

# BAB 1

---

BAB 1

## Pengantar

JULIE BALLINGTON

*“Partisipasi sejajar perempuan dalam pengambilan keputusan bukanlah semata-mata sebuah tuntutan akan keadilan demokrasi, namun juga dapat dilihat sebagai syarat penting agar kepentingan kaum perempuan dapat diperhitungkan.”*

Platform Aksi Beijing, 1995

PARTISIPASI SEJAJAR ANTARA LAKI-LAKI DAN PEREMPUAN dalam kehidupan publik adalah salah satu prinsip mendasar yang diamanatkan di dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau CEDAW) yang diadopsi oleh Sidang Umum PBB pada tahun 1979 dan disahkan mulai tahun 1981. Sekarang, lebih dari 20 tahun sejak ditandatanganinya konvensi itu (yang juga telah diratifikasi oleh 165 negara), kenyataan menunjukkan bahwa kaum perempuan di seluruh pelosok dunia masih saja termarginalisasi dan kurang terwakili di dunia politik.

Pada tahun 1995, Platform Aksi Beijing mengidentifikasi adanya “kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam pembagian kekuasaan dan pengambilan keputusan pada semua tingkat” dan “kurangnya mekanisme pada semua level dalam upaya memajukan perempuan,” yang merupakan dua wilayah penting dalam kerangka perjuangan memajukan kaum perempuan. Dalam tahun 2002, kendati sudah ada prestasi yang signifikan di bidang hukum baik di level internasional maupun nasional, ditunjang pula oleh

berbagai aktivitas dan mobilisasi selama bertahun-tahun, partisipasi perempuan di panggung politik sebagai mitra sejajar laki-laki belum juga menuai keberhasilan.

Di masa kini, langkah mengaitkan demokrasi dengan kesejajaran gender merupakan prinsip yang sudah diterima secara luas. Salah satu credo penting dari tiap kerangka kerja demokrasi adalah prinsip hak asasi manusia, termasuk di dalamnya hak-hak politik bagi laki-laki dan perempuan. Pengembangan setiap agenda politik yang tidak memasukkan unsur perspektif, pandangan dan pengalaman dari pihak-pihak yang akan terkena dampak agenda tersebut kini tidak lagi dapat diterima. Namun, lepas dari segala daya upaya yang dirintis selama sekian abad oleh tokoh-tokoh perempuan terkemuka – dan beberapa laki-laki pula – pengakuan dan pelaksanaan hak-hak politik dan sosial-ekonomi antara laki-laki dan perempuan masih saja belum seimbang.<sup>1</sup> Kaum perempuan adalah separuh populasi dunia, 50 persen dari total tenaga kerja, namun mereka juga adalah sekitar satu milyar manusia yang hidup dalam belunggu kemiskinan. Pengambilan keputusan dan penyusunan prioritas tetap saja berada di tangan kaum laki-laki.

*“Perempuan ingin ikut membentuk keputusan-keputusan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka beserta keluarganya, takdir politik dan ekonomi komunitas dan negara mereka, serta struktur dari hubungan internasional yang ada. Partisipasi politik dan perwakilan adalah elemen-elemen penting bagi tercapainya tujuan-tujuan tersebut.”<sup>2</sup>*

Di seluruh dunia, kaum perempuan hanya menempati 14.3 persen dari total anggota parlemen yang ada. Rata-rata persentase global kaum perempuan yang menjadi anggota parlemen di setiap wilayah regional kurang lebih sama saja, kecuali untuk negara-negara di kawasan Nordik yang mana kaum perempuannya rata-rata mencapai tingkat keterwakilan 40 persen di lembaga-lembaga legislatif. Di ujung jauh dari spektrum tersebut adalah negara-negara Arab di mana perempuannya hanya menempati porsi 4,6 persen dari total anggota dewan legislatifnya.<sup>3</sup> Kawasan Asia Tenggara pun tidak berbeda jauh dari kecenderungan global ini. Dengan tingkat perwakilan perempuan yang rata-rata hanya 12,7 persen di majelis rendah, kawasan Asia Tenggara menunjukkan fakta bahwa penyertaan dan partisipasi penuh kaum perempuan dalam kehidupan publik merupakan salah satu tantangan dan perkembangan terbesarnya dalam kehidupan berdemokrasi.

Dalam konteks ini, nampak bahwa tugas yang membentang ke depan masih sangat banyak: tindakan tegas dari pemerintah, komitmen partai-partai politik, dan transformasi sosial untuk mengubah persepsi keliru (tentang perempuan) yang selama ini telah mendominasi konsepsi kita tentang hubungan kemasyarakatan. Perlu juga ditanggalkan pola-pola tradisional dan pemahaman mengenai peranan dan posisi perempuan dan laki-laki di dalam masyarakat. Kualitas partisipasi perempuan di dalam politik juga perlu dihargai dengan mengubah persepsi tentang kekuasaan dan dengan menggururkan persepsi usang bahwa kehidupan publik (politik) merupakan wilayah dominasi laki-laki. Tantangan terberat untuk kawasan Asia Tenggara adalah bagaimana cara meningkatkan konsolidasi demokrasi yang melibatkan sekaligus mendukung partisipasi dan mobilisasi perempuan dari berbagai latar belakang status dan asal usul. Kami sungguh berharap buku ini dapat memberikan kontribusi efektif dalam upaya mengatasi tantangan ini, dengan membagi pengalaman, strategi dan peluang-peluang untuk menggalang solidaritas internasional dan regional.

### ***Tujuan***

Berbekal mandat yang diamanatkan International IDEA untuk memberikan kontribusi terhadap semaraknya perdebatan tentang cara memajukan isu-isu keseimbangan gender dan demokrasi secara umum, serta sebagai respons kami terhadap kebutuhan untuk meningkatkan kualitas dan keterwakilan perempuan (di lembaga legislatif dan politik) khususnya, buku pegangan berjudul *Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah (Women in Parliament: Beyond Numbers)* ini diterbitkan sebagai bagian dari program International IDEA tahun 1998 di bawah arahan Azza Karam. Buku ini dimaksudkan untuk memberikan petunjuk atau cara yang mudah diikuti untuk meningkatkan dampak atau kualitas perempuan dalam mempengaruhi proses-proses politik melalui partisipasi mereka, disamping menunjukkan kebutuhan-kebutuhan spesifik para tokoh perempuan yang duduk di kursi parlemen dan di wilayah-wilayah lain di mana mereka memerlukan bantuan dan informasi.

Buku pegangan ini disusun berdasarkan hasil-hasil analisa mengenai metode untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Di samping itu, buku ini juga berusaha menyentuh persoalan lain di luar masalah jumlah ideal perempuan di parlemen, dengan mengkaji strategi-strategi yang dapat meningkatkan dampak dari politisi perempuan. Beberapa hasil perenungan

dan metode disajikan dengan sebanyak mungkin menyarikan bahan-bahan dari berbagai konteks politik, sosial-ekonomi dan kultural. Sejalan dengan pendekatan yang ditempuh International IDEA, buku ini tidak dimaksudkan untuk menjadi “resep paling mujarab” dalam menciptakan perubahan yang diinginkan, melainkan hanya sekedar piranti yang menggelar berbagai strategi dan opsi untuk menempuh reformasi dan melancarkan aksi.

### ***Versi-Versi Regional***

Sejak pertama kali diluncurkan dalam edisi bahasa Inggris pada tahun 1998, banyak ungkapan minat dan permintaan yang besar terhadap buku *Women in Parliament: Beyond Numbers* ini dari pihak-pihak yang giat memperjuangkan perubahan di seluruh dunia. Menanggapi permintaan terjemahan buku ini ke berbagai bahasa, International IDEA telah menerbitkannya di dalam berbagai versi bahasa regional, termasuk versi bahasa Indonesia yang ada di tangan anda ini. Susunan dan muatan buku ini diupayakan agar semaksimal mungkin tetap sesuai dengan versi aslinya, termasuk *updates* dan revisi-revisi teks yang banyak dilakukan sejak penerbitan perdananya pada tahun 1998. Sebagai cara kami untuk menyajikan contoh-contoh praktis dan informasi terkini dari kawasan Asia Tenggara, informasi yang bersifat global dari buku ini kami lengkapi dengan tambahan studi kasus dari Indonesia, Filipina dan Pakistan. Penambahan studi kasus ini mengharuskan kami mengubah beberapa studi kasus spesifik negara yang termuat pada versi aslinya.

Buku ini disusun dengan mengerahkan berbagai narasumber dan penulis dan menyarikan pengalaman tokoh-tokoh perempuan dan laki-laki yang bekerja sebagai peneliti, politisi, dan aktivis di tingkat lokal, regional, bahkan global. Yang paling istimewa, pengalaman beberapa anggota konggres perempuan kami sajikan di dalam versi bahasa Indonesia ini lewat kontribusi mereka sebagai penulis studi kasus negara mereka. Buku pedoman ini kami persembahkan bagi berbagai kalangan dan aktor yang bekerja memperjuangkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di dalam struktur-struktur politik. Termasuk juga diantaranya para anggota parlemen perempuan, atau mereka yang sedang berkampanye mencalonkan diri untuk suatu jabatan publik. Tidak ketinggalan juga anggota-anggota kelompok masyarakat, termasuk para aktivis, akademisi, wartawan dan pihak-pihak berkepentingan lainnya yang tidak kenal lelah memperjuangkan kaum perempuan di dalam politik.

## ***Garis Besar dan Fokus***

Buku ini difokuskan pertama-tama untuk membahas cara meningkatkan jumlah perempuan di parlemen, dan kedua (dan justru yang paling penting) membagi pengalaman dan contoh-contoh keberhasilan perempuan dalam mempengaruhi atau ikut membentuk proses politik saat mereka bekerja di dalam struktur parlemen. Namun, lebih dari sekedar memfokuskan diri pada perubahan dan efek dari apa yang kerap disebut sebagai “isu-isu perempuan,” buku ini juga mengkaji proses-proses dalam konteks kebijakan dan produk hukum yang lebih luas dan erat terkait dengan isu-isu politik, sosial dan ekonomi. Dibahas juga di sini tema-tema tentang identifikasi kendala-kendala utama yang menghambat akses perempuan ke parlemen, serta berbagai strategi yang dapat digunakan untuk mengatasinya. Lebih jauh lagi juga dibahas beberapa mekanisme yang dapat membantu perempuan mempengaruhi proses-proses politik di parlemen. Dengan berpijak pada tema-tema tersebut di atas, maka buku ini memfokuskan wacana pada ranah-ranah utama berikut ini:

### *Kendala-Kendala terhadap Partisipasi Perempuan di Parlemen*

Begitu sering perempuan yang ingin memasuki dunia politik menemui kenyataan bahwa lingkungan politik, publik dan sosio-kultural di “dunia” tersebut sangat tidak kondusif bagi peranserta mereka. Pada Bab 2 dibahas masalah-masalah yang mempengaruhi partisipasi politik perempuan, yang dikategorikan ke dalam faktor-faktor politik, sosio-ekonomi, dan psikologis.

### *Rekrutmen Legislatif dan Sistem Elektoral*

Tata cara partai-partai politik merekrut kandidat mereka, dipadu dengan karakter sistem pemilu yang ada, ternyata sangat berpengaruh terhadap keterwakilan politik perempuan. Bab 3 membahas proses rekrutmen kandidat oleh partai-partai politik dalam suasana pemilu, yang mungkin merupakan tahapan paling penting dalam mengantarkan atau mengganjal langkah perempuan ke dalam jabatan publik. Di samping itu, Bab 3 juga membahas dampak yang ditimbulkan sistem pemilu terhadap keterwakilan politik kaum perempuan.

### *Penerapan Kuota*

Dewasa ini, kuota merupakan salah satu mekanisme yang paling efektif untuk menjamin akses perempuan menuju kekuasaan politik. Pada Bab 4 dibahas tentang konsep sistem kuota ini, serta peranannya dalam meningkatkan

keterwakilan perempuan di dunia politik. Bab 4 membeberkan berbagai argumen yang menentang dan mendukung kuota, sekaligus menyajikan contoh-contoh komparatif mengenai implementasinya di seluruh dunia.

#### *Menciptakan Perubahan di Parlemen*

Meskipun di kebanyakan tempat jumlah mereka sangat kecil, sesungguhnya para anggota parlemen perempuan dapat bekerja secara efektif dan menghasilkan dampak yang nyata. Pada Bab 5 terjadi pergeseran fokus, dari upaya meningkatkan jumlah perempuan di parlemen menuju strategi-strategi untuk memperkuat kemampuan mereka dalam membuat keputusan di parlemen, serta memberikan berbagai contoh tentang tindakan nyata yang berkaitan dengan isu ini.

#### *Pengalaman-Pengalaman Internasional*

Sungguh banyak pengalaman penting yang dapat dicermati dari organisasi-organisasi internasional yang berkecimpung dalam urusan perempuan di dunia politik. Salah satu organisasi yang dimaksud adalah *Inter-Parliamentary Union* (IPU) yang telah menjadi perintis upaya menggali informasi komparatif tentang perempuan yang terjun di dunia politik. Pada Bab 6 dikaji kiprah IPU dalam urusan perempuan dan politik, serta dipaparkan beberapa rekomendasi IPU yang berkait dengan masalah ini.

#### *Studi-Studi Kasus*

Dalam buku ini disajikan delapan studi kasus: empat dari Asia Tenggara, dan empat lagi dari belahan dunia lainnya. Studi-studi kasus dari jazirah Arab (Bab 2), Norwegia (Bab 3), India (Bab 4), Afrika Selatan (Bab 5) merefleksikan berbagai situasi sosio-politik dan kultural dari negara-negara yang bersangkutan, dan ditutup dengan kemajuan-kemajuan terkini yang dicapai kaum perempuan di sana dalam hal partisipasi politik. Studi-studi kasus itu dimaksudkan untuk mendukung argumen-argumen yang dipaparkan pada bab-bab lainnya.

Studi-studi kasus dari Asia Tenggara menggambarkan berbagai kendala yang menghadang langkah perempuan menuju parlemen, sekaligus membagi beberapa kiat yang digunakan tokoh-tokoh di sana untuk mengatasinya. Studi kasus yang pertama tentang Indonesia (Bab 2) memberikan konteks politik yang melatarbelakangi partisipasi politik perempuan, serta menunjukkan beberapa tantangan utama yang masih dihadapi kaum perempuan di arena

politik. Studi kasus itu juga mengungkap beberapa strategi yang boleh dicoba untuk mengatasi hambatan-hambatan itu, termasuk menyelenggarakan advokasi dan pelatihan, serta membangun jaringan dengan media.

Studi kasus kedua, masih tentang Indonesia (Bab 3) membahas proses rekrutmen kandidat perempuan oleh partai-partai politik selama masa pemilihan calon anggota legislatif. Bab tersebut juga membahas variabel-variabel kunci dari rekrutmen partai politik, dan memberikan beberapa saran untuk meningkatkan partisipasi perempuan Indonesia, termasuk diantaranya memberlakukan sistem kuota dan perombakan aturan pemilu.

Bab 4 diikuti oleh sebuah studi kasus tentang penerapan sistem kuota di Pakistan. Studi kasus tersebut mengkaji bermacam-macam kesulitan dan tantangan yang melatarbelakangi penerapan kuota di tingkat lokal, berikut beberapa strategi untuk meningkatkan kemampuan para (perempuan) anggota parlemen.

Isu tentang kuota dan keseimbangan gender yang ideal memang merupakan tema yang hangat di kawasan Asia Tenggara, dan karena alasan tersebut, maka di dalam studi kasus tersebut dikemukakan tentang pentingnya mekanisme penerapannya. Studi kasus tentang Malaysia (Bab 5) mengungkapkan tantangan-tantangan yang dihadapi kaum perempuan yang merintis jalan menuju dunia politik, serta kendala-kendala yang menghambat partisipasi mereka di parlemen. Bab tersebut memaparkan beberapa strategi yang dapat digunakan oleh kaum perempuan dalam melangkah ke dalam arena publik dalam konteks sistem sosial-politik yang berciri patriarkhal.

Buku ini merupakan buah upaya kami untuk merangkum segenap informasi yang digali oleh para peneliti, politisi dan aktifis yang bekerja keras memajukan kesejajaran gender di lembaga-lembaga pengambil keputusan. Banyak sekali perspektif dan isu, serta strategi yang termuat di dalam buku ini. Bab Kesimpulan menyajikan sintesa dari segenap materi yang termuat di dalam buku ini, dan menyajikan garis besar kebutuhan-kebutuhan para perempuan anggota parlemen, berikut strategi-strategi yang berhasil mereka terapkan, dan ditutup dengan berbagai tantangan dan tugas berat yang membentang di masa mendatang.

### **Catatan**

- 1 UNDP. 1995. *Gender and Development*. New York: Human Development Report.
- 2 UNDP. 2000. *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*. Dapat diakses pada <http://magnet.undp.org>
- 3 Inter-Parliamentary Union. Februari 2002. *Women in National Parliaments*. <http://www.ipu.org>