



Perempuan
di Parlemen:

Bukan Sekedar

Jumlah

Seri Buku Panduan

Perempuan di Parlemen:

Bukan Sekedar

Jumlah

International IDEA

Bersama *Gehan Abu-Zayd, Wan Azizah, Julie Ballington, Cecilia Bylesjö, Drude Dahlerup, Frene Ginwala, Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, Azza Karam, Joni Lovenduski, Chusnul Mar'iyah, Richard E. Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Khofifah Indar Parawansa, Christine Pintat, Shirin Rai, Socorro L. Reyes, Francisia SSE Seda, Nadezhda Shvedova, Hege Skjeie.*

Edisi Bahasa Indonesia (2002)

Julie Ballington

Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham

Edisi asli bahasa Inggris (1998)

Azza Karam

Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah

Buku ini merupakan versi terbaru dan telah diregionalisasikan (beberapa bagian dikhususkan untuk pembaca di Asia Tenggara) dari *Women in Parliament: Beyond Numbers* yang diterbitkan oleh International IDEA pada tahun 1998

Buku ini adalah publikasi International IDEA. Publikasi International IDEA bukanlah cermin dari kepentingan suatu kelompok politik atau suatu negara tertentu. Pandangan-pandangan yang terdapat dalam publikasi ini belum tentu mewakili pandangan Dewan Direksi atau Dewan Pengurus International IDEA. Peta-peta pada publikasi ini dibuat untuk menjelaskan tulisan dan International IDEA tidak bermaksud untuk memberikan pandangan apapun mengenai status sebuah wilayah atau menyokong keberadaan wilayah tertentu. Penempatan atau besarnya sebuah negara atau wilayah yang termuat dalam karya-karya kami tidak mencerminkan pandangan politis International IDEA.

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002.

Hak cipta dilindungi undang undang

Edisi pertama (bahasa Inggris) 1998

Versi Bahasa Indonesia, 2002

Permohonan izin untuk mereproduksi semua atau sebagian dari publikasi ini harus ditujukan pada:

Publication Office

International IDEA

Strömsborg

SE 103 34, Stockholm

Sweden

Penterjemah dan Pengawas Mutu: Akmal Syams, Jakarta, Indonesia

Penyunting: Sarah Maxim

Penata Artistik: Anoli Perera, Sri Lanka

Desain Grafis: Alexander Holmberg, Holmberg Design AB, Stockholm, Sweden

Kulit Muka: Eduard Cehovin

Pengatur Letak: Ami Rependi

Dicetak dan dibuat: AMEPRO, Jakarta, Indonesia

ISBN: 91-89098-84-6

Prakata dan Pernyataan Terima Kasih

TUJUAN DARI INTERNATIONAL IDEA adalah untuk mengembangkan dan memajukan demokrasi berkelanjutan dan meningkatkan serta mengkonsolidasikan proses-proses pemilihan di seluruh dunia. Dalam hal ini, International IDEA bertekad memberi kontribusi pada perdebatan untuk memajukan isu-isu gender dan demokratisasi secara umum, dan untuk memajukan partisipasi dan representasi perempuan dalam kehidupan politik.

Sasaran dari program gender International IDEA adalah untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, pertama, dengan cara menggabungkan penelitian tentang bagaimana perempuan bisa mempengaruhi proses politik melalui partisipasi mereka, dan kedua, dengan mengidentifikasi daerah-daerah dimana informasi, penelitian dan bantuan lanjutan mungkin dibutuhkan. Karena alasan inilah maka Buku Pedoman *Women in Parliament: Beyond Numbers* diterbitkan pada tahun 1998. Buku pedoman tersebut menjabarkan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh perempuan yang dipilih untuk masuk ke legislatur, dan memberikan beberapa saran dan pilihan untuk mengatasinya. Buku ini juga berusaha bergerak di luar angka-angka, dengan mengidentifikasi cara-cara di mana perempuan bisa mempengaruhi proses politik melalui partisipasi mereka dalam badan-badan pengambil keputusan.

Sejak diluncurkan pada tahun 1998, telah muncul minat dan permintaan yang sangat besar terhadap buku tersebut di kalangan orang-orang yang

memperjuangkan perubahan di semua kawasan di seluruh dunia. Saat ini, International IDEA sedang memproduksi satu seri versi regional dari buku pedoman tersebut. Versi Bahasa Indonesia ini dibuat berdasarkan versi asli Bahasa Inggris buku pedoman yang diterbitkan pada tahun 1998. Versi ini didasarkan pada teks asli, yang telah diperbarui dan direvisi, dengan tambahan empat studi kasus dari Indonesia, Malaysia dan Pakistan untuk menggambarkan pengalaman berbeda dari anggota parlemen perempuan di kawasan tersebut. Oleh karenanya, buku ini tidak saja merupakan terjemahan tapi juga suatu regionalisasi dari buku pedoman tersebut untuk menarik dan mengarahkan perhatian pada pengalaman perempuan dalam parlemen di Asia Selatan dan Tenggara.

Buku pedoman ini takkan mungkin bisa terwujud tanpa kontribusi yang penuh semangat pembaruan dan sangat baik dari banyak individu. Azza Karam adalah satu penggerak di belakang proses penerbitan versi Bahasa Inggris buku pedoman tersebut pada tahun 1998, dan kami berterimakasih kepadanya karena nasehat dan bantuannya selama pembuatan versi regional buku tersebut.

Kami sampaikan terima kasih kepada semua penulis yang memungkinkan terwujudnya produksi buku pedoman ini dengan kontribusi dan bantuan mereka dalam memberikan revisi dalam edisi ini. Mereka adalah Gehan Abu-Zayd, Drude Dahlerup, Frene Ginwala, Azza Karam, Joni Lovenduski, Richard E. Matland, Mavivi Myakayaka-Manzini, Christine Pintat, Shirin Rai, Nadezhda Shvedova dan Hege Skjeie. Kami juga berterimakasih kepada penulis tambahan untuk edisi ini: Wan Azizah, Julie Ballington, Cecilia Bylesjö, Khofifah Indar Parawansa, Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, Chusnul Mar'iyah, Socorro L. Reyes dan Francisia SSE Seda.

Tanggungjawab utama dalam upaya memproduksi buku versi Bahasa Indonesia ini ada di tangan Julie Ballington dan Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham. Pimpinan Proyek Gender, Julie Ballington, meletakkan dasar bagi versi regional buku pedoman ini, dan menyediakan masukan editorial yang substantif. Sakuntala Kadirgamar-Rajasingham, yang menjabat sebagai Eksekutif Senior untuk Program Asia, juga memberikan masukan dan nasehat substantif yang sangat berharga tentang isi dari versi ini. Manajer Program, Patrick Molutsi dan Reg Austin, juga layak menerima ucapan terimakasih karena bimbingan dan masukan mereka yang sangat berarti dalam proses produksi tersebut, juga Pimpinan Proyek Indonesia, Indraneel Datta, karena masukannya bagi proyek gender di Indonesia.

Ucapan terima kasih juga kami haturkan kepada tim produksi, khususnya Cecilia Bylesjö yang telah memberikan dukungan organisasional dan administratif yang sangat berarti selama proses produksi. Sarah Maxim, Jovevine Faralita, Akmal Syams, Irfan Kortschak dan Ami Rependi juga layak mendapat ucapan terima kasih karena dukungan mereka yang tidak ternilai, dan Anoli Perera yang telah mempersembahkan karya seni kreatifnya.

Kami juga mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya pada negara-negara anggota International IDEA, dan *Swedish International Development Agency* (Badan Pengembangan Internasional Swedia - SIDA) karena dukungan mereka yang memungkinkan terlaksananya produksi buku ini.

Akhirnya, karena publikasi ini dibuat berdasarkan versi terdahulu, kami merasa perlu untuk memperbarui ucapan terima kasih kami kepada semua pihak yang telah terlibat dalam proses produksi buku pedoman versi Bahasa Inggris pada tahun 1998. Kami berharap mereka akan mendapat kebanggaan dalam membagi gagasan dan keahlian mereka melalui terjemahan dan adaptasi buku pedoman yang asli ini ke dalam Bahasa Indonesia.



KAREN FOGG,
Sekretaris Jenderal, International IDEA



ERLING OLSEN,
Mantan Sekretaris Jenderal, International IDEA
Mantan Ketua Parlemen, Denmark

Perempuan di Parlemen: *Bukan Sekedar Jumlah*

DAFTAR ISI

Prakata dan Pernyataan Terima Kasih.....	III
Pengantar untuk Edisi Bahasa Indonesia	
<i>Chusnul Mar'iyah</i>	1
Pengantar	
<i>Frene Ginwala</i>	5

1. PENGANTAR..... 11

JULIE BALLINGTON

Tujuan.....	13
Versi-versi Regional.....	14
Garis Besar dan Fokus.....	15

2. KENDALA-KENDALA TERHADAP PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PARLEMEN..... 19

NADEZHDA SHVEDOVA

Kendala-kendala Politik.....	20
Kendala-kendala Sosio-Ekonomi.....	28
Kendala-kendala Ideologis dan Psikologis.....	32
Ringkasan.....	38
Catatan.....	40
Acuan dan Bacaan Lanjutan.....	40

STUDI KASUS

Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia	
<i>Khofifah Indar Parawansa</i>	41
Mencari Kekuasaan Politik: Perempuan dalam Parlemen di Mesir, Yordania dan Libanon	
<i>Gehan Abu-Zayd</i>	53

3. MENINGKATKAN PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN: REKRUTMEN LEGISLATIF DAN SISTEM PEMILIHAN..... 69

RICHARD E. MATLAND

Proses Rekrutmen Legislatif dan Pengaruhnya pada Perempuan.....	70
Pengaruh Sistem Pemilihan pada Representasi Perempuan.....	78
Pelajaran untuk Mengembangkan Representasi Perempuan.....	86
Acuan dan Bacaan Lanjutan.....	91
Catatan.....	90

STUDI KASUS

Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia <i>Francisia SSE Seda</i>	93
Kredo tentang Perbedaan – Perempuan di Parlemen di Norwegia <i>Hege Skjeie</i>	101

4. MENGGUNAKAN KUOTA UNTUK MENINGKATKAN REPRESENTASI POLITIK PEREMPUAN..... 113

DRUDE DAHLERUP

Apa Itu Kuota?.....	114
Dunia Kuota.....	117
Ringkasan.....	125
Catatan.....	126
Acuan dan Bacaan Lanjutan.....	126

STUDI KASUS

Kuota Kursi Legislatif Tingkat Lokal bagi Kaum Perempuan di Pakistan <i>Socorro L. Reyes</i>	127
Kelas, Kasta dan Gender: Perempuan dalam Parlemen di India <i>Shirin Rai</i>	141

5. PEREMPUAN DI PARLEMEN: MEMBUAT SUATU PERBEDAAN..... 155

JONI LOVENDUSKI DAN AZZA KARAM

Membuat Perubahan di Parlemen.....	156
Mempelajari Aturan.....	162
Menggunakan Aturan.....	170
Mengubah Aturan.....	177
Kriteria Mengukur Keberhasilan.....	183
Strategi-strategi Meningkatkan Pengaruh.....	185
Catatan.....	189
Acuan dan Bacaan Lanjutan.....	190

STUDI KASUS

Perempuan dalam Politik: Refleksi dari Malaysia <i>Wan Azizah</i>	191
Perempuan Diberdayakan – Perempuan dalam Parlemen di Afrika Selatan <i>Mavivi Myakayaka-Manzini</i>	203

6. DEMOKRASI MELALUI KEMITRAAN: PENGALAMAN PERSERIKATAN ANTAR-PARLEMENT..... 213

CHRISTINE PINTAT

Rencana Aksi IPU.....	214
Catatan.....	228
Acuan dan Bacaan Lanjutan.....	228

KESIMPULAN	229
-------------------------	-----

CECILIA BYLESJÖ AND SAKUNTALA KADIRGAMAR-RAJASINGHAM

TENTANG PARA PENYUMBANG	239
--------------------------------------	-----

TENTANG INTERNATIONAL IDEA	251
---	-----

DAFTAR TABEL, GAMBAR, BOKS

Tabel 1: Perempuan dalam Parlemen Nasional.....	21
Tabel 2: Ketua Parlemen yang Perempuan.....	25
Boks 1: Pengaruh Pembangunan dan Kultur terhadap Representasi Perempuan.....	30
Tabel 3: Perempuan dalam Lembaga-lembaga Politik Formal di Indonesia pada tahun 2002.....	45
Tabel 4: Representasi Perempuan di DPR-RI pada tahun 2002.....	46
Tabel 5: Anggota Komisi-Komisi DPR-RI Menurut Jenis Kelamin pada tahun 2002.....	47
Gambar 1: Sistem Rekrutmen Legislatif.....	71
Boks 2: Dunia Sistem Pemilihan.....	72
Tabel 6: Persentase Anggota Parlemen Perempuan pada 24 Parlemen Nasional 1945-1998.....	79
Gambar 2: Persentase Perempuan dalam Parlemen Sistem Mayoritas versus Sistem PR.....	80
Gambar 3: Mengapa Sistem Representasi Proporsional Lebih Baik untuk Perempuan.....	81
Tabel 7: Jatah Kursi bagi Perempuan untuk Tingkat Lokal di Pakistan.....	130
Tabel 8: Perempuan yang Terpilih Menduduki Kursi Dewan Lokal Melalui Jatah Kursi di Pakistan.....	131
Tabel 9: Pelatih/Mentor Utama di Dewan-Dewan Legislatif Pakistan.....	135
Tabel 10: Representasi Perempuan di Majelis Nasional Pakistan Tahun 2002.....	137
Tabel 11: Representasi Perempuan di Majelis-Majelis Propinsi di Pakistan, Tahun 2002.....	137
Tabel 12: Empat Bidang Perubahan yang akan Berdampak pada Partisipasi Perempuan.....	159
Tabel 13: Dampak Perempuan Melalui Parlemen.....	161
Tabel 14: Tokoh Perempuan Anggota Parlemen Malaysia dari 1955 hingga 1999.....	194
Tabel 15: Akses Perempuan pada Hak Pilih dan Hak Mencalonkan Diri dalam Pemilihan: Kronologi Dunia.....	216
Tabel 16: Perempuan Dalam Parlemen: 1945-1995.....	218
Boks 3: Pertemuan Perempuan Parlemen IPU.....	219
Boks 4: Kelompok Kemitraan Gender IPU.....	225
Boks 5: Strategi Tambahan untuk Memperkuat Pengaruh Politik Perempuan.....	226

Pengantar untuk Edisi Bahasa Indonesia

CHUSNUL MAR'YAH

KONSEP-KONSEP POLITIK SEPERTI DEMOKRASI, KEWARGANEGARAAN, dan nasionalisme kerap dipandang sebagai konsep yang netral. Padahal, dalam kenyataannya konsep-konsep itu sangatlah *gender biased*. Hak-hak politik perempuan merupakan hak asasi yang paling mendasar, sementara hak asasi manusia adalah bagian integral dari demokrasi. Keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam proses pengambilan keputusan adalah sebuah *sine qua non* di dalam demokrasi. Pada tahun-tahun terakhir ini, isu-isu tentang keterwakilan dan partisipasi politik perempuan menjadi semakin signifikan. Kendati berbagai langkah mobilisasi dan advokasi telah ditingkatkan, kentara sekali masih banyak politisi yang sangat rendah pemahamannya akan isu ini. Dalam kasus ini masih perlu dicermati bagaimana sikap dan respons semua pihak terhadap tuntutan para aktivis perempuan di partai-partai politik, LSM-LSM dan masyarakat akademik untuk meningkatkan level keterwakilan kaum perempuan di dalam proses politik, sebagai sebuah isu HAM yang mendasar.

Dewasa ini semakin gencar tuntutan dari kalangan aktivis di seluruh dunia terhadap pemberlakuan langkah-langkah khusus untuk meningkatkan keterwakilan politik kaum perempuan. Pada dasawarsa terakhir, beberapa negara telah mencapai peningkatan yang signifikan dalam proporsi perempuan yang duduk di berbagai lembaga legislatif atau perwakilan rakyat. Kondisi ini didukung pula oleh berbagai aktivitas LSM-LSM dan masyarakat internasional yang bersidang di Beijing pada tahun 1995, serta Perserikatan Antar Parlemen yang bertemu di New Delhi pada tahun 1997. Sebuah *Progress Report* PBB

pada tahun 1995 yang secara khusus menganalisa masalah gender dan pembangunan di 174 negara dunia antara lain menyatakan:

“Walaupun memang benar tidak ada kaitan langsung antara tingkat partisipasi perempuan di lembaga-lembaga politik dengan kontribusi mereka terhadap kemajuan kaum perempuan, namun tingkat keterwakilan perempuan sebesar 30 persen di lembaga-lembaga politik dapat dipandang sebagai sesuatu yang amat penting untuk menjamin agar kaum perempuan memiliki pengaruh yang bermakna dalam proses politik.”

Sistem kuota telah menjadi sebuah mekanisme yang penting untuk meraih peningkatan keterwakilan perempuan di dalam proses-proses politik, serta sebagai sebuah sarana untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan politik perempuan tetap disuarakan dan diwakili. Pemberlakuan kuota atau strategi-strategi langkah afirmatif merupakan bagian tak terpisahkan dari serunya perdebatan mengenai pengembangan sebuah sistem politik yang demokratis dan dibangun di atas azas utama kesetaraan gender. Tuntutan pemberlakuan kuota adalah bagian integral dari tuntutan yang lebih besar mengenai hak-hak bagi perempuan di dunia politik. Mengapa isu-isu politik begitu penting bagi perempuan? Itu tak lain karena perempuan adalah bagian terbesar/mayoritas dari negeri ini, sedangkan hak-hak mereka sebagai warga negara yang sah belum mendapatkan perhatian yang selayaknya, disamping mereka terus-menerus dipinggirkan (dimarjinalkan) di dalam proses-proses pembuatan keputusan.

Di Indonesia dan - lebih jauh lagi - di kawasan Asia Tenggara, banyak problem yang terus saja mengganjal langkah perempuan ke arah tampuk kekuasaan politik. Problem pertama yang paling penting adalah setumpuk masalah sosial termasuk di dalamnya adalah penyakit korupsi, kolusi dan nepotisme yang telah meruntuhkan sistem perekonomian dan *social capital* (sikap saling mempercayai antara rakyat dengan pemerintah sebagai modal utama pembangunan negara yang berdemokrasi) di negara kami. Krisis ketidakpercayaan antara anggota masyarakat dengan negara telah memicu pecahnya kekerasan komunal. Saya yakin bahwa kekerasan negara dan kekerasan komunal, bahkan kekerasan di dalam rumah tangga, merupakan kejadian biasa di negeri kami. Kita harus bertanya, apakah mayoritas perempuan warga negara Indonesia sudah benar-benar dipandang sebagai warga negara atau *stakeholder* di negeri ini. Oleh karenanya, partisipasi

perempuan merupakan syarat penting untuk mengatasi berbagai masalah kebangsaan itu.

Masalah kedua, di bidang politik, jumlah perempuan yang memegang jabatan di posisi-posisi pengambilan keputusan di kawasan ini masih jauh dari harapan menuju tercapainya tingkat *critical mass* 30 persen. Di Indonesia, jumlah perempuan yang duduk sebagai anggota DPR hanyalah 9 persen, di kursi DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota jumlah itu jauh lebih kecil lagi. Persentase perempuan yang menjabat sebagai pegawai negeri eselon I hanyalah 4.3 persen, sementara di kabinet hanya ada dua menteri perempuan, disamping Presiden yang kebetulan seorang perempuan. Menurut sebuah laporan resmi pemerintah, di Indonesia tidak ada ulama perempuan. Ini disebabkan oleh konsep ulama itu sendiri yang selalu diidentikkan dengan sosok laki-laki, meski sebenarnya banyak perempuan Indonesia yang menjadi pemikir agama dan ahli dalam masalah keagamaan. Tak seorang pun kepala KUA (Kantor Urusan Agama) dijabat oleh perempuan, padahal menurut catatan di Indonesia ada 6.000 kepala KUA. Tidak seorang pun perempuan menjadi gubernur di Indonesia, dan hanya 6 perempuan (1.5 persen) menjabat sebagai bupati atau walikota.

Yang ketiga, krisis ekonomi yang mulai melanda pada tahun 1997 telah menimbulkan berbagai dampak terhadap perempuan maupun laki-laki. Kondisi kesehatan kaum perempuan memburuk, dan pemerintah sendiri belum memiliki kebijakan yang dikhususkan untuk urusan perempuan. Perempuan-perempuan Indonesia yang bekerja di luar negeri (sebagai TKW) merupakan sebuah kekuatan penyangga ekonomi yang sangat besar di masa seperti ini, namun kerap kali kelompok ini mengalami berbagai praktik eksploitatif oleh majikan-majikan mereka di negeri orang. Pada saat yang sama, kebijakan ekonomi makro belum juga menyentuh urusan ekonomi dalam negeri dan masalah pengangguran, apalagi meningkatkan kondisi kehidupan kaum perempuan.

Jadi, kalau kita ingin melontarkan isu tentang kedudukan perempuan, terlebih dahulu perlu kita kaji konteks politik dan sosial yang melatarinya. Mari kita kaji cara meningkatkan posisi perempuan melalui proses demokratis. Marilah kita bersama-sama belajar dari contoh-contoh yang ditunjukkan negara-negara tetangga yang sudah berhasil meningkatkan partisipasi politik kaum perempuan melalui pemberlakuan kuota, untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan dari sistem tersebut. Kita perlu melakukan penelitian tentang soal gender dalam politik. Teori politik model maskulin masih begitu dominan

di Indonesia dan kawasan Asia Selatan/Tenggara. Perkembangan teori politik mutakhir yang menyentuh isu gender belum begitu populer di Indonesia. Kondisi “buta gender” dalam ilmu politik di Indonesia serta dominasi lelaki dalam proses politik telah menghambat terwujudnya keadilan gender di dunia politik. Jadi, sesungguhnya tuntutan peningkatan keterwakilan bagi aktivis perempuan di partai-partai politik oleh kalangan LSM dan akademisi sangatlah relevan dalam konteks ini.

Buku panduan ini merupakan sebuah piranti berguna yang mencoba memberikan berbagai saran dan kiat menciptakan reformasi bagi hal-hal yang berkaitan dengan berbagai masalah yang terpapar di atas tadi. Buku ini tidak berpretensi menyajikan solusi terbaik, melainkan sekedar menunjukkan banyaknya cara yang dapat ditempuh untuk meningkatkan keterwakilan politik kaum perempuan, dengan mempelajari berbagai variasi regional yang ada. Penggunaan langkah-langkah afirmatif dan kuota, misalnya, hanyalah salah satu cara menuju ke arah itu, dan sudah banyak negara dunia yang berhasil menerapkannya. Di pelbagai negara, sistem tersebut nyata-nyata sudah terbukti sebagai cara yang paling efektif untuk menyertakan kaum perempuan di dalam proses-proses pengambilan keputusan, dan perlu dipikirkan dengan sungguh-sungguh potensinya bagi Indonesia. Buku ini juga menunjukkan beberapa bidang yang memberi ruang bagi perempuan untuk menciptakan perubahan. Lepas dari sekian banyak kendala yang menghambat langkah perempuan di dalam politik, buku ini menunjukkan banyak cara dan sarana yang dapat digunakan untuk mensukseskan upaya kaum perempuan dalam ikut andil merombak agenda politik.

Akhirnya di dalam buku ini juga disajikan berbagai argumen dari pihak-pihak yang pro dan kontra terhadap penggunaan kuota, selain dipaparkan pula pengalaman dari negara-negara di kawasan lain. Buku ini sangat relevan untuk disimak bukan saja oleh para tokoh pengambil keputusan, melainkan juga warga laki-laki dan perempuan di Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara.

CHUSNUL MAR'İYAH
JULI 2002

Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah

FRENEGINWALA

BENIH DEMOKRASI BERSEMAYAM DALAM ASAS BAHWA LEGITIMASI kekuasaan untuk membuat keputusan mengenai kehidupan orang, masyarakat dan negaranya haruslah berasal dari suatu pilihan yang dibuat oleh mereka yang akan dipengaruhinya. Selama beberapa abad, basis legitimasi ini terbatas dan banyak diantaranya yang tidak termasuk dalam menentukan suatu pilihan: para budak, mereka yang miskin atau tanpa pendidikan resmi, mereka yang tidak “beradab” atau bukan bagian dari budaya atau agama dominan dalam masyarakat, orang yang berkulit berwarna, yang bukan dari suatu kelompok etnis atau ras tertentu, penduduk pribumi dari negara-negara yang dikalahkan dan digabung melalui superioritas persenjataan, dan kalangan perempuan yang besar jumlahnya.

Kebebasan dalam masyarakat diperoleh melalui perjuangan, dan hak untuk menentukan diri sendiri dalam masyarakat diperoleh melalui perjuangan pembebasan dan antikolonial di berbagai negara. Dewasa ini, banyak dari mereka yang sebelumnya tidak termasuk di dalamnya, telah memenangkan hak, baik untuk memilih maupun dipilih menjadi anggota lembaga pemerintahan. Hak suara universal dalam pemilihan yang bebas dan adil telah diakui sebagai standar minimal bagi masyarakat demokratik.

Namun demikian, jelas bahwa dalam demokrasi yang baru maupun yang sudah mapan, hak memilih yang bersifat universal tidak dengan sendirinya mengarah kepada penegakan dewan legislatif (badan pembuat undang-undang) yang representatif. Berbagai elemen masyarakat tetap saja tidak terwakili, terutama penduduk miskin pedesaan dan tidak berpendidikan, dan tentu saja, perempuan. Secara keseluruhan, proporsi perempuan dalam dewan legislatif sangat sedikit. Pertanyaannya adalah mengapa dan apakah itu menjadi masalah? Mengapa harus jadi masalah; perbedaan apa yang akan muncul bilamana perempuan ada di dewan legislatif dan lembaga pemerintahan lainnya?

Benih demokrasi bersemayam dalam asas bahwa legitimasi kekuasaan untuk membuat keputusan mengenai kehidupan orang, masyarakat dan negaranya haruslah berasal dari suatu pilihan yang dibuat oleh mereka yang akan dipengaruhinya.

Penting untuk dipahami bahwa isu tersebut tidak hanya mengenai jumlah. Jika kebijakan dan hukum dibuat untuk kepentingan semua anggota masyarakat, maka hal itu dapat meluas ke dewan legislatif dengan mempertimbangkan pengalaman dari masyarakat seluas mungkin, sehingga akan menjadi ukuran dari tingkat yang mana keputusan-keputusannya akan memadai serta memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat, lebih baik dari pada hanya untuk kelompok-kelompok tertentu.

Sementara perdebatan mengenai pemberian hak suara pada perempuan dan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan acapkali berfokus pada isu-isu keadilan, kesetaraan dan hak asasi manusia, maka representasi perempuan, termasuk pengalaman serta perspektif mereka dalam proses pengambilan keputusan tidak terhindarkan akan mengarah pada solusi yang lebih sesuai dan memenuhi harapan bagi lingkup masyarakat luas. Itulah sebabnya mengapa perempuan harus menjadi bagian dari proses itu dan mengapa ini menjadi penting: semua masyarakat akan memetik keuntungan ketika kami menemukan solusi yang lebih baik dan lebih memadai bagi persoalan kami.

Tantangan tersebut tidak dapat menjamin pemilihan perempuan dalam jumlah lebih besar di dalam dewan legislatif. Patriarki, subordinasi perempuan, dan persepsi terdalam bahwa *public domain* (wilayah publik) diperuntukkan bagi laki-laki dan bahwa kontrak sosial adalah mengenai hubungan antara laki-laki dan pemerintah dan bukan antara warga negara dengan pemerintah, itu semua menyingkirkan kalangan perempuan – meskipun hak-haknya dijamin oleh hukum, retorika politik pemerintahan yang baik dan demokrasi partisipatoris.

Di banyak negara, perempuan terus mengalami kesulitan dalam memperoleh hak pilih akibat adanya kendala-kendala kebudayaan, agama, patriarki dan ekonomi. Perempuan mengalami dan terus menghadapi kesulitan dalam memasuki lembaga pemerintahan; partai-partai politik gagal untuk memilih mereka sebagai kandidat, dan pemilihan itu sendiri merefleksikan dan mengikuti stereotip gender dalam masyarakat dengan memilih laki-laki. Namun begitu perempuan berada di dalam lembaga-lembaga pemerintahan, mereka menghadapi kendala-kendala baru yaitu pembatasan kapasitasnya untuk berperan.

Sadar bahwa penindasan harus mereka tanggulangi sendiri, sejumlah besar perempuan berpartisipasi dalam memperjuangkan pembebasan Afrika Selatan, dan perjuangan tersebut dapat diintegrasikan ke dalam teori mengenai kebebasan perempuan. Keterlibatan perempuan yang terus-menerus dalam berbagai negosiasi memastikan bahwa Afrika Selatan yang baru mempunyai konstitusi yang bercorak sensitif gender dan menetapkan suatu kerangka kerja sah yang unik bagi kesetaraan yang sejati dan efektif. Namun, berkaitan dengan perempuan di berbagai negara, kami menemukan bahwa keberadaan hak-hak mereka dalam hukum tidak serta merta berarti bahwa perempuan dapat menuntut dan memperoleh hak-hak tersebut. Nyatanya patriarki dan subordinasi perempuan telah terstruktur dalam masyarakat, begitu pula praktik-praktik kultural dan agama yang tetap terjadi ditengah-tengah kami.

Lembaga-lembaga pemerintahan seperti lembaga-lembaga lainnya telah berkembang dalam masyarakat yang patriarki dan telah dibentuk oleh asumsi-asumsi relasi gender yang tidak setara, dan pada basis siapa (laki-laki) yang harus beroperasi di dalam lembaga-lembaga tersebut.

Di Afrika Selatan, perkembangan blok-blok masyarakat yang kami warisi bersifat patriarki dan rasisme, begitu juga lembaga-lembaga yang ada. Kami perlu memanfaatkan hal-hal tersebut untuk memperbaiki kondisi-kondisi material dan sosial yang ada, namun demikian, kami mengakui bahwa hal-hal tersebut harus ditransformasikan secara radikal. Budaya, nilai-nilai, organisasi dan gaya mereka dirancang untuk mempertahankan ketidaksetaraan dan melindungi hak-hak istimewa: tujuan-tujuan yang secara diametrik berlawanan dengan tujuan kami. Kecuali jika ditransformasikan, lembaga-lembaga ini tidak saja akan mengkooptasi dan mengesampingkan setiap warga kulit hitam atau perempuan yang masuk atau membuat mereka frustrasi sehingga mendorong mereka untuk mengundurkan diri.

Kami beruntung memiliki kepemimpinan politik yang mengakui bahwa perempuan memerlukan perubahan radikal yang penting dan sebaliknya kehadiran perempuan dalam lembaga-lembaga itu akan memungkinkan mereka untuk mengubah struktur kekuasaan di mana mereka merupakan bagian di dalamnya, dan ini membuat lebih mudah bagi mereka untuk mengikutinya. Pengalaman Afrika Selatan ini adalah satu dari banyak kasus hal yang menyelimuti dunia.

Buku pedoman ini merupakan satu alat. Ia tidak mengusulkan satu solusi pun, namun diakui bahwa situasi kami berubah meskipun kami memiliki tujuan-tujuan bersama. Buku ini menyajikan informasi mengenai metode-metode yang telah digunakan dimanapun, dan metode-metode yang sekarang tersedia bagi kami.

Buku pedoman ini merupakan satu alat. Ia tidak mengusulkan satu solusi pun, namun diakui bahwa situasi kami berubah meskipun kami memiliki tujuan-tujuan bersama. Buku ini menyajikan informasi mengenai metode-metode yang telah digunakan dimanapun, dan metode-metode yang sekarang tersedia bagi kami. Buku ini juga menggambarkan tentang pembagian pengalaman perempuan maupun laki-laki yang bekerja sebagai aktivis, peneliti, dan politisi, sebagai kelompok individu dan organisasi serta aktor-aktor lokal, regional dan global.

Hal yang paling penting, buku ini memfokuskan mengenai apa yang perlu dilakukan perempuan. Ini bukan untuk mendukung mereka yang mempercayai bahwa tanggung jawab masyarakat berakhir dengan disahkannya undang-undang kesetaraan atau legislasi antidiskriminasi, dan selanjutnya terserah kepada individu perempuan. Melainkan untuk mengenali bahwa dalam setiap masyarakat dan situasi, mereka yang paling terkena dampak adalah yang harus bertindak untuk membuat perubahan. Mereka yang memperoleh keuntungan istimewa, bahkan yang tidak menyadari samasekali, keuntungan dari satu sistem yang mengesampingkan pihak-pihak yang lain. Karenanya, mereka tidak bisa diandalkan untuk melakukan perubahan yang akan mencabut status istimewa mereka. Ini tergantung kepada kami, kaum perempuan.

Memasuki abad ke-21 globalisasi membawa berbagai kesempatan dan tantangan baru. Dalam periode yang menuju kepada konferensi Nairobi tahun 1985 perempuan bersama-sama menjungkir-balikkan asumsi yang membatasi mereka dalam wilayah pribadi dan juga mencoba untuk menetapkan perhatian mereka hanya terhadap masalah-masalah sosial yang terpisah dari kondisi-kondisi politik dan ekonomi dalam masyarakat. Perempuan di negara-negara berkembang bersatu dan mendapatkan pengakuan atas kaitan antara kesetaraan,

pembangunan dan perdamaian. Program aksi yang disetujui di Beijing didasarkan pada pengakuan bahwa pembangunan bidang perempuan integral dengan pembangunan masyarakat dan selanjutnya hak-hak politik dan sipil tak dapat dipisahkan dari hak-hak ekonomi dan sosial.

Ketika kami menengok ke belakang dua dekade atau bahkan separuh abad yang lalu, ternyata ada kemajuan luar biasa yang telah kami lakukan. Memandang ke depan di milenium baru, kami melihat seberapa jauh kami masih akan melakukan perjalanan, tapi kami dapat melakukannya dengan berbekal kepercayaan atas kemampuan kami untuk menulis kisah perempuan sebagai satu hal yang akan dapat membawa keadilan, perdamaian dan keamanan bagi segenap umat manusia.

F R E N E G I N W A L A

APRIL 1998