

---

# 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

<b>KESIMPULAN</b> .....	229
-------------------------	-----

CECILIA BYLESJÖ AND SAKUNTALA KADIRGAMAR-RAJASINGHAM

<b>TENTANG PARA PENYUMBANG</b> .....	239
--------------------------------------	-----

<b>TENTANG INTERNATIONAL IDEA</b> .....	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