

BAB 6

BAB 6

Demokrasi Melalui Kemitraan: Pengalaman Perserikatan Antar-Parlemen (*Inter-Parliamentary Union*)

CHRISTINE PINTAT

TEMA YANG DIMUNCULKAN KEMBALI DALAM BUKU PEDOMAN INI untuk meningkatkan keefektifan perempuan di parlemen adalah betapa pentingnya jaringan kerja pada tingkat lokal, regional, dan global. Organisasi-organisasi antar-pemerintahan internasional memberi peluang untuk diadakannya jaringan semacam itu melalui pertemuan, konferensi, lokakarya, dan penerbitan-penerbitan yang mereka hasilkan. Satu organisasi yang dikenal karena kerjanya yang luas dan kepeloporannya dalam memajukan partisipasi politik perempuan dan membuka kesempatan membangun jaringan untuk anggota parlemen perempuan diseluruh dunia adalah Perserikatan Antar-Parlemen (*Inter-Parliamentary Union* atau IPU). Dalam bab ini, kita memusatkan perhatian pada IPU: apa filosofinya mengenai partisipasi politik perempuan serta bagaimana pemikiran yang dimiliki dapat mengembangkan program kerja di bidang ini; program dan strategi-strategi apa yang dapat ditawarkan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan; bagaimana memandang kemitraan laki-laki dan perempuan dalam politik; serta apa rencana dan prioritas ke depan di bidang ini? Kami mengajukan persoalan-persoalan ini sebagai upaya untuk menggambarkan bagaimana sebuah organisasi internasional meretas jalan ke arah partisipasi dan keefektifan perempuan yang lebih besar dalam politik.

Rencana Aksi IPU

“Pencapaian demokrasi mensyaratkan kemitraan yang sejati antara laki-laki dan perempuan dalam mengatur urusan-urusan masyarakat yang bekerja setara dan saling melengkapi, diperkaya oleh perbedaan-perbedaan mereka.”

Beberapa baris kalimat di atas yang diambil dari Deklarasi Universal tentang Demokrasi¹ secara ringkas mendefinisikan filosofi yang mengilhami Perserikatan Antar-Parlemen (IPU) dalam kiprahnya meningkatkan status perempuan selama 20 tahun terakhir. Kendati berusaha menguji seluruh aspek status perempuan di masyarakat, IPU memusatkan perhatian khususnya pada sumbangan perempuan dan dampaknya terhadap proses politik dan parlemen - bidang yang relatif kurang tereksplorasi sebelum pertengahan 1980-an dan satu hal yang dirasakan sendiri oleh IPU sebagai kemajuan penting yang perlu dilakukan jika demokrasi dan pembangunan berkelanjutan hendak dicapai.

Membeberkan Fakta

Ketimpangan gender dalam politik di manapun di dunia 20 hingga 30 tahun yang silam jauh lebih mencolok ketimbang keadaan sekarang. IPU, yang antusias sekali mencari cara untuk memperbaiki situasi, pertama-pertama memutuskan untuk memperbarui secara rinci keadaan ini dengan landasan keragaman historis dan budaya masing-masing di mana ketidakseimbangan tersebut terjadi. Berkenaan dengan hal ini, IPU berusaha untuk menjalankan apa yang kemudian disebut pelatihan langsung, meskipun kenyataannya merupakan proses yang rumit dan sulit: yaitu mengumpulkan informasi tentang waktu kapan perempuan diberi hak pilih dan hak menjadi calon di seluruh dunia dan data kehadiran perempuan di parlemen nasional sejak pembentukan majelis parlementer nasional berdaulat yang pertama.

Hasil temuan membentuk sorotan tajam dalam kenyataan. Apa yang oleh generasi muda perempuan dan laki-laki di negara-negara demokrasi mapan mungkin dianggap sebagai bagian dari hak-hak politik mereka, dan bahkan mungkin dipandang sebagai sebuah hak yang tidak harus diperdebatkan lagi, sebenarnya bukan hak yang dimiliki perempuan kurang dari satu abad yang silam.

Sebenarnya, hak-hak tersebut masih tetap di luar jangkauan perempuan, diharapkan tidak terlalu lama lagi, di dua negara yang memiliki legislatur nasional (Kuwait dan Uni Emirat Arab).

Dalam banyak kasus, hak pilih dan mencalonkan diri dalam pemilihan diberikan secara bertahap

Kronologi dunia tentang hak pilih perempuan menunjukkan bahwa perlu hampir satu abad bagi perempuan untuk memperoleh pengakuan atas hak pilih mereka (*right to vote*) dan hak mereka untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for election*). Kronologi tersebut juga mengungkapkan bahwa di banyak negara emansipasi politik perempuan muncul bergandengan dengan emansipasi dari kekuasaan kolonial, dan bahwa bukanlah hal yang luar biasa bagi perempuan di Selatan untuk memperoleh hak suara sebelum perempuan di Utara. Dalam banyak kasus, hak pilih dan hak mencalonkan diri dalam pemilihan diberikan secara bertahap. Dalam beberapa kasus terpisah, perempuan diberi hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan sebelum mereka dianggap mampu mengungkapkan suara pilihan mereka sendiri; misalnya perempuan di Amerika Serikat diberi hak untuk mencalonkan diri pada pemilihan tahun 1788, tetapi tidak diberi hak pilih hingga tahun 1920.

Di banyak negara, hak pilih perempuan disertai pula syarat-syarat tertentu. Persyaratan ini dimaksudkan untuk menyoroti bahwa, dalam pandangan mereka yang duduk dalam kekuasaan, hanya perempuan tertentu yang dapat berbagi dalam apa yang masih dianggap sebagai hak yang sangat elitis: yakni menguasai orang lain. Survei IPU mengungkapkan bahwa, sebagai tambahan dari persyaratan biasa seperti kewarganegaraan, usia dan alamat rumah, pembatasan-pembatasan (yang kini telah dihapuskan) yang dikenakan terhadap hak pilih mereka meliputi bahwa seorang perempuan: baik ia seorang istri atau seorang janda; ibu dari seorang anggota angkatan bersenjata; mampu membaca atau mampu meraih tingkat pendidikan tertentu; mempunyai tingkat penghasilan atau kedudukan sosial tertentu; atau berasal dari kelompok ras tertentu. Persyaratan yang demikian biasanya tidak dapat dibayangkan bila dikenakan pada laki-laki. Survei mengungkapkan bahwa waktu yang panjang seringkali berlalu antara perempuan yang memang diberikan hak pilih dan perempuan yang memang sungguh-sungguh dipilih. Ada pula penundaan yang lama antara pengakuan resmi hak-hak perempuan untuk mencalonkan diri dalam pemilihan dengan saat ketika perempuan berani maju sebagai kandidat atau partai berani memilih mereka sebagai kandidat; dan penundaan selanjutnya hingga saat para pemilih benar-benar

Di banyak negara, hak pilih perempuan disertai pula syarat-syarat tertentu, seperti menjadi seorang istri atau seorang janda, menjadi anggota angkatan bersenjata, atau mampu meraih tingkat pendidikan tertentu.

menaruh keyakinan mereka pada perempuan dan memilihnya sebagai wakil mereka.

Survei IPU, yang semakin beragam dan diperluas sehingga bukan sekadar pengumpulan data statistik dan historis, menunjukkan bahwa isu-isu ini perlu dianalisa mengingat adanya perkembangan-perkembangan historis, politik, kultural dan sosiologis di seluruh dunia. Survei juga menyoroti kenyataan bahwa sebelum laki-laki menerima perempuan sebagai mitra yang setara dalam pengupahan tenaga kerja dan sebagai kontributor yang setara untuk pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, di luar peran-peran mereka di rumah, masih memerlukan pergeseran nilai-nilai yang pokok. Proses ini masih jauh dari selesai di manapun di dunia ini, bahkan di negara-negara di mana perang atau perjuangan kemerdekaan telah mengacaukan, setidaknya untuk sementara waktu, pembagian kerja secara tradisional antara laki-laki dan perempuan. Apapun pengalaman historis suatu negara dan tingkatan sikap yang berkembang, laki-laki ternyata tetap saja berat hati untuk menerima perempuan sebagai mitra politik. Ini hanya memperkuat kenyataan bahwa masih banyak usaha peningkatan kepedulian perlu diwujudkan.

Tabel 15: Akses Perempuan pada Hak Pilih dan Hak Mencalonkan Diri dalam Pemilihan: Kronologi Dunia

1788	Amerika Serikat (mencalonkan diri)	1921	Armenia, Azerbaijan, Belgia (mencalonkan diri), Georgia ^o , Swedia*
1893	Selandia Baru (hak pilih)	1924	Kazakhstan*, Mongolia, St. Lusia, Tajikistan
1902	Australia *	1927	Turkmenistan
1906	Finlandia	1928	Irlandia ^o , Kerajaan Inggris ^o
1907	Norwegia (mencalonkan diri)	1929	Ekuador, Rumania*
1913	Norwegia *	1930	Afrika Selatan (kaum kulit putih), Turki (hak pilih)
1915	Denmark, Islandia	1931	Chile*, Portugal*, Spanyol, Sri Lanka
1917	Kanada (hak pilih)*, Belanda (mencalonkan diri)	1932	Maldives, Thailand, Uruguay
1918	Austria, Kanada (hak pilih), Estonia, Georgia*, Jerman, Hongaria, Irlandia*, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Polandia, Federasi Rusia, Kerajaan Inggris*	1934	Brasil, Kuba, Portugal*, Turki (mencalonkan diri)
1919	Belarusia, Belgia (hak pilih), Luksemburg, Belanda (hak pilih), Selandia Baru (mencalonkan diri), Swedia*, Ukraina	1935	Myanmar (hak pilih)
1920	Albania, Kanada (mencalonkan diri), Republik Ceko, Slowakia, Amerika Serikat (hak pilih)	1937	Filipina
		1938	Bolivia*, Uzbekistan
		1939	El Salvador (hak pilih)
		1941	Panama*

1942	Republik Dominika	1962	Aljazair, Australia ^o , Monako, Uganda, Zambia
1944	Bulgaria, Perancis, Jamaika	1963	Afghanistan, Kongo, Guinea Ekuator, Fiji, Iran (Republik Islam), Kenya, Maroko, Papua Nugini (mencalonkan diri)
1945	Kroatia, Guyana (mencalonkan diri), Indonesia, Italia, Jepang*, Senegal, Slovenia, Togo	1964	Bahamas ^o , Libya (Arab Jamahi-riyah), Papua Nugini (hak pilih), Sudan
1946	Kamerun, Korea Utara, Jibouti (hak pilih), Guatemala, Liberia, Myanmar (mencalonkan diri), Panama ^o , Rumania ^o , Macedonia, Trinidad dan Tobago, Venezuela, Vietnam, Yugoslavia	1965	Botswana, Lesotho
1947	Argentina, Jepang ^o , Malta, Meksiko (hak pilih), Pakistan, Singapura	1967	Republik Demokratik Kongo (hak pilih), Ekuador ^o , Kiribati, Tuvalu, Republik Demokrat Yemen
1948	Belgia, Israel, Nigeria, Korea Selatan, Seychelles, Suriname	1968	Nauru, Swasiland
1949	Bosnia dan Herzegovina, Chile ^o , Cina, Kosta Rika, Republik Arab Suriah (hak pilih)	1970	Andorra (hak pilih), Yaman (Republik Arab), Republik Demokratik Kongo (mencalonkan diri)
1950	Barbados, Kanada (hak pilih) ^o , Haiti, India	1971	Swiss
1951	Antiqua dan Barbuda, Dominika, Grenada, Nepal, St. Kitts dan Nevis, St. Vincent dan Grenadin	1972	Bangladesh
1952	Bolivia*, Pantai Gading, Yunani, Libanon	1973	Andorra (mencalonkan diri), Bahrain, San Marino (mencalonkan diri) 1974 Yordania, Kepulauan Solomon
1953	Buhtan, Guyana (hak pilih), Meksiko (mencalonkan diri) Republik Arab Suriah ^o	1975	Angola, Semenanjung Verde, Mozambik, Sao Tome dan Principe, Vanuatu
1954	Belize, Kolumbia, Ghana	1976	Portugal ^o
1955	Kamboja, Eritria (?), Ethiopia, Honduras, Nikaragua, Peru	1977	Guinea Bissau
1956	Benin, Komoro, Mesir, Gabon, Mali, Mauritius, Somalia	1978	Nigeria (Utara), Republik Moldova*, Zimbabwe (mencalonkan diri)
1957	Malaysia, Zimbabwe (hak pilih)	1979	Kepulauan Marshall, Mikronesia (Negara Federasi). Palau
1958	Burkina Faso, Chad, Guinea, Laos, Nigeria (Selatan)	1980	Irak, Vanuatu ^o
1959	Madagaskar, San Marino (hak pilih), Tunisia, Republik Tanzania	1984	Liechtenstein, Afrika Selatan (kaum kulit berwarna & keturunan India)
1960	Kanada (mencalonkan diri)*, Siprus, Gambia, Tonga	1986	Republik Afrika Tengah, Jibouti (mencalonkan diri)
1961	Bahamas*, Burundi, El Salvador (mencalonkan diri), Malawi, Mauritania, Paraguay, Rwanda, Sierra Leone	1989	Namibia
		1990	Samoa
		1993	Kazakstan, Republik Moldova*
		1994	Afrika Selatan (kaum berkulit hitam)

* Hak tergantung pada persyaratan dan pembatasan.^oPembatasan atau syarat-syarat dicabut. Lihat www.ipu.org untuk keterangan lanjut.

Hak pilih dan hak mencalonkan diri belum diakui bagi perempuan di Kuwait dan Uni Emirat Arab. Catatan: Nama-nama negara yang dipakai adalah nama-nama resmi negara yang berlaku sekarang. Sumber: Lihat www.ipu.org - *"Women's Suffrage - A World Chronology of the Recognition of Women's Rights to Vote and Stand for Election"*

Mengubah Sikap

Sejak tahun 1980-an, jaringan kuat perempuan-an, Pertemuan Anggota Parlemen Perempuan IPU, telah berkembang dalam organisasi tersebut. Kelompok ini dapat menyakinkan IPU yang didominasi laki-laki untuk menyelenggarakan program khusus yang membahas partisipasi perempuan dalam politik dan proses pengambilan keputusan parlementer. Kendati ada sejumlah keengganan yang muncul di kalangan feminis garis keras, disepakati bahwa karena politik sangat banyak berada di tangan laki-laki, tidak ada solusi yang dapat ditemukan dan diterapkan kecuali jika laki-laki duduk bersama-sama dengan

perempuan menilai persoalan dan juga terlibat mencari jalan keluar. Kenyataannya tidak mudah bagi IPU untuk menyakinkan anggota-anggota parlemen mengirim anggota parlemen laki-laki menghadiri pertemuan yang membahas integrasi politik perempuan. Sekalipun tidak selalu berani mengakui hal itu, banyak laki-laki merasa bahwa ini bukan urusan mereka atau khawatir akan diadili karena selama itu menduduki proses pengambilan keputusan politik yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pada akhirnya 16 persen anggota parlemen laki-laki diundang, sebagian besar dari negara-negara berkembang dan beberapa dari negara-negara berlatar belakang kultural

Tabel 16: Perempuan dalam Parlemen: 1945-1995

Dalam 50 tahun

- Jumlah negara-negara berdaulat yang mempunyai parlemen telah meningkat tujuh kali lipat.
- Presentase anggota parlemen perempuan di seluruh dunia meningkat empat kali lipat

1945	1975
26 parlemen	115 parlemen
3,0 % anggota parlemen perempuan	10,6% anggota parlemen perempuan
2,2 % senator perempuan	10,5 % senator perempuan
1955	1985
61 parlemen	136 parlemen
7,5% anggota parlemen perempuan	12,0% anggota parlemen perempuan
7,7% senator perempuan	12,7% senator perempuan
1965	1995
94 parlemen	176 parlemen
8,1 % anggota parlemen perempuan	11,6 % anggota parlemen perempuan
9,3% senator perempuan	9,4% senator Perempuan

Tingkat representasi tertinggi sedunia dicapai pada tahun 1988 dengan 14,8 persen anggota parlemen perempuan. Pada bulan Februari 2002, jumlah rata-rata perempuan yang ada di Majelis Rendah Parlemen adalah 14,5%, dengan 13,6% senator perempuan di seluruh dunia.

Sumber: IPU Study, No. 28, 1997, "Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making." Data statistik tentang perempuan dalam parlemen di seluruh dunia berdasarkan wilayah dan negara yang secara berkala diperbarui dapat ditemukan di <http://www.ipu.org/> ("Women in Parliament")

Pada tahun 1999, Pertemuan ini diakui sebagai badan resmi IPU lewat Akte Pendirian IPU yang memperbolehkan Ketua Komite Koordinasi Pertemuan berada sebagai anggota *ex officio* di Badan Eksekutif IPU

sangat konservatif, untuk menghadiri pertemuan di Genewa pada bulan November 1989. Kehadiran mereka membangkitkan perdebatan yang sangat unik dan

menyegarkan, terutama setelah diputuskan bahwa pidato pembukaan dan pernyataan masing-masing negara yang telah dipersiapkan sebelumnya tidak diperkenankan untuk disampaikan.

Boks 3: Pertemuan Perempuan Parlemen IPU

Perkembangan Historis

Berdiri pada tahun 1889, IPU pernah memiliki proporsi perempuan yang rendah dan terbatas dalam perpolitikan nasional. Tidak puas dengan ketidakmampuan mereka untuk mempengaruhi program dan kebijakan-kebijakan IPU, sekelompok perempuan yang bersemangat mengambil prakarsa mengadakan rapat perempuan IPU pada tahun 1978. Sampai dengan tahun 1983, pertemuan-pertemuan perempuan anggota parlemen terkadang diselenggarakan disela-sela acara pembahasan peraturan-peraturan IPU dengan bentuk pertemuan dalam acara makan siang atau berkumpul di jamuan minum teh. Pada tahun 1983, anggota parlemen perempuan menyatakan adanya kemungkinan untuk membentuk sebuah perhimpunan yang otonom dengan bantuan IPU: setelah lewat analisa yang teliti, dibuat pilihan yang diyakini bahwa kepentingan perempuan akan terlayani semakin baik jika mereka berkumpul pada setiap Konferensi IPU untuk menentukan cara-cara yang dapat ditempuh agar berdampak pada kebijakan, kerja dan keputusan-keputusan organisasi. Sejak tahun 1986, mereka selalu menyelenggarakan acara satu hari penuh menjelang Konferensi IPU, sehingga anggota parlemen perempuan dapat menentukan sebelumnya strategi-strategi yang akan diajukan agar beberapa pihak semakin mengetahui pandangan dan perhatian mereka selama acara tersebut. Pada bulan April 1990, peran, tujuan dan metode kerja Pertemuan Anggota Parlemen Perempuan dipaparkan secara resmi dalam sebuah dokumen dan dijadikan struktur permanen untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan serta memastikan kontinuitas yang telah dibangun selama itu. Diselenggarakan dibawah arahan ketua anggota parlemen perempuan dari negara tuan rumah, pertemuan tersebut secara formal dibuka dihadapan pejabat tertinggi pemerintahan dan parlemen negara itu. Dukungan teknis secara resmi diberikan oleh Sekretariat IPU sejak tahun 1985.

Pernyataan tujuan (lihat Peraturan Pertemuan)

- a. Membangun hubungan dengan perempuan anggota parlemen berkaitan dengan topik-topik yang menarik buat mereka.
- b. Mendorong kesetaraan dan kemitraan antara laki-laki dan perempuan di semua bidang, untuk mendukung demokrasi, dan memperkembangkan kegiatan-kegiatan IPU yang akan membantu mencapai hasil-hasil ini.
- c. Memajukan partisipasi anggota parlemen perempuan di dalam pekerjaan IPU, dan mendorong supaya perempuan berada di tempat yang bertanggungjawab pada tingkat yang sama dengan laki-laki

- d. Mengadakan pra-kajian tentang pertanyaan-pertanyaan tertentu yang sedang dipertimbangkan Konferensi IPU atau Dewan Antar-Parlemen dan, kalau sesuai, mengadakan rekomendasi-rekomendasi.
- e. Membangun mekanisme-mekanisme yang bisa menyebarkan informasi mengenai pekerjaan IPU kepada anggota parlemen perempuan dan kepada politis perempuan yang tidak ikut di dalam rapat-rapat IPU.

Pencapaian Berkenaan dengan Status Perempuan

- Meningkatkan kepekaan gender di dalam IPU yang memungkinkan pengembangan program mengenai persoalan-persoalan perempuan yang berkelanjutan, khususnya dipusatkan pada partisipasi politik perempuan yang terdiri atas rangkaian survei perbandingan dunia (baik statistik maupun substansial), rangkaian pertemuan khusus dan strategi-strategi lengkap untuk membenahi ketidakseimbangan gender yang tengah berlangsung dalam soal partisipasi politik.
- Kepedulian bahwa integrasi politik perempuan yang rendah adalah penyebab utama defisit demokrasi di seluruh dunia.
- Dukungan prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan, disertai dengan pengetahuan atas perbedaan-perbedaan mereka dan untuk saling melengkapi.
- Memajukan kemitraan antara laki-laki dan perempuan sebagai kesempatan untuk meraih bentuk pemerintahan yang lebih demokratis, dan masyarakat yang lebih demokratis secara luas.
- Aksi penghapusan kekerasan terhadap perempuan.
- Membangkitkan kesadaran tentang pengaruh media terhadap status perempuan dan citra publik politisi perempuan.

Pencapaian Berkenaan dengan Struktur dan Fungsi IPU

- Meningkatkan visibilitas dan pengaruh bagi anggota parlemen perempuan.
- Pembangunan mekanisme formal melalui laporan Pertemuan Anggota Parlemen Perempuan atas karyanya dan memberikan rekomendasi pada Dewan Antar – Parlemen (*Inter-Parliamentary Council*).
- Memasukkan secara lebih teratur ke dalam agenda IPU hal-hal yang berkaitan dengan perempuan atau memberikan perhatian khusus terhadap mereka.
- Amandemen tahun 1988 untuk Anggaran Dasar IPU menegaskan bahwa Badan Eksekutif IPU harus memasukkan setidaknya dua orang perempuan di antara 12 anggotanya: Perempuan pertama yang pernah masuk dalam badan pelaksana dipilih tahun itu dan sejak itu selalu memasukkan sekitar dua sampai lima perempuan; seorang perempuan dipilih sebagai Wakil Presiden IPU dua kali, dan pada tahun 1999 – Dr. N. Heptulla, dari India – dipilih sebagai Presiden Dewan IPU dan Badan Eksekutif.
- Amandemen tahun 1990 untuk Anggaran Dasar IPU yang menetapkan bahwa parlemen yang terdiri dari anggota perempuan diharuskan menyertakan setidaknya seorang perempuan dalam delegasi mereka untuk menghadiri pertemuan resmi IPU. Peningkatan berangsur-angsur dalam persentase delegasi perempuan sudah terlihat sekarang.
- Amandemen tahun 1991 terhadap peraturan-peraturan Konferensi IPU memasukkan soal keseimbangan gender dalam seluruh rancangan komite-komite.
- Amandemen tahun 1995 tentang bahasa Anggaran Dasar dan Peraturan-peraturan IPU menghapuskan setiap kata yang memungkinkan memberi pesan superioritas salah satu gender terhadap yang lainnya.
- Pembentukan Kelompok Kemitraan Gender pada tahun 1997.

Cita-cita, tidak hanya tentang politik tetapi juga kemasyarakatan pada umumnya, muncul dari acara-acara seperti itu. Walaupun dalam prakteknya politik masih merupakan *no-woman's land* ("bukan wilayah perempuan"), para peserta sepakat bahwa ini akan mengatur dan hasilnya mempengaruhi kehidupan perempuan sama dengan laki-laki serta menjadi kepedulian kedua gender. Mereka sepakat untuk memasukkan perempuan lebih banyak dalam proses pengambilan keputusan politik – dalam partai politik, badan-badan pemilihan, pemerintah dan badan-badan internasional – baik dalam segi jumlah sebagai cermin persentase penduduk mereka maupun sebagai ekspresi yang benar dan nyata. Secara internasional, inilah pertama kalinya sebuah persamaan antara demokrasi dan keterlibatan perempuan bersama-sama dibangun dalam pengertian langsung oleh laki-laki dan perempuan. Kendati banyak kemungkinan solusi yang telah dibahas dan beberapa aksi dikenali, strategi secara keseluruhan masih perlu dipikirkan untuk mengubah realitas yang bertentangan dengan persamaan.

Laki-laki dan Perempuan dalam Kemitraan

Pada April 1992, badan pleno pembuatan kebijakan IPU yang didominasi laki-laki, Dewan Antar-Parlemen, secara tegas membenarkan bahwa "konsep demokrasi hanya akan dianggap sejati dan mempunyai arti yang dinamis bila kebijakan-kebijakan politik dan legislasi nasional diputuskan bersama dengan wajar oleh laki-laki dan perempuan demi menghormati kepentingan dan harkat masing-masing setengah penduduk." Ini membuka jalan pada pembentukan sekelompok beranggotakan enam laki-laki dan enam perempuan, yang mewakili enam wilayah utama dan berbagai sistem politik serta latar belakang budaya di dunia, untuk sungguh-sungguh mengerjakan *Plan of Action to Correct Present Imbalances in the Participation of Men and Women in Political Life* (Rencana Aksi untuk Membenahi Ketidakseimbangan dalam Partisipasi Laki-laki dan Perempuan dalam Kehidupan Politik). Proyek ini tampaknya merupakan kontribusi untuk Konferensi Dunia tentang Perempuan di Beijing pada September 1995 dan secara khusus menekankan partisipasi perempuan dalam kehidupan politik.

Untuk menetapkan strategi-strategi pragmatis yang dapat digunakan sebagai pedoman oleh negara dan, yang lebih penting, partai-partai politik dan organisasi-organisasi, IPU memutuskan tidak hanya membentuk sebuah kelompok penyeimbang (proses ini sendiri memerlukan waktu beberapa bulan disebabkan keberatan beberapa kelompok regional, khususnya Eropa), tetapi

Rencana Aksi IPU untuk pertama kalinya menetapkan kemitraan gender sebagai fondasi bagi demokrasi dan jalan bagi kelanjutan pembangunan.

juga melakukan proses konsultasi mendalam dengan parlemen-parlemen yang akan memasukkan relevansi setiap strategi yang diusulkan vis-a-vis keragaman nasional. Usaha yang terakhir ini berjalan hampir dua tahun: rancangan pertama, berdasarkan hasil konsultasi, dikirimkan ke seluruh parlemen untuk dianalisa dan diamandemen. Pada bulan Maret 1994 IPU mencapai konsensus tentang Rencana Aksi yang dimasukkan ke dalam proyek lebih besar untuk meningkatkan demokrasi yang representatif. Rencana ini merupakan satu sumber yang mengilhami Deklarasi dan Platform Aksi oleh Konferensi Beijing.

Keistimewaan dari Rencana Aksi ini adalah bahwa ia untuk pertama kalinya menetapkan kemitraan gender sebagai fondasi bagi demokrasi dan jalan bagi kelanjutan pembangunan.

Rencana itu khususnya dapat diterima dan praktis bagi para aktor-aktor politik karena:

- Membahas isu-isu mendasar tanpa mengabaikan keragaman budaya, agama, sosial, politik dan kelembagaan negara-negara yang berbeda;
- Menawarkan solusi praktis bagi persoalan bersama untuk seluruh negara sambil mengajukan cakupan pilihan yang luas supaya bersesuaian dengan situasi khusus di negara dan wilayah-wilayah yang berbeda;
- Menangani partisipasi perempuan dalam politik sambil memasukkan indikator-indikator lain, seperti penikmatan hak-hak sipil, ekonomi, sosial dan budaya;
- Menerjemahkan minat dan keahlian perempuan tanpa bermaksud menghantam laki-laki yang telah lama menduduki panggung utama percaturan politik.

Membuat Komitmen Politik

Berkat peranan parlemen dalam unsur-unsur kenegaraan, adalah wajar untuk menjamin bahwa mereka memang sangat terlibat dalam proses persiapan untuk Konferensi Beijing dan dalam keputusannya yang sekalipun diambil oleh pemerintah sendiri, meminta tanggung jawab negara. IPU seterusnya mendesak parlemen-parlemen untuk membuat pengaturan bagi sejumlah anggota mereka yang akan ikut ambil bagian, baik di dalam konferensi pemerintah maupun dalam forum paralel organisasi non-pemerintah (ornop). Kongres ini juga menyelenggarakan Hari Parlemen dengan Kongres Nasional Rakyat Cina

sebagai tuan rumah, diketuai oleh Presiden Konferensi dan dihadiri sekitar 500 anggota parlemen, perempuan maupun laki-laki, dari 102 negara.

Prinsip-prinsip mulia dan pedoman terbaik yang tertera pada dokumen yang disetujui secara internasional setelah melalui proses negosiasi yang melelahkan sehari-hari bahkan berbulan-bulan akan menjadi sia-sia jika tidak ada kemauan politik dan kelayakan anggaran yang memadai untuk menterjemahkan mereka ke dalam program dan legislasi nasional. Untuk alasan ini, peringatan Hari Parlemen berakhir dengan diterimanya secara konsensus *Beijing Parliamentary Declaration* (Deklarasi Parlemen Beijing), naskah yang kemudian disokong oleh badan pelaksanaan pleno IPU, yang menyatakan komitmen parlemen dan anggota-anggotanya untuk mengambil bagian proses tindak-lanjut Beijing dan “untuk menjamin bahwa sumber-sumber daya yang dibutuhkan dibuat tersedia untuk melaksanakan setiap langkah” yang diambil dalam konteks itu. Deklarasi sekali lagi mengulang pernyataan bahwa “tidak satu negara pun yang dapat tertahan untuk mengabaikan setiap bagian sumber-sumber daya manusianya” dan bahwa “kemitraan aktif dari kedua elemen masyarakat sungguh merupakan landasan demokrasi dan pembangunan yang paling meyakinkan dan kekal, dan sangat memerlukan penegakan lewat langkah-langkah struktural dan legislatif yang ditujukan pada partisipasi setara perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan politik.”

Kontrak Sosial Baru

Sebagai tambahan bagi saran-saran yang diajukan pada pemerintah, parlemen, partai politik, ornop dan media tentang cara-cara untuk membenahi ketidakseimbangan gender dalam urusan masyarakat yang berjalan sehari-hari, Rencana Aksi mendukung kontinyuitas survei dunia IPU dan kajian perbandingan tentang isu-isu perempuan, untuk perubahan-perubahan struktural di dalam tubuh IPU sendiri untuk membuatnya konsisten dengan cita-cita demokrasi ini, dan untuk secara berkala mengkaji ulang pencapaian di tingkat nasional dan internasional. Ia juga mengusahakan penyelenggaraan pertemuan lain seputar konsep kemitraan gender dalam politik. Karena itu, sebagai bagian dari proses tindak-lanjut Beijing, sebuah konferensi khusus international diselenggarakan oleh IPU pada bulan Februari 1997 dengan tema *Towards Partnership Between Men and Women in Politics* (Menuju Kemitraan Antara Perempuan dan Laki-laki dalam Politik).

Diselenggarakan oleh Parlemen India, pertemuan tersebut berhasil menghimpun, mungkin untuk pertama kali dalam kancah internasional,

jumlah yang sama dari peserta laki-laki dan perempuan. Selama empat hari, para peserta berangkat dari upacara yang lazimnya dijalankan dalam setiap konferensi internasional, menahan diri agar tidak menyampaikan pidato-pidato yang telah dipersiapkan dan sebaliknya menjalankan acara pertukaran gagasan yang dinamis dan kreatif dengan maksud mengkoreksi defisit demokratis yang sedang berjalan. Diskusi mencakup hubungan antara demokrasi dengan kemitraan gender, cara-cara praktis untuk melanjutkan pelatihan politik dan pemilihan untuk perempuan, teknik kuota yang kontroversial, dan cara-cara menjamin pendanaan yang mencukupi bagi kampanye pemilihan untuk perempuan. Program acara juga memasukkan pertemuan meja bundar kedua yang menggairahkan dengan media tentang citra politis perempuan dalam media (yang pertama kali dilangsungkan di Genewa pada tahun 1989). Untuk memfasilitasi refleksi dan tanggapan para peserta, IPU mengeluarkan sebuah kajian komparatif dunia yang didasarkan pada survei yang dilakukan bersama seluruh parlemen nasional yang ada dan mencakup beragam aspek partisipasi perempuan dalam partai-partai politik, keterlibatan mereka dalam proses pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai kandidat, serta kehadiran, peran dan fungsi mereka di parlemen. Disertai sebuah poster yang menampilkan situasi tersebut pada sebuah peta dunia, kajian tersebut berisi data substansial dan statistik dengan judul, *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making* (Laki-laki dan Perempuan di dalam Politik: Demokrasi Masih Sedang Diciptakan).

Masyarakat demokratis modern harus mengembangkan kontrak sosial baru di mana laki-laki dan perempuan bekerja dalam kesetaraan dan saling melengkapi.

Deklarasi New Delhi dan penerbitan *Towards Partnership Between Men and Women in Politics* membawa semangat kreatifitas yang mengilhami diskusi. Berbicara atas dasar pengalaman pribadi mereka, para peserta laki-laki dan perempuan mengidentifikasi langkah-langkah kongkrit yang mungkin bisa menggerakkan suatu perubahan. Mereka menyimpulkan bahwa “apa yang pada dasarnya dipertaruhkan adalah demokrasi itu sendiri”. Mereka menegaskan bahwa “apa yang harus dibangun dalam masyarakat demokratis modern tidak lain daripada satu kontrak sosial baru di mana laki-laki dan perempuan bekerja dalam kesetaraan dan saling melengkapi, memperkaya satu-sama lain secara timbal balik dari perbedaan-perbedaan yang ada”. Mereka merasa bahwa “untuk menanggulangi defisit yang sedang berjalan diperlukan perubahan besar dari kerangka berpikir laki-laki dan perempuan”, sambil menegaskan bahwa “hal ini akan menggerakkan perubahan sikap yang positif terhadap perempuan

dan membawa keseimbangan baru di masyarakat secara umum dan politik khususnya”.

Dalam menganalisa hasil konferensi dua bulan kemudian, Dewan IPU mendesak pemerintah, parlemen, dan partai-partai politik untuk mengambil inspirasi dari saran-saran nyata yang dibuat oleh konferensi New Delhi “sehingga politik dapat lebih baik merefleksikan dan menafsirkan penduduk nasional dalam komposisi gandanya dan dijalankan dengan semangat kemitraan, yang merupakan faktor konsolidasi dari demokrasi”. Lebih lanjut, konferensi memutuskan untuk membentuk satu *Gender Partnership Group* (Kelompok Kemitraan Gender) dalam IPU yang bertujuan menjamin penerapan prinsip yang didukung secara luas.

Boks 4: Kelompok Kemitraan Gender IPU

Mengingat hasil-hasil Konferensi Antar-Parlemen Khusus tentang “Menuju Kemitraan Antara Laki-laki dan Perempuan dalam Politik” (New Delhi, 14-18 Februari 1997), IPU memutuskan bahwa seluruh kerjanya untuk selanjutnya harus memperhitungkan secara lebih konstan dan terbuka ketimbang masa sebelumnya tentang perlunya bertindak dalam semangat kemitraan antara laki-laki dan perempuan yang ditetapkannya sebagai “faktor konsolidasi demokrasi”. Di dalam Badan Eksekutif IPU kemudian dibentuk Kelompok Kemitraan Gender yang terdiri dari dua orang laki-laki dan perempuan, yang dipercaya untuk menjamin bahwa kepentingan dan cita-cita kedua jenis penduduk diperhitungkan secara setara dalam seluruh kegiatan dan keputusan IPU. Kelompok ini diwajibkan melapor dua kali setahun kepada Dewan IPU (badan pleno pembuat kebijakan) dan telah mengadakan konsultasi tentang kemungkinan dirancangnya sebuah peraturan yang akan diterapkan setara bagi semua delegasi yang gagal memasukkan setidaknya seorang perempuan di antara anggota-anggota mereka, sebagaimana diharuskan oleh Anggaran Dasar IPU, dan yang akan mengurangi dua dari jumlah suara di mana delegasi-delegasi tersebut berhak menghadiri Konferensi IPU (IPU memakai sistem pemungutan suara yang berbobot). Pada tahun 2001/2002, kelompok ini memperkembangkan beberapa usulan resmi, termasuk amenden-amenden buat Akte Pendirian IPU dan peraturan-peraturannya, yang akan mengubah keadaan secara drastis kalau disetujui.

Input dan Dampak Politik Perempuan

Ini – bersama dengan usaha-usaha yang dikembangkan sejak tahun 2000 untuk memajukan anggaran negara yang sensitif gender dan undang-undang dasar yang juga sensitif gender - merupakan *state of the art* (kemutakhiran) bagi IPU saat ini tentang isu partisipasi politik perempuan. Mengawali kerjanya atas dasar jumlah anggota sekitar 20 tahun silam, sejak saat itu IPU telah bekerja bukan lagi sekedar berdasarkan jumlah untuk menganalisa akar- penyebab masalah dan berbagai bentuknya serta akibat-akibatnya, serta merancang solusinya.

IPU telah mengulas panjang lebar usulan strategi-strategi konkret yang memungkinkan perempuan meningkatkan masukan dan dampak politik mereka atas proses politik negara-negara mereka dan seluruh dunia. Penemuan-penemuan IPU sendiri menyokong apa yang telah dirinci dalam buku pedoman ini mengenai pentingnya pendidikan, sistem pemilihan umum, kuota, pembagian tanggung jawab dan mengurangi perempuan dari beban ganda mereka, pembuatan jaringan, pengajaran dan perancangan perangkat nasional yang khusus. IPU memiliki beberapa saran tambahan.

Ketika banyak orang cenderung mengingkari bahwa kehadiran perempuan dalam kancah politik memiliki dampak yang positif, IPU memulai pengumpulan kesaksian langsung dari anggota-anggota parlemen perempuan tentang masukan dan dampak kehadiran mereka dalam politik sehari-hari. Survei ini harusnya memungkinkan masyarakat internasional untuk menilai sejauh mana partisipasi perempuan telah mempengaruhi baik kerja partai politik maupun pengelolaan dan hasil politik dari karya parlementer. Seperti kajian perbandingan dunia IPU sebelumnya, survei ini mungkin mengungkap kenyataan yang tidak terduga, menghalang prasangka, menyesuaikan kembali cita-cita laki-laki dan perempuan atas masukan mereka masing-masing dalam politik, membantu membangun kepercayaan diri di antara perempuan dan diharapkan menunjukkan bahwa demokrasi menjadi lebih kuat.²

Boks 5: Strategi Tambahan untuk Memperkuat Pengaruh Politik Perempuan

Pelatihan Politik dan Pemilihan untuk Perempuan Sasaran Pelatihan:

- (i) Melatih kewarganegaraan sehingga partisipasi dalam kehidupan politik tidak semata-mata dengan menaruh suara dalam kotak suara dalam interval yang teratur dan dianggap sebagai komitmen dan sumbangan terhadap pembangunan masyarakat yang lebih adil;
- (ii) Kemampuan mencalonkan diri dan mengarahkan sebuah kampanye pemilihan, yang menyatakan secara tidak langsung perlunya memperoleh kepercayaan diri, menyatukan syarat moral, dukungan material dan logistik dalam partai politik dan jaringan dukungan informal serta, terakhir, memenangkan kepercayaan pemilih; dan
- (iii) Penggunaan prosedur parlementer sehingga dapat memenuhi komitmen pemilihan.

Pelatih dapat saja diambil dari jenis kelamin berbeda. Pelatihan memfokuskan pada cara kerja pemerintah, pengembangan demokrasi dan persoalan-persoalan yang terkait dengan hubungan sosial laki-laki dan perempuan, dan menyinggung topik-topik seperti komunikasi, organisasi kampanye, bekerja dengan para sukarelawan, media dan organisasi non-pemerintah, dan peran partai-partai politik. Pelatihan yang memasukkan pemahaman bagaimana memeriksa anggaran nasional agar dapat memahami unsur-unsurnya yang

berbeda dan menentukan seberapa jauh anggaran ini memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan perempuan. Membangun sebuah direktori dari institusi-institusi di seluruh dunia yang dapat memberi pelatihan politik bagi perempuan.

Pembiayaan Kampanye Pemilihan untuk Perempuan

Mengurangi biaya kampanye dengan memotong pengeluaran, mempersingkat waktu kampanye, dan memperkenalkan potongan harga bagi penggunaan media dalam kampanye. Memiliki legislasi yang cocok untuk mengatur pendanaan dari seluruh sumber, apakah itu masyarakat, usahawan, yayasan, atau swasta. Mengkompensasikan kelangkaan dana bagi kampanye perempuan dengan cara-cara berikut:

- (i) Partai-partai politik mengajukan, sebagai prinsip mendasar, setidaknya sepertiga kandidat perempuan dan mengalokasikan kepada mereka sepertiga sumber-sumber dana kampanye mereka.
- (ii) Partai-partai politik, yayasan dan lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia membentuk dana khusus yang menawarkan sumbangan tunai atau pinjaman tanpa bunga kepada kandidat perempuan atau mengganti biaya kampanye mereka;
- (iii) Penggalangan dana masyarakat untuk kampanye secara terpisah. Di mana pendanaan publik untuk partai politik mungkin diadakan, hubungkan jumlah dana atau penggantian biaya kampanye pemilihan dengan persentase kandidat perempuan yang diajukan oleh masing-masing partai dan/atau dipilih untuk parlemen. Di negara-negara di mana pendanaan diberikan kepada kelompok politik yang ada di parlemen, harus diperkirakan tambahan premi yang dikaitkan dengan proporsi anggota parlemen perempuan.

Media

Staf media pada seluruh tingkat, dari penyunting hingga wartawan, dari penerbit hingga kolumnis, dapat dibuat peduli dengan kenyataan bahwa kisah-kisah yang dianggap laku seringkali mengalahkan pola-pola gender yang mendukung pemberdayaan demokrasi. Membuat kandidat perempuan peduli pada kenyataan bahwa komitmen, kehadiran yang aktif, dan keyakinan dapat mengatasi sumber-sumber yang tidak mencukupi, termasuk keuangan, dan bahwa liputan media yang baik dapat digunakan untuk memenangkan sebuah pemilihan, dan sepenting sejumlah besar dana. Bimbing politisi perempuan mempelajari bagaimana mereka menyampaikan pesan lewat pelatihan tentang bagaimana mengarahkan wawancara media dan konferensi pers, dan membuat presentasi, mempersiapkan perlengkapan dan pengumuman pers, dan lain-lain. Bimbing perempuan agar semakin siap menyampaikan gagasan dan prestasi mereka sebagaimana adanya dengan tegas, dengan mengabaikan jenis kelamin, media cenderung menghampiri orang yang berdiri kukuh dan percaya atas pendirian mereka. Dorong media untuk memperlakukan politisi perempuan sebagai protagonis politik serta meliput dan mewawancarai mereka sebagaimana perlakuan mereka terhadap politisi laki-laki. Dorong pemerintah untuk mengkaji ulang kebijakan komunikasi mereka sehingga menjadi semakin peka gender dan juga memajukan citra politisi perempuan yang lebih adil.

Catatan

- 1 Deklarasi ini disahkan oleh IPU pada bulan September 1997 dan dapat ditemukan di <http://www.ipu.org>.
- 2 Survei yang disebut di sini disebar oleh IPU pada awal tahun 2000 di bawah judul *Politics: Women's Insight*.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

- Inter-Parliamentary Union (IPU). 1992. *Women and Political Power*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1994. *Plan of Action to Correct Present Imbalances in Participation of Men and Women in Political Life*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1995. *Women in Parliaments: 1945-1995*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1995. *Beijing Parliamentary Declaration*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1997. *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making* (survei dan poster). Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1997. *New Delhi Declaration*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1997. *Toward Partnership Between Men and Women in Politics*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1997. *Universal Declaration on Democracy*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 1998. *A World Bibliography on Women in Politics*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union 2000. *Participation of Women in Political Life: An assessment of developments in national parliaments, political parties, governments and the Inter-Parliamentary Union, five years after the Fourth World Conference on Women*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union dan PBB. 2000. *Women in Politics: 2000* – Poster dengan peta dunia
- Inter-Parliamentary Union. 2000. *Women in Politics: 1945-2000. An Information Kit*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 2000. *Politics: Women's Insight*. Geneva.
- Inter-Parliamentary Union. 2001. *Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective*. Geneva
- Inter-Parliamentary Union. 2002. *The Process of Engendering a New Constitution for Rwanda Women in Politics Bibliographic Database*, lihat <http://www.ipu.org/bdf-e/BDFsearch.asp>