

## Kesimpulan

CECILIA BYLESJÖ DAN SAKUNTALA KADIRGAMAR-RAJASINGHAM

DALAM TAHUN 1965, JUMLAH TOTAL PEREMPUAN YANG MENJABAT sebagai anggota parlemen mencapai 8,1 persen. Pada tahun 2002 jumlah ini meningkat menjadi 14,5 persen untuk majelis rendah di parlemen. Hampir empat dasawarsa telah berlalu, dan perkembangan yang amat lamban ini mengindikasikan bahwa jumlah ideal perempuan di parlemen masih sangat jauh dari harapan.

Di Asia Tenggara, representasi kaum perempuan di parlemen meningkat dari 10,2 persen di tahun 1990 menjadi 12,7 persen dua dasawarsa kemudian. Peningkatan jumlah perempuan di parlemen ini ternyata tidak merata untuk seluruh kawasan tersebut. Ada beberapa kemajuan yang mengesankan, terutama di Filipina yang jumlah anggota parlemen perempuannya mencapai 17 persen, namun pada umumnya untuk kawasan Asia Tenggara jumlah perempuan di parlemen berada pada posisi stagnan, atau bahkan sebenarnya menurun. Masih banyak kendala yang harus diatasi sebelum cita-cita menuju kesetaraan gender di dalam jabatan-jabatan pengambilan keputusan dapat terwujud. Di samping itu, bagi banyak perempuan yang terjun di kancah politik, tantangan mendasar yang mereka hadapi adalah bagaimana menggunakan kekuasaan yang mereka pegang itu secara efektif.

Buku pedoman ini menyajikan beberapa keberhasilan yang telah dicapai dalam upaya meningkatkan akses perempuan menuju kursi parlemen. Di buku ini juga ditunjukkan tantangan-tantangan terberat yang masih menghadang kaum perempuan yang mencalonkan diri sebagai anggota di lembaga-lembaga pengambil keputusan, terutama parlemen. Enam bab yang termuat di edisi buku terbaru ini dilengkapi pula dengan kasus-kasus spesifik yang terjadi di berbagai negara di wilayah Asia Selatan dan Asia Tenggara, di kawasan negara-negara Skandinavia, Afrika, dan Timur Tengah, yang mengupas berbagai dimensi proses politik. Studi-studi kasus itu mengungkapkan berbagai kendala yang menghambat akses perempuan ke dalam parlemen, serta membeberkan pula beberapa kiat efektif yang digunakan para tokoh perempuan dalam memasuki serta mempengaruhi berbagai proses legislatif.

### ***Mengenali Berbagai Kendala***

Beberapa kendala diketahui menghambat partisipasi politik perempuan, termasuk di dalamnya kendala-kendala politik, ekonomi dan sosial-budaya. Di antara hambatan-hambatan tadi yang menonjol adalah prevalensi dari “model perpolitikan maskulin”, kultur patriarkal, tidak adanya program-program pendidikan dan pelatihan untuk mendukung kandidat politisi perempuan, serta kurangnya kerjasama dengan organisasi-organisasi publik, termasuk juga kelompok/organisasi perempuan. Beban ganda yang berupa tanggungjawab rumah tangga dan kewajiban profesi serta kurangnya kontrol atas sumberdaya keuangan juga sangat berdampak terhadap partisipasi politik perempuan.

Meskipun dewasa ini peranan dan fungsi partai politik banyak dipersoalkan di berbagai negara, bagaimanapun parti-partai tersebut masih memiliki kedudukan sentral dalam sistem demokrasi representatif, karena kehadiran mereka menghidupkan kompetisi dari berbagai alternatif ideologis dan kebijakan yang ada. Dengan kontrol ketat yang mereka berlakukan pada tahapan nominasi kandidat-kandidat politisi, partai politik memainkan peranan sangat menentukan dalam hal akses kaum perempuan ke parlemen dan berbagai posisi pengambil keputusan di dalam lembaga-lembaga politik. Tahapan yang dilalui para sekretaris partai dalam menentukan pemilihan kandidat pemilu boleh jadi merupakan fase paling krusial dalam menentukan berhasil tidaknya kaum perempuan memasuki gerbang parlemen. Selama

partai-partai politik masih didominasi oleh lembaga-lembaga yang dikuasai kaum lelaki, tanpa dasar aturan rekrutmen kandidat yang jelas dan transparan, maka akses perempuan ke dalam posisi-posisi pengambilan keputusan senantiasa akan tetap terhalangi. Meskipun beberapa partai politik telah memberlakukan berbagai strategi untuk mengatasi rendahnya jumlah perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan, namun kemajuan yang dicapai tetap saja dirasa lamban. Partai-parti politik perlu bersikap lebih proaktif dalam melatih dan mempromosikan kandidat-kandidat perempuannya ke dalam arena kontes pemilu, serta memberikan dukungan finansial bagi mereka.

Aturan main dalam pemilu dapat pula mempengaruhi kesempatan dan peluang bagi perempuan untuk bersaing di pemilihan umum. Negara-negara yang telah menerapkan sistem representasi proporsional (sistem PR) cenderung bisa menjaring lebih banyak kandidat perempuan ketimbang negara-negara yang menganut sistem mayoritas. Pada Bab 3 telah ditunjukkan bagaimana di dalam sistem perwakilan proporsional itu partai-partai politik yang ada bisa memikat konstituen yang lebih besar apabila mereka menyertakan kandidat dari berbagai ragam kelompok sosial, termasuk di dalamnya tokoh-tokoh perempuan. Akan tetapi, struktur daftar calon anggota legislatif (caleg) pun banyak mempengaruhi keterwakilan kaum perempuan. Peluang kaum perempuan untuk terpilih bisa lebih besar apabila mereka menempati urutan-urutan awal pada daftar caleg. Sebaliknya, di negara-negara yang menganut azas mayoritas, kebanyakan partai politik hanya akan menominasikan kandidat-kandidatnya yang memiliki peluang realistis untuk menang, dan pada umumnya mereka cenderung lebih menjagokan kandidat laki-laki.

### ***Mendobrak Rintangan***

Tokoh-tokoh perempuan di berbagai negara sudah banyak melobi partai-partai politik agar memberlakukan sistem kuota untuk proses pemilihan intern partai maupun pemilihan kandidat politisi oleh publik. Kuota merupakan mekanisme yang cukup efektif untuk mengubah sistem di dalam parlemen, apabila kuota tersebut diterapkan dengan tepat dan dilaksanakan secara semestinya oleh partai-partai politik. Pada kasus lain, sistem penjabatan kursi juga telah digunakan di berbagai negara demi mengatasi rendahnya keterwakilan kaum perempuan.

Pakistan memberikan contoh yang menarik tentang pemberlakuan sistem kuota untuk arena politik lokal. Kuota bagi kaum perempuan bukan isu baru di Pakistan, dan di sana lebih populer dengan sebutan “reservasi/jatah”. Silang pendapat tentang tepat atau tidaknya pemberlakuan kuota untuk panggung politik tingkat nasional hingga sekarang masih berlangsung seru. Di Afrika Selatan, sistem kuota partai politik telah diadopsi oleh partai yang berkuasa untuk menjamin agar 30 persen kontestan pemilu baik di tingkat lokal maupun nasional adalah perempuan. Langkah ini secara dramatis telah meningkatkan keberadaan perempuan di lembaga-lembag pengambilan keputusan.

Pemberlakuan langkah-langkah tegas seperti itu telah membukakan pintu bagi kelompok-kelompok yang secara sosial mengalami marjinalisasi, yang aksesnya ke dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan sangat minimal. Akan tetapi, perlu ditegaskan di sini bahwa sistem kuota saja masih belum cukup, sebab pelaksanaan sistem ini sangat bervariasi antar negara. Efek yang ditimbulkan sistem kuota pada umumnya sangat ditentukan oleh ketaatan dari partai-partai politik, serta seberapa tegas mekanisme pemberlakuannya. Jika jumlah perempuan yang dinominasikan sangat kecil dan tergantung pada besar atau kecilnya “tempat” yang diberikan oleh partai politik, maka jumlah mereka tetap saja akan jauh tertinggal dari jumlah kaum laki-laki.

Gerakan dan organisasi perempuan yang mengkhususkan diri untuk mendukung partisipasi politik perempuan dapat memainkan peranan penting dalam upaya ini. Gerakan-gerakan perempuan terbukti telah berperan sangat vital dalam proses demokratisasi di Afrika Selatan dan dalam perjuangan kaum perempuan di Norwegia untuk mencapai kesetaraan gender. Organisasi perempuan dapat memberikan basis dukungan bagi tokoh-tokoh politisi perempuan dalam bentuk pelatihan atau bekal keterampilan, menanamkan rasa percaya diri dan mengembangkan basis pengetahuan agar mereka dapat menciptakan produk hukum yang peka gender. Organisasi-organisasi perempuan juga dapat memberikan dukungan konsultasi dan finansial selama musim kampanye, sekaligus meningkatkan eksistensi serta legitimasi para kandidat dengan mengedepankan isu-isu gender serta meningkatkan kesadaran gender. Prakarsa-prakarsa seperti itu dapat memperoleh dukungan dari organisasi-organisasi internasional seperti *Inter-Parliamentary Union* (IPU), yang bisa memainkan peranan besar dalam hal pengumpulan data, pembentukan kaukus-kaukus perempuan, merintis jaringan kerja serta meningkatkan kualitas kerja para anggota parlemen perempuan. IPU juga selalu menyerukan pentingnya kemitraan antara perempuan dengan laki-laki

sebagai salah satu strategi penting untuk menciptakan perubahan dan mempengaruhi struktur dan mekanisme politik.

Para tokoh perempuan yang memiliki komitmen mewujudkan kesetaraan gender telah berhasil meluncurkan berbagai strategi yang efektif dengan cara membentuk Kaukus Perempuan di beberapa negara, sehingga semakin memperbesar jaringan kerja organisasi-organisasi perempuan, mendukung mereka ikut berkompetisi dalam pemilihan umum, dan selalu aktif di arena politik. Meningkatnya kesadaran gender dan komitmen organisasi-organisasi perempuan itu telah menciptakan suatu kelompok penekan (*pressure group*) yang akan mempengaruhi lembaga-lembaga politik yang telah mapan. Organisasi-organisasi perempuan itu juga menjadi semacam kelompok sumberdaya (*resource group*) yang banyak dimanfaatkan oleh para kandidat dan anggota parlemen perempuan. Akhir-akhir ini terjadi perdebatan yang marak mengenai perlunya segera meningkatkan keterwakilan perempuan melalui langkah-langkah afirmatif dan sistem kuota, dan polemik itu sangat didukung oleh jaringan kerja organisasi perempuan.

Media juga memiliki peranan vital dalam menciptakan dan mendorong peningkatan kesadaran gender, mendidik dan memobilisasi publik, mengasah kesadaran akan perlunya keseimbangan atau kesejajaran antara dua kelompok gender itu. Media sebaiknya jangan menciptakan dan mereproduksi stereotipe berbasis gender (*gender stereotype*) di dalam liputan-liputannya. Penting diupayakan untuk memproyeksikan sosok perempuan sebagai politisi yang serius dan bertanggungjawab pada seluruh proses politik, dan tidak cuma bisa membahas isu-isu yang “lunak-lunak” saja.

### ***Menciptakan Dampak***

Perlu pula ditegaskan bahwa peningkatan partisipasi politik perempuan jangan hanya dilihat dari peningkatan jumlah mereka di parlemen, tetapi juga harus dinilai dari meningkatnya keefektifan dan dampak nyata yang mereka hasilkan, yang bisa dinilai dari cara perempuan menciptakan berbagai perubahan dalam tata peraturan kelembagaan, norma-norma dan praktik dan kepastian serta (meningkatnya) hak-hak bagi sesama perempuan untuk meretas ketidakadilan gender serta meningkatkan taraf hidup perempuan pada umumnya.

Keberadaan perempuan di parlemen dapat membawa perubahan dalam pengkajian ulang berbagai prioritas politik dan penyusunan agenda-agenda

politik. Namun demikian, agar langkah mereka efektif, kaum perempuan perlu menggunakan pendekatan yang strategis. Kaum perempuan perlu didorong supaya mempelajari aturan main serta berbagai prosedur sistem parlemen, kemudian menggunakannya dengan efektif agar bisa memperjuangkan kepentingan mereka serta mempengaruhi pengambilan keputusan pada umumnya. Untuk mendukung upaya kaum perempuan dalam mengubah peraturan serta wacana-wacana di parlemen, barangkali diperlukan program pelatihan dan orientasi bagi mereka. Para anggota parlemen perempuan mungkin perlu membangun jaringan kerja dan hubungan baik dengan media dan organisasi-organisasi perempuan.

*Dengan mempelajari perangkat aturan main di parlemen, perempuan dapat memanfaatkan pengetahuan ini untuk lebih mengedepankan isu-isu dan permasalahan-permasalahan perempuan, sehingga dapat membuka jalan bagi lahirnya generasi baru kaum perempuan yang akan ikut mengendalikan proses legislatif.*

Dengan menggunakan pendekatan strategis ini, kaum perempuan dapat bertindak nyata dalam mengubah peraturan dan prosedur-prosedur legislatif. Di antara strategi-strategi yang ada, mungkin perlu dibangun suatu mekanisme nasional yang dapat memfasilitasi dialog dengan kaukus-kaukus perempuan dan memantau pelaksanaan berbagai kebijakan dan produk hukum yang peka gender. Perlu dipikirkan pula cara-cara untuk menggalang kesadaran massa, mengadakan riset, menyelenggarakan pelatihan bagi perempuan, mengundang pihak media, serta memperkokoh kaukus-kaukus perempuan dan jaringan kerja antara para anggota parlemen dengan organisasi-organisasi masyarakat madani dan kelompok-kelompok kepentingan lainnya, agar dapat meningkatkan partisipasi politik perempuan.

### ***Berbagai Pelajaran yang Dipetik***

Banyak pelajaran berharga dapat disarikan dari pengalaman kaum perempuan di Asia Tenggara dan kawasan internasional lainnya. Meski partisipasi dan persentase perempuan di parlemen telah menunjukkan beberapa peningkatan, namun kelihatan sekali adanya variasi regional yang menyolok. Perjuangan menuju keseimbangan gender adalah sebuah kampanye yang berkelanjutan,

dan untuk mencapai tingkat massa kritis bagi perempuan di parlemen, jalan yang membentang masih sangat jauh.

Pengalaman Malaysia menunjukkan bagaimana kaum perempuan berhasil merebut peluang untuk berperan aktif dalam gerakan “Reformasi”, menyusul terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998. Krisis tersebut telah menjungkir-balikkan keadaan dan membuka pintu bagi keterlibatan dan peranserta perempuan dalam politik. Perkembangan positif ini bukan hanya meningkatkan eksistensi perempuan di parlemen, namun juga meningkatkan jumlah perempuan yang memegang posisi-posisi pengambil keputusan. Namun, di balik gejala positif tersebut masih jelas terlihat bahwa kesenjangan gender merupakan isu yang tetap layak diperjuangkan, dan kesadaran gender tetap perlu disebarluaskan.

Di Indonesia dan India, keterwakilan perempuan di parlemen akhir-akhir ini menunjukkan penurunan. Di Indonesia, jumlah perempuan di parlemen merosot dari 13 persen pada tahun 1987 menjadi 8,8 persen pada tahun 1999. Di India, jumlah anggota parlemen perempuan berkurang sebesar 1 persen (dari 9,8 persen menjadi 8,8 persen) antara tahun 1991 hingga 1999. Penurunan ini diakibatkan oleh beberapa faktor, termasuk diantaranya perubahan suasana di dalam partai-partai politik serta perubahan struktur politik dan parlemen. Beban ganda yang dipikul kaum perempuan dalam memenuhi tuntutan rumah tangga dan menunaikan tanggungjawab publik juga merupakan faktor penghambat. Faktor-faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah:

- Struktur dan sikap patriarkal yang masih saja mengakar dalam kehidupan politik secara umum,
- Kurangnya dukungan partai;
- Kurangnya dukungan keuangan dan masyarakat bagi kandidat perempuan;
- Terbatasnya akses ke dalam jaringan politik;
- Kurangnya kontak dan kerjasama dengan organisasi publik lainnya, misalnya serikat dagang, kelompok masyarakat madani dan organisasi-organisasi perempuan serta para anggota parlemen;
- Tidak adanya sistem pendidikan dan pelatihan yang berorientasi membina bakat kepemimpinan perempuan dan mengarahkan mereka kedalam kehidupan politik secara khusus;
- Sifat atau karakter sistem pemilihan yang belum tentu kondusif bagi kandidat perempuan, serta ketidakpastian adanya langkah afirmatif

untuk meningkatkan eksistensi perempuan di parlemen atau lembaga sejenis.

Pelajaran lain yang dapat dipetik adalah peranan yang dimainkan organisasi-organisasi non-pemerintah dan organisasi sejenis yang memberikan dukungan kepada para anggota parlemen. Lembaga-lembaga seperti itu dapat memberikan pelatihan bagi para kandidat dan para pemilih, sekaligus menciptakan jaringan yang efektif bagi kaum perempuan di dalam maupun di luar parlemen. Organisasi-organisasi masyarakat juga merupakan sarana penting yang membantu para anggota parlemen agar tetap bisa menjalin kontak dengan para konstituennya, tetap terfokus pada isu-isu penting, serta meningkatkan keefektifan mereka di arena politik.

Dalam konteks ini, jelas bahwa tugas memperjuangkan agenda kaum perempuan masih tetap berada di tangan mereka sendiri, baik yang menjadi anggota parlemen maupun yang menjadi warga masyarakat madani. Oleh karenanya, partisipasi dan keterlibatan laki-laki untuk mewujudkan tingkat penyertaan yang ideal bagi perempuan di kancah politik merupakan aliansi yang mutlak perlu dikembangkan. Menerjemahkan kekuatan di balik meningkatnya jumlah perwakilan menjadi kekuatan motor reformasi dengan menggalang kemitraan dengan kaum laki-laki, adalah sebuah aliansi penting.

### ***Jalan ke Depan***

Buku ini berisi intisari dari berbagai permenungan dan pengalaman aktual tokoh-tokoh politisi perempuan, para aktifis kelompok masyarakat, dan akademisi yang bertekad meningkatkan kekuatan dan dampak partisipasi politik perempuan. Di dalamnya terkandung ide-ide bagi perempuan dan laki-laki, yang dapat mereka terapkan dengan caranya masing-masing di dalam perjuangan mereka untuk meningkatkan dan memperbaiki keterwakilan dan partisipasi perempuan.

Di kawasan Asia Tenggara, strategi-strategi tindakan afirmatif semakin keras dilancarkan sebagai sarana yang efektif untuk mencapai tingkat massa kritis kaum perempuan di panggung politik. Pada buku ini juga telah dikemukakan berbagai isu menyangkut metodologi pemberlakuan kuota serta aplikasi praktisnya. Sistem kuota memang berpotensi – namun tidak menjamin – meningkatkan jumlah anggota legislatif perempuan. Masih banyak pekerjaan

lain yang menyangkut kelayakan penerapan dan aplikasi praktisnya di Asia Tenggara.

Bidang lain yang menuntut perhatian kita adalah pengembangan dan implementasi berbagai kebijakan yang menyangkut kesenjangan ekonomi dan sosial, alokasi sumber daya dalam menciptakan keseimbangan gender, serta desain dan pembentukan mekanisme kelembagaannya. Meski di kawasan Amerika Latin sudah ada beberapa kemajuan yang berkaitan dengan upaya mempengaruhi agenda legislatif, rupanya masih panjang jalan yang harus ditempuh untuk membuka akses perempuan ke parlemen serta menciptakan transformasi yang membawa manfaat bagi seluruh warga masyarakat. Dukungan bagi para kandidat perempuan dalam konteks regional Asia Selatan dan Asia Tenggara sangat penting artinya demi mengatasi kurangnya rasa percaya diri pada beberapa perempuan (anggota parlemen), serta menghadapi struktur politik yang masih berwatak patriarkhal.

Sasaran strategis seperti yang termuat dalam Platform Aksi Beijing masih menjadi basis untuk menggalang daya upaya untuk mewujudkan persamaan peluang dan akses memperoleh kekuasaan politik bagi kaum perempuan. Dewan Ekonomi dan Sosial PBB telah mencanangkan sasaran untuk mencapai tingkat jumlah 30 persen bagi perempuan pada jabatan-jabatan pengambilan keputusan. Perjuangan mewujudkan kesetaraan gender itu kini tengah menghadapi sorotan tajam dan tekanan yang kuat dari banyak pihak. Tanpa adanya partisipasi efektif dari kaum perempuan di lembaga-lembaga politik dan badan-badan pengambil keputusan, cita-cita membangun negara demokratis tidak akan tercapai, dan kualitas demokrasi di dalam negeri pun akan terancam.

