, Pembantu Menteri dan Ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan (EXCO)		
		Jumla h	Wanita	Wanita %
Johor	PH	11	1	9.1
Kedah	PH	11	2	18.2
Kelantan	PAS	11	1	9.1
Melaka	PH	11	1	9.1
Negeri Sembilan	PH	11	1	9.1
Pahang	BN	11	1	9.1
Perak	PH	11	1	9.1
Perlis	BN	9	3	33.3
Pulau Pinang	PH	11	1	9.1
Sabah	Warisan-PH- UPKO	27	4	14.8
Selangor	PH	11	3	27.3
Terengganu	PAS	11	0	0.0
Jumlah		146	18	12.3

Sumber: Disesuaikan dari Jadual 17, Yeong (2018)

Catatan: Pilihan Raya Negeri Sarawak diadakan pada awal tahun 2016, justeru tidak dimasukkan bagi perbandingan di peringkat Negeri.

32. Mengakui halangan budaya dan sosial terhadap pemerkasaan wanita, pencapaian minimum 30 peratus perwakilan wanita lebih daripada 25 tahun selepas Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995 memerlukan komitmen, inovasi dan pragmatisme.
33. Adalah tidak benar bahawa golongan wanita Malaysia kekurangan keupayaan politik. Walau bagaimanapun, ia patut diakui bahawa lebih banyak usaha diperlukan untuk menggalakkan penyertaan golongan wanita yang lebih besar dalam kehidupan politik dan awam. Adalah mengelirukan untuk mengambil beberapa pemimpin politik wanita yang dapat menjadi contoh untuk menegaskan bahawa semua wanita akan dicalonkan jika mereka berbakat; dan bahawa kuota gender menyekat meritokrasi.
34. Dalam amalan semasa, meningkatkan bilangan wanita (atau muda) dalam badan perundangan, tanpa suatu peningkatan kerusi perundangan dalam badan perundangan, memerlukan wakil rakyat lelaki sedia ada untuk bersara, iaitu mereka yang lebih tua. Tanpa kekosongan, tidak kira betapa 'berbakat' seorang ahli politik wanita, beliau mungkin tidak mendapat peluang untuk bertanding jika wakil rakyat semasa tidak bersara, secara sukarela atau tidak.
35. Persaraan politik wakil rakyat berlaku dalam dua cara sahaja: pertama, kekalahan dalam pilihan raya kepada parti lawan; dan, kedua, menolak atau tidak dicalonkan oleh parti mereka sendiri sebagai calon bagi pilihan raya berikutnya.
36. Banyak pemimpin politik wanita yang cemerlang telah dipilih semasa pergolakan pilihan raya seperti Pilihan Raya Umum 2008 dan Pilihan Raya Negeri Sarawak 2006 apabila banyak kerusi bertukar tangan, atau disebabkan oleh budi baik atau sokongan mentor lelaki. Apabila lebih banyak kawasan pilihan raya marginal menjadi kerusi selamat, kemenangan pilihan raya oleh pencabar wanita menjadi agak mustahil.
37. Sekiranya ahli politik wanita pada masa ini dinafikan peluang untuk bersinar dan menunjukkan prestasi seperti pendahulu mereka, semata-mata kerana lebih banyak kawasan pilihan raya menjadi kawasan selamat apabila ramai wakil rakyat lelaki semasa terlalu lama memegang jawatan, masyarakat akan terlepas peluang dan pilihan untuk mendapat khidmat mereka. Jika kuota gender boleh membantu masyarakat untuk memupuk keupayaan dan bakat golongan wanita yang ditindas, bagaimanakah TSM boleh ditolak sebagai musuh meritokrasi?
38. TMS bertujuan untuk memupuk dan membina lebih banyak wanita berbakat daripada separuh populasi yang tidak diendahkan, kuota gender dapat memajukan meritokrasi dan mesti diakui sedemikian. Pada masa yang sama, langkah ini mesti dilaksanakan tanpa menyebabkan kemelut politik kepada parti dan kerajaan.

39. Tidak ada pemimpin dan akar umbi yang rasional dalam mana-mana parti pada masa ini akan menentang untuk menempatkan calon wanita baharu yang paling kuat untuk menggantikan wakil rakyat lelaki sedia ada yang paling lemah. Pertandingan sempurna seperti itu akan meningkatkan kekuatan parti dan perwakilan wanita.

40. Walau bagaimanapun, ramai yang takut situasi yang berlawanan, di mana wakil rakyat lelaki sedia ada yang kuat akan digantikan oleh pengganti wanita yang lemah, keadaan yang boleh disifatkan tidak adil atau merosakkan wakil rakyat sedia ada, parti dan kawasan pilihan raya. Ketakutan ini beralasan akan tetapi hal ini boleh dan mesti ditangani dengan bijak melalui reka bentuk sistemik yang baik, iaitu, memperkenalkan sistem pilihan raya dan pemilihan calon yang lebih baik.

41. 'Salah padan' yang ditakuti terletak pada konflik operasi antara sistem FPTP dan kuota gender. Bagi memaksimumkan kebolehan calon wanita untuk dipilih, kuota gender memerlukan peluang di kawasan pilihan raya yang selamat. Walau bagaimanapun, kawasan pilihan raya FPTP adalah wakil tunggal, kerusi dan kawasan selamat biasanya dipegang oleh wakil rakyat yang telah membina sokongan peribadi dalam kalangan pengundi setelah bekerja keras bertahun-tahun. Penggantian wakil rakyat sedemikian secara mendadak mungkin mengundang tindak balas yang hebat dari pengundi.

42. Keadaan ini dapat dielakkan jika terdapat suatu sistem pilihan raya dengan kawasan pilihan raya ramai wakil, seperti CLPR atau GRC. Apabila parti diwakili oleh sepasukan dan bukannya individu, pembaharuan dapat dilakukan dengan lancar dan tidak menyakitkan apabila hanya ahli pasukan yang paling lemah akan digantikan oleh calon baharu yang juga akan dibimbing oleh wakil rakyat semasa yang lebih kuat.

43. Penyelesaian terbaik untuk Malaysia adalah dengan mengguna pakai sistem MMM di mana pembuat undang-undang CLPR dapat dipilih dari kawasan pilihan raya ramai wakil untuk melengkapi pembuat undang-undang FPTP sedia ada yang dipilih dari kawasan pilihan raya wakil tunggal. Akan ada juga kuota gender menurut peruntukan undang-undang yang diperkenalkan dalam komponen CLPR.

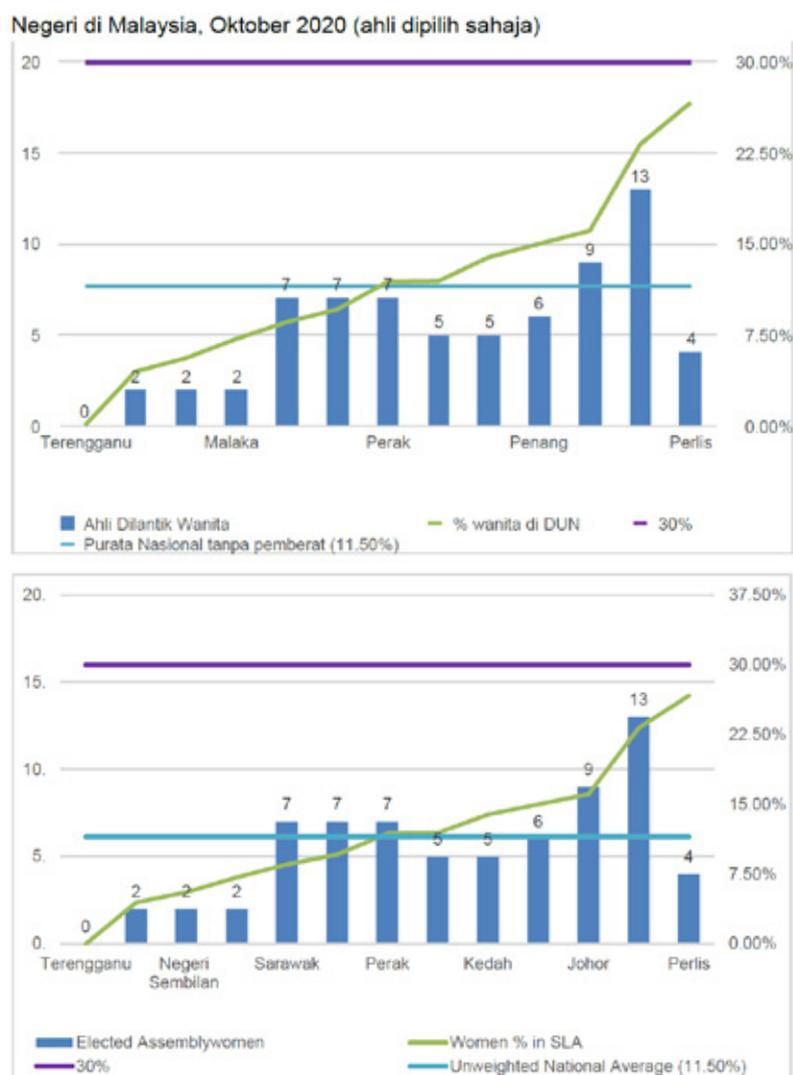
44. Malangnya, Perlembagaan Persekutuan dengan tegas menetapkan bahawa sistem pilihan raya dengan ahli dipilih yang ditakrifkan secara konvensional dari DUN mesti berdasarkan kawasan pilihan raya wakil tunggal, seperti dalam Perkara 117:

Bagi pemilihan ahli-ahli ke DUN sesuatu Negeri, Negeri itu hendaklah dibahagikan kepada seberapa banyak bahagian pilihan raya mengikut bilangan ahli yang dipilih supaya seorang ahli dipilih bagi setiap bahagian pilihan raya; dan penguntukan itu hendaklah dibuat mengikut peruntukan yang terkandung dalam Jadual Ketiga Belas.

45. Ertinya sistem pilihan raya di peringkat Negeri boleh diubah dari FPTP ke TRS model Perancis atau AV model Australia tanpa apa-apa pindaan terhadap Perlembagaan Persekutuan, tetapi bukan ke CLPR atau mana-mana sistem MMM dengan CLPR. Memandangkan pilihan raya merupakan suatu perkara Persekutuan di bawah Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan, apa-apa perubahan kepada sistem atau proses pilihan raya walaupun tidak disekat mengikut perlembagaan perlu dibenarkan oleh undang-undang Persekutuan, Akta Pilihan Raya. Secara ringkasnya, Negeri tidak mempunyai kuasa tanpa persetujuan Persekutuan untuk mengubah sistem pilihan raya bagi ahli dipilih DUN secara konvensional.

46. Walaupun DUN Pulau Pinang mempunyai perwakilan wanita sebanyak 15 peratus, lebih tinggi daripada purata nasional tak berpemberat 11.50 peratus (Rajah 2.1), hal ini hanya mencapai separuh daripada penanda aras minimum global iaitu 30 peratus. Peratusan ini telah kekal pada 15 peratus selama lapan tahun sejak ia ditingkatkan dari 7.5 peratus pada tahun 2013.

Rajah 2.1 Perwakilan Wanita yang Rendah dalam Dewan Undangan



Sumber: Suruhanjaya Pilihan Raya; Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat (2021)

Catatan: Bagi Dewan Undangan Negeri Sabah, angka ini tidak termasuk kerusi DUN

Bugaya yang kosong.

47. Dengan semua isu ini, Kerajaan Negeri Pulau Pinang telah memutuskan untuk menjalankan kompeten perlembagaannya yang diperincikan dalam Bab 3 Kertas Putih ini, untuk mengubal undang-undang negeri yang baharu— 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM) – sebagai satu cara untuk memastikan pencapaian minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN.

Kesimpulan

48. Kegagalan untuk mencapai minimum 30 peratus perwakilan wanita dalam badan perundangan tidak boleh dikaitkan dengan kekurangan keupayaan politik mereka. Di samping struktur dan proses patriarki sedia ada dan dinamik kuasa lain, pada peringkat praktik dan langsung, masalah juga terletak pada kekurangan peluang disebabkan kurangnya wakil rakyat yang bersara. Hal ini dikaitkan dengan populariti peribadi yang dibolehkan oleh sistem FPTP kawasan pilihan raya wakil tunggal. Pergolakan pilihan raya pada masa lalu – seperti pada tahun 2008 dan di Sarawak pada tahun 2006 – memberi banyak pemimpin politik wanita yang cemerlang peluang untuk memenangi kerusi yang sebelumnya dikuasai parti-parti pesaing. Walau bagaimanapun, peluang seperti itu hilang apabila kawasan pilihan raya marginal menjadi kawasan selamat.

49. Sesetengah ahli politik dan pemimpin parti takut bahawa kuota gender boleh menyebabkan wakil rakyat lelaki semasa yang kuat digantikan oleh pengganti wanita yang lemah. Ketakutan ini terletak pada percanggahan operasi antara kuota gender dan sistem FPTP. Berdasarkan sistem ini, pencapaian kuota gender yang berkesan memerlukan calon wanita baharu untuk diberikan kawasan selamat, yang biasanya dikuasai oleh wakil rakyat lelaki berpengaruh yang telah membina sokongan peribadi. Pemimpin parti sangat takut bahawa penggantian wakil rakyat ini secara mendadak akan menyebabkan pemberontakan pilihan raya, menjadikan mereka ragu-ragu untuk menempatkan lebih banyak calon wanita. Mewujudkan kawasan pilihan raya ramai wakil dapat mengatasi masalah ini dengan mudah memandangkan calon wanita baharu akan dapat menggantikan wakil rakyat lelaki yang paling lemah

50. Bab ini telah menjelaskan mengapa pelaksanaan kuota gender dalam sistem FPTP sangat mencabar. Oleh sebab ahli DUN Pulau Pinang tidak dapat dipilih melalui kawasan pilihan raya ramai wakil, jadi adalah penting untuk mewujudkan NCSM bagi mengatasi sekatan yang dikenakan oleh Perkara 117 Perlembagaan Persekutuan.

Bab 3

Kompeten dan Pematuhan

Perlembagaan: Pewujudan 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' untuk Dewan Undangan Negeri



Pengenalan

1. Perlembagaan Persekutuan, melalui Perkara 117 dan Jadual Kesembilan, melarang pengamalan sistem pilihan raya dengan kawasan pilihan raya ramai wakil. Satu cara untuk memudahkan pengenalan dan pelaksanaan kuota gender bagi ahli dipilih Dewan Undangan Negeri (DUN) yang ditakrifkan mengikut perlembagaan ialah melalui pewujudan "Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya" (NCSM). Hal ini akan membantu untuk menambah bilangan perwakilan wanita jika jumlahnya di bawah sasaran minimum 30 peratus.
2. Seseorang orang mempersoalkan atau justeru mengetepikan idea bahawa kerajaan Negeri mempunyai kompeten perlembagaan seperti itu; manakala yang lain mempersoalkan bahawa sungguhpun suatu Negeri mempunyai kompeten tersebut, sama ada hal ini tidak selaras dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan – yang melarang diskriminasi – memandangkan golongan wanita sahaja yang layak menjadi calon NCSM untuk mengisi sasaran 30 peratus.
3. Berdasarkan pendapat undang-undang bertauliah oleh Tetuan Edmund Bon Tai Soon dan Amer Hamzah Arshad dari AmerBON Advocates (Lampiran A), bab ini menjelaskan mengapa Kerajaan Negeri Pulau Pinang mempunyai kompeten perlembagaan untuk memperkenalkan NCSM dan mengapa pencalonan khusus untuk wanita sahaja yang dicadangkan selaras dengan Perkara 8(2).

Pematuhan Perlembagaan

4. Pematuhan perlembagaan merupakan perkara yang penting sekali apabila mempertimbangkan pengenalan mana-mana pembaharuan institusi.
5. Persekutuan Malaysia dan Negeri Pulau Pinang kedua-dua mempunyai perlembagaan bertulis, yang merupakan sumber undang-undang tertinggi. Jadi, sebarang undang-undang Negeri yang tidak selaras dengan Perlembagaan Persekutuan atau Perlembagaan Negeri akan diisytiharkan tidak sah walaupun undang-undang tersebut telah diluluskan oleh badan perundangan melalui proses yang sewajarnya. Perkara ini ditetapkan dalam Perkara 4 dan 75 Perlembagaan Persekutuan dan Perkara 27 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Perlembagaan Pulau Pinang).

6. Perlembagaan Pulau Pinang menetapkan keanggotaan Badan Perundangan Negeri, kelayakan ahli Dewan Undangan Negeri (DUN), tempoh DUN, operasi dan tatacara DUN, dan pelaksanaan kuasa membuat undang-undang. Walau bagaimanapun, peruntukan material yang melibatkan Badan Perundangan Negeri dan kuasa mereka juga dijamin dalam Jadual Kelapan Perlembagaan Persekutuan di bawah Perkara 71(4). Jadual Kelapan mempunyai satu senarai peruntukan perlu yang hendaklah dikandungi oleh setiap Perlembagaan Negeri.
7. Perlembagaan Persekutuan menyempadani kuasa perundangan antara Persekutuan dan Negeri. Badan Perundangan Negeri hanya boleh membuat undang-undang:
 - a. Di mana pemakaian terbatas pada keseluruhan atau mana-mana bahagian Negeri itu. (Perkara 73(b), Perlembagaan Persekutuan);
 - b. Mengenai perkara yang disebut dalam Senarai Negeri dan Senarai Bersama yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan (Perkara 74(2), Perlembagaan Persekutuan); dan
 - c. Mengenai perkara yang tidak disebut dalam mana-mana senarai yang dinyatakan dalam Jadual Kesembilan (Perkara 77, Perlembagaan Persekutuan).
8. Perlembagaan Persekutuan juga menetapkan suatu senarai hak dan kebebasan asasi dalam Bahagian II untuk melindungi hak warganegara terhadap pelanggaran oleh kerajaan.
9. Pada dekad yang lepas, Kerajaan Pulau Pinang telah berusaha untuk mengutarakan beberapa pembaharuan institusi untuk memaju dan memperkuat demokrasi termasuk pilihan raya kerajaan tempatan, undang-undang anti-lompat parti, dan had tempoh bagi Ketua Menteri. Seseengah pembaharuan sedang menghadapi atau telah ditewaskan oleh cabaran undang-undang. Duluan ini menunjukkan keperluan untuk bersedia terhadap apa-apa penentangan, termasuk melalui arena undang-undang, terhadap pembaharuan pro-demokrasi yang dimulakan oleh Negeri.
10. Bagi memastikan pematuhan perlembagaan bagi cadangan ini dan untuk melindungi pewujudan NCSM daripada cabaran undang-undang, Jawatankuasa Kerja Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja (TWOAS) telah melantik Tetuan Edmund Bon Tai Soon dan Amer Hamzah Arshad dari AmerBON Advocates bagi mendapat pendapat undang-undang untuk mengatasi isu perlembagaan NCSM (Lampiran A). Bab ini adalah bersandarkan pendapat mereka yang arif.

11. Kerajaan Negeri Pulau Pinang yakin bahawa ia mempunyai kompeten menurut perlembagaan untuk memperkenalkan NCSM dan Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja selaras dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.

Kompeten untuk menggubal undang-undang

12. Bagi mencepatkan peningkatan perwakilan wanita di DUN melalui perubahan institusi, terdapat tiga pilihan:

- a. Mengenakan kuota gender dalam Sistem Undi Terbanyak (FPTP);
- b. Menukar sistem pilihan raya dari FPTP ke Perwakilan Berkadar Senarai Tertutup (CLPR) atau sistem Wakil Campuran Majoritarian (MMM) yang menggabungkan FPTP dan CLPR untuk mewujudkan kawasan pilihan raya ramai wakil; atau
- c. Mewujudkan kerusi yang dirizabkan untuk wanita melalui sistem ahli dilantik.

13. Seperti yang dijelaskan dalam Bab 2, sifat kawasan pilihan raya wakil tunggal FPTP menjadikan pelaksanaan kuota gender tidak berkesan, sukar atau kedua-duanya.

14. Walaupun pada teorinya elok dan disokong oleh bukti daripada kajian perbandingan, perubahan sistem pilihan raya untuk mewujudkan kawasan pilihan raya ramai wakil tidak dapat dicapai mengikut perlembagaan oleh mana-mana kerajaan Negeri tanpa pindaan terhadap Perlembagaan Persekutuan. Butiran 6(a) Senarai Persekutuan dalam Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan menetapkan bahawa, “pilihan raya ke Dewan-DUN dan segala perkara yang berkaitan dengannya” ialah perkara yang diletakkan di bawah kuasa perundangan Persekutuan. Perkara 117 Perlembagaan Persekutuan dan seksyen 13 Akta Pilihan Raya 1958 telah menetapkan sistem Pilihan Raya Negeri. Oleh itu, apa-apa perubahan pada sistem ini memerlukan pindaan perlembagaan dan undang-undang yang diluluskan oleh Parlimen Persekutuan, bukan DUN.

15. Ini memberikan pilihan ketiga untuk mewujudkan kerusi yang dirizabkan untuk wanita melalui sistem ahli dilantik. DUN Terengganu dan DUN Pahang, dan Parlimen Singapura mempunyai ahli tidak dipilih yang dilantik ke dewan mereka.
16. Adalah biasa bagi Negeri untuk mencipta ciri-ciri baharu di luar tradisi Westminster untuk meningkatkan perwakilan kumpulan tertentu yang kurang diwakili. Pada tahun 2003, Terengganu memperkenalkan Perkara XXVII baharu dalam Perlembagaannya untuk membenarkan maksimum empat ahli yang mesti merupakan penganut bukan Islam atau wanita, untuk dilantik oleh DUN sekiranya tiada penganut bukan Islam atau wanita dipilih ke Dewan tersebut. Bagi memastikan perwakilan minimum oleh pembangkang di Dewan, Singapura memperkenalkan skim Ahli Parlimen Bukan Kawasan Pilihan Raya (NCMP) untuk melantik calon Pembangkang kalah yang memperoleh undi tertinggi ('calon kalah terbaik').
17. Seksyen 21 dalam Jadual Kelapan Perlembagaan Persekutuan memeruntukkan ahli dilantik oleh raja di DUN. Walau bagaimanapun, peruntukan ini hendaklah dibaca bersama dengan Perkara 71(5) Perlembagaan Persekutuan di mana tempoh yang membenarkan pelantikan raja tersebut telahpun tamat.
18. Walau bagaimanapun, Kerajaan Pulau Pinang percaya, dan ia disokong oleh pendapat peguam swasta, bahawa:
- a. Keanggotaan DUN, dan kelayakan dan kehilangan kelayakan seorang ahli dewan undangan (iaitu keanggotaan badan perundangan) ialah perkara yang jelas di bawah 'Jentera Kerajaan Negeri, seperti yang dinyatakan di bawah Butiran 7 Senarai Negeri dalam Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan;
 - b. Perkataan-perkataan "segala perkara yang berkaitan dengannya" dalam Butiran 6(a) Senarai Persekutuan dalam Jadual Kesembilan diniatkan untuk bermaksud isu-isu operasi seperti tatacara dan proses pilihan raya yang melibatkan Suruhanjaya Pilihan Raya, yang tidaklah boleh memperluas pemakaiannya untuk meliputi suatu sistem yang melantik ahli tambahan ke Dewan hanya kerana proses pelantikan membuat rujukan kepada keputusan Pilihan Raya Umum; dan
 - c. Walaupun terdapat kesamaran mengenai pemakaian Butiran 7 Senarai Negeri untuk memeruntukkan pewujudan NCSM, DUN boleh bergantung pada kuasa baki di bawah Perkara 77 Perlembagaan Persekutuan sebagai alternatif.

19. Oleh itu, pewujudan NCSM dengan kesan mengubah keanggotaan DUN dan memperuntukkan keanggotaan badan perundangan yang berbeza secara jelasnya berada dalam kuasa perundangan Negeri dan tidaklah boleh disifatkan sebagai perkara “Pilihan Raya untuk Dewan Undangan Negeri dan segala perkara yang berkaitan dengannya”.

20. Meskipun memiliki kompeten untuk memperuntukkannya, DUN juga hendaklah mematuhi peruntukan perlu yang dinyatakan dalam Jadual Kelapan seperti yang dikehendaki di bawah Perkara 71(4) Perlembagaan Persekutuan. Pewujudan NCSM tidak bertentangan dengan Jadual Kelapan berdasarkan alasan yang berikut:

- a. Pewujudan NCSM tidak menyebabkan pemecatan ahli dipilih di DUN, yang kehadirannya dikehendaki di bawah seksyen 4 Jadual Kelapan;
- b. Jadual Kelapan tidak membatasi Kerajaan Negeri kepada pilihan untuk mempunyai ahli dipilih penuh sahaja di Dewan;
- c. Kerajaan Negeri hanya dilarang untuk mempunyai ahli dilantik raja sebagaimana yang ditakrifkan dalam seksyen 21 Jadual Kelapan;
- d. Kerajaan Negeri boleh memutuskan perkara-perkara yang tidak secara semata-mata diberikan kepadanya oleh Perlembagaan Persekutuan. Hal ini adalah biasa. Sebagai contohnya, suatu kekosongan keanggotaan Ahli Dewan oleh sebab ketidakhadiran merupakan suatu perkara yang tidak diperuntukkan dalam Jadual Kelapan tetapi biasanya diperuntukkan dalam setiap Perlembagaan Negeri; dan
- e. Tiada tindakan undang-undang yang dimulakan atau tindakan Parlimen Persekutuan yang diambil terhadap pengenalan ahli tidak dipilih di Terengganu (2003) dan Pahang (2020) di bawah Perkara 71(4) Perlembagaan Persekutuan.

21. Berdasarkan justifikasi yang dinyatakan di atas, DUN Pulau Pinang dengan jelas mempunyai kompeten dan kuasa untuk membuat undang-undang mengenai pengenalan NCSM Negeri di bawah struktur Persekutuan semasa.

22. Bagi mencapai matlamat minimum 30 peratus Ahli Dewan wanita di Dewan, NCSM hanya boleh terdiri daripada wanita. Memandangkan lelaki tidak dimasukkan kerana jantina mereka, perbincangan mengenai keselarasan inisiatif tersebut dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan, peruntukan yang melarang diskriminasi, adalah perlu.
23. Perkataan 'gender' ditambah dalam Perkara 8(2) pada tahun 2001 melalui Akta Perlembagaan (Pindaan) (No. 2) 2001. Seperti yang dinyatakan dalam ucapan Menteri semasa bacaan kedua Rang Undang-Undang pindaan, penambahan ini dibuat untuk memenuhi kewajipan Malaysia di bawah CEDAW.
24. Yang pentingnya, Perkara 4(1) CEDAW dan Syor Umum No. 25 Jawatankuasa CEDAW, menetapkan bahawa langkah khas sementara (TSM) yang diambil oleh Negara Anggota untuk mempercepat kesaksamaan de facto antara lelaki dan wanita tidaklah boleh disifatkan sebagai diskriminasi. Sebagai satu bentuk TSM, mekanisme NCSM yang khusus untuk wanita sahaja tidak boleh disifatkan sebagai diskriminasi terhadap lelaki atau melanggar Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.
25. Kerajaan Pulau Pinang percaya, dan ia disokong oleh pendapat peguam swasta, bahawa pindaan perlembagaan yang berkuat kuasa pada tahun 2001 bukan sahaja melarang diskriminasi gender, tetapi juga memasukkan CEDAW ke dalam Perlembagaan Persekutuan. Dengan itu, CEDAW menjadi sebahagian daripada undang-undang domestik Malaysia yang boleh dikuatkuasakan menurut undang-undang.
26. Dalam menafsirkan Perkara 8(2), tugas Negara dalam menghapuskan diskriminasi gender hendaklah merangkumi:
- a. Langkah pencegahan untuk mengharamkan diskriminasi gender; dan
 - b. Langkah afirmatif untuk mengatasi diskriminasi terhadap kumpulan gender yang mengalami diskriminasi dan untuk mempercepat status sama rata mereka.

Selanjutnya, konsep 'diskriminasi' dalam Perkara 8(2) juga mesti memasukkan unsur 'bias yang buruk' seperti yang dijelaskan di bawah.

27. Sekiranya semua ahli dipilih DUN Pulau Pinang ialah lelaki, maksimum 18 kerusi NCSM perlu diisi, membentuk lebih sedikit daripada 30 peratus di Dewan yang diperluas menjadi 58 ahli. Sungguhpun begitu, 40 ahli dipilih lelaki akan melebihi 18 ahli tambahan wanita dengan nisbah 2.22 terhadap 1.00. Memandangkan nisbah populasi lelaki dan perempuan di Pulau Pinang pada September 2021 ialah hanya 101 terhadap 100 (Jabatan Perangkaan Malaysia, 2021), nisbah 2.22:1, walaupun dengan kerusi NCSM untuk wanita, hal ini bererti bahawa perwakilan lelaki di DUN Pulau Pinang adalah dua kali ganda perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang. Tanpa NCSM, nisbah semasa iaitu 34 ahli dipilih lelaki terhadap enam ahli dipilih wanita adalah pada nisbah 5.67:1 (Jadual 3.1 dan Rajah 3.1).

Rajah 3.1 Nisbah Jantina dalam Populasi dan Dewan Undangan Negeri (DUN) Pulau Pinang



Jadual 3.1 Perbandingan Nisbah Gender Berdasarkan Populasi Pulau Pinang dan DUN Pulau Pinang

Kumpulan	Lelaki / Ahli Dipilih	Perempuan/ Dipilih/Tambahan Ahli Dewan	Nisbah Lelaki: Wanita
Populasi Pulau Pinang (‘000) ¹	890.9	883.6	1.01 : 1
DUN Pulau Pinang dengan 18 NCSM (hipotesis)	40	18	2.22 : 1
DUN Pulau Pinang tanpa sebarang NCSM (September, 2021)	34	6	5.67 : 1

Sumber: Jabatan Perangkaan Malaysia. (2021)

28. Jelas bahawa kerusi NCSM khusus untuk wanita tidak akan menimbulkan ‘bias yang buruk’ atau tidak baik terhadap lelaki. Mekanisme NCSM hanya akan meningkatkan peratusan pembuat undang-undang wanita kepada 30 peratus, lebih rendah daripada sasaran untuk mempunyai sekurang-kurangnya 40 peratus wanita dalam jawatan pembuat keputusan yang dinyatakan dalam Dasar Keterangkuman Gender (GIP) Pulau Pinang, dan lebih jauh rendah daripada bahagian 50 peratus populasi wanita.

Kesimpulan

29. Walaupun kemungkinan tindakan undang-undang dimulakan oleh mana-mana warga atau Kerajaan Persekutuan terhadap pewujudan NCSM tidak dapat diketepikan, suatu pembelaan yang tegas telah ditunjukkan di atas mengenai kompeten Perlembagaan Negeri dan keselarasan mewujudkan NCSM dengan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.

30. Ia juga telah menunjukkan bagaimana pewujudan NCSM dirancang dengan teliti berdasarkan alasan kukuh menurut perlembagaan untuk menawarkan inspirasi kepada negara dalam meneroka cara-cara inovatif dalam meningkatkan perwakilan wanita dalam politik.



Bab 4

Mekanisme:

Pencalonan, Pelantikan,
Pemecatan, Hak dan Fungsi
'Ahli Tambahan Bukan
Kawasan Pilihan Raya'



Pengenalan

1. Kejayaan atau kegagalan suatu dasar bergantung pada reka bentuk mekanismenya. Bab ini akan menerangkan mekanisme 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM) secara terperinci, termasuk sumber undang-undang, sifat dan tujuan, keanggotaan, hak dan kuasa, badan pengurusan, reka bentuk dan kajian semula.

Instrumen Perundangan

2. Pengenalan Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja (TWOAS) melalui NCSM menghendaki:
 - a. Mengubahkan keanggotaan Dewan Undangan Negeri (DUN) Pulau Pinang, yang diperuntukkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang; dan
 - b. Mengadakan peruntukan bagi kaedah dan kriteria pemilihan dan pelantikan NCSM, dan perkara yang berkaitan dengannya.
3. Perkara ini akan melibatkan dua Rang Undang-Undang:
 - a. Enakmen Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021 (kemudian daripada ini disebut 'CSPAЕ 2021') (Lampiran B); dan
 - b. Enakmen Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 (kemudian daripada ini disebut "LAPSME 2021") (Lampiran C).
4. CSPAЕ 2021 hanya meminda sedikit sahaja, Perkara 11 dan 19 Perlembagaan Pulau Pinang. Pindaan perlembagaan ini adalah dicadangkan untuk:
 - a. Mengubah keanggotaan DUN Pulau Pinang dengan merangkumi NCSM di Dewan;
 - b. Mengenakan syarat tertentu terhadap tempoh dan hak seorang NCSM; dan
 - c. Mengadakan peruntukan bagi alasan mengosongkan kerusi seorang NCSM selain alasan yang ditetapkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang, dan untuk mengisi kekosongan kerusi NCSM.

5. Instrumen perundangan ini adalah perlu kerana Perlembagaan Pulau Pinang merupakan sumber undang-undang utama untuk mengadakan peruntukan bagi keanggotaan Dewan Undangan Negeri (DUN), hak dan tempoh ahli DUN, alasan untuk mengosongkan jawatan ahli, dan tatacara untuk mengisi kekosongan luar jangka tersebut.

6. LAPSME 2021 adalah untuk mewujudkan sumber undang-undang bagi operasi pemilihan, pelantikan, pemecatan dan pengisian kekosongan NCSM, dan untuk perkara yang berkaitan dengannya. Perkara 11 dan 19 yang dicadangkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang memberi DUN Pulau Pinang kuasa untuk mengadakan peruntukan bagi perkara-perkara ini. LAPSME 2021 mengadakan peruntukan bagi:

- a. Penubuhan Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan (CNO) untuk mentadbir pemilihan dan pelantikan NCSM;
- b. Proses dan formula untuk menentukan pelantikan NCSM;
- c. Alasan bagi kekosongan dan proses untuk mengisi kekosongan luar jangka tersebut; dan
- d. Laporan dan kajian semula yang berkaitan dengan pengenalan NCSM.

Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya (NCSM)

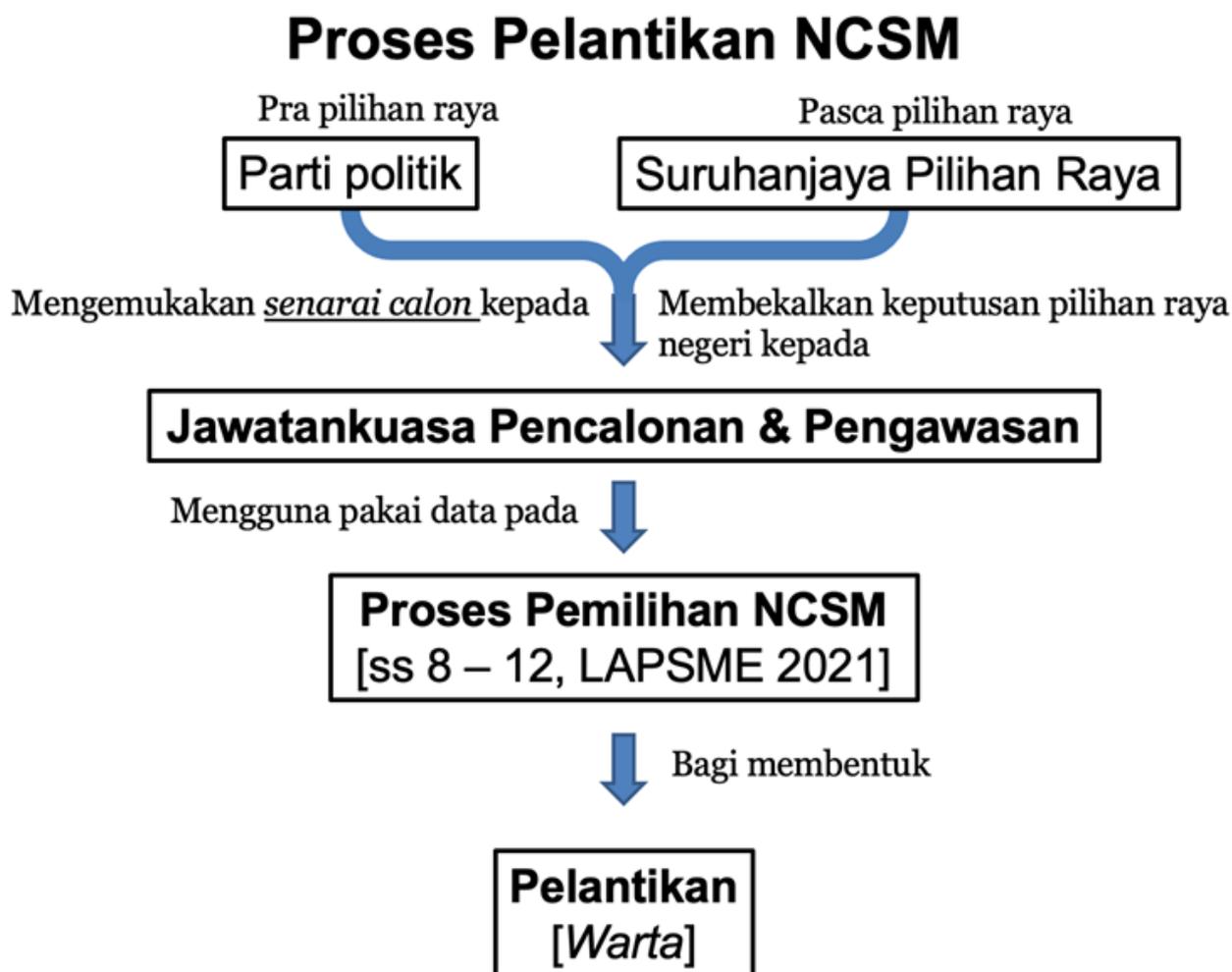
7. Minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang dapat dicapai melalui tambahan kerusi di samping kerusi ahli dipilih wanita. Ahli DUN yang ditambah atau dilantik dikenali sebagai NCSM.

8. Pemilihan istilah 'bukan kawasan pilihan raya' diambil daripada 'Ahli Parlimen Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCMP) yang digunakan di Singapura, menunjukkan bahawa NCSM tidak mewakili mana-mana kawasan pilihan raya tertentu di DUN, tetapi seluruh Negeri Pulau Pinang.

9. Penggunaan 'ahli tambahan' menunjukkan perbezaan antara NCSM dan ahli dicalon/dilantik di Sabah, Terengganu, Pahang, dan negara-negara Komanwel lain. Pelantikan NCSM tidak melibatkan budi bicara atau keutamaan daripada Badan Eksekutif (Sabah) ataupun majoriti di DUN (Terengganu dan Pahang). Ini juga bermakna penambahan ahli wanita di Dewan berlaku apabila ahli dipilih wanita melalui Pilihan Raya Negeri tidak mencapai minimum 30 peratus.

10. Bagi mengecualikan budi bicara daripada Badan Eksekutif dan DUN, prinsip yang menjadi pedoman dan formula adalah dinyatakan dengan jelas dalam LAPSME 2021, terutamanya seksyen 8 hingga 13. Badan pengurusan bagi pemilihan dan pelantikan – CNO – hanya menguruskan proses dengan mengumpulkan senarai calon yang dikemukakan oleh parti politik dan keputusan Pilihan Raya Negeri daripada Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), dan memakai senarai dan keputusan tersebut dalam formula pemilihan yang ditetapkan dalam LAPSME 2021 (Proses Pemilihan). Rajah di bawah menjelaskan proses pelantikan NCSM (Rajah 4.1).

Rajah 4.1 Proses Pelantikan NCSM



11. Tujuan dan niat pewujudan NCSM telah dinyatakan secara ringkas dalam Perkara 11(1)(b) Perlembagaan Pulau Pinang yang dicadangkan, dan dinyatakan dalam Mukadimah dan seksyen 6 LAPSME 2021 secara terperinci.
12. Matlamat utama pengenalan NCSM adalah untuk memastikan “minimum tiga puluh (30) peratus perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri”, sejajar dengan Konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995, dan Matlamat Pembangunan Mampan, dan ke arah mencapai Visi Penang2030 dan Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang (GIP).
13. Di samping matlamat utama ini, dua tujuan lain yang dijelaskan dalam seksyen 6 LAPSME 2021 adalah untuk:
 - a. Memperuntukkan perwakilan berdasarkan isu di seluruh negeri mengenai kesaksamaan gender, keluarga dan semua perkara lain mengenai kesejahteraan Rakyat dan Negeri Pulau Pinang, justeru melengkapinya perwakilan berdasarkan kawasan pilihan raya oleh ahli dipilih; dan
 - b. Memastikan kepelbagaian pandangan dalam kalangan NCSM dengan penguntukan kerusi secara berkadar kepada parti politik yang bertanding berdasarkan undi yang diterima dalam Pilihan Raya Negeri, dan penguntukan kuota bagi wanita yang merupakan orang muda, orang kurang upaya dan/atau ibu tunggal dalam senarai.
14. Tujuan memperuntukkan perwakilan berdasarkan isu di seluruh negeri bersesuaian dengan penggunaan 'bukan kawasan pilihan raya' dalam gelaran perundangan NCSM. Ia bertujuan untuk melengkapinya kerja ahli dipilih yang mungkin lebih menumpukan perhatian pada isu dan kepentingan berdasarkan perspektif kawasan pilihan raya masing-masing dan bukan daripada perspektif seluruh negeri. Perspektif yang berbagai-bagai di Dewan akan membantu mempertingkatkan kualiti dan kelestarian dasar Negeri.

15. Kepelbagaian NCSM ditunjukkan melalui dua aspek:
- a. Perwakilan berkadar. Penguntukan kerusi di seluruh spektrum parti politik berdasarkan keputusannya dalam Pilihan Raya Negeri, dan
 - b. Kuota bagi kumpulan yang kurang diwakili dalam kalangan wanita. Menetapkan kuota di peringkat pencalonan kepada kelas dan kumpulan wanita tertentu seperti orang muda, orang kurang upaya dan/atau ibu tunggal.

Perkara ini akan dijelaskan selanjutnya di bahagian reka bentuk operasi.

Maksimum NCSM yang akan Dilantik

16. Seperti yang disebut dalam tujuannya, NCSM dilantik apabila jumlah ahli dipilih wanita kurang daripada 30 peratus daripada jumlah ahli dipilih. Jumlah NCSM sebegini akan dilantik untuk mencapai 30 peratus Ahli wanita di Dewan sahaja.

Oleh itu, bilangan maksimum NCSM yang dikehendaki untuk dilantik boleh ditentukan melalui formula matematik berikut:

$$Y \geq \frac{3N}{7}$$

di mana

- Y mewakili bilangan maksimum NCSM yang dikehendaki untuk dilantik, atau bilangan NCSM yang akan dilantik apabila jumlah ahli dipilih wanita adalah sama dengan 0; dan
- N mewakili jumlah ahli dipilih di DUN

17. Oleh sebab jumlah ahli dipilih di DUN Pulau Pinang pada masa ini ialah 40 orang, jumlah maksimum NCSM yang akan dilantik ialah 18 orang. Ini dinyatakan dalam Perkara 11(1)(b) Perlembagaan Pulau Pinang dan seksyen 10 LAPSME 2021 yang mencadangkan, NCSM tidaklah boleh melebihi 18 orang, dan subseksyen 8(3) LAPSME 2021, yang menghadkan senarai calon parti politik untuk tidak melebihi 18 orang.

18. Jumlah maksimum NCSM mungkin berubah jika jumlah ahli dipilih diubah oleh DUN melalui suatu pindaan perlembagaan.

Calon dan Senarai Calon

19. Calon jawatan NCSM tertakluk kepada kriteria kelayakan yang sama seperti Ahli dipilih, dengan tiga syarat tambahan untuk mencapai tujuan yang dihasratkan iaitu mempertingkatkan perwakilan wanita di DUN, memajukan agenda kesaksamaan gender dan memperkasa wanita di Dewan, dan menyediakan suatu arena untuk melatih Ahli Dewan wanita yang baharu. Tiga syarat tambahan tersebut adalah:

- a. Merupakan seorang wanita;
- b. Tidak memegang jawatan NCSM di DUN lepas yang terdekat (berturut-turut); dan
- c. Telah menyelesaikan latihan pemekaan gender oleh PWDC.

Syarat ini dinyatakan dalam seksyen 7 LAPSME 2021.

20. Seksyen 8 LAPSME 2021 yang dicadangkan selanjutnya menetapkan sekatan terhadap calon yang dikemukakan oleh parti politik agar:

- a. Tidak memasukkan calon yang muncul lebih daripada satu senarai;
- b. Tidak memasukkan wanita yang telah atau pernah menjadi ahli Dewan Rakyat, Dewan Negara atau mana-mana DUN tanpa mengira beliau dipilih atau dilantik;
- c. Tidak memasukkan calon Persekutuan atau Negeri sekiranya Pilihan Raya Umum Persekutuan atau Pilihan Raya Negeri diadakan bersama; dan
- d. Memasukkan 'calon kepelbagaian' yang sewajarnya dalam senarai.

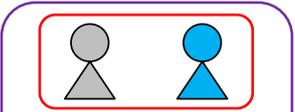
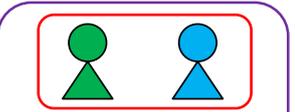
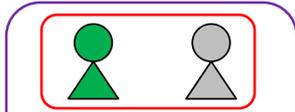
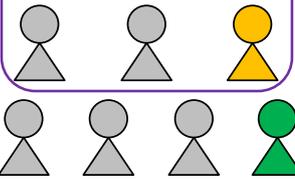
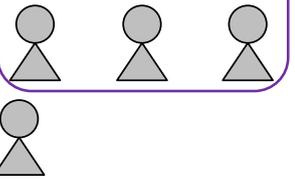
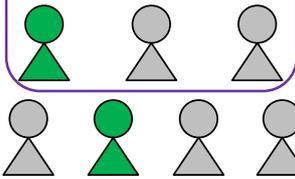
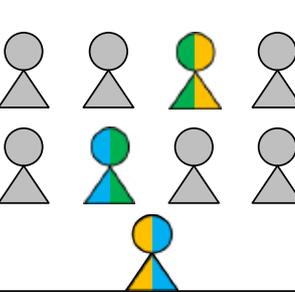
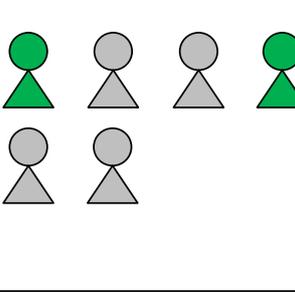
21. Sekatan pertama yang disebut dalam perenggan di atas adalah untuk mengelakkan pengulangan pencalonan. Sekatan kedua dan ketiga adalah untuk mencapai tujuan penyediaan suatu arena untuk melatih ahli politik wanita yang baharu dan/atau tidak berpengalaman, dan mengelakkan NCSM menjadi suatu ruang untuk menempatkan ahli politik wanita yang berpengalaman atau ahli politik wanita yang kalah dalam pilihan raya.

22. Sekatan keempat dikenakan dengan hasrat untuk mewujudkan dan mementingkan kumpulan sasaran tertentu untuk dicalonkan di Dewan. Sekatan ini juga akan mempertingkatkan kepelbagaian dan keterangkuman pandangan di DUN. Adalah dicadangkan bahawa wanita muda yang berusia tiga puluh tahun atau ke bawah, orang kurang upaya dan ibu tunggal dimasukkan sebagai 'calon kepelbagaian' seperti yang dinyatakan dalam subseksyen 8(8) LAPSME 2021. Seseorang yang berkelayakan menjadi 'calon kepelbagaian' boleh memenuhi mana-mana atau ketiga-tiga kriteria ini. Apabila mengemukakan senarai calon, parti politik hendaklah memasukkan calon kepelbagaian yang mencukupi dengan memenuhi kehendak-kehendak berikut:

- a. Mempunyai sekurang-kurangnya satu (1) calon kepelbagaian antara dua (2) calon pertama;
- b. Mempunyai sekurang-kurangnya dua (2) calon kepelbagaian antara lima calon pertama; dan
- c. Mempunyai satu pertiga ($1/3$) calon kepelbagaian daripada semua calon yang dikemukakan.

Rajah 4.2 memberi contoh senarai calon yang memenuhi kehendak di atas.

Rajah 4.2 Contoh Senarai yang memenuhi syarat dengan Calon Kepelbagaian yang Mencukupi

Party	A	B	C
1 CK antara 2 calon pertama 			
2 CK antara 5 calon pertama 			
$1/3$ daripada semua calon adalah CK			
Jumlah	18 calon (6 CK)	6 calon (2 CK)	15 calon (5 CK)



Bukan CK
 CK Muda
 CK OKU
 CK Ibu Tunggal

23. Hanya parti politik berdaftar yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri yang mencalonkan sekurang-kurangnya satu (1) calon layak untuk mengemukakan suatu senarai calon NCSM. Parti-parti boleh memilih untuk bekerjasama dan mengemukakan suatu senarai calon yang sama. Walau bagaimanapun, parti-parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri di bawah satu gabungan atau simbol parti yang sama terhad untuk mengemukakan satu (1) senarai calon yang sama sahaja, dan dilarang untuk mengemukakan senarai berasingan berdasarkan setiap parti komponen.

24. Proses mengemukakan senarai oleh parti politik hendaklah diadakan dalam tempoh satu hari selepas berakhirnya pencalonan untuk Pilihan Raya Negeri. CNO boleh menetapkan beberapa jam sahaja untuk menjalankan pengemukaan. Parti hendaklah mengemukakan senarainya pada masa, dalam bentuk atau format, dan mengikut cara yang ditetapkan oleh CNO. Senarai calon tidaklah boleh melebihi jumlah maksimum NCSM dilantik yang dibenarkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang dan jumlah maksimum semasa ialah 18 orang.

25. Selepas senarai yang dikemukakan itu disemak, disahkan dan disiarkan oleh CNO sebagai senarai yang memenuhi syarat, senarai calon setiap parti hendaklah berkuat kuasa berhubung dengan pelantikan NCSM sebaik selepas Pilihan Raya Negeri, dan apa-apa kekosongan kerusi yang berlaku dalam kalangan NCSM antara pilihan raya ini dengan pilihan raya yang akan datang. Selepas pengesahan, senarai itu tidak boleh diubah oleh parti tersebut sama ada dengan menukarkan nama calon, menyusun semula urutan senarai itu ataupun menambah calon baharu.

26. Calon parti politik yang senarainya memenuhi syarat hendaklah dilantik mengikut urutan yang disebut dalam senarai itu, dimulai dengan calon pertama dalam senarai dan berakhir dengan calon yang menduduki tempat paling rendah, yang sama dengan jumlah kerusi parti itu berhak diuntukkan. Jika kekosongan kerusi NCSM timbul, calon yang ada berikutnya dalam senarai calon yang sama di mana timbulnya kekosongan kerusi ahli itu, akan dilantik untuk mengisi kekosongan tersebut. Jika suatu kekosongan kerusi NCSM timbul dan parti politik yang kerusinya dikosongkan tidak mempunyai calon lain yang ada berikutnya untuk mengisi kekosongan itu, maka kerusi itu hendaklah dikosongkan, iaitu, tidak diisi oleh parti politik tersebut atau apa-apa parti politik lain.

NCSM Sebenar yang akan Dilantik

27. Jumlah NCSM yang akan dilantik bergantung pada jumlah ahli dipilih wanita dalam setiap Pilihan Raya Negeri. Jumlah tersebut dapat ditentukan melalui formula matematik berikut:

$$y \geq \frac{3N - 10x}{7}$$

di mana

x mewakili bilangan ahli wanita yang dipilih dalam Pilihan Raya Negeri;

y mewakili jumlah NCSM yang akan dilantik; dan

N mewakili jumlah ahli dipilih di DUN.

28. Mengikut formula yang dinyatakan di atas, jumlah sepadan NCSM yang akan dilantik bagi setiap ahli dipilih wanita adalah seperti berikut:

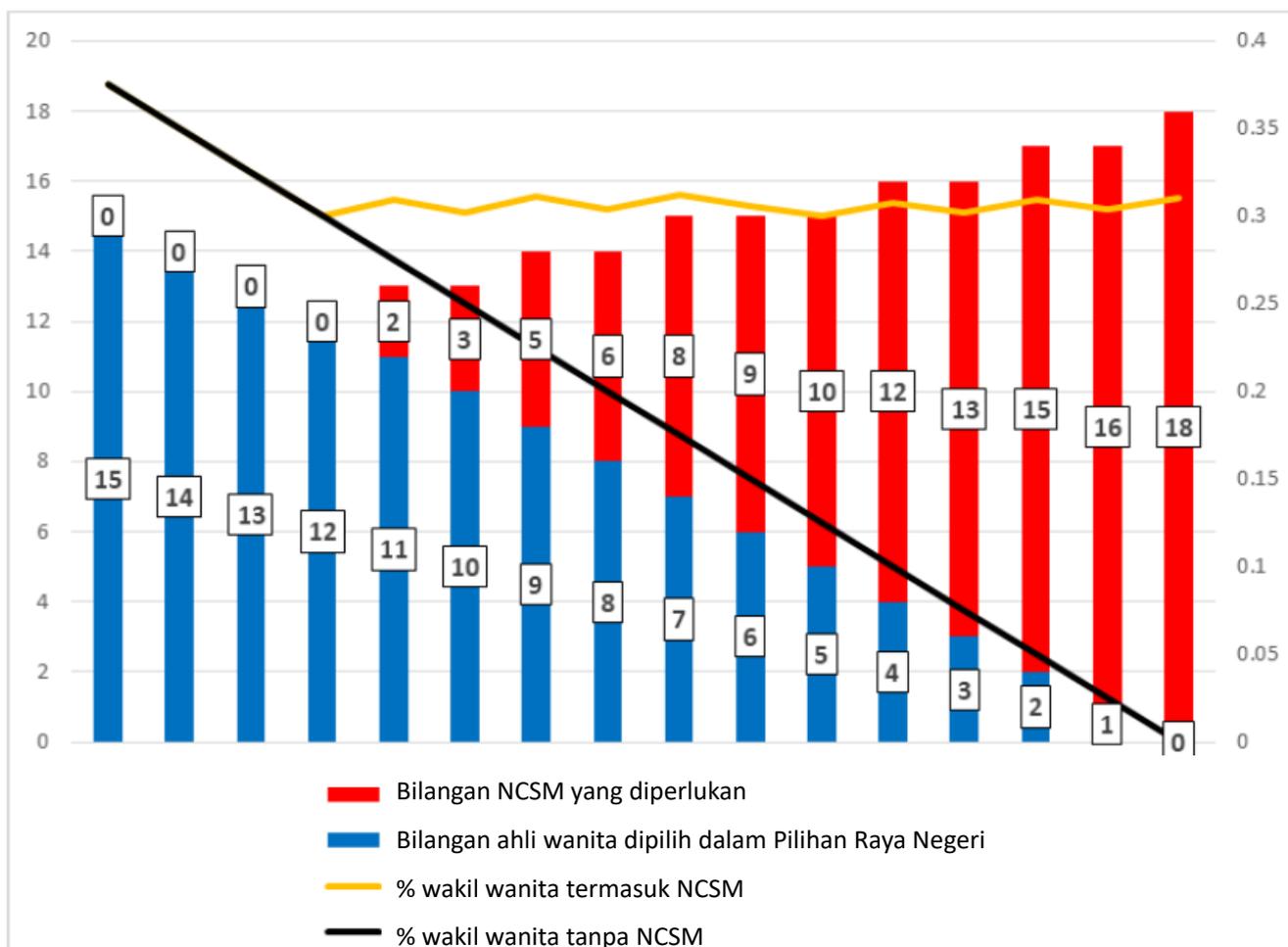
Jadual 4.1 Bilangan NCSM yang Diperlukan/Dibenarkan

Jumlah Ahli Dipilih Wanita	Jumlah NCSM
0	18
1	16
2	15
3	13
4	12
5	10
6	9
7	8
8	6
9	5
10	3
11	2
12 dan lebih	0

Jadual 4.1 juga dinyatakan dalam seksyen 10 LAPSME 2021.

29. Jadi, jika terdapat 12 atau lebih Ahli Wanita dipilih dalam Pilihan Raya Negeri, DUN akan mempunyai perwakilan wanita 30 peratus atau lebih, dan tiada NCSM akan dilantik. Jika rang undang-undang yang dicadangkan ini dipakai dalam keanggotaan DUN pada masa ini dengan hanya enam Ahli Dewan wanita yang dipilih, maka sembilan NCSM perlu dilantik. Bagi mengurangkan jumlah NCSM, parti perlu menempatkan lebih banyak calon wanita di kawasan pilihan raya yang selamat (Rajah 4.3).

Rajah 4.3 Jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya (NCSM) yang Diperlukan untuk Mencapai Minimum 30 peratus Perwakilan Wanita di Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang



Pemerolehan formula yang disebut di atas adalah dijelaskan dalam Lampiran D.

30. Pemahaman berikut patut didukung dalam mempertimbangkan hak dan kuasa yang akan diberikan kepada NCSM:

- a. NCSM tidaklah boleh disifatkan sebagai pembuat undang-undang kelas kedua;
- b. Impak Ahli Dewan wanita sebagai suara penting hanya dapat dicapai dan dihargai hanya jika NCSM dapat melaksanakan fungsi penuh seperti seorang ahli dipilih; dan
- c. Jawatan NCSM hendaklah dijadikan arena untuk melatih Ahli Dewan wanita yang baharu, tetapi bukan sebagai suatu alat untuk memperoleh ganjaran politik.

31. Berdasarkan pertimbangan di atas, Kertas Putih ini mencadangkan bahawa NCSM hendaklah menikmati hak dan kuasa penuh yang serupa seperti ahli dipilih kecuali hak pelantikan sebagai Ketua Menteri atau ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan. Selanjutnya, tidak ada sesiapa yang dapat memegang jawatan NCSM bagi tempoh berturut-turut. Batasan-batasan ini dinyatakan dalam Perkara 11(2) yang dicadangkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang (Jadual 4.2).

Jadual 4.2 NCSM: Hak, Kuasa dan Sekatan

Hak dan Kuasa	Sekatan
✓ Berbahas dan mengambil bahagian di DUN	✗ Menjadi Ketua Menteri dan ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan
✓ Mengundi apa-apa usul termasuk usul yang berkaitan dengan keyakinan dan pembekalan Kerajaan	✗ Memegang jawatan NCSM bagi tempoh berturut-turut
✓ Saraan dan pencen	
✓ Apa-apa hak dan keistimewaan lain yang dimiliki oleh seorang Ahli dipilih	

32. Sekatan terhadap NCSM, melarang mereka daripada dilantik sebagai Ketua Menteri atau ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan, dan memegang jawatan bagi tempoh berturut-turut, adalah untuk memastikan jawatan NCSM akan menjadi arena untuk melatih Ahli Dewan wanita yang baharu, tetapi bukan suatu alat untuk memperoleh ganjaran politik.

33. Selain sekatan yang ditetapkan dalam Perkara 11(2) Perlembagaan Pulau Pinang yang dicadangkan, NCSM hendaklah menikmati hak, kuasa, keistimewaan dan saraan yang sama seperti ahli dipilih. Ini termasuk tetapi tidak terhad kepada hak, kuasa, keistimewaan dan saraan yang diberikan kepada seorang ahli DUN konvensional di bawah Enakmen DUN (Keistimewaan dan Kuasa) 1959 dan Enakmen Ahli atau Pentadbiran dan DUN (Saraan) 1980. Prinsip umum yang disebut di atas adalah dinyatakan dalam seksyen 17 LAPSME 2021 yang dicadangkan.

34. Walau bagaimanapun, oleh sebab perbezaan dari segi sifat dan tanggungjawab antara NCSM dan ahli dipilih, NCSM tidak akan diberi peruntukan pembangunan kawasan pilihan raya dan peruntukan lain yang khusus untuk kawasan pilihan raya yang disediakan untuk ahli dipilih.

35. Salah satu perkara yang mungkin dipersoalkan ialah pemberian hak undi penuh kepada NCSM dalam semua keadaan, termasuk usul keyakinan dan pembekalan, dan rang undang-undang pindaan perlembagaan. Dengan hak undi penuh, NCSM mempunyai kuasa untuk memutuskan parti mana yang dapat membentuk kerajaan dan mengubah keseimbangan kuasa di DUN.

36. Di Terengganu, seorang ahli dilantik mempunyai hak untuk berbahas dan hak mengambil bahagian sahaja tetapi tidak diberi kuasa untuk mengundi. Di Singapura, Ahli Parlimen Dicalon (NMP) tidak diberi hak untuk mengundi usul penting termasuk rang undang-undang untuk meminda Perlembagaan, Rang Undang-undang Pembekalan, Rang Undang-undang Kewangan, keyakinan terhadap Kerajaan, dan pemecatan jawatan Presiden. Alasan umum yang disebut bagi hal ini ialah Ahli Parlimen Dicalon tidak mempunyai mandat pilihan raya.

37. Walau bagaimanapun, NCSM adalah lebih setara dengan Ahli Parlimen Bukan Kawasan Pilihan Raya Singapura (NCMP) yang dilantik melalui 'mekanisme calon kalah terbaik' dan di mana maksimum 12 pelantikan tambahan adalah mungkin untuk memastikan perwakilan Pembangkang di Dewan. Ahli-ahli Parlimen ini tidak tertakluk kepada larangan yang sama seperti ahli dilantik di Terengganu.

38. Sebenarnya, pelantikan NCSM bergantung kepada keputusan Pilihan Raya Negeri. Secara khusus, ia berdasarkan peratusan undi yang diperoleh oleh pelbagai parti, justeru memperoleh mandat tertentu daripada pengundi. Ini memberi kesan demokratik kepada NCSM berbanding dengan ahli dilantik di Sabah, Terengganu dan Pahang, yang bergantung pada budi bicara Badan Eksekutif atau Badan Perundangan, untuk bersuara dan mengundi di Dewan.
39. Selanjutnya, jika hak dan kuasa NCSM di DUN disekat, mereka mungkin tidak dapat memberikan perwakilan berdasarkan isu di seluruh negeri dengan berkesan untuk melengkapi ahli dipilih yang memberikan perwakilan geografi. Kerajaan Negeri Pulau Pinang percaya bahawa penglibatan penuh perwakilan seluruh negeri bukan kawasan pilihan raya dalam proses perundangan dan penggubalan dasar akan mempertingkatkan mutu undang-undang dan dasar.
40. Jika NCSM hanya diberikan status pembuat undang-undang kelas kedua, dan hanya dibenarkan untuk berbahas tetapi tidak dibenarkan mengundi, mereka mungkin tidak dapat membawa perubahan yang berkesan dalam mempertingkatkan kepimpinan politik wanita, dan tidak dapat menunjukkan faedah mewujudkan perwakilan berdasarkan isu dan perwakilan berdasarkan geografi di bawah sistem Wakil Campuran Majoritarian (MMM), yang merupakan sistem pilihan raya Pulau Pinang yang baharu dengan pengenalan NCSM ini.
41. Dalam memberi NCSM kuasa mengundi yang sama, termasuk kuasa mengundi perkara berkaitan keyakinan dan pembekalan, keseimbangan kuasa di Dewan akan lebih mencerminkan pengagihan undi sebenar. Potensi faedah lain juga adalah pengenalan kerusi NCSM yang diuntukkan secara berkadar dapat mengurangkan kelebihan pilihan raya yang dinikmati oleh mana-mana parti melalui amalan penentuan sempadan salah dan menggerimander kawasan pilihan raya yang tidak demokratik.
42. Berdasarkan justifikasi di atas, pemberian kuasa mengundi penuh kepada NCSM memajukan demokrasi melalui tiga hujah iaitu kesaksamaan gender, perkadaran kerusi-undi, dan perwakilan berdasarkan isu yang lebih berkesan di Dewan.
43. Seorang NCSM dibayar elaun yang sama dengan seorang Ahli DUN dipilih, elaun bulanan RM 11,250 dan RM 5,500 bagi keperluan lain, berjumlah RM 16,750 sebulan dan RM 201,000 setahun. Jumlah NCSM bergantung kepada jumlah Ahli DUN wanita dipilih. Semakin banyak Ahli DUN wanita dipilih, semakin sedikit NCSM dilantik. Sebagai contohnya, jika hanya enam Ahli DUN wanita dipilih di DUN Pulau Pinang berikutnya seperti Dewan pada masa ini, sembilan orang NCSM perlu dilantik.

44. Seorang NCSM berhak untuk mendapat pencen yang sama dengan seorang Ahli DUN dipilih, antara minimum RM 2,812.50 (jika mereka telah berkhidmat sekurang-kurangnya 36 bulan) hingga maksimum RM 6,750. Ini akan menjadi RM 33,750 hingga RM 81,000 setahun. Jika seorang NCSM kemudiannya dipilih sebagai seorang Ahli DUN wanita, tidak akan ada kos pencen tambahan kerana pencen tersebut hanya akan bermula selepas kerjaya perundangannya berhenti. Oleh sebab kebanyakan NCSM yang dicalonkan oleh parti dijangka untuk meneruskan kerjayanya sebagai seorang Ahli dipilih DUN wanita pada masa depan, maka pembayaran pencen sebenar bagi beberapa NCSM adalah kecil.

45. Seorang NCSM tidak berhak untuk mendapat elaun atau peruntukan bagi perkhidmatan dan pembangunan kawasan pilihan raya. Beliau akan diberi elaun sebanyak RM 5,000 sebulan bagi penyelenggaraan dan kakitangan pejabat.

Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan - Keanggotaan dan Tugas

46. Jawatankuasa yang dikenali sebagai 'Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan' (CNO) hendaklah ditubuhkan di bawah seksyen 4 yang dicadangkan untuk memenuhi dua fungsi utama:

- a. Mentadbir proses pemilihan dan pelantikan NCSM; dan
- b. Menilai dan mengemukakan kajian semula tahunan mengenai prestasi DUN selepas pengenalan NCSM.

47. Adalah dicadangkan agar CNO terdiri daripada tujuh (7) ahli dengan seorang yang mempunyai kelayakan sebagai Hakim Mahkamah Tinggi yang telah bersara atau Yang di-Pertua DUN yang bersara sebagai Pengerusi, seorang ahli kanan Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC) sebagai Setiausaha, seorang pegawai dari Pejabat Setiausaha Negeri, dan empat orang ahli masyarakat sivil atau ahli akademik yang telah menjalankan penyelidikan atau sokongan mengenai kesaksamaan gender dan pemerksaan wanita. Ahli-ahli akan dilantik oleh Ketua Menteri. Ketua Menteri hendaklah berunding dan mempertimbangkan syor daripada badan yang berkaitan dan masyarakat sivil sebelum melantik ahli CNO walaupun syarat ini tidak ditetapkan dalam LAPSME 2021.

48. Bagi memastikan keadilan dan ketelusan, dan mengelakkan kepartian dan bias gender, terdapat beberapa sekatan dan syarat bagi ahli CNO:

- a. Ahli tidaklah boleh memegang keahlian aktif dalam mana-mana parti politik;
- b. Mana-mana jantina tidaklah boleh melebihi lima jawatan keanggotaan dalam CNO;
- c. Ahli tidaklah boleh dilantik melebihi dua kali dengan setiap satu tempoh lantikan selama .tiga tahun; dan
- d. Semua pelantikan ahli Jawatankuasa dan tempoh pelantikan hendaklah disiarkan dalam Warta.

49. Bagi memastikan keadilan dan untuk mengetepikan apa-apa keutamaan Badan Eksekutif, CNO hanya mempunyai peranan pentadbiran dalam proses pemilihan dan pelantikan NCSM, dengan tugas berikut dipandu oleh tatacara dan kriteria jelas yang dinyatakan dalam peruntukan LAPSME 2021 yang dicadangkan:

- a. Selepas pencalonan Pilihan Raya Negeri, menerima senarai calon bagi kerusi NCSM daripada parti yang berkeelayakan dan mengesahkan senarai calon yang memenuhi syarat [s 8];
- b. Sebelum hari undi Pilihan Raya Negeri, mengadakan sesi pembentangan awam dan acara lain untuk memperkenalkan calon yang berkeelayakan kepada orang ramai [s 9];
- c. Selepas pengumuman keputusan Pilihan Raya Negeri, mengenal pasti jumlah NCSM yang akan dilantik, penguntukan kerusi bagi setiap parti yang berkeelayakan dan calon yang berhak untuk dilantik, dan memastikan nama calon yang berhak untuk dilantik sebagai NCSM diwartakan [ss 10-13];
- d. Dalam situasi kekosongan kerusi, mengenal pasti calon yang ada berikutnya sebagai pengganti dan menyebabkan pelantikan tersebut diwartakan [s 15]; dan

Dalam tempoh tiga bulan selepas hari undi Pilihan Raya Negeri, mengemukakan suatu laporan mengenai pemilihan NCSM kepada DUN [s 18(1)].

Tugas-tugas tersebut disenaraikan dalam subseksyen 5(1) LAPSME 2021 yang dicadangkan.

50. Antara Pilihan Raya Negeri, CNO ditugaskan untuk menghasil dan mengemukakan kepada DUN, laporan penilaian tahunan mengenai prestasi DUN tersebut dan Jawatankuasa Pilihannya selepas pengenalan ahli tambahan bukan kawasan pilihan raya pada tahun sebelumnya, dan apa-apa perbaikan yang perlu terhadap aturan institusi bagi prestasi optimum mereka. Laporan tersebut dikehendaki untuk dikemukakan dalam tempoh tiga bulan pertama pada setiap tahun bagi DUN, dimulakan dari tahun keduanya. CNO boleh mengarahkan penyelidik bebas yang sesuai untuk menyediakan laporan tahunan untuk memudahkan penyertaan dan penglibatan orang ramai. Tugas ini dinyatakan dalam subseksyen 5(1)(f) dan 18(2) LAPSME 2021 yang dicadangkan.

51. Untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya, CNO diberi kuasa untuk menubuhkan suatu sekretariat dan melantik mana-mana pegawai Kerajaan Negeri sebagai sekretariat untuk membantu CNO.

Reka Bentuk Sistemik NCSM

Kesan terhadap NCSM dan Senarai disebabkan Perubahan Status dan Penggabungan Parti Politik

52. Oleh sebab mandat calon dalam senarai NCSM berasal dari parti masing-masing, dan urutan calon juga diputuskan oleh parti tersebut, apa-apa perubahan status suatu parti politik mungkin akan menjejaskan status NCSM dan senarainya yang memenuhi syarat. Seksyen 16 LAPSME yang dicadangkan menjangka empat keadaan dan menyatakan kesan keadaan tersebut terhadap senarai (Jadual 4.3).

Jadual 4.3 Kesan terhadap NCSM dan Senarai Disebabkan oleh Perubahan Status dan Penggabungan Parti Politik

Peristiwa	Status NCSM sedia ada	Status Senarai Sedia Ada	Pewujudan Senarai Baharu
Penggabungan parti/pembentukan gabungan	Tidak terjejas	Tidak terjejas — senarai asal akan terus berkuat kuasa secara berasingan	Tidak
Parti bubar	Tidak terjejas	Terhenti berkuat kuasa	Tidak
Parti bubar daripada gabungan	Gabungan boleh mengekalkan atau tidak memasukkan NCSM dari parti itu	Gabungan boleh mengekalkan atau tidak memasukkan calon dari parti itu	Tidak
Gabungan bubar	Tidak terjejas	Senarai gabungan terhenti berkuat kuasa	Ya — Senarai gabungan akan dipisahkan menjadi senarai parti individu; senarai setiap parti berkuat kuasa secara berasingan

53. Penggabungan parti atau pembentukan suatu gabungan politik tidaklah boleh menjejaskan status NCSM parti-parti tersebut; senarai mereka hendaklah berkuat kuasa dan mempunyai kuat kuasa seolah-olah dipisahkan. Contohnya, Parti A bergabung dengan Parti B untuk membentuk Parti Z. Jika kedua-dua parti telah mengemukakan suatu senarai yang berasingan kepada CNO dan mempunyai calon yang akan dilantik sebagai NCSM, maka NCSM mereka akan kekal memegang jawatan dan senarai Parti A dan Parti B akan dikekalkan sebagai senarai yang berasingan meskipun penggabungan tersebut berlaku. Sekiranya kerusi NCSM Parti A dikosongkan, CNO akan mengenal pasti calon yang ada berikutnya daripada senarai Parti A. Jika senarai Parti A tidak mempunyai calon yang ada berikutnya, kerusi itu tidak akan diisi sungguhpun terdapat calon yang ada berikutnya daripada senarai Parti B.

54. Bagi parti politik yang bubar disebabkan apa jua alasan, termasuk pembatalan pendaftaran atau pengisytiharan sebagai tidak sah atau sebaliknya, NCSM sedia ada yang telah dilantik di bawah senarai parti itu hendaklah memegang jawatan itu, akan tetapi senarai yang dikemukakan oleh parti tersebut hendaklah terhenti berkuat kuasa. Sebagai contoh, Parti U diisytiharkan sebagai tidak sah di sisi undang-undang oleh mahkamah undang-undang dan justeru bubar. NCSM yang telah dilantik di bawah senarai Parti U hendaklah tetap memegang jawatan sebagai NCSM. Walau bagaimanapun, jika kerusi NCSM tersebut dikosongkan, tidak boleh menamakan calon berikutnya kerana senarai Parti U telah terhenti berkuat kuasa.

55. Dalam keadaan di mana parti komponen bubar daripada gabungan yang parti tersebut tergolong apabila senarai dikemukakan, atas apa jua alasan termasuk menarik diri, dibuang atau sebaliknya, gabungan itu hendaklah memilih untuk memutuskan sama ada untuk mengekalkan NCSM sedia ada dan calon daripada parti komponen tersebut atau tidak memasukkan mereka. Contohnya, Parti P berpecah daripada Gabungan R selepas Pilihan Raya Negeri. Jika terdapat NCSM dan calon daripada Parti P, Gabungan R boleh mengekalkan NCSM dan calon daripada Parti P dalam senarai mereka. Gabungan R juga boleh memilih untuk tidak memasukkan NCSM dan calon daripada mewakili Gabungan R. Jika Gabungan R memutuskan untuk tidak memasukkan NCSM sedia ada daripada Parti P, kerusi mereka hendaklah dikosongkan kerana NCSM dari Parti P tidak lagi mewakili gabungan yang mencalonkan mereka. Jika Gabungan R memutuskan untuk tidak memasukkan calon daripada senarai tersebut, calon yang berkenaan akan dikeluarkan daripada senarai tersebut dan calon berikutnya akan mengisi urutan itu dengan sewajarnya. Apabila Gabungan R telah membuat keputusan seperti itu, ia mesti memaklumkan Yang di-Pertua mengenai NCSM, dan memaklumkan CNO mengenai calon, supaya keputusannya berkuat kuasa di sisi undang-undang.

56. Bagi suatu gabungan yang bubar atas apa jua sebab, kesannya berbeza dengan pembubaran parti. NCSM sedia ada yang telah dilantik di bawah senarai gabungan itu hendaklah tetap memegang jawatan itu, ini adalah sama seperti pembubaran parti, akan tetapi senarai yang dikemukakan oleh gabungan itu akan dipecahkan menjadi senarai yang berbeza berdasarkan parti komponennya, yang berbeza daripada pembubaran parti. Setiap senarai parti komponen tersebut hendaklah berkuat kuasa dan mempunyai kuat kuasa seolah-olah dipisahkan. Sebagai contoh, Gabungan B, yang terdiri daripada Parti S, T dan U, telah terbubar. Senarai Gabungan B akan dipisahkan menjadi tiga – masing-masing satu senarai bagi Parti S, Parti T dan Parti U. Calon dari Parti S akan dimasukkan dalam senarai Parti S yang baru diwujudkan, calon daripada Parti T dimasukkan dalam senarai Parti T, dan calon daripada Parti U dimasukkan dalam senarai Parti U. Jika kerusi NCSM Parti S dikosongkan, CNO akan mengenal pasti calon yang ada berikutnya daripada senarai Parti S sungguhpun dalam senarai asal Gabungan B, calon yang ada berikutnya mungkin berasal daripada Parti T atau Parti U. Jika senarai Parti S tidak mempunyai calon yang ada berikutnya, kerusi tersebut tidak akan diisi meskipun terdapat calon yang ada berikutnya daripada senarai Parti T atau Parti U.

57. Kesan seorang NCSM mengubah penggabungan partinya akan dibincangkan dalam subseksyen mengenai 'Kekosongan dan Penggantian'.

Proses Pemilihan dan Pelantikan

58. Segala proses pemilihan dan pelantikan akan dijalankan oleh CNO. Parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri hanya terlibat setakat peruntukan calon bagi pelantikan pada masa depan dan menentukan urutan calon dalam senarai mereka masing-masing.

59. Dalam tempoh satu hari selepas berakhirnya pencalonan Pilihan Raya Negeri, CNO akan menerima senarai NCSM yang dikemukakan oleh parti. Parti politik perlu mengemukakan senarai calon mereka kepada CNO mengikut masa dan cara yang ditetapkan oleh CNO. Selepas pengumuman ditutup, CNO akan menyemak calon dan senarai tersebut, tidak memasukkan calon atau senarai yang tidak memenuhi kehendak yang ditetapkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang dan LAPSME 2021 yang dicadangkan, dan kemudian mengesahkan dan menyiarkan calon yang berkelayakan dan senarai yang memenuhi syarat.

60. Selepas penyiaran calon yang berkelayakan dan senarai yang memenuhi syarat, CNO hendaklah menganjurkan sekurang-kurangnya satu sesi pembentangan awam untuk memperkenalkan calon yang berkelayakan. Bentuk sesi pembentangan awam tidak ditetapkan dalam LAPSME 2021 yang dicadangkan. Pembentangan awam itu boleh dalam bentuk perbahasan, persidangan, sesi soal jawab atau bentuk lain. Sesi pembentangan awam akan diadakan sekurang-kurangnya tiga hari sebelum hari undi Pilihan Raya Negeri. CNO dibenarkan dan digalakkan untuk menganjurkan apa-apa acara lain untuk membuat publisiti semua calon yang berkelayakan.

61. Selepas hari undi Pilihan Raya Negeri, CNO hendaklah memastikan tiga aspek utama:

- a. Jumlah NCSM yang akan dilantik;
- b. Penguntukan kerusi dalam kalangan parti yang telah mengemukakan senarai calon yang berkelayakan; dan
- c. Nama calon yang berhak untuk dilantik.

Bagi menyelesaikan proses ini, CNO akan memperoleh keputusan rasmi Pilihan Raya Negeri yang diumumkan secara rasmi oleh Suruhanjaya Pilihan Raya. Hal ini akan diselesaikan seberapa cepat yang dapat dilaksanakan.

62. Seperti yang diperincikan dalam bahagian 'Keanggotaan', jumlah NCSM yang akan dilantik bergantung pada jumlah ahli dipilih wanita di DUN dalam Pilihan Raya Negeri. Seksyen 10 LAPSME yang dicadangkan mengadakan peruntukan bagi dua senarai sepadan yang mudah untuk membimbing CNO dalam mengenal pasti jumlah NCSM yang diperlukan (lajur B) berdasarkan jumlah ahli dipilih wanita (lajur A).

63. Selepas jumlah NCSM yang diperlukan sudah dipastikan, CNO akan meneruskan usahanya untuk menentukan penguntukan kerusi dalam kalangan pelbagai parti. Penguntukan tersebut dijalankan melalui Kuota Hare, kaedah baki yang terbesar. Subseksyen 11(3) hingga 11(7) yang dicadangkan akan membimbing CNO untuk memakai pengiraan Kuota Hare dan menentukan jumlah kerusi yang akan diuntukkan kepada parti tersebut. Subseksyen 11(8) yang dicadangkan meliputi keadaan di mana parti mencalonkan calon yang lebih kurang daripada jumlah kerusi yang terjamin. Kerusi yang belum diisi akan diserahkan kepada parti lain yang mempunyai baki yang terbesar. Subseksyen 11(9) yang dicadangkan memperkatakan keadaan apabila parti mempunyai baki yang sama tetapi jumlah kerusi adalah terhad untuk diuntukkan. Untuk menyelesaikan kebuntuan yang jarang berlaku ini, penentuan terakhir hendaklah dibuat dengan mencabut undi. Subseksyen seterusnya menjelaskan pemakaian Kuota Hare, kaedah baki yang terbesar.

64. Selepas penguntukan kerusi dalam kalangan parti diselesaikan, CNO hendaklah meneruskan usahanya dalam menentukan calon yang berhak untuk dilantik. Seksyen 12 LAPSME yang dicadangkan menjelaskan bahawa kerusi yang diuntukkan kepada suatu parti hendaklah diberikan kepada calonnya mengikut susunan menaik dalam senarai yang memenuhi syarat itu.

65. Kemudiannya, seperti yang dikehendaki dalam seksyen 13 LAPSME yang dicadangkan, CNO hendaklah menyebabkan nama calon yang berhak untuk dilantik sebagai NCSM disiarkan dalam Warta. Bersama dengan nama calon, suatu kenyataan yang menjelaskan pengiraan yang diselesaikan di bawah seksyen 10 dan 11 akan dimasukkan dalam penyiaran Warta tersebut. Mencerminkan ahli dipilih, seorang NCSM disifatkan dilantik apabila namanya disiarkan dalam Warta tertakluk kepada mengangkat dan menandatangani sumpah di DUN.

Penjelasan – Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar

66. Subseksyen ini menggunakan dua Pilihan Raya Negeri yang lalu untuk menjelaskan pelaksanaan Kuota Hare, kaedah baki yang terbesar.

67. Dalam Pilihan Raya Negeri 2018, tiga gabungan utama bertanding: Pakatan Harapan (PH), Barisan Nasional (BN) dan Gagasan Sejahtera (GS). Katakanlah setiap gabungan mengemukakan suatu senarai yang mengandungi 18 calon manakala parti lain tidak mengemukakan apa-apa senarai. Berdasarkan keputusan pilihan raya, terdapat enam Ahli Dewan wanita dipilih dan sembilan NCSM dikehendaki untuk dilantik. Jadual 4.4 menunjukkan pengiraan melalui Kuota Hare, kaedah baki yang terbesar dan penguntukan kerusi dalam kalangan gabungan tersebut.

Jadual 4.4 Pelaksanaan Simulasi Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar berdasarkan Keputusan Pilihan Raya Negeri 2018

Gabungan	Undi (A)		Kuota Hare (B) (783,560/9)	Kuota Parti			Penguntukan kerusi baki	Jumlah NCSM	
	No.	%		(A/B)	kuota penuh	baki		No.	%
PH	530,008	67.64	87062.22	6.0877	6	0.0877		6	66.67
BN	176,723	22.55	87062.22	2.0298	2	0.0298		2	22.22
GS/PAS	76,829	9.81	87062.22	0.8825	0	0.8825	1	1	11.11
Jumlah	783,560	100.00	-	9.0000	8	1	-	9	100.00

68. Jumlah undi yang diperoleh oleh tiga gabungan yang mengemukakan senarai NCSM ialah 783,560. Kuota Hare dikira dengan membahagikan jumlah undi yang diperoleh oleh tiga gabungan (783,560) dengan kerusi yang akan dilantik (9). Kemudiannya, pengiraan yang berikut adalah pembahagian undi setiap parti dengan Kuota Hare untuk mendapat kuota parti. Melalui pengiraan ini, PH mendapat enam kuota penuh dan BN mendapat dua kuota penuh. Oleh itu, PH dan BN berhak untuk mendapat enam dan dua NCSM masing-masing. Terdapat satu kerusi lagi yang dikehendaki untuk diuntukkan. Dengan menilai baki setiap gabungan, GS mendapat baki yang terbesar (0.8825) dan oleh itu, GS mendapat kerusi baki terakhir tersebut.

69. Dalam Pilihan Raya Negeri 2013, dua gabungan utama bertanding: Pakatan Rakyat (PR) dan Barisan Nasional (BN). Katakanlah kedua-dua gabungan masing-masing mengemukakan suatu senarai yang mengandungi 18 calon manakala GS/PAS dan parti lain tidak mengemukakan apa-apa senarai. Berdasarkan keputusan pilihan raya, terdapat enam Ahli Dewan wanita dipilih dan sembilan NCSM dikehendaki untuk dilantik. Jadual 4.5 menunjukkan pengiraan melalui Kuota Hare, kaedah baki yang terbesar dan penguntukan kerusi dalam kalangan gabungan tersebut.

Jadual 4.5 Pelaksanaan Simulasi Kuota Hare, Kaedah Baki yang Terbesar berdasarkan Keputusan Pilihan Raya Negeri 2013

Gabungan	Undi (A)		Kuota Hare (B) (724,044/9)	Kuota Parti			Penguntukan kerusi baki	Jumlah NCSM	
	No.	%		(A/B)	kuota penuh	baki		No.	%
PR	490,798	67.79	80449.3333	6.1007	6	0.1007		6	66.67
BN	233,246	32.21	80449.3333	2.8993	2	0.8993	1	3	33.33
Jumlah	724,044	100.00	-	9.0000	8	1	-	9	100.00

70. Dua gabungan memperoleh undi berjumlah 724,044. Kuota Hare dikira dengan membahagikan jumlah undi yang diperolehi oleh dua gabungan tersebut (724,044) dengan kerusi yang akan dilantik (9). Kemudiannya, untuk mendapat kuota parti, undi setiap parti dibahagikan dengan Kuota Hare. Melalui pengiraan ini, PR mendapat enam kuota penuh dan BN mendapat dua kuota penuh. Jadi, PR dan BN berhak untuk mendapat enam dan dua NCSM masing-masing. Terdapat satu kerusi lagi yang dikehendaki untuk diuntukkan. Dengan menilai baki setiap gabungan, BN mempunyai baki yang terbesar (0.8993) dan justeru BN akan mendapat kerusi baki terakhir tersebut, meningkatkan jumlahnya menjadi tiga.

Kekosongan dan Penggantian

71. Oleh sebab kaedah untuk memasuki DUN berbeza sama sekali di antara ahli dipilih dan NCSM, maka suatu pindaan perlembagaan adalah dikehendaki, sebagaimana dinyatakan dalam seksyen 4 CSPAE 2021 yang dicadangkan, untuk memenuhi dua tujuan:

- a. Membatasi pemakaian Perkara 19(5) Perlembagaan Pulau Pinang mengenai kekosongan luar jangka kepada ahli dipilih sahaja; dan
- b. Mewujudkan suatu sumber undang-undang untuk memperuntukkan alasan untuk mengosongkan kerusi NCSM dalam keadaan selain daripada yang ditetapkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang, dan kaedah untuk mengisi kekosongan tersebut yang disebabkan selain daripada pembubaran DUN.

72. Di samping alasan sedia ada yang dinyatakan dalam Perlembagaan Pulau Pinang seperti ketidakhadiran, kematian, kehilangan kelayakan dan pelepasan keahlian, seksyen 14 LAPSME yang dicadangkan menyenaraikan tiga alasan lain yang boleh menyebabkan suatu kekosongan kerusi NCSM:

- a. Penarikan balik mandat oleh partinya;
- b. Pencalonannya sebagai seorang ahli Dewan Rakyat atau ahli DUN di Negeri lain; dan
- c. Pemilihan atau pelantikannya yang berjaya sebagai seorang Ahli Parlimen atau Senator atau Yang di-Pertua Dewan Rakyat, atau seorang ahli DUN di Negeri lain.

73. Alasan 1 ialah suatu fasal anti-pembelotan de facto yang terpakai kepada NCSM; Alasan 2 dan 3 membeo sekatan yang dikenakan pada calon yang dikemukakan oleh parti politik.

74. Kerusi itu akan diisytiharkan kosong oleh Yang di-Pertua DUN jika Yang di-Pertua telah dimaklumkan kewujudan alasan kekosongan yang ditetapkan dalam Perlembagaan Pulau Pinang atau seksyen 14 LAPSME yang dicadangkan. Kemudiannya Yang di-Pertua akan mengeluarkan suatu pemberitahuan kepada CNO mengenai pengisian kekosongan itu.

75. Selepas menerima apa-apa pemberitahuan yang dikeluarkan oleh Yang di-Pertua, CNO hendaklah serta-merta mengenal pasti nama calon yang ada berikutnya dalam senarai calon yang sama di mana timbulnya kekosongan kerusi ahli itu. Selepas penentuan tersebut diselesaikan, CNO hendaklah menyebabkan nama calon yang ada berikutnya disiarkan dalam Warta, dan calon itu adalah dilantik ke DUN tertakluk kepada mengangkat dan menandatangani sumpah.

76. Jika suatu parti politik tidak mempunyai calon yang ada berikutnya untuk mengisi suatu kekosongan, kekosongan itu tidaklah boleh diisi oleh mana-mana parti politik lain dan kerusi itu kekal dikosongkan sehingga Pilihan Raya Negeri berikutnya diadakan. Jika keadaan ini timbul, CNO hendaklah memberitahu Yang di-Pertua bahawa kekosongan itu tidak dapat diisi.

Kajian semula

77. Memandangkan mekanisme NCSM pada sifatnya merupakan suatu langkah khas sementara (TSM) dan bukannya suatu rancangan tetap, ia menghendaki suatu fasal penamatan atau mekanisme keluar.

78. Mekanisme NCSM dalam reka bentuk sistemiknya mempunyai mekanisme keluar yang sedia ada. Apabila terdapat 12 atau lebih ahli dipilih wanita, mencapai matlamat minimum 30 peratus perwakilan wanita di Dewan, sasaran permulaan untuk memperkasa perwakilan wanita tercapai. Jadi, tiada NCSM akan dilantik seperti yang dinyatakan dengan jelas dalam seksyen 10 LAPSME yang dicadangkan.

79. Di samping suatu mekanisme keluar secara dalaman, suatu kajian semula yang berkala adalah perlu untuk memeriksa kesan pengenalan NCSM, merumuskan dasar yang perlu dan mempertimbangkan penyesuaian, perbaikan atau pemansuhan mekanisme NCSM.

80. Oleh itu, terdapat suatu 'fasal kajian semula' dalam kedua-dua rang undang-undang yang dicadangkan untuk menilai mekanisme NCSM pada tahun ketiga DUN kedua yang dipilih selepas pelaksanaannya. Kajian semula ini adalah dijadikan mandatori melalui peruntukan yang diperbuat dalam seksyen 2 CSPAE 2021, dan seksyen 2 dan 19 LAPSME 2021 yang dicadangkan.

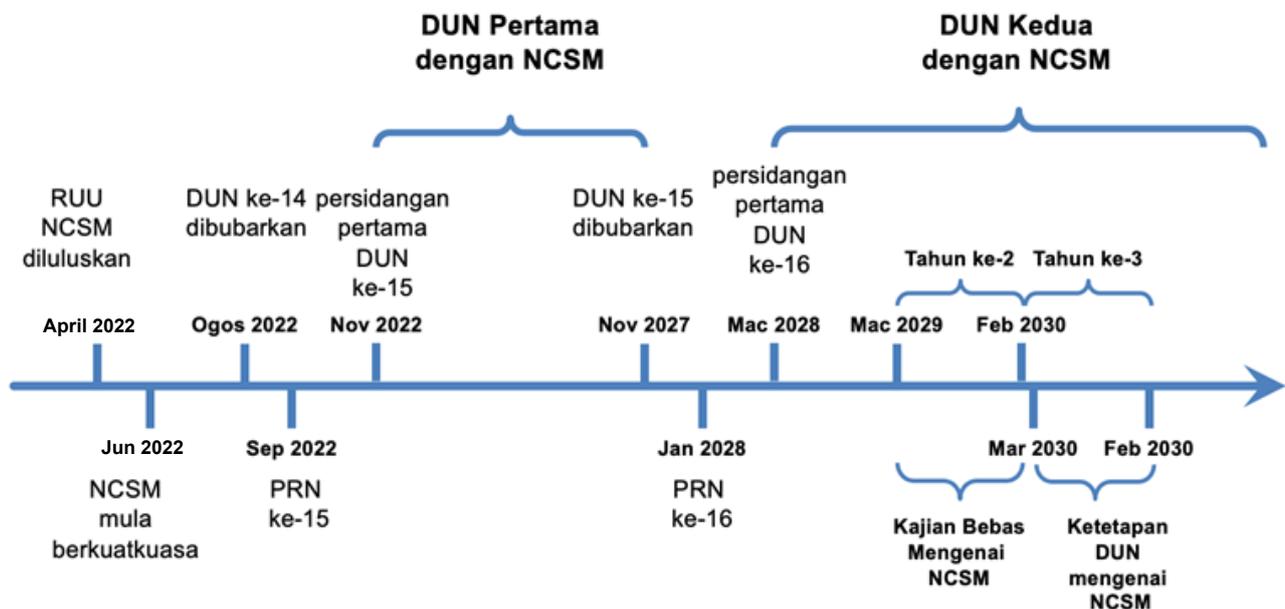
81. Proses kajian semula akan bermula pada tahun kedua DUN kedua dipilih selepas pelaksanaan mekanisme NCSM dengan memulakan dan menjalankan suatu kajian bebas. DUN boleh memutuskan cara menjalankan kajian bebas tersebut. Kandungan kajian bebas itu adalah mengenai kesan dan keberkesanan mekanisme NCSM dalam mempertingkatkan perwakilan wanita. Laporan penilaian tahunan yang disediakan oleh CNO dan dikemukakan di DUN boleh menjadi rujukan bagi kajian bebas tersebut. Akhirnya, kajian bebas itu akan dibentangkan di hadapan DUN untuk membantu Ahli DUN bagi membuat ketetapan pada tahun ketiga, sama ada mekanisme NCSM hendaklah dikekalkan, disemak atau dimansuhkan. Suatu simulasi tempoh dijelaskan dalam Jadual 4.6 dan Carta 4.4.

Jadual 4.6 Simulasi Tempoh mengenai Kajian Semula Mekanisme NCSM Dewan Undangan Negeri (DUN)

Peristiwa	Tarikh
Rang Undang-Undang NCSM diluluskan	Mac 2022
NCSM mula berkuat kuasa	April 2022
DUN ke-14 dibubarkan	Ogos 2022
Pilihan Raya Negeri ke-15	September 2022
DUN ke-15 dipanggil buat pertama kali (persidangan DUN pertama selepas pengenalan NCSM)	November 2022
DUN ke-15 dibubarkan	November 2027
Pilihan Raya Negeri ke-16	Januari 2028
DUN ke-16 dipanggil buat pertama kali	Mac 2028
Tahun ke-2 DUN ke-2 dengan NCSM (permulaan kajian bebas)	Mac 2029 ~ Februari 2030
Tahun ke-3 DUN ke-2 dengan NCSM (ketetapan DUN mengenai NCSM)	Mac 2030 ~ Februari 2031

Andaian: DUN semasa terubur pada Ogos 2022 dan DUN berikutnya akan berkhidmat untuk tempoh lima tahun penuhnya.

Rajah 4.4 Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NCSM Dewan Undangan Negeri (DUN)



82. Berdasarkan simulasi di atas, jika DUN pertama selepas pengenalan NCSM berkhidmat untuk tempoh penuh, kajian bebas itu akan merangkumi operasi NCSM selama enam tahun untuk penilaian dan merangkumi enam laporan penilaian tahunan hasilan CNO yang menonjolkan pencapaian, dan mengenal pasti kelemahan dan penambahbaikan yang dikehendaki bagi pelaksanaan mekanisme NCSM. Bilangan tahun bagi penilaian dan pelaksanaan laporan penilaian tahunan tertakluk kepada tempoh perkhidmatan DUN pertama selepas pengenalan NCSM.

83. Syarat mengikut undang-undang untuk mengadakan laporan tahunan CNO dan kajian bebas sebelum ketetapan dibuat di DUN adalah untuk memberi Ahli DUN perincian, maklumat dan pendapat pihak ketiga yang mencukupi bagi perbahasan mengenai ketetapan NCSM, dan untuk meminimumkan kemungkinan pemansuhan yang mendadak sebelum mekanisme NCSM diberi suatu peluang yang adil untuk berfungsi.

84. Terdapat kemungkinan pembubaran awal DUN kedua yang dipilih selepas pelaksanaan mekanisme NCSM tetapi sebelum proses kajian semula NCSM diselesaikan, dengan kata lain sebelum:

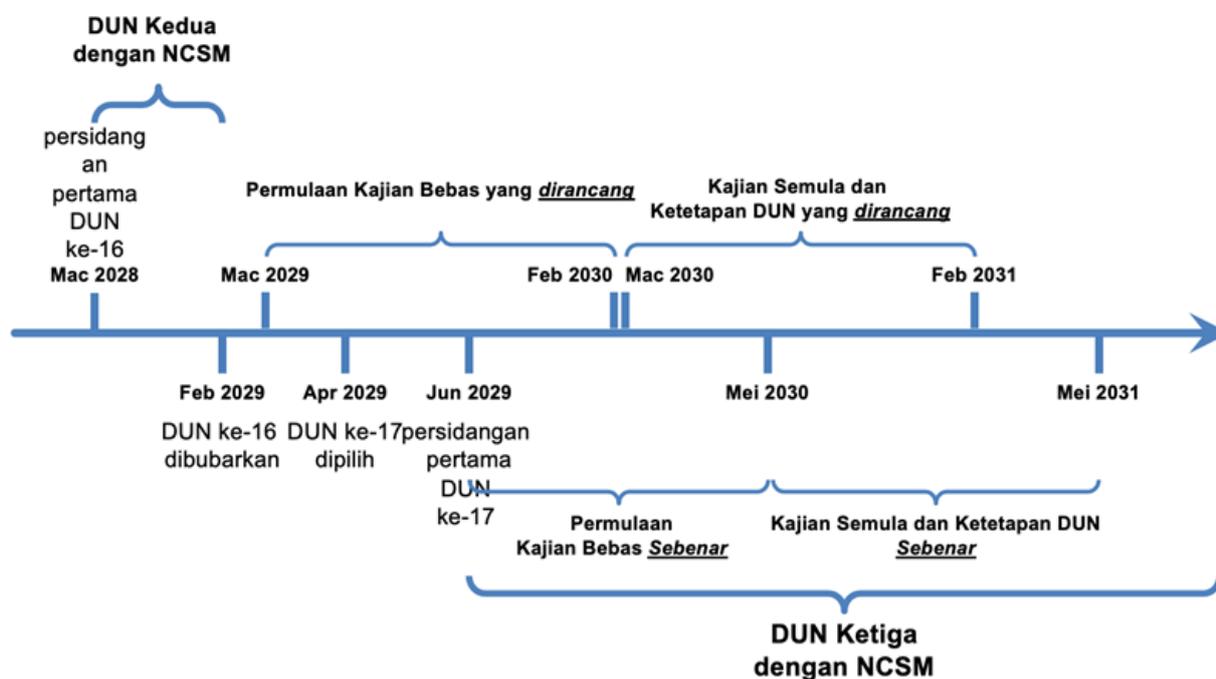
- a. DUN memulakan kajian bebas;
- b. Kajian bebas itu telah dibentangkan di hadapan DUN; atau
- c. DUN membuat ketetapan mengenai pengekalan, penyemakan atau pemansuhan mekanisme NCSM.

85. Kedua-dua rang undang-undang yang dicadangkan ini mewajibkan DUN berikutnya untuk memulakan atau menyelesaikan perkara yang berkaitan yang belum selesai dalam tempoh 12 bulan dari mesyuarat buat pertama kali selepas Pilihan Raya Negeri. Jika DUN kedua dibubarkan sebelum ia memulakan kajian bebas tersebut, maka DUN berikutnya mesti memulakan kajian itu semasa mesyuarat buat pertama kalinya dan membuat ketetapan mengenai mekanisme NCSM dalam tempoh setahun. Hal ini dijelaskan dalam Jadual 4.7 dan Rajah 4.5.

Jadual 4.7 Simulasi Tempoh untuk Kajian Semula Mekanisme NSCM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri (DUN) Kedua (Sebelum Permulaan Kajian Bebas)

Peristiwa	Tarikh
DUN ke-16 dibubarkan	Februari 2029
Permulaan Kajian Bebas yang dirancang	Mac 2029 ~ Februari 2030
DUN ke-17 dipilih	April 2029
DUN ke-17 dipanggil buat pertama kali	Jun 2029
Permulaan Kajian Bebas	Jun 2029 ~ Mei 2030
Ketetapan DUN mengenai NSCM	Jun 2030 ~ Mei 2031

Rajah 4.5 Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NSCM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri (DUN) Kedua (Sebelum Permulaan Kajian Bebas)

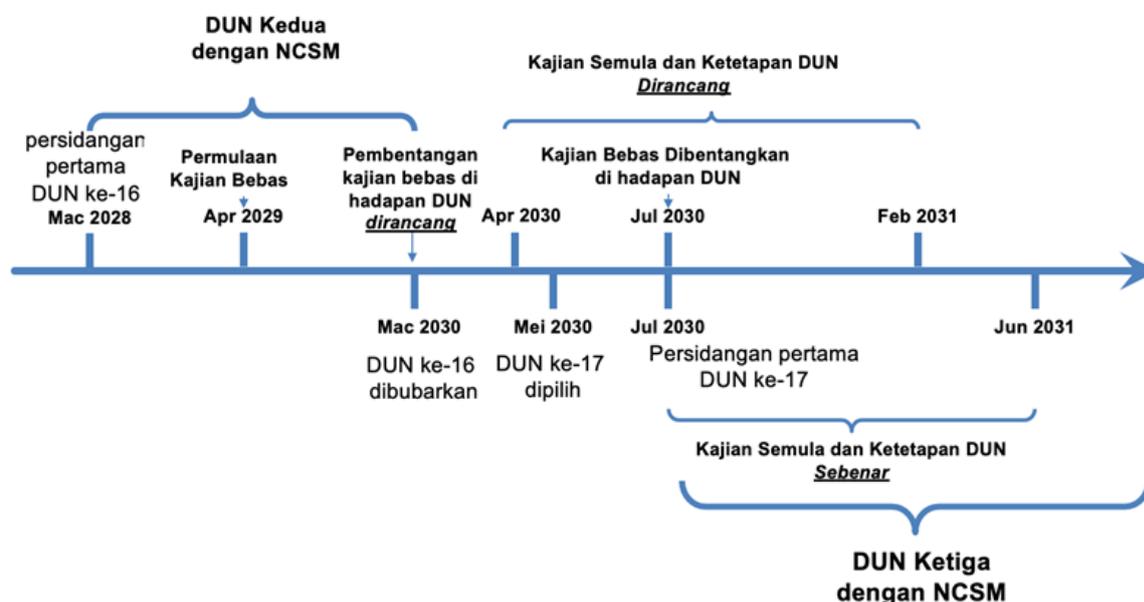


86. Jika DUN kedua dibubarkan sebelum kajian bebas itu dibentangkan di hadapannya, maka DUN berikutnya mesti membentangkan kajian itu secepat mungkin selepas penyelesaiannya dan membuat ketetapan mengenai mekanisme NSCM dalam tempoh setahun. Satu kemungkinan senario dijelaskan dalam Jadual 4.8 dan Rajah 4.6.

Jadual 4.8 Simulasi Tempoh untuk Kajian Semula Mekanisme NSCM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri (DUN) Kedua (Sebelum Pembentangan Kajian Bebas)

Peristiwa	Tarikh
Permulaan Kajian Bebas	April 2029
DUN ke-16 dibubarkan	Mac 2030
Pembentangan kajian bebas dirancang di hadapan DUN	April 2030
DUN ke-17 dipilih	Mei 2030
DUN ke-17 dipanggil buat pertama kali	Julai 2030
Kajian Bebas Dibentangkan di hadapan DUN	Julai 2030
Ketetapan DUN mengenai NSCM	Julai 2030 ~ Jun 2031

Rajah 4.6 Simulasi Tempoh bagi Kajian Semula Mekanisme NSCM dengan Pembubaran Dewan Undangan Negeri (DUN) Kedua (Sebelum Pembentangan Kajian Bebas)



87. Jika DUN kedua dibubarkan selepas pembentangan kajian bebas tetapi sebelum membuat ketetapan mengenai mekanisme NSCM, maka DUN berikutnya mesti membuat ketetapan mengenai mekanisme NSCM dalam tempoh setahun dari hari DUN tersebut dipanggil buat pertama kali.

88. Bab ini menerangkan mekanisme NCSM dan menunjukkan bagaimana mekanisme ini adalah demokratik dan inklusif walaupun NCSM akan dilantik melalui kuat kuasa undang-undang dan tidak dipilih. Syarat-syarat bagi senarai NCSM yang dikemukakan oleh parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri memastikan mekanisme ini akan melatih ahli politik wanita yang baharu, dan menyediakan kuota untuk wanita yang merupakan orang muda, orang kurang upaya dan ibu tunggal. Jumlah NCSM sebenar yang akan dilantik akan ditentukan secara pembalikan berdasarkan jumlah Ahli dipilih Dewan Undangan Negeri. Ditadbir oleh CNO yang bukan partisan, penguntukan kerusi NCSM berasaskan formula dalam kalangan parti, menggunakan kaedah baki yang terbesar dengan Kuota Hare, selanjutnya memastikan kemasukan NCSM akan memanfaatkan kerajaan dan parti pembangkang. Oleh sebab kesahan demokrasi mereka, NCSM akan menikmati hak yang sama seperti rakan sekerja mereka yang dipilih, kecuali sebagai Ketua Menteri atau ahli EXCO, dan larangan untuk memegang jawatan NCSM bagi tempoh berturut-turut.

89. Menambah NCSM kepada Ahli Dewan Undangan Negeri konvensional yang dipilih di bawah sistem FPTP adalah untuk mencontohi sistem pilihan raya MMM yang digunakan di banyak negara, supaya rakyat Malaysia dapat dimanfaatkan dengan perwakilan geografi melalui pembuat undang-undang FPTP dan perwakilan berdasarkan isu melalui pembuat undang-undang CLPR. Bagi membolehkan NCSM memperjuangkan isu seluruh negeri dengan berkesan, DUN perlu menubuhkan Jawatankuasa Pilihan, yang juga terbuka kepada Ahli dipilih DUN untuk mengambil bahagian. Bagi mencapai tujuan ini, CNO ditugaskan untuk menghasilkan suatu laporan penilaian tahunan mengenai prestasi DUN dan Jawatankuasa Pilihan, dan apa-apa penambahbaikan yang perlu dalam aturan institusi bagi fungsi optimum mereka.

90. Melepasi mekanisme keluar yang sedia ada, yang menghentikan pelantikan NCSM apabila 12 atau lebih Ahli Dewan wanita telah dipilih, DUN dikehendaki untuk membuat ketetapan sama ada mekanisme NCSM patut dikekalkan, disemak atau dimansuhkan, pada tahun ketiga DUN kedua selepas pengenalan NCSM. Ketetapan itu mengikuti suatu kajian oleh penyelidik bebas pada tahun sebelumnya mengenai kesan dan keberkesanan mekanisme NCSM dalam menambah baik perwakilan wanita.



Bab 5

Perjalanan:

Daripada Advokasi
kepada Perundangan



Pengenalan

1. Bab ini memperincikan perkembangan idea 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM) dari sokongan awal pada tahun 1990-an, perkaitan kuota gender dan pembaharuan sistem pilihan raya dalam Persidangan Nasional mengenai Gender dan Pembaharuan Pilihan Raya yang dianjurkan oleh Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang (PWDC) dan Institut Pulau Pinang (PI) pada tahun 2016, pengumuman 'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (TWOAS) oleh Ketua Menteri YAB Chow Kon Yeow pada Hari Hak Asasi Manusia Sedunia pada tahun 2020, kepada penyediaan Kertas Putih ini sebagai satu langkah sebelum pembentangan cadangan rang undang-undang, yang dijangkakan pada awal tahun 2022.

Sokongan Awal

2. Kumpulan wanita di Malaysia mulai berkempen untuk minimum 30 peratus perwakilan wanita dalam kehidupan awam dan politik sejak Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995. Mereka tidak henti-henti melobi parti politik untuk meningkatkan perwakilan wanita akan tetapi kemajuannya adalah terbatas.

3. Dalam Pilihan Raya Umum 1999, kumpulan wanita dan masyarakat sivil melancarkan Agenda Wanita untuk Perubahan, yang merangkumi beberapa tuntutan dan pembaharuan dasar yang ditujukan pada calon-calon dan parti politik masing-masing. Pada tahun yang sama, disokong oleh Inisiatif Pencalonan Wanita, aktivis Zaitun 'Toni' Kassim tidak berjaya bertanding sebagai calon untuk kawasan pilihan raya parlimen Selayang.

Menghubungkan Kesaksamaan Gender dengan Sistem Pilihan Raya

4. Pada bulan November 2011, PWDC telah ditubuhkan oleh Kerajaan Negeri Pulau Pinang, diketuai oleh mantan Ketua Menteri YAB Lim Guan Eng pada masa itu. Sebagai agensi peringkat Negeri pertama bagi memperkasa wanita, PWDC ditubuhkan di bawah pimpinan dan inisiatif ahli parlimen dan aktivis berpengalaman, YB Chong Eng, aktivis akademik Dr Cecilia Ng Choon Sim dan penyokong hak wanita lain.

5. Pada tahun 2016, Dr Cecilia Ng Choon Sim, Puan Karen Lai dan lain-lain dari PWDC, atas cadangan YB Chong Eng, membangkitkan arah baharu bagi sokongan gender, mengaitkan kuota gender dengan pembaharuan sistem pilihan raya. Profesor Dr Wong Chin Huat dan Yeong Pey Jung dari PI, kumpulan pemikir Kerajaan Negeri, kemudiannya terlibat bagi tugas ini.
6. Pada 26-27 Ogos 2016, PWDC dan PI bersama-sama menganjurkan Persidangan Nasional sulung mengenai Gender dan Pembaharuan Pilihan Raya, disokong oleh Friedrich Ebert Stiftung (FES), yang membolehkan aktivis dan ahli politik untuk meneroka penyelesaian inovatif untuk tujuan ini. Idea 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (WOAS) telah dilahirkan dalam persidangan ini.
7. Persidangan tersebut juga mendatangkan pembentukan Gabungan Gender dan Pembaharuan Pilihan Raya yang dipengerusikan oleh YB Chong Eng, dengan ahli terpilih, aktivis dan ahli akademik dari pelbagai Negeri untuk mempertingkatkan sokongan tersebut.
8. Pada 24 November 2017, agensi bagi memperkasa wanita di Selangor, Institut Wanita Berdaya (IWB) menganjurkan Persidangan Nasional kedua mengenai Gender dan Pembaharuan Pilihan Raya dengan tema 'Lebih Ramai Wanita, Lebih Baik Negara'. WOAS dikemas semula sebagai 'Kerusi Bukan Kawasan Pilihan Raya' di mana kuota gender ialah 50:50 (Institut Wanita Berdaya Selangor, 2017).

Penang2030 dan Dasar Keterangkuman Gender (GIP)

9. Anjakan terhadap dasar kuota gender mendapat rangsangan di Pulau Pinang selepas tahun 2018 di bawah pimpinan Ketua Menteri YAB Chow Kon Yeow, yang kuat menyokong inisiatif yang dijalankan oleh YB Chong Eng, ahli EXCO yang bertanggungjawab terhadap keterangkuman gender dan PWDC.
10. Pada 29 Ogos 2018, Ketua Menteri YAB Chow melancarkan Visi Penang2030 untuk mempertingkatkan kekuatan Pulau Pinang sebagai "negeri yang mesra keluarga, hijau dan pintar yang memberi negara inspirasi". Inisiatif Strategik C2 di bawah tema "Memperkasa orang ramai untuk memperkuat penyertaan sivil" adalah untuk "mempertingkatkan penyertaan orang muda, wanita dan warga emas dalam kehidupan komuniti".
11. Pada Hari Wanita Antarabangsa 2019, Ketua Menteri YAB Chow dan YB Chong Eng melancarkan Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang (GIP), yang menggariskan pengurusan seimbang gender 40-40-20 dalam jabatan, agensi dan kerajaan tempatan di Pulau Pinang. Dasar ini menegaskan komitmen yang memang jelas dalam mempertingkatkan penyertaan wanita dalam proses membuat keputusan.

'Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja' (TWOAS)

12. Pada bulan Oktober 2020, Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri Pulau Pinang meluluskan kertas konsep TWOAS untuk mengisi kekurangan matlamat minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang melalui pelantikan wakil wanita bukan kawasan pilihan raya dari pelbagai parti secara perwakilan berkadar.
13. Pada bulan November 2020, Jawatankuasa Kerja mengenai TWOAS telah dibentuk, dipengerusikan oleh YB Chong Eng, terdiri daripada YB Lim Siew Khim, Dato Rohana Abdul Ghani dan Puan Ong Bee Leng dari PWDC, Dr Cecilia Ng Choon Sim, Puan Karen Lai, Puan Yeong Pey Jung, dan Prof Dr Wong Chin Huat, yang dibantu oleh Encik Wo Chang Xi.
14. Pada Hari Hak Asasi Manusia Sedunia tahun 2020, Ketua Menteri YAB Chow dan YB Chong Eng mengumumkan rancangan Kerajaan Negeri untuk memperkenalkan TWOAS.
15. Pada 23 Januari 2021, Ahli DUN, Ahli Parlimen dan ahli majlis kerajaan tempatan di Pulau Pinang telah diberikan suatu taklimat mengenai reka bentuk sistemik dan perincian operasi TWOAS oleh Ketua Menteri YAB Chow, YB Chong Eng dan Prof Dr Wong Chin Huat.
16. Ketua Menteri YAB Chow menyatakan dalam taklimat itu, "Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja (TWOAS) merupakan inisiatif 3-dalam-1 yang dapat meningkatkan perwakilan wanita di DUN, adil bagi semua parti dan dapat mewujudkan DUN yang lebih dinamik. TWOAS ialah sistem demokratik yang akan mencerminkan keanggotaan politik terbaharu dalam dewan berdasarkan peratusan undi yang diperolehi parti politik masing-masing dalam pilihan raya."
17. Dari Disember 2020 hingga Oktober 2021, 21 forum dan perbincangan dalam pelbagai bahasa mengenai TWOAS telah diadakan oleh pelbagai pihak dan kumpulan masyarakat sivil yang melibatkan Ahli dipilih, aktivis wanita dan aktivis muda, aktivis pembaharuan pilihan raya, ahli perniagaan wanita dan wartawan.
18. TWOAS juga diperdebatkan dengan bersungguh-sungguh dalam media, muncul dalam 72 laporan berita, kajian semula dan perbincangan panel, yang merangkumi media cetak, siaran dan Internet, dan muncul dalam bahasa Inggeris (49), Melayu (12) dan Cina (11).

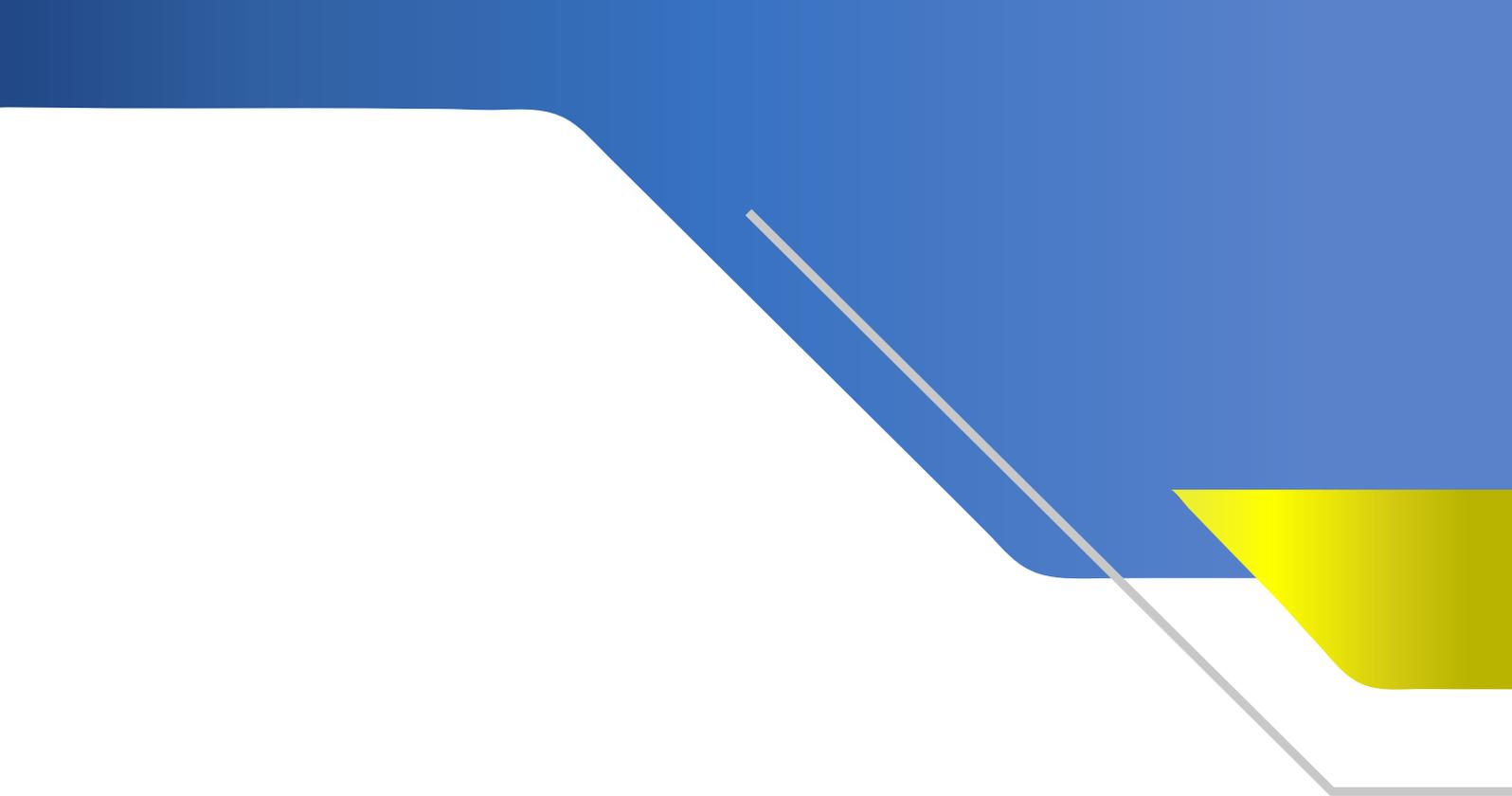
19. Dalam semua forum dan perbincangan awam, persoalan diajukan dan dijawab mengenai prinsip, operasi, daya maju, implikasi dan kemungkinan kesan yang tidak diingini daripada TWOAS.
20. Sesetengah maklum balas membantu untuk menambah baik reka bentuk TWOAS. Sebagai contoh, isu yang dibangkitkan oleh Ahli Parlimen Bukit Bendera, YB Wong Hon Wai, menyebabkan pemasukan mekanisme keluar, di mana selepas pengenalannya, suatu kajian semula mengenai TWOAS – kini mekanisme NCSM – harus dijalankan sebelum tamatnya Dewan Undangan Negeri (DUN) kedua.

Kertas Putih dan Undang-undang

21. Menjelang September 2021, Rang Undang-Undang Pindaan Perlembagaan (lihat Lampiran B) dan Rang Undang-Undang Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 (lihat Lampiran C) telah disediakan dan disemak oleh Prof Dr Wong Chin Huat dan Encik Wo Chang Xi, disokong oleh pandangan perundangan dari Tetuan Edmund Bon Tai Soon dan Amer Hamzah Arshad dari AmerBON Advocates yang mempertimbangkan isu yang dibangkitkan oleh pelbagai pihak.
22. Wakil TWOAS kini dikenali sebagai 'Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya' (NCSM) untuk dibezakan daripada ahli dipilih konvensional dan ahli dicalon/dilantik di Negeri Sabah, Terengganu dan Pahang.

Kesimpulan

23. Mengikuti amalan terbaik seluruh dunia, Kerajaan Negeri Pulau Pinang telah menerbitkan Kertas Putih ini sebelum membentangkan cadangan rang undang-undang di DUN Pulau Pinang supaya Ahli DUN dan orang ramai dapat mempelajari mekanisme NCSM secara terperinci.
24. Kerajaan Negeri Pulau Pinang berharap rang undang-undang tersebut akan diluluskan dengan sokongan rentas parti kerana ia bertujuan untuk memastikan minimum 30 peratus perwakilan wanita di DUN Pulau Pinang, dengan kerusi NCSM diuntukkan secara berkadar kepada semua parti berdasarkan bahagian undi mereka di Pilihan Raya Negeri akan datang.



Lampiran

Lampiran A: Pandangan Perundangan oleh AmerBON Advocates

LEGAL OPINION ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE PROPOSED TOP-UP WOMEN-ONLY ADDITIONAL SEATS (TWOAS) MECHANISM IN THE PENANG STATE LEGISLATIVE ASSEMBLY

We have been instructed to advise whether the Penang State Government's TWOAS initiative to be introduced in the Penang State Legislative Assembly (Penang SLA) is constitutional.

Despite Malaysia's accession to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in 1995 and 26 years after the Beijing Declaration and Platform for Action, none of the country's state legislative assemblies has achieved 30% women representation. In February 2018, the Concluding Observations (69th session, 19 February–9 March 2018, CEDAW/C/MYS/CO/3-5) of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee) recommended that the Malaysian Government expand the use of temporary special measures, including quota systems to accelerate gender equality in areas where women continue to be under-represented. The TWOAS mechanism is one such measure that aims to have women hold at least 30% of seats in the Penang SLA. It only applies when the total number of elected women representatives falls below 30%.

Design of the TWOAS mechanism

1. We note two draft Bills that are being considered for tabling at the Penang SLA: "Legislative Assembly of Penang (Supplementary Members) Bill 2021" (LAPSME 2021) and the "Constitution of the State of Penang (Amendment) Bill 2021" (CSPA 2021). The documents set out elements of the TWOAS mechanism and the attendant legal amendments required to implement it.
2. *How does the TWOAS mechanism work?* In summary, political parties contesting in Penang's state elections may submit a list of women nominees to be Non-Constituency Supplementary Members (NCSMs). The list identifies the nominees in order of the party's preference commencing with the first preference and ending with the last. After the elections, the Committee of Nomination and Oversight (CNO) will identify the number of NCSMs to be appointed and apply the quota formula in section 111 of the LAPSME 2021 to allocate the seats among the political parties. The allocation is proportional to the percentage of popular votes received by the respective parties. After that, the CNO will cause the list of NCSMs to be appointed be gazetted.
3. The Legislative Assemblies of Terengganu, Pahang and Sabah also have appointed or nominated members.

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H'ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

Terengganu

- 3.1 Section 5(2) of the Laws of the Constitution of Terengganu (First Part) (Amendment) Enactment 2003 introduced article XXVII(2) into the state's Constitution to allow for a non-Muslim and/or woman to be appointed to the Assembly by a motion supported by at least seven members of the Assembly and passed with a simple majority. The number of appointed members shall be no more than four. The appointments can only be made if there are no non-Muslims or women elected to the Assembly.

Pahang

- 3.2 Sections 2 and 3 of the Laws of the Constitution of Pahang (Second Part) (Amendment) Enactment 2020 amended article 18 and introduced article 18A of the Laws of the Constitution of Pahang to allow a maximum of five appointed members to the state's Assembly on a motion supported by at least seven members and passed with a simple majority.

Sabah

- 3.3 Under article 14(1)(c) of the Constitution of the State of Sabah, the Assembly shall consist of "such number of other members (hereinafter referred to as "nominated members"), not being more than six, as the Yang di-Pertua Negara may appoint".

Constitutionality of the TWOAS mechanism

4. We address the issue in two ways: (a) competency and (b) consistency. The questions are framed as follows:

Question 1 (competency):

Whether the Penang SLA is competent to enact the TWOAS mechanism?

Question 2 (consistency):

If the Penang SLA has the power and is competent, is the TWOAS mechanism discriminatory based on gender violating article 8(2) of the Federal Constitution?

Question 1: Whether the Penang SLA is competent to enact the TWOAS mechanism?

5. To legislate on the mechanism, the Penang State Government needs:

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H'ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

- 5.1 to amend the state's Constitution to provide that the Legislative Assembly shall also comprise NCSMs to ensure that women representation in the Assembly is not less than 30%; and,
 - 5.2 to enact a new law providing for NCSMs' qualifications and the procedural and operational matters to appoint them to the Assembly.
6. Two legal routes are available. First, under item 7 (Machinery of the State Government) in List II – State List of the Federal Constitution; and second, under article 77 of the Federal Constitution.

Item 7 (Machinery of the State Government) in List II – State List of the Federal Constitution

7. Heads or fields of legislative entries appearing in the legislative lists must be given their widest significance and cannot be curtailed save to the extent necessary to affect other legislative entries. None of the items in the lists should be read in a narrow and restricted sense but broadly to cover or extend to all cognate, subsidiary, ancillary or incidental matters which can fairly and reasonably be said to be comprehended in them (see **Fathul Bari bin Mat Jahya & Anor v. Majlis Agama Islam Negeri Sembilan & Ors [2012] 4 MLJ 281**).
8. Only the states are authorised to determine the composition and size of their legislatures. Parliament and the Federal Government cannot make such decisions. Under the State List, states are entitled to make laws to regulate their state machinery, including their legislatures' membership. As long as the provisions are not inconsistent with federal law or the mandatory provisions in the 8th Schedule to the Federal Constitution, states can change the composition of their assemblies (see also section 19 of the 8th Schedule).
9. In **Abdul Karim bin Abdul Ghani v. Legislative Assembly of Sabah [1988] 1 MLJ 171**, the Supreme Court decided that the subject of disqualification of a state assemblyperson was within the competency of the state legislature. Provisions of the 8th Schedule of the Constitution were relied on. The judge held that the issue regarding the tenure of seats of members of the Legislative Assembly was a state matter “clearly falling under Item 7 (machinery of State Government) of the State List in the Ninth Schedule to the Federal Constitution”.¹
10. The term “(t)he Machinery of Government” is also used as headings in the Constitutions of Johore (2nd Part), Negeri Sembilan (2nd Part) and Selangor (2nd Part), under which they

¹ At page 173 of the report.

set out the qualification and disqualification of their assemblypersons, and the composition of their legislatures.

Article 77 of the Federal Constitution

11. Should ambiguity be over item 7 of the State List, the Penang SLA can rely on its residual power under article 77 as an alternative option. The provision reads as follows:

The Legislature of a State shall have power to make laws with respect to any matter not enumerated in any of the Lists set out in the Ninth Schedule, not being a matter in respect of which Parliament has power to make laws.

12. Under the Federal List, and subject to the State List, Parliament may make laws regarding elections to both Parliament and state legislative assemblies and “all matters connected therewith”. We interpret the words “all matters connected therewith” to mean the procedure and process of the elections, such as operational issues. These fall under federal law providing the Election Commission with the powers to conduct elections under article 113 of the Federal Constitution. The TWOAS mechanism is not an “election” to the Penang SLA. The Election Commission’s intervention is not required. As such, there is no encroachment into Parliament’s power to make laws relating to elections.

Question 2: If the Penang SLA has the power and is competent, is the TWOAS mechanism discriminatory based on gender violating article 8(2) of the Federal Constitution?

13. Article 8(2) of the Federal Constitution provides that, unless expressly authorised by the Constitution, there shall be no discrimination against citizens on the ground only of gender in any law or the appointment to any office. Only women are qualified to be NCSMs (see section 7(c) of the LAPSME 2021). Men cannot be considered. At first blush, this position appears discriminatory of men and violative of article 8(2).
14. The word “gender” was added to article 8(2) by the Constitution (Amendment) (No. 2) Act 2001, which came into force on 28 September 2001. It was made to comply with Malaysia’s obligations under CEDAW. This was explained by the then Minister in the Prime Minister’s Department, Datuk Seri Utama Dr Rais Bin Yatim, during the second reading of the amendment Bill 1 August 2001 at page 76 of the Hansard:

Saya maklum tentang konvensyen tersebut dan Malaysia sebagai salah satu daripada anggota konvensyen CEDAW pada tahun 1995 memang akur kepada keputusan tersebut dan memasukkan perkataan “jantina” dalam

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H'ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

Perkara 8(2) ini adalah sedekat-dekat mungkin bagi kita memberi penjelasan dan kesempurnaan kepada tuntutan CEDAW itu.

15. But the amendment did not just prohibit gender discrimination – it went further. It is arguable that the amendment incorporated CEDAW principles into the Federal Constitution and, in turn, localised CEDAW as part of Malaysia’s domestic law that can be judicially enforced. The amendment allows the Malaysian courts to use CEDAW as an aid to interpretation. The landmark decision of **Noorfadilla bt Ahmad Saikin v. Chayed bin Basirun & Ors [2012] 1 MLJ 832** is a case in point. The High Court judge held that CEDAW could be used to interpret and expound on article 8(2), at page 843 of the report:

[28] ... in interpreting art 8(2) of the Federal Constitution, it is the court’s duty to take into account the government commitment and obligation at international level especially under an international convention, like CEDAW, to which Malaysia is a party. The court has no choice but to refer to CEDAW in clarifying the term ‘equality’ and gender discrimination under art 8(2) of the Federal Constitution.

16. Article 4(1) of CEDAW states that adopting “temporary special measures” aimed at accelerating *de facto* equality between men and women shall not be considered discrimination. Such measures must be discontinued when their objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved. The TWOAS mechanism is an example of a temporary special measure operationalised only to meet the 30% threshold of women representation. It is to be revised, retained or repealed depending on whether the equality of opportunity and treatment objectives have been achieved (see sections 2(2) and 19 of the LAPSME 2021).
17. The CEDAW Committee encourages the use of temporary special measures such as preferential treatment, quota systems, setting numerical goals and appointments to public positions – all meant to advance women’s integration into politics [see “General Recommendation No. 5: Temporary special measures” (1988), “General Recommendation No. 23: Political and public life” (1997) and “General Recommendation No. 25: Article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures)” (2004)].² Importantly, these measures are not considered to be discrimination against men. They are meant to achieve *de facto* or substantive equality for women with men and are not exceptions to the norm of non-discrimination.

² The CEDAW Committee welcomed measures similar to the TWOAS mechanism that have been implemented in Bangladesh (reserved seats) and Indonesia (party-list quotas).

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H'ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

18. Following CEDAW, Malaysia is obliged to eliminate discrimination against women. One way is to outlaw gender discrimination, and the amendment to article 8(2) has directly addressed that. A second way is to take positive steps such as implementing programmes to accelerate and improve the status of women in society. The state can remedy any unintended inequality through law and policy measures, to compensate for bias or other barriers faced in the pursuit of equality and create a level playing field for women. The intention is to eliminate unintended discrimination against women. Structural, social and cultural obstacles impeding the achievement of substantive equality need to be removed.³ All of such positive steps are protective of women's rights, and the state is sanctioned by item I in List III – Concurrent List of the Federal Constitution to enact them.
19. Being an instance of a positive or affirmative measure, the TWOAS mechanism to “top up” with women-only seats in the Penang SLA must be tested against the prohibition of gender discrimination in article 8(2). Considering the CEDAW Committee's interpretation of the Convention, a contextualised interpretation of article 8(2) consistent with CEDAW should be applied. The purpose of CEDAW must not be lost through a literal interpretation of the provision. A narrow reading of article 8(2) assumes that the prohibition of gender discrimination *simpliciter* satisfies Malaysia's obligations under CEDAW when it is not the case. CEDAW also calls for affirmative action to, among others, speed up the broadening of women participation in political life. To this end, biological, and socially and culturally constructed differences between men and women at times require non-identical treatment of women and men to address such differences [see “General Recommendation No. 25: Article 4, paragraph 1, of the Convention (temporary special measures)” (2004)]. One method is to implement a preferential system for women where seats are reserved for them. A broader reading of equality and non-discrimination will consider this measure integral to equality rights consistent with what the 2001 amendment to article 8(2) intended to achieve.
20. Colleen Sheppard, in her 1993 “Study Paper on Litigating the Relationship Between Equity and Equality” at pages 71–72, argued that affirmative action is integral to equality rights and not an exception to their protection:

Intimately related to viewing affirmative action provisions as expressions of, rather than exceptions to, equality is a willingness to acknowledge actual group-based patterns of inequality and social disadvantage in society. In other words, it is essential to adopt a contextualized understanding of inequality, rather than adhering to a formal notion that all individuals are equal once the

³ For an excellent exposition on the demands of CEDAW to achieve substantive equality for women, see Shanthi Dairiam, “Women's Right to Equality: The Promise of CEDAW” (2014).

law proclaims that discrimination is illegal. Affirmative action programs are designed to redress pervasive and systemic problems of group inequality.

Accordingly, it may be said that special measures, such as the TWOAS mechanism, are a manifestation of the right to equality, and the failure to implement them may constitute unfair discrimination against women.

21. The Supreme Court of India in **National Legal Services Authority v. Union of India and Others [2014] 3 MLJ 595** affirmed that equality is founded on two complementary principles: non-discrimination and reasonable differentiation. It also said as follows, at page 630 of the report:

88. ... Equality not only implies preventing discrimination (example, the protection of individuals against unfavourable treatment by introducing anti-discrimination laws), but goes beyond in remedying discrimination against groups suffering systematic discrimination in society. In concrete terms, it means embracing the notion of positive rights, affirmative action and reasonable accommodation.

22. The nett effect of the preceding discussion is that the term “discrimination” in article 8(2) has a nuanced meaning that bears greater scrutiny. On a “formal equality” approach to compare women and men on a “likes alike” and “unlikes unlike” basis, equality may not be achieved if the conditions are unequal even in the face of gender-neutral laws. Dairiam argues that the concept of formal equality is the reason we “still witness the persistence of discrimination against women and their inequality despite the existence of legal provisions prohibiting discrimination and guaranteeing equality”.⁴ If the TWOAS mechanism is viewed from a “substantive equality” approach that focuses on equality of outcomes or results, its overall impact is to have 18 additional women-only NCSMs whereas 40 others are male elected members. There is no discrimination against men as the 18 members are not equal to even half of the Penang SLA members (i.e., 58). But if one takes the limited perspective of only looking at the gender eligibility of the NCSMs (i.e., up to 18 members), then on this view, it may be asserted that men have been excluded due to their gender. We prefer to adopt a reading of “discrimination” in article 8(2) in a way that is consonant with CEDAW’s concept of substantive equality.
23. Article 8(1) and (2) must be read together. Their combined effect is not that the state cannot discriminate or pass unequal laws, but if it does so, the discrimination must be based on some reasonable grounds. Religion, race, descent, place of birth or gender alone

⁴ At page 21 of “Women’s Right to Equality: The Promise of CEDAW” (2014).

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H’ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

cannot be a reasonable ground for discrimination against citizens. Discrimination in article 8(2) must involve an element of “unfavourable bias” (see **Public Prosecutor v. Datuk Harun Bin Haji Idris & Ors [1976] 2 MLJ 116**). The TWOAS mechanism does not discriminate against men as the representation of men in the Penang SLA will continue to be assured and, in fact, constitute more than 50% of the Penang SLA membership. Men’s status as a group will not be compromised. Taken at its highest (i.e., where there are no women elected to the Penang SLA resulting in 18 NCSMs), the TWOAS mechanism only raises women representation to 30%. Taken at its lowest, and where there are 12 or more women elected to the Penang SLA, there will be no NCSMs. Thus, the measure does not deny men equality but raises the number of women representatives to bring about their equality as a group progressively, on par with men.⁵ In short, there is no unfavourable bias for women and against men.

24. In summary, we are of the view that:

- 24.1 Malaysia is obliged by CEDAW to eliminate gender discrimination and take positive steps to improve the status of women towards achieving gender equality.
- 24.2 CEDAW has been domesticated by article 8(2) of the Federal Constitution.
- 24.3 Article 8(2) must be read consistently with the purposes, principles and jurisprudence of CEDAW. CEDAW aids the interpretation of article 8(2).
- 24.4 Temporary special measures such as preferential treatment, among others, to enhance women’s participation in political life are not considered discrimination against men.
- 24.5 In interpreting discrimination in article 8(2), a broad view of equality is adopted. Affirmative action to increase women participation is an expression of equality and not an exception to it.
- 24.6 Article 8(2) intends to prohibit gender discrimination towards achieving gender equality. Laws and actions that have an unfavourable bias are targeted as prohibited discrimination. Based on substantive equality, positive measures for equality acceleration of one gender are efforts to eradicate, alleviate or mitigate discrimination against them. They are not to be interpreted as an unfavourable bias for women, and more so when women as a group are the “weaker” segment of the population in that, they have yet to reach equal status with men.

⁵ In preparing this opinion, we corresponded with two experts on CEDAW namely, Shanthi Dairiam and Honey Tan, to discuss issues surrounding article 8(2) and CEDAW. We acknowledge their contributions to our opinion here.

24.7 In any event, even if the TWOAS mechanism is implemented with all 18 women NCSMs in the Penang SLA, men will still have majority coverage in the Assembly.

We trust the above has been of assistance. Do not hesitate to contact us if you have any queries.

Dated this 29 October 2021



Edmund Bon Tai Soon || Amer Hamzah Arshad

HEADS OF CHAMBERS

Amer Hamzah bin Arshad
Edmund Bon Tai Soon

ADVOCATES

New Sin Yew
Joshua Tay H'ng Foong
Hoe Sue Lu

Michael Cheah Ern Tien
Chin Yuen Xin

PUPILS-IN-CHAMBERS

Lee Yee Woei
Sri Shazliza Sharmie binti
Mohd Sohaimi
Jacqueline Hannah Albert

TREASURERS

Norhayati binti Jamari
Jenny Goh Siew Yin

Lampiran B:
Rang Undang-Undang
Perlembagaan Negeri Pulau
Pinang (Pindaan) 2021



RANG UNDANG-UNDANG

bernama

Suatu Enakmen untuk meminda Perlembagaan Negeri Pulau Pinang untuk memperuntukkan keanggotaan baharu Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang.

[]

DIPERBUAT oleh Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang seperti yang berikut:

Tajuk ringkas

1. Enakmen ini bolehlah dinamakan Rang Undang-undang Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021.

Permulaan kuat kuasa dan kajian semula

2. (1) Enakmen ini hendaklah mula berkuat kuasa pada tarikh yang ditetapkan oleh Yang di-Pertua Negeri, melalui pemberitahuan dalam Warta.

(2) Enakmen ini, dan pindaan yang diperbuat terhadap Perlembagaan Negeri Pulau Pinang oleh Enakmen ini, hendaklah disemak semula pada tahun ketiga Dewan Undangan kedua yang dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa dan Dewan Undangan hendaklah membuat ketetapan sama ada Enakmen ini, dan pindaan yang diperbuat terhadap Perlembagaan Negeri Pulau Pinang oleh Enakmen ini, hendaklah dikekalkan, disemak atau dimansuhkan.

(3) Dewan Undangan hendaklah, dalam tempoh masa dua belas (12) bulan sebelum kajian semula dan ketetapan yang dikehendaki di bawah subseksyen (2), memulakan dan menjalankan kajian bebas mengenai kesan dan keberkesanan Enakmen ini dan kajian tersebut hendaklah dibentangkan di hadapan Dewan Undangan sebelum kajian semula di bawah subseksyen (2) bermula.

(4) Sekiranya Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa terbubar –

- (a) sebelum Dewan Undangan memulakan kajian bebas;
- (b) selepas kajian bebas dimulakan tetapi belum dibentangkan di hadapan Dewan Undangan; atau
- (c) sebelum Dewan Undangan membuat ketetapan mengenai pengekalan, penyemakan atau pemansuhan Enakmen ini, dan pindaan yang diperbuat terhadap Perlembagaan Negeri Pulau Pinang oleh Enakmen ini,

Dewan Undangan berikutnya hendaklah, dalam tempoh dua belas (12) bulan sejak bermesyuarat buat pertama kali selepas suatu Pilihan Raya Negeri memulakan kajian tersebut, menyebabkan kajian tersebut dibentangkan di hadapan Dewan Undangan atau menjalankan ketetapan, yang mana saja terpakai.

Pindaan Perkara 11

3. Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dimansuhkan dan Perkara berikut menggantikannya:

“Keanggotaan Dewan Undangan

11. (1) Dewan Undangan hendaklah terdiri daripada –

- (a) empat puluh (40) ahli dipilih, yang dipilih mengikut peruntukan Perlembagaan Persekutuan; dan
- (b) ahli lain yang tidak melebihi lapan belas (18) orang, yang hendaklah dikenali sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya, yang dilantik melalui kuat kuasa undang-undang dan Dewan Undangan boleh menetapkan kaedah dan kriteria pelantikan tersebut, untuk memastikan perwakilan wanita dalam Dewan Undangan tidak kurang daripada tiga puluh (30) peratus.

(2) Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya tidaklah boleh –

- (a) dilantik sebagai Ketua Menteri atau ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan; dan
- (b) dilantik untuk memegang jawatan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya bagi tempoh berturut-turut.”

Pindaan Perkara 19

4. Perkara 19 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dipinda:

- (a) dengan memasukkan sebaik selepas perkataan "Kekosongan luar jangka" dalam fasal (5) perkataan "mana-mana ahli dipilih";
- (b) dengan memasukkan sebaik selepas fasal (5) fasal (6) baharu berikut:

“(6) Dewan Undangan boleh melalui undang-undang memperuntukkan –

- (a) kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dalam keadaan selain daripada yang ditetapkan dalam Perlembagaan ini; dan
- (b) pengisian kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya di mana kekosongan tersebut disebabkan selain daripada pembubaran Dewan Undangan. ”

Keanggotaan Dewan Undangan yang sedia ada sebelum pembubaran

5. Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang, seperti yang dipinda oleh seksyen 3 Enakmen ini, tidaklah boleh menjejaskan keanggotaan Dewan Undangan atau apa-apa pilihan ke Dewan Undangan sehingga pembubaran Dewan Undangan yang berlaku pada atau selepas tarikh Enakmen ini mula berkuatkuasa.

HURAIAN

Enakmen Perlembagaan Negeri Pulau Pinang (Pindaan) 2021 yang dicadangkan meminda Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dengan tujuan untuk memperuntukkan ‘Kerusi Tambahan untuk Wanita Sahaja’ (TWOAS) melalui suatu sistem ahli tambahan. Enakmen yang dicadangkan merupakan inisiatif Kerajaan Negeri Pulau Pinang untuk memastikan minimum tiga puluh (30) peratus perwakilan wanita di Dewan Undangan Negeri, sebagai langkah khas sementara untuk mempercepat kesaksamaan bagi wanita dalam kehidupan politik dan awam sejajar dengan Konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995, dan Matlamat Pembangunan Mampan, dan ke arah pencapaian Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang. Inisiatif yang disebut di atas dilaksanakan melalui sistem kerusi tambahan tanpa melanggar Perkara 117 Perlembagaan Persekutuan. Enakmen yang dicadangkan melalui kuat kuasa undang-undang melantik maksimum lapan belas (18) Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya, bergantung pada jumlah ahli dipilih wanita ke Dewan Undangan dalam Pilihan Raya Negeri, untuk mencapai matlamat yang disebut di atas. Enakmen yang dicadangkan juga memberi Dewan Undangan kuasa untuk menetapkan kaedah dan kriteria pemilihan dan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

Fasal 1 menyatakan tajuk ringkas Enakmen yang dicadangkan.

Fasal 2 mengadakan peruntukan bagi permulaan kuat kuasa dan kajian semula Enakmen yang dicadangkan. Fasal ini mencerminkan dasar yang dilaksanakan melalui Enakmen yang dicadangkan ini, yang diniatkan untuk bersifat sementara dan akan disemak semula oleh Dewan Undangan pada tahun ketiga Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuatkuasa. Subfasal (2) juga menghendaki Dewan Undangan, pada akhir kajian semula, untuk membuat ketetapan sama ada Enakmen yang dicadangkan ini, dan pindaan yang diperbuat terhadap Perlembagaan Negeri Pulau Pinang oleh Enakmen yang dicadangkan ini, hendaklah dikekalkan, disemak atau dimansuhkan. Subfasal (3) menghendaki Dewan Undangan untuk memulakan dan menjalankan kajian bebas sebelum kajian semula yang dikehendaki di bawah subfasal (2) dan menyebabkan kajian tersebut dibentangkan di hadapan Dewan Undangan. Subfasal (4) mengadakan peruntukan bagi langkah untuk diambil jika Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuatkuasa terbuang sebelum Dewan Undangan menyelesaikan proses kajian semula dan membuat ketetapan tentang pengekalan, penyemakan atau pemansuhan Enakmen yang dicadangkan ini.

Fasal 3 memansuhkan Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dan menggantikannya dengan Perkara 11 baharu. Subfasal (1) mengadakan peruntukan bagi keanggotaan Dewan Undangan, yang hendaklah terdiri daripada empat puluh (40) ahli dipilih dan tidak melebihi lapan belas (18) Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Tujuan melantik Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya melalui kuat kuasa undang-undang adalah untuk memastikan bahawa perwakilan wanita di Dewan Undangan tidak kurang daripada tiga puluh (30) peratus. Dewan Undangan diberi kuasa untuk menetapkan kaedah dan kriteria pelantikan tersebut. Subfasal (2) mengenakan batasan bagi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya untuk dilantik sebagai Ketua Menteri atau ahli Majlis Mesyuarat Kerajaan, dan memegang jawatan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya bagi tempoh berturut-turut.

Fasal 4 seterusnya meminda Perkara 19 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dengan memasukkan perkataan "mana-mana ahli dipilih" sebaik selepas perkataan "Kekosongan luar jangka" dalam fasal (5) Perkara 19, dan memasukkan suatu fasal (6) baharu ke dalam Perlembagaan. Fasal (5) Perkara 19 yang dipinda berkaitan dengan kekosongan luar jangka ahli dipilih. Fasal (6) baharu Perkara 19 yang dicadangkan memberi Dewan Undangan kuasa untuk membuat undang-undang mengenai kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dalam keadaan selain daripada yang ditetapkan dalam Perlembagaan ini, dan pengisian kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya di mana kekosongan tersebut disebabkan selain daripada pembubaran Dewan Undangan.

Fasal 5 mengadakan peruntukan bagi permulaan kuat kuasa Enakmen yang dicadangkan ini tidaklah boleh menjejaskan keanggotaan Dewan Undangan yang sedia ada atau apa-apa pilihan ke Dewan Undangan yang sedia ada sehingga pembubaran Dewan Undangan yang berlaku pada atau selepas tarikh Enakmen ini mula berkuatkuasa.

IMPLIKASI KEWANGAN

Rang Undang-undang ini akan melibatkan Kerajaan dalam perbelanjaan kewangan tambahan yang jumlahnya tidak dapat dipastikan pada masa ini.

Lampiran C:
Rang Undang-Undang Dewan
Undangan Pulau Pinang
(Ahli Tambahan) 2021



RANG UNDANG-UNDANG DEWAN UNDANGAN PULAU PINANG
(AHLI TAMBAHAN) 2021

SUSUNAN FASAL

BAHAGIAN I

PERMULAAN

Fasal

1. Tajuk ringkas
2. Permulaan kuat kuasa
3. Tafsiran

BAHAGIAN II

JAWATANKUASA PENCALONAN DAN PENGAWASAN

4. Penubuhan dan pembentukan Jawatankuasa
5. Fungsi, tugas dan kuasa Jawatankuasa

BAHAGIAN III

AHLI TAMBAHAN BUKAN KAWASAN PILIHAN RAYA

6. Tujuan melantik Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya
7. Kelayakan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya
8. Senarai calon
9. Sesi pembentangan awam
10. Jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya
11. Penguntukan kerusi
12. Pemilihan calon
13. Penyiaran dalam Warta dan pelantikan ahli

Fasal

14. Kekosongan kerusi
15. Pengisian kekosongan
16. Penggabungan, pembubaran dan perpecahan parti atau gabungan

BAHAGIAN IV

HAK DAN PENILAIAN

17. Hak, keistimewaan, kuasa dan saraan
18. Laporan
19. Kajian semula

RANG UNDANG-UNDANG

bernama

Suatu Enakmen untuk mengadakan peruntukan bagi kaedah dan kriteria pemilihan dan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang dan untuk mengadakan peruntukan bagi perkara yang bersampingan dengannya.

[]

BAHAWASANYA Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang telah dipinda untuk membolehkan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya melalui kuat kuasa undang-undang;

DAN BAHAWASANYA tujuan melantik Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya adalah untuk memastikan perwakilan wanita minimum tiga puluh (30) peratus di Dewan Undangan Negeri, sebagai langkah khas sementara untuk mempercepat kesaksamaan bagi kaum wanita dalam kehidupan politik dan awam untuk melaksanakan Konvensyen Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), mengikut Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995 dan Matlamat Pembangunan Mampan Pertubuhan Bangsa-Bangsa, dan ke arah pencapaian Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang.

DAN BAHAWASANYA Dewan Undangan, menurut peruntukan baharu Fasal (1)(b) Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang, diberi kuasa untuk menetapkan kaedah dan kriteria pemilihan dan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang;

DAN BAHAWASANYA Dewan Undangan berniat untuk menjelaskan bahawa peruntukan untuk Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya tidak berkaitan dengan perkara-perkara mengenai pilihan ke Dewan Undangan Negeri yang merupakan perkara yang disebut dalam Senarai Persekutuan di bawah butiran 6(a) Senarai I dalam Jadual Kesembilan Perlembagaan Persekutuan;

SEKARANG, OLEH ITU, DIPERBUAT oleh Badan Perundangan Negeri Pulau Pinang seperti yang berikut:

BAHAGIAN I

PERMULAAN

Tajuk ringkas

1. Enakmen ini bolehlah dinamakan Enakmen Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021.

Permulaan kuat kuasa

2. (1) Enakmen ini hendaklah mula berkuat kuasa di Negeri Pulau Pinang pada tarikh yang ditetapkan oleh Pihak Berkuasa Negeri melalui pemberitahuan dalam *Warta*.

(2) Enakmen ini, bersama dengan Perkara 11 Perlembagaan, hendaklah disemak semula pada tahun ketiga Dewan Undangan kedua yang dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa mengikut seksyen 19.

Tafsiran

3. Dalam Enakmen ini, melainkan jika konteks menghendaki makna yang lain –

“Gabungan” ertinya suatu parti politik berdaftar yang terdiri daripada dua (2) atau lebih parti komponen individu berdaftar;

“Jawatankuasa” ertinya Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan yang ditubuhkan di bawah seksyen 4 dan mempunyai fungsi, tugas dan kuasa yang diperuntukkan di bawah seksyen 5;

“kawasan pilihan raya” ertinya kawasan Pilihan Raya Negeri di Negeri Pulau Pinang;

“Perlembagaan” ertinya Perlembagaan Negeri Pulau Pinang;

“Dewan Undangan” ertinya Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang;

“senarai” atau “senarai calon” ertinya senarai yang dikemukakan oleh parti politik kepada Jawatankuasa di bawah seksyen 8;

“Calon” ertinya seorang yang dinamakan dalam senarai calon oleh parti politik;

“Parti”, “parti politik” atau “parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri” ertinya parti politik berdaftar yang telah mencalonkan sekurang-kurangnya satu (1) calon dalam Pilihan Raya Negeri;

“Pilihan Raya Negeri” ertinya pilihan raya ahli Dewan Undangan yang dijalankan di bawah Akta Pilihan Raya 1958 (Akta 19) di mana writ pilihan raya dikeluarkan di semua kawasan Pilihan Raya Negeri; dan

“Yang di-Pertua” ertinya Yang di-Pertua Dewan Undangan.

BAHAGIAN II

JAWATANKUASA PENCALONAN DAN PENGAWASAN

Penubuhan dan pembentukan Jawatankuasa

4. (1) Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan ditubuhkan dan hendaklah terdiri daripada ahli-ahli berikut yang dilantik oleh Ketua Menteri:
 - (a) seorang (1) Hakim Mahkamah Tinggi yang telah bersara atau Yang di-Pertua Dewan Undangan yang telah bersara, yang hendaklah menjadi Pengerusi;
 - (b) seorang (1) ahli kanan Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang, yang hendaklah menjadi Setiausaha;
 - (c) seorang (1) pegawai dari Pejabat Setiausaha Negeri; dan
 - (d) empat (4) orang lain dari masyarakat sivil atau akademik, yang telah mengusahakan kesaksamaan gender dan memperkasa kaum wanita.
- (2) Jawatankuasa tidaklah boleh terdiri daripada mana-mana orang yang memegang keahlian aktif dalam apa-apa parti politik.
- (3) Keanggotaan tidaklah boleh melebihi lima (5) ahli daripada satu (1) jantina.
- (4) Ahli Jawatankuasa yang dilantik di bawah subseksyen (1)(a) dan (d) hendaklah memegang jawatan selama tempoh masa tiga (3) tahun dan layak untuk dilantik semula tetapi ahli tidaklah boleh memegang jawatan lebih daripada dua (2) penggal.
- (5) Pelantikan ahli Jawatankuasa dan tempoh pelantikan hendaklah disiarkan dalam *Warta*.

Fungsi, tugas dan kuasa Jawatankuasa

5. (1) Fungsi dan tugas Jawatankuasa adalah –
- (a) untuk menerima dan mengesahkan senarai calon bagi kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang dikemukakan oleh parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri;
 - (b) untuk menganjurkan sesi pembentangan awam dan acara lain sebelum hari undi Pilihan Raya Negeri untuk memperkenalkan semua calon yang layak untuk kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya kepada orang ramai;
 - (c) untuk mengenal pasti jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik selepas Pilihan Raya Negeri;
 - (d) untuk mengenal pasti senarai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik dan menyebabkan senarai pelantikan tersebut diwartakan;
 - (e) untuk mengenal pasti, apabila kerusi untuk Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dikosongkan, calon seterusnya yang ada daripada senarai yang sama yang dikemukakan di bawah subseksyen (a) dan menyebabkan senarai pelantikan tersebut diwartakan;
 - (f) untuk menyediakan laporan mengenai proses pemilihan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya selepas setiap Pilihan Raya Negeri dan kajian tahunan mengenai prestasi Dewan Undangan selepas pengenalan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya; dan
 - (g) untuk melaksanakan semua fungsi lain yang diperlukan bagi maksud Enakmen ini.
- (2) Jawatankuasa ini hendaklah mempunyai semua kuasa sebagaimana yang perlu bagi, atau berkaitan dengan, atau secara munasabah bersampingan dengan pelaksanaan fungsinya di bawah Enakmen ini.
- (3) Jawatankuasa boleh menubuhkan mana-mana sekretariat yang didapatinya sesuai untuk membantu pelaksanaan fungsinya dan melantik mana-mana pegawai kerajaan negeri sebagai sekretariat.

BAHAGIAN III

AHLI TAMBAHAN BUKAN KAWASAN PILIHAN RAYA

Tujuan melantik Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya

6. Tujuan melantik Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dengan cara yang ditetapkan oleh Enakmen ini adalah –
- (a) untuk memastikan perwakilan wanita di Dewan Undangan tidak kurang daripada tiga puluh (30) peratus;
 - (b) untuk memperuntukkan perwakilan bersandarkan isu di seluruh negeri, melengkapinya perwakilan bersandarkan kawasan pilihan raya oleh ahli dipilih, mengenai kesaksamaan gender, keluarga dan semua perkara lain mengenai kesejahteraan Rakyat dan Negeri Pulau Pinang; dan
 - (c) untuk memastikan kepelbagaian dan keterangkuman antara Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya melalui penguntukan kerusi secara berkadar kepada parti politik yang bertanding berdasarkan undinya yang diterima dalam Pilihan Raya Negeri dan penguntukan kuota untuk kaum muda, orang kurang upaya, dan ibu tunggal dalam senarai.

Kelayakan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya

7. Setiap warganegara yang –
- (a) berkelayakan untuk menjadi seorang ahli Dewan Undangan di bawah Perkara 12 Perlembagaan;
 - (b) tidak hilang kelayakan untuk menjadi seorang ahli Dewan Undangan di bawah Perkara 13 Perlembagaan;
 - (c) merupakan seorang wanita;
 - (d) belum dilantik untuk memegang jawatan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dalam Dewan Undangan yang sebaik lalu; dan

- (e) telah menyelesaikan latihan pemekaan gender oleh Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang; berkelayakan untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

Senarai calon

- 8. (1) Tertakluk kepada subseksyen (2), apa-apa parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri boleh mengemukakan senarai calon kepada Jawatankuasa untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dalam satu (1) hari selepas berakhirnya pencalonan untuk Pilihan Raya Negeri, mengikut masa dan cara yang ditetapkan oleh Jawatankuasa.
- (2) Dua (2) atau lebih parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri boleh memilih untuk mengemukakan senarai calon yang sama kepada Jawatankuasa calon untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Dengan syarat bahawa, parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri di bawah satu gabungan atau simbol parti yang sama, hendaklah mengemukakan hanya satu (1) senarai calon yang sama dan dilarang mengemukakan senarai berasingan berdasarkan setiap parti komponen.
- (3) Senarai calon yang dikemukakan oleh parti politik tidaklah boleh melebihi lapan belas (18) orang.
- (4) Senarai calon hendaklah –
 - (a) menyenaraikan calon mengikut tertib keutamaan parti, bermula dengan keutamaan pertama dan berakhir dengan keutamaan yang terakhir;
 - (b) mengenal pasti ‘calon kepelbagaian’ yang dikehendaki di bawah subseksyen (7), dengan dokumen sokongan, yang boleh ditetapkan oleh Jawatankuasa;
 - (c) mengenal pasti parti komponen calon, jika dua (2) atau lebih parti mengemukakan senarai yang sama;
 - (d) menyatakan maklumat hubungan setiap calon;

- (e) mengandungi perisytiharan yang dibuat oleh pemimpin parti politik berserta dengan dokumen sokongan yang berkaitan, jika ada, yang menyatakan –
 - (i) setiap calon layak dilantik; dan
 - (ii) jika parti atau gabungan mengemukakan senarai yang sama, nama setiap parti komponen;

dan

- (f) dalam borang yang ditetapkan oleh Jawatankuasa.

(5) Senarai calon suatu parti politik hendaklah berkuat kuasa berhubung dengan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya sebaik selepas Pilihan Raya Negeri dan dalam apa-apa kekosongan yang berlaku dalam kalangan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya selepas Pilihan Raya Negeri dan sebelum Pilihan Raya Negeri berikutnya .

(6) Senarai calon sebuah parti politik tidaklah termasuk seorang –

- (a) yang telah dimasukkan dalam senarai calon lain yang dikemukakan di bawah subseksyen (1);
- (b) yang merupakan atau pernah dipilih sebagai Ahli Parlimen;
- (c) yang merupakan atau pernah dipilih sebagai ahli Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang atau Negeri-negeri lain di Malaysia;
- (d) yang dicalonkan sebagai calon ahli Dewan Rakyat, atau ahli Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang atau Negeri-negeri lain di Malaysia, jika Pilihan Raya Umum diadakan bersama dengan Pilihan Raya Negeri Pulau Pinang; atau
- (e) yang merupakan atau pernah dilantik sebagai ahli Dewan Undangan Negeri selain daripada Negeri Pulau Pinang.

- (7) Senarai calon sebuah parti politik hendaklah sekurang-kurangnya mempunyai –
- (a) satu (1) 'calon kepelbagaian' antara dua (2) calon pertama;
 - (b) dua (2) 'calon kepelbagaian' antara lima (5) calon pertama; dan
 - (c) satu pertiga ($1/3$) daripada semua calon yang dikemukakan ialah 'calon kepelbagaian'.
- (8) Dalam subseksyen (7), 'calon kepelbagaian' ertinya seorang calon yang --
- (a) pada usia tiga puluh (30) tahun atau ke bawah pada hari undi Pilihan Raya Negeri;
 - (b) orang kurang upaya; atau
 - (c) ibu tunggal.
- (9) Senarai calon yang melanggar sekatan dan syarat yang ditetapkan dalam subseksyen (6) dan (7) hendaklah setakat pelanggaran tersebut dipotong.
- (10) Jawatankuasa hendaklah menyemak semula kelayakan calon dan senarai, dan, seberapa cepat yang dapat dilaksanakan selepas penutupan pengemukaan mengikut subseksyen(1), mengesahkan calon yang berkelayakan dalam semua senarai yang memenuhisyarat.
- (11) Jawatankuasa hendaklah menyiarkan semua calon yang berkelayakan dalam semua senarai yang memenuhi syarat seberapa cepat yang dapat dilaksanakan selepas pengesahan dibuat di bawah subseksyen (10) di tidak kurang daripada satu (1) tempat di setiap kawasan pilihan raya dan di tapak webnya.

Sesi pembentangan awam

9. Jawatankuasa hendaklah menganjurkan sesi pembentangan awam untuk memperkenalkan calon yang berkelayakan kepada orang ramai sekurang-kurangnya tiga (3) hari sebelum hari undi Pilihan Raya Negeri, dan boleh menganjurkan apa-apa acara lain untuk membuat publisiti semua calon yang berkelayakan dalam semua senarai yang memenuhi syarat.

Jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya

10. (1) Jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik hendaklah dipastikan mengikut formula –

Jika A sama dengan	maka B hendaklah menjadi
0	18
1	16
2	15
3	13
4	12
5	10
6	9
7	8
8	6
9	5
10	3
11	2
12 dan lebih	0

di mana A ialah jumlah ahli wanita yang dipilih ke Dewan Undangan, dan B ialah jumlah keseluruhan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik ke Dewan Undangan.

(2) Jawatankuasa hendaklah memastikan jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik sebaik selepas Suruhanjaya Pilihan Raya secara rasmi mengumumkan keputusan Pilihan Raya Negeri.

Penguntukan kerusi

11. (1) Dalam seksyen ini –

“senarai” ertinya senarai calon yang berkelayakan yang dikemukakan oleh parti politik kepada Jawatankuasa mengikut seksyen 8;

“ahli” ertinya Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya; dan

“parti” ertinya sebuah parti politik yang telah mengemukakan senarai calon yang berkelayakan kepada Jawatankuasa mengikut seksyen 8.

(2) Penguntukan kerusi antara parti adalah ditentukan melalui Kuota Hare, menggunakan kaedah baki yang terbesar, seperti yang diperuntukkan oleh seksyen ini.

(3) Tertakluk kepada seksyen ini, bagi setiap kuota penuh yang diterima oleh parti, seorang calon daripada senarai parti tersebut akan dilantik sebagai seorang ahli.

(4) FBagi maksud subseksyen (3),

(a) “kuota” adalah dikira seperti berikut –

$$Q = \frac{V_t}{N_t}$$

Q mewakili kuota Hare (dengan mana-mana bahagian nombor yang dihasilkan daripada pengiraan yang merupakan pecahan tidak diendahkan);

V_t mewakili jumlah undi yang diterima oleh semua parti dalam Pilihan Raya Negeri; dan

N_t mewakili jumlah ahli yang akan dilantik yang dipastikan mengikut seksyen 10;

dan

(b) “kuota penuh” setiap parti adalah dikira seperti berikut –

$$N_p = \frac{V_p}{Q}$$

- N_p mewakili kuota yang diterima oleh parti, di mana angka sebelum titik perpuluhan ialah "kuota penuh" manakala angka selepas titik perpuluhan disebut "baki";
- V_p mewakili jumlah undi yang diterima oleh parti dalam Pilihan Raya Negeri; dan
- Q mewakili Kuota Hare;

Pecahan perpuluhan kuota yang diterima oleh parti hendaklah dibundarkan kepada tempat perpuluhan keempat.

- (5) Jawatankuasa hendaklah terlebih dahulu memastikan, daripada keputusan Pilihan Raya Negeri yang diumumkan secara rasmi oleh Suruhanjaya Pilihan Raya, jumlah undi yang diterima oleh setiap parti dan oleh semua parti dalam Pilihan Raya Negeri dan kemudian menyelesaikan pengiraan kuota mengikut subseksyen (4).
- (6) Sekiranya, selepas pengiraan di bawah subseksyen (5) selesai –
- (a) jumlah ahli yang akan dilantik oleh sebab subseksyen (3) kurang daripada jumlah ahli yang akan dilantik yang dipastikan di bawah seksyen 10; atau
- (b) tidak ada ahli yang boleh dilantik dengan memakai kuota penuh, bilangan baki ahli yang akan dilantik antara parti akan ditentukan dengan memakai formula baki yang terbesar seperti yang diperuntukkan dalam subseksyen (7).

- (7) Tertakluk kepada subseksyen (8) dan (9), formula baki yang terbesar akan dipakai seperti berikut –
- (a) senarai dengan bilangan baki yang terbesar adalah ditentukan daripada senarai yang mempunyai apa-apa baki;
 - (b) bagi senarai yang mempunyai baki yang terbesar seperti yang ditentukan di bawah subseksyen (a), seorang calon daripada senarai itu akan dilantik sebagai seorang ahli;
 - (c) proses tersebut akan diteruskan dengan baki seperti yang diperuntukkan dalam subseksyen (a) dan (b) sehingga semua kerusi baki diuntukkan.
- (8) Jika kerusi yang diuntukkan kepada parti mengikut subseksyen (3) dan (6) melebihi jumlah calon di kerusinya, parti tersebut hendaklah hanya menerima jumlah kerusi yang sama dengan jumlah calonnya. Kerusi yang belum diisi hendaklah diserahkan kepada parti lain mengikut subseksyen (7).
- (9) Sekiranya didapati bahawa –
- (a) dua (2) atau lebih senarai mempunyai angka baki yang terbesar; dan
 - (b) jumlah senarai tersebut melebihi jumlah baki ahli yang diuntukkan,
- Jawatankuasa hendaklah menentukan hasilnya dengan mencabut undi.

Pemilihan calon

12. (1) Selepas menyelesaikan penentuan yang ditetapkan dalam seksyen 11, Jawatankuasa hendaklah menentukan calon mana yang namanya terdapat dalam senarai berhak untuk dilantik.

(2) Jawatankuasa hendaklah memilih calon yang terdapat dalam senarai setiap parti politik, dimulai dengan calon pertama dalam senarai dan berakhir dengan calon yang menduduki tempat paling rendah, yang sama dengan jumlah kerusi parti itu berhak diuntukkan.

Penyiaran dalam Warta dan pelantikan ahli

13. (1) Jawatankuasa hendaklah serta-merta selepas selesai pemilihan di bawah seksyen 12 menyebabkan nama calon yang berhak untuk dilantik sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya, bersama dengan suatu kenyataan yang menjelaskan pengiraan yang diselesaikan di bawah seksyen 10 dan 11, untuk disiarkan dalam Warta.

(2) Tertakluk kepada mengangkat dan menandatangani sumpah sebagaimana yang dikehendaki di bawah Perkara 21 Perlembagaan, Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya disifatkan dilantik apabila namanya disiarkan dalam Warta di bawah subseksyen (1).

Kekosongan kerusi

14. (1) Selain daripada keadaan yang ditetapkan dalam Perlembagaan, kerusi untuk Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya hendaklah diisytiharkan kosong oleh Yang di-Pertua jika Yang di-Pertua telah diberitahu –

- (a) oleh parti yang mencalonkan ahli tersebut bahawa dia tidak mewakili parti itu lagi untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya;
- (b) bahawa Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya telah dicalonkan sebagai calon untuk menjadi ahli Dewan Rakyat atau ahli Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang atau Negeri-negeri lain di Malaysia; atau
- (c) bahawa Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya telah dipilih atau dilantik untuk menjadi ahli Parlimen atau ahli Dewan Undangan Negeri selain Negeri Pulau Pinang.

(2) Jika Yang di-Pertua berpuas hati bahawa kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya telah menjadi kosong oleh sebab keadaan yang ditetapkan dalam Perlembagaan dan di bawah subseksyen (1), Yang di-Pertua hendaklah, tanpa kelengahan, memberitahu Jawatankuasa tentang kekosongan tersebut.

Pengisian kekosongan

15. (1) Selepas menerima pemberitahuan yang dikeluarkan oleh Yang di-Pertua di bawah subseksyen 14(2), Jawatankuasa hendaklah, tanpa kelengahan, mengenal pasti nama calon yang ada berikutnya dalam senarai calon yang sama di mana kekosongan kerusi ahli tersebut timbul mengikut tatacara yang ditetapkan dalam seksyen 12 dan menyebabkannya disiarkan dalam Warta.

(2) Jika suatu parti politik tidak mempunyai calon yang ada berikutnya untuk mengisi kekosongan, kekosongan tersebut tidaklah boleh diisi oleh parti politik tersebut atau apa-apa parti politik lain.

(3) Apabila subseksyen (2) terpakai, Jawatankuasa hendaklah memberitahu Yang di-Pertua bahawa kekosongan tersebut tidak dapat diisi.

Penggabungan, pembubaran dan perpecahan parti atau gabungan

16. (1) Jika dua (2) atau lebih parti, yang telah mengemukakan suatu senarai secara berasingan, bergabung menjadi satu parti politik atau gabungan, penggabungan tersebut tidaklah boleh menjejaskan jawatan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang telah dilantik di bawah senarai parti itu, jika ada, dan senarai parti tersebut hendaklah berkuat kuasa dan mempunyai kuat kuasa seolah-olah dipisahkan.

(2) Jika suatu parti, yang telah mengemukakan senarai, terhenti wujud, senarai calon yang dikemukakan oleh parti tersebut hendaklah terhenti mempunyai kuat kuasa dan mana-mana Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang telah dilantik di bawah senarai itu, jika ada, hendaklah tetap memegang jawatan sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

(3) Jika salah satu parti komponen dari suatu gabungan yang mengemukakan senarai terhenti menjadi anggota gabungan tersebut, gabungan boleh memilih untuk –

- (a) memberitahu Yang di-Pertua bahawa Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang merupakan ahli parti komponen itu, jika ada, tidak mewakili gabungan itu lagi untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya, sama seolah-olah keadaan yang timbul di bawah subseksyen 14(1)(a); atau
- (b) memberitahu Jawatankuasa untuk memotong nama calon yang merupakan ahli parti komponen itu daripada senarai gabungan itu, jika ada.

(4) Jika suatu gabungan yang telah mengemukakan suatu senarai terhenti wujud, senarai yang dikemukakan oleh gabungan itu hendaklah dipisahkan menjadi senarai yang berlainan berdasarkan parti komponen gabungan tersebut, dan setiap senarai hendaklah berkuat kuasa dan mempunyai kuat kuasa seolah-olah dipisahkan, dan mana-mana Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang telah dilantik di bawah senarai itu, jika ada, hendaklah tetap memegang jawatan sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

(5) Parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri di bawah suatu simbol parti yang sama tetapi bukan suatu gabungan hendaklah disifatkan sebagai suatu gabungan dalam seksyen ini.

BAHAGIAN IV

HAK DAN PENILAIAN

Hak, keistimewaan, kuasa dan saraan

17. Melainkan sekatan yang ditetapkan dalam Perkara 11(2) Perlembagaan, Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya hendaklah menikmati hak, kuasa, keistimewaan, dan saraan yang sama dengan ahli dipilih.

Laporan

18. (1) Dalam tempoh tiga (3) bulan selepas hari undi Pilihan Raya Negeri, Jawatankuasa hendaklah menyediakan suatu laporan mengenai pemilihan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya untuk dibentangkan di hadapan dan dibahaskan di Dewan Undangan.

(2) Dalam tempoh tiga (3) bulan pertama setiap tahun bagi suatu Dewan Undangan, dimulai dengan tahun kedua suatu Dewan Undangan, Jawatankuasa hendaklah menyediakan suatu laporan penilaian mengenai prestasi Dewan Undangan tersebut dan Jawatankuasa Pilihannya selepas pembawaan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya pada tahun sebelumnya, dan apa-apa perbaikan yang perlu dalam seting institusi bagi prestasi optimum mereka, yang akan dibentangkan di hadapan dan dibahaskan di Dewan Undangan.

(3) Jawatankuasa boleh mengarahkan penyelidik bebas yang sesuai untuk menyediakan laporan yang dikehendaki di bawah subseksyen (2).

Kajian semula

19. (1) Dewan Undangan hendaklah, pada tahun kedua Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa, memulakan dan menjalankan kajian bebas mengenai kesan dan keberkesanan Enakmen ini dalam mempertingkatkan perwakilan wanita, bagi Dewan Undangan membuat ketetapan pada tahun ketiga sama ada Perkara 11 Perlembagaan dan Enakmen ini hendaklah dikekalkan, disemak atau dimansuhkan, dan kajian itu hendaklah dibentangkan di hadapan Dewan Undangan setelah diselesaikan.

(2) Sekiranya Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa terubur sebelum kajian bebas yang dikehendaki di bawah subseksyen (1) dimulakan atau diselesaikan, Dewan Undangan berikutnya patut, seberapa cepat yang dapat dilaksanakan, memulakan dan menyelesaikan kajian sedemikian.

(3) Sekiranya Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa terubur sebelum kajian bebas yang dikehendaki di bawah subseksyen (1) dibentangkan di hadapan Dewan Undangan, atau sebelum Dewan Undangan membuat ketetapan mengenai pengekalan, penyemakan atau pemansuhan Perkara 11 Perlembagaan dan Enakmen, sebagaimana yang dikehendaki di bawah subseksyen 2(2), Dewan Undangan berikutnya hendaklah dalam tempoh dua belas (12) bulan selepas Dewan Undangan bermesyuarat buat pertama kali selepas Pilihan Raya Negeri menyebabkan kajian tersebut dibentangkan di hadapan Dewan Undangan dan menjalankan pembuatan ketetapan.

(4) Dewan Undangan boleh memutuskan cara menjalankan kajian bebas.

HURAIAN

Enakmen Dewan Undangan Pulau Pinang (Ahli Tambahan) 2021 ("Enakmen yang dicadangkan") diperbuat untuk mengadakan peruntukan bagi kaedah dan kriteria pemilihan dan pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya di Dewan Undangan Negeri Pulau Pinang dan untuk mengadakan peruntukan bagi perkara yang bersampingan dengannya. Enakmen yang dicadangkan merupakan inisiatif Kerajaan Negeri Pulau Pinang untuk memastikan minimum tiga puluh (30) perwakilan wanita peratus di Dewan Undangan Negeri, sebagai langkah khas sementara untuk mempercepat kesaksamaan bagi kaum wanita dalam kehidupan politik dan awam sejajar dengan Konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Pelan Bertindak dan Deklarasi Beijing 1995, dan Matlamat Pembangunan Mampan Pertubuhan Bangsa-Bangsa, dan ke arah pencapaian Dasar Keterangkuman Gender Pulau Pinang. Inisiatif yang disebut di atas dilaksanakan melalui sistem kerusi tambahan tanpa melanggar Perkara 117 Perlembagaan Persekutuan. Enakmen yang dicadangkan ini juga mengadakan peruntukan bagi penguntukan kerusi tambahan melalui pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya hendaklah menghasilkan perwakilan berkadar dalam kalangan parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri dan memperoleh perwakilan daripada kumpulan sasaran, yang terdiri daripada golongan muda, orang kurang upaya, dan ibu tunggal, untuk memastikan kepelbagaian dan keterangkuman dalam kalangan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

BAHAGIAN I

2. Bahagian I Enakmen yang dicadangkan mengandungi perkara permulaan.

Fasal 1 menyatakan tajuk ringkas Enakmen yang dicadangkan.

Fasal 2 mengadakan peruntukan bagi permulaan kuat kuasa Enakmen yang dicadangkan. Fasal ini mencerminkan dasar yang dilaksanakan melalui Enakmen yang dicadangkan ini diniatkan untuk bersifat sementara dan akan disemak semula oleh Dewan Undangan pada tahun ketiga Dewan Undangan kedua dipilih selepas tarikh Enakmen ini mula berkuat kuasa.

Fasal 3 mengadakan peruntukan bagi takrif perkataan dan ungkapan tertentu yang digunakan dalam Enakmen yang dicadangkan.

BAHAGIAN II

3. Bahagian II Enakmen yang dicadangkan memperkatakan penubuhan suatu jawatankuasa dan fungsi, tugas dan kuasanya untuk menguruskan pemilihan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

Fasal 4 berkaitan dengan penubuhan dan pembentukan Jawatankuasa Pencalonan dan Pengawasan [seterusnya disebut Jawatankuasa]. Enakmen yang dicadangkan mengadakan peruntukan bahawa Jawatankuasa ini akan terdiri daripada tujuh (7) orang ahli, termasuk seorang (1) Hakim Mahkamah Tinggi yang telah bersara atau Yang di-Pertua Dewan Undangan yang telah bersara yang dilantik oleh Ketua Menteri, yang hendaklah menjadi Pengerusi, seorang (1) ahli kanan Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang, yang hendaklah menjadi Setiausaha; seorang (1) pegawai dari Pejabat Setiausaha Negeri; dan empat (4) orang lain dari masyarakat sivil atau akademik, yang telah mengusahakan kesaksamaan gender dan pemerksaan wanita. Subfasal (2) hingga (4) selanjutnya membataskan kelayakan ahli. Ahli Jawatankuasa tidaklah boleh memegang keahlian aktif dalam apa-apa parti politik. Keanggotaan tidaklah boleh melebihi lima (5) ahli daripada satu (1) jantina. Tidak boleh lebih dari lima anggota dari satu (1) jantina. Ahli yang dilantik dari masyarakat sivil atau akademik hendaklah memegang jawatan untuk tempoh terhad. Subfasal (5) menghendaki pelantikan ahli Jawatankuasa dan tempoh pelantikan disiarkan dalam Warta.

Fasal 5 menetapkan fungsi, tugas dan kuasa Jawatankuasa. Fasal ini bertujuan untuk mengadakan peruntukan bagi fungsi pentadbiran Jawatankuasa sebelum dan selepas hari undi Pilihan Raya Negeri. Fasal ini juga memberi Jawatankuasa kuasa untuk menubuhkan suatu sekretariat untuk membantu Jawatankuasa menjalankan fungsi pentadbirannya.

BAHAGIAN III

4. Bahagian III Enakmen yang dicadangkan memperkatakan pemilihan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

Fasal 6 menyatakan tujuan pelaksanaan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Fasal ini menjelaskan bahawa tujuan keseluruhan Enakmen yang dicadangkan ini adalah untuk memastikan perwakilan wanita di Dewan Undangan tidak kurang daripada tiga puluh (30) peratus, yang membawa maksud bahawa wanita sahaja yang layak dilantik di bawah Enakmen yang dicadangkan ini, dan Enakmen yang dicadangkan ini hanya akan berkuat kuasa jika wakil wanita yang dipilih ke Dewan Undangan kurang daripada tiga puluh (30) peratus.

Fasal ini juga menyatakan bahawa Enakmen ini bertujuan untuk memperuntukkan perwakilan berdasarkan isu di seluruh negeri mengenai kesaksamaan gender, keluarga dan semua perkara lain mengenai kesejahteraan Rakyat dan Negeri Pulau Pinang, melengkapkan perwakilan berdasarkan kawasan pilihan raya oleh ahli dipilih. Fasal ini selanjutnya menyatakan bahawa pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya hendaklah diuntukkan secara berkadar mengikut keputusan parti politik yang mengemukakan senarai calon dalam Pilihan Raya Negeri, dan bahawa kuota adalah diuntukkan kepada kaum muda, orang kurang upaya, dan ibu tunggal.

Fasal 7 menetapkan kelayakan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Individu itu bukan sahaja mesti berkelayakan dan tidak kehilangan kelayakan untuk menjadi ahli Dewan Undangan, individu itu juga mesti merupakan seorang wanita, belum dilantik untuk memegang jawatan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dalam Dewan Undangan yang sebaik lalu dan telah menyelesaikan latihan pemekaan gender oleh Perbadanan Pembangunan Wanita Pulau Pinang.

Fasal 8 berkaitan dengan pengemukaan senarai calon untuk menjadi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Subfasal (1) mengadakan peruntukan bahawa hanya parti politik yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri dapat mengemukakan senarai calon kepada Jawatankuasa mengikut masa dan cara yang ditetapkan oleh Jawatankuasa. Walau bagaimanapun, Jawatankuasa dikehendaki untuk menjalankan pengemukaan senarai dalam tempoh satu (1) hari selepas berakhirnya pencalonan untuk Pilihan Raya Negeri. Subfasal (2) bertujuan untuk memberi pilihan kepada parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri untuk mengemukakan calon mereka dalam senarai calon yang sama dan membatasi gabungan atau parti-parti yang bertanding dalam Pilihan Raya Negeri di bawah satu gabungan atau simbol parti yang sama untuk mengemukakan hanya satu (1) senarai calon yang sama. Subfasal (3) menghadkan bilangan calon kepada lapan belas (18) orang.

Subfasal (4) menyatakan kehendak senarai calon. Subfasal (5) mengadakan peruntukan bagi kesan susunan keutamaan senarai dalam pelantikan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Subfasal (6) mengadakan peruntukan bagi sekatan selanjutnya terhadap calon yang berpotensi, tidak termasuk individu yang merupakan atau pernah dipilih sebagai Ahli Parlimen atau Ahli Dewan Undangan Negeri di Pulau Pinang atau Negeri-negeri lain, dan individu yang dicalonkan sebagai calon ahli Dewan Rakyat, atau ahli Dewan Undangan di Pulau Pinang atau Negeri-negeri lain. Subfasal (7) dan (8) mengadakan peruntukan bagi kuota dalam senarai untuk golongan muda, orang kurang upaya, dan ibu tunggal. Subfasal (9) bertujuan untuk memberikan isbat undang-undang terhadap senarai calon yang melanggar apa-apa sekatan yang dikenakan di bawah subfasal (6) dan (7). Subfasal (10) dan (11) menyatakan tugas Jawatankuasa untuk menyemak semula, mengesahkan dan menerbitkan senarai calon.

Fasal 9 berkaitan dengan sesi pembentangan awam untuk semua calon yang berkelayakan dalam semua senarai yang memenuhi syarat yang dikemukakan oleh parti politik. Fasal ini menghendaki Jawatankuasa untuk menganjurkan sesi pembentangan awam tiga (3) hari sebelum hari undi Pilihan Raya Negeri dan menggalakkan Jawatankuasa untuk mengadakan acara lain untuk membuat publisiti semua calon yang berkelayakan dalam semua senarai yang memenuhi syarat.

Fasal 10 mengadakan peruntukan formula untuk memastikan jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik. Fasal ini juga menetapkan tugas Jawatankuasa untuk memastikan jumlah Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya yang akan dilantik sebaik selepas Suruhanjaya Pilihan Raya secara rasmi mengumumkan keputusan Pilihan Raya Negeri.

Fasal 11 mengadakan peruntukan formula untuk menentukan penguntukan kerusi melalui kaedah baki yang terbesar Kuota Hare antara parti politik, yang telah mengemukakan senarai calon yang berkelayakan kepada Jawatankuasa. Fasal ini juga menetapkan tugas Jawatankuasa untuk memastikan daripada keputusan Pilihan Raya Negeri yang diumumkan secara rasmi oleh Suruhanjaya Pilihan Raya, jumlah undi yang diterima dalam Pilihan Raya Negeri oleh setiap dan semua parti politik yang telah mengemukakan senarai calon kepada Jawatankuasa, dan untuk menentukan jumlah kerusi setiap parti berhak untuk mendapat di bawah kaedah baki yang terbesar Kuota Hare.

Fasal 12 mengadakan peruntukan formula untuk memilih calon yang akan dilantik sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dan menetapkan tugas Jawatankuasa untuk menentukan nama calon yang berhak untuk dilantik sebagai Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya.

Fasal 13 menetapkan tugas Jawatankuasa untuk menyebabkan senarai pelantikan dan kenyataan yang berkaitan disiarkan dalam Warta. Subfasal (2) selanjutnya mengadakan peruntukan bahawa pelantikan tersebut berkuat kuasa selepas senarai pelantikan diwartakan tetapi tertakluk kepada mengangkat dan menandatangani sumpah sebagaimana yang dikehendaki di bawah Perkara 21 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang.

Fasal 14 menetapkan syarat bagi kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya selain daripada keadaan yang ditetapkan dalam Perlembagaan Negeri Pulau Pinang.

Fasal 15 mengadakan peruntukan bagi tatacara, dan tugas Jawatankuasa berkenaan dengan kekosongan kerusi Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya. Fasal ini juga menetapkan bahawa jika suatu parti politik tidak mempunyai calon yang ada berikutnya untuk mengisi kekosongan, kekosongan tersebut tidaklah boleh diisi oleh apa-apa parti.

Fasal 16 berkaitan dengan status Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya dan senarai calon parti dalam keadaan tertentu, termasuk penggabungan parti, pembubaran atau pembatalan pendaftaran parti, pemisahan parti komponen daripada suatu gabungan dan pembubaran atau pembatalan pendaftaran suatu gabungan.

BAHAGIAN IV

5. Bahagian IV Enakmen yang dicadangkan memperkatakan hak dan penilaian.

Fasal 17 bertujuan untuk mengadakan peruntukan bahawa Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya hendaklah menikmati hak, kuasa, keistimewaan, dan saraan yang sama dengan ahli dipilih. Melainkan sekatan yang ditetapkan dalam Perkara 11(2) Perlembagaan Negeri Pulau Pinang.

Fasal 18 menghendaki Jawatankuasa untuk mengemukakan suatu laporan kepada Dewan Undangan, mengenai pemilihan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya selepas setiap Pilihan Raya Negeri dan laporan penilaian tahunan mengenai prestasi Dewan Undangan dan Jawatankuasa Pilihannya selepas pembawaan Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya pada tahun sebelumnya, dan apa-apa perbaikan yang perlu dalam seting institusi bagi prestasi optimum mereka. Fasal ini juga memberi Jawatankuasa kuasa untuk mengarahkan penyelidik bebas yang sesuai untuk menyediakan laporan penilaian tahunan.

Fasal 19 mengadakan peruntukan bagi kajian semula sistem Ahli Tambahan Bukan Kawasan Pilihan Raya di mana Dewan Undangan kedua dipilih selepas pelaksanaannya hendaklah membuat ketetapan sama ada Perkara 11 Perlembagaan Negeri Pulau Pinang dan Enakmen ini hendaklah dikekalkan, disemak atau dimansuhkan. Subfasal (1) mengadakan peruntukan bagi mekanisme dan garis masa manakala subfasal (2) dan (3) mengadakan peruntukan bagi langkah-langkah perlu sekiranya pembubaran awal Dewan Undangan kedua. Subfasal (4) berkaitan dengan cara menjalankan kajian bebas.

IMPLIKASI KEWANGAN

Rang Undang-undang ini akan melibatkan Kerajaan dalam perbelanjaan kewangan tambahan yang jumlahnya tidak dapat dipastikan pada masa ini.

Lampiran D: Formula

x = bilangan wakil rakyat wanita dipilih
 y = bilangan ahli tambahan yang akan dilantik
 N = jumlah ahli dipilih di Dewan

$x, y, N \geq 0$
 x, y, N ialah nombor bulat

Formula untuk mengira 'NCSM yang akan dilantik bagi setiap bilangan ahli dipilih wanita':

$$\frac{x + y}{N + y} \geq 0.3$$

$$x + y \geq 0.3(N + y)$$

$$[x \ 10] \quad 10x + 10y \geq 3N + 3y$$

$$10y - 3y \geq 3N - 10x$$

$$7y \geq 3N - 10x$$

$$y \geq \frac{3N - 10x}{7}$$

Formula untuk mengira 'bilangan maksimum NCSM yang perlu dilantik':

$$y \geq \frac{3N - 10x}{7}, \text{ apabila } x = 0$$

$$y \geq \frac{3N - 10(0)}{7}$$

$$y \geq \frac{3N}{7}$$

Rujukan

Dokumen Rasmi

Government of Penang (2019a). Gender Inclusiveness Policy.
<https://pwdc.org.my/wp-content/uploads/2019/08/GI-Booklet-BM-Version.pdf>

Government of Penang (2019b). Penang2030 Guide. <https://penang2030.com/>
Malaysia. Federal Constitution

United Nations (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 18 December. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

United Nations (1995). Beijing Declaration and Platform for Action.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

United Nations (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.
<https://sdgs.un.org/2030agenda>

Artikel, Buku, Laporan dan Laman Web

Ace Project (2021). Gender and Elections. <https://aceproject.org/ace-en/topics/ge/onePage>

Blais, André. (1988). The Classification of Electoral Systems. *European Journal of Political Research*. 16. 99-110

Dahlerup, Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze, and Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu (2014). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>

Department of Statistics Malaysia (2021). Population Quick Info.
<http://pqi.stats.gov.my/searchBI.php>

International IDEA (n.d.). Electoral System Design Database.
<https://www.idea.int/advanced-search?th=Electoral%20System%20Design%20Database®ion=&question=>

- Institut Wanita Berdaya Selangor. (2017). *Persidangan Nasional Gender dan Reformasi Pilihanraya "More Women, Better Nation" – Laporan Prosiding Persidangan*.
https://www.academia.edu/37608784/Laporan_Prosiding_Persidangan_Gender_and_Refromasi_Pilihanraya.pdf
- IPU Parline (2021). *Monthly Ranking of Women in National Parliaments*.
<https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2021>
- Krook, Mona Lena (2014). *Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis*. *Comparative Political Studies*. 47(9). 1268-1293. <https://doi.org/10.1177/0010414013495359>
- Maznah Mohamad, tan beng hui, and Cecilia Ng (2018). *Women's Participation and Empowerment in Malaysia: The Case of GE14 and Beyond*. Shah Alam: Institut Wanita Berdaya
- Ministry of Women, Family and Community Development (2021). *Statistics on Women, Family and Community 2019*.
<https://www.kpwkm.gov.my/kpwkm/uploads/files/Penerbitan/Buku%20Perangkaan/buku%20KPWKM%202019%20pdf.pdf>
- Penang Women's Development Corporation (2016). *National Conference on Gender & Electoral Reform: Making a Difference (Conference Proceedings Report)*.
<https://pwdc.org.my/wp-content/uploads/2019/08/GERC-Proceedings-Report.pdf>
- Penang Women's Development Corporation (2017). *Gender & Electoral Reform: Making a Difference (Advocacy Handbook)*.
<https://pwdc.org.my/wp-content/uploads/2019/08/FINAL-GER-Advocacy-Document-.pdf>
- Rae, Douglas (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven and London: Yale University Press
- tan, beng hui, Maznah Mohamad, and Cecilia Ng (2018), *Still a Long Way to Go: GE14, Women and Political Representation*. In Francis Los and Anil Netto (eds). *Regime Change in Malaysia: GE14 and the End of UMNO-BN's 60-year Rule*. Petaling Jaya, Selangor and Jelutong, Penang: Strategic Information and Research Development Centre (SIRD) and Aliran Kesedaran Negara (ALIRAN)
- Thames, Frank C (2017). *Understanding the Impact of Electoral Systems on Women's Representation*. *Politics & Gender*, 13(03), 379-404. <https://doi.org/10.1017/s1743923x16000325>

Wain, Alexander (2019). 'Legacy of Southeast Asia's Muslim women rulers'. New Straits Times, 20 March.

<https://www.nst.com.my/opinion/columnists/2019/03/471406/legacy-southeast-asias-muslim-women-rulers>

Yeong, Pey Jung (2018). How Women Matter: Gender Representation in Malaysia's 14th General Election. *The Round Table*. 107(6). 771-786. <https://doi.org/10.1080/00358533.2018.1545943>