



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: AMEEMPRO, 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 (dimarginalkan) 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

BAB 1

BAB 1

Pengantar

JULIE BALLINGTON

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

Platform Aksi Beijing, 1995

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

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

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

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

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

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

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

Tujuan

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

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

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

Versi-Versi Regional

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

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

Garis Besar dan Fokus

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

Kendala-Kendala terhadap Partisipasi Perempuan di Parlemen

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

Rekrutmen Legislatif dan Sistem Elektoral

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

Penerapan Kuota

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

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

Menciptakan Perubahan di Parlemen

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

Pengalaman-Pengalaman Internasional

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

Studi-Studi Kasus

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

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

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

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

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

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

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

Catatan

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

BAB 2

BAB 2

Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen

NADEZHDA SHVEDOVA

PEREMPUAN DI SELURUH DUNIA PADA SETIAP TINGKAT SOSIO-POLITIK merasa dirinya kurang terwakili dalam parlemen dan jauh dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan. Sementara arena permainan politik di setiap negara mempunyai karakter tersendiri, ada sebuah gambaran umum yang tetap bagi semua: yakni bahwa hal itu tidak seimbang dan tidak kondusif bagi partisipasi perempuan. Perempuan yang ingin masuk dalam dunia politik, menemukan kenyataan bahwa lingkungan politik, publik, budaya dan sosial sering tidak bersahabat atau bahkan bermusuhan dengan mereka. Bahkan secara sepihak, komposisi pengambil keputusan politik sekarang di berbagai wilayah memberikan bukti bahwa perempuan tetap menghadapi sejumlah kendala dalam mengartikulasikan serta menentukan kepentingannya. Apa kendala-kendala yang dihadapi perempuan dalam memasuki parlemen? Bagaimana perempuan dapat mengatasi lebih baik kendala-kendala ini? Dalam bab ini, kami akan menginjak ke tahap pertama menuju pada peningkatan representasi anggota parlemen perempuan serta efektivitasnya dengan mengidentifikasi masalah-masalah umum yang dihadapi perempuan. Kami mengkategorikan masalah-masalah ini ke dalam tiga wilayah: politik, sosio-ekonomi, dan ideologi serta psikologi (atau sosio-kultural). Dalam bab berikutnya, kami mengidentifikasi beberapa strategi untuk mengungkap berbagai kendala ini dan menganalisa apa yang dapat dilakukan perempuan begitu mereka masuk dalam parlemen.

Kendala-kendala Politik

Laki-laki mendominasi arena politik, laki-laki memformulasikan aturan permainan politik; dan laki-laki mendefinisikan standar untuk evaluasi. Keberadaan model yang didominasi laki-laki menyebabkan apakah perempuan menolak politik secara keseluruhan atau menolak politik bergaya laki-laki.

Di awal abad ke-21, lebih dari 95 persen negara di dunia menjamin dua hak demokratik perempuan yang paling mendasar: hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for elections*). Selandia Baru adalah negara pertama yang memberikan kepada perempuan hak suara pada tahun 1893; dan Finlandia adalah negara pertama yang mengadopsi kedua hak demokratik mendasar tersebut pada tahun 1906. Sementara itu, masih ada beberapa negara yang menolak dua hak perempuan tersebut, hak memilih dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan.¹

Menurut teori, hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk menjadi kandidat, dan melakukan pemilihan, didasarkan pada hak pilih. Namun dalam kenyataannya, hak pilih perempuan tetap dibatasi: karena pada dasarnya hanya calon laki-laki yang umumnya mempunyai hak pilih.

Hal ini benar, tidak hanya terjadi pada demokrasi parsial dan demokrasi yang sedang berkembang, tetapi juga pada demokrasi yang sudah mapan. Tingkat representasi perempuan yang rendah di beberapa parlemen Eropa² menjadi alasan adanya pelanggaran terhadap hak-hak asasi fundamental mereka. Tingkat representasi yang tidak setara dalam badan legislatif mengartikan bahwa representasi perempuan, yang sepatutnya menjadi suatu fungsi bagi demokratisasi, ternyata lebih berfungsi untuk mempertahankan *status quo*.

Di banyak negara, secara *de jure* terdapat banyak kesulitan, baik oleh karena hukum (peraturan) yang ada tidak ditaati maupun bahkan yang tidak ada hukumnya sama sekali. Sebagai contoh, hukum Argentina mengenai kuota mengharuskan semua partai untuk menominasikan 30 persen perempuan dalam posisi yang dapat dipilih dalam daftar kandidat mereka. Tanpa hukum yang demikian, jumlah anggota parlemen perempuan tidak mungkin akan meningkat sebagai akibat dari kekalahan partainya: sebagai contoh kasus yang terjadi pada pemilihan di Irlandia pada tahun 1997.

Penelitian menunjukkan bahwa dibandingkan faktor-faktor sosial, struktur politiklah yang memainkan peran yang lebih menentukan dalam rekrutmen anggota parlemen perempuan.

Penelitian menunjukkan bahwa dibandingkan faktor-

faktor sosial, struktur politiklah yang memainkan peran yang lebih menentukan dalam rekrutmen anggota parlemen perempuan. Sebagai contoh, sistem pemilihan didasarkan pada representasi proporsional, telah menghasilkan tiga hingga empat kali lebih banyak perempuan yang terpilih di negara-negara dengan kultur politik yang sama, seperti Jerman dan Australia.

Tabel 1: Perempuan dalam Parlemen Nasional

Situasi sampai pada tanggal 4 Februari 2002. Statistik dibuat oleh Perserikatan Antar-Parlemen (Inter-Parliamentary Union; IPU) didasarkan pada data yang disiapkan oleh parlemen-parlemen nasional.

RATA-RATA DUNIA

Kombinasi Dua Majelis	14,3%	Majelis Rendah atau Tunggal	14,5%	Majelis Tinggi atau Senat	13,6%
Total Anggota Parlemen	41,138	Total Anggota Parlemen	35,105	Total Anggota Parlemen	6,037
Perincian Gender	38,933	Perincian Gender	33,457	Perincian Gender	5,476
Laki-laki	33,351	Laki-laki	28,619	Laki-laki	4,732
Perempuan	5,582	Perempuan	4,838	Perempuan	744

RATA-RATA REGIONAL

Wilayah*	Majelis Rendah atau Tunggal	Majelis Tinggi atau Senat	Gabungan Kedua Majelis
Negara-negara Nordik	38,8 %		38,8 %
OSCE Eropa termasuk negara-negara Nordik	16,8 %	14,8 %	16,4 %
Amerika	15,8 %	16,6 %	15,9 %
Asia	15,6 %	12,1 %	15,4 %
OSCE Eropa tidak termasuk negara-negara Nordik	14,7 %	14,8 %	14,7 %
Afrika Sub-Sahara	12,8 %	12,8 %	12,8 %
Pasifik	11,3 %	25,9 %	12,8 %
Negara-negara Arab	4,6 %	2,5 %	4,3 %

* Wilayah disusun berdasarkan urutan terbalik persentase perempuan di Majelis Rendah atau Tunggal Sumber: IPU, *Women in National Parliaments, 4 Februari 2002*. Lihat www.ipu.org/wmn-e/world

Generalisasi seperti ini tetap absah sepanjang terdapat kesamaan kultural, misalnya tingkat yang sama dari perkembangan sosial dan ekonomi di antara negara-negara tersebut. Sebagai contoh, di Rusia generalisasi ini tidak dapat diterapkan karena lemahnya kultur politik: terutama, banyaknya jumlah partai dan blok, struktur mereka yang terkebelakang, banyaknya perempuan yang kurang memiliki kepercayaan, dan terabaikannya kepentingan perempuan oleh partai politik. Kesadaran politik pemilih – misalnya kapasitas untuk menciptakan keputusan dan pilihan yang koheren ketika pemungutan suara – secara nyata tidak hanya tergantung pada tingkat pendidikan formal yang memainkan peran menentukan, sebagaimana menciptakan kemauan politik untuk memperbaiki situasi.

Di antara kendala-kendala politik yang dihadapi perempuan, yang utama adalah:

- Kelaziman “model maskulin” mengenai kehidupan politik dan badan-badan pemerintahan hasil pemilihan;
- Kurangnya dukungan partai, seperti terbatasnya dukungan dana bagi kandidat perempuan; terbatasnya akses untuk jaringan politik; dan meratanya standar ganda;
- Kurangnya hubungan dan kerja sama dengan organisasi publik lainnya, seperti serikat dagang (buruh) dan kelompok-kelompok perempuan;
- Tiadanya sistem pelatihan dan pendidikan yang dibangun dengan baik, baik bagi kepemimpinan perempuan pada umumnya, maupun bagi orientasi perempuan muda pada kehidupan politik khususnya;
- Hakikat sistem pemilihan, yang barangkali atau tidak mungkin menguntungkan bagi kandidat perempuan.

Model Maskulin Politik

Laki-laki secara luas mendominasi arena politik; laki-laki sangat dominan dalam memformulasikan aturan-aturan permainan politik; dan laki-laki lah yang sering mendefinisikan standar untuk evaluasi. Lebih jauh, kehidupan

Kehidupan politik sering diatur sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai laki-laki, dan dalam beberapa kasus, bahkan menurut gaya hidup laki-laki.

politik sering diatur sesuai dengan norma-norma dan nilai-nilai laki-laki, dan dalam

beberapa kasus, bahkan menurut gaya hidup laki-laki. Sebagai contoh, model politik didasarkan pada ide “pemenang dan pecundang”, kompetisi dan

konfrontasi, bukan atas dasar saling menghormati, kolaborasi dan penciptaan konsensus.³ Lingkungan ini sering bertentangan dengan perempuan. Keberadaan dari model yang didominasi laki-laki ini menyebabkan perempuan menolak politik secara keseluruhan atau menolak politik gaya laki-laki. Jadi, ketika perempuan berpartisipasi dalam politik, mereka cenderung melakukannya dalam jumlah kecil.

“Aspek paling penting dari Parlemen Swedia bukanlah karena kami mempunyai 45 persen wakil perempuan, tetapi mayoritas perempuan dan laki-laki membawa pengalaman sosial mereka ke dalam urusan-urusan di Parlemen. Inilah yang membuat berbeda. Laki-laki membawa pengalaman tentang isu-isu kehidupan nyata, mengenai membesarkan anak, mengatur rumah tangga. Mereka memiliki perspektif yang luas dan pemahaman lebih besar. Dan kami perempuan diperbolehkan untuk menjadi diri kami sendiri, dan berperilaku sesuai dengan kepribadian unik kami. Baik laki-laki, maupun perempuan tidak harus menyesuaikan diri terhadap peran tradisional. Perempuan tidak harus berperilaku seperti laki-laki untuk memperoleh kekuasaan, laki-laki tidak mesti berperilaku sebagaimana perempuan supaya bisa mengurus anak-anak mereka. Bila pola ini menjadi norma maka kita akan melihat perubahan nyata.”

Birgitta Dahl, Ketua Parlemen, Swedia

Perbedaan-perbedaan diantara laki-laki dan perempuan juga muncul berkenaan dengan isi dan prioritas pembuatan keputusan, yang ditentukan oleh kepentingan, latar belakang dan pola kerja kedua jenis kelamin itu. Perempuan cenderung memberikan prioritas pada masalah-masalah kemasyarakatan, seperti jaminan sosial, pelayanan kesehatan masyarakat dan isu anak-anak.

Perempuan mempunyai kelenturan dan kerja keras. Selain aktivitas dalam partai dan kerja para pemilihnya, mereka juga harus membantu berbagai komite, jaringan kerja dengan dan di luar partainya dan memainkan peran sebagai ibu, istri, saudara perempuan dan nenek.

Pola kerja yang didominasi laki-laki selanjutnya direfleksikan dalam jadwal kerja anggota parlemen, yang sering dicirikan oleh lemahnya struktur yang mendukung para ibu yang bekerja umumnya, dan bagi anggota parlemen perempuan khususnya. Perempuan mempunyai kelenturan dan kerja keras karena selain aktivitas dalam partai dan kerja para pemilihnya, mereka juga harus membantu berbagai komite, jaringan kerja dengan perempuan

dalam partai-partainya, pada tingkat multipartai dan dengan perempuan di luar parlemen. Selanjutnya, mereka harus memainkan peran sebagai ibu, istri, saudara perempuan dan nenek. Sekarang ini, kebanyakan program dan masa sidang parlemen tidak disesuaikan untuk mempertimbangkan dengan teliti beban rangkap yang disandang kalangan perempuan. Banyak anggota parlemen perempuan berjuang menyeimbangkan kehidupan keluarga dengan tuntutan kerja yang sering menyita waktu, perjalanan dan fasilitas yang sedikit.

Kurangnya Dukungan Partai⁴

Perempuan memainkan peran penting dalam kampanye dan memobilisasi dukungan bagi partainya, meskipun mereka jarang mengambil posisi membuat keputusan dalam struktur ini. Kenyataannya, kurang dari 11 persen dari pemimpin partai di seluruh dunia adalah perempuan.

Kurang dari 11 persen dari pemimpin partai di seluruh dunia adalah perempuan.

Meskipun partai-partai politik memiliki sumberdaya untuk menyelenggarakan kampanye pemilihan, tetapi perempuan tidak memperoleh keuntungan dari sumber-sumber daya tersebut. Sebagai contoh, partai-partai tidak memberikan dukungan dana yang memadai untuk kandidat perempuan. Penelitian menunjukkan bahwa jumlah nominasi perempuan sangat berkorelasi dengan jumlah anggota parlemen perempuan terpilih: banyaknya kandidat sama dengan banyaknya anggota parlemen.

Proses seleksi dan nominasi dalam partai-partai politik juga bias terhadap perempuan di mana “karakteristik laki-laki” ditekankan dan sering menjadi kriteria dalam menyeleksi kandidat. Lingkungan yang mendukung laki-laki dan prasangka merintangi dan mencegah secara politik kecenderungan perempuan dari keterlibatan dirinya ke dalam kerja partainya. Akibatnya terjadi peremehan terhadap perempuan sebagai politisi oleh mereka yang memberikan uang untuk kampanye pemilihan, yang selanjutnya menghalangi perempuan untuk dinominasikan. Kenyataannya, perempuan sering dicantumkan dalam daftar partai agar mereka tidak terpilih jika partainya menang secara tidak memadai dalam suatu pemilihan. Metode ini digunakan sebagai daya minat bagi pemilih. Disadari, bahwa partisipasi perempuan akan lebih baik bila diberlakukan kuota bagi partisipasi perempuan. Sebagai contoh, di Swedia, rasio 40 – 60 persen telah membuat perempuan menduduki lebih dari 40 persen dari kursi dalam parlemen belakangan ini.

Tabel 2: Ketua Parlemen yang Perempuan

1945 – 1998

Selama 52 tahun sejarah parlemen dunia, kira-kira 41 dari 186 negara yang memiliki lembaga legislatif, pada satu waktu atau lainnya dari sejarahnya, telah memilih perempuan menjadi ketua parlemen atau ketua salah satu dewan parlemen: ini terjadi 77 kali selama masa itu.

Hal-hal yang dimaksud di atas adalah 17 negara Eropa, 19 negara Amerika termasuk 9 negara Amerika Latin, 3 negara Afrika, 1 negara Asia dan 1 negara Pasifik.

24 dari 41 negara ini memiliki parlemen bikameral (terdiri dari 2 badan legislatif) dan ketuanya dipercayakan kepada perempuan sedikit lebih sering di Senat dari pada di Majelis Rendah.

Austria adalah satu-satunya negara yang telah memilih perempuan menjadi ketua parlemen (*Bundesrat*) sebelum Perang Dunia II.

SAMPAI DENGAN 1 MARET 2002

Dari 179 Parlemen yang ada, 65 diantaranya terdiri dari dua badan legislatif.

Hanya 24 perempuan mengetuai salah satu dari 179 dewan parlemen yang ada.

Sebanyak 9,9 persen perempuan adalah presiden atau ketua parlemen.

Negara-negara yang dimaksud adalah Afrika Selatan, Antigua dan Barbuda, Australia, Bahamas, Belize, Kosta Rika, Dominika, Republik Dominika, Finlandia, Georgia, India, Jamaika, Lesotho, Meksiko, Republik Moldova, Spanyol, Suriname, Swedia, dan Swiss:

Sumber: IPU, *Women Speakers of Parliament*.
Lihat www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm.

“Sangat sulit bagi seorang perempuan untuk memutuskan masuk dalam dunia politik. Begitu ia menetapkan pilihan tersebut, maka ia harus mempersiapkan suami, anak, dan keluarganya. Begitu ia berhasil mengatasi semua kendala ini dan melamar menjadi kandidat partai, maka para kandidat laki-laki yang menjadi lawan mereka akan seketika mengarang-ngarang cerita mengenai mereka. Dan akhirnya, ketika namanya diajukan kepada para pimpinan partai, mereka tidak akan menyeleksi namanya, karena mereka khawatir akan kehilangan kursi.”

Sushma Swaraj, Anggota Parlemen India

Kerjasama Dengan Organisasi Perempuan

Selama dekade terakhir, ada peningkatan perwakilan anggota parlemen perempuan dalam kehidupan demokrasi yang sedang berlangsung. Salah satu alasan kritis dari peningkatan ini adalah akibat pengaruh dari organisasi perempuan, baik di dalam maupun diluar partai-partai politik. Organisasi-organisasi perempuan sangat menyadari pengaruh pemilihan pluralitas tunggal anggota terhadap kandidat perempuan. Mereka bekerja dengan lembaga-

lembaga pemerintahan dan politik untuk mengamankan perubahan pemilihan dalam rangka mempermudah pemilihan dan nominasi perempuan. Strategi ini menghasilkan peningkatan representasi perempuan dalam badan-badan legislatif.

“Sebagai anggota parlemen perempuan, kami perlu membagi pengalaman kami. Hal ini dimaksudkan untuk memberi inspirasi pada perempuan. Kami tidak akan merasa bahwa kami berada dalam permainan ini, dan perempuan lain tidak akan merasa terisolasi dari proses itu. Pada setiap kesempatan, pada setiap forum, masing-masing dan setiap saat kami harus membagi informasi, gagasan, pengetahuan. Kami harus yakin bahwa perempuan adalah orang yang paling banyak memiliki informasi dalam masyarakat.”

Margaret Dongo, Mantan Anggota Parlemen Zimbabwe

Namun, dalam demokrasi-demokrasi yang baru berkembang atau berkembang sebagian terdapat kontak dan kerjasama yang terbatas antara politisi perempuan dan organisasi perempuan atau organisasi-organisasi yang bekepentingan luas lainnya seperti serikat dagang dan serikat buruh. Lebih jauh lagi, gerakan-gerakan perempuan dan kelompok-kelompok perempuan di belahan dunia ini cenderung menjaga jarak dari anggota parlemen perempuan, atau tidak memperkuat hubungan-hubungan yang terorganisir dalam bentuk komunikasi dan lobi mengenai berbagai isu yang terkait dengan usaha meningkatkan perempuan pada tingkat pengambilan keputusan. Ini merupakan suatu kasus apakah sebagai akibat dari kurangnya kesadaran terhadap manfaat potensial dari fungsi jaringan kerja, atau kurangnya sumberdaya untuk memperkuat kontak-kontak semacam ini.⁵

Meskipun pemerintah mungkin menyatakan komitmennya mengenai bentuk-bentuk perubahan yang demokratis, namun demikian tidaklah realistis mengharapkan pemerintah sendirian mengamankan tempat yang sah bagi perempuan dalam semua lingkup masyarakat. Masyarakat madani pada umumnya, termasuk organisasi-organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok perempuan, harus memainkan peran dalam meningkatkan representasi perempuan. Untuk meraih keseimbangan gender dalam kehidupan politik, penting untuk memastikan bahwa komitmen kesetaraan tercermin dalam hukum dan kebijakan-kebijakan nasional. Tindakan persetujuan adalah suatu alat penting untuk mempertahankan paling tidak

30 persen perempuan agar tetap berada pada semua tingkat pengambilan keputusan.

Perempuan juga harus berpikir secara hati-hati mengenai tujuan-tujuan, strategi-strategi dan taktik-taktik mereka. Penting untuk membantu perempuan

Untuk memperkuat dan memungkinkan perempuan berpartisipasi dalam politik, penting untuk memperluas lingkup keterlibatan perempuan pada tingkat akar rumput.

yang sudah berada di parlemen agar bisa mewujudkan janji-janji mereka serta melengkapi mereka dengan berbagai keahlian dan strategi penting untuk menjamin bahwa isu-isu

perempuan dibahas dalam perdebatan dan diskusi yang berlangsung di parlemen. Untuk memperkuat dan memungkinkan perempuan berpartisipasi dalam politik, penting untuk memperluas lingkup keterlibatan perempuan pada tingkat akar rumput dari gerakan perempuan dan di antara badan-badan lokal hasil pemilu. Ini juga merupakan suatu langkah penting ke arah pembangunan kepercayaan dan mempermudah proses berbagi pengalaman.

Pendidikan dan Pelatihan

“Sangat sulit bagi perempuan untuk bicara, untuk berdebat, untuk menekankan kepentingannya. Bagaimana kami dapat mendorong perempuan untuk bicara dan mengekspresikan dirinya? Mungkin perempuan di dalam gubuk ingin mengatakan banyak hal, tetapi kami harus mendorongnya untuk berbicara – bukan tentang politik, tetapi tentang masalahnya, kehidupannya, isu-isu yang menjadi perhatiannya. Jawabannya adalah pendidikan. Pendidikan telah mengarahkan banyak perempuan dalam masyarakat saya untuk bergabung dengan partai-partai politik atau berpartisipasi dalam aktivitas politik. Pendidikan adalah saluran paling penting untuk mendorong perempuan berbicara.”

Rawya Shawa, Anggota Parlemen Palestina

Mengembangkan jajak pendapat tentang perempuan yang memenuhi syarat untuk direkrut dalam karier politik juga diperlukan. Ini dapat dilakukan dengan memberikan akses pada perempuan, dari suatu tahap awal, untuk melakukan pola-pola yang kondusif mengenai kepemimpinan politik, seperti pelatihan khusus yang didasarkan pada komunitas atau organisasi-organisasi RT/RW. Pemahaman umum tentang keprihatinan atau urusan perempuan, munculnya kesadaran politik berbasis gender, keahlian lobi, dan jaringan kerja

adalah penting di dalam proses pelatihan perempuan untuk karier politik. Yang terakhir, pemikiran kepemimpinan perempuan memainkan peran khusus, karena hal ini adalah tempat di mana dapat dilakukan kaitan antara kelompok-kelompok perempuan yang lebih luas dengan para politisi perempuan dan juga merupakan satu-satunya tempat di mana perempuan dapat mempersiapkan dan mendorong karier politiknya dalam parlemen. Perhatian khusus diberikan juga kepada keterlibatan perempuan muda dalam partisipasi politik.

Sistem Pemilihan

Tipe sistem pemilihan suatu negara memainkan bagian penting dalam representasi politik perempuan, khususnya di negara maju. Banyak pembahasan yang menyatakan bahwa sistem representasi proporsional lebih baik daripada sistem mayoritas dalam meningkatkan representasi perempuan. Isu ini dibahas secara lengkap dalam Bab 3 buku pedoman ini.

Kendala-kendala Sosio-Ekonomi

Kondisi-kondisi sosio-ekonomi memainkan peran menentukan dalam rekrutmen anggota legislatif perempuan baik dalam demokrasi yang baru maupun demokrasi yang telah lama mapan.

Tidak perlu dikatakan lagi bahwa status sosial dan ekonomi perempuan dalam masyarakat mempunyai pengaruh langsung pada partisipasinya dalam lembaga-lembaga politik dan badan-badan pemilihan. sebagai contoh, para peneliti menunjuk korelasi antara rekrutmen legislatif perempuan dengan proporsi kerja perempuan di luar rumah, maupun persentase tingkat pendidikan perempuan. Menurut beberapa peneliti, kondisi-kondisi sosio-ekonomi berada di tempat kedua dalam sistem pemilihan pada rekrutmen perempuan di badan legislatif dalam demokrasi yang sudah mapan.

Kendala-kendala sosio-ekonomi mempengaruhi partisipasi perempuan dalam parlemen yang selanjutnya dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- Kemiskinan dan pengangguran;
- Kurangnya sumber-sumber keuangan yang memadai;
- Buta huruf dan terbatasnya akses ke pendidikan dan pilihan profesi;
- Beban ganda mengenai tugas-tugas rumah tangga dan kewajiban profesional.

“Dua kendala terbesar bagi perempuan dalam memasuki parlemen adalah lemahnya konstituante dan lemahnya sumber-sumber keuangan. Perempuan berpindah dari rumah ayahnya ke rumah suaminya ke rumah mertuanya. Mereka seperti pengungsi. Mereka tidak mempunyai tempat untuk membangun hubungan dengan masyarakat atau membangun pengetahuan dan pengalaman tentang isu-isu itu. Lebih jauh, mereka tidak memiliki uang sendiri; uang milik ayah mereka, suami mereka atau mertua mereka. Meningkatnya biaya pencalonan untuk kampanye yang efektif, telah menjadi kendala serius yang lain bagi perempuan di dunia berkembang.”

Razia Faiz, mantan Anggota Parlemen, Bangladesh

Feminisasi Kemiskinan dan Pengangguran

Perempuan terdiri dari 31 persen dari total tenaga kerja resmi di negara-negara industri maju dan 46,7 persen di seluruh dunia. Banyak dari perolehan ekonomi yang sumbangkan perempuan di negara-negara industri maju kini menghadapi bahaya erosi yang serius, yang tampaknya merupakan akibat dari restrukturisasi ekonomi global dan domestik. Ini tampak jelas dalam pembalikan kecenderungan jangka panjang mengenai perempuan yang memasuki angkatan kerja: untuk pertama kalinya lebih dari 25 tahun, tahun 1990-an memperlihatkan ambruknya rata-rata partisipasi tenaga kerja perempuan.

Untuk pertama kalinya lebih dari 25 tahun, tahun 1990-an memperlihatkan ambruknya rata-rata partisipasi tenaga kerja perempuan.

Pada saat yang sama, di sebagian besar negara, aktivitas buruh perempuan tanpa upah adalah dua kali lebih besar dibandingkan dengan laki-laki, dan nilai ekonomi dari buruh perempuan tanpa upah diperkirakan 10 –35 persen dari GNP dunia (atau sekitar US\$ 11 trilyun). Ada kesenjangan yang signifikan antara status perempuan dan laki-laki di seluruh bangsa. Berbagai penelitian mengungkapkan adanya peningkatan diskriminasi gender dalam gaji, rekrutmen, promosi dan pemecatan, maupun meningkatnya segregasi profesional dan feminisasi kemiskinan. Menurut statistik Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1,3 milyar penduduk dunia hidup dalam keadaan kemiskinan, dan 70 persen di antaranya adalah perempuan. Kesenjangan gender dalam pendapatan tercatat di seluruh dunia: upah rata-rata perempuan setara dengan 75 persen dari upah rata-rata laki-laki (tidak termasuk upah pekerja di bidang pertanian). Krisis ekonomi di berbagai negara yang dikenal dengan “demokrasi yang sedang berkembang” telah memperparah risiko kemiskinan bagi perempuan, seperti pengangguran, yang mungkin akan meningkatkan feminisasi.

Perempuan adalah kontributor utama pada ekonomi nasional baik melalui buruh upahan maupun tanpa upah. Sejauh masalah yang belakangan ini diperhatikan, maka input perempuan pedesaan dan perannya sebagai perempuan pemilih yang signifikan tidak seharusnya diremehkan. Meskipun pentingnya peran sosial dan biologis perempuan sudah jelas, namun inputnya di segala bidang kehidupan sering tidak diakui. Mengikis kemiskinan akan mempunyai pengaruh positif terhadap meningkatnya partisipasi perempuan dalam proses demokrasi. Pemberdayaan ekonomi perempuan, bersama-sama dengan pendidikan dan akses ke informasi akan membebaskan perempuan dari keterkungkungan rumah tangga ke pemenuhan partisipasi dalam politik dan pemilihan yang politis.

Boks 1: Pengaruh Pembangunan dan Kultur terhadap Representasi Perempuan

Salah satu karakteristik paling penting dari masyarakat yang mengkaitkan tingkat representasi perempuan adalah tahap pembangunan suatu negara. Pembangunan mengarah pada suatu kebangkitan nilai-nilai tradisional, menurunnya angka kematian, meningkatnya urbanisasi, partisipasi tenaga kerja dan pendidikan yang lebih tinggi bagi perempuan, dan perubahan perilaku dalam persepsi berkenaan dengan peran perempuan yang memadai- semua faktor tersebut yang meningkatkan sumber-sumber politik perempuan dan mengurangi kendala-kendala yang ada terhadap aktivitas politik mereka.

Satu karakteristik perkembangan yang telah terbukti penting khususnya bagi representasi perempuan di negara-negara Barat adalah partisipasi mereka rata-rata lebih tinggi dibandingkan partisipasi perempuan di bidang tenaga kerja (Anderson, 1975; Welch, 1977; Togeby, 1994, lihat *Acuan dan Bacaan Lanjutan Bab 3*). Dan jika mereka pindah ke tempat lain masuk ke tenaga kerja maka akan memunculkan pengaruh meningkatnya kesadaran perempuan; mereka menjadi terpolitisasi. Pembangunan yang lebih besar meningkatkan jumlah perempuan yang mungkin mempunyai pengalaman dan posisi formal, seperti contohnya di serikat kerja atau organisasi-organisasi profesional. Kultur berkaitan dengan pembangunan, dan karena pembangunan meningkatkan posisi perempuan dalam masyarakat maka secara relatif mereka menjadi lebih setara dengan laki-laki.

Kultur dapat juga mempunyai pengaruh sendiri. Dua negara dapat hampir setingkat dari segi pembangunan, tetapi perempuan mungkin secara substansial jauh lebih setara di satu negara dibandingkan negara lainnya. Sementara kultur secara terus-menerus telah dipercaya menjadi sesuatu yang penting, namun demikian sulit untuk secaralangsung menguji pengaruhnya. Dalam beberapa penelitian belakangan, seperti mewakili sebuah kultur, saya mengembangkan ukuran yang menggunakan suatu kelompok variabel, khususnya rasio melek huruf perempuan terhadap melek huruf laki-laki, rasio partisipasi tenaga kerja perempuan terhadap partisipasi tenaga kerja laki-laki, dan rasio perempuan yang berpendidikan universitas terhadap laki-laki berpendidikan universitas (Matland, 1998a, lihat *Acuan dan Bacaan Lanjutan Bab 3*). Asumsinya adalah bahwa ketika perempuan mendekati laki-laki dalam tingkat melek huruf, partisipasi tenaga kerja, dan pendidikan universitas – dan kemudian menjadi setara dengan laki-laki dalam

lingkup sosial – mereka mungkin lebih tampak setara dengan laki-laki dalam lingkup politik, dan oleh karena itu representasinya akan meningkat. Hipotesa ini tercipta sebagai penggambaran bahwa kultur-kultur sangat kuat berkaitan dengan representasi perempuan.

Penting untuk dicatat bahwa sementara penelitian mengenai model representasi perempuan dalam demokrasi yang sudah mapan telah berhasil mengidentifikasi sebab-sebab dari perbedaan-perbedaan, namun upaya-upaya untuk model representasi perempuan di negara-negara berkembang kurang berhasil. Faktor-faktor yang mendorong berbagai perbedaan dalam representasi negara-negara yang sudah mapan jelas dapat dipahami. Kami mempunyai banyak pemahaman yang lemah tentang representasi di dunia berkembang. Di dunia berkembang, tak satu pun variabel ditemukan signifikan di antara demokrasi-demokrasi yang mapan, tidak juga beberapa variabel yang masuk akal lainnya, yang terbukti mempunyai pengaruh yang konsisten (Matland, 1998b, lihat *Acuan dan Bacaan Lanjutan Bab 3*).

Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa ada suatu jalan keluar, suatu tingkat pembangunan minimal yang dibutuhkan untuk menciptakan suatu fondasi bagi variabel lain seperti sistem pemilihan dan partisipasi tenaga kerja perempuan, agar mempunyai pengaruh. Tingkat pembangunan yang lebih rendah, faktor-faktor yang membantu perempuan memperoleh representasi di negara-negara yang lebih maju secara sederhana tidak mempunyai pengaruh. Kelihatan bahwa di negara-negara kurang berkembang, ada kekuatan yang menyatu dan begitu besar untuk menentang aktivitas politik perempuan berkaitan dengan peraturan yang membolehkan representasi minimal. Namun, dengan meningkatnya pembangunan, perubahan kultur mulai terjadi. Tambahan lagi, semakin banyak perempuan mulai memperoleh sumberdaya yang dibutuhkan untuk menjadi sangat berkuasa secara politis – sumber-sumber seperti pendidikan, upah pengalaman tenaga kerja, dan pelatihan profesi yang mendominasi politik. Hal ini mengarah pada terbentuknya massa yang kritis. Ketika sejumlah perempuan dengan sumber-sumber penting menjadi substansial, kemudian mereka mulai menjadi kelompok kepentingan yang efektif menuntut representasi yang lebih besar. Pembangunan adalah bagian yang menentukan dari proses ini.

Richard E. Matland

Beban Ganda

Di banyak negara, perempuan membawa suatu ketidakseimbangan pembagian kerja rumah tangga. Partisipasi perempuan dalam politik selanjutnya dibatasi oleh kemiskinan, kurangnya pendidikan, dan akses ke informasi. Harus diakui bahwa adalah sulit bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik ketika perhatian utamanya adalah kelangsungan hidup dan mereka tidak mempunyai pilihan kecuali untuk meluangkan lebih banyak waktunya berusaha memenuhi kebutuhan dasar keluarga. Namun, disamping itu, beberapa perempuan boleh jadi menjalankan kerja penuh waktu sebagai istri dan ibu maupun karier penuh waktu lainnya (seperti peneliti, ahli hukum, dokter). Menjadi anggota parlemen dalam kondisi seperti itu kemungkinan akan dianggap sebagai pekerjaan penuh waktu yang ketiga.⁶

“Perempuan percaya bahwa masuk ke dalam parlemen berarti memilih di antara kehidupan pribadi dan kehidupan publik. Persoalannya bukan di sini. Sebaliknya, perempuan harus menganggap kehidupannya sebagai suatu keberlangsungan. Mereka harus memutuskan apa yang ingin mereka raih dalam kehidupan dan prioritas tujuan-tujuannya dalam tatanan kronologis. Ada waktu yang tepat untuk meraih setiap tujuan ini, apakah menjadi seorang istri, ibu, profesional atau anggota parlemen. Hidup ini panjang dan perempuan dapat meraih banyak hal daripadanya.”

Anna Balletbo, Anggota Parlemen, Spanyol

Kendala-kendala Ideologis dan Psikologis

Ketika perempuan menjadi politisi, ia tidak berhenti menjadi perempuan. Keperempuanan ini yang harus berada di tempat pertama, karena ia mengandung kekuatan intelektual dan potensi-potensi kreatif yang berbeda.

Kendala-kendala ideologis dan psikologis bagi perempuan dalam memasuki parlemen mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Ideologi gender dan pola-pola kultural maupun peran sosial yang ditetapkan sebelumnya diberikan kepada perempuan dan laki-laki.
- Kurangnya kepercayaan diri perempuan untuk mencalonkan diri
- Persepsi perempuan tentang politik sebagai permainan “kotor”
- Cara bagaimana perempuan digambarkan dalam media massa.

Peran Tradisional

“Perempuan telah mencoba masuk dalam dunia politik dan berusaha bersikap seperti laki-laki. Ini tidak akan berjalan. Kami harus membawa perbedaan kami, emosi kami, cara kami melihat sesuatu, bahkan penelusuran kami terhadap proses.”

Anna Tibaijuka, Profesor, Tanzania

Di banyak negara, tradisi tetap berlaku untuk menekan, bahkan sering mendikte, peranan utama perempuan sebagai ibu dan istri. Sistem nilai tradisional, kuat dan patriarki menyokong peranan-peranan yang terpisahkan secara seksual, dan apa yang disebut sebagai “nilai-nilai kultural tradisional”

menghalang-halangi kemajuan, perkembangan dan partisipasi perempuan dalam setiap proses politik. Masyarakat di seluruh dunia didominasi oleh suatu ideologi tentang “kedudukan perempuan”. Menurut persepsi ini, perempuan tidak harus memainkan peran “ibu yang bekerja”, yang secara umum mendapat upah rendah dan apolitis. Disamping itu, di beberapa negara berkembang, laki-laki bahkan mengajarkan perempuan bagaimana cara memilih.

Inilah lingkungan yang dihadapi banyak perempuan, satu lingkungan di mana citra kolektif tertentu seorang perempuan dalam peran-peran tradisional dan apolitis terus mendominasi. Citra seorang pemimpin perempuan menuntut agar ia bersifat aseksual dalam berbagai sikap dan pernyataannya, seseorang yang dapat diidentifikasi sebagai seorang perempuan hanya melalui ciri-ciri nonseksualnya. Sering disangka sebagai tidak dapat diterima, atau bahkan memalukan dalam kesadaran masyarakat, bagi seorang perempuan bersikap terbuka tentang hakikat kefeminimannya adalah wajar. Kenyataannya, semakin bersikap otoritatif dan “jantan” seorang perempuan, semakin ia cocok terhadap aturan permainan laki-laki yang tidak tertulis. Itulah sebabnya mengapa politisi perempuan pada umumnya, dan anggota parlemen perempuan khususnya, harus mengatasi kesulitan tentang perasaan tidak menyenangkan ini dalam arena politik seakan-akan mereka berada di suatu tempat yang bukan tempat mereka, dan berperilaku dengan cara-cara yang tidak alamiah bagi mereka.

Perempuan seringkali menginternalisasikan beberapa hal dari ide ini, pada akhirnya merasakan rasa bersalah ketika mereka merasa tidak dapat menyesuaikan diri dengan kesan yang hampir tidak masuk akal ini. Rasa bersalah ini tidak mungkin hilang begitu saja, dan ini terkait dengan perasaan untuk harus meminta maaf karena keperempuanannya sendiri atau karena mengkhianati rasa keperempuanannya, ketika seharusnya kaum perempuan tersebut merasa bangga atas keduanya. Sampai mereka dapat mendamaikan (atau membuat pilihan) antara kesan kolektif tertentu, stereotipe yang dominan, dan sifat kefemininan mereka sendiri, kehidupan mereka akan menjadi sulit dan akan berat bagi mereka untuk mengakomodasi berbagai harapan yang saling berbenturan ini. Seorang perempuan haruslah siap menghadapi kenyataan bahwa ketika ia menjadi seorang politisi, ia tidak akan berhenti menjadi perempuan. Keperempuanan inilah yang harus ditempatkan lebih dulu, karena ia mengandung berbagai potensi kreatif dan kekuatan intelektual. Kemampuan mengambil keputusan dan menerapkannya bukanlah

karakter khusus gender, melainkan sifat kemanusiaan pada umumnya; dengan kata lain, seorang laki-laki memegang kekuasaan adalah wajar, dan seorang perempuan memegang kekuasaan adalah juga alami – atau seharusnya memang demikian.

“Perempuan tidak mempunyai hak untuk menangis; itu hanya hak istimewa laki-laki. Seorang anggota parlemen laki-laki, bahkan seorang menteri, dapat menangis. Itu normal. Itu bukan emosional, tapi itu menjadi berakal. Namun perempuan tidak mempunyai hak untuk menjadi lemah, untuk menangis, untuk menunjukkan emosinya — karena kami hidup dalam suatu zaman di mana ketika berada dalam politik, kami harus bersikap lebih seperti seorang laki-laki.”

Rawya Shawa, Anggota Parlemen Palestina

Kurangnya Kepercayaan

Kurangnya rasa percaya diri adalah salah satu sebab utama atas kurang terwakilinya perempuan dalam lembaga-lembaga politik formal, termasuk parlemen, pemerintahan, dan partai-partai politik. Dengan adanya kepercayaan diri dan tekad yang bulat, perempuan dapat meraih derajat tertinggi dalam proses politik. Untuk itulah mengapa perempuan harus percaya pada diri mereka sendiri dan harus membuang jauh persepsi yang berkembang luas bahwa laki-laki harus menjadi pemimpin mereka. Perempuan setara dan mempunyai potensi yang sama seperti laki-laki tetapi hanya bagi mereka yang dapat memperjuangkan hak-haknya. Perempuan adalah juru kampanye, organisatoris dan mobilisator dukungan yang sangat baik, tetapi rasa khawatir kadang-kadang menghalangi mereka untuk ikut berkompetisi dalam pemilihan dan berpartisipasi dalam kehidupan politik.

“Begitu kami berada dalam parlemen, kami tidak harus memberikan kesan bahwa kami lain daripada yang lain, perempuan berbakat, secara khusus diciptakan oleh Tuhan untuk memberikan pelayanan seperti pendeta. Tidak, kami harus mengatakan kepada perempuan lain bahwa anda adalah seperti kami, dan anda juga dapat masuk ke parlemen, dengan banyak berjuang, dengan pendidikan, dengan bakat yang dimiliki.”

Sushma Swaraj, Anggota Parlemen India

Persepsi Politik Sebagai Hal “Kotor”

Di beberapa negara, perempuan menganggap politik sebagai satu permainan “kotor”. Ini telah memukul rasa percaya diri perempuan atas kemampuannya untuk berhadapan dengan proses politik. Kenyataannya, persepsi seperti ini merupakan hal umum di seluruh dunia. Sayangnya, persepsi ini merefleksikan realitas di berbagai negara dan meskipun berbagai alasan mengenai hal ini berbeda-beda, namun ada beberapa kecenderungan umum.⁷

Basis dari korupsi yang pasif dapat dijelaskan melalui suatu pertukaran antara kemajuan dan keuntungan dari pasar publik (seperti legislasi, anggaran belanja), dan pasar ekonomi (seperti dana, suara, dan jabatan), yang memperoleh keuntungan finansial dengan menghindari kompetisi dan mendorong perkembangan kondisi-kondisi yang bersifat monopolistik. Di samping hal ini, kenaikan biaya kampanye pemilihan yang signifikan telah menjadi jelas yang pada gilirannya meningkatkan godaan untuk menggunakan berbagai sumber dana yang tersedia itu.

Korupsi bisa mempunyai banyak wajah. Penyipuan dan pemerasan dalam sektor publik, begitu juga pengadaan barang dan jasa, merupakan perwujudan kunci dari tindak korupsi. Meskipun demokrasi-demokrasi (negara-negara) berkembang membutuhkan waktu untuk membangun dan mengembangkan akar-akarnya, korupsi telah menyebar luas di negara-negara di mana proses transformasi ekonomi dan politik terbentuk di tengah kekosongan masyarakat madani, dan di mana lembaga-lembaga baru bermunculan. Namun demikian, di berbagai tempat di mana perubahan dalam sistem ekonomi dan politik telah terjadi, ekonomi pasar telah menjadi sama dengan hukum rimba, mafia, dan korupsi.

Lain daripada itu, meningkatkannya kemunafikan merupakan gambaran umum yang selalu muncul di negara-negara yang menganut rezim sentralistis dan otoriter. Ada “aturan-aturan untuk bertahan hidup” (*survival rules*) dalam suatu ekonomi yang mengalami kekurangan terus-menerus, yang sebenarnya berlawanan dengan ide-ide yang secara resmi dinyatakan oleh negara. Di negara-negara miskin, pendanaan partai-partai politik dan berkelangsungan hidup media massa yang independen tetap merupakan masalah besar yang tidak terpecahkan bagi perkembangan fungsi-fungsi demokratik.

Tingginya biaya untuk penyipuan dan pemerasan bagi suatu masyarakat telah diakui kebenarannya. Banyak pemerintah dan para pemimpin bisnis

Korupsi mengakibatkan terciptanya kondisi dan kesempatan yang menguntungkan bagi keberadaan manifestasi paling negatif dari kejahatan yang terorganisir.

telah menyatakan keinginannya untuk mengekang dan mengeliminasi korupsi. Tetapi ini bukanlah tugas yang mudah: korupsi telah dibuat mengakar dalam sistem oleh beberapa pihak yang turut melanggengkannya melalui penyuaipan. Tidak dapat dihindari korupsi mengakibatkan terciptanya kondisi dan kesempatan yang menguntungkan bagi keberadaan manifestasi paling negatif dari kejahatan yang teroganisir. Faktor-faktor ini mengkombinasikan ketakutan perempuan dan memprovokasi ketakutan mereka akan kehilangan anggota keluarganya, yang semuanya menghalang-halangi keterlibatan mereka dalam politik atau pencalonan diri mereka dalam lembaga-lembaga yang terpilih.

Meskipun persepsi korupsi mungkin tidak selalu menjadi suatu refleksi yang sesungguhnya dari keadaan sebenarnya mengenai berbagai urusan, namun persepsi itu mempengaruhi sikap perempuan terhadap karir politik. Apakah ini suatu kebetulan bahwa negara-negara dengan tingkat korupsi yang moderat dan rendah tampaknya mempunyai tingkat representasi perempuan yang lebih tinggi dalam badan-badan terpilih? Sebagai contoh, Norwegia, Finlandia, Swedia, Denmark dan Selandia Baru merupakan negara-negara yang paling tidak korup, dan anggota parlemen perempuan di negara-negara ini terdiri dari 30 hingga 43,4 persen – dengan kata lain, lima hingga sepuluh kali lebih banyak.

Perempuan yang membuat keputusan untuk mengadakan pemilihan harus menangkap semua keadaan ini untuk dipertimbangkan dan siap melawan “penyakit” korupsi tersebut. Karena korupsi memerlukan kerahasiaan, dan demokrasi berarti meningkatnya keterbukaan sebagai akibat dari pluralisme politik dan kebebasan pers, maka liberalisasi politik harus membasmi korupsi. Demokrasi, yang memastikan partisipasi nyata dari masyarakat dan pembentukan kekuatan perlawanan yang efisien, akan menyumbang pada pengekangan korupsi.

Pada saat yang sama, kekuatan pasar tidak dapat mengganti peraturan perundangan. Liberalisasi ekonomi haruslah memberi kontribusi pada usaha-usaha pengurangan fenomena korupsi, meski hal ini tidak akan terjadi secara otomatis. Ekonomi pasar yang mendapat dukungan perangkat hukum akan mengurangi kesempatan terjadinya tindak korupsi. Karenanya, tetap penting untuk memiliki komitmen politik dan keinginan untuk menghapus fenomena negatif ini dari masyarakat dengan memasukkan isu-isu ini dalam agenda politik. Perempuan dapat memberi sumbangan besar dalam bidang ini.

Peran Media Massa

Media massa pantas disebut sebagai pilar keempat kekuasaan, karena pengaruhnya terhadap opini dan kesadaran publik. Media massa di berbagai negara mempunyai dua peran: sebagai pencatat rangkaian peristiwa yang sedang terjadi, dan sebagai pemberi informasi mengenai opini publik, karenanya membantu mengembangkan berbagai sudut pandang yang berbeda. Acapkali, media massa cenderung meminimalkan peliputan

berbagai peristiwa dan kepentingan perempuan.

Media massa cenderung meminimalkan peliputan berbagai peristiwa dan kepentingan perempuan.

Media massa, termasuk publikasi-publikasi perempuan dalam masyarakat, tidak menginformasikan secara layak hak-hak dan

peran-peran perempuan dalam masyarakat; tidak mengangkat isu-isu yang berkaitan dengan langkah-langkah pemerintah untuk memperbaiki posisi perempuan. Umumnya media di dunia belum menyentuh kenyataan bahwa perempuan adalah korban pertama dari reformasi dan perubahan ekonomi yang terjadi di suatu negara, umpamanya mereka adalah kelompok pertama yang kehilangan pekerjaan. Kenyataan bahwa perempuan sangat teralienasi dari proses pengambilan keputusan juga diabaikan oleh media.⁸

Media bisa dimanfaatkan untuk memperkuat bias gender dan meningkatkan stereotipe tentang “kedudukan perempuan”, mendorong masyarakat dan pemerintahan konservatif menimpakan kesalahan pada perempuan atas kegagalannya dalam kebijakan keluarga, dan memperkuat ide bahwa perempuan bertanggung jawab atas buruknya masalah sosial, seperti perceraian dan meningkatnya kejahatan-kejahatan kecil. Kecenderungan meluas lainnya di media adalah menggambarkan perempuan sebagai obyek kecantikan. Dalam hal ini, perempuan diidentifikasi dan diobyekkan sesuai dengan gendernya, dan dibentuk untuk menginternalisasikan gagasan tertentu mengenai kecantikan dan daya tariknya lebih terkait dengan kapasitas fisik perempuan daripada kecakapan mental mereka. Pendekatan seperti ini mendorong stereotipe patriarki berjangka panjang mengenai “kaum yang lemah”, dalam hal ini perempuan menjadi obyek seksual dan warga negara “kelas dua”.

Tidak dapat disangkal bahwa media massa juga menceritakan kisah-kisah tentang politisi perempuan dan pelaku bisnis perempuan serta kesuksesan mereka, tetapi jenis pengungkapan seperti ini termasuk jarang. Lebih tipikal adalah penyajian topik seperti peragaan busana, bintang film, seni, dan rahasia pemuda idaman. Tidak mengherankan berbagai pandangan seperti itu hampir tidak mendorong perasaan perempuan terhadap harga diri dan rasa hormat

Media massa masih perlu mengakui martabat dan nilai yang setara antara laki-laki dan perempuan.

diri mereka atau mendorong mereka untuk mengambil posisi tanggung jawab publik.

Peran media massa tidak dapat dibebankan secara penuh dalam suatu proses pemilihan, dan masih belum berdasarkan penelitian komparatif dan global yang memadai. Secara praktis dikatakan, jika ada kelemahan pengungkapan yang pantas mengenai isu-isu perempuan dan aktivitas-aktivitas anggota parlemen perempuan, ini berakibat pada tiadanya suatu forum untuk membangkitkan kesadaran publik mengenai isu-isu tersebut. Dan sebaliknya, ini memperlihatkan bentuk kurangnya dukungan para pemilih untuk anggota parlemen perempuan. Media massa masih perlu mengakui martabat dan nilai yang setara antara laki-laki dan perempuan.

Misi utama gerakan perempuan adalah untuk menanamkan tipe percaya diri dan keyakinan yang benar diantara perempuan serta memperkuat sikap tegas diantara mereka. Segala sesuatunya tidak ada yang datang begitu saja, ia harus diperjuangkan. Pekerjaan perempuan adalah membangun suatu masyarakat beradab sesuai dengan paradigma yang merefleksikan nilai-nilai, kekuatan-kekuatan serta aspirasi mereka, dengan demikian memperkuat kemampuan mereka untuk diperhitungkan dan berpartisipasi dalam proses politik.

Ringkasan

“ Agar dapat berhasil, anggota parlemen perempuan harus memiliki dua syarat penting: kesehatan yang baik, dan komitmen yang kuat untuk meraih tujuannya. Kami membutuhkan keyakinan untuk meraih tujuan kami, dan menyatu dalam menentukan kepastian diri untuk mencapai tujuan-tujuan kami. Jika kami ragu-ragu, maka kami kalah.”

Anna Balletbo, Anggota Parlemen Spanyol

Faktor-faktor yang menyulitkan perempuan masuk ke dalam parlemen, sebagaimana yang kami nyatakan dalam bab ini, mencakup:

- Lemahnya akses perempuan ke, dan integrasi ke dalam, lembaga-lembaga politik;
- Menyesuaikan banyak lembaga-lembaga ini sesuai dengan standar laki-laki dan perilaku politik;

- Lemahnya dukungan partai, termasuk uang dan sumber-sumber lainnya untuk membiayai kampanye perempuan dan mendorong kredibilitas politik, ekonomi, sosial, dan politik mereka;
- Kurangnya perhatian media terhadap potensi dan kontribusi perempuan, yang juga mengakibatkan kurangnya pemilih bagi perempuan;
- Kurangnya koordinasi dengan dan dukungan dari organisasi perempuan dan organisasi masyarakat lainnya;
- Rendahnya kepercayaan dan penghargaan diri perempuan, didukung oleh pola-pola kultural tertentu yang tidak memudahkan akses perempuan pada karir politik, dan
- Jenis sistem pemilihan maupun kurangnya syarat kuota.

Kendala-kendala bersama situasi politik memiliki variasi di setiap negara. Dalam demokrasi yang sudah mapan, sebagai misal, kendalanya mungkin tidak sebanding dengan partai-partai politik di mana terdapat pembatasan secara resmi, seperti partai-partai politik harus memperoleh lima persen suara awal. Dalam demokrasi yang sedang berkembang, diperlukan akses ke media massa atau akses ke sumberdaya untuk menyelenggarakan kampanye pemilihan. Dalam sistem militer atau otoriter, kemungkinan perlu akses ke elite politik. Bagaimanapun juga situasi politik di semua negara, sistem pemilihan harus diperbarui untuk memberi perempuan hak efektif untuk dipilih.

Meniadakan perempuan dari posisi kekuasaan dan lembaga-lembaga yang terpilih, berarti melemahnya perkembangan prinsip-prinsip demokratik dalam kehidupan publik serta mencegah perkembangan ekonomi suatu masyarakat. Mayoritas lembaga-lembaga yang memerintah didominasi oleh laki-laki yang mengutamakan kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Lembaga-lembaga politik pemerintah yang didominasi laki-laki tidak mempromosikan perempuan atau isu-isu perempuan. Jadi tetap penting sekali untuk menekankan bahwa perempuan sendiri harus mengorganisir dan memobilisasi jaringan kerjanya, belajar mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka dengan organisasi-organisasi yang berbeda, dan mendorong mekanisme untuk meningkatkan representasi diri mereka sendiri. Akhirnya dua bab berikut ini membahas dua mekanisme paling signifikan yang telah digunakan untuk mengatasi banyak kendala pada representasi legislatif perempuan: yaitu kuota dan sistem pemilihan.

Catatan

- 1 Ini meliputi Kuwait dan Uni Emirat Arab. Lihat IPU, 2001, *“Women’s Suffrage: A World Chronology of the Recognition of Women’s Rights to Vote and to Stand for Election*. Di <http://www.ipu.org/wmn-e/suffrage.htm>.
- 2 14,5 persen (dalam majelis rendah) dan 13,6 persen (majelis tinggi) atau kombinasi keduanya sebesar 14,3 persen sampai pada bulan Februari 2002. Kegiatan ini didanai oleh Belanda, di bawah Ministry for Development Cooperation. Lihat <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.
- 3 Dahlerup, Drude, 1991. “From a Small to a Large Minority: A Theory of a Critical Mass Applied to the Case of Woman in Scandinavian Politics”. Dalam Hem Lata Swarup dan Sarojini Bisaria, red. *Women, Politics and Religion*. Etawah, India: A.C. Brothers, hal. 267-303; Janet C. Beilstein. 1996. “Women in Decision Making: Progress towards a Critical Mass”. Makalah untuk Seminar Anggota Parlemen SADC regional bekerja sama dengan UNDP. Cape Town, Afrika Selatan, September, hal. 1-4.
- 4 Hal ini juga dibahas dalam Bab 3.
- 5 Tambahan redaktur IDEA.
- 6 Tambahan redaktur IDEA.
- 7 Transparency International, April 1997. “The Fight Against Corruption: Is the Tide Now Turning ?” Laporan Transparency International. Berlin: TI.
- 9 Shvedova, N. 1994. “A Woman’s Place: How the Media Works Against Women in Russia”. *Surviving Together*. Vol. 12, No. 2.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Dahlerup, Drude. 1991. “From a Small to a Large Minority: A Theory of a Critical Mass Applied to the Case of Women”. Dalam Hem Lata Swarup dan Sarojini Bisaria, red. *Women, Politics and Religion*. Etawah, India: A. C. Brothers. Hal. 267-303.

Norris, Pippa dan Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

“Reports and Conclusions of the Inter-Parliamentary Symposium on the Participation of Women in the Political and Parliamentary Decision-Making Process”. 1989. Seri “Reports and Documents”. No. 16, Geneva.

Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.

Rule, Wilma dan J. Zimmerman, red. 1994. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood.

Shvedova, N. 1994. “A Woman’s Place: How the Media Works Against Women in Russia”. *Surviving Together*. Vol. 12, No. 2.

Transparency International. April 1997. “The Fight Against Corruption: Is the Tide Now Turning?”. *Transparency International Report*. Berlin: TI.

United Nations Department for the Advancement of Women. 1991. *The Role of Women in Public Life*. New York: UNDAW.

United Nations Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. 1992. *Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century*.

Hambatan terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Indonesia

KHOFIFAH INDAR PARAWANSA

SEJARAH TENTANG REPRESENTASI PEREMPUAN DI PARLEMEN INDONESIA merupakan sebuah proses panjang, tentang perjuangan perempuan di wilayah publik. Kongres Wanita Indonesia pertama, pada tahun 1928, yang membangkitkan kesadaran dan meningkatkan rasa nasionalisme di kalangan perempuan merupakan tonggak sejarah, karena berperan dalam meningkatkan kesempatan bagi perempuan Indonesia untuk berpartisipasi dalam pembangunan, termasuk dalam politik. Dalam pemilihan umum pertama pada tahun 1955, 6,5 persen dari anggota parlemen adalah perempuan. Kemudian, representasi perempuan Indonesia di parlemen mengalami pasang surut, dan mencapai angka tertinggi sebesar 13,0 persen pada tahun 1987. Saat ini, jumlah perempuan mencapai 8,8 persen dari seluruh anggota perwakilan terpilih.

Kurangnya keterwakilan perempuan di parlemen disebabkan oleh serangkaian hambatan yang membatasi kemajuan mereka. Oleh karena itu, berbagai strategi harus dipelajari secara simultan untuk mengatasi hambatan tersebut, sehingga tujuan untuk meningkatkan representasi perempuan di parlemen bisa diwujudkan. Studi kasus ini menyajikan tingkat representasi politik perempuan di Indonesia, dan mengkaji beberapa dari hambatan yang menghalangi wanita untuk menjadi anggota parlemen. Selain itu, ditawarkan berbagai strategi yang bisa dipertimbangkan untuk mengatasi permasalahan keterwakilan ini.

Konteks Nasional

Dalam kondisi politik normal, pemilihan umum di Indonesia diadakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum pertama diadakan sepuluh tahun setelah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya dari penjajahan pada tahun 1955, dibawah pemerintahan Soekarno. Pemilu kedua tidak dilaksanakan karena Konstituante yang bertugas mengamandemen UUD 1945 tidak dapat menyelesaikan tugasnya, sehingga pada tahun 1959 pemerintah mengeluarkan dekrit untuk kembali ke UUD 1945. Indonesia menjadi negara demokrasi terpimpin. Pada tahun 1965 terjadi peralihan dari rezim Orde Lama ke Orde Baru, tanpa melalui proses pemilihan umum.

Setelah transisi ini, pemilihan umum secara berturut-turut diadakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Semua pemilihan ini terjadi pada masa Orde Baru di bawah pemerintahan Soeharto. Peralihan dari pemerintahan Soeharto ke B.J. Habibie setelah Pemilu 1997 diikuti oleh satu pemilihan yang dipercepat pada tahun 1999. Pada saat ini, rakyat yang dimotori oleh mahasiswa, menuntut reformasi, yang memainkan peranan besar dalam mengantarkan seorang pemimpin baru nasional, Abdurrahman Wahid, pemimpin dari sebuah partai baru.

Perubahan dalam cara penyelenggaraan pemilu, dengan jumlah partai politik yang cukup besar dibawah pemerintahan Orde Lama, menjadi tiga partai di bawah rezim Orde Baru, kemudian berkembang menjadi 48 partai di era reformasi, menghasilkan perubahan yang signifikan dalam pola representasi perempuan dalam berbagai lembaga negara, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), pada berbagai tingkatan administrasi pemerintahan.

Meskipun secara nasional, sejak pemilu tahun 1955, unsur perempuan selalu terwakili di DPR dan di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), persentase keterwakilan mereka menunjukkan perbedaan. Kongres Wanita Indonesia pertama pada tahun 1928 merupakan tonggak sejarah bagi wanita Indonesia dalam upaya memperluas peran publik mereka, khususnya dalam politik. Dalam forum ini organisasi-organisasi perempuan dari berbagai kelompok etnis, agama dan bahasa dipersatukan.

Kemunculan dan perkembangan organisasi-organisasi ini memainkan peranan penting dalam meningkatkan kualitas diri perempuan, seperti meningkatkan kemampuan manajemen, memperluas wawasan, dan mengembangkan jaringan. Organisasi dan gerakan wanita ini meningkatkan posisi tawar perempuan, sebagaimana terlihat dari frekuensi keterlibatan para

pemimpin organisasi-organisasi tersebut dalam berbagai kegiatan pembangunan, yang dilaksanakan oleh masyarakat, pemerintah dan institusi lainnya. Dalam konteks politik, organisasi-organisasi yang melatih dan meningkatkan kapasitas diri perempuan ini merupakan jaringan yang efektif untuk merekrut kandidat anggota legislatif. Pada pemilihan umum pertama, tahun 1955, beberapa calon anggota legislatif perempuan merupakan anggota organisasi perempuan yang berafiliasi pada partai. Pada pemilu berikutnya, ada kecenderungan bahwa kandidat anggota legislatif berasal dari kalangan pimpinan organisasi-organisasi perempuan yang bernaung di bawah partai atau berafiliasi dengan partai.

Dalam negara yang menganut sistem nilai patriarkal, seperti Indonesia, kesempatan perempuan untuk menjadi politisi relatif terbatas karena persepsi masyarakat mengenai pembagian peran antara laki-laki dan perempuan, yang cenderung bias kearah membatasi peran perempuan wanita pada urusan rumah tangga. Namun demikian, pada masa perjuangan kemerdekaan, kebutuhan akan kehadiran banyak pejuang, baik laki-laki maupun perempuan, membuka kesempatan luas bagi para wanita untuk berkiprah di luar lingkup domestik dengan tanggungjawab urusan rumah tangga. Masyarakat menerima dan menghargai para pejuang perempuan yang ikut berperan di medan perang, dalam pendidikan, dalam pengobatan, dan dalam pengelolaan logistik. Kesempatan ini memberi kemudahan pada perempuan untuk memperjuangkan isu-isu yang berhubungan dengan kepentingan mereka atau yang terjadi di sekitar mereka, selain isu politik.¹

Pada pemilihan umum tahun 1955, pada masa Orde Lama, jumlah perempuan di DPR mencapai 17 orang, empat diantaranya dari organisasi Gerwani dan lima dari Muslimat NU. Pemilihan umum pertama dinilai sebagai demokratis, dengan partisipasi perempuan dalam politik didasarkan pada kemampuan mereka sebagai pemimpin dari unit-unit yang ada dalam organisasi-organisasi partai.

Berbeda dengan periode Orde Lama (era Soekarno), pada masa Orde Baru (era Soeharto) dengan konsep partai mayoritas tunggal, representasi perempuan dalam lembaga legislatif dan dalam institusi-institusi kenegaraan, ditetapkan oleh para pemimpin partai di tingkat pusat, sejumlah tertentu elit. Akibatnya, sebagian perempuan yang menempati posisi penting memiliki hubungan keluarga/ kekerabatan dengan para pejabat dan pemegang kekuasaan di tingkat pusat. Hal ini dimungkinkan karena dalam sistem pemilu proporsional pemilih tidak memilih kandidat (orang), tetapi simbol partai, untuk berbagai tingkatan

pemerintahan, yaitu tingkat kabupaten, propinsi dan nasional. Akibatnya, sebagian dari mereka tidak melewati tahapan dalam proses pencalonan/pemilihan, dan mungkin tidak memiliki kemampuan mengartikulasikan kepentingan konstituennya.

Dalam pemilihan umum 1999, proses pemilihan mengalami perubahan cukup berarti, dimana rekrutmen kandidat partai untuk lembaga legislatif, termasuk perempuan, harus disetujui oleh daerah, para pengambil keputusan partai di daerah (hal ini tidak berlaku bagi wakil dari angkatan bersenjata dan polisi). Sebagian besar wakil perempuan yang terpilih berpartisipasi dalam proses pemilu, antara lain dalam upaya pembelaan terhadap masyarakat, diskusi, ceramah dan kegiatan partai lainnya yang berhubungan dengan kampanye pemilu.

Representasi Perempuan di DPR/MPR

Bersama dengan institusi-institusi lain, MPR memiliki tanggungjawab untuk membuat dan memperbarui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) untuk pedoman pelaksanaan pemerintahan dan berbagai kebijakan nasional. Sejak tahun 1988, GBHN telah mengandung ketentuan-ketentuan mengenai peranan perempuan, selain keberadaan Menteri Muda Urusan Perempuan dalam kabinet. Posisi ini terus dipertahankan, sekalipun dengan nama serta visi dan misi yang berubah. Isu-isu perempuan dan, yang berkembang menjadi, isu gender tertuang dalam GBHN tahun 1993, 1998 dan 1999.

Dalam GBHN tahun 1999, dinyatakan bahwa pemberdayaan perempuan dilaksanakan melalui upaya: pertama, peningkatan kedudukan dan peran perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kebijakan nasional yang diemban oleh lembaga yang mampu memperjuangkan terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender, kedua meningkatkan kualitas peran dan kemandirian organisasi perempuan dengan tetap mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan serta nilai historis perjuangan kaum perempuan dalam melanjutkan usaha pemberdayaan perempuan serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.

Berbeda dengan GBHN pada umumnya yang ditujukan bagi pihak eksekutif, GBHN tahun 1999 merupakan pedoman untuk diberlakukan dan mengikat bagi seluruh institusi kenegaraan seperti eksekutif (Presiden) yudikatif (Mahkamah Agung), legislatif (DPR/MPR), dan lembaga pemeriksa keuangan (BPK), khususnya pernyataan tentang peningkatan kedudukan dan peran perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara normatif, tidak peraturan perundang-undangan dalam bidang politik yang mendiskriminasi perempuan. Namun, dalam kenyataan tingkat representasi wanita di badan legislatif pada berbagai tingkatan, termasuk DPRD Tingkat II (kabupaten), DPRD Tingkat I (propinsi) dan DPR RI (nasional), masih sangat rendah. Secara umum, perempuan kurang terwakili baik dalam arena politik maupun bidang lainnya, sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3: Perempuan dalam Lembaga-lembaga Politik Formal di Indonesia pada tahun 2002

Lembaga	Perempuan		Laki-laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
MPR*	18	9,2	117	90,8
DPR*	44	8,8	455	91,2
MA*	7	14,8	40	85,2
BPK*	0	0	7	100
DPA*	2	4,4	43	95,6
KPU*	2	18,1	9	81,9
Gubernur (tingkat propinsi)*	0	0	30	100
Walikota/Bupati (tingkat kotamadya/kabupaten)*	5	1,5	331	98,5
Eselon IV & III**	1,883	7,0	25,110	93,0
Hakim**	536	16,2	2,775	83,8
PTUN**	35	23,4	150	76,6

*MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat); DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); MA (Mahkamah Agung); BPK (Badan Pemeriksa Keuangan); DPA (Dewan Pertimbangan Agung); KPU (Komisi Pemilihan Umum); PTUN (Pengadilan Tata Usaha Negara).

** Ceramah disampaikan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan RI, pada tanggal 21 Juni 2001 pada acara Sarasehan Representasi Perempuan dan Pemilihan Umum.

Sumber: Data dirumuskan oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2001

Saat ini, perempuan hanya memperoleh 9,0 persen dari jumlah total wakil-wakil di DPR-RI. Ini adalah angka terendah jumlah wakil perempuan sejak Pemilihan Umum tahun 1987, seperti yang terlihat pada tabel berikut.

Tabel 4: Representasi Perempuan di DPR-RI pada tahun 2002

Periode	Perempuan		Laki-laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
1950 - 1955 (DPR Sementara)	9	3,8	236	96,2
1955 - 1960	17	6,3	272	93,7
Konstituante: 1956 – 1959*	25	5,1	488	94,9
1971 - 1977	36	7,8	460	92,2
1977 - 1982	29	6,3	460	93,7
1982 - 1987	39	8,5	460	91,5
1987 - 1992	65	13,0	500	87,0
1992 - 1997	65	12,5	500	87,5
1997 - 1999	54	10,8	500	89,2
1999 - 2004	45	9,0	500	91,0

* Berdasarkan Pemilu 1955 anggota DPR RI berjumlah 272 orang, tetapi presiden Soekarno membentuk Dewan Konstituante untuk merevisi konstitusi. Dewan Konstituante dibubarkan oleh Presiden pada tahun 1959 karena terjadi pertentangan yang tajam. Pembubaran konstituante dilakukan melalui dekrit presiden, 5 Juli 1959.

Sumber: Sekretariat DPR, 2001. Data dirumuskan ulang oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2002. Dengan tingkat representasi seperti ini, IPU menempatkan Indonesia pada posisi ke-83 dalam bidang Representasi Perempuan di Parlemen (Maret 2002).

Selanjutnya, dalam Komisi-Komisi Parlemen, perempuan cenderung untuk memegang jabatan-jabatan yang secara tradisi dilihat sebagai jabatan-jabatan “lembut”, sebagaimana terlihat dalam tabel dibawah ini:

Data di atas menunjukkan bahwa penyebaran anggota legislatif perempuan dalam komisi mencerminkan pola tradisional, seperti juga pembagian tanggungjawab antara laki-laki dan perempuan. Persentase tertinggi anggota perempuan terdapat dalam Komisi VII (yang antara lain membidangi kesejahteraan masyarakat dan pemberdayaan perempuan). Persentase tertinggi kedua anggota wanita ada di Komisi VI yang mengurus isu-isu yang berhubungan dengan agama, pendidikan dan kebudayaan.

Keterwakilan perempuan dalam komisi-komisi yang berwenang membahas masalah ekonomi dan politik, khususnya dalam hal representasi politik dan kemiskinan, sangat penting, mengingat komisi merupakan salah satu institusi penentu program dan anggaran eksekutif.

Kurangnya representasi perempuan dalam bidang politik antara lain disebabkan oleh kondisi budaya yang patriakal yang tidak diimbangi kemudahan akses dalam bentuk tindakan afirmatif bagi perempuan, seperti pemberian kuota. GBHN, dan berbagai instrumen politik dan hukum tidak secara eksplisit menunjukkan diskriminasi terhadap perempuan namun tidak pula memberikan pembelaan dan kemudahan bagi perempuan dalam berbagai bidang, termasuk politik. Undang-Undang Dasar 1945, Bab X, Ayat 27 menyatakan bahwa “Semua warganegara adalah sama di hadapan hukum dan pemerintah,” sedangkan Ayat 28 menjamin “Kebebasan berkumpul dan berserikat, dan kebebasan menyatakan pendapat baik secara lisan maupun tertulis.” Sekalipun demikian, dalam kondisi yang patriakhal perempuan menghadapi beberapa kendala untuk mensejajarkan diri dengan laki-laki dalam berbagai bidang.

Tabel 5: Anggota Komisi-Komisi DPR-RI Menurut Jenis Kelamin pada tahun 2002

Komisi	Perempuan		Laki-Laki	
	Jumlah	%	Jumlah	%
I HANKAM*	4	7,0	53	93,0
II Hukum dan Dalam Negeri	3	4,9	53	95,1
III Pangan dan Pertanian	3	5,7	49	94,3
IV Transportasi and Prasarana	4	7,2	51	92,8
V Industri and Perdagangan	6	9,6	50	90,4
VI Agama, Pendidikan dan Kebudayaan	6	12,5	42	87,5
VII Kesehatan dan Kependudukan	11	25,0	33	75,0
VIII IPTEK dan Lingkungan Hidup**	4	7,2	51	92,8
IX Keuangan dan Pembangunan	3	5,4	52	94,5
Total (100%)	44	8,5	439	91,5

Sumber: Sekretariat DPR, 2002. Data dirumuskan ulang oleh Divisi Perempuan dan Pemilihan Umum, CETRO, 2002.

* HANKAM = Pertahanan dan Keamanan

** IPTEK = Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

Masalah yang Menghalangi Perempuan Menjadi Anggota Parlemen

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi pola seleksi antara laki-laki dan perempuan sebagai anggota legislatif.²

Faktor pertama berhubungan dengan konteks budaya di Indonesia yang masih sangat kental asas patriarkalnya. Persepsi yang sering dipegang adalah bahwa arena politik adalah untuk laki-laki, dan bahwa tidaklah pantas bagi wanita untuk menjadi anggota parlemen.

Faktor kedua berhubungan dengan proses seleksi dalam partai politik. Seleksi terhadap para kandidat biasanya dilakukan oleh sekelompok kecil pejabat atau pimpinan partai, yang hampir selalu laki-laki. Di beberapa negara, termasuk Indonesia, di mana kesadaran mengenai kesetaraan gender dan keadilan masih rendah, pemimpin laki-laki dari partai-partai politik mempunyai pengaruh yang tidak proporsional terhadap politik partai, khususnya dalam hal gender. Perempuan tidak memperoleh banyak dukungan dari partai-partai politik karena struktur kepemimpinannya didominasi oleh kaum laki-laki.

Ketiga, berhubungan dengan media yang berperan penting dalam membangun opini publik mengenai pentingnya representasi perempuan dalam parlemen.

Keempat, tidak adanya jaringan antara organisasi massa, LSM dan partai-partai politik untuk memperjuangkan representasi perempuan. Jaringan organisasi-organisasi wanita di Indonesia baru mulai memainkan peranan penting sejak tahun 1999.

Selain persoalan diatas, masalah-masalah berikut bisa ditambahkan:

Kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan wanita:

Sering dirasakan bahwa sungguh sulit merekrut perempuan dengan kemampuan politik yang memungkinkan mereka bersaing dengan laki-laki. Perempuan yang memiliki kapabilitas politik memadai cenderung terlibat dalam usaha pembelaan atau memilih peran-peran yang non-partisan.

Faktor-faktor keluarga:

Wanita berkeluarga sering mengalami hambatan-hambatan tertentu, khususnya persoalan izin dari pasangan mereka. Banyak suami cenderung menolak pandangan-pandangan mereka dan aktifitas tambahan mereka diluar rumah. Kegiatan-kegiatan politik biasanya membutuhkan tingkat keterlibatan yang

tinggi dan penyediaan waktu dan uang yang besar, dan banyak perempuan sering memegang jabatan-jabatan yang tidak menguntungkan secara finansial. Pengecualian terjadi ketika kaum perempuan mendapat jabatan-jabatan yang dianggap menguntungkan secara finansial, seperti terpilih menjadi anggota legislatif.

Sistem multi-partai:

Besarnya jumlah partai politik yang ikut bersaing di pemilihan untuk memenangkan kursi di parlemen mempengaruhi tingkat representasi perempuan, karena setiap partai bisa berharap untuk memperoleh sejumlah kursi di parlemen. Ada kecenderungan untuk membagi jumlah kursi yang terbatas itu diantara laki-laki, yang mempunyai pengaruh langsung terhadap tingkat representasi perempuan.

Strategi Meningkatkan Representasi Perempuan

Membangun dan memperkuat hubungan antar jaringan dan organisasi perempuan:

Di Indonesia, saat ini ada beberapa asosiasi besar organisasi perempuan. Misalnya, Kongres Wanita Indonesia (KOWANI) adalah federasi dari 78 organisasi wanita, yang bekerjasama dengan perempuan dari berbagai agama, etnis, dan organisasi profesi berbeda. Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia (BMOIWI) adalah sebuah federasi dari sekitar 28 organisasi wanita Muslim. Pusat Pemberdayaan Politik Perempuan adalah sebuah jaringan organisasi yang mengabaikan kepartaian, agama, dan profesi dan meliputi kira-kira 26 organisasi. Semua jaringan ini memiliki potensi penting untuk mendukung peningkatan representasi perempuan di parlemen, baik dari segi jumlah maupun kualitas jika mereka dan organisasi anggota mereka bekerjasama menciptakan sebuah sinergi usaha.

Pengembangan jaringan-jaringan organisasi wanita, dan penciptaan sebuah sinergi usaha, penting sekali untuk mendukung perempuan di parlemen, dan mereka yang tengah berjuang agar terpilih masuk ke parlemen.

Meningkatkan representasi perempuan dalam organisasi partai-partai politik: Mengupayakan untuk menduduki posisi-posisi strategis dalam partai, seperti

jabatan ketua dan sekretaris, karena posisi ini berperan dalam memutuskan banyak hal tentang kebijakan partai.

Melakukan advokasi para pemimpin partai-partai politik:

Ini perlu dalam upaya menciptakan kesadaran tentang pentingnya mengakomodasi perempuan di parlemen, terutama mengingat kenyataan bahwa mayoritas pemilih di Indonesia adalah wanita.

Membangun akses ke media:

Hal ini perlu mengingat media cetak dan elektronik sangat mempengaruhi opini para pembuat kebijakan partai dan masyarakat umum.

Meningkatkan pemahaman dan kesadaran perempuan melalui pendidikan dan pelatihan:

Ini perlu untuk meningkatkan rasa percaya diri perempuan pada kemampuan mereka sendiri untuk bersaing dengan laki-laki dalam upaya menjadi anggota parlemen. Pada saat yang sama, juga perlu disosialisasikan konsep bahwa arena politik terbuka bagi semua warganegara, dan bahwa politik bukan arena yang penuh konflik dan dan intrik yang menakutkan.

Meningkatkan kualitas perempuan:

Keterwakilan perempuan di parlemen menuntut suatu kapasitas yang kualitatif, mengingat bahwa proses rekrutmen politik sepatutnya dilakukan atas dasar merit sistem. Peningkatan kualitas perempuan dapat dilakukan, antara lain, dengan meningkatkan akses terhadap fasilitas ekonomi, kesehatan dan pendidikan.

Memberikan kuota untuk meningkatkan jumlah anggota parlemen perempuan:

Saat ini sedang dibahas rancangan undang-undang politik, yang di dalamnya diharapkan dapat dicantumkan secara eksplisit besarnya kuota untuk menjamin suatu jumlah minimum bagi anggota parlemen perempuan.

Jalan ke Depan

Sejak pemerintahan Habibie (1998-1999), telah terjadi peningkatan semangat keterbukaan dalam sistem politik, jumlah organisasi non-pemerintah (ornop)

telah meningkat, dan pembatasan-pembatasan terhadap aktifitas partai-partai politik juga telah dihapuskan. Kondisi ini telah membawa pengaruh positif terhadap perempuan. Berbagai ornop yang aktif di bidang hak-hak perempuan telah meningkatkan kegiatan mereka. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, muncul sebuah kaukus politik perempuan, yang terdiri dari sebuah organisasi anggota-anggota parlemen dan Pusat Pemberdayaan Politik Perempuan, sebuah jaringan organisasi-organisasi wanita.

Organisasi-organisasi ini tampil untuk membangun sebuah jaringan antara perempuan di parlemen, di antara pimpinan partai politik, di antara pimpinan organisasi-organisasi massa, dan pihak-pihak terkait lainnya untuk meningkatkan dan memperkuat upaya keras mereka. Secara umum, organisasi-organisasi ini setuju untuk memperjuangkan kuota bagi representasi perempuan, sambil menyatakan perlunya kuota minimum sebesar 20-30 persen bagi representasi perempuan di parlemen. Mereka juga telah memperjuangkan pencantuman kuota ini dalam konstitusi, walaupun mereka masih belum berhasil. Saat ini, mereka tengah berupaya membujuk DPR dan Departemen Dalam Negeri (lembaga yang bertanggungjawab merumuskan revisi terhadap konstitusi) agar kuota dicantumkan dalam amandemen selanjutnya terhadap konstitusi. Mereka juga sedang melobi pimpinan partai-partai politik agar mengangkat isu representasi perempuan dalam posisi-posisi strategis dalam partai-partai politik tersebut.

Di tengah-tengah upaya kelompok-kelompok perempuan memperjuangkan isu kuota, mungkin mengejutkan bila Presiden Megawati Soekarnoputri, dalam pidatonya pada peringatan Hari Ibu tanggal 27 Desember 2001, menyatakan penolakannya terhadap tuntutan kuota tersebut. Presiden Megawati menyatakan pendapatnya bahwa kuota sebenarnya akan menurunkan kedudukan wanita, dan memberikan beban yang berlebih baik bagi perempuan itu sendiri maupun bagi institusi-institusi yang akan mereka tempati.³ Meskipun demikian, para aktivis perempuan terus memperjuangkan peningkatan representasi perempuan melalui penerapan kuota.

Akhirnya, selain dari isu tentang kuota, isu yang mendesak adalah bahwa tingkat representasi perempuan di parlemen bisa ditingkatkan dan aspirasi masyarakat bisa disalurkan dengan lebih baik, dengan merevisi sistem pemilihan umum. Sampai saat ini, sistem parlemen yang berlaku di Indonesia adalah sistem pemilu proporsional. Namun, banyak orang memperdebatkan bahwa sistem proporsional bisa memberi kesempatan terbaik untuk meningkatkan representasi, karena banyak perempuan bisa diajukan untuk

ikut pemilihan melalui penggunaan daftar-daftar calon. Jika perempuan terwakili dengan baik pada jabatan-jabatan yang dapat dipilih dalam daftar-daftar ini maka mereka akan mendapat kesempatan baik untuk bisa terpilih. Oleh karena itu, revisi terhadap sistem pemilihan umum bisa memberi pengaruh baik bagi pemilihan perempuan masuk ke parlemen dimasa datang.

Catatan

- 1 Beberapa tahun setelah kemerdekaan, Presiden Indonesia memberikan tugas khusus pada Suwarni Pringgodigdo untuk memimpin gerakan wanita Indonesia. Pada masa perjuangan kemerdekaan, pusat-pusat pembagian logistik didirikan. Lihat "Zaman Berubah Sesudah Kartini", *Tempo*, 29 April 1978, hal. 55-57.
- 2 Matland, Richard E. 2001. "Sistem Perwakilan dan Pemilihan Kaum Perempuan: Pelajaran untuk Indonesia", di dalam *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum*. Jakarta: National Democratic Institute dan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, hal. 22
- 3 Naskah Pidato Presiden RI, Megawati Soekarnopoetri, pada Peringatan Hari Ibu di Jakarta, 27 Desember 2001.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

CETRO (Centre For Electoral Reform). 2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001" (Ringkasan Eksekutif). Jakarta: Divisi Perempuan dan Pemilu. 8 Maret (tidak diterbitkan).

Crouch, Harold. 1982. *Perkembangan Politik dan Modernisasi*. Jakarta: Yayasan Perkhidmatan.

Karam, Azza, red. 1999. "Kesimpulan", di dalam *Perempuan di Parlemen, Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*. Jakarta: International IDEA & Yayasan Jurnal Perempuan.

Matland, Richard E. 2001. "Sistem Perwakilan dan Pemilihan Kaum Perempuan: Pelajaran Untuk Indonesia". Di dalam *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum*," Jakarta: National Democratic Institute dan Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.

Robinson, Kathryn dan Sharon Bessel. 2002. *Women In Indonesia, Gender, Equity & Development*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Sanit, Arbi. 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.

Sanit, Arbi. 1995. *Ormas dan Politik*. Jakarta: Lembaga Studi Informasi Pembangunan.

Sanit, Arbi. 1995. *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Sekretariat Negara, Republik Indonesia. 2001. Sambutan pada Perayaan Hari Ibu oleh President Megawati Soekarnopoetri, Jakarta. 27 Desember 2001.

"Zaman Telah Berubah Sesudah Kartini". *Tempo*, 29 April 1978.

Mencari Kekuasaan Politik — Perempuan Dalam Parlemen di Mesir, Yordania dan Libanon.

GEHAN ABU-ZAYD

SEBUAH STUDI MENGENAI ANGGOTA PARLEMEN PEREMPUAN DI ARAB mengungkapkan bahwa jumlah 68 persen anggota parlemen perempuan tersebut tidak memuaskan jika dibandingkan dengan tingkat partisipasi politik perempuan belakangan ini. Hal ini disebabkan oleh sejumlah faktor, termasuk kecilnya jumlah anggota parlemen perempuan di dunia Arab; kecilnya peran perempuan dalam pembagian ekonomi dan sosial; dan lemahnya perencanaan strategi bagi partisipasi perempuan. Perempuan Arab telah mengembangkan sejumlah strategi dan menjalankan berbagai mekanisme untuk memudahkan, tidak hanya masuknya mereka ke dalam politik, tetapi juga untuk meningkatkan kinerjanya dalam fora politik yang berbeda.

Dalam membahas isu-isu ini, pertama, kami menampilkan beberapa latar belakang mengenai berbagai kondisi yang mempengaruhi partisipasi perempuan di tiga negara Arab: Mesir, Yordania dan Libanon. Selanjutnya, kami membuat kerangka berbagai kendala terhadap partisipasi politik yang dihadapi perempuan di negara-negara tersebut, dan di dunia Arab pada umumnya. Kami membahas mekanisme perempuan dalam melakukan pengawasan untuk mengatasi kendala ini, baik dalam parlemen maupun dalam masyarakat pada umumnya. Kami juga mengadakan evaluasi khusus terhadap perempuan anggota parlemen di Mesir. Kajian ini mencermati partisipasi perempuan selama tiga periode dalam Majelis Rakyat Mesir. Yang digambarkan adalah berbagai faktor yang mempengaruhi partisipasi perempuan; isu-isu perempuan yang banyak terlibat di dalam; serta hasil-hasil yang telah mereka raih.

Partisipasi Perempuan dalam Parlemen : Latar Belakang Ringkas

Mesir

Meskipun suatu fakta bahwa perempuan di Mesir kewarganegaraan serta hak-hak politiknya dijamin dalam Undang-Undang Dasar 1956, namun lingkungan sosial dan ekonomi di negara tersebut telah berjalan menentang hak-hak politik perempuan tersebut. Nilai-nilai yang mendorong partisipasi perempuan dalam urusan-urusan publik saling berdampingan dengan nilai-nilai reaksioner, dan akibatnya konflik di antara dua nilai tersebut telah menghabiskan banyak waktu. Dalam dua dekade terakhir ini, konflik tersebut menjadi lebih sensitif, terutama karena situasi politik dan ekonomi di Mesir.

Ekonomi Mesir saat ini dicirikan terutama oleh program penyesuaian struktural yang direkomendasikan oleh Dana Moneter Internasional (IMF), yang menimbulkan dampak negatif terhadap perempuan. Kebijakan ini didasarkan pada dua unsur utama: (i) berkurangnya peran negara dalam bidang kesejahteraan sosial, terutama di bidang kesehatan dan pendidikan; dan (ii) privatisasi industri-industri milik negara, yang mentransformasikan ekonomi ke suatu sistem yang berbasis kekuatan pasar.¹

Kebijakan-kebijakan ini telah mempengaruhi situasi perempuan dalam banyak cara. Pertama, migrasi tenaga kerja telah menyebabkan banyak perempuan berperan sebagai kepala rumah tangga, dan ini meningkatkan beban sosial mereka. Pada saat yang sama, negara telah mundur dari peran tradisionalnya dalam bidang kesejahteraan sosial. Ini telah memuluskan jalan bagi kelompok-kelompok Islam (kelompok-kelompok Islam yang menggunakan Islam untuk membenarkan keberadaan dan program-program mereka) untuk membangun pelayanan sosial dan amal bakti mereka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Banyak pihak mengatakan bahwa kalangan Islam menggunakan jaringan kerja pelayanan sosial ini, untuk mendorong ideologi politik mereka yang bermusuhan terhadap perempuan, yang meminta kalangan perempuan kembali ke rumah. Akhirnya, partisipasi ekonomi perempuan mengalami penurunan dan perempuan terpinggirkan ke bidang-bidang tertentu yang tidak memungkinkan mereka meraih posisi-posisi senior atau untuk memperoleh pengalaman yang secara relevan memadai. Ini merupakan satu kendala yang terus menerus terjadi terhadap partisipasi perempuan dalam fora politik.

Nilai-nilai yang mendorong partisipasi perempuan dalam urusan-urusan publik saling berdampingan dengan nilai-nilai reaksioner, dan akibatnya konflik di antara dua nilai tersebut telah menghabiskan banyak waktu. Dalam dua dekade terakhir ini, konflik tersebut menjadi lebih sensitif, terutama karena situasi politik dan ekonomi di Mesir.

Lingkungan politik yang sedang berlangsung saat ini di mana anggota parlemen perempuan beraktivitas telah dibentuk dalam dua era besar; era gerakan nasionalis, 1919–1952, dan era negara satu partai dalam periode paska-kolonial, 1952-1976. Gerakan perempuan secara langsung terkait dengan gerakan nasionalis yang dipimpin oleh kalangan laki-laki dan perempuan terdidik yang berasal dari kalangan kelas menengah-atas. Perempuan menjadi aktif dalam gerakan nasionalis melalui keluarganya yang terkait dengan aktivitas politik laki-laki. Namun demikian perempuan tidak dilihat sebagai anggota yang penting dalam gerakan nasionalis tersebut dan mereka memiliki sedikit akses pada proses pengambilan keputusan. Para pemimin perempuan tidak memperjuangkan kebijakan yang memperlihatkan pemahaman yang benar mengenai permasalahan dan kebutuhan perempuan. Aktivitas politik perempuan berkisar pada tindakan amal serta memberikan pelayanan sosial; yang dalam kenyataannya ada sedikit perbedaan antara aktivitas politik perempuan dan aktivitas amalnya.

Menyusul revolusi 1952, semua partai politik dihapuskan dan sistem satu partai diperkenalkan selama hampir seperempat abad. Pemilihan umum tahun 1957 menjadi saksi atas partisipasi perempuan untuk pertama kalinya, dan Rawya 'Atiya terpilih menjadi anggota parlemen perempuan pertama di dunia Arab. Rezim ini, yang ditopang oleh ideologi sosialis, mencoba untuk mendorong partisipasi perempuan dalam semua posisi pemerintahan dan politik. Namun, kultur sistem satu partai tidak mendorong diterimanya pluralitas politik. Oleh karena itu, ketika sistem multipartai diperkenalkan kembali pada 1976, partisipasi politik perempuan rata-rata masih rendah, sebagaimana posisi mereka dalam masyarakat pada umumnya.²

Warisan ini, berdampingan dengan konstitusi dan legislasi nasional, telah memberi kontribusi dalam pembentukan lingkungan politik saat ini, ke dalam perempuan berpartisipasi dalam urusan publik. Mekanisme berbeda telah digunakan untuk memperlancar jalan bagi kehadiran perempuan ke dalam parlemen di Mesir, yang mencakup empat hal berikut:

1. Alokasi kursi untuk perempuan: 30 kursi di parlemen dicadangkan untuk perempuan sesuai dengan dekrit presiden tahun 1979;
2. Menominasikan perempuan dalam daftar partai dan menghapuskan alokasi kursi untuk perempuan;
3. Perempuan mencalonkan diri sebagai kandidat perorangan dalam pemilihan parlemen;
4. Perempuan ditunjuk sebagai anggota parlemen oleh presiden, yang mempunyai hak untuk menunjuk sampai 10 anggota parlemen, proporsi yang selalu diberikan kepada perempuan.

Keempat mekanisme ini dievaluasi berdasarkan pada hubungan antara jumlah perempuan dalam parlemen, jumlah dan jenis isu yang mereka ajukan, dan berbagai hal teknis yang mereka gunakan untuk mengangkat isu-isu.

Yordania

Pada tahun 1974, perempuan di kerajaan Yordania dijamin hak pilihnya. Sejak parlemen menghentikan aktivitasnya dari tahun 1968-1984, pemilihan anggota parlemen pertama ke dalam perempuan ikut memilih, diselenggarakan pada tahun 1989. Dari 10 perempuan yang dicalonkan sebagai kandidat dalam pemilihan tersebut, tidak satupun yang memenangkan kursi.

“Perempuan yang mendapatkan kesulitan tidak harus mengatakan bahwa hal itu sulit. Pelajaran yang dapat dipetik adalah bahwa perempuan dapat memilih untuk tidak menyerah dan tidak diremehkan hanya karena ia seorang perempuan.”

Tujan Al-Faysal

Dalam pemilihan anggota badan legislatif yang kedua pada tahun 1993, hanya dua orang perempuan yang mencalonkan diri untuk anggota parlemen, dan satu diantaranya, Tujan al-Faysal, memenangkan satu kursi. Meskipun pada kenyataannya Faysal sebelumnya belum pernah terlibat urusan politik (sebelumnya ia aktif di media), ia mengajukan satu platform politik yang terpadu, yang tidak diajukan oleh para pesaingnya yang laki-laki. Platformnya didasarkan pada konsep hak asasi manusia, dan karenanya masuk akal juga kalau ia bertahan sebagai seorang kandidat independen. Ia mencalonkan dirinya sendiri sebagai kandidat independen untuk pemilihan legislatif pada tanggal 4 Nopember 1997, tetapi tidak memenangkan satu kursi pun. Kenyataannya,

tidak satupun perempuan yang memenangkan kursi dalam pemilihan itu. Berbagai alasan mengenai hal ini telah didiskusikan dalam buku pedoman ini termasuk :

- Kultur politik laki-laki yang menentang partisipasi kesetaraan perempuan dalam arena politik;
- Kurangnya dukungan partai dan pelindungnya;
- Kurangnya dukungan media massa;
- Kurangnya kepercayaan di antara para pemilih bahwa perempuan secara aktual dapat memenuhi janji-janjinya dalam pemilu;
- Demokrasi yang baru berkembang memungkinkan adanya manipulasi proses pemilihan dan hasil-hasilnya;
- Kurangnya jaringan kerja dan kerja sama antara organisasi perempuan dan anggota parlemen perempuan.

Titik pandang Tujan al-Faysal untuk memperdebatkan keberpihakan pada hak perempuan yang didasarkan pada hak asasi manusia, secara berulang-ulang ditunjukkan dalam perdebatannya di parlemen. Ia menegaskan bahwa dirinya tidak memperoleh popularitas dengan mengangkat isu-isu yang berkaitan dengan masalah-masalah pelayanan dalam parlemen, tetapi melalui diskursus politiknya, yang dipahami dan didukung oleh konstituantenya. Mereka juga telah mendukung RUU yang telah diusulkan ke parlemen, terutama berkisar memajukan demokrasi. Ia menggambarkan sifat-sifat dari penampilannya dalam parlemen Yordania dengan mengatakan, “Saya sedang mencoba untuk mengusulkan suatu bentuk baru dari kerja parlemen, suatu tipe yang menawarkan solusi radikal terhadap isu-isu politik.”³

Diskursus politik independen Faysal memprovokasi kecenderungan-kecenderungan religius dan konservatif dalam parlemen, tetapi keyakinannya yang menggebu-gebu mengenai demokrasi dan hak asasi manusia serta pengetahuannya mengenai Islam memperoleh penghormatan di kalangan anggota masyarakat dan menimbulkan permusuhan dengan pemerintahan yang berkuasa. Seperti seorang anggota parlemen, ia memainkan suatu peran kunci dalam mengungkap kasus-kasus korupsi dan penyelewengan. Menurutnya, “Perempuan yang menemukan kesulitan tidak harus mengatakan bahwa hal itu sulit. Pelajaran yang bisa dipetik adalah bahwa seorang perempuan dapat memilih untuk tidak menyerah dan tidak diremehkan hanya karena ia seorang perempuan.”⁴

Ada berbagai variasi strategi yang digunakan oleh anggota parlemen Yordania untuk menciptakan suatu pengaruh. Yang sering disebut oleh Faysal, sebagai contoh, termasuk hal sebagai berikut: pengumpulan dan pengkajian informasi yang relevan dengan isu-isu yang sedang didiskusikan; menghadirkan kasus dengan cara paksa, dan pada saat yang tepat; membentuk kelompok penekan dengan anggota parlemen lainnya yang mendukung untuk dengar pendapat dalam soal perundang-undangan baru; mengembangkan dan menyandarkan pada dukungan dari luar parlemen, dan khususnya dari media yang memiliki hubungan yang baik.

Libanon

Perempuan Libanon telah duduk dalam parlemen sejak tahun 1992, menyusul 17 tahun perang sipil yang telah merusak berbagai praktik demokratik. Pada pemilihan 1992, perempuan memenangkan tiga kursi, yaitu 2,3 persen dari total kursi yang ada.⁵ Inilah saat pertama perempuan memasuki parlemen dan ini merupakan suatu transformasi yang mendasar, sejak perempuan hadir dalam kehidupan parlemen dua kali antara 1952-1962. Pada pemilihan 1992 tersebut, satu orang perempuan dari utara, seorang dari selatan, dan seorang lagi dari pegunungan memenangkan kursi. Perempuan masuk dalam pemilihan dengan tujuan menantang diskriminasi politik terhadap mereka. Namun, pelaksanaan ini tidak mendapat dukungan dari perempuan seperti yang diharapkan, meskipun kenyataan menunjukkan bahwa perempuan secara ekonomi sangat aktif dalam masyarakat Libanon.

Menurunnya jumlah anggota parlemen perempuan merupakan suatu tantangan bagi tiga anggota parlemen perempuan yang memenangkan kursi tersebut, dan mereka harus berjuang untuk menciptakan saluran melalui berbagai isu perempuan agar dapat didengar. Akibatnya, dalam lingkungan yang positif, hal ini telah menyumbang pada perkembangan perundang-undangan yang relevan dengan perempuan. Anggota parlemen perempuan berpartisipasi dalam peristiwa-peristiwa politik, khususnya yang berkaitan dengan pendudukan Israel, dan aktif di bidang pelayanan sosial, karena ini penting bagi masyarakat Libanon setelah bertahun-tahun mengalami kerusakan infrastruktur mereka serta krisis ekonomi yang maha hebat.

“Kami belum dapat menciptakan satu pun badan solidaritas perempuan; kami belum mencapai posisi menteri; dan kami belum berhasil menghapus diskriminasi antara perempuan dan laki-laki dalam

undang-undang status pribadi. Ini adalah kenyataan bahwa kami berhasil di profesi yang lain, tetapi tidak di bidang politik.”

Maha al-Khuri dan Bahaya al-Hariri

Namun demikian, ketiga anggota parlemen tersebut tidak merasa puas dengan tingkat keberhasilan perempuan, dan mengatakan bahwa mereka masih perlu bekerja untuk memperluas jaringan dukungan mereka dan untuk menegakkan gerakan solidaritas bersama untuk menyatukan berbagai upaya. Maha al-Khuri dan Bahaya al-Hariri sudah mengatakan, “Kami belum dapat menciptakan satu pun badan solidaritas perempuan; kami belum mencapai posisi menteri; dan kami belum berhasil menghapus diskriminasi antara perempuan dan laki-laki dalam undang-undang status pribadi. Ini adalah kenyataan bahwa kami berhasil di profesi yang lain, tetapi tidak di bidang politik. Namun pada dasarnya perempuan Libanon sudah cukup berhasil mendekati kesetaraan dan sudah masuk bidang-bidang seperti administrasi, bisnis dan perdagangan.”⁶

Batasan-batasan yang Dihadapi Anggota Parlemen Perempuan

Satu analisa yang dilakukan pada tahun 1995 yang didasarkan pada kesaksian perempuan Arab yang ambil bagian dalam urusan publik, menunjukkan bahwa perempuan mampu meraih tujuan-tujuan politiknya lebih dari 80 persen dari usaha mereka, kalau mereka mempunyai visi dan tujuan yang jelas. Berbagai rintangan yang mereka hadapi sebagian besar adalah mengenai masalah sosial, kultural dan material, dan tidak terkait dengan kehadiran sebenarnya perempuan dalam parlemen.⁷

Berikut adalah daftar singkat mengenai batasan-batasan tersebut menurut hakekat politik, ekonomi dan sosial mereka.

Batasan-batasan Politik

1. Batasan-batasan terhadap partai politik mengarah pada melemahnya partisipasi demokratis, dan selanjutnya merupakan suatu kendala yang lebih besar terhadap partisipasi politik perempuan.
2. Rendahnya tingkat melek huruf bagi perempuan, dan sebagai akibatnya menimbulkan kesadaran politik yang rendah, dan ini dapat mengarah kepada keberadaan hak pilih perempuan yang dimanfaatkan oleh pihak lain.⁸

3. Berbagai tradisi memaksa perempuan dalam peran-peran yang mengarah kepada penyingkiran mereka dari proses pembuatan keputusan langsung.⁹
4. Dukungan politik bagi perempuan tidak konsisten dan berkaitan dengan agenda internasional.
5. Kekuatan-kekuatan yang reaksioner mempengaruhi masyarakat dan mendorong marjinalisasi perempuan serta membatasi perannya, menentang partisipasi politiknya, apakah di dalam atau di luar parlemen (misalnya di Yordania).¹⁰
6. Kurangnya undang-undang yang mempromosikan dan memastikan partisipasi perempuan dalam parlemen, meskipun ada berbagai amandemen.
7. Undang-undang darurat menghalangi demokrasi dan pembangunan politik, yang selanjutnya berpengaruh pada kesadaran politik. Dalam pengalaman Libanon, beberapa anggota parlemen perempuan bagaimanapun juga terkait dengan figur laki-laki tertentu dan dianggap sebagai kepanjangan dari laki-laki tersebut, sekalipun jika ia meninggal.
8. Politik berkaitan dengan kemampuan anggota parlemen untuk menyediakan pelayanan-pelayanan, daripada berbagai pertimbangan ideologis. Hal ini berlaku baik bagi laki-laki maupun perempuan.
9. Peran politik perempuan telah diabaikan pada masa-masa krisis, mencegah perkembangan pengalaman politik mereka dan ini menimbulkan frustrasi (misalnya di Libanon).

Batasan-batasan Ekonomi

1. Kajian yang sama mengindikasikan bahwa kendala-kendala ekonomi merupakan 75 persen dari permasalahan yang dihadapi perempuan anggota parlemen, dari sudut pandang tingginya biaya hidup dan kebutuhan untuk mengelola pendapatan mereka untuk keluarganya.¹¹
2. Kajian ini membuktikan bahwa 64 persen dari perempuan mengatakan bahwa kesulitan-kesulitan ekonomi telah memberi mereka waktu yang tidak memadai untuk tertarik dalam urusan-urusan publik. Di samping itu, perempuan kekurangan dalam hal sumberdaya yang akan memungkinkan mereka berpartisipasi secara politik, mengingat biaya kerja politik dan sosial tergolong tinggi.¹² Kemandirian perempuan dalam bidang keuangan saja bukan suatu kondisi yang memadai agar mereka mampu berpartisipasi dalam parlemen. Mereka harus juga

memiliki suatu tingkat yang cukup tinggi dari sumber-sumber keuangan untuk memungkinkan mereka mengambil peran dalam parlemen, khususnya peran dalam memberikan pelayanan. Ini adalah kendala utama yang disepakati oleh anggota parlemen perempuan Mesir dan Libanon.

3. Kebijakan ekonomi telah secara negatif mempengaruhi perempuan dari segi standar kehidupan, pendapatan, serta tingkat pengangguran. Ini telah melemahkan kemampuan mereka untuk berkompetisi, karena perempuan dihalangi untuk mendapat akses ke berbagai kesempatan pelatihan dan pendidikan yang memadai dan perempuan terus tergantung pada suaminya secara ekonomi.

Batasan-batasan Sosial

1. Buta huruf di kalangan perempuan membuat sulit bagi anggota parlemen perempuan untuk merangkul perempuan lainnya, membatasi kesadaran politik perempuan, dan akhirnya membuat sebagian besar perempuan tidak terdaftar pada daftar pemilihan.
2. Kajian menunjukkan bahwa 44 persen anggota parlemen perempuan yang diwawancarai mengatakan bahwa karena tanggungjawab rumah tangganya, mereka tidak hadir pada sidang-sidang anggota parlemen sesering anggota parlemen laki-laki.
3. Undang-undang merupakan salah satu kendala sosial utama yang dihadapi perempuan. Perempuan masih mengalami diskriminasi terhadap hukum-hukum yang berkaitan dengan keluarga, nasionalitas, hak untuk bepergian, dan hak untuk bekerja. Hal ini membuat perempuan tidak dapat berpartisipasi secara mandiri dalam kehidupan publik.
4. Lingkungan politik memainkan peran besar dalam mendukung nilai-nilai reaksioner pada satu momen tertentu dan menceraikan nilai-nilai pada momen yang lain, dan hal ini akibatnya, mempengaruhi hak-hak perempuan. Lingkungan politik saat ini di Mesir dan Yordania tidak mendukung perempuan, karena diberlakukannya kembali nilai-nilai dan tradisi-tradisi reaksioner dari masa silam yang merupakan kendala besar bagi anggota parlemen perempuan dan perempuan pada umumnya.
5. Meratanya gagasan tradisional tertentu dalam berbagai komunitas, seperti suku Badui di Mesir atau beberapa suku di Yordania, Mesir,

dan Libanon, kadangkala mencegah perempuan keluar atau dari bergaul dengan kaum laki-laki. Seorang anggota parlemen perempuan Mesir dilaporkan bahwa ada kepala suku tertentu yang mengatakan kepadanya bahwa ia akan memobilisasi seluruh anggota sukunya untuk mencegah seorang perempuan mencalonkan dirinya dalam sebuah pemilihan umum. Seorang perempuan anggota parlemen Libanon mengatakan bahwa kebanyakan kendala utama yang dihadapi perempuan Arab adalah kenyataan bahwa tradisi-tradisi membuat perempuan menganggap dirinya sebagai warga negara kelas dua.

6. Kehidupan publik para anggota parlemen dicemarkan dan, menurut anggota parlemen perempuan Yordania, isu ini lebih sensitif bagi perempuan anggota parlemen.

Mekanisme yang Digunakan untuk Mengatasi Batasan-Batasan Ini

Langkah pertama dalam mengatasi kendala yang dihadapi perempuan Arab adalah dengan mengakui berbagai kesulitan dan memahami lingkungan yang menciptakan kendala-kendala tersebut. Dalam berbagai wawancara, anggota parlemen perempuan menunjukkan satu kesadaran yang tinggi atas kendala-kendala tersebut dan telah mengambil jalan untuk menyusun berbagai strategi dalam upaya mereka untuk mengatasinya. Ini dapat dibagi dalam dua kelompok mekanisme; mereka yang berada dalam parlemen dan lainnya yang ada di luar parlemen.

Mekanisme di luar Parlemen

1. Anggota parlemen perempuan secara berangsur-angsur melakukan perubahan terhadap tradisi yang membatasi perempuan, khususnya dalam komunitas kesukuan. Seorang anggota parlemen perempuan mengatakan bahwa hanya dengan menyediakan perempuan transportasi dan tempat pemberian suara khusus bisa menarik beberapa dari perempuan anggota suku tersebut dapat untuk memilih.
2. Perempuan telah berperilaku moderat dalam menyampaikan berbagai opini dan posisinya, sehingga mereka tidak menghadapi konflik dengan tradisi-tradisi masyarakat. Ini termasuk cara mereka berbicara, cara mereka berpakaian, serta dalam hubungan kemasyarakatan dan individu.
3. Kerjasama dengan organisasi perempuan yang melakukan peningkatan

- kesadaran hukum perempuan berkaitan dengan hak pilihnya. Sebagai contoh, di Yordania, anggota parlemen perempuan memahami pentingnya suara perempuan dan bekerja untuk melobi organisasi perempuan.
4. Kerjasama dengan pemimpin laki-laki dalam komunitas lokal dalam rangka untuk mempengaruhi mereka agar menukung posisinya. Anggota parlemen perempuan Mesir telah menggunakan cara-cara seperti itu.
 5. Menggunakan semua sarana komunikasi/media yang tersedia untuk memperluas dukungannya dalam komunitas lokal.
 6. Menggunakan statistik dan data lain untuk merencanakan kampanye mereka dengan teliti.
 7. Mempelajari pengalaman perempuan lain dan memetik pelajaran-pelajaran ini untuk memperbaiki kinerja mereka.
 8. Memperkuat kedudukan dasar mereka menghadapi serangan yang sifatnya personal dan perlawanan yang didasarkan pada ideologi atau gender.
 9. Menekankan nilai-nilai dan kekuatan-kekuatan positif yang berakar dalam masyarakat, khususnya ketika mereka mengalami perubahan. Yaitu, mereka telah menunjukkan bahwa apa yang mereka suarakan adalah keharmonisan dengan nilai-nilai dasar masyarakat serta suatu kontinuitas yang bertentangan dengan masuknya pola-pola dan norma-norma kultural asing.

Mekanisme di dalam Parlemen

1. Anggota parlemen perempuan mengatakan bahwa peran mereka dalam parlemen terdiri dari dua tahap. Tahap pertama adalah untuk belajar dan menjadi terbiasa dengan aturan-aturan dan garis tegas permainan politik, memformulasikan berbagai strategi yang didasarkan pada pengetahuan ini; dan kedua untuk membidik sasaran lobi. Anggota parlemen perempuan Yordania, sebagai contoh, telah mengindikasikan bahwa mereka telah berkonfrontasi baik dengan kekuatan konservatif maupun beberapa anggota parlemen pemerintahan. Mereka percaya bahwa berbagai mekanisme di atas tidak khusus untuk perempuan, tetapi untuk semua politisi. Mereka juga percaya bahwa meskipun ada suatu tingkat kekhususan gender ketika menunjuk pada berbagai kendala di luar parlemen, kendala-kendala ini tidak ada dalam parlemen dan anggota parlemen perempuan diperlakukan dalam parlemen seperti

anggota parlemen, bukan sebagai perempuan. Oleh karena itu, mekanisme-mekanisme yang mereka gunakan sama dengan yang digunakan oleh anggota parlemen laki-laki. Namun, mereka juga mengatakan bahwa mereka harus selalu teliti agar akurat dalam menumpulkan dan menganalisa informasi untuk menghindari kesemberonoan atau ketidakefisienan yang disebabkan oleh gendernya.

2. Anggota parlemen perempuan yang diwawancarai mengatakan bahwa mereka perlu belajar lebih banyak mengenai posisi perempuan dalam pembuatan undang-undang dan masalah keagamaan yang relevan dalam rangka mempertahankan hak perempuan. Seorang anggota parlemen perempuan Kristen Mesir mengatakan, “Saya harus memahami Islam dan Kristen agar dapat mempertahankan undang-undang mengenai anak-anak dan ibu.”
3. Melakukan lobi terhadap anggota parlemen perempuan lainnya atau anggota parlemen laki-laki yang simpatik dalam rangka untuk memperoleh dukungan dalam penyusunan rancangan undang-undang dalam parlemen.
4. Beberapa anggota parlemen perempuan telah menunjukkan bahwa meningkatnya akses ke informasi dan keahlian menempatkan titik silangnya juga membantu perempuan berpartisipasi dalam kehidupan publik dan membuka bidang-bidang baru untuk mereka.¹³

Kesimpulan: Menciptakan Sebuah Dampak

Anggota parlemen perempuan mengembangkan berbagai taktik dan menjalankan berbagai mekanisme dalam rangka mempermudah tidak hanya masuknya mereka ke dalam politik, tetapi juga kinerja mereka di dalam fora politik yang berbeda. Berbagai mekanisme ini, meskipun tingkat tekanannya berbeda, tetapi mempunyai kecenderungan memiliki banyak unsur yang sama: perlunya mempelajari proses politik itu sendiri, serta tujuan dan berbagai upaya untuk memanfaatkan apa yang telah dipelajari untuk mempengaruhi perubahan yang mengarah pada berbagai jalan yang harmonis dengan keseluruhan dinamika kultural dan sosial.

Hal lain yang perlu ditegaskan ulang dikalangan anggota parlemen perempuan Arab adalah kebutuhan akan pendidikan pada umumnya, dan akses ke informasi dan data pada khususnya. Juga, hampir semua anggota

parlemen perempuan yang diwawancarai, menuntut keuntungan dari mata rantai yang berkembang dalam komunitas yang sedang mereka layani: apakah dengan organisasi perempuan, atau dengan para pemimpin komunitas lokal, laki-laki atau perempuan, meskipun mereka cenderung memilih yang pertama. Faktor penting lainnya (dan yang secara langsung relevan untuk diusulkan dalam buku pedoman ini) berhubungan dengan kebutuhan segera untuk mempelajari dan membagi pengalaman dengan perempuan lain yang berbeda dalam posisi yang sama diseluruh dunia. Akhirnya, kesadaran untuk membentuk hubungan yang ajeg (dan kegiatan lobi) dengan kolega, khususnya kolega laki-laki, dalam parlemen harus ditekankan berulang-ulang. Diharapkan bahwa berbagi pengalaman lebih jauh dan usaha yang gigih akan memungkinkan representasi yang lebih setara dan efisien dari perempuan dalam parlemen Arab.

Catatan

- 1 Ibrahim, Saad Eddin. 1996. *Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Hayat Al-Ama* (Perempuan Mesir dan Kehidupan Publik). Cairo: Ibn Khaldun Center for Development Studies. Hal. 17-41.
- 2 Al-Baz, Shahida. 1995. *Al-Quyud Al-Iqtisadiya wa-l-ijtima'iyah wa athariha 'ala Al-Mar'a* (Batasan-batasan Ekonomi dan Sosial dan Dampak terhadap Perempuan). Cairo: Al Jeel Center. Hal. 55.
- 3 Wawancara pribadi dengan Tujan al-Faysal, 1994.
- 4 Ibid.
- 5 Pada pemilihan umum tahun 2000, tiga orang perempuan terpilih lagi masuk ke parlemen, dengan jumlah total bersisa sebesar 2.3 persen dari total kursi. Lihat: www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.
- 6 Wawancara pribadi dengan anggota parlemen Libanon, Maha Al-Khuri dan Bahaya Al-Hariri, 1994.
- 7 Al-Hadidy, Hana. 1996. "Research on Public Participation of Arab Women". Dalam Hana Al-Hadidy, red. *Al-Mar'a Al-Arabiya wa-l-Hayat Al-Ama* (Perempuan Arab dan Kehidupan Publik). Cairo: Ibn Khaldun Center for Development Studies. Hal. 59.
- 8 Ibid.
- 9 Ibid.
- 10 Wawancara dengan Tujan al-Faysal, Juni 1994.
- 11 Al-Hadidy. Hal 60.
- 12 Ibid.
- 13 Moussa, Ghada A. 1997. *Political Systems and the Open Door Policy: Its Impact on Women's Participation – A Case Study*. M.A. Thesis. Cairo University.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Al-Baz, Shahida, 1996. *Al-Quyud Al-Iqtisadiya wa-l-ijtima'iyah wa athariha'ala Al-Mar'a*. (Batasan-batasan Ekonomi dan Sosial serta Pengaruhnya pada Perempuan). Cairo: Al-Jeel Center.

Al-Hadidy, Hana, 1996. "Research on Public Participation of Arab Women". Dalam Al-Hadidy, red. *Al-Mar'a Al-Arabiya wa-l-Hayat Al-Ama* (Perempuan Arab dan Kehidupan Publik). Cairo: Ibn Khaldun Center for Development Studies.

Al-Naqash, Farida. 1994. *Tatawur Al-Musharaka Al-Siyasiya li-l-Mar'a Al-Misriya* (Perkembangan Partisipasi Politik Perempuan). Cairo: Cairo University, Department of Political Science and Economics.

Ibrahim, Saad Eddin. 1996. *Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Hayat Al-Ama* (Perempuan Mesir dan Kehidupan Publik). Cairo: Ibn Khaldun Center for Development Studies.

Moussa, Ghada A. 1997. *Political Systems and the Open Door Policy: Its Impact on Women's Participation – A Case Study*. M.A. thesis, Cairo University.

Wahbi, Azza, red. 1995. *Al-Mar'a Al-Misriya wa-l-Ajiza Al-Tashri'iyah* (Perempuan Mesir dan Mekanisme Legislatif). Cairo: Markaz Al-Buhuth wa-l-Dirasat Al-Siyasiya.

BAB 3

BAB 3

Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan

RICHARD E. MATLAND

DUA BAB BERIKUT INI MEMBAHAS BEBERAPA STRATEGI yang dapat digunakan untuk mengatasi berbagai kendala partisipasi politik yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Dalam bab ini, kami memfokuskan perhatian pada dua isu. Pertama, kami membahas langkah-langkah mendasar yang berkaitan dengan proses rekrutmen legislatif dalam rangka untuk menguraikan mengenai bagaimana perempuan dapat meningkatkan kesempatan mereka untuk dinominasikan atau dipilih. Kedua, kami melihat satu mekanisme khusus yang terbukti efektif dalam meningkatkan representasi perempuan: suatu sistem pemilihan negara. Sistem pemilihan mana yang terbaik untuk memilih perempuan dan mengapa? Faktor-faktor khusus apa yang harus diperhatikan perempuan dalam rancangan aktual sistem pemilihan? Dengan mengacu pada pertanyaan-pertanyaan ini, kami berharap dapat memberikan beberapa pandangan mengenai satu strategi praktis dan efektif yang dapat digunakan perempuan untuk meningkatkan representasi perempuan anggota parlemen.

Proses Rekrutmen Legislatif dan Pengaruhnya pada Perempuan

Tahap di mana penjaga pintu (*gatekeepers*) partai secara aktual memilih para kandidat mungkin merupakan tahap yang sangat krusial bagi upaya mengantar perempuan untuk memangku jabatannya.

Bagi perempuan agar terpilih masuk ke parlemen, mereka harus melalui tiga rintangan krusial: pertama, mereka perlu menyeleksi dirinya sendiri untuk pencalonan; kedua, mereka perlu diseleksi sebagai kandidat oleh partai; dan ketiga, mereka perlu diseleksi oleh pemilih.

Gambar 1 menunjukkan proses pemilihan anggota parlemen. Sementara itu tahap-tahap yang memperlihatkan pergeseran dari calon pemilih yang memenuhi syarat sebagai kandidat anggota parlemen kelihatannya serupa di banyak sistem politik, berbagai proses aktual terjadi secara dramatis dari satu negara ke negara lain. Khususnya, struktur partai, peraturan partai dan norma-norma partai berdampingan dengan pengaruh sistem sosial dan politik negara pada proses rekrutmen di tahap-tahap yang berbeda.

Menyeleksi Diri Sendiri

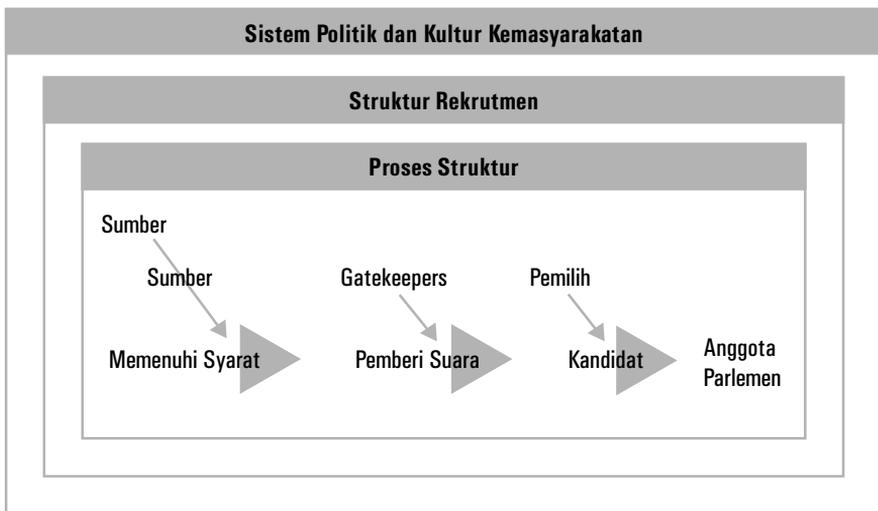
Tahap pertama adalah tahap dari seseorang yang memutuskan bahwa ia ingin mencalonkan diri untuk jabatan politik. Keputusan ini pada umumnya dipengaruhi oleh dua faktor: ambisi pribadi dan kesempatan untuk mencalonkan diri untuk terpilih. Bagi perempuan menyatakan secara terbuka untuk pencalonan diri adalah sulit, tetapi ini adalah langkah yang penting untuk memperoleh representasi politik. Penilaian perempuan atas kesempatannya dan keinginannya untuk mencalonkan diri akan dipengaruhi oleh besarnya kesempatan untuk mencalonkan diri, bagaimana ramahnya lingkungan politik yang akan mendukung pencalonannya, dan taksiran mengenai sumberdaya yang dapat dia manfaatkan untuk membantu kampanyenya jika dia memutuskan untuk mencalonkan diri.

Organisasi atau gerakan perempuan menaruh perhatian pada isu-isu perempuan yang secara substansial mungkin dapat meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang menginginkan jabatan politik.

Salah satu faktor penting yang secara serius dapat membantu meningkatkan jumlah perempuan yang berkaitan dengan pencalonan dirinya adalah tahap di mana suatu negara mempunyai organisasi atau gerakan perempuan yang secara khusus memfokuskan kegiatannya pada isu-isu perempuan. Organisasi-organisasi perempuan memberi perempuan pengalamannya dalam lingkungan

publik, membantu membangun kepercayaan dirinya, dan memberikan dukungan jika seorang perempuan memutuskan untuk mencalonkan diri untuk dipilih. Seorang perempuan yang dapat menarik sumberdaya dari suatu organisasi perempuan untuk membantu mendukung kampanyenya lebih memiliki kemungkinan untuk mencalonkan diri dan lebih mungkin dilihat sebagai kandidat yang aktif oleh aparaturnya.

Gambar 1: Sistem Rekrutmen Legislatif



Gambar ini diadaptasi dari P. Norris "Legislative Recruitment" di dalam L. Leduc, R. Niemi dan P. Norris, red. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, London: Sage. Hal. 196.

Diseleksi oleh Partai

Tahap selanjutnya adalah seleksi oleh partai. Proses nominasi para kandidat ini adalah salah satu peran krusial yang dimainkan oleh partai-partai politik. Prosedur nominasi berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain dan dapat dibedakan oleh sejumlah gambaran yang meliputi, sebagai contoh, luasnya partisipasi dan sentralisasi atau desentralisasi dari proses itu.¹ Pada satu sisi dari spektrum ini adalah proses yang memberikan kesempatan besar bagi rakyat untuk berpartisipasi, seperti pemilihan awal di Amerika Serikat atau di Kanada di mana semua anggota partai melakukan rapat anggota yang diatur oleh partai-partai besar. Pada sisi lain dari spektrum tersebut adalah

sistem di mana pemimpin partai, para pemimpin faksi nasional, atau eksekutif nasional memilih kandidat – seperti pemilihan kandidat-kandidat Partai Demokrasi Liberal (LDP) di Jepang yang sangat kentara berada di bawah kontrol para pemimpin faksi. Bergantung pada prosedur-prosedur yang mana yang digunakan, para pemimpin partai, kelompok pejabat partai yang lebih besar, atau bagian penting dari partai, akan memainkan peran sebagai penjaga pintu (*gatekeepers*).

Boks 2: Dunia Sistem Pemilihan

Dunia sistem pemilihan dapat dibagi menjadi sembilan tipe sistem utama yang dikelompokkan menjadi tiga bagian besar, yaitu sistem Pluralitas-Mayoritas (PM), sistem Semi-Proporsional (Semi PR) dan sistem Representasi Proporsional (RP).

PM	Semi PR	RP
FPTP	Parallel	STV
Inggris, India	Jepang, Rusia	Irlandia, Malta
Hak Pilih Blok	SNTV	MMP
Palestina, Nauru	Yordania, Vanuatu	SP Selandia Baru, Jerman
Hak Pilih Alternatif		SP terdaftar
Australia, Nauru		Afrika Selatan
Dua Putaran		
Perancis, Mali		

A. Sistem Pluralitas – Mayoritas

Keempat tipe sistem pluralitas-mayoritas ini terdiri dari dua sistem pluralitas — *First Past the Post* (FPTP) dan *Block Vote* (BV) — dan dua sistem mayoritas – *Two Round System* (Sistem Dua Putaran atau TRS) dan *Alternative Vote* (AV).

First Past the Post (FPTP) adalah sistem pemilihan yang paling sering digunakan di dunia. Dalam sistem FPTP, diperebutkan distrik anggota tunggal dan pemenangnya adalah kandidat dengan suara terbanyak, tetapi tidak selalu suara mayoritas itu absolut. Negara-negara yang menggunakan sistem ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Kanada dan banyak negara yang dulunya merupakan bagian Kerajaan Inggris.

Block Vote (BV) lebih merupakan penerapan dari FPTP dalam distrik multi anggota daripada distrik anggota tunggal. Pemilih mempunyai hak pilih sebanyak jumlah kursi yang harus diisi, dan kandidat yang terpilih berdasarkan jajak pendapat tertinggi mengisi posisi dengan mengabaikan persentase suara yang mereka raih. Sistem ini digunakan di beberapa negara Asia dan Timur Tengah.

Alternative Vote (AV) memungkinkan pemilih membuat peringkat kandidat sesuai dengan pilihan mereka, dengan memberi tanda “1” untuk kandidat favoritnya, “2”

untuk pilihan keduanya, “3” untuk pilihan ketiganya, dan seterusnya. Jika tidak ada kandidat yang berhasil meraih 50 persen dari pilihan pertama, hak pilih pilihan yang lebih rendah ditransfer sampai munculnya pemenang mayoritas. Sistem ini digunakan di Australia dan beberapa negara Pasifik Selatan lainnya.

Tipe lain dari sistem mayoritas, *Two Round System* (TRS) terjadi dalam dua putaran, umumnya dalam satu atau dua minggu. Putaran pertama dilakukan dengan cara yang sama seperti pemilihan normal FPTP. Jika tidak ada kandidat yang meraih mayoritas absolut dalam putaran pertama, putaran kedua pemberian suara dilakukan antara kandidat-kandidat berdasarkan jajak pendapat tertinggi dari putaran pertama, dan pemenang dari putaran ini dinyatakan terpilih. Sistem ini digunakan di Perancis, Asia Tengah dan belakangan di bekas jajahan Perancis.

B. Sistem Semi-Proporsional

Sistem SP adalah campuran antara sistem PR dan sistem pluralitas-mayoritas. Dua sistem pemilihan semi SP yang digunakan untuk pemilihan legislatif adalah *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), dan sistem paralel (atau campuran).

Dalam pemilihan SNTV, setiap pemilih mempunyai satu suara, tetapi ada beberapa kursi dalam distrik yang diisi, dan para kandidat dengan jumlah suara tertinggi mengisi posisi ini. Sistem ini kini hanya digunakan di Yordania dan Vanuatu. Sistem paralel digunakan baik dalam daftar proporsional maupun distrik pluralitas-mayoritas yang dijalankan bersamaan atau berdampingan (karenanya disebut dengan istilah paralel). Bagian dari parlemen dipilih oleh representasi proporsional, bagian dari beberapa tipe menggunakan metode pluralitas atau mayoritas.

C. Sistem Representasi Proporsional

Alasan di belakang semua sistem Representasi Proporsional adalah untuk secara sadar mengurangi perbedaan antara pembagian partai dari hak pilih nasional dan pembagiannya dari kursi parlemen. Proporsionalitas sering dianggap paling baik kalau diraih dengan memanfaatkan daftar partai, di mana partai-partai politik mengajukan daftar kandidat pada pemilihan tingkat nasional atau regional, dan di mana ada banyak anggota dipilih dari setiap distrik, dengan demikian kemungkinan representasi kelompok-kelompok minoritas menjadi lebih besar. Daftar dapat “terbuka” atau “tertutup”, tergantung apakah pemilih dapat menetapkan kandidat favoritnya dengan daftar partai yang ada (daftar “terbuka”), atau apakah mereka hanya dapat memilih untuk suatu partai tanpa mempengaruhi kandidat partai yang dipilih (daftar “tertutup”).

Sistem *List PR* adalah tipe paling umum dari sistem pemilihan representasi proporsional. Sistem ini paling sering diadakan di distrik-distrik multi-anggota yang besar dan luas yang memaksimalkan proporsionalitas. List PR memerlukan setiap partai untuk menghadirkan suatu daftar kandidat untuk dipilih. Pemilih memilih partai daripada kandidat, dan partai-partai menerima kursi dalam proporsi dari keseluruhan pembagiannya dari hak pilih nasional. Kandidat pemenang berasal dari daftar itu dalam

urutan yang sudah ditentukan. Sistem ini secara luas digunakan di benua Eropa, Amerika Latin dan Afrika Selatan.

Sistem *Mixed-Member Proportional (MMP)*, yang digunakan di Jerman, Selandia Baru, Bolivia, Italia, Meksiko, Venezuela dan Hongaria, berupaya untuk mengkombinasikan atribut-atribut positif baik sistem mayoritas maupun sistem PR. Sebagian parlemen dipilih dengan menggunakan metode pluralitas-mayoritas, biasanya dari distrik anggota tunggal, sementara sisanya dibentuk oleh daftar PR untuk mengkompensasi berbagai ketidaksepadanan yang dihasilkan oleh pemilihan kursi distrik anggota tunggal.

Single Transferable Vote menggunakan distrik multi-anggota, dalam hal ini, pemilih melakukan penjenjangan kandidat pada kartu pemungutan suara dengan cara yang sama dengan AV. Setelah total jumlah suara pilihan pertama dijumlah, hitungan selanjutnya mulai dengan mematok "kuota" suara yang diperlukan untuk pemilihan kandidat tunggal. Setiap kandidat yang dipilih lebih sering daripada kuota itu langsung dipilih. Jika tak seorang pun meraih kuota itu, kandidat dengan jumlah terendah dari pilihan pertama dihapuskan, dengan pilihan keduanya dilakukan pembagian kembali kepada kandidat yang masih tinggal dalam kompetisi tersebut. Pada saat yang sama, kelebihan suara dari kandidat terpilih (yaitu suara di atas kuota) dibagi kembali sesuai dengan pilihan kedua pada kartu pemungutan suara sampai semua kursi untuk konstituante terisi.

Sumber: Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997 *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.

Pertimbangan lainnya adalah untuk membedakan antara sistem-sistem yang berorientasi patronase dengan sistem yang birokratik.² Dalam sistem yang berorientasi birokratik, seleksi kandidat dilakukan secara rinci, eksplisit, sesuai

Di bawah setiap sistem, suatu pertimbangan yang penting bagi partai-partai adalah menghadirkan para kandidat yang akan memaksimalkan suara mereka.

standar dan selanjutnya tidak mempertimbangkan mereka yang berada dalam posisi kekuasaan. Otoritas didasarkan pada prinsip legislatif. Dalam suatu sistem yang didasarkan pada patronase, kemungkinan tidak ada peraturan yang jelas dan bahkan ketika sistem ini dijalankan kemungkinan muncul perbedaan yang menyertainya. Otoritas didasarkan pada kepemimpinan tradisional atau karismatik, dari pada otoritas legal-rasional. Loyalitas terhadap mereka yang berada dalam kekuasaan di partai adalah yang terpenting.

Meskipun berbagai sistem menekankan faktor-faktor yang berbeda dalam memilih para kandidat, namun di bawah setiap sistem, suatu pertimbangan yang penting bagi partai-partai adalah menghadirkan para kandidat yang akan memaksimalkan suara mereka.³ Jika tipe-tipe kandidat yang pasti dilihat sebagai suatu kekurangan, maka *gatekeepers*

akan menghindari pencalonannya. Penelitian yang mengulas kajian-kajian mengenai beberapa negara masing-masing, terungkap bahwa ada seperangkat karakter pemilih partai mencari kandidat yang mungkin dapat diterima oleh semua negara. Karakteristik yang bernilai sangat luas merupakan prestasi tersendiri yang memiliki pemilih dalam organisasi partai dan dalam konstituante.⁴ Kemungkinan manifestasi yang paling kuat dari hal ini adalah mereka yang memangku jabatan lama dinominasikan ulang. Bahkan untuk kandidat baru, sejarah masa silam dari aktivitas dan partisipasi partai, menjadi sesuatu yang penting, meskipun bukan merupakan syarat. Hal-hal yang ada dalam masyarakat seperti profesi seseorang, sedang memangku jabatan publik, atau aktivitas lain adalah juga merupakan keinginan yang tinggi.

Mengingat mereka yang sedang berkuasa dan para pemimpin masyarakat secara tidak proporsional adalah laki-laki, maka kriteria ini dapat merugikan perempuan. Sementara partai-partai yang berbeda akan menggunakan kriteria yang berbeda dan lebih luas, maka tahap di mana *gatekeepers* partai secara aktual memilih kandidat mungkin merupakan tahap yang paling krusial bagi perempuan yang sedang memangku jabatan. Apakah *gatekeepers* partai menganggap perempuan sebagai kandidat yang dikehendaki, yang dapat membantu partai itu memenangkan suara. Hal ini akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk kultur negara maupun sistem pemilihannya, seperti yang akan didiskusikan kemudian.

Prosedur birokratis yang jelas untuk menyeleksi para kandidat dapat memberikan keuntungan yang nyata bagi perempuan.

Norma-norma dan peraturan-peraturan partai akan mempengaruhi cara partai melaksanakan proses nominasi yang sebenarnya. Bagi perempuan, sistem yang mendasarkan pada birokrasi, yang menggabungkan peraturan-peraturan yang menjamin representasi perempuan merupakan suatu kemajuan yang menentukan. Di negara-negara Nordik, partai-partai telah secara eksplisit menjalankan kuota, menjamin 40 persen atau 50 persen dari daftar partai terdiri dari perempuan. Ini telah membawa pengaruh yang besar dan positif bagi wakil-wakil perempuan di negara-negara Nordik.⁵ Bahkan ketika tidak ada peraturan tegas yang menjamin perwakilan, memiliki prosedur birokratis yang jelas mengenai kandidat yang dipilih, dapat menjadi keuntungan yang nyata bagi perempuan. Peraturan yang jelas dan terbuka memberi perempuan kesempatan untuk mengembangkan strategi untuk memajukan peraturan-peraturan itu. Ketika peraturan itu tidak tertulis, maka akan menjadi lebih sulit untuk merencanakan strategi untuk masuk ke dalam lingkaran kekuasaan.

Kasus Norwegia memberikan satu contoh bagaimana mengambil keuntungan dari prosedur yang tegas dan jelas. Norwegia memiliki sistem representasi proporsional daftar tertutup.⁶ Nominasi dimulai dari komite partai di setiap kabupaten yang merekomendasi suatu daftar kandidat untuk daftar partai.⁷ Rekomendasi komite dikirim ke konvensi pencalonan kabupaten, di mana rekomendasi itu harus disetujui, posisi demi posisi. Para anggota partai lokal dalam pertemuan lokal memilih delegasi untuk konvensi pencalonan. Dengan peraturan terbuka ini, bahkan sebelum kuota ditetapkan, adalah mungkin bagi kalangan perempuan mengidentifikasi poin-poin keputusan penting yang beredar yang dapat mereka memobilisir untuk menekan tuntutan mereka.

Mobilisasi ditujukan, pertama pada tahap rekomendasi komite, dan kedua pada tahap konvensi pencalonan. Mereka akan memulai dengan menuntut representasi yang adil dari komite nominasi (pencalonan). Jika komite nominasi partai gagal mempertimbangkan tuntutan mereka secara memuaskan, mereka akan mengorganisir dan mengerahkan anggota partai perempuan lokal untuk hadir pada pertemuan organisasi partai lokal, tempat diadakannya pemilihan delegasi. Dalam melaksanakan ini, mereka dapat menjamin bahwa para delegasi yang akan memilih memastikan wakil perempuan yang dipilih untuk maju pada konvensi negara. Prosedur demikian bisa menjadi perdebatan sengit dan sering kali hanya ancaman mobilisasi yang memadai untuk mendorong komite partai untuk mengakomodasi tuntutan wakil-wakil perempuan dalam rekomendasi pencalonannya, daripada menciptakan kesempatan mengusulkan suaranya melalui keanggotaan partai pada konvensi pencalonan.

Bagaimana Agar Terpilih

Hambatan terakhir untuk menjadi seorang anggota parlemen adalah kenyataan bahwa ia dipilih oleh para pemilih. Bagaimanapun tingginya tingkat hambatan itu hanyalah persoalan perselisihan. Umumnya kajian tentang pemilihan di demokrasi yang sudah mapan memberi kesan bahwa pemilih lebih memilih tanda gambar partai daripada memilih individu kandidat.⁸ Sistem ini memang pas untuk sistem pemilihan yang menggunakan representasi proporsional daftar tertutup. Dalam kasus demikian, ada alasan untuk menganggap pemilih sebagai alat untuk melihat secara serius wakil-wakil perempuan. Tahap krusial sesungguhnya dari proses tersebut dalam kondisi ini sebenarnya adalah bagaimana agar dinominasikan oleh partai.

Kajian tentang pemilihan di demokrasi yang sudah mapan memberi kesan bahwa pemilih lebih memilih tanda gambar partai daripada memilih individu kandidat.

Meskipun hal ini sangat tipikal, namun tidak benar ada dalam semua negara. Ada beberapa negara yang menganggap suara perorangan untuk kandidat adalah penting – anggapan penting ini dapat diperdebatkan dalam bidang ilmu politik. Namun, sebagaimana yang telah ditunjukkan oleh para peneliti, bahkan bila tidak menjadi masalah bagaimana orang-orang yang berhak

Negara-negara di mana kandidat perorangnya dipercaya memiliki banyak pengaruh adalah negara-negara dengan sistem-sistem pemilihan mayoritas dan distrik anggota tunggal.

memilih memberikan penilaian terhadap kandidat perorangan, karena pengurus partai merasa bahwa ini penting, mereka akan terus secara berhati-hati memilih para kandidat dengan suatu pandangan bahwa mereka diyakini akan dapat memperkuat kesempatan partai untuk menang.⁹ Banyak dari negara-negara di mana kandidat perorangnya dipercaya memiliki banyak pengaruh adalah negara-negara dengan sistem-sistem pemilihan mayoritas dan distrik anggota tunggal. Bahkan di negara-negara ini, ada bukti yang dapat dipertimbangkan bahwa kandidat perempuan melakukan hal yang sama dengan kandidat laki-laki ketika menghadapi pemilih secara langsung.¹⁰

Beberapa sistem pemilihan representasi proporsional menggunakan kartu pemungutan suara “daftar terbuka” di mana partai mencalonkan beberapa kandidat, biasanya dalam peraturan pilihan yang mereka sukai, tetapi pemilih mempunyai kemampuan, kalau ia mau, mempengaruhi kandidat yang mana dalam daftar partai yang harus dipilih. Ketika pemilihan suara berlangsung, pemilih pada awalnya memilih daftar calon partai tertentu, tetapi kemudian ia mempunyai pilihan untuk mengubah komposisi daftar itu dengan menurunkan kandidat tertentu, sebagai contoh dengan mengubah namanya, atau mempromosikan kandidat dengan mengajukan nama kandidat untuk suatu posisi lebih tinggi dalam daftar partai (sebagai contoh seorang perempuan mungkin menjadi kandidat kesepuluh pada daftar resmi partai, tetapi pemilih mungkin menggeser kandidat itu ke posisi pertama).¹¹

Dalam kasus demikian, keberadaan perempuan bisa diuntungkan atau dirugikan. Untuk tahap itu, di mana perempuan mengorganisir dan secara aktif mendorong pemogokan tokoh-tokoh laki-laki, tindakan ini dapat menghasilkan kekuatan luar biasa yang ditunjukkan oleh perempuan. Contoh sebenarnya dari kasus ini terjadi di Norwegia. Norwegia tidak mempunyai sistem pemungutan suara daftar terbuka untuk parlemen nasional, tetapi negara ini melakukannya untuk pemilihan lokal pada tingkat kotapraja. Pada awal 1970-an, perempuan mampu mengorganisir kampanye untuk memajukan

perempuan yang ternyata sangat efektif. Pada pemilihan local tahun 1971, keterwakilan perempuan di dewan kota di beberapa kota besar di Norwegia meningkat dari kira-kira 15-20 persen menjadi mayoritas di dewan itu. “Kudeta perempuan” ini menjadi kebanggaan dan keterkejutan luar biasa atas kemampuan perempuan untuk mengambil keuntungan dari struktur pemilihan. Namun, harus dicatat, bahwa ada reaksi dalam pemilihan berikutnya ketika banyak laki-laki, yang merasa bahwa pemogokan oleh kandidat laki-laki hanya karena mereka berkelamin laki-laki adalah tidak adil, keluar untuk menghambat kandidat perempuan. Dalam pemilihan lokal berikut dan dalam setiap pemilihan lokal, jumlah perempuan yang dipilih dalam pemilihan lokal di Norwegia kemungkinan kurang dibandingkan dari perolehan sebelumnya dan tidak ada suara perorangan.¹²

Meskipun ini merupakan suatu hambatan kecil yang dihadapi perempuan ketika mereka mencoba bergerak dari kelompok kandidat yang memenuhi syarat untuk secara aktual menjadi anggota parlemen, maka menjadi jelas bahwa diantara demokrasi-demokrasi yang sudah mapan, ada poin-poin penting untuk meyakinkan perempuan untuk maju dalam pemilihan dan meyakinkan partai untuk memilih perempuan sebagai kandidatnya.

Pengaruh Sistem Pemilihan Pada Representasi Perempuan

Perubahan sistem pemilihan umum suatu negara seringkali menunjukkan suatu tujuan yang jauh lebih realistis daripada secara drastis mengarah ke perubahan pandangan kultur mengenai perempuan.

Para sarjana politik dan kaum perempuan sangat menekankan bahwa pengaruh sistem pemilihan pada representasi perempuan mempunyai beberapa alasan. Pertama, pengaruh sistem pemilihan sangat dramatis. Sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 6 dan Gambar 2, perbedaan dalam representasi perempuan memasuki sistem pemilihan tidak sederhana; melainkan substansial. Adalah kenyataan penting bahwa sistem pemilihan dapat, dan secara teratur, berubah. Dibandingkan dengan status kultur perempuan dalam masyarakat atau tingkat perkembangan negara, peraturan-peraturan pemilihan jauh lebih lunak. Perubahan sistem pemilihan sering menyajikan tujuan yang jauh lebih realistis dari pada secara dramatis mengarah ke perubahan pandangan kultur mengenai perempuan.

Tabel 6 dan Gambar 2 menyajikan data untuk 24 demokrasi yang sudah mapan selama pasca periode Perang Dunia II. Data ini menyingkap bahwa perempuan selalu mempunyai sedikit keuntungan dalam sistem representasi proporsional. Hingga tahun 1970, keuntungan ini sangat kecil: hanya beberapa persen berbeda dalam representasi perempuan dalam negara dengan sistem distrik representasi proporsional atau multi anggota. Namun, pada 1970-an, 1980-an, dan 1990-an, ada peningkatan dramatis dalam representasi perempuan dalam sistem representasi proporsional, sementara hanya mengalami perolehan yang biasa-biasa saja dalam sistem mayoritas.¹³

Sistem-sistem pemilihan yang berbeda mengarah pada hasil-hasil yang berbeda. Melalui perkembangan dunia dalam 1960-an dan 1970-an, kami melihat gelombang apa yang disebut “feminisme gelombang kedua” – perempuan menuntut hak-hak kesetaraan pada seluruh rangkaian isu, di antaranya representasi lebih besar dalam badan-badan politik. Dalam negara dengan sistem representasi proporsional, perempuan mampu menerjemahkan tuntutan-tuntutan ini dalam representasi yang lebih besar. Dalam sistem mayoritas, di pihak lain, tuntutan yang sama dilakukan, tetapi mereka sebagian besar tidak berhasil atau berhasil sekedarnya saja.

Tabel 6: Persentase Anggota Parlemen Perempuan pada 24 Parlemen Nasional 1945-1998

Sistem Mayoritas (SMD) versus Sistem Representasi Proporsional (MMD)

Sistem/Tahun	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1998
SMD	3,05	2,13	2,51	2,23	3,37	8,16	11,64
MMD	2,93	4,73	5,47	5,86	11,89	18,13	23,03

Sistem Mayoritas atau *Single-Member District* (SMD):

Australia, Kanada, Perancis (1960 dan seterusnya), Jepang, Selandia Baru (1945-1990), Inggris, dan Amerika Serikat.

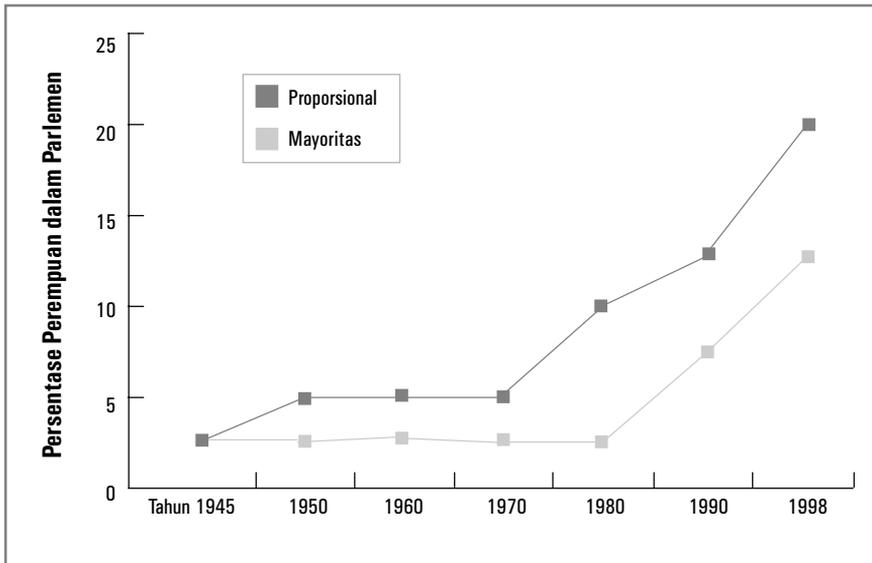
Sistem Representasi Proporsional atau *Multi-Member District* (MMD):

Australia, Denmark, Finlandia, Perancis (1945 dan 1950), Yunani, Iceland, Irlandia, Israel*, Italia, Luksemburg, Belanda, Selandia Baru (hanya 1998), Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Switzerland dan Jerman (Jerman Barat* sebelum tahun 1990).

*Israel belum ada, dan Jerman Barat tidak menyelenggarakan pemilihan pada tahun 1945. Oleh karena itu, negara-negara ini tidak termasuk dalam jumlah tahun 1945. Negara-negara ini dihitung untuk setiap tahun setelah 1945.

** Yunani, Portugal dan Spanyol menjadi demokratik pada tahun 1970-an dan oleh karena itu hanya termasuk dalam kalkulasi tahun 1980, 1990, dan 1998.

Gambar 2: Persentase Perempuan dalam Parlemen Sistem Mayoritas versus Sistem PR.



Keuntungan Sistem Representasi Proporsional

Pertanyaan gambangnya adalah mengapa? Mengapa negara-negara dengan sistem pemilihan representasi proporsional harus menunjukkan kekuatan yang meningkat dalam sistem representasi dan sistem mayoritas menunjukkan suatu pengaruh yang biasa-biasa saja? Ada sejumlah penjelasan mengenai hal ini. Pertama, sistem representasi proporsional secara konsisten mempunyai besaran distrik yang lebih tinggi, yang mengarah pada besaran partai yang lebih besar. Besaran distrik adalah jumlah kursi per distrik; besaran partai adalah jumlah kursi suatu partai yang memang dalam suatu distrik. Besaran partai dan distrik adalah penting, karena hal ini mempengaruhi strategi partai ketika memilih kandidat. Para penjaga pintu partai (*gatekeepers*), yang harus mempertimbangkan para pemilih untuk memilih kandidat, mempunyai sejumlah perhatian dan insentif yang berbeda yang bergantung pada sistem pemilihan.

Ketika besaran distrik adalah satu, seperti di hampir semua sistem mayoritas, partai dapat menang, paling tidak, satu kursi dalam satu distrik. Menurut definisi, partai tidak mempunyai kesempatan untuk menyeimbangkan daftar calon partai. Karena keputusan menominasi dalam distrik anggota tunggal bersifat *zero-sum*, maka kandidat perempuan harus berkompetisi secara

langsung melawan kandidat laki-laki, dan seringkali ketika menominasikan seorang perempuan dari satu partai, harus secara terbuka menolak aspirasi pencalonan laki-laki dari distrik yang sama. Ketika besaran distrik muncul, kesempatan suatu partai untuk memenangkan beberapa kursi dalam distrik juga muncul. Ketika suatu partai berharap untuk memenangkan beberapa kursi, partai lebih menyadari dalam mencoba untuk menyeimbangkan daftar calon mereka. *Gatekeepers* akan membagi tempat kemenangan dalam daftar partai diantara berbagai kepentingan internal partai.

Ada beberapa alasan untuk proses keseimbangan ini.¹⁴ Pertama, *gatekeepers* partai melihat keseimbangan sebagai suatu cara menarik para pemilih. Daripada harus mencari calon tunggal yang dapat menarik banyak pemilih, para *gatekeeper* partai justru berpikir tentang kandidat-kandidat berbeda untuk menarik subsektor pemilih tertentu. Para kandidat yang mempunyai hubungan dengan kelompok-kelompok yang berbeda dan sector-sektor masyarakat yang berbeda pula bisa membantu menarik pemilih untuk partainya. Seorang kandidat perempuan dapat dianggap sebagai keuntungan bagi partainya dengan menarik pemilih, tanpa memperhatikan kepentingan antar partai yang berkuasa, yang diwakili oleh laki-laki, untuk menyingkir, sebagaimana yang akan diperoleh dalam suatu sistem mayoritas.

Sebaliknya, kegagalan memberikan beberapa keseimbangan, seperti hanya mencalonkan laki-laki, mempunyai pengaruh yang tak diinginkan, sehingga

membuat para pemilih menolak ikut pemilihan umum. Alasan kedua untuk keseimbangan adalah bahwa dalam partai itu, keseimbangan daftar partai sering dilihat sebagai suatu kesetaraan. Faksi-faksi yang berbeda dalam partai

Gambar 3: Mengapa Sistem Representasi Proporsional Lebih Baik untuk Perempuan

BESARAN DISTRIK LEBIH TINGGI Sistem PR	PENULARAN Sistem PR
Jumlah kursi lebih besar di setiap distrik (besaran distrik lebih tinggi)	Daftar partai memberi peluang lebih besar untuk mencalonkan perempuan
Partai berharap dapat memenangkan beberapa kursi dalam setiap distrik (besaran partai lebih tinggi)	Kapasitas lebih besar untuk mempromosikan perempuan ketika ditantang oleh partai lain
Partai lebih mungkin untuk menyeimbangkan daftar calon dengan memasukkan perempuan (keseimbangan)	Dan partai tidak dirugikan kalau mencalonkan seorang perempuan sebagai kandidat, daripada di sistem lain yang akan memaksa calon laki-laki diabaikan kalau kandidat perempuan dicalonkan.

akan menyatakan bahwa wakil-wakil mereka seharusnya dipilih untuk menjadikan kandidat yang mempunyai kesempatan untuk menang. Secara khusus, ketika satu cabang perempuan dari partai tersebut sudah didirikan dan aktif melakukan sejumlah kegiatan penting dari partai, perempuan akan menjadi salah satu dari kelompok-kelompok yang menuntut dimasukkan dalam daftar posisi yang dapat menang. Alasan ketiga untuk keseimbangan daftar adalah bahwa membagi kursi dengan aman di antara berbagai faksi dalam partai merupakan suatu cara memelihara perdamaian partai, dan memastikan dukungan berkelanjutan berbagai kelompok dalam partai itu.

Sistem representasi proporsional membantu perempuan, karena proses penuluran (*contagion*) lebih mungkin terjadi dalam sistem ini daripada dalam sistem mayoritas. Penuluran adalah suatu proses di mana partai-partai menjalankan berbagai kebijakan yang diprakarsai oleh partai politik lainnya. Kita mulai menguji apakah partai-partai besar akan lebih cepat bergerak untuk mempromosikan perempuan ketika menghadapi isu-isu ini dengan partai lain dalam sistem representasi proporsional dibandingkan dalam sistem mayoritas. Asumsinya adalah bahwa hal ini harus terjadi karena biaya-biaya untuk merespon akan menjadi lebih rendah dalam sistem representasi proporsional di banding dengan sistem mayoritas dan kemungkinan memperoleh hasil yang lebih besar. Biaya itu akan lebih rendah dalam sistem representasi proporsional, karena partai mempunyai beberapa tempat yang di dalamnya ditemukan ruang untuk mencalonkan seorang perempuan. Dalam sistem mayoritas, partai hanya mempunyai satu kandidat, partai mungkin harus menghindari pencalonan ulang untuk suatu jabatan yang sedang dipegang atau menolak tempat untuk kandidat laki-laki dari suatu faksi internal yang secara tradisional sudah menerima pencalonannya, untuk mencalonkan seorang perempuan. Perolehan itu mungkin lebih besar, karena dalam sistem representasi proporsional, malahan ada sedikit peningkatan perolehan suara, disebabkan oleh tambahan perempuan untuk daftar calon, mengakibatkan partai itu memenangkan lebih banyak kursi.

Untuk mengkaji pertanyaan ini, kami mencari akibat penuluran yang ada di Norwegia dan Kanada. Mencari akibat penuluran dalam pemilihan sebelum Partai Buruh yang dominan menjalankan kuota, kami menemukan bahwa penuluran terjadi dalam distrik lokal di Norwegia. Partai Buruh Norwegia memunculkan sejumlah perempuan dalam posisi yang pasti untuk memenangkan distrik itu di mana mereka menghadapi tantangan serius dari sayap kiri Sosialis, partai pertama yang menjalankan kuota di Norwegia. Ketika

kami menguji akibat serupa di Kanada – yaitu apakah Partai Liberal lebih mungkin untuk mencalonkan perempuan dalam distrik itu, di mana Partai Demokratik Baru telah mencalonkan perempuan, kami tidak menemukan bukti akibat penularan tersebut. Dengan kata lain, akibat penularan terjadi dalam suatu sistem pemilihan mayoritas.¹⁵

Secara lebih umum, ada catatan berharga bahwa kuota gender sebagai kebijakan yang jelas telah mempunyai akibat penularan di Norwegia. Pada tahun 1977, hanya ada dua partai dengan kurang dari empat persen kursi di parlemen yang mendapat kuota. Pada pemilihan tahun 1997, lima dari tujuh partai yang terwakili dalam parlemen, dengan kira-kira 75 persen dari kursi yang dikombinasi, secara resmi telah menjalankan kuota gender.¹⁶

Mengapa Beberapa Sistem Representasi Proporsional Lebih Baik Daripada Sistem Lain

Sementara sistem representasi proporsional telah menjadi superior bagi perempuan, tidak semua sistem representasi proporsional secara setara disukai. Ada sejumlah hal tertentu yang dapat membantu atau menghalangi representasi perempuan dalam payung besar sistem representasi proporsional. Ada tiga isu

Tiga faktor yang memudahkan representasi proporsional:

khusus yang pantas disebutkan: besaran distrik, awal pemilihan, dan pilihan antara bentuk-bentuk “daftar terbuka” dan “daftar tertutup” dari representasi proporsional.

Sebagaimana telah dijelaskan, kekuatan yang menggerakkan perempuan melakukan sesuatu yang lebih baik dalam sistem representasi proporsional adalah, proses keseimbangan daftar calon yang berlangsung ketika partai tersebut menyusun daftar pemilihannya dalam setiap distrik pemilihan. Apa yang penting di sini adalah jika perempuan ingin memenangkan kursi parlemen, maka partai-partai harus memenangkan beberapa kursi sehingga mereka masuk ke dalam daftar partai pada saat memilih anggota parlemen. Sebelumnya, besaran partai didefinisikan sebagai jumlah kursi partai yang menang dalam suatu distrik pemilihan. Dalam rancangan peraturan pemilihan, perempuan akan dibantu oleh, baik dengan besaran distrik yang tinggi maupun dengan pemilihan awal, karena pengaruhnya yang rata-rata pada besaran partai. Tidak mengherankan, secara umum ada korelasi yang sangat positif antara besaran distrik rata-rata

BESARAN DISTRIK YANG LEBIH TINGGI (*higher district magnitude*): Partai-partai mempunyai kesempatan berkompetisi untuk memenangkan beberapa kursi, menyebabkan mereka ambil lebih banyak calon dari daftar partai, di mana perempuan biasanya terdaftar di urutan lebih rendah.

**BESARAN PERSENTASE
PUNGUTAN SUARA YANG
DIPERLUKAN** (*high electoral*

thresholds): Menghindari penciptaan partai-partai kecil yang sering hanya memasukkan satu atau dua wakil, dan biasanya laki-laki.

dan besaran partai rata-rata. Karena jumlah kursi per distrik meningkat, partai-partai akan melanjutkan daftarnya (yaitu memenangkan banyak kursi) dan banyak partai akan mempunyai delegasi multi-anggota. Keduanya harus meningkatkan wakil-wakil perempuan. Dalam kasus yang terbatas, dan salah satunya adalah yang mungkin sangat menguntungkan perempuan, adalah jika seluruh

negeri cukup menjadi satu distrik pemilihan saja. Ada pertimbangan-pertimbangan lain yang mungkin menyebabkan usulan ini tidak menarik. Di berbagai negara, sering dianggap penting untuk menjamin representasi regional, dalam hal ini beberapa bentuk kasus geografis mengenai distrik mungkin lebih disukai.

Ini adalah sistem serupa yang digunakan di Belanda, yang mempunyai tingkat representasi perempuan sangat tinggi (36 persen) dan Israel, yang mempunyai tingkat representasi perempuan yang rendah (dibawah 15 persen). Akibat indikasi yang ditunjukkan di Israel dan Belanda ini, sistem pemilihan tidak dapat menjamin tingkat representasi yang tinggi. Satu pelajaran yang dapat dipetik dari kejadian Israel adalah pemilihan awal yang tinggi, dalam

DAFTAR PARTAI TERTUTUP: Partai menentukan peringkat untuk permintaan kandidat dan selanjutnya tokoh-tokoh perempuan tidak dapat dicoret atau diturunkan.

hal ini persentase minimum suara yang harus dimiliki sebuah partai sebelum dianggap berhak untuk memenangkan kursi, adalah penting untuk membantu memberikan kesempatan bagi perempuan. Di Israel, tingkat dukungan diperlukan untuk memenangkan kursi yang secara ekstrem rendah; yang baru-baru ini meningkat hingga 1,5

persen, yang selanjutnya kembali menjadi cukup rendah. Tingkat yang rendah telah mendorong terciptanya banyak partai-partai kecil, yang sering hanya bisa memasukkan satu atau dua wakilnya. Membanjirnya jumlah partai, cenderung dipimpin oleh laki-laki, dan para pemimpin partai tersebut sudah pasti mengambil beberapa tempat pertama dalam daftar calon mereka. Perempuan pada awalnya cenderung menunjukkan suatu daftar yang jauh lebih sedikit pada saat perhatian partai mengarah kepada keseimbangan daftar calon. Mengingat partai hanya memilih satu atau dua wakil, dan banyak kandidatnya adalah perempuan berada dalam posisi lebih rendah (*mid-list*), maka perempuan tidak akan memenangkan satu tempatpun untuk wakil mereka.

Ketika merancang sistem pemilihan, sebetulnya ada satu “pertukaran” (*trade-off*) antara mewakili para pemilih yang memilih partai-partai kecil dan meningkatkan representasi deskriptif parlemen dengan memiliki lebih banyak perempuan yang berasal dari partai-partai yang lebih besar. Untuk menguji hipotesa ini, data dari Kosta Rika dan Swedia dievaluasi. Kedua negara ini menggunakan pemilihan awal. Simulasi menunjukkan bahwa pemilihan awal secara tepat memprediksikan pengaruh meningkatnya wakil perempuan. Perempuan mungkin tampak diuntungkan atas usulan untuk menegakkan seluruh negara sebagai satu distrik pemilihan, tetapi hal itu akan menjadi tambahan strategi yang penting untuk memastikan bahwa pemilihan awal termasuk dalam usulan ini.

Karakteristik lain yang membedakan sistem representasi proporsional satu sama lain adalah apakah mereka menggunakan daftar partai tertutup, di mana partai itu menentukan tingkat penawaran kandidat, atau daftar partai terbuka, di mana pemilih mampu mempengaruhi kandidat partai terpilih melalui pemungutan suara perorangan. Belum ada riset empiris mengenai apakah bentuk-bentuk struktur sistem pemilihan yang berbeda ini membantu atau menghalangi perempuan dalam memperoleh akses ke parlemen.

Pertanyaan penting yang muncul adalah apakah lebih mudah meyakinkan pemilih untuk secara aktif memilih kandidat perempuan, atau lebih mudah meyakinkan *gatekeepers* partai yang melibatkan lebih banyak perempuan pada daftar partai dalam posisi utama, baik secara jujur, maupun yang lebih penting lagi, secara strategis bijaksana. Tidak akan begitu mengherankan, bila jawaban yang ada secara aktual bervariasi dari satu negara ke negara lain. Meskipun demikian, adalah mungkin untuk membuat beberapa usulan. Sementara ada suatu godaan untuk merekomendasikan daftar partai terbuka, karena ini akan memungkinkan pemilih perempuan untuk memilih perempuan, daftar tertutup mungkin menjadi lebih unggul bagi perempuan.

Pertama, pengalaman dari penggunaan daftar terbuka dalam pemilihan lokal di Norwegia selama 25 tahun terakhir telah jelas merugikan perempuan. Di setiap pemilihan lokal, setelah tahun 1971, hanya ada beberapa perempuan yang terpilih lewat sistem ini. Seseorang harus menyadari bahwa sementara pemungutan suara lewat daftar partai terbuka memberikan kesempatan bagi pemilih untuk meningkatkan perempuan, ini dengan mudah dapat menciptakan lebih banyak kesempatan bagi pemilih lain untuk menjatuhkan perempuan. Di Norwegia, pengaruh negatifnya ternyata lebih banyak daripada pengaruh positifnya. Penting untuk dicatat seandainya pengaruh ini muncul

di Norwegia, sebagai negara yang mempunyai pandangan yang sangat progresif mengenai peran perempuan. Adalah mungkin di negara-negara dengan pandangan-pandangannya yang lebih tradisional atau bahkan dalam distrik tertentu di suatu negara, pemilih dengan pandangan-pandangan tradisional mengenai peran utama perempuan akan menggunakan caranya sendiri untuk menentang atau menurunkan nama-nama perempuan dalam daftar partai. Dengan demikian, secara strategis keberatan pertama dari penggunaan sistem ini adalah kemungkinan merugikan perempuan.

Keberatan kedua terhadap daftar terbuka adalah membiarkan partai-partai tidak bertanggung jawab pada hasil akhir. Hasil akhir selanjutnya terletak di tangan ribuan pemilih perorangan yang membuat keputusan-keputusan perorangan. Jika keputusan perorangan mengatakan bahwa perempuan dituntut mundur dan keluar dari parlemen, maka partai-partai tersebut tidak bertanggung jawab, karena partai-partai ini tidak dapat mengontrol bagaimana para pendukungnya memilih. Namun, dengan daftar partai tertutup, jelas bahwa tanggung jawab partai untuk memastikan bahwa ada keseimbangan dalam delegasi partai. Jika perempuan tampil secara buruk dalam kondisi seperti ini, maka hal ini tidak dapat dijelaskan sebagai tanggung jawab pemilih. Dengan menggunakan daftar tertutup, partai mempunyai kesempatan untuk menyusun komposisi delegasi lengkap daripada memiliki hasil akhir berdasarkan sejumlah keputusan perorangan. Di bawah kondisi-kondisi ini, partai-partai dapat bertanggung jawab atas wakil perempuan. Jika perwakilan tidak berhasil untuk berkembang, perempuan dapat mencari partai-partai yang lebih bersedia membicarakan tuntutan-tuntutan mereka mengenai perwakilan mereka.

Pelajaran Untuk Mengembangkan Representasi Perempuan

Sejumlah pelajaran untuk meningkatkan representasi dapat digambarkan berdasarkan diskusi di atas mengenai proses rekrutmen legislatif dan pengaruh sistem pemilihan.

1. Perempuan harus mengorganisir diri mereka di dalam dan di luar partai-partai politik. Melakukan pengorganisasian dalam kelompok-kelompok kepentingan di dalam dan di luar partai-partai politik memberikan pengalaman yang berharga bagi perempuan serta memberikan kepada mereka suatu dasar kekuasaan yang dibangun jika

mereka menginginkan suatu jabatan. Kelompok-kelompok politik dan kelompok-kelompok profesional seperti dokter perempuan atau asosiasi ahli hukum perempuan, dapat memainkan peran penting sebagai dasar rekrutmen untuk kandidat perempuan. Melakukan pengorganisasian juga meningkatkan visibilitas dan legitimasi. Di samping itu, dalam partai politik di mana perempuan biasanya melakukan sejumlah pertimbangan mengenai kerja partai yang utama, adalah penting untuk dikelola ke dalam rapat anggota-anggota partai politik perempuan yang dapat untuk melobi bagi perbaikan representasi.

2. **Perempuan harus mendesak partai agar mengeluarkan peraturan-peraturan yang jelas dalam penyeleksian kandidat.** Adalah lebih memungkinkan bahwa perempuan akan diuntungkan jika partai-partai mempunyai prosedur birokratis yang jelas dalam penyeleksian kandidat daripada suatu sistem yang didasarkan pada loyalitas dalam kekuasaan. Ketika aturan permainan jelas, ada kemungkinan bagi perempuan untuk mengembangkan berbagai strategi untuk memperbaiki representasi mereka. Ketika proses itu didominasi oleh patron, maka aturan main dapat menjadi tidak jelas dan keputusan-keputusan sering dibuat oleh sejumlah kalangan terbatas, yang hampir pasti dikuasai laki-laki.
3. **Sistem representasi proporsional lebih baik daripada sistem mayoritas dalam peningkatan representasi perempuan.** Dari sepuluh negara ranking tertinggi ditinjau dari sudut representasi perempuan, semuanya memanfaatkan sistem pemilihan representasi proporsional. Sistem mayoritas distrik anggota tunggal secara konsisten terbukti menjadi sistem yang mungkin paling buruk bagi perempuan.
4. **Beberapa sistem representasi proporsional bersifat lebih baik.** Sistem-sistem yang menjamin tingginya besaran partai melalui suatu kombinasi besaran distrik yang tinggi dan pemilihan awal diharapkan menjadi keuntungan bagi perempuan. Sebagai contoh, Irlandia yang menggunakan bentuk representasi proporsional dengan distrik pemilihan (35 anggota) kecil mempunyai tingkat representasi perempuan lebih rendah dibandingkan sistem mayoritas di negara-negara seperti Kanada, Australia dan Inggris. Sistem yang optimal bagi perempuan adalah mungkin pada saat seluruh negara merupakan satu distrik. Namun, usulan semacam ini tidak selalu menjadi suatu pilihan yang tepat, dan sering menjadi alasan yang baik untuk membagi negara ke dalam beberapa distrik pemilihan berdasarkan letak geografis. Sistem

yang memanfaatkan dua tingkat perwakilan, mengkombinasikan daftar nasional dengan konstituante regional atau lokal, sering terbukti sangat efektif dalam memaksimalkan representasi perempuan. Swedia, Denmark, Jerman dan Selandia Baru adalah contoh dari sistem seperti itu, dan berada di antara sepuluh negara terbaik di dunia ketika masuk ke tahap representasi perempuan dalam parlemen.

5. **Perempuan harus mengingat semua variabel dan alternatif yang berkenaan dengan rancangan sistem pemilihan.** Bahkan ketika ada persetujuan mengenai suatu sistem yang didasarkan pada distrik geografis, biasanya ada cara-cara yang berbeda dalam menjalankan usulan demikian. Hal ini menarik dalam meningkatkan representasi perempuan yang tidak harus sama dengan alternatif-alternatif yang lain. Penelitian yang ada mengesankan bahwa banyak kursi dalam parlemen nasional adalah lebih baik bagi perempuan, karena hal ini akan meningkatkan besaran partai. Ketika memutuskan berapa banyak distrik geografis harus dibentuk, kalau jumlah distrik yang akan dibentuk dibatasi akan lebih baik bagi perempuan, karena ini juga akan meningkatkan besaran partai. Di samping itu, perempuan harus waspada ketika jumlah kursi di setiap distrik pemungutan suara ditentukan. Sering proses ini mengakibatkan distrik pedesaan sangat terwakili dan distrik perkotaan kurang terwakili. Adalah pasti bahwa dalam distrik perkotaan, di mana peran non-tradisional bagi perempuan lebih umum dan ada banyak sumber untuk perempuan berpartisipasi dalam politik, maka perempuan cenderung lebih sering dipilih. Kajian yang dilakukan di beberapa negara telah memperlihatkan bahwa perempuan cenderung memenangkan banyak kursi di wilayah perkotaan dari pada mereka mekalukannya di wilayah pedesaan. Kelompok perempuan harus bersikap hati-hati ketika jumlah kursi per distrik ditentukan, bahwa distribusi kursi harus sedekat mungkin dengan prinsip "satu orang /satu suara".
6. **Walaupun sistem representasi proporsional lebih baik untuk jangka panjang, hasil langsung tidak bisa dijamin.** Meskipun perubahan dalam sistem pemilihan lebih mungkin memberikan representasi yang lebih besar, dan untuk jangka panjang memang sudah pasti bahwa perubahan-perubahan sistem pemilihan akan membantu perempuan memperbaiki tingkat representasinya, namun tetap saja tidak ada jaminan akan terjadinya pengaruh segera. Sementara sistem representasi proporsional

rata-rata mempunyai proporsi lebih tinggi daripada sistem mayoritas, ini tidak selalu benar untuk setiap kasus. Selanjutnya, para peneliti menemukan bahwa sistem representasi proporsional rata-rata tidak membantu perempuan di negara-negara berkembang. Variabel sistem pemilihan di negara-negara berkembang yang tidak berpengaruh merupakan contoh penting dari gambaran yang lebih umum. Sementara lembaga-lembaga atau peraturan-peraturan tertentu mungkin menguntungkan satu kelompok atau lainnya, suatu pengaruh hanya akan muncul jika kelompok itu diorganisir cukup baik untuk mendapatkan keuntungan dari situasi tersebut. Jika tidak, susunan kelembagaan tidak mempunyai pengaruh pada hasilnya. Kegagalan representasi proporsional untuk membantu perempuan di negara-negara kurang maju adalah contoh yang bagus untuk hal ini, dan ia juga terlihat sebagai perbedaan yang relatif kecil antara sistem proporsional dan sistem mayoritas untuk periode tahun 1945-1970. Jika kelompok-kelompok yang mau mendorong peningkatan representasi perempuan tidak secara efektif terorganisir, maka sistem pemilihan hanya mempunyai pengaruh terbatas.

7. **Upaya mengubah sistem pemilihan hanyalah merupakan satu bagian dari banyak strategi yang lebih komprehensif untuk meningkatkan representasi perempuan.** Perempuan perlu menjadi juru bicara yang aktif dan efektif dalam partai-partai mereka dan dalam masyarakat secara keseluruhan untuk mampu mendapatkan keuntungan dari kemajuan kelembagaan yang menyediakan struktur pemilihan tertentu.

Catatan

- 1 Gallagher, Michael. 1988. "Conclusions". Dalam Michael Gallagher dan Michael Mars, red. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- 2 Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment". Dalam Larry LeDuc, Richard Niemi dan Pippa Norris, red. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- 3 Jelasnya hal ini bukan satu-satunya persoalan dan bahkan terkadang bukan persoalan yang utama. Perhatian terhadap kesatuan partai atau pertikaian faksi antar partai mungkin dari waktu ke waktu memenangkan keinginan untuk memaksimalkan suara, tetapi dalam waktu yang panjang, partai-partai dalam demokrasi dipaksa untuk menaruh perhatian mengenai memenangkan suara. Jika tidak, mereka menanggung resiko hilang dari panggung politik.
- 4 Gallagher 1988. Hal. 248.
- 5 Sementara kuota seringkali dipuji dan bertanggungjawab terhadap negara-negara Nordik, pada umumnya memiliki pemimpin-pemimpin tingkat dunia bahkan sebelum peraturan-peraturan tersebut diberlakukan. Hubungan sebab akibat, mungkin berasal dari seorang pemimpin dunia untuk melaksanakan peraturan-peraturan ketimbang peraturan-peraturan tersebut menyebabkan seseorang menjadi pemimpin dunia.
- 6 Sistem representasi proporsional (PR) adalah sistem yang secara sadar berusaha untuk mengurangi perbedaan antara pembagian partai terhadap suara nasional dan pembagiannya terhadap kursi parlemen. Contoh, jika suatu partai memenangkan 40 persen suara, maka partai itu harus memenangkan kira-kira 40 persen kursi. Daftar tertutup adalah suatu bentuk daftar proporsional di mana para pemilih dibatasi untuk memungut suara hanya untuk satu partai, dan tidak dapat menyatakan pilihan untuk banyak kandidat dalam daftar partai.
- 7 Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavia Political Studies*. Vol. 1. Hal. 121-166; Valen, Henry. 1988. "Norway: Decentralization and Group Representation". Dalam Gallagher dan Marsh, red.
- 8 Leduc, Niemi, dan Norris. 1996.
- 9 Bochel, John dan David Denver, 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science*. Vol. 13, No. 1. Hal. 45-69.
- 10 Darcy, R. dan Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men". *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41, hal. 112; Welch, Susan dan Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly*. Vol. 39. Hal. 138-152.
- 11 Kursi dialokasikan ke dalam cara-cara berikut. Semua kartu suara pertama kali dihitung untuk menentukan berapa banyak kursi akan diterima setiap partai. Berdasarkan pada perhitungan kertas suara, setiap partai dialokasikan satu jumlah slot tertentu, sebagai contoh, Partai Buruh memenangkan 20 kursi untuk dewan sipil. Untuk menentukan 20 kandidat yang akan mengisi kursi-kursi itu, setiap kertas suara Partai Buruh diuji dengan kandidat perorangan yang dihitung berdasarkan di mana mereka muncul pada kertas suara dari yang memilih untuk Partai Buruh.
- 12 Hellevik, Ottar dan Tjor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon" (Pemilih dan Representasi Perempuan), di dalam Nina Raaum, red. *Kjønn og Politikk* (Gender dan Politik). Oslo: Tano Press
- 13 Ada riset yang cukup meyakinkan yang menggarisbawahi keuntungan struktural sistem pemilihan representasi proporsional dalam memajukan representasi perempuan. Sampai bulan Februari 2002, dari sepuluh negara yang menempati urutan teratas dalam hal representasi perempuan — Swedia, Norwegia, Finlandia, Denmark, Islandia, Belanda, Jerman, Selandia Baru, Argentina dan Mozambik — semua memanfaatkan berbagai bentuk

representasi proporsional. Beberapa keadaan tersendiri dari negara-negara di mana sistem pemilihannya telah mengalami perubahan juga telah menekankan superioritas struktural yang rupanya terjadi di bawah sistem representasi proporsional.

14 Valen, 1988.

15 Matland, Richard E. dan Donley T Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member and Multi Member Districts". *Journal of Politics*. Vol. 58, No. 3, hal. 707-733.

16 Kutipan-kutipan diuraikan secara rinci dalam Bab 4.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Anderson, Kristi. 1975. "Working Women and Political Participation, 1952-1972", *American Journal of Political Science*. No. 1. Hal. 439-453.

Barkan, Joel. 1995. "Election in Agrarian Societies". *Journal of Democracy*. No. 6. Hal. 106-116.

Bochel, John dan David Denver. 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science*. Vol. 13, No. 1. Hal. 45-69.

Darcy, R. dan Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men", *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41. Hal. 1-12.

Darcy, R., Susan Welch dan Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. Edisi kedua. Lincoln: Nebraska University Press.

Fowler, Linda dan Robert D. McClure. 1989. *Political Ambition: Who Decides to Run For Congress*. New Haven: Yale University Press.

Gallagher, Michael dan Michael Mars, red. 1998. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

Hellevik, Ottar dan Tor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon" (Pemilih dan Representasi Perempuan) dalam Nina Raaum, red. *Kjønn og Politikk* (Gender dan Politik). Oslo: Tano Press.

Inter-Parliamentary Union. 1995. *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*. Geneva: IPU.

Leduc, Larry, Richard Niemi dan Pippa Norris. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.

Matland, Richard E. 1995. "How The Electoral System has Helped Women Close the Representation Gap in Norway". Dalam Lauri Karvonen dan Per Selle, red. *Closing the Gap: Women in Nordic Politics*. London: Dartmouth Press.

Matland, Richard E. 1998a. "Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23, No. 1. Hal. 109-125.

Matland, Richard E. 1998b. "The Two Faces of Representation." Makalah disampaikan pada lokakarya Konsorsium Eropa untuk Penelitian Politik di Warwick, Inggris, Maret 23-28, 1998.

Matland, Richard E. dan Donley T. Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts". *Journal of Politics*. Vol. 58, No. 3. Hal. 707-733.

- Matland, Richard E. dan Donley T. Studlar. 1998. "The Electoral Opportunity Structure for Women in the Canadian Provinces: A Comparison to U.S. State Legislatures". *Political Research Quarterly*. Vol. 51, No. 1. Hal. 117-140.
- Matland, Richard E. dan Michelle A. Taylor. 1997. "Electoral System Effect on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica". *Comparative Political Studies*. Vol. 30, No. 2. Hal. 186-210.
- Norris, Pippa. 1985. "Women's Legislative Participation in Western Europe." *Western European Politics*. Vol. 8. Hal. 90-101.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Rule, Wilma. 1981. "Why Women Don't Run: The Critical Factors in Women's Legislative Recruitment". *Western Political Quarterly*. Vol. 34. Hal. 60-77.
- Rule, Wilma. 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors, and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies". *Western Political Quarterly*. Vol. 40. Hal. 477-498.
- Togeb, Lise. 1994. "Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Labor Force". *Comparative Political Studies*. Vol. 27. Hal. 211-240.
- Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway", *Scandinavian Political Studies*. Vol. 1, No. 1. Hal. 121 – 166.
- Welch, Susan. 1977. "Women as Political Animals? A Test of Some Explanation for Male-Female Political Participation Differences". *American Journal of Political Science*. Vol. 21. Hal. 711-730.
- Welch, Susan dan Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly*. Vol. 39. Hal. 138-152.

Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia¹

FRANCISIA SSE SEDA

TIDAK ADA RINTANGAN HUKUM FORMAL YANG MENGHALANGI PEREMPUAN untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan di Indonesia, namun jumlah perempuan yang memegang jabatan-jabatan terpilih masih tetap rendah. Selama 56 tahun terakhir semenjak kemerdekaan negeri ini, perempuan Indonesia telah menghadapi sejumlah hambatan dalam lingkungan publik dan pribadi, dimana secara politik, hukum, sosial, budaya dan ekonomi mereka sering dikecewakan. Ketidakberuntungan ini tertanam secara terstruktur dalam masyarakat Indonesia.

Dalam hubungannya dengan kehidupan publik, ada sejumlah faktor yang tidak menguntungkan perempuan Indonesia yang masuk ke dunia politik. Sebagai contoh, persepsi yang sedang berlaku tentang dikotomi antara lingkungan publik dan pribadi telah mempersulit perempuan Indonesia untuk terlibat secara aktif dalam kehidupan politik negeri mereka. Faktor berikutnya adalah sifat dari sistem pemilihan, dan bagaimana partai-partai politik memajukan dan mempromosikan perempuan sebagai kandidat dalam pemilihan.

Studi kasus ini akan mengkaji sistem pemilihan dan dinamika partai politik yang mempengaruhi representasi perempuan di Indonesia. Partai-partai politik secara efektif merupakan penjaga pintu bagi jabatan pilihan – bagaimana dan dimana perempuan ditempatkan dalam daftar calon partai mempunyai pengaruh penting terhadap jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Studi kasus ini juga akan memberikan saran-saran untuk meningkatkan rekrutmen legislatif para perempuan dalam pemilihan di Indonesia.

Konteks Nasional

Perempuan diberi hak untuk memilih dan bersaing dalam pemilihan pada tahun 1945. Namun, secara historis, tingkat representasi politik perempuan di Indonesia tetap rendah. Pada periode legislatif antara tahun 1950 dan 1955, perempuan merupakan 3,8 persen dari seluruh anggota parlemen, dan 6,3 persen antara tahun 1955 dan 1960. Selama 30 tahun berikutnya, representasi perempuan tertinggi sebesar 13 persen dicapai pada periode legislatif tahun 1987 sampai 1992.² Di parlemen, dan institusi-institusi politik lainnya di tingkat lokal, provinsi dan nasional, representasi perempuan Indonesia masih saja rendah.

Ada kecenderungan penurunan dalam representasi perempuan di parlemen di Indonesia: dari 12,5 persen pada tahun 1992, ke 9,0 persen pada pemilihan anggota parlemen tahun 1999.

Selama periode legislatif dari tahun 1992 sampai 1997, perempuan memperoleh 12,5 persen kursi. Jumlah ini menurun ke 10,8 persen pada periode legislatif 1997-1998. Kecenderungan penurunan dalam jumlah perempuan tersebut berlanjut terus, dimana pada periode legislatif 1999-2004, hanya 9,0 persen dari seluruh jumlah anggota terpilih parlemen nasional (DPR) yang perempuan.³ Meski sudah menjadi kenyataan bahwa pada saat ini Indonesia memiliki seorang perempuan yang menjadi presiden, ada beberapa pemegang jabatan partai yang terdiri dari perempuan, dan di jajaran pegawai negeri dan di badan yudikatif, ada beberapa perempuan yang menempati posisi tinggi pengambilan keputusan.⁴

Pada pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1999, kira-kira 57 persen dari seluruh pemilih Indonesia adalah perempuan, walaupun saat ini tidak ada data lengkap tersedia tentang jumlah pemilih perempuan yang sebenarnya.⁵ Kurangnya data yang tersedia tentang isu khusus ini menunjukkan bagaimana publik politik Indonesia termasuk pemerintah memandang relevansi dan signifikansinya.

Rendahnya representasi perempuan di Indonesia mengundang pertanyaan-pertanyaan penting berkenaan dengan tantangan-tantangan dan hambatan-hambatan yang menghalangi perempuan berpartisipasi dalam kehidupan publik.

Tantangan Kunci

Pada tahun 1999, 48 partai politik bersaing dalam pemilihan umum dan 21 di antaranya memenangkan kursi di parlemen. Pemilihan tersebut diadakan menggunakan representasi proporsional daftar tertutup. Meskipun pemilihan perempuan ke parlemen di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti patriarki, lingkungan yang tidak bersahabat dan komitmen keluarga, faktor yang penting adalah sifat dasar dari partai-partai politik, basis politik perempuan, bagaimana mereka disosialisasikan dalam partai-partai politik, dan prosedur-prosedur pemilihan.

Partai-partai politik memainkan peran penting dalam mempengaruhi jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Saat ini partai-partai politik belum menunjukkan komitmen yang kuat mengenai kesempatan yang setara bagi perempuan agar direkrut sebagai fungsionaris partai dan anggota parlemen.

Partai-partai politik memainkan peran penting dalam mempengaruhi jumlah perempuan yang terpilih masuk ke parlemen. Saat ini, dalam organisasi-organisasi mereka sendiri, partai-partai politik belum menunjukkan komitmen yang kuat dan rumusan-rumusan kebijakan mengenai kesempatan yang setara bagi anggota perempuan agar terpilih sebagai “fungsionaris” partai dan anggota parlemen. Cara partai-partai politik menyusun daftar calon mereka untuk jabatan pilihan, berapa banyak perempuan dimasukkan dalam daftar-daftar itu, dan apakah perempuan ditempatkan pada posisi-posisi yang “dapat dipilih” sejauh ini mengindikasikan kurangnya perhatian dan komitmen bagi

representasi perempuan. Dalam beberapa hal, tindakan-tindakan diskriminatif dilakukan oleh fungsionaris partai politik terhadap anggota perempuan mereka sendiri dalam menyeleksi para calon mereka untuk parlemen daerah dan nasional.⁶

Juga tidak ada strategi terpadu untuk menarik lebih banyak perempuan ke dalam partai politik. Perempuan tidak terdorong, dan ada kekosongan program untuk mensosialisasikan dan melatih anggota partai wanita untuk menjadi kader partai yang memenuhi syarat dan berkemampuan tinggi. Pengaturan kegiatan organisasi oleh partai-partai politik menunjukkan tiadanya usaha mempelajari kebutuhan dan kepentingan perempuan. Sering ditemukan adanya pertentangan jadwal antara event-event dan rapat-rapat partai politik dengan para anggota perempuan mereka sendiri yang harus bertanggungjawab untuk urusan rumah tangga mereka sendiri. Ada kekurangan dari rumusan kebijakan dan program-program resmi oleh partai-partai politik yang menyoroti dan menekankan pentingnya kebutuhan, kepentingan dan isu-isu perempuan dalam partai-partai itu sendiri, di parlemen dan dalam kehidupan publik.

Beberapa Solusi

Mengingat rendahnya representasi perempuan, dan kesulitan dalam membuat terobosan-terobosan ke dalam sistem, banyak perempuan mengajukan tuntutan bagi peningkatan partisipasi dan keterwakilan mereka di parlemen. Partai-partai politik saat ini sedang menghadapi tantangan karena mereka adalah “penjaga pintu” yang penting ke jabatan-jabatan yang dipilih seperti parlemen. Beberapa orang telah menuntut bahwa seharusnya terdapat kuota untuk menjamin representasi perempuan di badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁷ Dalam konteks ini, perlu ditekankan bahwa mayoritas partai politik tidak setuju dengan sistem kuota dan kebijakan-kebijakan tindakan afirmatif untuk kaum perempuan. Sebuah penelitian menunjukkan, 75 persen dari seluruh partai politik yang ada menentang digunakannya kuota dan tindakan afirmatif.⁸

Sehubungan dengan partai-partai politik dan pemilihan, beberapa strategi berbeda untuk mempromosikan partisipasi perempuan di Indonesia dapat dipertimbangkan:

- Selama pemilihan, keterwakilan perempuan akan meningkat hanya jika ada perubahan dalam struktur dan kerja internal partai-partai politik. Ini memerlukan suatu proses yang lebih demokratis, pantas dan transparan yang memungkinkan anggota perempuan menjadi fungsionaris partai mereka. Yang juga penting adalah bagaimana partai-partai politik menyusun daftar calon mereka untuk jabatan-jabatan yang dipilih, dan di mana perempuan ditempatkan dalam daftar tersebut, sangat mempengaruhi representasi dan pemilihan perempuan.
- Satu cara meningkatkan kontribusi perempuan dalam kehidupan politik adalah melalui penerapan kebijakan-kebijakan tindakan afirmatif. Ini bisa diterapkan melalui Undang-Undang Partai Politik yang mendemokratisasikan struktur internal dari partai-partai politik, dan yang misalnya, mengharuskan fungsionaris partai memilih minimal 30 persen calon perempuan untuk semua tingkatan. Undang-undang seperti ini juga bisa menjamin agar cara partai-partai politik merekrut fungsionaris mereka pada setiap tingkatan harus secara jelas dinyatakan dalam peraturan partai-partai politik. Selanjutnya, kriteria untuk perekrutan para kandidat sebagai fungsionaris partai politik haruslah bisa diukur dan transparan.

Aturan-aturan dan prosedur yang jelas, transparan, dan adil gender untuk perekrutan para kandidat dalam partai-partai politik bisa membantu perempuan yang maju dalam pemilihan untuk jabatan politis.

Secara alternatif, kebijakan tindakan afirmatif juga bisa diterapkan melalui sebuah Undang-Undang Pemilihan Umum, yang terdiri dari:

- Salah satu kriteria yang akan dipertimbangkan dalam menyeleksi para kandidat haruslah berupa prinsip kesetaraan gender yang harus bisa diukur dan transparan. Rekrutmen dan penyeleksian para kandidat pemilihan harus mencakup minimal 30 persen perempuan.
- Penerapan metode silang-menyilang (dengan cara menetapkan alternatif satu laki-laki untuk satu perempuan) dalam penyusunan daftar partai politik dapat dipertimbangkan.
- Persyaratan dan mekanisme untuk pemilihan para kandidat dalam partai-partai politik harus dinyatakan dengan jelas dalam peraturan. Memperbolehkan orang-orang yang bukan anggota partai menjadi calon

anggota legislatif dalam pemilihan umum bisa menjadi semacam insentif bagi perempuan untuk maju sebagai calon.⁹

- Undang-Undang Pemilihan Umum No. 3, 1999, menyatakan bahwa ada dana publik untuk pemilihan di Indonesia. Tapi undang-undang yang sama tidak menyatakan alokasi dana secara khusus dan rinci tentang dana publik tersebut. Telah disarankan agar alokasi dana publik dapat dikaitkan pada jumlah perempuan yang diajukan dalam pemilihan, sebagaimana yang terjadi di Perancis. Dukungan terhadap usulan ini diantara partai-partai politik sangat terbatas, karena dianggap akan menjadi semacam intervensi dalam kerja internal partai.

Bersama dengan usulan diatas, adalah penting untuk mencatat beberapa strategi positif yang telah digunakan oleh perempuan Indonesia:

Pertama, meliputi pembentukan jaringan lintas partai politik yang dibuat oleh para anggota perempuan dari partai-partai politik (Kaukus Politik Perempuan Indonesia atau KPPI) dan para anggota parlemen perempuan (Kaukus Perempuan Parlemen) Jaringan ini masih dalam tahap embrio karena kedua kaukus tersebut baru dibentuk belum lama berselang. Saat ini mereka mengarahkan upaya-upaya mereka untuk meningkatkan representasi perempuan dalam sistem politik Indonesia.

Kedua, ada peningkatan kesadaran dan komitmen di kalangan beberapa organisasi perempuan yang secara resmi terikat pada partai-partai politik untuk meningkatkan jumlah anggota perempuan. Hal ini sedang diusulkan melalui penggunaan mekanisme tindakan afirmatif, suatu langkah yang secara formal dicantumkan dalam agenda kongres beberapa partai politik.

Ketiga, sudah terdapat upaya-upaya untuk menerapkan tindakan afirmatif oleh beberapa partai politik, seperti PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan), yang memiliki satu kebijakan formal untuk memasukkan satu perempuan dalam setiap lima laki-laki dalam memilih fungsionaris partai di cabang-cabang daerah. Namun, partai ini menghadapi kesulitan menerapkan kebijakan ini karena tidak ada mekanisme pengawasan dalam struktur internal partai. Satu contoh yang lebih positif adalah usaha PDI-P memilih anggota perempuan untuk menggantikan anggota yang, karena berbagai faktor, tidak mampu menyelesaikan masa jabatan penuh mereka sebagai anggota parlemen. Saat ini, ada empat anggota parlemen perempuan yang telah dipilih melalui strategi ini.¹⁰

Beberapa partai politik telah menerapkan tindakan afirmatif bagi perempuan ketika merekrut kandidat untuk pemilihan, tapi karena tidak ada mekanisme bagi penerapannya kebijakan ini tidak selalu diterapkan.

Keempat, perempuan Indonesia dari ornop yang prihatin dengan representasi politik perempuan telah melakukan beberapa upaya untuk memperkuat para kandidat perempuan. Upaya-upaya ini meliputi: menyelenggarakan diskusi publik tentang pentingnya peningkatan representasi perempuan di lembaga perwakilan, menyelenggarakan diskusi dan sarasehan untuk media di kota-kota dimana diskusi publik diadakan, wawancara dan *talk show* di stasiun-stasiun radio dan televisi setempat, mengadakan sarasehan dan diskusi dengan kaukus perempuan baik dari partai-partai politik maupun parlemen nasional, memperjuangkan gagasan tentang pentingnya peningkatan representasi politik perempuan melalui penggunaan mekanisme tindakan afirmatif dan pembaruan terhadap undang-undang pemilihan, dan menyelenggarakan kampanye kesadaran publik dengan menyebarkan publikasi-publikasi dan artikel-artikel yang berhubungan dengan gagasan peningkatan keterwakilan perempuan dalam sistem politik.

Kesimpulan

Kurangnya data empiris yang tersedia mengenai isu representasi politik perempuan di Indonesia adalah satu dari tantangan-tantangan besar dalam memajukan penelitian tentang persoalan ini. Sekalipun demikian, penyusunan beberapa data berbeda dan wawancara informal dengan para anggota parlemen perempuan dan partai-partai politik menunjukkan kerugian struktural yang dihadapi perempuan Indonesia dalam representasi politik. Faktor-faktor kultural, sosial, hukum dan ekonomi semuanya bersifat mempengaruhi. Dan lagi, struktur politik yang berlaku saat ini sangat mempengaruhi pemilihan perempuan untuk menjadi anggota parlemen.

Studi kasus ini telah menelaah berbagai persoalan struktural yang dihadapi kaum perempuan dalam upaya mereka masuk ke partai politik, dan dalam menjalankan hak-hak politik mereka. Strategi-strategi yang diusulkan di sini menyarankan perubahan dalam struktur politik Indonesia, khususnya mengenai partai-partai politik dan prosedur pemilihan, adalah penting. Sistem partai yang lebih terlembagakan, struktur organisasi dengan peraturan-

peraturan yang jelas dan transparan, ideologi partai yang lebih progresif, dan aktivisme yang senantiasa meningkat tentang isu-isu gender dalam partai-partai politik dapat secara positif mempengaruhi representasi perempuan di parlemen.¹¹ Meningkatnya jumlah perempuan bisa membawa perubahan dalam program-program dan rumusan kebijakan dari partai-partai politik kearah perhatian dan keterlibatan yang lebih aktif dalam isu-isu, kebutuhan dan kepentingan perempuan.

Catatan

- 1 Penulis menghargai dukungan dan bantuan yang diberikan oleh Nuri Soeseno, Ayu Soegoro dan Dwi Rahayu dari CETRO dalam menyediakan data, informasi dan sumberdaya.
- 2 CETRO. 2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif, 1999-2001" (Ringkasan Eksekutif). Jakarta, 8 Maret. Hal. 3 (tidak diterbitkan).
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid. Hal 2.
- 6 Informasi diterima dari wawancara informal dengan para anggota perempuan partai-partai politik dan anggota parlemen nasional.
- 7 International IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan. 1999. *Reformation and Democracy For Us Too: Politics for Women and Women for Politics*. Jakarta: International IDEA dan YJP. Hal. 14.
- 8 Yayasan API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Jakarta: Yayasan API; CETRO. 2002. Hal. 13.
- 9 CETRO. 2002. Hal. 19.
- 10 Ibid. Hal. 15.
- 11 Ibid. Hal.14.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

CETRO (Centre for Electoral Reform). 2002. "Data dan Fakta Keterwakilan Perempuan Indonesia di Partai Politik dan Lembaga Legislatif. 1999-2001." (Ringkasan Eksekutif). Jakarta: CETRO, Divisi Perempuan dan Pemilu. 8 Maret (tidak diterbitkan).

International IDEA dan Yayasan Jurnal Perempuan. 1999. *Reformation and Democracy For Us Too: Politics for Women and Women for Politics*. Jakarta: International IDEA dan YJP.

Komisi Pemilihan Umum. 2000. *Buku Evaluasi Pelanggaran dan Kecurangan Pemilihan Umum Tahun 1999*. Jakarta. Februari.

Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia bekerjasama dengan Lembaga Demokrasi Nasional untuk Urusan Internasional (*National Democratic Institute for International Affairs*). 2001. *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum: Bagaimana Meningkatkan Keterwakilan Perempuan Dalam Politik*. Jakarta. 21 Juni.

Yayasan API. 1999. *Almanak Parpol Indonesia*. Jakarta: Yayasan API.

Kredo Tentang Perbedaan: Perempuan di Parlemen di Norwegia

HEGE SKJEIE

KETIKA STASIUN TELEVISI NORWEGIA MENAYANGKAN ACARA DEBAT PARLEMENTER atau laporan tentang rapat krisis kabinet, potongan tradisional berambut cepak dengan busana abu-abu sama sekali tidak diharapkan muncul di layar kaca. Selama lebih dari satu dasawarsa, perempuan telah mengambil bagian dengan jumlah yang hampir sebanding dengan laki-laki dalam merumuskan keputusan-keputusan kabinet. Di parlemen, proporsi anggota parlemen perempuan juga mengalami peningkatan dari kurang 10 persen pada awal 1970-an menjadi sekitar 40 persen pada pertengahan 1990-an. Dalam kepemimpinan organisasi sebagian besar partai-partai politik Norwegia, hanya ada sedikit perbedaan partisipasi perempuan dan laki-laki, bahkan kebanyakan partai politik berpengaruh memilih perempuan sebagai pemimpin partai pada dasawarsa yang terakhir. Dunia turut gembira melihat keberhasilan yang telah dicapai perempuan-perempuan Skandinavia dalam menamatkan akses ke posisi puncak kepemimpinan politik. Kini berbagai penyesuaian atas kebijakan kuota Nordik yang selama ini dijalankan tampil secara internasional, dan kebijakan kuota telah menjadi salah satu cara yang paling diperdebatkan untuk menjamin kehadiran perempuan dalam kehidupan politik.

Kebijakan Norwegia mengenai partisipasi politik perempuan bertumpu pada credo politik yang terbagi luas. Inti credo ini dapat diringkaskan sebagai berikut: gender merupakan suatu kategori politik utama yang perlu sepenuhnya diwakili; dan kepentingan politik serta orientasi perempuan tidak dapat, dan seharusnya tidak, dipandang semata-mata sepadan dengan kepentingan politik dan orientasi laki-laki.

Jalan untuk mendekati representasi yang setara di Norwegia tidaklah mulus. Sesungguhnya, selama lebih dari 25 tahun, periode peningkatan representasi perempuan diikuti pula oleh masa-masa kemandekan atau bahkan kemunduran. Dua contoh yang sangat gamblang mungkin dapat menggambarkan persoalan itu. Pada tahun 1993, perhatian dunia internasional tertuju pada Norwegia ketika negara itu menyelenggarakan pemilihan parlementer, di mana tiga perempuan pemimpin partai berhadapan satu sama lain dalam persaingan untuk pemerintahan alternatif. Namun empat tahun kemudian, seluruh calon perdana menteri adalah laki-laki. Tokoh penting Partai Buruh dan perdana menteri selama hampir sepuluh tahun Gro Harlem Brundtland, mengundurkan diri dan dua orang perempuan pemimpin partai lainnya memilih untuk tidak maju dalam pemilihan itu. Pada masa-masa pemilihan parlemen, representasi perempuan secara keseluruhan merosot dari 39 persen menjadi 36 persen. Ini terutama disebabkan oleh kemenangan partai sayap kanan, Partai Kemajuan (*Progress Party*), satu-satunya partai politik Norwegia yang tidak menyatakan secara tegas kebijakan pembagian posisi kepemimpinan internal di kalangan perempuan dan laki-laki.

Kebijakan Bersama

Kebijakan Norwegia mengenai partisipasi politik perempuan bertumpu pada credo politik yang terbagi luas. Inti credo ini dapat diringkaskan sebagai berikut: gender merupakan kategori politik utama yang perlu sepenuhnya diwakili; dan kepentingan politik serta orientasi perempuan tidak dapat, dan seharusnya tidak dipandang semata-mata sepadan dengan kepentingan politik dan orientasi laki-laki. Pemikiran ini tercermin dalam Program Aksi Beijing tahun 1995.

Partisipasi setara perempuan dalam pengambilan keputusan bukanlah sekedar tuntutan pada keadilan atau demokrasi yang sederhana tetapi dapat pula

dipandang sebagai kondisi yang diperlukan bagi kepentingan perempuan yang patut dipertimbangkan. Pencapaian tujuan partisipasi yang setara antara perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan akan memberi keseimbangan yang lebih tepat mencerminkan komposisi masyarakat dan diperlukan untuk memperkuat dan memajukan fungsi demokrasi yang sejati.

Di Norwegia, logika ini berjalan dengan baik dalam lingkaran kepemimpinan partai sejak awal 1970-an. Diwujudkan melalui pertumbuhan gerakan feminis baru, argumen-argumen tentang kepentingan kelompok yang didasarkan atas kebajikan bersama, daripada keadilan individual, yang sedemikian penting dalam melegitimasi representasi baru.

Berbeda dengan kecenderungan dominan di banyak negara lain, gerakan feminis Norwegia untuk berintegrasi ke dalam struktur politik yang ada merupakan strategi pemberdayaan perempuan yang dapat terus berjalan. Sebenarnya, gerakan perempuan telah bekerja aktif bersama dengan perempuan dalam partai-partai politik yang berbeda untuk meningkatkan akses perempuan dalam rangka membangun institusi-institusi pengambilan keputusan. Lewat argumentasi yang hati-hati, kampanye terkoordinasi, dan memanfaatkan persaingan partai secara lihai, gagasan feminis tentang kepentingan-kepentingan berstruktur gender pada akhirnya dapat mempengaruhi sikap elite politik.

Kesenjangan Gender – Sebuah Survei

Semenjak pertengahan 1980-an, beberapa kajian menunjukkan adanya konsensus yang luar biasa di kalangan kepemimpinan politik Norwegia berkenaan dengan kredo tentang perbedaan khusus ini. Ketika ditanya apakah mereka percaya gender membuat perbedaan dalam politik – dengan kata lain, apakah laki-laki dan perempuan anggota partai mempunyai kepentingan atau sudut pandang berbeda, atau apakah dimasukkannya politik perempuan mengakibatkan perubahan sudut pandang partai – survei yang dilakukan di kalangan politisi lokal, elite organisasi, anggota-anggota parlemen dan menteri kabinet, menghasilkan tingkat konfirmasi yang tinggi.

Ketika ditanya apakah mereka percaya gender membuat perbedaan dalam politik – dengan kata lain, apakah laki-laki dan perempuan anggota partai mempunyai kepentingan atau sudut pandang berbeda, atau apakah dimasukkannya politik perempuan mengakibatkan perubahan sudut pandang partai – survei yang dilakukan di kalangan politisi lokal, elite organisasi, anggota-anggota parlemen dan menteri kabinet, menghasilkan tingkat konfirmasi yang tinggi.

Kita akan memeriksa salah satu kajian dengan agak lebih terinci; rangkaian wawancara dengan anggota-anggota parlemen Norwegia yang lengkap dibuat sebagai bagian dari proyek penelitian mengenai dimasukkannya perempuan ke dalam politik elite selama kurun waktu 1988 sampai 1992. Dari total 155 anggota parlemen, 146 anggota ikut mengambil bagian dalam wawancara. Saat menyatakan tujuan wawancara untuk mengevaluasi apakah “dampak perempuan dalam politik partai,” ada kemungkinan jelas sebagian besar di antara mereka akan menjawab “ya”. Namun, persoalan dalam perubahan sudut pandang partai juga ikut ditanya dalam survei tetapi dengan tujuan yang dinyatakan secara berbeda. Dalam rangkaian wawancara ini, gabungan 86 persen (83 persen laki-laki dan 93 persen perempuan) menegaskan bahwa perubahan sudut pandang partai akibat partisipasi perempuan memang terjadi. Dalam survei sebelumnya di kalangan utusan konvensi nasional partai-partai politik dan kepemimpinan puncak organisasi partai, 74 persen laki-laki dan 86 persen perempuan menunjukkan adanya perubahan-perubahan.

Pertama, anggota-anggota parlemen ditanya apakah mereka percaya bahwa anggota partai yang perempuan dan laki-laki mempunyai kepentingan atau sudut pandang politik yang berbeda. Pertanyaan dibuat lebih terbuka dan perinciannya semata-mata mengandalkan pada persepsi responden sendiri. Jawaban-jawaban diberikan melalui rujukan pada wilayah-wilayah yang agak luas, mencakup sembilan kategori yang berbeda. Menurut anggota-anggota parlemen yang diwawancarai, sebagian besar kepentingan perempuan adalah kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan, perlindungan lingkungan, kebijakan kesetaraan, kebijakan perlucutan senjata dan kebijakan pendidikan. Sementara kepentingan laki-laki adalah kebijakan-kebijakan ekonomi dan industri, isu-isu energi, transportasi, keamanan nasional dan urusan luar negeri. Kategori-kategori ini hampir tidak mengejutkan: sebagian besar paralel dengan gambaran empiris adanya “kesenjangan gender” (*gender gap*) dalam sikap politik yang diungkap melalui sejumlah survei selama dasawarsa yang silam dan mencerminkan persoalan seperti yang telah dibahas buku pedoman ini.

Kepentingan yang Berbeda

Namun, ada satu perbedaan penting antara jawaban dalam wawancara-wawancara ini dengan survei sebelumnya. Survei kesenjangan gender menggambarkan tingkat perbedaan sikap yang minimal. Struktur kepentingan gender yang tergambar dalam rangkaian wawancara parlementer, di pihak lain, adalah hal yang pasti: tidak ada laporan kepentingan perempuan dan laki-laki yang tumpang tindih. Dalam kaitan ini, wawancara mengutarakan penstereotipan gender secara jelas – penstereotipan yang mengungkapkan bagaimana mayoritas elite politik Norwegia, laki-laki maupun perempuan, telah menginternalisasikan konseptualisasi bidang perhatian politik laki-laki dan perempuan.

Menurut survei, dipastikan tidak ada laporan kepentingan perempuan dan laki-laki yang tumpang tindih. Dalam kaitan ini, wawancara mengutarakan penstereotipan gender secara jelas – penstereotipan yang mengungkapkan bagaimana mayoritas elite politik Norwegia, laki-laki maupun perempuan, telah menginternalisasikan konseptualisasi bidang perhatian politik laki-laki dan perempuan.

Wilayah-wilayah perhatian yang disebutkan secara jelas tetap terlalu luas untuk membiarkan penafsiran tentang cara-cara politik yang berbeda dari perempuan anggota parlemen dan laki-laki yang dipakai di wilayah-wilayah ini atau berbagai tujuan mereka. Kepentingan khusus perempuan dalam kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan dapat mencakup seluruh bidang penafsiran yang berbeda, dipandang dari segi pilihan kebijakan. Demikian pula halnya dengan kebijakan-kebijakan ekonomi yang terutama sekali diminati politisi laki-laki, mempunyai tujuan dan cara yang berbeda berdasarkan kehendak partai politik. Wawancara juga menanyakan apakah anggota-anggota parlemen mengetahui bahwa dengan dimasukkannya politik perempuan telah memberi sumbangan yang berarti dalam perubahan sudut pandang partai dan, pada gilirannya, terhadap agenda-agenda partai. Jawaban yang diberikan masih memuat rujukan-rujukan umum seperti perlucutan senjata, perlindungan lingkungan dan kebijakan-kebijakan sosial dan kesejahteraan. Tetapi, sebagai tambahan, rangkaian isu politik kini semakin dapat ditentukan terutama berkaitan dengan politik perwakilan, politik pasar tenaga kerja, politik tubuh dan politik perlindungan.

Politik Perlindungan

Sejauh isu politik terakhir yang telah ditelaah, bidang yang terpenting adalah perkembangan politik perlindungan yang bertahap, yang khusus ditujukan pada tanggung jawab negara untuk memberi kesempatan perempuan menggabungkan kewajiban keibuan (*motherhood*) dengan hak kemerdekaan ekonomi. Termasuk di dalam politik yang demikian adalah peningkatan secara publik pembiayaan pelayanan perawatan anak-anak, perluasan pembayaran upah cuti orang tua, pilihan waktu kerja yang lebih lentur lewat penganggaran kerja/waktu, memperbaiki hak-hak pensiun bagi pelayanan kerja yang tidak diupah dan memberikan manfaat kepada anak-anak dari keluarga yang tidak menggunakan pelayanan perawatan anak-anak. Peraturan baru yang paling orisinal barangkali adalah menjamin hak-hak ayah berbagi periode cuti orang tua. Semenjak pertengahan 1980-an, rangkaian rekomendasi, rencana dan implementasi bantuan untuk isu-isu itu sudah disetujui parlemen, sekalipun tidak perlu dengan konsensus penuh.

Wawancara dengan anggota parlemen Norwegia menunjukkan juga bahwa perempuan pada spektrum politik kiri agaknya lebih menyukai peraturan-peraturan yang terpusat pada sumber-sumber kemerdekaan ekonomi perempuan untuk berperan serta dalam pasar tenaga kerja – seperti perbaikan pelayanan perawatan anak-anak atau pilihan anggaran yang menggunakan waktu tertentu. Perempuan partai-partai tengah dan konservatif lebih cenderung mengajukan kebijakan-kebijakan yang bertujuan peningkatan nilai dan prestise perawatan kerja yang dilakukan perempuan di rumah. Dan ketika dihadapkan untuk memilih, aturan-aturan yang berbeda cenderung berubah menjadi prioritas yang berlainan.

Wilayah kebijakan di mana pengaruh perempuan paling kelihatan adalah dalam perkembangan politik perlindungan yang bertahap – yang ditujukan pada tanggungjawab negara untuk memberikan kesempatan kepada perempuan menggabungkan kewajiban keibuan dengan hak-hak untuk kemerdekaan ekonomi.

Pertanyaan penegasan pilihan-pilihan apakah seharusnya peningkatan pemberian dana negara disalurkan sebagai subsidi pada pusat-pusat perawatan anak atau transfer tunai kepada keluarga, prioritas perempuan anggota parlemen hanya berbeda secara marjinal dengan kolega laki-laki dalam partai

mereka; perbedaan pokok yang mencerminkan prioritas partai kiri atau partai kanan. Karena itu, dalam pertanyaan wawancara yang hipotesis, sebagian besar pilihan akhir ditunjukkan dengan mengikuti ideologi pokok partai, yang kemudian tercermin secara khusus sebagai proses prioritas khusus partai yang sebenarnya. Namun tidak diragukan lagi bahwa politik perlindungan kini telah menduduki daftar prioritas utama sebagian besar partai politik. Pada musim gugur tahun 1997, mereka berada dalam persoalan menentukan ketika mayoritas anggota parlemen mencoba memutuskan anggaran negara 1998. Partai buruh menolak usulan pembaharuan pokok yang diajukan kabinet tengah baru: diperkenalkannya sistem transfer tunai selektif kepada keluarga secara menyeluruh.

Aliansi Strategis dan Keunggulan Politik Partai

Pada dasarnya, situasi di mana pilihan harus dibuat dapat dicari, dihindari atau dibentuk kembali. Dalam setiap upaya mempengaruhi batasan pilihan dan mempertajam preferensi yang lazim, koordinasi di antara perempuan anggota parlemen sangatlah penting. Dalam wawancara dengan anggota-anggota parlemen Norwegia, survei mempunyai kesempatan untuk menanyakan apakah perempuan anggota parlemen telah bekerja sama dengan perempuan lain secara khusus untuk mempengaruhi keputusan tentang isu-isu tertentu – pertanyaan dibedakan antara koordinasi antarpolitical dan lintas-partai. Dari total 54 perempuan, sekitar duapertiga menjawab bahwa mereka telah berperan serta dalam kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi semacam itu selama karir parlementer mereka. Sekitar jumlah perempuan yang sama telah ikut ambil bagian dalam aliansi-aliansi lintas-partai maupun antar-partai. Upaya-upaya koordinasi ini mencakup bidang yang paling utama dari agenda politik perempuan, kecuali isu politik perlindungan yang hampir tidak menunjukkan adanya aliansi lintas-partai. Untuk isu-isu itu, aliansi terutama berada pada basis khusus-partai.

Usaha untuk mengidentifikasi aliansi yang belakangan ini khususnya pada tingkat parlementer, survei juga menguji sejauh mana isu-isu yang sama disebutkan oleh sekelompok anggota parlemen perempuan. Hasilnya menunjukkan bahwa hanya ada tiga isu di mana jawaban memasukkan setidaknya satu perempuan dari setidaknya tiga partai yang melintas blok parlementer. Di dalam setiap dua partai utama parlementer – keduanya

mempunyai delegasi perempuan yang sebanding – hanya satu isu yang dikenali oleh lebih dari 25 persen perempuan sebagai basis bagi aliansi khusus partai.

Sekalipun beberapa lobi antar-partai diadakan, loyalitas partai tetap merupakan faktor yang menentukan dalam mempengaruhi langkah-langkah strategis anggota parlemen perempuan.

Menarik untuk dicatat bahwa aliansi tersebut jarang menghasilkan situasi di mana perempuan memiliki suara oposisi terhadap blok partai mereka. Kendati sekitar duapertiga perempuan anggota parlemen melaporkan bahwa mereka telah berperan serta dalam aliansi lintas-partai, hanya sepuluh yang melaporkan bahwa mereka telah membuat satu atau lebih suara oposisi dalam parlemen. Dengan kata lain, sekalipun beberapa lobi tertentu antar-partai tetap merupakan faktor yang menentukan dalam mempengaruhi langkah-langkah strategis perempuan anggota parlemen. Dalam wawancara, seorang anggota parlemen menjelaskan bahwa:

“Saya harus mempertimbangkan suara oposisi dengan sangat hati-hati. Saya tidak dapat melakukannya terlalu sering, hanya sekali-kali saja. Sebelum saya mengambil langkah yang demikian, saya memeriksa program partai terlebih dahulu. Jika pandangan saya sejalan dengan program partai, saya akan memperdebatkan hak saya untuk berbeda pendapat dalam parlemen. Saya memang berbeda pendapat dengan kelompok parlementer tetapi tidak dengan partai.”

Dari keterangan ini jelaslah parlemen tampaknya tidak menjadi sebuah institusi penting untuk aliansi isu-isu khusus. Namun demikian ada keinginan yang lebih besar untuk terlibat dalam koordinasi lintas-partai di kalangan anggota parlemen perempuan dewasa ini ketimbang di kalangan anggota-anggota parlemen pada dasawarsa sebelumnya. Ketika ditanya tentang kerjasama itu, jumlah utusan yang agak sedikit pada masa-masa awal mengindikasikan bahwa hal tersebut tidak pernah terjadi dan tidak pernah diusahakan.

Dewasa ini, kerja sama harus betul-betul dilakukan, tetapi isu loyalitas partai yang bersaing – di mana “partai” dipertahankan sebagai identifikasi pokok politik – tetap merupakan masalah. Aliansi yang berhasil adalah pada tahap-tahap awal pengambilan keputusan yang berhasil membawa posisi yang diambil oleh setiap partai politik. Jika hal ini tidak terjadi, upaya-upaya

cenderung ditinggalkan daripada mengikuti solusi akhir suara oposisi dalam parlemen. Karena itu, aliansi yang harus ditempuh adalah berusaha membangun konsensus partai.

Kesimpulan

Dalam politik Norwegia terdapat perbedaan mandat yang secara pasti mengikat politisi perempuan. Mandat ini telah digunakan oleh perempuan sendiri untuk masuk ke dalam institusi kekuasaan dan diakui oleh kepemimpinan partai, laki-laki maupun perempuan, sebagai mandat ini tidak menjelaskan dengan tepat nilai-nilai atau prioritas apa yang menjadi basis bagi transformasi kebijakan-kebijakan publik. Mandat itu juga tidak mempunyai garis besar bagaimana transformasi itu dapat dimulai. Itu sekedar alat pemasukan yang berpengaruh, tetapi juga mengaburkan perbedaan di kalangan perempuan pemerintahan. Argumen tentang perbedaan tidak cukup menyoroti dampak identifikasi politik yang utama.

Perempuan masuk ke dunia politik melalui struktur partai yang ada, dan partai-partai politik bersikukuh memperluas kemampuan mereka dengan menghadirkan muatan kebijakan-kebijakan mereka berkenaan dengan alternatif yang bersaing. Laiknya politik, kebiasaan lama tentang tawar-menawar juga tercakup dalam agenda-agenda yang baru. Dalam proses ini tidak ada perbedaan gender yang kategoris.

Namun demikian, anggota parlemen perempuan Norwegia, secara relatif bisa dikatakan memiliki catatan yang mengesankan untuk mampu mempengaruhi perubahan agenda politik dan juga pengambilan keputusan. Dampak demikian dimungkinkan akibat beragam upaya yang telah dilakukan selama kurun waktu yang panjang oleh sekelompok besar rakyat. Dalam kaitan ini, proses perubahan akan terjadi melalui pembelajaran aturan-aturan dan menggunakannya. Untuk menggambarkan hal ini, berikut adalah beberapa ciri utama pengaruh anggota parlemen perempuan di Norwegia :

1. Koordinasi dan jaringan yang rapat dengan organisasi-organisasi perempuan;
2. Membentuk aliansi antar dan lintas-partai baik dalam partai-partai politik mereka maupun melintasi partai-partai mereka disekitar tema-tema khusus perempuan;

3. Mempelajari aturan main dalam partai maupun parlemen, dan dengan demikian dapat meraih legitimasi dan kredibilitas untuk mereka sendiri melalui tindakan mereka;
4. Memanfaatkan aturan-aturan persaingan partai-bentuk dasar dari demokrasi-dan memakainya untuk kepentingan mereka melobi dengan memasukkan isu-isu penting pemilihan perempuan dalam agenda dan karena itu memberi platform kebijakan alternatif bagi partai serta para pemilih; dan,
5. Berperan serta dalam komisi-komisi yang berbeda dan juga memfasilitasi proses jaringan lintas-partai.

Proses dalam upaya membuat dampak tidaklah berjalan mulus dan juga tidak mudah. Lebih jauh, politik memasukkan ke dalam dirinya kode etik yang terkadang menyebabkan pergeseran pilihan dan aliansi yang tidak stabil. Namun, tetap penting untuk mencari kesepahaman bersama, yaitu cara terbaik untuk meraih dampak, melalui pengalaman anggota parlemen perempuan dari berbagai belahan dunia yang berbeda. Dengan melacak praktik-praktik ini tidak hanya memungkinkan kepedulian bagaimana dampak dibuat, tetapi juga bagaimana memperbaiki teknik-teknik yang ada agar kinerja politik perempuan saat ini dan di masa depan semakin meningkat.

BAB 4

BAB 4

Menggunakan Kuota untuk Meningkatkan Representasi Politik Perempuan

DRUDE DAHLERUP

KARENA LAMBANNYA PENINGKATAN JUMLAH PEREMPUAN yang aktif dalam politik, maka perempuan dimana-mana berusaha menemukan cara-cara yang lebih efisien untuk meningkatkan representasi mereka. Kuota menyajikan satu mekanisme demikian. Pengenalan sistem kuota bagi perempuan menggambarkan lompatan kualitatif ke suatu kebijakan mengenai cara dan tujuan yang pasti. Karena efisiensinya yang relatif, besar harapan akan terjadinya peningkatan yang dramatis dari representasi perempuan dengan menggunakan sistem ini. Pada saat yang sama, kuota memunculkan berbagai pertanyaan serius dan, dalam beberapa kasus, perlawanan yang kuat. Apa argumen-argumen yang mendukung dan menentang penggunaan kuota? Apa cara terbaik untuk mengimplementasikan kuota? Pelajaran-pelajaran apa yang dapat dipetik dari negara-negara yang berpengalaman dengan sistem kuota? Dalam diskusi berikut, kami berharap dapat membuka beberapa cakrawala tentang mekanisme yang sering diperdebatkan ini untuk meningkatkan representasi perempuan.

Apa Itu Kuota?

Ide inti di balik sistem kuota adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak sekedar sedikit tanda dalam kehidupan politik.

Kuota bagi perempuan meminta mereka harus merupakan suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu suatu daftar kandidat, majelis parlemen, suatu komite, atau suatu pemerintahan. Sistem kuota menempatkan beban rekrutmen tidak pada perempuan secara individu, tetapi pada pengontrolan proses rekrutmen. Ide inti di balik sistem ini adalah merekrut perempuan untuk masuk dalam posisi politik dan memastikan bahwa perempuan tidak terisolir dalam kehidupan politik. Gagasan sebelumnya mengenai kepemilikan kursi cadangan hanya untuk seorang atau untuk beberapa perempuan, memperlihatkan sesuatu yang samar-samar dan mencakup semua kategori “perempuan”, yang sebetulnya sudah tidak memadai lagi. Dewasa ini, sistem kuota bertujuan untuk memastikan bahwa perempuan, paling tidak, merupakan satu “minoritas kritis” (*critical minority*) yang terdiri dari 30 atau 40 persen.

Sebetulnya sudah tidak memadai lagi. Dewasa ini, sistem kuota bertujuan untuk memastikan bahwa perempuan, paling tidak, merupakan satu “minoritas kritis” (*critical minority*) yang terdiri dari 30 atau 40 persen. Kuota mungkin diterapkan sebagai tindakan temporer, artinya, diterapkan sampai hambatan-hambatan terhadap masuknya perempuan dalam politik dapat disingkirkan.

Kebanyakan kuota bertujuan untuk meningkatkan representasi perempuan, karena masalah yang biasanya muncul adalah kurang terwakilinya perempuan; dan ini dalam hal tertentu relevan karena perempuan merupakan 50 persen dari penduduk di banyak negara. Suatu peraturan kuota mungkin, sebagai contoh, memerlukan paling tidak 40 persen dari anggota suatu komite dan itu adalah perempuan.

Sistem kuota mungkin juga dibangun sebagai “netral terhadap gender” (*gender neutral*) yang berarti bahwa kuota bertujuan mengkoreksi kurang terwakilinya baik perempuan maupun laki-laki. Dalam kasus ini, kemungkinan persyaratannya adalah bahwa laki-laki maupun perempuan harus merupakan 40 persen dari anggota suatu komite, atau bahwa gender harus menduduki lebih dari 60 persen dan tidak kurang dari 40 persen kursi.

Kuota membantu laki-laki dalam posisi yang pasti yang kemungkinan digunakan di sektor-sektor yang wakil perempuannya berlimpah, sebagai contoh, kerja sosial. Tetapi bahkan dalam sektor ini, laki-laki sering menduduki

sebagian besar posisi kepemimpinan; dengan demikian kuota bertujuan lebih pada perolehan pendidikan bagi laki-laki dan “posisi tingkat bawah” (*entry level position*) dalam bidang ini. Namun demikian, terdapat contoh yang langka mengenai sistem kuota gender-netral yang sebenarnya telah membantu banyak laki-laki dalam politik, yaitu dalam Partai Rakyat Sosialis di Denmark, suatu partai dengan banyak perempuan yang aktif. Dalam diskusi ini, kami memfokuskan terutama pada kuota untuk perempuan.

“Seseorang tidak dapat berurusan dengan masalah representasi perempuan hanya melalui sistem kuota saja. Partai-partai politik, sistem pendidikan, LSM, serikat dagang, gereja – semua harus bertanggung jawab atas organisasi-organisasi mereka sendiri untuk secara sistematis meningkatkan partisipasi perempuan dari bawah ke atas. Ini akan memerlukan waktu. Hal ini tidak akan terjadi dalam semalam, atau dalam satu tahun atau lima tahun; melainkan akan memerlukan waktu satu atau dua generasi untuk merealisasi perubahan yang berarti.

Inilah apa yang kami sedang kerjakan di Swedia. Kami tidak mulai dengan sistem kuota. Pertama kami meletakkan dasar untuk memudahkan perempuan masuk dalam politik. Kami mempersiapkan kalangan perempuan untuk memastikan bahwa mereka kompeten untuk masuk dalam bidang ini; dan kami mempersiapkan sistem tersebut, yang membuat laki-laki sedikit malu untuk menyingkir. Kemudian kami menggunakan kuota sebagai suatu instrumen dalam segmen dan lembaga di mana kami memerlukan suatu pendobrakan.”

Birgitta Dahl, Ketua Parlemen, Swedia

Kuota: Pro dan Kontra

Berbagai argumen telah direkam atas dukungan dan penolakan terhadap pengenalan kuota sebagai suatu cara untuk meningkatkan kehadiran politik perempuan. Beberapa yang pro dan kontra, meliputi hal sebagai berikut:

Pro

- Kuota bagi perempuan bukan mendiskriminasikan, tetapi memberikan kompensasi atas hambatan-hambatan aktual yang mencegah perempuan dari keterlibatannya secara adil dalam posisi politik.
- Kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa terdapat beberapa perempuan secara bersama-sama duduk dalam suatu komite atau

majelis, dengan demikian meminimalisir tekanan yang sering dialami oleh sebagian perempuan;

- Perempuan memiliki hak sebagai warganegara yang setara;
- Pengalaman perempuan diperlukan dalam kehidupan politik;
- Pemilihan adalah mengenai representasi, bukan kualifikasi pendidikan;
- Perempuan memiliki kualitas seperti laki-laki, tetapi kualifikasi perempuan dinilai rendah dan diminimalkan dalam sistem politik yang didominasi oleh laki-laki;
- Adalah fakta bahwa partai-partai politik yang mengontrol masalah pencalonan, dan bukan terutama para pemilih yang menentukan siapa yang akan terpilih;
- Pengenalan kuota mungkin menyebabkan konflik tetapi hanya bersifat sementara.

Kontra

- Kuota menentang prinsip kesempatan kesetaraan bagi semua, karena perempuan diberikan preferensi;
- Kuota tidak demokratis, karena pemilih seharusnya dapat memutuskan siapa yang dipilih;
- Kuota memperlihatkan secara tidak langsung bahwa para politisi dipilih karena gendernya, dan bukan karena kualifikasinya, dan bahwa banyak kandidat yang lebih memenuhi syarat tersingkirkan;
- Banyak perempuan tidak ingin dipilih hanya karena mereka adalah perempuan;
- Pengenalan kuota menciptakan konflik yang signifikan dalam organisasi partai.

“Kuota adalah pedang bermata dua. Di satu pihak, kuota mengharuskan laki-laki berfikir tentang keterlibatan perempuan dalam pembuatan keputusan, karenanya laki-laki harus menciptakan ruang untuk perempuan. Di pihak lain, karena laki-laki yang membuka ruang ini, maka mereka akan mencari perempuan yang dapat diatur – perempuan yang lebih mudah menerima hegemoni laki-laki.”

Anna Balletbo, Anggota Parlemen, Spanyol

Pada umumnya, kuota untuk perempuan menggambarkan pergeseran dari satu konsep kesetaraan ke konsep yang lain. Gagasan liberal klasik mengenai kesetaraan merupakan suatu ide klasik mengenai “kesempatan setara” (*equal opportunity*) atau “kompetisi yang setara” (*competitive equality*). Penyingkiran hambatan-hambatan yang sifatnya formal, sebagai contoh, memberikan perempuan hak suara yang cukup diperhatikan. Selanjutnya tergantung pada perempuan secara pribadi.

Mengikuti desakan kuat kaum feminis dalam beberapa dekade belakangan ini, konsep kesetaraan yang baru memperoleh relevansi dan dukungan yang meningkat: gagasan tentang “hasil yang setara” (*equality of result*). Argumen yang dimaksud adalah bahwa kesempatan setara yang sejati tidak ada hanya karena hambatan-hambatan yang sifatnya formal telah disingkirkan. Diskriminasi langsung, maupun pola kendala tersembunyi yang kompleks, mencegah perempuan untuk mendapatkan andil mereka dalam pengaruh politik. Kuota dan bentuk-bentuk lain dari cara-cara positif dengan demikian merupakan suara cara menuju hasil yang setara. Argumen itu didasarkan pada pengalaman bahwa kesetaraan sebagai satu tujuan tidak dapat diraih oleh perlakuan setara yang formal sebagai suatu cara. Jika ada hambatan, ini dibantah, cara-cara lain harus diimplementasikan sebagai suatu cara untuk meraih hasil yang setara.

Dunia Kuota

Kuota bagi perempuan dimaksudkan untuk memberikan perempuan kekuasaan lebih. Namun, untuk memperkenalkan kuota berhadapan dengan penentangannya yang keras, seperti kasus di Skandinavia, diperlukan perempuan yang telah memperoleh banyak kekuasaan.

Ada sejumlah metode kuota berbeda untuk memastikan bahwa perempuan terwakili dalam parlemen.¹ Dalam bagian berikut, kami mengupas secara rinci dua dari metode-metode tersebut: kuota melalui konstitusi atau legislasi nasional dan kuota melalui partai politik dengan penekanan khusus pada kasus Nordik. Seringkali, seluruh perdebatan terfokus pada pengenalan kuota. Namun, dalam bab ini, kami juga ingin menyoroti proses penerapan kuota. Proses penerapan tersebut telah seringkali terabaikan, padahal sebenarnya sangat menentukan terhadap hasil akhirnya. Dalam skenario kasus terburuk, kuota

boleh jadi diperkenalkan setelah satu perdebatan serius tapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa terhadap usaha meningkatkan representasi perempuan karena tidak adanya mekanisme untuk menjamin pelaksanaannya.

Kuota Melalui Konstitusi atau Legislasi Nasional

Berbagai negara telah mencantumkan kuota untuk perempuan ke dalam konstitusinya atau memperkenalkannya melalui legislasi nasional sebagai berikut:

Dalam Undang-Undang Dasar 1995 Republik **Uganda**, satu kursi parlemen dari setiap 39 distrik dicadangkan untuk perempuan (13 persen), akibatnya terjadi peningkatan dalam representasi politik perempuan. Beberapa perempuan lain juga telah dipilih untuk parlemen pada kursi cadangan khusus non-gender.

Selama periode 1990-an, 11 negara **Amerika Latin** meloloskan perundang-undangan nasional yang menuntut sedikitnya 20 sampai 40 persen calon perempuan di pemilihan nasional. Argentina adalah negara pertama yang memperkenalkan kuota 30 persen di tingkat wilayah dan juga telah menjadi satu dari negara yang paling berhasil. Sanksi yang dijatuhkan pada pembangkang dan adanya sistem pemilihan representasi proporsional daftar tertutup telah meningkatkan representasi perempuan.

Di **India**, amandemen ke-74 menyatakan bahwa 33 persen kursi dalam badan kotapraja dicanangkan untuk perempuan. Gerakan perempuan India segera mulai memobilisasi dan mendidik kandidat perempuan. Kebijakan pencadangan maupun kuota sudah dikenal, dan seringkali didebatkan dalam praktek politik di India.²

Di **Nepal**, 5 persen dari kandidat dari setiap partai atau organisasi politik (Distrik Anggota Tunggal atau *Single-Member District*) haruslah perempuan menurut Konstitusi dan undang-undang pemilihan. Namun, umumnya kandidat perempuan ditempatkan di daerah-daerah pemilihan dimana kesempatan mereka untuk menang sangat kecil.

Negara-negara lain yang memandatkan beberapa bentuk representasi parlementer kepada perempuan meliputi **Bangladesh** (30 dari 330 kursi atau 9 persen); **Belgia**, **Italia**,³ **Tanzania** (20 persen dari kursi yang ada di tingkat nasional dan 25 persen kursi di tingkat lokal), dan **Eritrea**.

Di **Perancis**, Amandemen Konstitusi 1999 mengukuhkan akses yang setara bagi perempuan dan laki-laki yang efektif dimana 50 persen dari calon-calon yang ada dalam daftar yang diajukan untuk pemilihan haruslah perempuan.

Partai-partai politik menghadapi sanksi keuangan jika mereka tidak mematuhi ketentuan tersebut.⁴

Apa pengalaman negara-negara dengan bentuk kuota seperti itu? Tidak diragukan, lebih mudah memperkenalkan kuota untuk perempuan ketika bentuk-bentuk kuota lainnya secara formal juga diperkenalkan, sebagai contoh, kuota yang didasarkan pada kriteria etnik atau yang berhubungan dengan jabatan. Kuota regional yang mendistribusikan kursi ke berbagai bagian negara tidak hanya menurut pembagian penduduknya, tetapi memberikan kursi yang tidak proporsional kepada wilayah tertentu, nyatanya digunakan di banyak negara.

Sejarah tampaknya membuktikan bahwa pelaksanaan sistem kuota lebih mudah dalam sistem politik baru dibandingkan di dalam sistem politik yang lama, di mana banyak kursi mungkin “terisi”. Dan akibatnya muncul konflik di antara kepentingan-kepentingan kelompok baru melawan kepentingan kelompok yang sedang memegang kekuasaan. Pada umumnya, tidak rumit untuk menjalankan sistem kuota untuk pos yang ditunjuk dibandingkan untuk pos yang dipilih. Dalam pemilihan, sistem kuota menyentuh proses demokratis yang paling dalam dan mungkin bertentangan dengan hal-hal yang ideal yang bergantung kepada pemilih untuk memilih wakil-wakil yang mereka kehendaki. Namun, seperti bab sebelumnya mengenai sistem pemilihan, pencalonan adalah tahap yang krusial – dan kekuasaan nominasi, meskipun dipengaruhi oleh para pemilih, terletak ditangan partai politik. Karena partai politik di banyak negara merupakan “penjaga pintu” yang sebenarnya pada jabatan politik, kuota mungkin mengarah ke perselisihan antara pusat dan cabang-cabang lokal/regional dari partai politik. Cabang-cabang seringkali berjuang atas hak-haknya untuk memilih kandidatnya sendiri tanpa campur tangan dari organisasi partai pusat.

Pelaksanaan sistem kuota lebih mudah dalam sistem politik baru dibandingkan di dalam sistem politik yang lama, di mana banyak kursi mungkin “terisi”.

“Kursi cadangan” adalah konsep umum untuk sistem seperti itu. Namun, tidak ada perbedaan yang jelas antara sistem kursi cadangan dan kuota, karena secara terpusat kursi cadangan mungkin juga melibatkan beberapa jenis pemilihan, seperti kasus Uganda dan bekas parlemen komunis Eropa.

Kritik terhadap kursi cadangan untuk perempuan telah dibahas bahwa sistem ini pada kenyataannya mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan, yaitu jatah di tingkat atas. Apakah sistem kuota secara tidak langsung tetap mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan dan

menghentikan rekrutmen perempuan selanjutnya, begitu persyaratan kuota dipenuhi? Saat ini, hal ini tidak tampak sebagai suatu masalah yang nyata, paling tidak belum. Kuota perempuan secara pasti hanya menentukan sepertiga atau bahkan kurang dari kursi yang mungkin terus menghalangi meningkatnya wakil-wakil perempuan. Apakah ini telah atau akan menjadi kasus, tergantung pada bagaimana sistem kuota dibangun.

Pengalaman historis menggambarkan hal ini lebih lanjut. Selama pemerintahan komunis, banyak negara di Eropa Tengah dan Timur menjalankan sistem kuota bagi perempuan. Di bekas Republik Demokratik Jerman (Jerman Timur), sejumlah kursi dicadangkan untuk wakil organisasi resmi perempuan. Namun, sejumlah perempuan dalam parlemen meningkat selama era 1970-an dan 1980-an, bukan karena banyaknya kursi yang diberikan pada organisasi perempuan, tetapi karena meningkatnya jumlah perempuan dalam kursi cadangan untuk serikat dagang dan untuk organisasi pemuda. Jadi dalam kasus khusus ini, “kursi perempuan” tidak mencegah meningkatnya wakil-wakil perempuan melalui jalur-jalur lain.

Kuota untuk perempuan dalam jumlah minimal 40 persen dan maksimal 60 persen, mungkin bagaimanapun mencegah perempuan untuk mencapai representasi di atas 60 persen dan mendominasi majelis yang secara historis, dengan cara yang sama, telah dilakukan oleh laki-laki, dan masih tetap dijalankan dalam banyak parlemen di dunia. Namun demikian, organisasi perempuan tidak menuntut lebih 50 persen dari kursi untuk perempuan.

Penting untuk dicatat bahwa beberapa pemerintahan, di beberapa negara Arab sebagai contoh, pada kenyataannya menggunakan sistem kuota untuk tujuan-tujuan sendiri. Dengan menaruh lebih banyak perempuan yang dipilih secara khusus di dewan pemerintah dapat meraih dua tujuan: mendapatkan sejumlah perempuan yang “dapat dikontrol”, sambil mengaku bahwa mereka berjasa dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan.

Kuota Melalui Partai Politik: Kasus Nordik

Negara-negara Skandinavia – Denmark, Norwegia dan Swedia – dikenal memiliki representasi perempuan yang sangat tinggi dalam politik. Negara-negara Nordik tersebut berada di antara representasi politik perempuan tertinggi di dunia. Peningkatan ini terjadi secara luas selama 30 tahun terakhir. Dalam tahun 2002, perempuan mendominasi lebih dari 42 persen dari anggota parlemen di Swedia, 38 persen di Denmark, dan 36 persen di Norwegia.

Bukan ketentuan atau hukum konstitusional yang menuntut tingginya representasi perempuan di Skandinavia. Untuk sebagian, kenaikan ini dapat dikaitkan dengan tekanan yang berlanjut pada sebagian kelompok perempuan dalam partai-partai sekaligus gerakan perempuan secara umum. Perempuan memobilisir dan mengorganisir tekanan untuk meyakinkan bahwa partai-partai politik meningkatkan jumlah kandidat perempuannya, yang artinya, kandidat perempuan memiliki kesempatan menang secara adil.

Tekanan ini diterapkan pada semua partai di Skandinavia. Beberapa partai menanggapinya dengan menerapkan sistem kuota. Di tiga negara Skandinavia kuota diperkenalkan berdasarkan pada keputusan yang dibuat oleh partai politiknya. Kuota diperkenalkan dalam partai-partai sosial demokrat dan dalam partai-partai kiri selama tahun 1970-an dan 1980-an. Namun banyak partai sayap kanan dan tengah mempertimbangkan kuota “kurang demokratik.”

Pada **1983**, Partai Buruh Norwegia memutuskan bahwa “semua pemilihan dan nominasi kedua jenis kelamin harus diwakili sekurang-kurangnya 40 persen”.

Pada **1988**, Partai Sosial Demokratik Denmark menyatakan, “setiap jenis kelamin mempunyai hak untuk suatu representasi setidaknya 40 persen dari kandidat Partai Sosial Demokratik untuk pemilihan lokal dan regional.” Jika tidak ada jumlah kandidat yang mencukupi dari setiap jenis kelamin, maka hak ini tidak akan sepenuhnya memiliki pengaruh. Peraturan ini, yang juga diterapkan secara internal kepada badan-badan dalam partai, dihapus di tahun 1996.

Pada **1994**, Partai Sosial Demokratik Swedia memperkenalkan prinsip “setiap orang kedua dalam daftar adalah perempuan”. Ini artinya bahwa jika yang pertama pada daftar kandidat terpilih adalah laki-laki, maka berikutnya harus perempuan, setelah itu laki-laki, setelah itu perempuan, dan demikian seterusnya.

Ada dua perbedaan penting antara regulasi kuota untuk Partai Buruh Norwegia versus Partai Buruh Denmark. Pertama, dalam Partai Buruh Norwegia, kuota diberlakukan selama pemilihan; dalam kasus Denmark, kuota hanya diterapkan pada pemilihan di tingkat dewan lokal dan dewan kotapraja, dan tidak untuk pemilihan parlemen nasional. Kedua, tidak ada pengecualian untuk peraturan dalam klausul Norwegia; namun, paragraf terakhir dari peraturan Denmark memberikan suatu pengecualian jika jumlah kandidat yang memadai, dari kedua jenis kelamin, tidak dapat dipenuhi. Pengecualian ini mungkin membahayakan dalam mencapai tujuan sekurang-kurangnya 40

persen dari setiap jenis kelamin, mungkin berfungsi sebagai suatu permakluman atas kepemimpinan partai yang tidak berusaha keras merekrut lebih banyak kandidat perempuan. Partai-partai politik yang memiliki kuota untuk pemilihan biasanya juga memiliki beberapa jenis sistem kuota untuk pemilihan biasanya juga memiliki beberapa jenis sistem kuota ketika memilih kepemimpinan dan badan-badan internal partai.

Peraturan saja tidak cukup.

Apakah sistem kuota mencapai tujuannya, sebagian besar tergantung pada proses pelaksanaannya.

Namun peraturan saja tidak cukup. Apakah sistem kuota mencapai tujuannya, sebagian besar tergantung pada proses pelaksanaannya. Jika suatu kebijakan pelaksanaan kuota tidak diputuskan atas dasar, persyaratan kuota, seperti misalnya, 30, 40 atau 50 persen, kemungkinan tidak akan berjalan. Kuota, sejak awal, harus dilekatkan dalam proses seleksi dan nominasi. Jika persyaratan kuota hanya dibicarakan pada tahap akhir, maka biasanya sangat sulit untuk mencapai tujuan.

Memperkenalkan kuota untuk perempuan menghadapi dua masalah utama di negara Skandinavia. Pertama, kuota kadang-kadang sulit untuk menemukan jumlah perempuan yang memadai yang menginginkan mencalonkan diri. Kedua, merupakan persoalan jika satu partai harus mencopot jabatan yang dipegang laki-laki untuk merangkul perempuan. Akibatnya, kursi yang kosong merupakan kesempatan terbaik bagi perempuan. Tetapi untuk memastikan bahwa jumlah kursi kosong yang memadai tersedia untuk parlemen nasional mungkin melibatkan pertentangan antara organisasi partai lokal dan pusat.

Berkenaan dengan persoalan pertama, sementara masalah tersebut benar bahwa ada persoalan rekrutmen, namun ini bukan kasus pada setiap waktu dan tidak secara pasti benar bagi semua partai. Pengalaman dalam beberapa dekade belakangan ini menunjukkan bahwa tidak begitu sulit merekrut perempuan yang telah menjadi politisi untuk menduduki posisi puncak. Yang lebih sulit adalah merekrut perempuan untuk posisi tingkat pertama. Keuntungan dari sistem kuota adalah bahwa ia menekan badan-badan yang mencalonkan, khususnya partai-partai politik, untuk mengikutsertakan mereka dalam suatu proses rekrutmen yang aktif. Dalam melakukan itu ia juga memfokuskan minatnya pada kondisi kerja aktual dan kultur politik, dengan demikian mendorong kemungkinan terciptanya partisipasi politik yang lebih menarik bagi perempuan. Tetapi sistem kuota tidak dapat menyingkirkan kendala-kendala yang merupakan kombinasi antara pekerjaan, keluarga dan

aktivitas politik; suatu isu yang penting untuk perempuan dan suatu masalah besar bagi perempuan daripada laki-laki.

Berkenaan dengan poin kedua, adalah benar bahwa dalam banyak sistem politik yang masih berlaku, memiliki banyak keuntungan lebih besar dibandingkan jika pendatang baru yang melakukan. Kesempatan baik untuk dicalonkan dan kemudian terpilih dimiliki oleh mereka yang sudah memiliki kursi. Akibatnya, rata-rata pergantiannya lebih kecil, dan lebih sulit untuk memperkenalkan kuota karena partai harus memindahkan satu kursi dari salah satu pendukungnya untuk diberikan kepada perempuan. Dalam pemilihan lokal di Denmark dan Swedia sebagai contoh, duapertiga jabatan yang sedang dipangku biasanya dilakukan pemilihan ulang, banyak dari mereka adalah laki-laki. Bagian dari perlawanan terhadap kuota, tidak diragukan lagi, berasal dari pejabat yang takut kehilangan kursinya.

Sejumlah strategi dapat digunakan untuk mencegah konflik-konflik dengan para pemegang jabatan. Beberapa gagasan dicoba di negara-negara Skandinavia yang meliputi sebagai berikut:

- Ketika Partai Sosial Demokratik Denmark memperkenalkan kuota, mereka mensyaratkan bagi perempuan untuk menempati 40 persen dari kursi dalam komite dan badan-badan internal, keanggotaan komite diperluas, bahkan terkadang sampai dua kali, untuk memberikan kursi bagi perempuan tanpa harus memecat laki-laki. Di samping itu, dua wakil ketua partai dipilih, seorang perempuan dan seorang laki-laki. Namun, hanya ada satu ketua yang dipilih – seorang laki-laki.
- Partai Buruh Norwegia tidak mengalami kesulitan dalam merekrut perempuan yang memenuhi syarat. Kepemimpinan partai nasional dan sekretariat perempuan partai menekankan bahwa tujuan dari kuota adalah mempunyai lebih banyak perempuan yang dipilih, tidak hanya memiliki banyak perempuan dalam daftar kandidat partai. Seperti yang kami jelaskan dalam bab sebelumnya, dalam sistem pemilihan legislatif Norwegia pemilih tidak dapat mengubah prioritas yang telah diberikan pada kandidat melalui partai; dengan kata lain, partai yang memutuskan siapa yang dipilih dari daftarnya. Pertama, kontroversi terjadi karena kandidat puncak biasanya laki-laki yang menginginkan untuk melanjutkan posisinya. Hanya secara bertahap dimungkinkan untuk mengisi kursi kosong dengan perempuan. Pengalaman Norwegia menyingkapkan bahwa sistem pemilihan demikian, dibutuhkan tiga pemilihan untuk menjalankan sistem kuota tersebut. Dewasa ini,

perempuan kira-kira sekitar 50 persen dalam faksi parlementer dari partai dan 50 persen dari menteri, ketika partai tersebut berkuasa.

- Sebelum pemilihan 1970, cabang lokal Partai Sosial Demokratik Swedia percaya bahwa perempuan harus mengisi daftar kandidat, tetapi adalah laki-laki yang telah mempunyai pengalaman lama yang lebih banyak diperlukan. Konsekuensinya, sepuluh nama pertama pada daftar itu tetap laki-laki, dengan pengalaman, umur, representasi serta pengetahuannya. Setelah sepuluh nama pertama, partai memilih perempuan; dengan demikian setiap posisi kedua adalah perempuan. Pada pemilihan selanjutnya di tahun 1973, partai memilih secara bergantian nama-nama laki-laki dan perempuan dari nomer lima pada daftar itu. Sebelum pemilihan 1976, partai lokal memutuskan bahwa seluruh daftar untuk dewan lokal harus mencakup kira-kira setiap yang kedua adalah perempuan dan seorang laki-laki. Kemudian partai menyederhanakan dengan membuat dua daftar sebelum pemilihan. Persoalan mungkin muncul hanya ketika harus menentukan siapa akan masuk pertama dalam daftar itu.⁵

“Kami telah mencoba mencadangkan kursi parlemen untuk dewan desa, dan dari pengalaman saya, hal ini merupakan ukuran yang sangat efektif. Kami memiliki 33 persen kursi cadangan dalam dewan desa untuk perempuan. Sebelum kebijakan ini, kami tidak mempersiapkan perempuan untuk posisi pemimpin; tetapi akibat kebijakan ini, partai-partai politik harus mencari perempuan. Kami memberikan berbagai tanggapan. Beberapa laki-laki tidak menginginkan perempuan maju ke depan, sehingga mereka mengajukan istrinya, adik ipar perempuannya dan ibunya. Tetapi perempuan berbakat dan terpelajar juga maju ke depan. Sekarang argumen lama bahwa tidak ada perempuan yang dapat menjadi kandidat untuk majelis legislatif tidak bertahan lama. Karena sekarang perempuan yang berperan sebagai walikota dan sebagai ketua dari komite dewan kotapraja akan dipersiapkan menjadi kandidat parlemen yang prospektif. Banyak dan lebih banyak perempuan yang dipilih untuk dewan desa – dan ini adalah sekelompok perempuan yang bernilai untuk majelis legislatif. Jadi, cadangan kursi merupakan langkah yang sangat efektif, khususnya di negara-negara seperti India dimana ada representasi perempuan yang lebih kecil di parlemen.”

Sushma Swaraj, Anggota Parlemen, India

Ringkasan

1. Tujuan sistem kuota adalah untuk meningkatkan representasi politik perempuan, atau dalam kasus kuota netral gender, untuk meningkatkan gender yang kurang terwakili.
2. Keberhasilan sistem kuota mengarah ke:
 - Rekrutmen aktif perempuan melalui partai-partai politik dalam rangka untuk memiliki jumlah kandidat yang memenuhi syarat yang cukup untuk memenuhi kuota;
 - Massa perempuan yang kritis, daripada beberapa saja, yang akan mampu mempengaruhi kultur dan norma politik;
 - Perempuan memiliki kemungkinan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan sebagai individu atau dengan sudut pandang feminis atau perempuan khususnya.
3. Tidaklah cukup untuk mengabaikan peraturan yang memastikan perempuan memperoleh 30 persen kursi. Tahap selanjutnya dari pelaksanaan kuota adalah tahap yang menentukan. Berkenaan dengan masalah pelaksanaan, hal-hal berikut harus diingat:
 - Semakin samar-samar suatu peraturan, semakin tinggi resiko yang menyebabkan peraturan kuota tidak dijalankan secara memadai. Kuota untuk para calon tidak akan secara otomatis membawa pada terpilihnya lebih banyak perempuan.
 - Tekanan dari organisasi perempuan dan kelompok-kelompok lain adalah penting untuk keberhasilan pelaksanaan kuota;
 - Harus ada sanksi bagi lebih banyak pihak yang tidak mematuhi persyaratan kuota tersebut.
4. Berlawanan dengan apa yang dipercaya atau diharapkan banyak pendukung kuota, konflik atas kuota untuk perempuan rupanya tidak bersifat sementara, tetapi sesuatu yang harus terus kita hadapi.

Meskipun tidak ada seorang pun yang membantu meningkatkan kehadiran perempuan dalam parlemen, pembicaraan tentang kuota dan sistem pemilihan memperlihatkan berbagai kesempatan di mana perempuan dapat berubah. Beberapa negara telah menyaring peralatan tertentu lebih daripada yang lainnya

sebagai akibat dari praktek uji-coba dan tahun-tahun yang panjang dari suatu percobaan. Dengan menjadikan pengalaman ini berharga bagi perempuan di seluruh dunia, kami berharap untuk memberikan beberapa garis besar dan peraturan untuk upaya percobaan di masa depan dalam bidang ini. Dalam bab selanjutnya, kami melihat perempuan berada dalam parlemen dan diskusi mengenai apa yang dapat mereka lakukan untuk meningkatkan keefektifannya.

Catatan

- 1 Untuk keterangan lebih lanjut tentang masalah kuota, lihat Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- 2 Lihat studi kasus mengenai India yang membahas perempuan dan politik di India.
- 3 Inter-Parliamentary Union, 1995. *Women in Parliament 1945-1995*. Geneva: IPU.
- 4 Council of Europe, "Positive Action in the Field of Equality Between Men and Women". EG-S-PA (2000) 7. Hal. 81.
- 5 *Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation*. (Setiap Saat Seorang Perempuan. Laporan Akhir Komisi Representasi Perempuan) SOU 1987: 19. Hal. 86.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Bergquist, Christina, red. 1999. *Equal Democracies? Gender and Politics in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

Council of Europe. *Positive Action in the Field of Equality Between Men and Women*, EG-S-PA (2000) 7.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11, No. 4. Hal. 275-298.

Inter-Parliamentary Union. 1995. *Women in Parliament: 1945 – 1995*. Geneva: IPU.

Varannan damernas. Slutbetänkande från utredningen om kvinnorepresentation. (Setiap Saat Seorang Perempuan. Laporan Akhir Komisi Representasi Perempuan) SOU 1987: 19.

Kuota Kursi Legislatif Tingkat Lokal bagi Kaum Perempuan di Pakistan

SOCORRO L. REYES

DEMOKRASI MENGAMANATKAN ADANYA PERSAMAAN akses dan peranserta penuh bagi laki-laki maupun perempuan, atas dasar prinsip persamaan derajat, dalam semua wilayah dan tataran kehidupan publik, terutama dalam posisi-posisi pengambilan keputusan. Platform Aksi Beijing dan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau CEDAW) merekomendasikan agar semua pemerintah di dunia agar memberlakukan kuota sebagai langkah khusus yang bersifat sementara untuk meningkatkan jumlah perempuan di dalam jabatan-jabatan appointif (berdasarkan penunjukan/pengangkatan) maupun elektif (berdasarkan hasil pemilihan) pada tingkat pemerintahan lokal dan nasional. Pengkajian tentang negara-negara yang memiliki massa kritis kaum perempuan (30 persen) di parlemen, dewan-dewan legislatif dan birokrasi tingkat lokal, membuktikan adanya pemberlakuan sistem kuota itu, baik yang diterapkan secara sukarela oleh partai-partai politik maupun yang digariskan oleh undang-undang.

Negara Pakistan adalah contoh menarik dari kasus pemakaian kuota pada tingkat pemerintahan lokal. Pada studi kasus ini akan dibahas jenis kuota yang diberlakukan di Pakistan, serta beberapa contoh tentang berbagai kesulitan dan tantangan yang menyertai implementasinya. Pemakaian kuota pada tingkat lokal memberikan gambaran yang menarik mengenai implementasinya di majelis propinsi dan majelis nasional. Pada bagian akhir studi kasus ini akan dibahas beberapa metode strategis untuk mendorong peranserta perempuan dalam mengamalkan hak dan kewajiban politiknya.

Konteks Nasional Pakistan

Pemerintah sekarang yang dipimpin Jenderal Pervez Musharraf menggulingkan pemerintahan sipil Nawaz Sharif pada tanggal 12 Oktober 1999. Mahkamah Agung Pakistan memberi mandat tiga tahun kepada pemerintahan Musharraf untuk memulihkan demokrasi. Sebagai langkah awal telah diadakan pemilu-pemilu untuk membentuk pemerintah lokal, yang dilaksanakan dalam lima tahap sejak tanggal 31 Desember 2000 dan selesai pada bulan Agustus 2001. Ini merupakan bagian dari *Devolution of Power Plan* (Rencana Pelimpahan Kekuasaan) yang diumumkan pada bulan Agustus 2000, yang isinya antara lain memberi jatah 33 persen kursi legislatif tingkat lokal kepada kaum perempuan yang duduk di dewan-dewan di tingkat *union*, pemerintah kotapraja (*tehsil*) dan distrik. Pada bulan April 2001, hasil referendum nasional memutuskan untuk memberi tambahan mandat lima tahun bagi Jenderal Musharraf untuk menjabat sebagai presiden. Rangkaian pemilihan untuk memilih para anggota Majelis Propinsi dan Majelis Nasional dijadwalkan akan terlaksana dalam bulan Oktober 2002.

Upaya Pakistan memenuhi komitmennya dalam melaksanakan berbagai perjanjian dan konvensi internasional untuk mendorong partisipasi politik yang bebas, sederajat dan penuh bagi kaum perempuan tertuang di dalam *National Plan for Action* (Rencana Aksi Nasional atau NPA) yang dikeluarkan pada bulan September 1998, *National Policy for Development and Empowerment of Women* (Kebijakan Nasional untuk Pengembangan dan Pemberdayaan Perempuan) dari bulan Maret 2002 dan *Ten-Year Perspective Plan 2001 – 2011* (Rencana Perspektif Sepuluh Tahunan). NPA merekomendasikan jatah kursi 33 persen bagi perempuan di lembaga-lembaga legislatif lokal dan nasional melalui pemilihan langsung dan pemilih gabungan. NPA juga menyatakan akan diadakan penyederhanaan peraturan dan pengambilan berbagai tindakan yang menjamin hak perempuan untuk memberikan suara mereka. Di pihak lain, Kebijakan Nasional mewajibkan diberlakukannya “tindakan lugas untuk menjamin tingkat keterwakilan yang ideal bagi perempuan di Senat dan Majelis-Majelis Nasional dan Propinsi.” Di dalam Rencana Perspektif Sepuluh Tahunan juga terdapat topik perwakilan politik bagi kaum perempuan sebagai salah satu prioritasnya, serta usaha-usaha membangun dan meningkatkan kemampuan para dewan serta pejabat-pejabat terpilih perempuan sebagai salah satu strateginya.

Kuota untuk perempuan bukan topik baru di Pakistan. Urusan kuota yang di negara itu lebih populer disebut “reservasi” sudah diatur oleh konstitusi tahun 1956, 1962, 1973, dan 1985, yang pasal-pasal nya menjamin hak kursi bagi perempuan, baik di majelis nasional maupun propinsi. Akan tetapi sayang sekali persentase jatah kursi itu sangat kecil, yakni hanya lima hingga sepuluh persen, itupun melalui proses pemilihan tidak langsung yang dilakukan oleh para anggota majelis sendiri. Reservasi kursi dewan bagi kaum perempuan ini pernah dihentikan pada tahun 1998 setelah tiga kali pemilihan umum (tahun 1977, 1985 dan 1988) sesuai amanat Konstitusi 1985. Pada pemilu terakhir yang diadakan pada tahun 1997, representasi kaum perempuan berfluktuasi dari 0.4 persen di Majelis Propinsi (2 kursi bagi perempuan dari total 460 kursi), 2 persen di Senat (2 kursi untuk perempuan dari total 87 kursi), hingga 4 persen di Majelis Nasional (7 kursi dari total 217 kursi).¹ Di tingkat pemerintah nasional di mana antara 5 hingga 12 persen kursi dewan diperuntukkan bagi perempuan lewat pemilihan tak langsung oleh para anggota dewan sendiri, jumlah total legislator perempuan hanya 10 persen dari keseluruhan anggota pada tahun 1993 (8,246 dari total 75,556).²

Kuota Kursi Legislatif Tingkat Lokal di Pakistan

Sebagai bagian dari proses demokratisasi, pada bulan Maret 2000 pemerintah Musharraf mengumumkan Rencana Pelimpahan Kekuasaan yang memiliki lima pokok dasar: pelimpahan kekuasaan politik, desentralisasi wewenang administratif, dekonsentrasi fungsi manajemen, pemerataan hubungan kekuasaan dan wewenang, dan pemerataan sumberdaya di tingkat distrik.³ Sistem terbaru ini menyediakan struktur pemerintahan tiga lapis yang di dalamnya hanya ada satu garis wewenang di tingkat distrik, sementara birokrasi distrik bertanggungjawab kepada para wakil rakyat yang terpilih. Jabatan-jabatan di tingkat distrik juga akan menikmati otonomi yang lebih operasional. Kekuasaan administratif dan finansial pada umumnya diserahkan kepada pejabat di tingkat distrik.

Salah satu ciri terpenting dari Rencana Pemerintah Lokal di Pakistan adalah adanya jatah 33 persen kursi untuk kaum perempuan di dewan-dewan distrik, kotapraja dan union.

Salah satu ciri terpenting dari Rencana Pemerintah Lokal di Pakistan adalah adanya jatah 33 persen kursi untuk kaum perempuan di dewan-dewan distrik, kotapraja dan *union*, sementara dewan-dewan legislatif lokal berwenang mengesahkan berbagai peraturan pemerintah atau perda, penarikan pajak, rencana pembangunan jangka panjang dan jangka pendek serta anggaran belanja tahunan. Dewan-dewan di tingkat *union* memfasilitasi pembentukan dan berfungsinya dewan masyarakat dan gerakan koperasi untuk mengurangi tingkat kemiskinan, yang merupakan salah satu sasaran utama pembangunan Pakistan.

Dewan *Union* terdiri atas 21 anggota: *Union Nazim*, *Naib Nazim*,⁴ seorang anggota yang dipilih dari masyarakat minoritas, 12 perwakilan Muslim yang dipilih untuk menduduki kursi umum dan 6 kursi bagi kaum petani dan para pekerja. Sepertiga kuota reservasi diberlakukan untuk 12 kursi anggota Muslim (4 diantaranya untuk perempuan) dan 6 kursi bagi perwakilan kaum petani dan pekerja (2 diantaranya perempuan). Dengan demikian, masing-masing dewan ini memiliki jatah 6 kursi untuk perempuan.

Pada lapisan menengah, yakni Dewan *Tehsil* di tingkat kotapradja, komposisinya terdiri atas para *Naib Nazim* dari seluruh dewan union dan perwakilan-perwakilan yang dipilih dari jatah kursi bagi perempuan (sepertiga jumlah dewan union yang ada), petani dan pekerja (5 persen dari jumlah total dewan union), dan masyarakat kelompok minoritas (5 persen). Di lapisan tertinggi, *Dewan Zila*⁵ terdiri atas seluruh *Union Nazim* di tingkat distrik, dan seperti Dewan *Tehsil*, juga diisi oleh anggota-anggota yang diangkat berdasarkan kuota: 33 persen perempuan, 5 persen petani dan pekerja dan 5 persen dari masyarakat minoritas.

Jumlah kursi yang dijatahkan bagi perempuan di berbagai dewan diringkas melalui tabel berikut:

Kecuali di Dewan *Union*, para anggota dewan dipilih secara tidak langsung oleh para anggota dewan di tingkat *union* yang mewadahi semua kegiatan pemilihan di dewan-dewan *tehsil*/kota dan distrik.

Tabel 7: Jatah Kursi bagi Perempuan untuk Tingkat Lokal di Pakistan

Jenis dewan (Jumlah total dewan)	Kursi yang dicadangkan untuk perempuan
Dewan <i>Union</i> (6,022)	36,066
Dewan <i>Tehsil</i> (305)	1,749
Dewan Kota (30)	161
Dewan Distrik	1,988
Total	39,964

Hasil-hasil Pemilu

Pada pemilihan-pemilihan lokal yang dilaksanakan antara Desember 2000 dan Agustus 2001, kaum perempuan tidak hanya bersaing memperebutkan kursi yang dijatahkan bagi mereka namun juga kursi-kursi terbuka di dewan *union*, *tehsil* dan distrik serta posisi-posisi *Nazim* dan *Naib Nazim*. Akan tetapi, di propinsi yang perbatasan dengan India (*Northwest Frontier Province* atau NWFP)⁶ kaum perempuan tidak dapat memberikan suara maupun mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan politis dikarenakan tekanan dari kelompok-kelompok agama maupun partai politik, sehingga menyebabkan hilangnya kurang lebih 650 kursi untuk wilayah tersebut. Akibatnya, total perempuan yang berhasil menduduki kursi legislatif hanyalah 36,187⁷ dari total 40,049 jatah kursi bagi perempuan di dewan lokal, 11 diantaranya terpilih sebagai *Nazim* Dewan *Union*, salah satunya menjabat *Naib Nazim* dan dua lainnya menjadi *Nazim* Distrik.⁸

Tabel 8: Perempuan yang Terpilih Menduduki Kursi Dewan Lokal Melalui Jatah Kursi di Pakistan

Propinsi	Dewan Union	Dewan Tehsil	Dewan Kota	Dewan Distrik	Perempuan Kaum Minoritas	Total
Punjab	20,007	1,074	50	1,115	27	22,273
Sindh	5,878	297	59	360	87	6,681
NWFP	3,963	175	30	278	6	4,452
Balukhistan	2,374	129	22	152	60	2,737
Total	32,222	1675	161	1,905	180	36,143

Berbagai Kesulitan dan Tantangan

Jumlah yang mengejutkan dari perempuan⁹ yang terpilih di kursi dewan distrik, *tehsil* dan *union* pada pemilihan-pemilihan baru-baru ini menyusul diberlakukannya jatah kuota 33 persen oleh pemerintah Pakistan bukan saja membuka lebar-lebar ruang politik bagi kaum perempuan, namun juga peluang strategis bagi mereka untuk mewujudkan suatu perbedaan dalam menyusun dan melaksanakan agenda pemerintah lokal. Seiring bergulirnya Kebijakan Pelimpahan Kekuasaan di Pakistan, tingkat pemerintahan yang terbawah ini

diharapkan mampu menciptakan dampak terbesar pada kehidupan masyarakat dan menyodorkan harapan terbesar menuju perubahan sosial. Namun yang masih menjadi pertanyaan fundamental adalah bagaimana cara kaum perempuan dalam memanfaatkan besarnya jumlah mereka di dewan legislatif untuk mempengaruhi kebijakan publik, terutama yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, yang merupakan problem terbesar di negara Pakistan.

Sistem kuota ini bukan saja membuka lebar-lebar ruang politik bagi kaum perempuan, namun juga peluang strategis bagi mereka untuk mewujudkan suatu perbedaan dalam menyusun dan melaksanakan agenda pemerintah lokal.

Untuk mengetahui sejauh mana kesiapan dan seberapa besar kemampuan kaum perempuan dalam memainkan peranannya sebagai motor sekaligus penggebrak dewan-dewan legislatif lokal, sebaiknya ditelusuri dari mana asal-usul mereka, usia mereka, tingkat pendidikan, status sosial-ekonomi, juga latar belakang politik mereka. Meski informasi mengenai hal ini masih sangat terbatas, penelitian-penelitian yang ada menunjukkan bahwa kebanyakan anggota dewan perempuan berusia kurang dari 45 tahun (57 persen); lebih dari setengahnya buta huruf (53 persen); sebagian besar berstatus ibu rumah tangga (73,7 persen); sedikit sekali yang memiliki tanah sendiri, dan sebagian besar mereka (79 persen) maupun anggota keluarganya (64 persen) belum pernah bersaing dalam pemilihan umum.¹⁰

Lalu apa saja implikasi yang ditimbulkan oleh profil sosial ekonomi, politik dan demografi dari para perempuan anggota dewan itu?

Pertama, kenyataan itu menunjukkan bahwa sistem kuota telah membuka pintu bagi kelompok-kelompok yang secara sosial tersisih dan terpinggirkan, yang tanpa sistem tersebut mustahil bisa memperoleh posisi politis formal yang umumnya hanya bisa diperoleh melalui cara-cara *money politics*, pengaruh keluarga dan dukungan partai.

Kedua, usia para anggota dewan perempuan yang relatif muda itu menunjukkan bahwa mereka menaruh kepercayaan pada kemampuan sistem politik yang ada dalam menyikapi dan mengatasi masalah-masalah sosial serta mengadakan reformasi yang diperlukan. Sebagai perempuan muda, mereka

diharapkan bisa bersikap lebih terbuka terhadap terobosan inovasi dan perubahan-perubahan yang bersifat kreatif.

Ketiga, kenyataan adanya ibu-ibu muda yang bersaing dan memenangi kursi dewan itu mencerminkan kesediaan mereka untuk mengambil peranan lebih besar dari sekedar melahirkan, menyusui dan menghidupi anak, yakni memikul beban pemimpin masyarakat sebagai pembawa perubahan sosial yang aktif. Namun hal ini juga menimbulkan implikasi serius terhadap tugas-tugas dan tanggungjawab domestik mereka selaku ibu rumah tangga yang secara tradisional memang melekat pada predikat gendernya, disamping dampak lainnya terhadap dewan lokal dalam menyusun jadwal kegiatannya. Laki-laki perlu ikut memikul tugas rumah tangga agar kaum perempuan bisa mempunyai waktu lebih banyak dalam tugas-tugas legislatif mereka. Di samping itu, jadwal kegiatan dan sidang dewan juga harus disesuaikan untuk memberi kesempatan kepada para anggota perempuannya supaya dapat melaksanakan peran ganda mereka.

Keempat, fakta bahwa mayoritas anggota perempuan dewan tidak dapat membaca atau menulis mencerminkan kecenderungan umum bahwa kaum perempuan selama ini memang dirampas haknya untuk mengenyam pendidikan yang layak, sehingga hal ini pun perlu dijadikan faktor utama dalam mendesain kurikulum dan metode atau pendekatan dalam memberikan pelatihan bagi mereka. Metode-metode pendidikan populer yang partisipatoris tentu paling seusai untuk kondisi semacam ini.

Terakhir, kondisi mereka sebagai pendatang baru di dunia politik merupakan aset sekaligus beban. Di satu sisi, wajah-wajah baru di dunia politik tentu akan membawa banyak wawasan, permenungan, visi dan perspektif yang mungkin tidak lagi dimiliki oleh para veteran politisi. Sebaliknya, keadaan mereka yang minim pengalaman dan jam terbang itu juga mengharuskan pelatihan bagi mereka benar-benar dimulai dari titik nol. Akan tetapi, kemampuan mereka untuk belajar tidak boleh disepelekan, dan keterampilan serta kiat-kiat mereka dalam menjalani realitas hidup dan dalam menyusun agenda serta menggunakan pengalaman hidup mereka dalam mengembangkan solusi pragmatis bagi problem-problem konkret sosial dan ekonomi boleh jadi melampaui harapan rata-rata.

Untuk memastikan jenis pelatihan apa saja yang mereka perlukan, beberapa organisasi¹¹ telah mengadakan survei, dialog dan wawancara dengan para anggota perempuan dewan. Pada sesi-sesi konsultasi, para anggota perempuan tersebut banyak mengungkapkan kekurang-sadaran mereka akan hak, peranan dan tanggungjawab mereka selaku anggota dewan. Mereka juga mengeluh sering diabaikan teman-teman laki-laki sesama anggota dewan serta oleh para nazim. Selain itu mereka tidak memiliki kantor, meja dan kursi. Mereka tidak mendapatkan tunjangan maupun uang saku untuk membayar makan-minum maupun transportasi. Perempuan-perempuan itu tidak diberi peluang berpartisipasi di dalam sidang musyawarah dewan. Proyek-proyek yang mereka usulkan juga tidak memperoleh alokasi dana.

Merespons Kebutuhan yang Ada: Perempuan Belajar dari Perempuan

Saat ini badan-badan pemerintan dan berbagai organisasi non-pemerintah (ornop) di Pakistan tengah melaksanakan program-program membangun dan mengembangkan keterampilan para anggota dewan terpilih, baik laki-laki maupun perempuan, agar mereka dapat melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya. *National Reconstruction Bureau* (Biro Rekonstruksi Nasional atau NRB) merupakan agen pemerintah utama yang berperan membangun kapasitas para anggota dewan terpilih maupun para fungsionaris pemerintah dalam melaksanakan proses pelimpahan kekuasaan sesuai arahan Rencana Pemerintah Lokal tahun 2000.

Salah satu organisasi masyarakat yang aktif dalam pelatihan bagi anggota perempuan dewan adalah Yayasan Aurat, sebuah organisasi non-pemerintah nasional yang memiliki banyak kantor cabang di seluruh negeri serta memelopori program *People's Campaign for Women's Representation in Local Government* (Kampanye Masyarakat untuk Perwakilan Perempuan di dalam Pemerintahan Lokal). Di tingkat lokal, organisasi Saršabz (dalam bahasa Urdu berarti hijau), sebuah ornop lokal yang bermarkas di Faisalbad di propinsi Punjab, secara aktif memberikan pelatihan yang menyangkut hak-hak hukum, proses-proses politik dan kepemimpinan bagi sekitar 30-50 anggota perempuan dewan union, *tehsil* serta distrik.

Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan sendiri juga telah mengembangkan proyek dua tahunan untuk melatih dan mendidik para anggota perempuan dewan.

Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan sendiri juga telah mengembangkan proyek dua tahunan untuk melatih dan mendidik para anggota perempuan dewan dengan menggunakan pendekatan “membina dan memelihara” (*mentoring and nurturing*) di mana perempuan-perempuan itu saling belajar dan membina satu sama lain. Pada tahapan pertama proyek tersebut dilakukan pembinaan kepada sekelompok anggota dewan terpilih dari dewan distrik. Dalam proses pelatihan itu para “mentor utama” akan mengidentifikasi rekan-rekannya yang dapat membantu mereka dalam tim pelatih/mentor pada fase pelatihan berikutnya, yakni pelatihan bagi anggota perempuan dewan *tehsil* dan *union*. Tidak kurang dari 2,000 perempuan dijadwalkan akan dilatih oleh 64 orang mentor.

Pada fase kedua, para “mentor utama” dan tim yang berhasil mereka bentuk akan membagi kemampuan, pengetahuan dan wawasan dengan para perempuan dari dewan *tehsil* dan *union*. Dikarenakan terbatasnya sumber daya, dan juga demi melaksanakan credo “perempuan belajar dari

perempuan,” maka hanya sepertiga anggota perempuan di setiap dewan *tehsil* dan *union* yang akan memperoleh pelatihan dan mentoring, dan pada gilirannya kelompok mantan peserta pelatihan itu akan mentransfer pengetahuan mereka kepada duapertiga anggota dewan yang lain, tentunya dalam peranan baru selaku mentor atau pelatih.

Metode “lari estafet” itu akan membangun landasan semangat saling mendukung, solidaritas dan kolaborasi di kalangan pejabat perempuan terpilih. Ini akan menjadi semacam cikal bakal “Sekolah Politik Perempuan” yang diselenggarakan oleh, dari dan untuk perempuan di mana masing-masing peserta saling membukakan pintu, menggandeng rekannya menuju tataran

Tabel 9: Pelatih/Mentor Utama di Dewan-Dewan Legislatif Pakistan

Propinsi	Jumlah Perempuan Anggota Dewan Distrik	Jumlah Pelatih/Mentor Utama
Punjab	1,195	37
Sindh	360	12
NWFP	278	10
Baluchistan	152	5
Total	1,905	64

pengambilan keputusan yang lebih tinggi, dan bersama-sama menciptakan sebuah perubahan. Tujuan utama di balik semua ini adalah menyemaikan rasa solidaritas, kerjasama dan konsensus diantara perempuan-perempuan yang berasal dari berbagai dewan lokal, dengan saling membantu memenuhi kebutuhan masing-masing, serta melengkapi kelebihan satu sama lain. Tujuan akhirnya adalah memaksimalkan pemanfaatan kapasitas lokal dan pribumi serta mendorong dilaksanakannya pelatihan yang berkesinambungan bagi para pemuka politik perempuan.

Kuota di Tingkat Nasional dan Propinsi

Kendatipun pemerintah sangat supportif dalam memberi kuota duapertiga kursi di dewan lokal bagi politisi perempuan, ternyata sikap yang sama tidak ditunjukkan terhadap perwakilan-perwakilan perempuan di Majelis Propinsi maupun Nasional. Setelah sempat berspekulasi dan berdebat sengit mengenai berapa besar persentase yang akan disetujui pemerintah, pada awal tahun 2002 kabinet mengumumkan bahwa 60 dari total 357 kursi (17 persen) Majelis Nasional dialokasikan bagi perempuan. Menurut pemerintah, jumlah ini sudah tiga kali lebih besar ketimbang jatah sebelumnya yang hanya 20 kursi. Kursi-kursi itu nantinya akan didistribusikan kepada empat propinsi seperti perincian pada tabel 10.

Untuk propinsi-propinsi di atas, kuota 17 persen yang sama akan diberlakukan bagi kursi perempuan. Seperti halnya Majelis Nasional, akan ada jatah kursi untuk teknokrat dan kursi-kursi yang harus diperebutkan secara terbuka melalui pemilu.

Kelompok-kelompok gerakan perempuan menge-cam pemerintah yang mengabaikan aspirasi kolektif kaum perempuan untuk memperoleh kuota kursi 30 per-sen seperti yang pernah mereka ke-mukakan di dalam musyawarah nasional yang dipandu oleh Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan pada bulan Mei 2001, serta lewat Kampanye Nasional untuk Pemulihan Jatah Reservasi Kursi Legislatif pada tahun 1998. Pemerintah juga dianggap gagal mentaati rekomendasi serupa yang dikeluarkan oleh *Report of the Commission of Inquiry for Women* (Laporan Komisi Penelitian untuk Perempuan) serta tertuang dalam Rencana Aksi Nasional Pakistan. Delapan partai politik mendukung tuntutan kuota kursi 30 persen bagi perempuan di majelis-majelis propinsi dan nasional.¹²

Tabel 10: Representasi Perempuan di Majelis Nasional Pakistan Tahun 2002

Propinsi/Wilayah	Kursi umum	Jatah kursi untuk perwakilan perempuan	Jatah kursi untuk teknokrat	Total
Punjab	148	35	15	198
Sindh	61	14	6	81
NWFP	35	8	3	46
Baluchistan	14	3	1	18
Wilayah di bawah Kekuasaan Pemerintah Federal (FATA)	12	Tidak tersedia	Tidak tersedia	12
Islamabad	2	Tidak tersedia	Tidak tersedia	2
TOTAL	272	60	25	357

Kuota dan Sistem Pemilu

Isu yang mengemuka tentang partisipasi politik kaum perempuan bukan hanya terfokus pada masalah kuota 30 persen kursi bagi mereka, namun juga

pada sistem pemilu yang berlaku di Pakistan. Menurut kebijakan pemerintah sekarang yang menyangkut reservasi, ke 60 kursi bagi perempuan itu akan diisi melalui perwakilan proporsional, yakni didasarkan pada jumlah total suara yang bisa diraup oleh partai politik kontestan pemilu.

Meskipun metode perwakilan proporsional dianggap paling “bersahabat” terhadap perempuan, dan telah pula diterapkan oleh sepuluh negara yang memiliki tingkat keterwakilan perempuan yang tertinggi di parlemen, ternyata di Pakistan sendiri sistem ini banyak ditentang oleh para aktivis perempuan.

Tabel 11: Representasi Perempuan di Majelis-Majelis Propinsi di Pakistan, Tahun 2002

Propinsi	Umum	Perempuan	Teknokrat	Total
Punjab	297	66	27	390
Sindh	130	29	12	171
NWFP	99	22	9	130
Baluchistan	51	11	5	67

Pihak-pihak terakhir ini merasa bahwa perempuan akan mengalami hambatan dari partai-partai politik yang memiliki struktur, proses dan agenda yang sangat patriarkal. Para laki-laki yang duduk di dewan lewat pemilihan langsung tentu akan memperlakukan perempuan yang menduduki kursi jatah di majelis propinsi dan nasional sebagai anggota kelas dua. Dengan mengandalkan konstituensi mereka sebagai basis massa, mereka bisa saja mempertahankan dan memenuhi kepentingannya sendiri secara sangat efektif.

Kaum perempuan menuntut dilakukannya pemilihan langsung oleh pemilih gabungan laki-laki dan perempuan di dalam konstituensi yang diperluas melalui peleburan atau penggabungan dua konstituensi normal. Untuk kursi-kursi umum di majelis/dewan, diusulkan tetap dipakai sistem konstituensi normal. Seluruh pemilih yang sah akan mendapat dua kartu suara: satu kartu dialokasikan untuk jatah kursi di dalam konstituensi yang diperluas, sedangkan kartu satunya lagi dialokasikan bagi kursi umum dalam skema konstituensi normal. Sayang sistem ini belum pernah dicoba.¹³

Beberapa Kesimpulan

Agar kaum perempuan dapat berperanserta secara total dan sederajat di dalam struktur-struktur pengambilan keputusan dan proses-proses di semua tingkat pemerintahan, diperlukan sebuah kerangka strategi yang menjajagi semua cara untuk meretas semua kendala kultural dan struktural terhadap kesejajaran dan keseimbangan gender dalam kaitannya dengan perwakilan politik. Untuk itu sangat disarankan adanya upaya-upaya advokasi ke arah reformasi kebijakan internal partai politik, sistem pemilu dan pembiayaan kampanye dengan cara sedemikian rupa supaya dapat mengatasi segala kendala struktural yang ada. Disamping itu juga disarankan berbagai metode strategis lainnya demi memangkas halangan kultural terhadap perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajiban mereka selaku warga negara, yakni: gerakan penyadaran, pengembangan kapasitas dan riset serta dokumentasi.

Gerakan Penyadaran: Perlu dilancarkan sebuah kampanye penerangan berskala nasional yang menggarisbawahi pentingnya keterwakilan dan partisipasi perempuan di dalam proses pengambilan keputusan; politik transformasional yang dapat ditimbulkan oleh perempuan; serta partisipasi politik perempuan yang merupakan hak asasi manusia.

Membangun Kapasitas: Ada baiknya dipikirkan tentang program pelatihan tiga tahap yang mencakup seluruh hak dan kewajiban politik perempuan sebagai pemilih, calon, serta pejabat terpilih. Dalam pelatihan itu dapat pula disisipkan pesan-pesan tentang kesadaran pemilih akan haknya; kursus kepemimpinan bagi perempuan; tata cara mencalonkan diri dan memenangkan pemilihan; pengembangan keterampilan bagi perempuan yang menduduki kursi di dewan lokal, serta majelis propinsi maupun nasional. Di antara berbagai keterampilan yang diajarkan perlu juga dimasukkan keterampilan menyusun agenda politik, menyampaikan aspirasi dan seni bernegosiasi; mempengaruhi dan membentuk keputusan politik atau kebijakan, serta keterampilan mengatur alokasi dana.

Riset dan Dokumentasi: Untuk menunjukkan bahwa kaum perempuan bisa menciptakan perubahan, kerja keras mereka dalam membangun pranata institusi, praktik dan norma-normanya beserta segala keputusan/kebijakannya harus didokumentasikan.

Analisa Kebijakan dan Advokasi: Tiga wilayah penting dari advokasi politik untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan adalah demokratisasi partai-partai politik; sistem kuota sebagai tindakan khusus sementara untuk mencapai keseimbangan gender; dan reformasi pembiayaan kampanye.

Sebagai kesimpulan, partisipasi politik perempuan jangan semata-mata diukur menurut peningkatan jumlah mereka di dewan legislatif, melainkan juga berdasarkan keefektifan dan dampak nyata yang mereka timbulkan. Kaum perempuan harus bisa berperanserta di dalam proses-proses pengambilan keputusan dari institusi-institusi dan mekanisme penentu kebijakan yang beroperasi secara terbuka, transparan dan bertanggungjawab kepada publik – bukan sebagai konsumen dan obyek program-program pembangunan, namun sebagai agen dan subyek dari perubahan. Keefektifan mereka ditunjukkan oleh tingkat kemampuan mereka mempengaruhi peraturan-peraturan, norma-norma dan praktik institusi tempat mereka bekerja, serta membentuk agenda politik dan keputusan-keputusan yang menyangkut pemakaian dan alokasi berbagai sumber daya. Di sisi lain, dampak yang mereka timbulkan juga akan nampak dari hak dan kemampuan yang mereka ciptakan bagi sesama kaum perempuan dalam menyikapi ketimpangan gender, serta dalam usaha nyata mengubah peri kehidupan mereka sendiri, terutama bagi mereka yang miskin.

Catatan

- 1 Legislative Watch. 2001. *History of Women's Reserved Seats in Legislatures in Pakistan*. Islamabad. Nopember – Desember.
- 2 AURAT. Oktober 2001. *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Islamabad: AURAT. Hal. 7.
- 3 Pemerintah Pakistan, Rencana Pemerintah Lokal. 2000. 1 Agustus. Hal 1.
- 4 *Union Nazim* dan *Naib Nazim* masing-masing adalah walikota dan wakil walikota.
- 5 *Dewan Zila* adalah Dewan Distrik.
- 6 Perempuan tidak diijinkan mencalonkan diri pada 21 dewan *union* di distrik Swabi dan Mardan, dan pada 34 dewan *union* dalam wilayah distrik Dir. Lihat *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Oktober 2001. Hal. 40.
- 7 Ini termasuk pula kursi-kursi yang dijatahkan untuk golongan minoritas.
- 8 *Citizen's Campaign for Women's Representation in Local Government*. Hal. 24-25.
- 9 Total 36,049 perempuan berhasil dipilih menduduki kursi dewan-dewan tersebut. Proses pemilihan dilaksanakan dalam lima tahap dan berlangsung dari bulan Desember 2000 hingga Agustus 2001.
- 10 Farzana Bari. 2000. *Local Government Elections*. Islamabad: MOWD (Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan). Desember. Hal: xiii – xiv.
- 11 Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan (MOWD) menugasi Sarwar Bari dari PATTAN untuk melakukan penelitian kebutuhan pelatihan bagi proyek partisipasi politik perempuan.
- 12 Farzana Bari. 2002. *Women's Representation in Legislatures: The Way Forward*. Islamabad: Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan. Januari. Hal. 11.
- 13 "Possible Election Modalities". *Legislative Watch*. No. 15 dan 16, November – Desember 2001.

Kelas, Kasta dan Gender: Perempuan dalam Parlemen di India

SHIRIN RAI

LAPORAN-LAPORAN MUTAKHIR DI INDIA MEMPERLIHATKAN bahwa banyak politisi perempuan mengalami kesulitan untuk berpartisipasi dalam dunia politik, apalagi hendak menyamakan jurang gender yang ada, dan ini menunjukkan perlunya peningkatan analisa peran yang dimainkan perempuan dalam perpolitikan India. Hal ini didukung oleh pemilihan baru-baru ini.

Laporan *Times of India* edisi bulan Februari 1998 banyak menguatkan tentang apa yang telah dibahas dalam buku pedoman ini: yakni “tanggung jawab domestik, kurangnya kekuasaan finansial, memuncaknya kriminalisasi politik dan ancaman pembinasaaan karakter” menyebabkan kesulitan yang meningkat bagi perempuan untuk menjadi bagian dari kerangka politik. Terlebih lagi, politisi perempuan sendiri mengatakan bahwa di dalam partai-partai politik pun, amat jarang ditemukan perempuan yang berada dalam posisi kepemimpinan. Sesungguhnya, “kandidat-kandidat perempuan biasanya merupakan lahan dari suara pemilih yang ‘hilang’ di mana partai tidak mau ‘membuang’ seorang kandidat laki-laki”.

Di bagian ini kita mencoba menguji hasil kajian anggota parlemen perempuan di India semasa Parlemen X (1991-1996). Pembahasan ditujukan pada tiga bidang utama: profil sosial perempuan anggota parlemen; jalur yang mereka tempuh untuk meraih posisi politik mereka; dan wilayah kebijakan publik tempat mereka berada.

Sistem Politik India

Sistem Kepartaian dan Representasi Perempuan

India menganut demokrasi parlementer dua kamar dengan sistem politik multipartai yang kuat. Majelis rendah disebut *Lok Sabha* (majelis rakyat) beranggotakan 545 orang. Majelis tinggi disebut *Rajya Sabha* (majelis negara bagian) dengan anggota 250 orang. Wakil perempuan pada tahun 1991 sebanyak 5,2 persen dari seluruh anggota *Lok Sabha* dan 9,8 persen dari seluruh anggota *Rajya Sabha*.¹ Persentase ini lebih rendah jika dibandingkan dengan parlemen sebelumnya (1989). Hasil pemilihan umum tahun 1996 memperlihatkan kemunduran yang jauh dalam hal representasi perempuan, tapi pada pemilihan tahun 1999, 8,8 persen dari anggota parlemen adalah perempuan. Kecenderungan yang demikian cukup mencemaskan seperti ditampilkan oleh prakarsa negara baru-baru ini untuk menjamin representasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik.

Salah satu sebab rendahnya representasi perempuan tersebut mungkin dikarenakan menguatnya sistem kepartaian itu sendiri, yang dapat mengarah pada marjinalisasi politik berdasarkan isu, atau pengambilalihan gerakan-gerakan berdasarkan isu tunggal. Gerakan perempuan di India harus menghadapi isu yang demikian.² Namun, partai-partai politik India secara organisasional lemah dan masih bergantung pada elite setempat.³ Barangkali ini merupakan faktor kedua bagi perlawanan atas implementasi prakarsa politik yang tanggap-gender (*gender sensitive*).

Gerakan Perempuan dan Isu Representasi

Tuntutan yang lebih besar bagi representasi perempuan dalam institusi-institusi politik di India sebenarnya tidak berjalan sistematis sampai dengan terbentuknya Komite Mengenai Status Perempuan di India (*Committee on the Status of Women in India* atau CSWI) yang pernah menerbitkan laporannya pada tahun 1976. Sebelum komite ini terbentuk, fokus gerakan perempuan

yang mulai tumbuh hanya berkisar pada persoalan peningkatan posisi sosial ekonomi perempuan.⁴ Laporan CSWI memberi kesan bahwa representasi perempuan dalam institusi-institusi politik, terutama pada tingkat akar rumput, perlu ditingkatkan melalui kebijakan kuota kursi untuk perempuan.⁵ Pada tahun 1988, Rencana Perspektif Nasional untuk Perempuan mengusulkan supaya kuota 30 persen bagi perempuan diperkenalkan di seluruh tingkatan badan-badan pemilihan. Kelompok-kelompok perempuan mendesak agar kuota dibatasi pada aras *panchayat* (dewan desa) untuk mendorong partisipasi akar rumput dalam politik. Konsensus di sekitar tuntutan itu berhasil dengan dimasukkannya Amandemen ke-73 dan Amandemen ke-74 dalam konstitusi India tahun 1993.

Masalah kuota kembali mencuat pada tahun 1995, namun kali ini tertuju pada perempuan dalam parlemen. Pada awalnya, sebagian besar partai politik setuju dengan usulan tersebut. Ketika rancangan undang-undang isu ini diperkenalkan dalam Parlemen XI pada tahun 1997, beberapa partai dan kelompok mengajukan sejumlah keberatan. Keberatan ini terpusat di sekitar dua isu pokok: pertama, isu kuota yang tumpang-tindih bagi perempuan pada umumnya dan untuk perempuan dari kasta yang lebih rendah. Kedua, isu elitisme. Sebagian besar kelompok perempuan merasa bahwa isu kasta dapat memecah-belah kaum perempuan. Banyak pula yang merasa khawatir mengenai pemberian hak-hak istimewa kepada perempuan elite dengan menjamin kursi bagi mereka di parlemen, sedangkan sebelumnya mereka mendukung kuota bagi perempuan pada aras akar rumput *panchayat*. Hingga kini amandemen tersebut belum disahkan parlemen. Namun, pemerintah nasionalis Hindu BJP berjanji untuk mengajukan rancangan undang-undang kuota yang lain untuk perempuan dalam parlemen.

Profil Perempuan di Parlemen India

Wakil 39 perempuan dalam Parlemen India periode 1991-1996 sebagian besar berasal dari kalangan kelas menengah, perempuan profesional, yang sedikit atau bahkan sama sekali tidak mempunyai hubungan dengan gerakan-gerakan perempuan. Sebagian besar di antara mereka memasuki dunia politik lewat hubungan keluarga, sebagian melalui gerakan-gerakan mahasiswa dan ornop, serta sebagian lagi merupakan hasil prakarsa negara yang bertujuan meningkatkan representasi kasta-kasta yang lebih rendah.

Mayoritas perempuan dalam parlemen India adalah perempuan-perempuan elite. Kendati peran publik mereka menantang sejumlah stereotip, posisi kelas mereka sendiri seringkali memberi mereka deretan pilihan yang jauh lebih besar ketimbang yang tersedia bagi perempuan-perempuan lebih miskin.

Gender dan Kasta dalam Parlemen

Kasta merupakan ciri terpenting dalam kehidupan publik dan politik India. Sebagian besar anggota parlemen perempuan dalam Parlemen X adalah anggota-anggota kasta yang lebih tinggi. Misalnya, ada enam perempuan dari kasta Brahmana. Ini mewakili 17,14 persen anggota parlemen perempuan, angka yang cukup lumayan, sementara kasta Brahmana hanya 5,52 persen dari jumlah seluruh penduduk. Namun, penting untuk menjaga pembuatan korelasi yang sederhana antara kasta dengan representasi politik. Misalnya, dari enam perempuan kasta Brahmana anggota parlemen, dua di antaranya dari Partai Komunis India. Dalam kasus itu, faktor kasta kurang penting ketimbang latar belakang istimewa kelas mereka. Lebih jauh, keduanya adalah produk dari pergerakan politik, perjuangan nasional dan gerakan anti-keadaan darurat.

Jumlah perempuan yang mampu mengambil manfaat dari sistem kuota berdasarkan kasta di India masih tetap sedikit. Kendati 22 persen kursi parlemen disisihkan untuk kelompok kasta yang terdaftar (*Scheduled Castes*), perempuan hanya menduduki 4,1 persen dari kursi yang disediakan. Dua anggota parlemen perempuan berasal dari suku-suku yang diakui oleh pemerintah (*Scheduled Tribes*). Namun, dari 39 anggota parlemen perempuan di Lok Sabha X (mewakili 7 persen dari total), 14 persen adalah dari kasta yang terdaftar. Dua anggota parlemen perempuan berasal dari kasta “terbelakang” dan mewakili konstituensi terbuka. Karena itu kasta mempengaruhi profil, loyalitas, dan tugas dari para wakil rakyat di Parlemen India.

Kelas, Posisi Sosial, dan Gender dalam Kehidupan Publik

Dari 39 anggota parlemen perempuan Lok Sabha 1991–1996, 36 orang berpendidikan pasca-sarjana; dalam Rajya Sabha 14 dari 17 perempuan adalah sarjana. Posisi kelas perempuan-perempuan ini jelas lebih penting dengan tingkat pendidikan mereka ketimbang kasta. Hanya satu dari tujuh anggota parlemen perempuan yang berasal dari kasta lebih rendah yang bukan sarjana, dan seorang perempuan anggota parlemen dari kasta yang terdaftar dalam

Rajya Sabha berpendidikan pasca-sarjana. Tingkat pendidikan juga tercermin dalam profil profesional perempuan-perempuan ini. Dari anggota parlemen perempuan di Rajya Sabha, misalnya, 30 persen adalah pengacara, dan 25 persen di Lok Sabha adalah guru atau dosen.

Asal kelas sebagian besar perempuan ini berang kali merupakan faktor terpenting keberhasilan mereka masuk ke dalam sistem politik.

Usia sebagian besar anggota parlemen perempuan (sekitar 65 persen) pada usia antara 30-an dan 60-an, dan karena itu tidak mempunyai tanggung jawab lagi membangun keluarga muda. Berkat pola perkawinan universal yang ada di India, angka untuk anggota-anggota parlemen yang tidak menikah luar biasa tinggi, dan menunjukkan tekanan-tekanan sosial terhadap perempuan yang bergabung dalam kehidupan publik. Bagi mereka yang telah menikah, tekanan-tekanan kehidupan publik agak mudah diatasi oleh posisi kelas mereka. Sebagian besar anggota parlemen mampu mengaji pembantu rumah tangga. Dalam banyak kasus, sistem keluarga yang menyatu, atau setidaknya dukungan kuat dari keluarga, juga turut membantu. Namun, kendala-kendala kehidupan keluarga tetap menjadi kepedulian bahkan bagi perempuan dari kelas atas.

Perempuan memiliki strategi-strategi yang berbeda untuk mengatasi kendala-kendala itu. Jika keluarga telah menerima karir seorang perempuan dalam dunia politik, dia dapat merundingkannya dengan keluarganya. Hal ini mungkin bisa dilakukan jika keluarga itu adalah sebuah keluarga elite politik dengan lebih dari satu anggotanya telah ikut serta dalam politik. Jika seorang perempuan telah bergiat dalam kehidupan politik sebelum menikah, dia akan menghadapi tekanan sangat besar dari pihak keluarga suami untuk menyesuaikan diri dengan peran tradisional yang tidak memperbolehkan adanya keleluasaan bagi kelanjutan aktif karir politik. Pilihan politisi perempuan dalam kasus ini adalah menyesuaikan diri dengan harapan-harapan keluarga dan mundur dari kehidupan publik atau meninggalkan keluarga untuk meraih masa depan yang tidak pasti dalam partai politik. Dalam kasus yang terakhir, kurangnya dukungan keluarga dan label perceraian jelas tidak menguntungkan perempuan dalam dunia politik.

Kelas juga menengahi pengaruh agama. Dengan hanya satu perempuan Muslim anggota parlemen dalam Rajya Sabha dan seorang di Lok Sabha, perempuan Muslim secara signifikan sangat kurang terwakili. Dr. Najma

Heptullah, yang juga Wakil Ketua Rajya Sabha, berasal dari kelas elite dan memiliki latar belakang terdidik, dan memperoleh dukungan atas karyanya baik dari keluarga asal maupun keluarga perkawinan. Margaret Alva, seorang Kristen, dan menjabat Menteri Negara, dan Ketua Pendiri Komisi Nasional untuk Perempuan India, juga berasal dari latar belakang yang sama. Dalam kedua kasus itu, keluarga-keluarga mereka telah lama terlibat dalam pergerakan nasional, dipengaruhi oleh ideologi liberal, dan berpendidikan tinggi.

Jadi, mayoritas perempuan dalam parlemen India adalah perempuan-perempuan elite. Kendati peran publik mereka menantang sejumlah stereotip, posisi kelas mereka sendiri seringkali memberi mereka deretan pilihan yang jauh lebih besar ketimbang yang tersedia bagi perempuan-perempuan lebih miskin.

Memasuki Sistem

Sangatlah mengherankan, partisipasi aktif dalam gerakan-gerakan perempuan tidak menjadi salah satu jalur masuk ke dalam partai-partai politik formal oleh anggota parlemen perempuan.

“Kesepadanan laki-laki” - asumsi bahwa akses kehidupan politik perempuan berkat dukungan, bantuan, dan hubungan keluarga, khususnya pihak suami – telah menjadi penjelasan yang dominan bagaimana perempuan memasuki kehidupan politik.

Kekeluargaan atau lebih?

“Kesepadanan laki-laki” (*male equivalence*) telah menjadi penjelasan yang dominan bagaimana akses kehidupan politik perempuan. Asumsi di sini adalah akses kehidupan politik perempuan berkat dukungan, bantuan, dan hubungan keluarga, khususnya pihak suami. Dalam contoh 15 perempuan yang disurvei, sepertiga dari anggota parlemen perempuan, misalnya, mempunyai latar belakang “dukungan keluarga”. Namun, dalam argumen yang sangat bagus terhadap teori ini, Carol Wolkowitz menunjukkan bahwa “kesepadanan laki-laki” adalah kerangka konseptual yang tidak mencukupi.⁶ Pertama, karena ini merupakan ruang publik (yaitu institusi-institusi negara, pers, dan diskursus politik) yang harus dirundingkan jika keputusan keluarga mengajukan seorang

perempuan dalam politik akan berhasil; ini bukan persoalan pribadi tetapi persoalan publik. Kedua, dalam banyak kasus, para suami sama sekali tidak mendukung pencalonan sang istri. Ini adalah tekanan tokoh-tokoh partai politik yang mendesakkan isu dalam banyak kasus. Sistem pembagian kursi yang terpusat dalam partai-partai menjelaskan konteks ini. Perhatian partai dengan tingkat representasi kelompok-kelompok tertentu di dalam barisannya, dan berakibat pada legitimasi partai di kalangan kelompok yang kurang terwakili, mungkin merupakan motif untuk memasukkan perempuan.

Gerakan Sosial dan Gerakan Politik

Bersama dengan “jalinan kekeluargaan” dan prakarsa negara, faktor penting lain menjepit akses kehidupan politik perempuan tampaknya adalah gerakan-gerakan sosial dan politik. Gerakan-gerakan ini telah menciptakan jendela peluang dan beberapa perempuan dapat memanfaatkannya untuk akses kehidupan politik.

Misalnya, gerakan nasional adalah mobilisator penting para perempuan. Sumbangan Gandhi yang mengangkat perempuan untuk masuk ke dalam kancah politik sangat tertanam; gerakan kiri juga memobilisasi perempuan.⁷ Organisasi-organisasi perempuan dibentuk di bawah payung dan pengawasan partai – Kongres Mahila dan Federasi Seluruh Perempuan India (*All India Women's Federation* atau CPI). Namun, tidak satu pun perempuan yang diwawancarai untuk survei ini mempunyai hubungan kuat dengan sayap partai mereka menjelang mereka masuk ke dalam politik parlementer.

Gerakan-gerakan hak sipil dan anti-keadaan darurat yang dipimpin Jaiprakash Narayan (JP) pada tahun 1975-1977 adalah sebuah gerakan politik penting yang membawa mahasiswa-mahasiswa ke garis depan politik nasional. Banyak perempuan, baik sayap kanan maupun sayap kiri, turut bergabung dengan gerakan ini yang terus berlanjut dalam politik. Akhirnya, dalam konteks politik India sekarang, partai-partai fundamentalis dan komunal ikut memobilisasi perempuan.⁸ Salah seorang anggota parlemen perempuan paling kharismatis yang bernama Uma Bharti adalah produk dari meningkatnya militansi Hindu dalam perpolitikan India. Dia adalah anggota Vishwa Hindu Parishad, sayap yang dimobilisasikan BJP, dan seorang yang berprofesi sebagai “penceramah” naskah-naskah suci Hindu. Dia berada di garis terdepan gerakan yang menghancurkan Masjid Babri di Ayodhya.⁹

Kepemimpinan Politik dan Kuota

Kuota untuk perempuan sebagai strategi memasuki arena politik mendapat dukungan yang kian meluas di kalangan anggota parlemen perempuan, kendati kenyataannya sangat sedikit yang memasuki sistem melalui jalur itu, sebagian besar perempuan masih berpegang kuat pada argumen meritokrasi.

Pengaruh individu tokoh nasional juga merupakan faktor penting yang menghalangi teori “kesepadanan laki-laki”. Walaupun Indira Gandhi, misalnya, hanya sedikit memajukan representasi perempuan dalam politik, Rajiv Gandhi menerima asas kuota kursi bagi perempuan. Dia memprakasai peraturan-peraturan yang berdampak langsung terhadap diikutsertakannya perempuan dalam politik, misalnya, ketetapan tahun 1993 untuk reservasi 33 persen kursi pemilihan di *panchayat* bagi perempuan. Seperti yang telah kita bahas, siapa yang mampu mengambil manfaat reservasi demikian akan ditengahi oleh kelas, kesukuan dan kasta. Namun, dukungan dari negara dan pemimpin politik/negara dapat menjadi penting bagi perempuan yang menginginkan akses kepada sistem politik. Kuota untuk perempuan sebagai strategi memasuki arena politik mendapat dukungan yang kian meluas di kalangan anggota parlemen perempuan, kendati kenyataannya sangat sedikit yang memasuki sistem melalui jalur itu, dan berpegang kuat pada argumen meritokrasi. Kebanyakan anggota parlemen perempuan mendukung Amandemen ke-81, yang menjamin 33 persen kuota perempuan di parlemen, sekalipun disiplin partai tidak memperbolehkan mereka memberi suara untuk hal ini. Isu demikian menyoroti kendala-kendala yang ditimbulkan oleh sistem kepartaian bagi politisi perempuan.

Gender dan Kekuatan Publik: Apa yang Dilakukan Anggota Parlemen Perempuan

Dari 20 anggota parlemen perempuan Kongres Lok Sabha 1991-1996, tidak satupun yang menduduki jabatan menteri dalam kabinet; dua orang menjadi menteri negara; dan dua orang lagi wakil menteri negara.¹⁰ Di Raja Sabha, dari tujuh anggota parlemen perempuan Kongres, seorang adalah menteri negara. Jabatan-jabatan kementerian itu termasuk Pengembangan Sumber Daya Manusia, Penerbangan Sipil dan Pariwisata, Kesehatan dan Kesejahteraan

Keluarga, serta Kepegawaian dan Pengaduan Umum. Kesemua ini umumnya dianggap sebagai “jabatan-jabatan lunak,” walaupun tugas-tugas pasti seberat kementerian yang lain.

Seorang anggota parlemen perempuan Kongres adalah Wakil Ketua Rajya Sabha. Pada tingkat partai, seorang anggota parlemen masuk dalam komisi disiplin partai, dan seorang lagi adalah Presiden Kongres Mahila. Di antara perempuan BJP, satu orang anggota Rajya Sabha adalah jurubicara untuk garis ekonomi dan politik umum partai. Dari sepuluh anggota Lok Sabha, satu orang adalah wakil presiden partai, dan dua orang ada dalam komite eksekutif nasional partai-partai mereka.

Representasi perempuan dalam parlemen, kendati penting sebagai landasan bagi keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam peningkatan representasi dari berbagai kepentingan perempuan.

Sistem perangsang dan penghambat kelembagaan pada aras partai dan parlemen berdampak terhadap isu yang diajukan perempuan dalam parlemen. Sebagian besar anggota parlemen perempuan yang diwawancarai tidak mempunyai isu-isu perempuan yang bermutu tinggi dalam daftar kepentingan mereka. Mereka merasa cukup untuk duduk dalam komite-komite yang berkaitan dengan ekonomi, hubungan internasional, dan perdagangan. Sebagai perempuan yang ambisius, anggota parlemen ini lebih ingin berada di mana kekuasaan dan pengaruh saling bertemu.

Masalah Pertanggungjawaban

Salah satu isu penting dalam setiap pembahasan gender dan representasi adalah mengenai konstituensi yang diwakili perempuan. Karena tidak ada konstituensi “hanya perempuan,” maka anggota parlemen perempuan tidak bertanggung jawab kepada perempuan sebagai perempuan. Dan juga, ketika isu mengenai perempuan ini diangkat di parlemen, perempuan-perempuan ini diharapkan untuk berpartisipasi dalam setiap perdebatan. Isu-isu tentang kesejahteraan perempuan dan kekerasan terhadap perempuan mendapat tempat khusus dalam mempersatukan anggota parlemen perempuan.

Isu-isu tersebut dibahas di dalam “ruang khusus perempuan” di parlemen. Namun, seperti seluruh anggota parlemen yang ditanyai sudah menjelaskan,

mereka adalah “perempuan partai” pertama; dan hampir selalu ikut petunjuk para ketua partai.

Sebagian besar anggota parlemen perempuan yang diwawancarai tidak mempunyai isu-isu perempuan yang bermutu tinggi dalam daftar kepentingan mereka. Mereka merasa cukup untuk duduk dalam komite-komite yang berkaitan dengan ekonomi, hubungan internasional, dan perdagangan.

Beberapa anggota parlemen perempuan kadang-kadang diminta oleh kepemimpinan partai untuk ikut melibatkan diri dalam sayap perempuan partai. Sekalipun anggota anggota parlemen perempuan tidak perlu melihat peran ini sebagai peningkatan status mereka di dalam partai, beberapa diantaranya ternyata berhasil memenuhi pengaruh secara penuh dalam kepemimpinan partai.

Sebagai “perempuan partai” dengan ambisi politik, anggota parlemen perempuan menanggapi rangsangan dan hambatan kelembagaan yang dibebankan kepada mereka. Semua faktor ini membatasi potensi anggota parlemen perempuan yang mewakili kepentingan perempuan India yang meliputi berbagai isu. Akibatnya, segera tampak hubungan yang sedikit teratur antara kelompok-kelompok perempuan dengan anggota parlemen perempuan. Pengecualian di sini tentu saja sayap perempuan dari partai-partai politik yang dapat bertindak menjembatani anggota parlemen perempuan. Hal ini memberi kemungkinan anggota parlemen perempuan untuk menjadi saluran penghubung antara kepemimpinan partai dengan anggota perempuannya. Mereka juga diajak untuk berkonsultasi dari waktu ke waktu oleh kepemimpinan partai mengenai isu-isu yang berkaitan dengan keluarga dan hak-hak perempuan. Tetapi kelompok-kelompok perempuan non-partai tampaknya tidak mendekati anggota parlemen perempuan.¹¹

Kesimpulan

Representasi perempuan dalam parlemen, kendati penting sebagai landasan bagi keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat dengan mudah diterjemahkan ke dalam peningkatan representasi dari berbagai kepentingan perempuan.

Sekalipun kita tidak dapat menerima bahwa dengan semakin banyaknya perempuan dalam kantor-kantor publik akan berarti semakin baiknya perlakuan terhadap perempuan secara umum, masih terdapat alasan-alasan penting untuk menuntut representasi perempuan yang lebih besar dalam kehidupan politik. Pertama berdasarkan intuisi-jumlah perempuan yang semakin banyak dalam kantor publik, mengartikulasikan kepentingan, dan seolah-olah memiliki kekuasaan, semakin banyak hirarkhi gender dalam kehidupan publik yang akan terganggu. Tanpa terlihat mencukupi, jika tidak sebanding, kehadiran dalam sistem politik “di ambang representasi,”¹² kemampuan satu kelompok untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan, atau kultur politik yang mengerangkakan sistem perwakilan, menjadi terbatas. Kenyataan ini dipertegas oleh berbagai sumbangan lainnya dalam buku ini. Selanjutnya, kenyataan bahwa perempuan-perempuan ini sebagian besar adalah perempuan elite, mungkin berarti dampak yang mereka miliki pada kesadaran publik tidak sebanding ketimbang jumlah yang ditunjukkan mereka.

Kedua, dan lebih penting, kita dapat mencari strategi-strategi yang digunakan perempuan untuk mengakses ruang publik dalam konteks sistem sosio-politik patriarki. Perempuan-perempuan ini berhasil menumbangkan batas-batas gender, dan bekerja sangat agresif di wilayah yang didominasi laki-laki. Dapatkah perempuan lain belajar dari contoh ini? Masalahnya disini adalah, tentu saja, persis bahwa perempuan-perempuan ini adalah sekelompok elite. Asal kelas sebagian besar perempuan ini berangkali merupakan faktor terpenting keberhasilan mereka masuk ke dalam sistem politik. Namun, kita dapat menguji apakah gerakan-gerakan sosio-politik memberi kesempatan kepada perempuan untuk menggunakan strategi-strategi tertentu yang mungkin mampu menumbangkan hirarkhi gender dalam politik. Akhirnya, kita dapat memeriksa dinamika antara politik kelembagaan dengan perpolitikan akar rumput. Sebagaimana diperlihatkan dalam kajian ini, “politisasi gender” dalam sistem politik India sebagian besar disebabkan oleh keberhasilan gerakan perempuan.

Wakil perempuan, karena itu, mendapat keuntungan dari keberhasilan gerakan perempuan ini. Namun, ada interaksi yang terbatas antara wakil perempuan dengan gerakan perempuan — satu wilayah kelemahan penting di balik baik keefektifan perempuan anggota parlemen maupun gerakan perempuan. Barangkali inilah isu yang diperlukan gerakan perempuan untuk disampaikan sebagai bagian perluasan agenda di abad ke 21.

Catatan

- 1 Swarup, H.L., Niroj Sinha, Chitra Ghosh, dan Pam Rajput. 1994. "Women's Political Engagement in India", dalam B. Nelson dan N. Chowdhury, red. *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press. Hal. 362.
- 2 CWDS. 1994. *Confronting Myriad Oppressions: The Western Regional Experience*. New Delhi; CWDS. 1995. *Towards Beijing: A Perspective from the India Women's Movement*. New Delhi.
- 3 Bjorkman, James W. 1987. "India: Party, Personality and Dynasty." Dalam Alan Ware, red. *Political Parties*. Oxford: Blackwell.
- 4 CWDS. 1994. Hal. 19 – 25.
- 5 Pemerintah India, 1974.
- 6 Wolkowitz, Carol, dalam Haleh Afshar, red. 1987. *Women, State and Ideology: Studies From Africa and Asia*. London and New York: Routledge, 1987.
- 7 Chattopadhyaya, K. 1983. *Indian Women's Battle for Freedom*. New Delhi: Abhinav Press; Joshi, P. 1989. *Gandhi on Women*. New Delhi: Navjivan Press.
- 8 Sarkar, T. dan U. Butalia, red. 1991. *Women And Right Wing Movements: India Experiences*. London : Zed Press.
- 9 Sengketa atas Masjid Babri timbul karena desakan fundamentalis Hindu sayap kanan partai BJP bahwa masjid ini dibangun oleh penakluk Muslim dengan menghancurkan kuil Hindu tempat kelahiran Lord Ram, seorang pemuka Hindu. Pemerintahan Kongres yang berkuasa beturut-turut mencoba menyelesaikan isu ini dengan menghindari pengambilan keputusan yang tidak menjauhkan para pemilih Muslim atau Hindu. Hal ini akhirnya mengarahkan fundamentalis Hindu pada tahun 1991 untuk bergerak menuju masjid yang saat itu dihancurkan dan dibantu oleh polisi negara.
- 10 Pada tahun 2001, ada tiga menteri kabinet perempuan dan lima menteri negara perempuan. Lihat www.indianembassy.org/special/cabinet/cabinet.htm.
- 11 Rai, S.M. 1995. "Women Negotiating Boundaries: Gender, Law and the India State". *Social and Legal Studies*, Vol. 4, No. 3, September.
- 12 Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Afshar, Haleh, red. 1987. *Women, State and Ideology. Studies from Africa and Asia*. London dan New York : Routledge.

Agnihotri, I. dan V. Mazumdar. 1995. "Changing Terms of Political Discourse: Women's Movement in India, 1970s-1990s" *Economic and Political Weekly*. Vol. XXX, No. 29. Hal. 1869-1878.

Akerkar, S. 1995. "Theory and Practice of Women's Movement in India: A Discourse Analysis," *Economic and Political Weekly*. Vol. XXX, No. 27. Hal. WS-2-WS-22.

Alvarez, S. 1990. *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Bjorkman, James W. 1987. "India: Party, Personality and Dynasty". Dalam Alan Ware, red. *Political Parties*. Oxford: Blackwell.

Chattopadhyaya, Kamaladevi. 1983. *Indian Women's Battle for Freedom*. New Delhi : Abhinav Press.

- CWDS (Center for Women's Development Studies). 1994. *Confronting Myriad Oppressions: The Western Regional Experience*. New Delhi.
- CWDS. 1995. *Towards Beijing: A Perspective from the India Women's Movement*. New Delhi.
- Hoskyns, C. dan S. Rai. 1996. "Gender, Class and Representation: India and the European Union," Makalah yang diajukan pada Konferensi *Political Studies Association*, Glasgow, 10 April.
- India, Pemerintah. 1988. *"National Perspective Plan for Women 1988-2000."* New Delhi: Department of Women and Child Development.
- Joshi, P. 1989. *Gandhi on Women*. New Delhi: Navjivan Press.
- Kumar, Radha. 1989. "Contemporary Indian Feminism". *Feminist Review*, No. 3, Autumn. Hal. 20-29
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Liddle, J. dan R. Joshi, 1986. *Daughters of Independence*. New Delhi: Kali for Women.
- Phillips, A. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity
- Rai. S.M. 1995. "Women and Public Power: Women in the Indian Parliament." *IDS Bulletin*. Vol. 26, No. 3, Juli.
- Rai. S.M. 1995. "Women Negotiating Boundaries: Gender, Law and The Indian State". *Social and Legal Studies*. Vol. 4, No. 3, September.
- Sarkar, T. dan U. Butalia, red. 1995. *Women and Right-Wing Movements: Indian Experiences*. London: Zed Press.
- Swarup, H.L., Niroj Sinha, Chitra Ghosh, dan Pam Rajput. 1994. "Women's Political Engagement in India", dalam B. Nelson dan N. Chowdhury, red. *Women and Politics Worldwide*. New Haven: Yale University Press.

BAB 5

BAB 5

Perempuan di Parlemen: Membuat Suatu Perbedaan

JONI LOVENDUSKI DAN AZZA KARAM

KENDATI PEREMPUAN MASIH TETAP KURANG TERWAKILI secara signifikan dalam parlemen-parlemen dewasa ini, namun saat ini mereka memandang tidak hanya sekedar jumlah untuk memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dapat mereka lakukan di parlemen — bagaimana mereka dapat memberi pengaruh — berapapun jumlah mereka. Mereka mempelajari aturan main, dan menggunakan pengetahuan dan pemahaman ini untuk mengangkat isu dan keprihatinan perempuan dari dalam badan-badan pembuat undang-undang di dunia ini. Dalam melakukan hal itu, mereka tidak hanya meningkatkan kemungkinan-kemungkinan untuk keberhasilan mereka, tetapi juga merintis jalan bagi generasi baru perempuan untuk memasuki proses legislatif. Bagaimana perempuan dapat memaksimalkan pengaruh mereka dalam proses politik lewat parlemen? Strategi apa yang paling berguna meningkatkan keefektifan mereka? Pelajaran apa yang dapat anggota parlemen perempuan bagi dengan mereka yang bercita-cita masuk ke bidang tersebut? Dengan cara apa perempuan dapat mempengaruhi proses-proses politik? Ini menjadi pusat perhatian kami dalam bab ini, karena kami bergerak dari jalan menuju parlemen untuk membuat perubahan di parlemen.

Membuat Perubahan di Parlemen

Dampak aktual yang bisa dibawa anggota parlemen perempuan akan bergantung pada sejumlah variabel, termasuk konteks politik di mana majelis menjalankan fungsinya, jenis dan jumlah perempuan yang ada di parlemen, dan aturan-aturan main parlemen.

Ketika perempuan di berbagai belahan dunia yang berbeda berjuang untuk memperoleh hak pilih, mereka berharap bahwa hak ini tak akan terelakkan lagi akan mengarah pada representasi perempuan yang lebih besar. Harapan-harapan mereka tidak terpenuhi, sebagaimana digambarkan dalam bab-bab buku ini. Malahan perempuan memulai perjuangan panjang yang lain dan sulit untuk benar-benar mendapatkan perempuan yang bersedia dipilih untuk duduk dalam parlemen. Sebagian dari upaya ini termasuk usaha meyakinkan pemilih perempuan untuk mendukung perempuan sebagai wakil mereka. Di sebagian besar negara, banyak dari kegiatan terpusat pada partai-partai politik, yang telah menjadi saluran khas untuk masuk ke legislatur nasional. Perempuan yang berada di dalam dan di luar partai-partai politik mengorganisir dan memobilisir diri mereka untuk mengubah cara-cara rekrutmen politik partai yang sudah lama mapan.

Begitu perempuan masuk ke parlemen, perjuangan mereka jauh dari selesai. Di parlemen, perempuan memasuki wilayah laki-laki. Parlemen dibentuk, diorganisir dan didominasi oleh laki-laki, yang bertindak untuk kepentingan mereka dengan membangun prosedur-prosedur yang menguntungkan mereka. Tidak ada persekongkolan yang disengaja untuk menyingkirkan kalangan perempuan. Bahkan tidak dalam satu isu pun. Kebanyakan parlemen yang sudah mapan adalah produk dari proses politik yang didominasi kaum laki-laki, atau eksklusif untuk laki-laki. Badan pembuat undang-undang yang berikutnya, sebagian besar, merupakan model dari majelis-majelis yang telah mapan ini. Tak terelakkan, organisasi yang didominasi laki-laki ini tentu mencerminkan bias laki-laki, dengan bentuk yang bermacam-macam tergantung dari negara dan budayanya.

Hingga kini, “maskulinitas kelembagaan” ini telah menjadi karakter khas yang tak kasat mata dari badan-badan pembuat undang-undang; kelembagaan ini melekat, meresap, dan diterima sebagai sesuatu yang benar. Hanya belakangan ini saja bias maskulin legislatur tergolong hal yang patut diawasi. Memang, disebagian besar negara, peran politik para perempuan di legislatur menjadi isu publik baru di paruh kedua abad ke-20.

Di tahun 2002, perempuan meliputi 14,3 persen dari anggota legislatif di seluruh dunia. Di negara-negara Nordik, jumlah mereka adalah tertinggi, sekitar 38,8 persen, sementara di Negara-Negara Arab perwakilan mereka hanya meliputi 4.6 persen.¹

Sebagaimana upaya-upaya sebelumnya di mana diusahakan agar perempuan terpilih masuk ke parlemen, kini perempuan di parlemen giat mengorganisir, memobilisir, memotivasi dan memajukan kaum perempuan dari dalam legislatur di seluruh dunia. Mereka memikirkan beragam strategi dan mengambil tindakan dengan menampilkan isu-isu yang relevan bagi perempuan dan memfasilitasi perubahan-perubahan di dalam pembuatan undang-undang.

Dampak aktual yang bisa dibawa anggota parlemen perempuan akan bergantung pada sejumlah variabel, termasuk konteks politik di mana majelis menjalankan fungsinya, jenis dan jumlah perempuan yang ada di parlemen, dan aturan-aturan main parlemen.

Masing-masing faktor memiliki sangkut-paut yang signifikan pada tingkat di mana perempuan anggota parlemen dapat membuat suatu perbedaan tatkala mereka terpilih. Karena faktor-faktor ini secara signifikan berbeda-beda dari satu negara dengan negara lainnya, sulit untuk membuat generalisasi yang secara universal relevan tentang bagaimana perempuan parlemen dapat memaksimalkan pengaruh mereka.

Sebagai tambahan, sangat sedikit penelitian dan informasi yang tersedia tentang pengaruh macam apa yang dapat dilakukan perempuan. Menggarisbawahi perlunya pengetahuan dan pemahaman yang lebih mendalam soal bidang khusus perempuan dan pengambilan keputusan ini, Komisi PBB tentang Status Perempuan (*UN Commission on the Status of Women*) menyebutkan dalam laporannya bahwa terdapat keperluan yang mendesak untuk melakukan studi kasus mengenai “perempuan yang membuat perbedaan” dalam politik.²

Dengan memperhitungkan kemungkinan atas apa yang tersedia di bidang ini, dan berdasarkan wawancara serta diskusi dengan anggota parlemen perempuan di seluruh dunia, kami dapat mengidentifikasi beberapa strategi dan mekanisme yang digunakan perempuan dan dapat dipakai untuk mempengaruhi proses perubahan. Kami harus merumuskan sebuah strategi, yang kami sebut “strategi aturan” (*rules strategy*) untuk mengatur dan menghadirkan gagasan-gagasan ini.

Massa yang Kritis

Luasnya pengaruh yang dibuat perempuan akan sangat banyak tergantung pada jumlah perempuan yang ada di parlemen yang termotivasi untuk menghadirkan isu-isu dan kepentingan perempuan.

Kaum feminis sering mengemukakan bahwa para pelopor anggota parlementer perempuan menjadi pengganti laki-laki – bahwa mereka disosialisasikan ke dalam legislatur dan tidak dapat dibedakan dari laki-laki yang mereka gantikan. Kami meragukan hal ini. Laki-laki dikenal akan bertindak berbeda pada saat perempuan tidak ada. Karena hal ini menumbangkan batas-batas gender, kehadiran bahkan satu perempuan saja akan dapat mengubah kebiasaan laki-laki; kehadiran beberapa perempuan akan mengubahnya lebih jauh. Pengalaman Eropa Barat menunjukkan di mana anggota parlemen perempuan membawa misi untuk mempengaruhi perubahan bahkan sejumlah kecil pun akan mampu membawa hasil yang menentukan.

Kendati kehadiran satu orang perempuan saja dapat membuat perbedaan, perubahan signifikan jangka panjang akan sangat mungkin terwujud bila ada jumlah perempuan yang memadai di parlemen yang termotivasi untuk mewakili kepentingan perempuan. Perlunya minoritas perempuan yang signifikan ini untuk mempengaruhi perubahan politik dirujuk oleh ilmuwan politik feminis sebagai “massa yang kritis.” Menurut Drude Dahlerup, suatu ujian untuk melihat apakah massa perempuan yang kritis hadir adalah dengan melihat percepatan pengembangan representasi perempuan melalui tindakan yang memperbaiki situasi diri mereka sendiri dan perempuan pada umumnya. Tindakan-tindakan ini adalah perilaku kritis dari pemberdayaan.

Dalam kajiannya tentang anggota parlemen perempuan di Skandinavia, Dahlerup menemukan bahwa politisi-politisi perempuan bekerja untuk merekrut perempuan lain, dan membangun legislasi dari institusi-institusi baru yang menguntungkan perempuan. Begitu jumlah mereka bertambah maka akan semakin mudah untuk menjadi politisi perempuan dan untuk mengubah pandangan publik tentang politisi perempuan.³

Strategi Aturan

Dalam bab ini, kami harus merumuskan strategi untuk membantu memaksimalkan pengaruh perempuan dalam proses legislatif. Perkembangan penuh strategi aturan-aturan ini membutuhkan massa perempuan kritis yang sedang menggarap dan berusaha keras memajukan kepentingan perempuan.

Untuk mudahnya, strategi ini terdiri dari tiga bagian: mempelajari aturan, menggunakan aturan dan mengubah aturan. Aturan-aturan yang kami maksud adalah adat istiadat, konvensi, praktek-praktek informal dan peraturan-peraturan tertentu yang mengatur fungsi legislatif. Hal ini mencakup proses pembuatan undang-undang, pembagian kerja dalam majelis, struktur hirarki, upacara-upacara, disiplin, tradisi, kebiasaan dan norma-norma majelis termasuk fungsi internal dan hubungannya dengan bagian-bagian lain pemerintahan dan hubungannya dengan bangsa yang akan dilayaninya.

Strategi mempelajari, menggunakan dan mengubah aturan-aturan ini didasarkan pada keyakinan tentang perlunya perubahan dan bahwa tujuan memilih anggota parlemen perempuan adalah untuk menjamin terjadinya perubahan itu. Pada dasarnya ada empat jenis perubahan yang dapat membuat perbedaan bagi perempuan. Mereka dapat digolongkan sebagai institusional/prosedural, representasi, pengaruh terhadap keluaran dan diskursus.

1. **Perubahan institusional/prosedural** merujuk pada tindakan-tindakan yang mengubah sifat institusi untuk membuatnya lebih “ramah perempuan”. Perubahan-perubahan kultural, seperti kepedulian terhadap gender yang lebih besar, harus disertai pula oleh perubahan-perubahan prosedural yang dirancang untuk menjembatani anggota-anggota perempuan. Peningkatan kepedulian gender bukanlah semata-

Tabel 12: Empat Bidang Perubahan yang akan Berdampak pada Partisipasi Perempuan

INSTITUSIONAL/PROSEDURAL	Membuat parlemen lebih “ramah perempuan” melalui langkah-langkah yang memajukan kepedulian gender yang lebih besar.
REPRESENTASI	Menjamin keberlanjutan dan meningkatkan akses perempuan ke parlemen, dengan mendorong kandidat-kandidat perempuan, mengubah undang-undang pemilihan dan kampanye, serta memajukan legislasi kesetaraan jenis kelamin
DAMPAK/PENGARUH TERHADAP KELUARAN (OUTPUT).	“Feminisasi” legislasi dengan memastikan bahwa ia sudah memperhitungkan keprihatinan perempuan.
DISKURSUS	Mengubah bahasa parlementer sehingga persepektif perempuan menjadi suatu hal yang wajar dan mendorong perubahan sikap publik terhadap perempuan

mata persoalan melibatkan perempuan, tetapi juga sensitivitas bahwa perempuanpun tidak lebih dari kategori universal ketimbang laki-laki, dan bahwa kelas, usia, etnisitas, ras, kemampuan fisik, seksualitas, berlaku sebagai orang tua serta tahap kehidupan, mempunyai pengaruh menentukan terhadap kehidupan perempuan, sama seperti apa yang mereka lakukan terhadap kehidupan laki-laki.

2. **Perubahan representasi** melibatkan tindakan-tindakan khusus untuk menjamin keberlanjutan dan peningkatan akses perempuan ke legislatur. Ini meliputi pemberian dorongan terhadap kandidat perempuan; penggunaan secara sadar kapasitas model peran; memajukan legislasi kesetaraan jenis kelamin, peraturan-peraturan kesetaraan atau keseimbangan; dan perubahan-perubahan yang pantas dalam undang-undang pemilihan dan kampanye. Perubahan representasi juga mencakup tindakan-tindakan di parlemen yang dirancang untuk menempatkan perempuan dalam posisi penting di parlemen dan menjamin keberadaan mereka di pemerintahan. Ini harus pula melibatkan perubahan dalam partai-partai politik yang menarik lebih banyak perempuan ke dalam legislatur. Perempuan parlemen seringkali menggunakan kekuasaan yang mereka peroleh dari status representatif mereka untuk menyokong upaya-upaya meningkatkan kesempatan politik perempuan dalam partai-partai mereka. Demikian pula, perempuan parlemen boleh mengorganisir dukungan untuk perempuan agar mereka mendapat jabatan yang lebih tinggi. Parlemen merupakan wadah penting bagi perekrutan untuk jabatan-jabatan lebih tinggi.
3. **Dampak/Pengaruh terhadap keluaran (*output*)** terutama merujuk pada “feminisasi” legislasi dan keluaran kebijakan-kebijakan lainnya, yakni seberapa jauh undang-undang dan kebijakan dapat diubah atau dipengaruhi untuk keinginan perempuan. Ini meliputi baik pencantuman isu-isu perempuan dalam agenda maupun menjamin agar seluruh legislasi selalu bersifat “ramah perempuan” atau mempunyai semangat tanggap-gender.
4. **Perubahan diskursus** melibatkan perubahan-perubahan di dalam maupun di luar parlemen. Upaya-upaya yang dilakukan tidak hanya mengubah bahasa parlemen agar perspektif perempuan dapat dinormalisasi, tetapi juga perlu untuk memanfaatkan *platform* parlemen untuk mengubah sikap publik dan mengubah diskursus politik sehingga perempuan berpolitik menjadi sebuah konsep yang wajar sebagaimana

laki-laki berpolitik. Dengan memakai akses parlementer yang lebih besar bagi media massa maupun publik pada umumnya perempuan di parlemen dapat meningkatkan kepedulian isu-isu perempuan dan kapasitas politik perempuan dalam debat publik .

Tabel 13: Dampak Perempuan Melalui Parlemen

	Institusional/Prosedural dan Representasi	Pengaruh terhadap Keluaran dan Diskursus
MEMPELAJARI ATURAN	<ul style="list-style-type: none"> ● Ikut serta dalam pelatihan dan pendidikan orientasi tentang kode etik internal parlementer (yakni bagaimana meminta kesempatan berbicara); bicara di depan publik dan komunikasi efektif; berhubungan dengan dan melobi kolega laki-laki; ● Jaringan dengan organisasi-organisasi perempuan; ● Membimbing dan menyiapkan dukungan praktis oleh anggota parlemen yang lebih senior; ● Memahami dan menangani media 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bedakan antara perspektif perempuan dan isu perempuan; ● Kaukus dengan media, organisasi-organisasi nasional dan internasional; ● Beri perhatian pada diskursus yang bias gender; ● Hadir dalam komite-komite berbeda (misalnya, anggaran, pertahanan, luar negeri); ● Perjelas nilai dan pentingnya komite-komite "lunak".
MENGGUNAKAN ATURAN	<ul style="list-style-type: none"> ● Memastikan pencalonan dan pemilihan perempuan dalam pemilihan internal, di dalam partai atau antar partai; ● Tarik perhatian atas tiadanya perempuan dalam posisi-posisi kunci; ● Aktif dalam komite; ● Mendorong dan membangun jabatan yang "kesempatan setara" (<i>equal opportunity</i>) dalam pemerintahan dan kementerian-kementerian perempuan; ● Kampanye memperluas struktur yang ada supaya mencantumkan keprihatinan perempuan; ● Membangun jaringan untuk mendukung perdebatan yang lebih meyakinkan dan kurang memusuhi. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pengaruhi agenda parlemen: ajukan keprihatinan perempuan, misalnya perubahan dalam rencana kerja parlementer; ● Bangun penyelidikan publik tentang isu-isu perempuan dan gunakan temuan untuk menempatkan isu tentang agenda pemerintahan dan di dalam program-program legislatif; ● Bicara mengenai, dan rancang undang-undang; ● Cari kemitraan dengan kolega laik-laki; ● Buat isu publik tentang kepentingan tertentu melalui kerjasama dengan media (misalnya cara-cara merujuk pada perempuan di parlemen, isu-isu pelecehan seksual);

	Institusional/Prosedural dan Representasi	Pengaruh terhadap Keluaran dan Diskursus
MENGUBAH ATURAN	<ul style="list-style-type: none"> ● Ganti aturan pemilihan kandidat untuk seluruh partai, khususnya posisi kepemimpinan; ● Perkenalkan sistem kuota tentang komite-komite atau isu-isu yang proporsional bagi representasi laki-laki/perempuan; ● Bangun tokoh penggerak politik perempuan di parlemen; ● Bangun peralatan nasional untuk memantau implementasi dan menjamin pertanggung-jawaban; pelembagaan debat secara berkala tentang kemajuan ke dalam kerangka waktu parlementer; ● Bangun mekanisme untuk mendorong ketua parlemen yang perempuan (misalnya memberi mereka prioritas di atas kolega laki-laki). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Dorong penyediaan insentif finansial bagi program yang dirancang untuk memfasilitasi usaha pengambilan keputusan oleh perempuan (misalnya sekolah pelatihan kepemimpinan, meningkatkan subsidi pemerintah untuk partai politik yang memiliki lebih banyak kandidat/pemimpin yang perempuan, memperkenalkan anggaran khusus perempuan yang dialokasikan untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan); ● Jalin kerjasama dengan gerakan perempuan untuk mengubah citra perempuan "hanya" sebagai ibu rumah tangga dengan menggambarkan mereka sebagai politisi yang handal dan efisien, dan menormalkan citra politisi perempuan; ● Merasa bangga sebagai perempuan, daripada berusaha meniru laki-laki dan menyembunyikan atau menyangkal keperempuanan; ● Perluas legislasi sampai mencakup isu-isu perempuan yang penting (misalnya, pemecahan konflik dan penciptaan perdamaian, hak asasi manusia, anggaran khusus perempuan).

Mempelajari Aturan

Langkah pertama adalah agar anggota parlemen perempuan memahami bagaimana legislatur bekerja agar dapat menggunakan pengetahuan ini supaya dapat bekerja secara lebih efektif.

Badan-badan legislatur memperdebatkan kebijakan-keijakan, membuat undang-undang, mengawasi penerapan dan pengaruhnya, menyediakan sebuah wadah rekrutmen bagi pemerintah dan memeriksa dengan cermat kegiatan-kegiatan pemerintah. Sebagian besar legislatur memiliki fungsi anggaran;

mereka bertanggung jawab baik untuk alokasi resmi anggaran maupun memeriksa pengeluaran pemerintah. Mereka diorganisir ke muka dan belakang pengadilan, pemerintah dan oposisi, serta komite-komite fungsional dan prosedural. Melalui struktur-struktur itulah perdebatan, pengawasan, penyidikan dan interpolasi dapat diadakan. Anggota-anggota parlemen cenderung membuat spesialisasi pada bidang-bidang isu tertentu, dan membuat reputasi parlementer mereka berdasarkan kinerja mereka di berbagai struktur dan proses legislatur.

Bagi perempuan, untuk menjadi anggota parlemen yang efektif, mereka harus memahami benar fungsi legislatur dan mereka harus belajar aturan main – baik aturan tertulis maupun tidak tertulis, prosedur dan mekanisme tentang bagaimana membuat sesuatu bisa dilaksanakan dalam parlemen. Pertama-tama mereka harus mempelajari praktik-praktik internal parlemen untuk melengkapi diri mereka sendiri sehingga dapat menggunakan aturan-aturan ini lebih baik dan merencanakan strategi efektif untuk mengubah aturan-aturan untuk mengedepankan kepentingan dan tujuan-tujuan perempuan. Gagasan-gagasan ini akan diuraikan di bawah, disatukan dalam empat bidang utama perubahan, yakni institusional/prosedural, representasi, pengaruh terhadap *ouput* dan diskursus. Dalam batas itu, kami menyoroti beberapa strategi khusus yang akan disertakan disetiap kategori untuk memudahkan akses dan dapat dipahami.

Mempelajari legislatur lewat program-program orientasi dan melalui pelatihan oleh partai-partai politik

Institusional/Prosedural

Langkah pertama bagi anggota parlemen perempuan adalah memahami bagaimana legislatur bekerja agar mampu menggunakan pengetahuan ini untuk bekerja secara lebih efektif di legislatur. Anggota-anggota parlemen dapat memperoleh pengetahuan ini dengan berbagai cara, termasuk pelatihan khusus dan program orientasi maupun proses sosialisasi yang lebih umum. Misalnya, adalah hal yang lumrah bagi pemimpin legislatif dan pejabat lainnya untuk menawarkan orientasi bagi anggota-anggota baru tentang bagaimana cara kerja majelis. Partai-partai politikpun seringkali memberi pelatihan yang sama.

Pelatihan yang dilakukan partai politik khususnya berguna karena menawarkan masukan-masukan tentang bagaimana anggota parlemen dari satu partai memahami prosedur dan bagaimana partai itu sendiri menyesuaikan diri dengan prosedur yang ada. Karena organisasi kerja legislatif seringkali

tergantung pada komposisi kepartaian, partai-partai politik mempunyai pengaruh penting dalam prosedur tersebut. Di beberapa bagian dunia, partai politik menawarkan pelatihan keterampilan khusus terutama bagi perempuan, karena mereka ini mungkin kurang berpengalaman dalam prosedur-prosedur legislatif ketimbang laki-laki. Namun, di banyak negara berkembang, sebagian besar partai tidak mempunyai sumber daya, maupun keinginan untuk menawarkan pelatihan semacam itu. Sebenarnya, seperti ditunjukkan oleh banyak studi kasus, kesetiaan pada partai seringkali dapat menjadi penghalang dalam mengembangkan diskursus politik pada umumnya dan setiap bantuan pada anggota parlemen perempuan pada khususnya. Partai-partai politik di Mesir, Yordania dan Libanon, misalnya, tidak memperbolehkan adanya perbaikan struktural dan masih bergerak dengan asumsi bahwa perspektif perempuan dan isu-isu perempuan tidak berhak mendapat prioritas khusus. Hal ini merupakan reaksi nyata terhadap prosedur antara partai, dan juga intra partai, dan di dalam parlemen itu sendiri.

Pembentukan jaringan adalah satu mekanisme pelatihan dan sosialisasi yang penting bagi anggota parlemen perempuan. Jaringan memberi akses yang cepat pada pengetahuan yang sebaliknya mungkin membutuhkan pengalaman bertahun-tahun untuk memperolehnya dan memungkinkan anggota parlemen perempuan bersama-sama dapat membahas perhatian mereka dan berbagi pengalaman dan keahlian sehingga sangat meningkatkan potensi mereka bagi keefektifan. Jaringan anggota-anggota parlemen perempuan disemua garis partai telah berjalan dengan baik di sejumlah negara, termasuk Swedia, Perancis, Belanda, Afrika Selatan dan Mesir. Isu-isu ini beragam sebagaimana undang-undang perkosaan, reformasi pemilihan, status personal dan isu-isu khusus negara lain (seperti hak-hak perempuan untuk menerbitkan paspor tanpa izin dari suami mereka di Mesir, dan hak-hak sosial, politik dan ekonomi bagi para *Dalit* di India). Juga layak dicatat adalah pembentukan “kelompok-kelompok pendukung” yang terdiri dari profesional-profesional perempuan dan anggota parlemen perempuan, khususnya dari negara-negara Eropa. Riitta Uosukainen, seorang anggota parlemen Finlandia, mengatakan, “Kenyataan bahwa para perempuan ini dapat berkumpul sesuai garis-garis partai, wilayah-wilayah profesional, dan saling mendukung tidak hanya secara pribadi, tapi juga berusaha melakukannya secara profesional, sungguh tak ternilai harganya.”

Mentoring (yakni mengawasi, melindungi dan memberi saran dan bimbingan) oleh anggota parlemen perempuan yang lebih berpengalaman adalah cara penting lain dalam menyediakan pelatihan khusus bagi anggota

parlemen perempuan. Di Belanda, misalnya, sistem dukungan yang disebut *shadowing* (bayangan) telah dibuat untuk perempuan yang ragu-ragu untuk dicalonkan untuk jabatan pilihan akan membantu anggota-anggota yang dipilih untuk memperoleh kepercayaan.

Satu struktur yang dibentuk untuk menyediakan ruang bagi perempuan untuk bertukar gagasan dan strategi diseluruh negeri adalah Forum Internasional untuk Ketua-Ketua Parlemen Perempuan. Badan ini bekerja meningkatkan visibilitas dan keefektifan perempuan secara lokal dan internasional, dan juga menyediakan *mentoring* dan dukungan tidak hanya antara sesama mereka, tapi juga kepada anggota parlemen yang lain.

Di samping program-program yang secara khusus disesuaikan untuk perempuan, latihan-latihan orientasi yang melibatkan laki-laki maupun perempuan juga penting. Dalam acara pelatihan bersama, perempuan didorong untuk mengemukakan bidang-bidang kepentingan mereka dan membuat jaringan dengan rekan-rekan laki-laki, sekaligus belajar bagaimana mendobrak “etika perilaku” (*codes of conduct*) yang sudah melekat. Pada saat bersamaan, wakil laki-laki akan dibuat peduli dengan isu-isu perempuan dan pentingnya usaha untuk memungkinkan wakil perempuan yang dapat bertindak efektif dalam legislatur. Yang belakangan ini khususnya merupakan langkah penting untuk mengatasi perasaan terancam yang banyak menghinggapi wakil laki-laki bila berhadapan dengan kolega perempuan, karena ini memberi sebuah kesempatan tidak hanya untuk meningkatkan kepedulian atas isu-isu gender, tetapi juga untuk menunjukkan seberapa luas mereka saling terhubung dengan kebanyakan persoalan sosial, ekonomi dan politik. Karena itu pelatihan dan orientasi anggota parlemen laki-laki memainkan peran penting dalam menempatkan isu-isu dan perspektif perempuan dalam arus utama.

Ikut serta dalam pelatihan gabungan yang diadakan untuk laki-laki dan perempuan

Di samping informasi tentang aturan-aturan dan prosedur parlemen yang tertulis maupun tidak tertulis, perempuan dapat pula mendapatkan pelatihan proyeksi suara dan pidato publik yang khususnya sangat membantu. Banyak perempuan mengalami kesulitan untuk berbicara dengan cara memerintah dan beberapa mendapat kesulitan untuk membuat diri mereka didengar dalam badan-badan legislatif yang lebih besar. Pendatang baru, khususnya mereka di negara-negara demokrasi sedang berkembang, mengaku menemui kesulitan untuk mendapatkan kesempatan berbicara, dan untuk mengetahui prosedur-prosedur pembicaraan parlemen di dalam dan di luar. Keefektifan mantan aktris Glenda

Mempelajari bagaimana
menangani media

Jackson di Parlemen Inggris, misalnya, membuktikan bahwa suara perempuan yang terlatih dapat berpengaruh kuat seperti halnya laki-laki. Beberapa anggota parlemen perempuan di negara demokratis yang sudah mapan juga telah mengorganisasikan acara pelatihan media. Hal ini termasuk di antaranya seminar dan lokakarya di mana anggota-anggota parlemen diberitahu soal “pembicaraan media” (yakni jenis informasi apa yang diminati media dan bagaimana cara terbaik menyampaikannya) dan memberi saran bagaimana membuat jaringan dengan pribadi-pribadi media dan yang mana yang lebih bersimpati pada isu-isu perempuan.

Representasi

Aturan-aturan institusional, kebiasaan, dan prosedur menentukan posisi kunci legislatif dan fungsi-fungsi legislatif seperti penunjukan komite dan partisipasi dalam debat terbuka. Rekrutmen untuk posisi penting ini tergantung pada satu atau kombinasi berbagai faktor termasuk posisi partai, senioritas dan fraksi, kemampuan, dukungan pemerintah, profil nasional atau profil lokal, dan keahlian pada isu. Kendati strategi yang pas tergantung pada seberapa besar jumlah perempuan di legislatur, setidaknya perempuan harus mengidentifikasi posisi-posisi dan fungsi kunci dan menyiasati cara menempatkan perempuan ke dalam posisi-posisi ini. Jika saluran yang ada tidak terbuka untuk memajukan perempuan ke dalam posisi-posisi kunci gelanggang baru harus dibangun. Di beberapa negara, arena-arena semacam ini bisa berupa komite-komite perempuan dalam parlemen atau dalam pemerintahan. Dalam kasus yang lain, payung organisasi non-pemerintah nasional atau organisasi akar-rumput yang kuat dapat bertindak sebagai katalisator dengan menempatkan perempuan ke dalam wilayah-wilayah kecil. Arena lebih lanjut dapat dibuka melalui pelatihan dan program pendidikan, atau melalui tekanan bagi representasi oleh media. Tekanan internasional dapat pula dipakai untuk mendorong pemerintah memasukkan perempuan pada seluruh aras kekuasaan dan pengambilan kebijakan.⁴ Pengetahuan tentang posisi ini dan cara-cara memasukkan perempuan ke dalam parlemen dapat dibagi melalui *mentoring*, rapat-rapat dan jaringan. Ini memungkinkan anggota parlemen perempuan memaksimalkan pengaruh mereka. Laki-laki yang bersimpati dalam posisi penting juga merupakan sekutu sangat berharga.

Mengenal posisi-posisi
kunci dalam parlemen dan
membangun saluran untuk
melibatkan perempuan

Perempuan dalam posisi kunci tidak hanya mempertinggi kemampuan mereka sendiri membuat pengaruh tetapi mereka juga memfasilitasi kesempatan bagi perempuan lain untuk berbicara dengan bebas. Misalnya, sebuah kajian legislatur negara bagian Colorado di Amerika Serikat mengukur perbedaan-perbedaan kebiasaan berpidato anggota-anggota komite legislatif berdasarkan jenis kelamin, senioritas, minat dan asal partai. Dalam satu studi ditemukan bahwa perempuan lebih baik dalam menguasai dialog dan membuat diri mereka didengar ketika perempuan lain hadir, terlihat menonjol (duduk di tempat di mana mereka dapat terlihat) dan dalam posisi yang memiliki pengaruh.⁵ Penelitian ini menunjukkan pula dominasi laki-laki dalam pembicaraan, diskusi, dan pertemuan-pertemuan meninggikan kekuasaan mereka dan mengurangi kewenangan perempuan bahkan di mana posisi formal legislator laki-laki dan perempuan sebenarnya setara.

Satu cara untuk membangun karir perempuan dan kemajuan mereka ke dalam posisi kunci adalah dengan mempelajari bagaimana menggunakan media untuk meningkatkan visibilitas dan kepercayaan diri anggota parlemen perempuan. Karena perempuan yang bekerja di bidang media mempunyai persoalan tersendiri, untuk membangun kepercayaan diri dan pencapaiannya mereka mungkin bersimpati pada anggota-anggota parlemen yang tertarik pada persoalan perempuan. Kenyataannya, salah satu soal kunci dalam media adalah kurangnya perempuan dalam posisi-posisi pengambilan keputusan, yang secara efektif berarti bahwa keputusan mengenai isi editorial dan isu-isu produksi masih sangat dikuasai oleh laki-laki. Karena itu mungkin ada ruang bagi anggota parlemen perempuan dan tokoh-tokoh media untuk membentuk jaringan berlandaskan minat dan perhatian yang sama.

Secara tipikal, kepentingan-kepentingan perempuan mengarahkan mereka pada apa yang masih dianggap sebagai spesialisasi wilayah kebijaksanaan sosial yang masih kurang bergengsi (dan kurang berkuasa), yaitu menunjuk komite untuk masalah-masalah seperti pendidikan, kesehatan dan urusan keluarga. Banyak anggota parlemen perempuan percaya bahwa perlu memantapkan kehadiran perempuan ditempat-tempat yang lebih bergengsi dan secara tradisional memiliki pengaruh di parlemen, seperti urusan keuangan dan luar negeri. Lainnya mengemukakan bahwa perbedaan itu sendiri tidak dapat dibenarkan. Ilmuwan-ilmuwan politik Norwegia telah membuat poin penting bahwa menggambarkan nilai-nilai “lunak” sebagai nilai-nilai yang lemah mengabaikan kenyataan wilayah-wilayah ini, di mana perempuan Nordik sangat aktif dan secara mayoritas bertanggung jawab pada bagian terbesar

Tekankan pentingnya komite-komite "lunak", sambil berusaha membangun kehadiran perempuan di setiap komite.

dari pengeluaran publik, pendidikan, kesehatan dan pelayanan sosial pada tingkat lokal dan regional. Perempuan memilih wilayah ini karena mereka lebih suka, dan mereka setuju untuk membuat keputusan yang sangat sulit seperti apakah akan memberi prioritas pada perawatan orang tua atau perawatan sehari-hari.⁶ Perbedaan tradisional antara nilai-nilai "keras" dan "lunak" sudah ketinggalan zaman dan tidak tepat serta harus dihadapi oleh wakil-wakil perempuan. Secara ideal, strategi dua langkah harus dibangun: di satu pihak adalah pentingnya bidang-bidang semacam itu terus-menerus ditekankan; di pihak lain usaha-usaha simultan harus dibuat untuk menjamin partisipasi aktif perempuan di seluruh bidang kebijakan.

Dampak/Pengaruh terhadap Keluaran

Untuk membahas dampak representasi perempuan, adalah bermanfaat untuk membuat perbedaan antara isu-isu perempuan dan perspektif perempuan. Isu-isu perempuan adalah isu-isu yang sangat mempunyai dampak langsung terhadap perempuan, apakah karena dampak biologis (misalnya pemeriksaan kanker payudara, hak-hak reproduksi) atau alasan-alasan sosial (yaitu, kesetaraan atau kebijakan perawatan anak-anak). Perspektif perempuan adalah pandangan-pandangan perempuan tentang semua perhatian politik. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara luas isu-isu yang sama adalah penting bagi kedua jenis kelamin, perspektif perempuan terhadap isu ini berbeda dengan laki-laki. Misalnya, penelitian yang dilakukan di Inggris pada tahun 1996 menunjukkan walaupun perempuan maupun laki-laki mengutamakan isu-isu ekonomi, perempuan ternyata lebih berminat pada masalah kerja paruh waktu, upah yang rendah dan hak-hak pensiun, sementara laki-laki lebih tertarik pada soal pengangguran.

Bedakan antara perspektif perempuan dan isu perempuan

Anggota parlemen perlu memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang isu-isu perempuan dan perspektif perempuan jika hanya — sebagaimana diutarakan sebagian besar penyumbang buku ini — untuk melihat separuh realitas yang lain agar menghasilkan *output* yang berdampak menguntungkan perempuan. Jenis pengaruh yang ingin dimiliki oleh anggota parlemen, tidak terelakkan lagi, berbeda-beda menurut garis partai. Profesor Skjeie menemukan bahwa representasi perempuan di partai-partai politik yang berbeda menekankan isu-isu perempuan seperti perawatan anak, tetapi melakukan hal

itu dari perspektif berbeda dan dengan implikasi kebijakan yang juga berbeda. Karena itu, perempuan konservatif misalnya, menekankan pada perlunya fungsi perempuan sebagai seorang ibu, sementara mereka yang berasal dari partai-partai sosialis menekankan peran mereka sebagai kaum pekerja.⁷

Tetapi kebutuhan akan pengetahuan dan informasi hadir tanpa menghiraukan perspektif partai. Anggota parlemen perempuan berhasil menggunakan berbagai cara untuk menggambarkan isu-isu dan perspektif perempuan. Paling penting dalam hal ini adalah apa yang telah disorot oleh penyumbang dalam buku ini: mempertahankan hubungan yang erat dengan organisasi-organisasi perempuan dari semua jenis, dan menggambarkan keahlian dan sumber-sumber daya mereka. Keterkaitan-keterkaitan dengan gerakan-gerakan perempuan seperti itu juga meningkatkan legitimasi anggota parlemen dan membuat mereka tetap berhubungan dengan keprihatinan perempuan yang senantiasa berubah, seringkali malah berbeda. Sumber-sumber informasi lain adalah pakar akademisi tentang bidang-bidang isu yang berdeda, khususnya mereka yang bekerja di kajian perempuan yang seringkali berharap agar pengetahuan mereka tentang isu tetap tersedia.

Senantiasa memperoleh informasi tentang isu-isu perempuan dengan mempertahankan hubungan yang erat dengan gerakan-gerakan perempuan dan organisasi-organisasi perempuan

Anggota parlemen Eropa telah memanfaatkan kemauan baik dan pengetahuan pakar akademisi untuk merancang kebijakan-kebijakan tentang masalah kekerasan rumah tangga, perbudakan perempuan, perawatan anak dan usia lanjut, isu pensiun dan kesehatan perempuan. Beberapa di antara Komisaris Uni Eropa pro-perempuan yang sangat aktif, seperti Anita Gradin dari Swedia, mengadakan kesepakatan dengan melibatkan organisasi non-pemerintah dan pakar-pakar akademisi dalam kerja mereka melanjutkan isu-isu perempuan melalui posisi dan agenda mereka masing-masing. Beberapa politisi membuat diri mereka tetap mendapat informasi dengan cara mensponsori rangkaian seminar tentang isu-isu tertentu, proses yang pada akhirnya dapat memperbesar kontak dan jaringan mereka dengan gerakan-gerakan perempuan. Penelitian tentang isu-isu kebijakan adalah perangkat politik utama dan dapat dikumpulkan serta digunakan oleh anggota parlemen yang ikutserta dalam konperensi yang diselenggarakan oleh organisasi-organisasi perempuan, pakar, dan politisi serta melalui rapat-rapat bersama anggota parlemen lainnya yang mempunyai kepentingan yang sama. Rapat-rapat oleh anggota parlemen perempuan adalah bagian dari usaha mempelajari dan menggunakan aturan-aturan. Para utusan yang tertarik pada

isu tertentu, misalnya lapangan kerja atau kesehatan perempuan, bisa bertemu untuk mengenali pemungutan suara mendatang yang penting serta diskusi-diskusi panitia dan menentukan taktik dan strategi untuk mempengaruhi hasil yang diharapkan.

Diskursus

Parlemen-parlemen mempunyai bahasa mereka sendiri yang berbeda, produk dari tugas dan fungsi khusus mereka, maupun budaya mereka serta keanggotaan tradisional laki-laki mereka. Misalnya, Majelis Rendah (*House of Commons*) di Parlemen Inggris memiliki diskursus yang dicirikan oleh seperangkat gelar formal, corak pidato dan aturan-aturan debat. Juga diperoleh, dari sekian tahun dominasi laki-laki, “humor” khusus laki-laki yang sangat seksis dan bersifat ofensif bagi anggota parlemen perempuan, terutama bila ditujukan kepada mereka. Kemampuan berpidato dan berdebat dengan teknik yang baik dapat membantu mengatasi ejekan-ejekan yang sudah biasa di sini. Perempuan Inggris berhasil menggunakan media untuk menarik perhatian pada soal seksisme di Majelis Rendah dengan mengungkapkan praktik-praktik ini kepada perempuan dalam media dan jurnalis lainnya yang ingin mengkritisi anggota-anggota parlemen yang berperilaku buruk. Hasilnya adalah serangkaian pemberitaan pers dan siaran radio tentang perilaku seksis dan kekanak-kanakan anggota parlemen laki-laki. Masyarakat, yang sebelumnya tidak menyadari hal ini, lantas mencela kelakuan para anggota parlemen mereka.

Menggunakan Aturan

Dengan mempelajari bagaimana menggunakan aturan-aturan, perempuan dapat meraih peluang untuk ikut serta dalam posisi dan panitia kunci, membuat diri mereka didengar dalam diskusi-diskusi dan debat-debat, dan dapat menggunakan sepenuhnya keahlian dan kemampuan mereka.

Keberhasilan membiasakan diri dengan aturan-aturan adalah bagian awal dari satu proses jangka panjang dalam meningkatkan posisi perempuan dan menyoroti isu-isu serta perspektif perempuan. Langkah berikutnya adalah mempelajari bagaimana menggunakan aturan-aturan untuk menghasilkan dampak yang maksimal. Salah satu persoalan yang dihadapi banyak anggota parlemen perempuan adalah kenyataan bahwa mereka tidak meluangkan waktu yang cukup dalam diskusi dan perdebatan dan tidak adanya kesempatan untuk

berpartisipasi dalam kepanitiaan dan posisi-posisi kunci. Karena itu mereka tidak mampu sepenuhnya menggunakan keahlian dan kemampuan mereka, dan kontribusi mereka tidak bisa dinilai secara cepat. Dengan mempelajari bagaimana menggunakan aturan-aturan, bersama dengan wakil-wakil perempuan lainnya dan media, perempuan dapat menerobos lingkaran setan ini. Banyak dari taktik yang dibahas di bawah ini untuk menggunakan aturan-aturan tersebut dapat dibagi melintasi batas-batas nasional.

Organisasi antar-pemerintah seperti Dewan Eropa, Sekretariat Persemakmuran (*Commonwealth*), Uni Eropa, PBB dan organisasi non-pemerintahan (ornop) internasional dapat memainkan peranan vital dalam membantu perempuan mempelajari bagaimana menggunakan aturan-aturan dengan mempermudah pembagian informasi. Pertemuan-pertemuan mereka menyatukan para pakar dan politisi untuk membentuk jaringan dan pertukaran gagasan, dan publikasi mereka membuat diskusi-diskusi tentang kebutuhan-kebutuhan, strategi-strategi dan prestasi perempuan tersedia bagi pemerhati yang lebih luas.

Institusional/Prosedural

Peran-peran formal dan informal parlementer seringkali dialokasikan oleh aturan dan prosedur-prosedur yang telah mapan. Namun demikian, ada beberapa celah bagi pengaruh dan intervensi yang harus dimaksimalkan perempuan. Misalnya, anggota parlemen perempuan harus mencalonkan dan memilih perempuan dalam pemilihan internal, mengusulkan nama perempuan untuk posisi-posisi informal, dan menarik perhatian atas ketidakadaan atau relatif ketidakadaan perempuan dalam posisi-posisi kunci. Perhatian khusus harus diberikan pada kesempatan-kesempatan yang tersedia dalam kerja komite, karena terbukti jelas dari negara-negara demokrasi yang mapan bahwa perempuan dapat berbuat lebih baik dalam kerja komite ketimbang di dalam kamar-kamar debat. Dengan mengatakan ini, bukan berarti perempuan harus meninggalkan kamar-kamar debat karena disinilah sebenarnya reputasi parlementer seringkali dibuat dan di mana media acapkali mengarahkan langsung perhatian mereka. Keterampilan debat secara umum adalah sesuatu yang secara khusus penting dan dapat didorong dan disponsori melalui jaringan parlementer yang terjalin dengan sekolah, yakni lewat kurikulum, begitupula melalui institusi kepemimpinan. Jaringan parlementer perempuan juga dapat memainkan peran

Usahakan untuk
menominasikan dan
memberikan suara bagi
perempuan dalam
pemilihan internal

penting dalam mendukung ketua parlemen perempuan dan dalam mengubah corak debat pihak lawan.

Karena karir pemerintahan cenderung mengikuti karir dari legislatif, kemajuan perempuan melalui cakupan komite dan melalui hirarkhi legislatif adalah sebuah komponen penting dalam kualifikasi mereka untuk jabatan tinggi. Kesempatan menduduki jabatan yang setara dalam pemerintahan dan kementerian untuk urusan perempuan, dan rekan mereka dalam partai-partai oposisi, adalah posisi lain yang telah digunakan dengan baik oleh politisi perempuan untuk memajukan kepentingan dan karir mereka.

Misalnya, antara tahun 1992 dan 1997, empat orang anggota parlemen perempuan dari Partai Buruh di Inggris adalah menteri-menteri “bayangan” bagi perempuan. Keempatnya kemudian diangkat pada posisi penting pemerintahan (dua pada tingkat kabinet) ketika Partai Buruh memenangkan pemilihan umum pada tahun 1997. Ini menunjukkan bahwa posisi tersebut dibutuhkan bukan sebagai tempat pengasingan bagi perempuan, tetapi mungkin menjadi satu cara untuk mencapai kemajuan.

Representasi

Aturan-aturan telah digunakan untuk meningkatkan representasi perempuan dalam sejumlah cara. Dalam bidang ini, strategi tiga jalur berikut telah terbukti efektif:

- Tekan partai-partai politik untuk menjamin bahwa perempuan dinominasikan untuk kursi-kursi yang dapat dimenangkan dalam legislatur.
- Buat rancangan mekanisme prosedural untuk memastikan kehadiran perempuan sepenuhnya dalam posisi parlementer.
- Buat rancangan legislasi yang menciptakan struktur baru untuk memastikan kepentingan-kepentingan perempuan terwakili.

Perluasan struktur politik telah terbukti secara khusus menjadi cara yang bermanfaat untuk menjamin representasi perempuan. Dalam pemerintahan India pada bulan Juni 1997, empat jabatan diciptakan oleh pemerintahan pusat yang menempatkan perempuan ke dalam posisi-posisi yang baru diciptakan itu. Di Inggris, selama tahun 1990-an, kabinet bayangan adalah sebuah badan yang dipilih. Sejalan dengan tekanan dari aktivis-aktivis perempuan, Partai Buruh kemudian meningkatkan ukuran kabinet bayangan

Berkampanye untuk memperluas struktur-struktur yang ada untuk melibatkan perempuan

dan memasukkan persyaratan bahwa seluruh kertas suara dalam pemilihan kabinet bayangan harus memasukan jumlah suara minimum untuk perempuan (pertama ada ketiga, kemudian ditingkatkan menjadi empat) atau suara itu akan dinyatakan tidak sah. Mekanisme ini menjamin keanggotaan perempuan dalam kabinet dan representasi mereka dalam berbagai konstituensi. Seperti telah kami sebutkan diatas, ketika Partai Buruh memenangkan pemilihan umum tahun 1997, anggota-anggota perempuan kabinet bayangan tersebut diberi posisi dalam kabinet sebenarnya.

Di Kosta Rika, praktik bahwa wakil presiden harus seorang perempuan telah dimapankan. Pengalaman Belanda menunjukkan bahwa penciptaan komite-komite parlemen mengenai isu-isu perempuan adalah satu cara untuk membuat posisi-posisi tersedia bagi perempuan. Komite-komite semacam itu memeriksa dengan teliti seluruh legislasi atas kandungan gender mereka, dan dengan cara demikian membantu perluasan agenda perempuan. Mereka juga mengedepankan kepedulian akan watak gender dari sekian banyak isu politik. Komite-komite hidup dalam proses legislatif dan juga memainkan bagian dalam menggairahkan diskusi publik tentang isu-isu tersebut.

Perhatian telah diperlihatkan oleh wakil-wakil perempuan di banyak negara bahwa cara-cara semacam itu hanya menjadikan pemisahan dan “pengasingan” isu-isu perempuan dan politisi yang mendukung mereka. Walaupun “ghettoisasi” boleh jadi adalah resiko jangka pendek, pengalaman menunjukkan bahwa kerja ini kemudian diterima, dan kenyataannya, memperkokoh dan melegitimasi isu-isu gender yang lebih luas. Lebih lagi perempuan memperoleh pengalaman yang berharga dengan melayani komite-komite perempuan, pemesanan tempat, dan menteri-menteri perempuan. Mereka kemudian mungkin memperluas pengaruh dengan bekerja bersama komite-komite lain tentang isu-isu berbeda, misalnya memantau implementasi Platform Aksi Beijing, misalnya atau rencana aksi yang lain. Komite-komite perempuan tidak perlu dilihat sebagai struktur yang permanen, tetapi sementara dalam keberadaannya mereka memungkinkan perempuan untuk menampilkan keahlian mereka dan karena itu berfungsi sebagai pijakan untuk pengembangan karir lebih lanjut dibidang politik. Lagipula, perempuan yang telah berpengalaman dalam portofolio kesetaraan gender membawa peningkatan kepedulian dan pengetahuan isu-isu perempuan ini ke menteri-menteri lainnya, dengan demikian memajukan proses penempatan kepentingan perempuan pada arus utama.⁸

Seperti telah kami katakan sebelumnya, seberapa banyak yang harus diselesaikan tergantung pada jumlah perempuan yang sebenarnya dipilih untuk parlemen. Meskipun anggota parlemen perempuan jumlahnya kecil, mereka dapat memiliki pengaruh penting. Di mana hanya ada sedikit perempuan keuntungan jangkauan pandangan yang tinggi dapat digunakan dalam menempatkan perempuan di posisi kunci dan membangkitkan isu-isu perempuan. Visibilitas yang tinggi kadangkala membawa manfaat yang tidak terduga. Satu contoh adalah tokoh Partai Buruh Inggris Neil Kinnock yang tidak dapat menundukkan Perdana Menteri Margaret Thatcher karena kendati seorang berbakat orator dan pendebat ulung, ia merasa segan dengan jenis kelamin Thatcher dan kebiasaan yang melekat kepadanya untuk bersikap sopan terhadap perempuan. Sekalipun dapat menggunakan keahliannya dalam menghadapi lawan laki-laki yang tangguh, dia tidak pernah mampu menghadapi Thatcher secara langsung. Manfaat demikian kemungkinan besar hanya menjadi keuntungan sementara.

Dampak/Pengaruh terhadap Keluaran

Pengetahuan akan aturan-aturan prosedural seringkali digunakan untuk mempengaruhi agenda parlementer dengan memasukkan perhatian perempuan ke dalam perdebatan yang buta gender – memaksakan pedebatan tentang isu-isu hak reproduksi, upah yang setara, perawatan anak — juga mengusulkan legislasi dan amandemen. Anggota parlemen telah membentuk penyelidikan publik tentang status dan kondisi perempuan, kemudian menggunakan

Pengaruh agenda parlemen dengan mengajukan isu-isu perempuan ke dalam perdebatan

hasilnya untuk didorong melalui program-program legislatif. Begitu isu-isu tersebut dimasukkan ke dalam agenda, tingkah laku politisi lain akan berubah. Bagaimanapun juga, lebih sulit secara politis untuk menyatakan diri menentang isu kesetaraan bagi perempuan ketimbang mencegah agar isu-isu kesetaraan itu tidak dimasukkan ke dalam agenda di urutan pertama. Contoh klasik tentang hal ini terjadi dalam perdebatan Kongres Amerika tentang Rancangan Undang-Undang Hak-Hak Sipil tahun 1964. Untuk mencegah supaya rancangan ini tidak menjadi undang-undang, wakil-wakil yang anti-hak-hak sipil mengusulkan kesetaraan jenis kelamin dimasukkan ke dalam ketentuan kesetaraan ras dari rancangan tersebut. Mereka yakin bahwa kesetaraan gender itu akan meneggelamkan rancangan undang-undang tersebut. Kenyataannya, begitu amandemen tentang kesetaraan gender diterima, para politisi merasa

enggann menentangnnya di depan publik. Ironisnya, ketentuan ini malah membantu rancangan itu disahkan.

Dalam beberapa kasus, kegiatan-kegiatan seperti dukungan dana, pembuatan pidato dan sokongan atas rancangan undang-undang oleh perempuan ternyata lebih efektif dibandingkan dengan suara mereka yang sebenarnya. Salah satu kajian yang memperhatikan dukungan isu-isu perempuan dalam Kongres Amerika Serikat ke-101 menemukan bahwa walaupun perbedaan di antara wakil-wakil perempuan dan laki-laki pada saat memungut suara mengenai legislasi sangat kecil, perempuan secara signifikan lebih mungkin untuk menyokong rancangan undang-undang feminis, untuk membuat pidato atas nama legislasi feminis dan menyokong legislasi feminis.⁹

Walaupun demikian terdapat banyak hal di beberapa bagian dunia berkembang, di mana anggota parlemen perempuan menjauhkan diri dari asosiasi dengan rancangan undang-undang tentang perempuan. Sebagian besar hal ini disebabkan oleh kurangnya massa yang kritis, seperti yang dijelaskan sebelumnya, dan juga cap tertentu yang dikaitkan dengan “para feminis” itu. Selanjutnya ini menegaskan perlunya membangkitkan kepedulian yang mengaitkan isu-isu perempuan dengan isu lainnya yang ditangani parlemen. Kepentingan-kepentingan anggaran dan ekonomi, misalnya, bukan dan seharusnya tidak dilihat sebagai perhatian “laki-laki” semata karena kepentingan-kepentingan ini mempengaruhi setiap orang. Hal serupa dengan kesehatan, kesejahteraan sosial dan pendidikan tidak hanya mempengaruhi perempuan. Menarik untuk dicatat bahwa persepsi terbatas tentang isu-isu sosial itu sebenarnya merupakan cermin dari hirarki politik lama yang sangat memuja “urusan-urusan eksternal” ketimbangan kondisi internal warga negara – satu alasan mengapa perhatian tentang kewarganegaraan sekarang pantas diperhatikan wakil perempuan dan laki-laki.

Ungkapkan hubungan antara isu-isu perempuan dan semua isu yang lain

Diskursus

Di beberapa negara, norma-norma kesetaraan kultural perempuan dan laki-laki atau diskursus hak-hak, meritokrasi, dan konvensi-konvensi representasi mungkin merupakan kesempatan yang dapat dipakai untuk mengubah keseimbangan parlementer. Misalnya, penelitian di Amerika Serikat tentang pemilihan legislatif menyusul acara dengar pendapat Anita Hill dan Clarence Thomas¹⁰ yang mengungkap peningkatan kandidat perempuan dalam jumlah besar, dukungan bagi kandidat perempuan dari para pemilihan perempuan,

serta perhatian publik dan media yang diterima para kandidat perempuan. Penelitian itu mengesankan diskusi publik tentang pendapat Hill-Thomas menyoroti tidak adanya perempuan di Senat dan di kantor-kantor tinggi lainnya. Citra komite Senat yang hampir seluruhnya terdiri dari laki-laki dan yang menguji-silang soal pelecehan seksual yang dialami Anita Hill, dapat menambah representasi perempuan dalam pemerintahan sebagai tema utama pemilihan berikut pada 1992, yang dijuluki pers sebagai “tahun perempuan.”

Ciptakan satu isu keprihatinan, seperti pelecehan seksual Wakil-wakil perempuan Denmark juga berhasil mengubah diskursus parlementer. Drude Dahlerup mencatat bagaimana sebelum masuknya sejumlah perempuan yang cukup signifikan ke dalam parlemen Skandinavia, sebagian besar politisi ternyata tidak memiliki perbendaharaan kata untuk berbicara tentang

isu-isu diskriminasi, ketidaksetaraan, pelecehan seksual atau kekerasan seksual. Kebanyakan di antara mereka memiliki masalah bahkan ketika menggunakan kata perempuan dan lebih suka menggunakan kata atau kalimat-kalimat penghalusan. Kini, politisi-politisi Nordik sudah paham bagaimana mengucapkan kata “perempuan.” Sejak saat itu, peningkatan kehadiran perempuan di negara-negara Nordik mampu mengubah gaya kampanye dengan menyuarakan keramahan dan kaharuan serta memakai rujukan-rujukan keluarga.¹¹ Semua ini membuatnya jadi lebih bersahabat. Di Belanda, kajian perdebatan legislatif mengungkap bagaimana intervensi perempuan dikaitkan dengan perubahan cara di mana kebijakan aborsi diperdebatkan, khususnya pergeseran dari isu kesehatan atau agama menjadi sebuah isu tentang pilihan.¹²

Partisipasi politisi perempuan dalam konferensi-konferensi penting tingkat internasional juga mempunyai dampak sangat berarti dalam menantang gagasan-gagasan publik tentang apa yang seharusnya dilakukan perempuan. Satu contoh adalah di mana persepsi tentang gerakan-gerakan perempuan di Mesir dan negara-negara Arab lainnya berubah menyusul Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan (*International Conference on Population and Development* atau ICPD) yang diselenggarakan di Kairo bulan September 1994. Sebelum konferensi, banyak anggota parlemen perempuan Mesir, bahkan publik pada umumnya, memiliki sangat sedikit pemahaman tentang gerakan perempuan dan, bila mengetahui, paling banter mereka akan menghina kapabilitasnya. Mereka yang terlibat dalam gerakan-gerakan perempuan pun memiliki pandangan serupa mengenai anggota parlemen perempuan. ICPD merupakan peluang bagi anggota parlemen

perempuan untuk senyatanya menyaksikan apa yang selama ini dikelola ornop perempuan telah berhasil menyelesaikan dan membuat jaringan bersama mereka dengan isu kepentingan yang sama. Forum itu juga memungkinkan gerakan-gerakan perempuan semakin menyadari bahwa mereka harus memiliki sekutu potensial di kalangan anggota parlemen perempuan, karena mereka mempunyai banyak kepentingan dan tujuan. Tanpa menghiraukan apa yang sebenarnya mungkin terjadi, setidaknya tampak perubahan dalam kepedulian di pihak anggota parlemen maupun organisasi-organisasi perempuan. Persamaan penting adalah adanya pergeseran atas kepedulian dan persepsi publik terhadap perempuan sebagai aktivis dan perempuan sebagai politisi. ICPD menunjukkan kepada masyarakat umum bahwa isu-isu perempuan (apakah perubahan dalam undang-undang keluarga, hak-hak reproduksi, atau penyunatan perempuan) adalah bagian dari keprihatinan umum mereka, dan jauh daripada dikelola oleh sekelompok perempuan yang “aneh”, bahwa perempuan memiliki kemampuan dan kecerdikan, juga berhak didengar dan diperhatikan dengan serius. Isu perempuan dan persepsi-persepsi perempuan memperoleh kredibilitas tertentu yang tidak ada dalam agenda kesadaran publik sebelum peristiwa jaringan internasional ini.

Mengubah Aturan

Pengalaman perempuan dalam beragam peran parlementer akan menambah modal politik yang dipakai untuk menjamin pencapaian yang lebih lanjut, untuk membantu mengubah aturan dan sturuktur yang ada, dan untuk membantu generasi baru politisi perempuan.

Kehadiran perempuan dan diperkenalkannya kepentingan perempuan tidak terelakan akan menantang peraturan dan prosedur-prosedur yang ada. Paling tidak, daftar acara parlementer, tempat tempat pertemuan, ketentuan perawatan anak, jam kerja dan peraturan-peraturan perjalanan mungkin diganti agar lebih cocok dengan perempuan.

Salah satu perubahan paling signifikan yang telah kami catat adalah jaringan perempuan yang melintas garis partai. Hal demikian relatif jarang terjadi, tetapi parlemen Inggris sekarang setidaknya telah menyaksikan contoh-contoh kerjasama lintas partai informal tentang isu-isu seperti itu sebagai kekerasan terhadap perempuan, aborsi, penguntitan, perkosaan, undang undang pengupahan dan lapangan kerja yang setara.

Institusional/Prosedural

Perubahan-perubahan di struktur dan prosedur parlementer mungkin meliputi pemasukan norma-norma proporsionalitas bagi keanggotaan perempuan dan laki-laki dalam komite-komite, pembinaan tokoh penggerak politik perempuan (bertanggung jawab mengorganisasikan suara parlementer perempuan di partai tertentu), dan kuota formal atau informal bagi perempuan di berbagai posisi legislatif. Sistem kuota digunakan secara efektif di Jerman pada aras lokal dan nasional, dan partai-partai politik di Perancis dan Belgia. Di negara-negara di mana kuota wajib secara politik agak sulit diterapkan, sasaran-sasaran sukarela dapat ditetapkan. Tetapi ini harus didasarkan pada catatan jangka waktu yang realistis bagi implementasi berikut. Mekanisme untuk memantau implementasi kuota yang bertanggung jawab pada majelis harus dibangun. Hal ini menjamin bahwa diskusi yang teratur tentang kemajuan menjadi bagian dari daftar waktu parlementer.

Membentuk komite-komite tentang isu-isu perempuan dan kantor-kantor nasional kesetaraan gender yang juga bertanggung jawab pada parlemen mempunyai dampak yang serupa. Akuntabilitas kepada parlemen memastikan bahwa kerja mereka akan diperiksa dengan cermat, diperdebatkan dan diterbitkan, yang menyediakan sejumlah peluang tambahan bagi pembahasan perhatian-perhatian perempuan. Studi kasus Afrika Selatan di buku ini memperlihatkan bagaimana pemerintahan Afrika Selatan telah menerapkan perangkat nasional yang mengusulkan perubahan Ciptakan tokoh penggerak politik perempuan legislasi dan yang mengawasi serta menjamin implementasi lewat sistem uji keseimbangan. Studi kasus ini juga memperlihatkan fungsi-fungsi simultan dapat berjalan, di dalam maupun di luar parlemen. Sebagai contoh sebuah konstitusi baru dirancang, sebuah program pemberdayaan perempuan diciptakan untuk menempatkan permasalahan perempuan pada arus utama dan menjamin adanya tindak lanjut, dan sebuah Komisi Kesetaraan Gender dibentuk pada tahun 1997 untuk mempromosikan kesetaraan gender dan untuk mempertimbangkan dan membuat rekomendasi ke Parlemen atau badan legislatif lain tentang undang-undang atau usulan legislasi yang mempengaruhi kesetaraan gender dan status perempuan. Satu tantangan penting akan menjamin bahwa mekanisme kelembagaan ini mempertahankan keterkaitan mereka dengan para aktivis tingkat bawah, sehingga anggota parlemen menyadari apa yang terjadi di luar tembok gedung parlemen.

Perubahan-perubahan dalam prosedur dapat menjadi efektif di dalam dan oleh mereka sendiri dan juga dapat membawa dampak lebih luas terhadap masyarakat. Misalnya, Janet Beilstein yang dulunya bekerja di Departemen Untuk Kemajuan Perempuan PBB (UNDAW) melaporkan pada konferensi Internasional IDEA di Stockholm pada bulan Agustus 1997, bahwa ketika perempuan mengangkat tangan untuk berbicara dalam diskusi di Bundestag Jerman dia secara otomatis naik ke posisi puncak dalam daftar pembicara laki-laki. Praktik ini mencoba menanggulangi sifat malu-malu perempuan untuk berbicara dalam kelompok-kelompok yang didominasi laki-laki dengan memaksimalkan kesempatan-kesempatan mereka untuk berpartisipasi. Hal ini kemudian tertanam dalam diri anggota-anggota parlemen bahwa mereka akan menanggulangi praktek yang sama saat mereka berada di luar parlemen.

Perubahan lebih mendasar termasuk mengubah cara di mana isu-isu tertentu, yakni isu-isu yang dekat dengan perhatian perempuan dan di mana perempuan memiliki keahlian (misalnya, pendidikan, kebijakan kesejahteraan, kebijakan keluarga), dipandang dalam hirarki parlementer. Seperti telah kami kemukakan, perbedaan antara isu-isu “keras” dan “lunak” sulit untuk dipertahankan dan mungkin untuk diperinci. Proses ini akan berkembang dari peningkatan perhatian pada isu-isu “lunak” oleh seluruh politisi, seperti wakil-wakil perempuan yang lebih berhasil mendorong isu-isu ini ke dalam agenda parlemen. Perubahan-perubahan agenda sangat erat berkait dengan perubahan-perubahan output.

Buat mekanisme untuk mendorong perempuan menyuarakan kepentingannya.

Representasi

Jaringan anggota parlemen perempuan berhasil mengubah aturan-aturan pemilihan kandidat yang membantu akses perempuan dalam jabatan politik. Langkah-langkah khusus seperti kuota atau aturan proporsi minimum kedua jenis kelamin dalam daftar kandidat, penyediaan tempat bagi perempuan, dan penyediaan dana masyarakat untuk partai-partai politik telah dijalankan. Partai-partai politik menjadi pusat strategi paling efektif untuk mengedepankan kapasitas perempuan yang representatif. Partai-partai harus membangun strategi-strategi yang memajukan perempuan secara internal ke dalam posisi-posisi pengambilan keputusan di organisasi partai dan secara eksternal ke dalam majelis-majelis pemilihan yang dipilih publik. Pada umumnya mereka lebih radikal, sepenuh hati, dan imajinatif dalam kebijakan-kebijakan yang diarahkan

untuk membawa perempuan ke dalam posisi internal partai daripada mencalonkan mereka sebagai kandidat untuk kantor pemilihan. Tindakan mereka yang paling efektif adalah memperkenalkan berbagai bentuk kuota.

Kuota, dalam sebagian besar kasus, adalah ukuran sementara yang dirancang untuk memberi keseimbangan antara laki laki dan perempuan. Kuota adalah sebuah upaya untuk mengubah titik keseimbangan politik antara perempuan dan laki laki.¹³ Menurut data *Inter-Parliamentary Union* (IPU), sistem kuota dipakai oleh setidaknya 56 partai politik di 34 negara pada tahun

Ubah aturan penyeleksian kandidat untuk membuka akses bagi perempuan agar bisa masuk ke dalam kehidupan politik.

1992. Dua negara dengan tingkat representasi perempuan tertinggi pada tahun 2002 (Swedia dan Denmark), keduanya melibatkan partai-partai yang telah menggunakan sejenis kuota sukarela. Kuota seringkali diperkenalkan melalui proses dua tahapan.

Pertama, proporsi minimum perempuan untuk badan-badan internal. Kemudian, dengan dukungan pejabat-pejabat perempuan yang baru dilantik itu, kuota-kuota tersebut diperluas ke dalam daftar kandidat partai.

- Di Denmark, partai yang pertama kali memperkenalkan kuota adalah Partai Rakyat Sosialis yang sepakat pada tahun 1977 bahwa semua badan-badan partai dan majelis pemilihan harus mempunyai representasi minimal 40 persen dari laki-laki dan perempuan masing-masing. Pada tahun 1979, 64 persen wakil partai di parlemen adalah perempuan. Pada tahun 1984, kuota diperkenalkan untuk pemilihan kandidat Parlemen Eropa, dan pada tahun 1988, diperkenalkan untuk pemilihan tingkat lokal.
- Norwegia juga memulai dengan kuota bagi perempuan di dewan-dewan partai yang kemudian lebih memudahkan untuk memasukkan kuota bagi badan-badan pemilihan. Baik tingkat keharusan maupun ukuran kuota dapat dinaikkan sejalan dengan diterimanya gagasan tersebut.
- SPD Jerman memperoleh kuota sebesar 40 persen untuk dewan partai internal dan komite-komite. Sejak tahun 1998, SPD telah berusaha mencapai representasi minimum 40 persen untuk perempuan dan laki-laki masing-masing dalam semua fungsi dan mandat dalam partai tersebut.
- Partai Buruh Belanda menerima rekomendasi bahwa 25 persen dari seluruh kursi di dalam dan di luar partai harus diduduki perempuan. Pada tahun 1985, rekomendasi itu semakin dipertegas menjadi sebuah

kuota yang resmi. Kuota tersebut dinaikkan pada tahun 1990-an menjadi representasi sebesar 30 persen, dan pada tahun 1998 Dewan Partai menyetujui rekomendasi lanjutan bahwa 50 persen dari daftar kandidat di tingkat nasional harus terdiri dari perempuan.

- Partai Buruh Inggris pada tahun 1989 sepakat untuk memperkenalkan kuota bagi perempuan untuk seluruh badan-badan internal, kadangkala dengan menambah ukuran badan, terkadang tidak. Sampai tahun 1993 dimungkinkan untuk memperkenalkan kebijakan daftar perempuan untuk setengah dari kursi lowong yang dapat dimenangkan partai — kebijakan yang kemudian dibatalkan oleh pengadilan pada awal tahun 1996.

Mekanisme kuota berbeda-beda berdasarkan jenis sistem pemilihan. Dalam konstituensi sistem keanggotaan tunggal (*first-past-the-post*) hanya ada sedikit pilihan, tetapi dalam sistem daftar partai perlengkapan seperti daftar perempuan, menempatkan perempuan pada posisi tinggi dalam daftar yang tertutup dan daftar yang menempatkan seorang perempuan pada setiap posisi lainnya (*zip list*) seringkali digunakan.¹⁴ Kebijakan mengedepankan representasi perempuan sering menjadi sangat kontroversial di mana penempatan perempuan berarti menggeser laki-laki yang telah lama bercokol.¹⁵

Satu cara menghindari pemindahan semacam itu adalah dengan meningkatkan ukuran badan representatif yang relevan; cara lainnya adalah dengan menciptakan organisasi-organisasi baru bagi perempuan. Ketika Partai Buruh Inggris memasukkan kebijakan suara wajib untuk perempuan ke dalam peraturan pemilihan kabinet bayangan mereka, kebijakan tersebut juga meningkatkan ukuran kabinet bayangan. Demikian juga ketika diperkenalkan fora kebijakan regional baru yang juga memiliki proporsi minimum untuk anggota perempuan. Hal ini berakibat jauh di luar legislasi karena parlemen telah digunakan untuk memajukan pembahasan media tentang isu-isu feminis dan isu-isu lain mengenai perempuan di media. Penyebaran citra perempuan politik telah meningkatkan harapan publik bahwa akan ada “feminisasi” parlemen secara substansial yang pada gilirannya akan menghasilkan pembahasan tentang representasi politik yang setara.

Secara umum, pemerintah-pemerintah di Eropa telah enggan untuk memperkenalkan undang-undang yang mengharuskan kuota perempuan.

Perbesar ukuran badan perwakilan untuk menghindari pemindahan laki-laki; atau ciptakan organisasi-organisasi baru bagi perempuan.

Perancis dan Belgia adalah pengecualian (pantas dicatat bahwa Belgia adalah sebuah negara yang menggunakan kuota untuk melindungi representasi masyarakat *Flemish* dan masyarakat *Walloon* mereka.) Pada bulan Juni 1999, konstitusi Perancis diamandemen sehingga undang-undang tersebut sekarang “menyokong akses setara bagi perempuan dan laki-laki ke mandat pemilihan dan kantor-kantor dan jabatan-jabatan pilihan.” Prinsip partai mensyaratkan bahwa 50 persen kandidat dalam daftar yang diajukan untuk pemilihan haruslah perempuan, kalau tidak daftar-daftar tersebut akan ditolak, atau partai-partai politik akan mendapat sanksi keuangan.

Dampak/Pengaruh terhadap Keluaran

Satu indikasi yang jelas adalah kenyataan perempuan mempengaruhi *output* kuota yang ada bagi perempuan dalam partai-partai politik dan parlemen. Perubahan-perubahan *output* tidak akan terelakan bila perempuan semakin lebih efektif dalam memajukan isu-isu dan perhatian perempuan ketika isu-isu perempuan dinaikkan dan bertahan dalam agenda, mereka secara cepat menjamin kepentingan seluruh politisi. Kepentingan-kepentingan ini dapat diterangkan untuk sekumpulan besar isu: politik, ekonomi, sosial dan bahkan kultural.

Penelitian belakangan menunjukkan bahwa cara lebih efektif untuk mempengaruhi *output* dan memajukan kesetaraan perempuan adalah dengan memberi rangsangan keuangan pada program-program yang sesuai buat perempuan. Misalnya, untuk meningkatkan pendidikan anak-anak gadis, pemerintah India berjanji mencocokkan dan menggandakan setiap kontribusi untuk membangun sekolah-sekolah putri. Pemerintah Belanda sebelumnya menggunakan sistem pendanaan publik partai-partai politik untuk menyediakan dana-dana khusus bagi promosi kandidat perempuan oleh seluruh partai. Afrika Selatan telah memasukkan anggaran perempuan untuk mendanai proyek yang melayani kebutuhan dan kepentingan khusus perempuan.

Diskursus

Perubahan paling penting yang mempengaruhi diskursus adalah pembatalan aturan-aturan tersirat yang membatasi topik perbedaan yang cocok pada masalah-masalah di wilayah “publik.” Bekerjasama dengan gerakan-gerakan perempuan parlementer di beberapa negara telah memperluas agenda legislatur

untuk membahas kekerasan rumah tangga, penguntitan, perkosaan, persetujuan perkawinan dan hak-hak ibu yang lesbian.

Dorong pemberian rangsangan finansial bagi program-program yang dibuat untuk perempuan.

Perubahan lebih lanjut di bidang diskursus dapat terjadi bila perempuan sendiri makin meningkatkan penghormatan atas identitas mereka sebagai perempuan. Dalam artikelnya di dalam majalah feminis Belanda (*Opzij*), anggota parlemen Eropa

Hedy D'Ancona mensurvei beberapa anggota parlemen perempuan Eropa yang paling berpengaruh. Dia menegaskan bahwa tanpa merasa malu dengan "keperempuanan" mereka, tetapi justru lebih merasa bangga atas identitas mereka sebagai perempuan, para perempuan telah berhasil meningkatkan karya, pengaruh, dan kinerja mereka.¹⁶ Perempuan seringkali meminta maaf ketimbang merasa bangga atau bersifat tegas terhadap identitas mereka sebagai perempuan. Perubahan dalam persepsi diri politisi perempuan, sebagaimana telah ditegaskan Shvedova, tetap merupakan kunci untuk mengubah persepsi dan reaksi publik pada perempuan dan kontribusi mereka.

Identitas jenis kelamin seorang perempuan dan status sebagai "orang luar" sebenarnya dapat meningkatkan daya tarik pemilihan, terutama pada saat terjadinya krisis konstitusional. Sebagai pemain politik baru, perempuan seringkali tidak diasosiasikan dengan praktek-praktek korupsi dan otokrasi yang meruntuhkan rejim. Sebaliknya mereka dapat menjadi simbol modernitas, kejujuran, demokrasi dan ketelitian, semua citra yang tak ternilai harganya untuk pergerakan pembaruan.

Perluas topik perdebatan agar mencakup isu-isu yang relevan bagi perempuan

Proses peningkatan proporsi perempuan dalam legislatur adalah bagian fenomena yang lebih besar dari citra perubahan politik sehingga politik sejak awal dapat dipandang sebagai kegiatan wajar bagi perempuan. Sebagai pegangan, pergeseran sikap seperti itu membutuhkan penguatan dalam media massa dan persetujuan dalam gerakan-gerakan perempuan bahwa politik adalah kegiatan yang tepat bagi perempuan.

Kriteria Mengukur Keberhasilan

“Saya yakin bahwa bila kita membangun dan bekerja dengan sistem yang berdasarkan pada kesetaraan sejati, maka kualitas partisipasi perempuan akan meningkat.”

Birgitta Dahl, Ketua Parlemen Swedia

Untuk mengakui bahwa perwakilan perempuan membuat perbedaan dalam proses politik maka kita perlu membangun kriteria yang jelas untuk mengukur pengaruh mereka. Komponen utama dari kriteria seperti itu adalah bahwa anggota parlemen perempuan bertindak, setidaknya beberapa waktu, untuk kepentingan perempuan. Dalam merumuskan kriteria tersebut, harus pula diakui bahwa: (1) ada banyak, terkadang saling bertentangan, kepentingan perempuan yang dapat dihadirkan; dan (2) bahwa kehadiran perempuan dalam lingkungan tradisional laki-laki dapat langsung menciptakan kepedulian gender dan mengubah harapan-harapan .

Seperti telah kami sebutkan, apa yang benar-benar dapat dicapai perempuan akan beragam menurut jumlah mereka di parlemen. Jumlah selalu merupakan kriteria yang penting, yang diperlukan, bagi dampak yang terus-menerus. Seperti dikatakan Dahlerup, dibutuhkan minoritas perempuan yang substansial untuk menjamin bahwa tindak krisis representasi dapat berjalan. Ketika jumlah perempuan meningkat, kita harus mengharapkan terjadinya peningkatan partisipasi perempuan dalam semua aspek kehidupan parlementer, termasuk intervensi dalam perdebatan, mengusulkan dan menyokong legislasi, akses pada sumber-sumber parlementer, dan menduduki posisi-posisi penting.

Satu kriteria untuk menentukan keberhasilan adalah bahwa dampak perempuan harus dapat dirasakan dalam legislasi tentang isu-isu perempuan; ini akan menjadi lebih penting dan sering terjadi karena perempuan menjadi makin aktif dan efektif. Lebih lanjut, dengan tumbuhnya keefektifan perempuan, seluruh legislasi akan meningkat dengan memasukkan perspektif perempuan. Indikasi dampak perempuan yang sangat jitu akan berupa peningkatan dalam usaha laki-laki mengangkat isu-isu perempuan dan memperagakan sensitifitas pada perspektif perempuan.

Segi penting keberhasilan akan melibatkan interaksi antara agen-agen perubahan yang berbeda: pemerintah, anggota parlemen perempuan, organisasi-organisasi perempuan, dan anggota-anggota lain masyarakat madani secara lokal, regional dan internasional. Harus pula selalu diingat bahwa kemitraan antara perempuan dan laki-laki adalah ramuan kunci dalam proses perubahan dan dampak. Banyak anggota parlemen perempuan secara terbuka mengakui bahwa usaha untuk bekerja sendiri, tanpa laki-laki adalah mustahil dikerjakan.¹⁷

Strategi-strategi Meningkatkan Pengaruh

Berikut ini adalah beberapa strategi pokok untuk membantu perempuan memaksimalkan kekuasaan dan keefektifan mereka sebagai wakil:

1. **Tingkatkan kepedulian.** Kampanye dengan media akan menjadi pusat perhatian publik tentang pentingnya menyeimbangkan partisipasi dan representasi perempuan dan laki-laki. Partai-partai politik atau organisasi perempuan dapat dibiayai untuk menyusun kampanye semacam dan kegiatan-kegiatan yang berkaitan. Minat oronop dalam mendorong partisipasi perempuan dalam kehidupan politik seringkali lebih aktif dalam meningkatkan kepedulian. Untuk mendorong kampanye yang demikian politisi perempuan dan laki-laki harus proaktif dalam mengenali dan membangun relasi dan memajukan isu-isu ini dengan anggota-anggota kunci masyarakat dan juga dengan produser media dan membawa acara. Contoh untuk ini adalah “Gerakan bagi Kesetaraan Hak- Kesetaraan Tanggungjawab” di Siprus yang bertujuan memajukan kepedulian publik bahwa perempuan dapat menjadi politisi
2. **Bekerja dalam kemitraan dengan laki-laki.** Ini membutuhkan rancangan program, apakah di dalam atau di luar fora politik tertentu, mengingat perhatian dan perspektif laki-laki berkenaan solidaritas dengan politisi perempuan. Gagasan ini kini memperoleh kredibilitas dengan meningkatkan perwujudan bahwa perempuan perlu mendukung kolega laki-laki, rekanan, dan pemilihan untuk meningkatkan keefektifan strategi mereka dan meningkatkan nilai dari pesan sosial dan politik mereka.
3. **Memperluas kelompok calon perempuan yang dapat dipilih.** Ini berarti mendorong perempuan untuk menjadi politisi dan juga meningkatkan keterlibatan mereka dalam dunia politik. Kemampuan yang memenuhi persyaratan dan keterlibatan dalam politik adalah bagian dari persoalan akses pada sumber-sumberdaya umumnya seperti pendidikan, pendapatan, waktu, dan sebagian lagi adalah persoalan sumber-sumber daya khusus seperti pengetahuan dan informasi tentang politik dan pengalaman politik. Kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan akses perempuan pada pendidikan tinggi, pengupahan dan untuk berbagai organisasi sosial dan ekonomi memberi konteks bagi partisipasi politik yaitu meningkatkan tempat bagi perempuan. Namun, bahkan di manapun mereka kekurangan sumberdaya yang memadai untuk

berpartisipasi secara politis, perempuan menemukan strategi-strategi kreatif untuk memobilisasi sumberdaya yang akan mempermudah akses mereka. Contohnya, di India, beberapa perempuan mempergunakan jaringan transisional bagi perluasan keluarga, hubungan ketetanggaan dan lingkungan-lingkungan “berpusat pada perempuan” lainnya untuk memungkinkan mereka mengumpulkan sumberdaya yang mungkin mereka peroleh.

4. **Ambil sikap positif.** Kuota khususnya akan efektif dalam meningkatkan kehadiran perempuan di legislatur. Di Swedia, perempuan menggunakan berapa cara untuk menekan partai mereka mencalonkan kandidat perempuan dan menempatkan mereka dalam posisi menguntungkan di daftar partai. Satu cara sederhana yang dapat dipakai adalah memasukkan nama-nama perempuan, taktik yang sangat penting pada tahap-tahap awal. Mereka juga mengadakan kampanye untuk memajukan kandidat perempuan dan mengajukan usulan untuk menempatkan perempuan ke dalam posisi lebih baik dalam daftar partai. Akhirnya, mereka bertindak sebagai penjaga dan pemrotes apabila terjadi kekalahan proses menjamin peningkatan yang substansial kini dalam harapan perempuan dapat tercapai tanpa jalan lain pada kewajiban kuota formal. Rekomendasi, argumentasi, dan ancaman menekan bagi keberhasilan formal kuota dalam merancang sasaran yang membutuhkan perempuan untuk meraih 40 persen pencalonan. Saat sasaran-sasaran ini terbentuk, kemajuan yang ada di muka tercapai.¹⁸
5. **Lakukan amandemen undang-undang yang memperbolehkan diskriminasi positif.** Praktik semacam ini jarang dalam politik. Pada umumnya, pemerintah tidak menggunakan undang-undang untuk memaksa partai-partai memajukan perempuan, karena kebijakan-kebijakan semacam itu seringkali berjalan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lainnya. Kekalahan terakhir dalam pengadilan Inggris atas kebijakan Partai Buruh Inggris untuk “memaksa” perempuan ke dalam daftar mereka (hanya karena mereka perempuan) supaya meningkatkan jumlah perempuan di parlemen dan di partai itu sendiri adalah tidak lazim. Di Italia, undang-undang 1993 yang memasukkan kuota perempuan dalam daftar kandidat telah dijatuhkan oleh pengadilan konstitusional pada tahun 1995. Peraturan serupa oleh Partai Sosialis Perancis juga digulingkan pada tahun 1982. Namun, beberapa negara telah memperkenalkan undang-undang yang mewajibkan

perempuan menduduki proporsi kursi tertentu dalam badan-badan yang ditunjuk pemerintah. Undang-undang semacam itu diperkenalkan di Denmark pada tahun 1985, Finlandia pada tahun 1987, Swedia pada tahun 1987, Norwegia pada 1980-an, Belanda pada tahun 1992 dan Jerman pada tahun 1994. Terbitan-terbitan statistik di negara-negara ini menunjukkan bahwa partisipasi perempuan dalam badan-badan semacam sejak saat itu meningkat luar biasa. Pemerintah dapat juga menggunakan model rangsangan. Ini khususnya mudah di mana ada dana negara untuk partai-partai politik. Misalnya, pemerintah Belanda dapat memberikan dukungan finansial kepada partai politik tergantung upaya mereka untuk meningkatkan proporsi perempuan dalam badan-badan pemilihan mereka.

6. **Tingkatkan standar kehidupan umum dan akses pada sumber-sumber daya bagi semua perempuan.** Pencapaian yang amat tinggi yang diraih perempuan Skandinavia berasal dari gabungan antara kebijakan pemerintah, prakarsa partai pemerintah dan perubahan demografis. Posisi perempuan yang luar biasa dalam perpolitikan Skandinavia terletak pada landasan-landasan sosial/demografis yang benar-benar melibatkan perubahan dalam struktur keluarga perempuan, kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini barangkali tidak dapat diubah. Kebijakan-kebijakan tentang kesetaraan representasi telah mendukung pembaharuan kebijakan kesetaraan pemerintah yang bekerja bersama dengan gerakan perempuan, berfungsinya secara otonom dan lewat partai-partai politik. Untuk beberapa hal, ini adalah umpan balik antara demografi dan perubahan politik sebagai kebijakan yang memasukkan secara gamblang upaya untuk mengubah demografi dan pembagian kerja di dalam keluarga maupun dalam pengupahan lapangan pekerjaan.
7. **Bangun dan pertahankan jaringan dengan organisasi perempuan.** Mempertahankan hubungan dengan gerakan perempuan adalah penting baik karena dukungan mereka maupun bagi informasi tentang isu-isu. Sama halnya, gerakan-gerakan perempuan membutuhkan basis dalam partai politik dan legislatur.
8. **Kaukus dan jaringan.** Ini memungkinkan anggota parlemen untuk membagi informasi, gagasan, sumber-sumberdaya dan dukungan. Jaringan mungkin dapat berlandaskan partai, berupa lintas partai (sangat langka), lokal, regional, dan internasional. Pertemuan-pertemuan, konperensi, seminar, laporan berkala, dan jaringan surat elektronik

adalah alat-alat jaringan yang berguna. Konsultasi dengan organisasi-organisasi perempuan dan penelitian yang mengukur kebutuhan-kebutuhan perempuan (permintaan) dan kendala-kendala praktis (persediaan) mereka, memungkinkan anggota parlemen perempuan menargetkan upaya mereka pada kegiatan-kegiatan yang paling bermanfaat dan efektif .

9. **Manfaatkan media massa secara efektif.** Anggota parlemen perempuan harus menggunakan media massa, khususnya sumber-sumber daya yang ditawarkan oleh penyiar-penyiar radio, editor dan wartawan perempuan, untuk mengkomunikasikan perhatian mereka dan menyoroti isu-isu yang relevan. Di samping meningkatkan citra anggota parlemen perempuan dan memajukan gagasan politik mereka, media massa juga sangat menolong dalam mendidik dan memobilisasi para pemilih, khususnya di wilayah pedesaan dan perhatian penting terutama di negara-negara berkembang di mana perempuan, dengan sumberdaya yang terbatas, mungkin mendapat kesulitan mendekati para pemilih ini.
10. **Bangun komite-komite perempuan dan perangkat lain yang cocok bagi legislatur.** Ini memberi kesempatan kepada wakil-wakil perempuan untuk meraih pengalaman dan untuk isu-isu dan perspektif perempuan yang diperdebatkan dan diperkenalkan kepada umum.
11. **Kumpulkan, pantau dan sebarluaskan statistik dan fakta tentang partisipasi politik dan representasi perempuan.** Hal ini memungkinkan perempuan menuntut dalam parlemen dengan menganalisa posisi perempuan dalam pengambilan keputusan dan untuk merumuskan persoalan, cara solusi persoalan yang tepat dan mencari dukungan politik bagi pemecahan masalah yang mereka sukai. Khususnya, perbandingan data yang teliti tentang bagaimana anggota parlemen perempuan sebenarnya mengelola dengan membuat perbedaan lewat legislatur mereka adalah kebutuhan yang terus menerus berjalan.
12. **Tempatkan isu gender dalam arus utama.** Pastikan bahwa isu-isu gender menyatu di dalam persoalan-persoalan politik, sosial dan ekonomi yang berbeda supaya menampakkan saling ketergantungan dan keterkaitan dengan bidang isu lainnya.

Sasaran akhir meningkatkan kualitas partisipasi politik perempuan adalah sebuah tujuan yang harus dikerjakan ke depan secara terus menerus. Sama

seperti masukan politik laki-laki juga dibutuhkan untuk perbaikan secara terus-menerus, perempuan seharusnya tidak cepat berpuas diri atas kontribusi mereka pada proses politik: juga mereka seharusnya tidak mengabaikan begitu saja apapun hasil yang telah dicapai. Partisipasi politik adalah sebuah proses – proses yang terencana dan mengalami perkembangan. Pemain-pemain yang terlibat dalam proses ini harus selalu siap untuk tetap berjuang di depan perubahan. Perempuan dan laki-laki yang terlibat dalam proses ini harus bekerja bersama menjadi agen perubahan, senantiasa sadar bahwa kendala-kendala bisa berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan strategi-strategi baru yang senantiasa berkembang. Politisi perempuan dan laki-laki telah banyak mencapai wilayah partisipasi perempuan. Para politisi dari kedua jenis seks telah menyumbang untuk memajukan partisipasi politik perempuan secara umum, dan dalam struktur legislatif khususnya. Walaupun jalan di depan masih panjang, pelajaran yang diambil dari akumulasi pengalaman dapat, dan akan, secara signifikan menerangi dan memfasilitasi banyak jalan di depan.

Catatan

- 1 Inter Parliamentary Union. 2002. *Women in National Parliaments*. See <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- 2 Petikan dari ringkasan moderator yang diterbitkan dalam dokumen PBB ECN. 6/1997/II. 2/ Add.2.
- 3 Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass." *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11, No. 4. Hal. 275-298.
- 4 Lihat juga Bab 3 tentang bagaimana kuota bisa membantu proses ini.
- 5 Kathlene, L. 1995. "Position Power versus Gender Power: Who Holds the Floor?." Di dalam Duerst-Lahti dan R. M. Kelly, red. *Gender Power, Leadership and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 6 Raaum, N.C. 1995 "The Political Representation of Women: A Bird's Eye View." Di dalam Karvonen, L. dan Per Selle, red. *Women in Nordic Politics*. London: Dartmouth Press.
- 7 Skjeie, Hege. 1991. "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion in Political Elites." *Politics and Society*, No. 2.
- 8 Sebagai contoh lihat pengalaman Afrika Selatan dalam studi kasus dalam buku ini.
- 9 Tamerius, K.L. 1995. "Sex, Gender and Leadership in the Representation of Women." Di dalam Duerst-Lahti dan Kelly, red.
- 10 Ini merujuk pada pendapat Senat Amerika Serikat tahun 1991 mengenai tuduhan Anita Hill bahwa Mahkamah Agung mencalonkan Clarence Thomas yang pernah secara seksual melecehkannya. Komite Senat yang bertugas melakukan penyelidikan semuanya laki-laki.
- 11 Karvonen, L., G. Djupsund dan T. Carlson. 1995. "Political Language." Di dalam Karvonen dan Selle, red.
- 12 Outschoorn, J. 1986. "The Rules of the Game: Abortion Politics in the Netherlands." Di dalam Lovenduski, J. dan J. Outschoorn, red. *The New Politics of Abortion*. London: Sage.

- 13 Merujuk kepada Bab 4 untuk elaborasi lebih lanjut tentang sistem kuota.
- 14 Merujuk kepada bagian tentang sistem pemilihan dalam Bab 3 untuk penjelasan tentang perwakilan legislatif.
- 15 Lihat pembahasan dalam Bab 4.
- 16 D'Ancona, Hedy, "Politieke diva's rekenen af met de baantjestcultuur in Brussel". Dalam majalah *Opzij*, bulan Desember 1997.
- 17 Lihat rujukan IPU dalam Bab 6.
- 18 Sainsbury, Diane. 1993. "The Politics of Increased Women's Representation: The Swedish Case". Di dalam Lovenduski, Joni dan Pippa Norris, red. *Gender and Party Politics*. London: Sage.

Acuan dan Bacaan Lanjutan

Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Theory of Critical Mass." *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11, No. 4. Hal. 275-298.

Dodson, Debra L. 1991. *Gender and Policy Making: Studies of Women in Office*. New Brunswick: Centre for the American Woman and Politics, Eagleton Institute, Rutgers University.

Karvonen L. dan Per Selle, red. 1995. *Women in Nordic Politics: Closing the Gap*. London: Dartmouth Press

Inter-Parliamentary Union. 1997. *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making*. Geneva.

Leijenaar, Monique. 1996. *How to Create a Gender Balance in Political Decision Making*. Brussels: European Commission.

Lovenduski, Joni dan Pippa Norris, red. 1993. *Gender and Party Politics*. London: Sage.

Norris, Pippa dan Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Perempuan dalam Politik: Refleksi dari Malaysia

WAN AZIZAH

KAUM PEREMPUAN MELIPUTI SEPARUH DARI JUMLAH UMAT MANUSIA DI DUNIA, dan oleh karena itu setiap pengambilan keputusan, baik dalam urusan pribadi, di dalam keluarga, hingga ke tingkat masyarakat atau kehidupan publik seharusnya senantiasa memperhatikan serta melibatkan peranserta kaum perempuan dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Hak-hak politik, sosial dan ekonomi perempuan adalah bagian integral dan tak terpisahkan dari seluruh kerangka hak asasi mereka. Demokrasi adalah sebuah proses inklusif, dan oleh karenanya di dalam kehidupan demokrasi yang sehat semua pandangan atau perspektif dari berbagai kelompok kepentingan harus dipertimbangkan secara seksama dalam tahap perumusan tiap-tiap keputusan. Kepentingan dan pandangan kaum laki-laki, perempuan serta kelompok minoritas merupakan bagian mutlak dari proses pengambilan keputusan.

Namun, jangankan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan, keterwakilan kaum perempuan di dalam institusi-institusi politik justru sangat minimal. Berbagai tantangan dan kendala menghadang para perempuan yang masuk kedalam panggung politik. Diantaranya adalah kurangnya dukungan partai, dukungan keluarga serta masih kentalnya iklim perpolitikan yang menonjolkan unsur-unsur kekelakian (*masculine model*). Banyak pihak merasa bahwa masyarakat Malaysia masih agak didominasi oleh kaum laki-laki, dan

tidak sedikit laki-laki yang merasa terancam oleh kenyataan bahwa ada perempuan yang menjabat pos-pos senior dalam perpolitikan. Dalam dunia politik, kondisi ini diperparah oleh ide bahwa kekuasaan politik adalah segala-galanya. Hal ini membuat banyak laki-laki semakin enggan berbagi kekuasaan dengan perempuan. Didasarkan pada pengalaman bangsa Malaysia, studi kasus ini akan membahas beberapa kendala yang menghalangi peranserta perempuan di parlemen, serta mengajukan beberapa strategi untuk mengatasinya.

Konteks Malaysia

Negara Malaysia adalah sebuah federasi yang terdiri atas 13 negara bagian dan tiga wilayah federal. Dari negara bagian tersebut, sembilan diperintah oleh sultan-sultan Melayu, dan empat lainnya diperintah oleh gubernur yang diangkat oleh Raja Malaysia, Yang Dipertuan Agung (YDPA). YDPA dipilih di antara para sultan Melayu oleh Dewan Penguasa yang beranggotakan para sultan itu sendiri. Posisi Raja Malaysia itu dipegang secara bergiliran oleh para sultan Melayu dalam satu periode selama lima tahun. YDPA memegang pemerintahan sesuai arahan perdana menteri, sedangkan para sultan memerintah negeri mereka masing-masing dengan bantuan nasehat dari para menteri utama. Malaysia adalah sebuah negara monarki konstitusional yang menganut sistem demokrasi parlementer, dan perdana menteri serta para menteri utama dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang berlangsung secara reguler setiap lima tahun. YDPA saat ini merupakan yang ke-12 sejak kemerdekaan Malaysia pada tanggal 31 Agustus 1957. Ketika baru merdeka, Malaysia terdiri atas 11 negara bagian¹ dan disebut *Persekutuan Tanah Melayu* (Federasi Malaya). Kemudian pada tahun 1963 negara Sarawak dan Sabah bergabung ke dalam Federasi Malaysia.

Kaum perempuan melebihi 50 persen dari total penduduk Malaysia yang berjumlah 23 juta orang. Malaysia yang dikenal sebagai negara multi-etnis dan kaya khazanah budaya itu memiliki kurang lebih 30 kelompok etnis.² Kurang dari 8 persen penduduknya berada di bawah garis kemiskinan sebelum krisis ekonomi tahun 1997; tingkat kemampuan baca tulis di atas 85 persen dan harapan hidup warga masyarakatnya setara dengan negara-negara maju. Malaysia memiliki sistem parlemen bikameral, yakni Dewan Rakyat dan Dewan Negara. Anggota Dewan Rakyat dipilih melalui pemilu, sedangkan

para anggota Dewan Negara diangkat oleh negara-negara bagian atau langsung ditunjuk oleh YDPA berdasarkan masukan dari perdana menteri.

Barisan Nasional (*National Front* atau BN), yang merupakan koalisi dari sekitar 15 partai politik yang terbentuk pada tahun 1974 menyusul pecahnya kerusuhan rasial pada tanggal 13 Mei 1969, memegang kendali pemerintahan. Anggota-anggota inti BN, yakni *United Malays National Organisation* (UMNO) dan *Malaysian Chinese Association* (MCA) serta *Malaysian Indian Congress* (MIC) yang sebelumnya pernah membentuk Parti Perikatan (Alliance Party) (1955-1974) telah lama memegang kendali pemerintahan sejak awal kemerdekaan Malaysia. Meskipun Barisan Nasional demikian kuat menguasai peta politik dan parlemen Malaysia dengan rekor fantastis duapertiga suara mayoritas atau lebih, namun Malaysia juga memiliki partai-partai politik yang tak dapat dipandang sebelah mata, termasuk diantaranya Parti Islam SeMalaysia (PAS), *Democratic Action Party* (DAP), Parti Rakyat Malaysia (PRM) dan yang baru saja terbentuk pada tahun 1999, Parti keADILan Nasional (keADILan).

Perempuan dalam Dunia Politik Malaysia

Pada tahun 2002, negara Malaysia memiliki tiga tokoh perempuan yang memegang jabatan menteri: Menteri Urusan Perempuan dan Pembangunan Keluarga, Menteri Perdagangan Internasional dan Perindustrian, dan Menteri Kesejahteraan dan Persatuan Nasional. Di samping itu, banyak pula perempuan yang memegang jabatan penting di pemerintahan, termasuk diantaranya para wakil menteri, sekretaris politik, diplomat, pejabat negara senior, anggota-anggota majelis negara-negara bagian, dan para senator di Dewan Negara. Di Dewan Rakyat, saat ini terdapat 20 perempuan Anggota Parlemen dari total 193. Jika jumlah perempuan yang duduk di kursi parlemen itu dijadikan indikator, maka bisa dikatakan bahwa peningkatan status dan kedudukan perempuan dalam perpolitikan Malaysia sangatlah lambat.

Akan tetapi, kehadiran kaum perempuan dalam proses pengambilan keputusan di Malaysia masih jauh dari cukup. Banyak pemuka perempuan yang membicarakan kesetaraan gender dalam konteks ini. Pada saat ini, kaum perempuan masih sangat kurang keterwakilannya di dalam institusi-institusi politik di Malaysia.

Tabel 14: Tokoh Perempuan Anggota Parlemen Malaysia dari 1955 hingga 1999

Tahun Pemilu	1955	1959	1964	1969	1974	1978	1982	1986	1990	1995	1999
Total kursi di Parlemen	52	104	104	144	154	154	154	177	180	192	193
Jumlah perempuan di Parlemen	1	3	3	2	5	7	8	7	11	15	20
Persentase	2.00	2.90	2.90	1.38	3.25	4.54	5.19	3.95	6.11	7.80	10.36

Sumber: Rashila Ramli, 2000. "Modernisasi Politik: Ke Arah Kesetaraan Gender dalam Penyertaan Politik?" Dalam Abdul Rahman Embong, red. *Negara, Pasaran dan Pemodenan Malaysia*. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, hal. 198-213.

Sekurangnya ada lima faktor yang menjadi kendala bagi peranserta aktif kaum perempuan Malaysia dalam dunia politik: diskriminasi subliminal terhadap perempuan; kendala waktu; adanya anggapan bahwa "tempat perempuan adalah di rumah"; sikap apatis bawaan dan kecenderungan menghindari politik dan kurangnya dukungan sumber daya.

Menurut Rashila dan Saliha³ paling tidak ada lima faktor umum yang menjadi kendala bagi peranserta aktif perempuan Malaysia dalam perpolitikan. Mereka mengklasifikasikan faktor-faktor tersebut sebagai diskriminasi sosial terhadap peranan perempuan dalam kehidupan publik, kendala waktu yang disebabkan oleh tuntutan karir dan rumah tangga, argumen-argumen kultural dan religius yang menyatakan bahwa tempat bagi perempuan adalah di rumah, kendala struktural di dalam setiap partai politik yang tidak memungkinkan kaum perempuan melampaui level karir politik tertentu, serta kurangnya dukungan sumber daya, baik yang berupa dukungan organisasi, pengaruh, dan dana. Bertolakbelakang dengan miskonsepsi umum, sesungguhnya ada sebuah pemahaman konsep Islam yang memungkinkan orang menghargai kemungkinan-kemungkinan ke arah "pembebasan kaum perempuan" berdasarkan isi ajaran agama tersebut. Dalam banyak kasus, agama telah memberdaya dan memungkinkan kaum perempuan mencapai serta mewujudkan potensi dan kemampuan mereka sama dengan kaum laki-laki. Pengalaman kaum perempuan di Malaysia di penghujung pergantian abad yang lalu membuktikan hal ini.

Perempuan Muslim dan Reformasi

Di masa silam, perempuan Melayu banyak yang aktif berpartisipasi dalam urusan publik. Dulu pernah ada tokoh bernama Che Siti Wan Kembang yang menjadi penguasa Kelantan di pantai timur semenanjung Malaysia (Ratu Kerajaan Melayu Petani) pada abad ke-17. Sejarah menunjukkan adanya perempuan-perempuan Melayu yang menjadi ratu atau penguasa Negara Aceh dalam beberapa ratus tahun terakhir. Sebagai contoh adalah Ratu Shafiuddin, putri Sultan Iskandar Thani, yang naik tahta menyusul kematian suaminya, Sultan Iskandar Muda. Sesungguhnya Aceh pernah secara berturut-turut diperintah oleh ratu selama 50 tahun sesudahnya. Di pulau Maluku dan Sulawesi ada lagi seorang perempuan yang menjadi penguasa negara.

Satu abad silam, tokoh-tokoh pembaru Islam seperti Syed Sheikh Al Hadi, Sheikh Tahir Jalaluddin dan sejawatnya dalam gerakan Islam progresif yang terkenal dengan nama Kaum Muda, menyebarkan gagasan bahwa gadis-gadis Muslim harus mendapatkan pendidikan terbaik sejajar dengan anak laki-laki.⁴ Meski awalnya gagasan-gagasan itu ditentang oleh para tokoh konservatif, secara umum masyarakat Melayu menyambut ajakan itu dengan tangan terbuka. Jadi, masyarakat Muslim Melayu jauh sebelum kemerdekaan sudah menerima sikap liberal terhadap kaum perempuan, dan mendukung atmosfer keterbukaan yang mendukung pendidikan dan peranserta perempuan dalam kehidupan publik. Sejak saat itu, semakin banyak saja perempuan yang aktif di sektor publik dan swasta yang meraih kedudukan senior.

Oleh karenanya, berbeda dengan negara-negara lain, sesungguhnya tidak ada kebingungan atau letupan konflik signifikan yang menyangkut peranan perempuan di Malaysia. Masyarakat Malaysia cukup beruntung karena pernah memiliki para pemikir dan pemuka agama yang sejak lebih dari seabad silam telah merintis jalan bagi kemajuan kaum perempuan. Dalam berbagai hal, agama Islam telah memberdaya dan memungkinkan kaum perempuan mencapai potensi dan kemampuan tertinggi mereka seperti halnya kaum laki-laki. Bahkan, kelompok perempuan Malaysia yang paling aktif dan paling kental afiliasi politiknya adalah kelompok Muslim Melayu.⁵

Setelah kemerdekaan, perempuan Malaysia pertama yang menjadi menteri adalah Fatimah Haji Hashim yang diangkat menjadi Menteri Kesejahteraan Rakyat oleh perdana menteri pertama, Tengku Abdul Rahman. Perempuan cenderung diangkat menjadi menteri untuk urusan yang “sesuai” dengan kodrat mereka, misalnya di Kementerian Kesejahteraan, Kementerian Urusan

Perempuan dan Pembangunan Keluarga, atau ke dalam posisi menteri muda di bidang Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga, yang sekarang dilebur menjadi Kementerian Kebudayaan, Pariwisata dan Kesenian.⁶

Satu-satunya tokoh perempuan yang memegang kedudukan sebagai menteri senior adalah Rafidah Aziz yang diangkat menjadi Menteri Perdagangan Internasional dan Perindustrian pada tahun 1987. Bahkan kini, jika dibandingkan dengan kaum laki-laki, proporsi menteri atau wakil menteri perempuan di Malaysia masih sangat minimal dan jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara maju.⁷

Di Malaysia tidak berlaku sistem kuota untuk meningkatkan keterwakilan politik bagi perempuan. Di tingkat partai, misalnya, kaum perempuan baru-baru ini saja mulai menduduki berbagai posisi penting. Di dalam dewan tinggi UMNO yang sedang berkuasa itu hanya ada satu anggota perempuan yang terpilih dari total 40 anggotanya, sementara di Partai KeADILan ada delapan perempuan yang menjabat di Dewan Pimpinan Pusat. Selain kedelapan perempuan yang terpilih untuk menduduki struktur pengambilan keputusan partai tersebut (termasuk di dalamnya presiden dan bendahara nasional), di dua negara bagian (Sabah dan Sarawak) Partai KeADILan juga diketuai oleh perempuan.⁸

Namun demikian, yang jauh lebih penting adalah krisis ganda politik dan ekonomi yang melanda Malaysia pada bulan September 1998⁹ yang telah menjadi unsur katalisator yang memperkuat tuntutan masyarakat luas akan adanya perubahan atau *reformasi*. Peristiwa demi peristiwa itu juga kian menyadarkan kaum perempuan untuk lebih aktif dalam urusan sosio-ekonomi dan politik di negara tersebut. Ini dapat dibuktikan oleh kehadiran dan peranan aktif perempuan dalam gerakan *reformasi* yang marak sejak tahun itu. Nampak nyata bahwa perempuan telah memainkan peranan yang setidak-tidaknya setara dengan laki-laki dalam menghidupkan program-program dalam memperjuangkan reformasi atau perubahan menyeluruh itu.

Perempuan memainkan peranan yang penting dan aktif dalam gerakan reformasi; hal mana menyadarkan mereka untuk lebih giat berpartisipasi dalam masalah sosio-ekonomi dan politik di negaranya.

Setelah tiga tahun gerakan reformasi digulirkan, kita masih terus menyaksikan peranan yang dipegang oleh kaum perempuan dalam menjaga perjuangan mewujudkan masyarakat yang lebih terbuka, adil dan setara. Semangat dan

konsistensi mereka yang menyala-nyala dalam memperjuangkan cita-cita tersebut telah memupus ungkapan klise yang menyudutkan perempuan sebagai mahluk rapuh dan mudah goyah. Tekad bulat dan tidak kenal menyerah kaum perempuan dalam perjuangan ini telah melahirkan persatuan yang alamiah atau sinergi dalam menggalang kekuatan dan semangat untuk mewujudkan pranata masyarakat dan pemerintahan yang lebih adil di Malaysia.

Untuk maksud tersebut memang perlu disusun sebuah agenda alternatif yang di dalamnya terdapat upaya pemberdayaan perempuan agar dapat mewujudkan potensi mereka untuk memberikan kontribusi bagi kesejahteraan pribadi mereka maupun kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Dalam hal ini perlu dibentuk suatu forum alternatif yang bukan hanya slogan semata, dan bukan cuma memanfaatkan perempuan sebagai asesori mesin politik untuk meraup suara terbanyak dalam pemilu lima tahunan. Dengan adanya pemberdayaan untuk mewujudkan potensi maksimum mereka, maka kaum perempuan pada gilirannya akan memberikan kontribusi nyata dalam memberdayakan seluruh lapisan masyarakat. Ini semua dapat terwujud tanpa sedikitpun melanggar kewajiban-kewajiban sosial, kultural dan keagamaan yang melekat pada diri setiap perempuan.

Meskipun kedudukan perempuan dalam politik merupakan salah satu aspek penunjang pembangunan, perlu diingat peranan-peranan lain yang dibawakan perempuan di dalam masyarakat. Pengalaman bangsa Malaysia menunjukkan bahwa diskusi tentang peranan perempuan di dalam politik tidak hanya terbatas pada masalah keterwakilan mereka di dalam institusi-institusi formal. Ada banyak perempuan yang setelah menamatkan studi sarjana mereka malah memilih mengurus rumah tangga. Meski mereka tidak memegang posisi formal yang relevan dengan bekal pendidikan dan gelar yang disandangnya, sesungguhnya mereka juga memberi kontribusi bagi pembangunan masyarakat dengan membesarkan anak-anak mereka dalam tatacara dan suasana yang lebih maju.

Definisi umum demokrasi dan politik umumnya memang tidak “bersahabat” terhadap perempuan. Upaya menyelaraskan ide demokrasi dan kesetaraan gender memang masih perlu dikembangkan lebih jauh.

Kendala-kendala yang Dihadapi Perempuan di Parlemen

Banyaknya masalah yang dihadapi oleh perempuan yang memasuki gelanggang politik Malaysia, membuat banyak di antara mereka takut melibatkan diri ke dalam politik.

Beban Ganda

Kaum perempuan sendiri memang banyak yang kurang tegas dan sering terpaksa memikul beban ganda, yakni harus pandai-pandai menyeimbangkan antara tugas rumah tangga dengan persoalan-persoalan karir, sehingga banyak di antaranya yang terbelit kesulitan besar, kecuali mereka yang benar-benar kuat dan tegar mencapai ambisinya. Syukurlah, generasi muda kini menunjukkan sikap yang lebih toleran, dan kaum laki-laki pun sekarang banyak yang mau memperlakukan perempuan sebagai rekanan baik dalam urusan keluarga maupun dalam profesi. Karena kebanyakan pemimpin politik di Malaysia sudah berusia agak lanjut, boleh jadi diperlukan beberapa tahun lagi untuk menyaksikan perubahan positif yang sama di level politik tertinggi.

Partai Politik

Karakter dan ciri partai-partai politik yang banyak menimbulkan kendala bagi keterlibatan perempuan di dalam politik. Secara umum biasanya partai-partai yang berkuasa dan mapan akan mempertahankan sikap konservatif dan tidak mau melihat serta menyesuaikan diri dengan arus perubahan radikal yang menggejolak di dalam masyarakat. Hanya partai-partai politik alternatif atau partai oposisi yang dinamis yang mau memberikan peluang dan kesempatan lebih besar kepada perempuan. Juga, banyak partai politik yang kekurangan sumberdaya untuk mengadakan pelatihan dan pendidikan, bahkan bagi para anggota perempuannya, dikarenakan adanya berbagai tekanan yang diberlakukan oleh yang berwenang.

Lingkungan yang tidak bersahabat terhadap perempuan

Sungguh menyedihkan melihat banyak anggota parlemen dan dewan perwakilan negara-negara bagian perempuan yang masih mengalami pelecehan seksual, baik yang berupa komentar-komentar miring maupun lontaran seloroh yang menyinggung perasaan dalam sidang-sidang parlemen maupun rapat dewan-dewan perwakilan tersebut. Sejauh ini belum ada tindakan efektif untuk mengatasi praktik buruk ini, dan para anggota parlemen baik laki-laki maupun

perempuan juga belum berhasil menyatukan upaya untuk mengubah situasi ini. Faktor lain yang menyebabkan kaum perempuan gamang menjamah ajang politik adalah adanya anggapan salah kaprah bahwa politik adalah dunia lelaki, disamping mereka juga kerap takut oleh pekatnya kemunafikan dan permainan-permainan kotor khas dunia politik.

Strategi-Strategi Membuka Akses bagi Perempuan ke Dunia Politik

Melihat kondisi seperti dipaparkan di atas, perlu dijejaki berbagai strategi yang dapat ditempuh kaum perempuan untuk memasuki wilayah publik dengan sistem sosio-politiknya yang masih didominasi kaum laki-laki. Ada beberapa tokoh perempuan yang berhasil melintasi batas gender dan berkiprah di “jagad” agresif yang didominasi oleh kaum laki-laki. Bisakah perempuan lain belajar dari contoh ini? Perlu diperhatikan bahwa perempuan-perempuan yang berhasil itu kebanyakan berasal dari latar belakang elite politik. Latar belakang dan kelas sosial yang merupakan asal usul mereka itulah yang menjadi faktor utama keberhasilan mereka memasuki sistem politik. Namun demikian, kita dapat melihat apakah gerakan sosial politik dalam memberikan peluang bagi perempuan untuk memanfaatkan kiat-kiat tertentu yang bisa mereka pakai untuk menembus hierarki gender dalam perpolitikan.

Berbagai bentuk dukungan dari masyarakat memang diperlukan untuk mengembangkan peranan perempuan dalam politik, dan sudah banyak kisah sukses seputar hal ini di Malaysia.

Yang terpenting adalah kesadaran politik. Perempuan Muslim konvensional yang selama ini relatif tenggelam dalam kancah publik tiba-tiba saja memenuhi rapat-rapat umum dan mengorganisir kampanye-kampanye yang bertema hak-hak perempuan, hak asasi manusia, hak-hak sipil, dan hak demokrasi mereka. Yang paling menonjol adalah perempuan dari Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), Jemaah Islah Malaysia (JIM) dan berbagai organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop) gerakan masyarakat seperti Tenaganita dan Suaram.

Kedua adalah pendidikan yang akan membentuk opini perempuan yang bernas dan kompeten. Yang ketiga, sekarang sudah banyak tokoh perempuan yang memegang posisi senior di sektor pelayanan publik. Kondisi ini menjamin diterimanya masukan dari kaum perempuan dalam proses perencanaan dan implementasi kebijakan pemerintah.

Banyak oronop yang menjalin aliansi dengan KeADILan dan Barisan Alternatif (BA), yang merupakan koalisi dari partai-partai oposisi seperti KeADILan, PAS, DAP dan PRM, yang terbentuk selama pemilu tahun 1999 yang diwarnai persaingan sengit. Hajjah Zainon Jaafar (ABIM), Fuziah Salleh (JIM), Irene Fernandez (Tenaganita) dan Zaiton Kasim (*Women's Candidacy Initiative*) ditunjuk untuk mencalonkan diri dengan dukungan platform politik dari BA. Perpaduan antara aktivis-aktivis masyarakat dengan partai-partai politik dipandang sebagai ciri “politik baru” di Malaysia era pasca-1998.

Perlu juga diingat untuk jangan hanya mempersoalkan bagaimana cara meningkatkan perwakilan perempuan di parlemen; yang lebih penting lagi adalah memberikan contoh dan pengalaman nyata bagaimana kaum perempuan dapat mempengaruhi proses politik pada saat mereka bekerja di dalam struktur parlemen.

Seperti halnya negara lain, Malaysia memerlukan keseimbangan perwakilan laki-laki dan perempuan di dalam panggung publik – termasuk juga di dalam perpolitikan – sehingga kaum perempuan dapat ikut berperanserta di dalam proses pengambilan keputusan tingkat tinggi. Dengan adanya perwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan tingkat tinggi bukan saja menjamin tersalurkannya isu-isu yang secara umum dipandang sebagai “urusan perempuan”, namun juga menjamin bahwa kepentingan dan kebutuhan perempuan yang merupakan separuh dari total populasi penduduk, akan mendapat bobot dan perhatian yang selayaknya. Lebih dari itu, kehadiran perempuan di dalam pengambilan keputusan tingkat tinggi akan membuat sudut pandang perempuan lebih didengar dan dihargai dalam proses-proses musyawarah, sehingga di masa depan dapat menggalang konsensus nasional ke arah terwujudnya masyarakat yang adil, terbuka, jujur dan sederajat. Tanpa kehadiran yang cukup signifikan, jika tidak proporsional, di dalam sebuah sistem politik – yakni representasi awal (*threshold representation*) - kemampuan sebuah kelompok dalam memberikan pengaruh dalam mengambil keputusan atau membangun kerangka politik, akan sangat terbatas.

Sebuah Kredo tentang Politik

Sebagai catatan pribadi, saya ingin mengakhiri tulisan saya ini dengan sebuah pengakuan bahwa sesungguhnya saya tidak pernah berkeinginan ataupun bermimpi untuk menduduki posisi saya sekarang dalam memperjuangkan perubahan di masyarakat. Beberapa komentator politik mengatakan bahwa posisi saya sangat unik dan disebabkan oleh sebuah kondisi luar biasa yang menimpa Malaysia tatkala peristiwa tahun 1998 mendorong masyarakat meneriakkan tuntutan *reformasi* atau perubahan.

Pengalaman bangsa Malaysia telah menunjukkan bahwa perempuan cenderung menunjukkan perhatian besar pada perpolitikan pada saat pecah krisis. Sesungguhnya perempuan Malaysia telah memberikan reaksi sangat keras terhadap berbagai insiden yang melatarbelakangi penganiayaan politis terhadap pemimpin oposisi. Salah satu aspek yang patut disyukuri dari kepopuleran Partai KeADILan adalah bahwa sebagian besar pendukungnya adalah perempuan. Sebagai anak, saudari, istri dan ibu, mereka dapat serta-merta berempati dengan korban-korban penganiayaan. Sebagai seorang politisi “kebetulan” saya setuju dengan pandangan bahwa perjuangan menegakkan keadilan harus terus dihidupkan jauh di atas kepentingan pemilu yang hanya sekali dalam setiap lima tahun.

Tekad menegakkan keadilan harus diperjuangkan dengan gigih sepanjang waktu sampai akhirnya terwujud sebuah pemerintahan dan tatanan masyarakat baru yang tidak hanya selaras dengan keadilan namun juga harga diri rakyat. Meskipun kiprah saya di dalam perpolitikan memang tidak disengaja ataupun direncanakan, namun semua orang memiliki hak untuk memanfaatkan arena politik pemilihan untuk memperjuangkan cita-citanya. Cita-cita saya adalah keadilan, terutama bagi kaum perempuan, serta semua kelompok dalam masyarakat yang direnggut hak-hak politiknya dan dipinggirkan. Saya setulusnya percaya pada kisah-kisah akbar yang ditoreh dalam sejarah, bahwa pengembaraan ribuan mil harus dimulai dengan sebuah langkah awal. Pepatah Cina mengatakan bahwa gunung yang tinggi dibangun dari jutaan kerikil, dan bahwa samudera luas terdiri atas berjuta-juta tetes air. Pendek kata, apapun nanti kendala dan gangguan yang menghadang di hadapan kami, semua perempuan Malaysia akan serentak menjawab dengan paduan suara kemanusiaan: kami pasti menang.

Catatan

- 1 Negara-negara bagian seperti dimaksud adalah Perlis, Kedah, Pulau Pinang, Perak, Selangor, Negeri Sembilan, Melaka, Johor, Pahang, Terengganu, dan Kelantan.
- 2 61 persen adalah bumiputra yang terdiri atas 50 persen suku Melayu yang tinggal di Semenanjung Malaysia yang keseluruhannya Muslim, sementara 11 persen lainnya adalah campuran antara Muslim, Kristen (mayoritas), pemeluk animisme yang merupakan suku pribumi Sabah dan Sarawak. Sebanyak 30 persen adalah etnis Cina, 9 persen keturunan India sementara sisanya adalah non-Muslim.
- 3 Ramli, Rashida dan Saliha Hasan. 1998. "Trends and Forms of Women's Participation in Politics." Dalam Sharifah Zaleha Syed Hassan, red. *Malaysian Women In The Wake of Change*. Kuala Lumpur: Gender Studies Programme, Universiti Malaysia, hal. 88-104.
- 4 Tokoh-tokoh tersebut adalah pemuka agama tersohor dan intelektual berpikiran maju yang mengenyam pendidikan di Al-Azhar University di Kairo. Saat masih belajar di Kairo, mereka menerima pemikiran-pemikiran reformis dan universalis antara lain dari Muhammad Abduh, Rashid Ridha dan Jamaluddin al-Afghani.
- 5 Sebagai contoh, pada masa menjelang kemerdekaan nasional pada tahun 1957 di antara tokoh-tokoh itu termasuk pula Shamsiah Fakeh yang memimpin Angkatan Perempuan Sedar (AWAS) menjelang masa pendudukan Jepang hingga organisasi tersebut oleh pemerintah Inggris dinyatakan sebagai gerakan terlarang pada tahun 1948, serta tokoh-tokoh perempuan lain di sayap UMNO seperti Khatijah Sidek, Ibu Zain, Aishah Ghani dan Fatimah Hj Hashim. Fatimah adalah menteri perempuan pertama pada era Malaysia merdeka.
- 6 Menteri-menteri yang dimaksud adalah: Menteri Kesejahteraan – Fatimah Hj Hashim, Aishah Ghani, Napsiah Omar (Wakil Menteri); Kementerian Urusan Perempuan dan Pembangunan Keluarga – Shahrizat Jalil; Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga – Rosemary Chong (Wakil Menteri), di kementerian yang sekarang berubah menjadi Kementerian Kebudayaan, Pariwisata dan Seni – Ng Yen Yen (Wakil Menteri).
- 7 Nampaknya perempuan-perempuan yang ditunjuk menduduki jabatan eksekutif pemerintah itu dianggap sebagai penerima "hadiah" dari partai yang berkuasa atas jasa mereka dalam menggalang dukungan pemilih perempuan di dalam pemilihan umum. Dengan kata lain, penunjukan beberapa tokoh perempuan itu dianggap bukan karena kemampuan pribadi maupun kapabilitas profesional yang bersangkutan.
- 8 Termasuk Dato' Hafsa Harun (mantan menteri negara) dan Datin Saidatul Badru (putri seorang mantan menteri utama dan gubernur) yang merupakan pemimpin-pemimpin keADILan masing-masing untuk wilayah negara bagian Sarawak dan Sabah.
- 9 Termasuk dalam hal ini pemecatan mendadak terhadap Anwar Ibrahim dari kedudukannya sebagai wakil perdana menteri, serta penganiayaan fisik oleh Inspektur Jenderal Polisi yang dialaminya dua minggu sesudah peristiwa itu secara berturut-turut, pada saat kedua matanya ditutup dan kedua tangannya diborgol ke belakang.

Perempuan Diberdayakan — Perempuan dalam Parlemen di Afrika Selatan¹

MAVIVI MYAKAYAKAYA-MANZINI

“Kebebasan tidak akan dapat dicapai kecuali kalau perempuan telah dimerdekan dari segala bentuk penindasan. Kita semua berangkat dari sini dan menegaskan bahwa tujuan Program Rekonstruksi dan Pembangunan tidak akan dapat terwujud kecuali kalau kita memandangnya dalam bentuk-bentuk praktis yang terlihat bahwa kondisi perempuan di negara kita telah berubah secara radikal menjadi lebih baik, dan bahwa mereka telah diberdayakan untuk berkiprah dalam segala aspek kehidupan yang setara dengan setiap anggota masyarakat lainnya.”

Presiden Nelson Mandela, 24 Mei 1994

Cita-cita: Kesetaraan Gender

Dari 490 anggota yang dipilih untuk Majelis Nasional dan Senat (kini Dewan Nasional Provinsi-provinsi) pada bulan April 1994, 117 orang diantaranya adalah perempuan – 109 untuk Majelis Nasional dan 8 di Senat. Ini merupakan perubahan drastis dari pemerintahan apartheid sebelumnya di mana perempuan hanya memiliki 2,8 persen dari wakil-wakil yang ada di parlemen. Dalam pemilihan nasional tahun 1999, perempuan mencakup 29,8 persen dari jumlah wakil publik terpilih, yang menempatkan Afrika Selatan dalam ranking 10 besar dalam hal keterwakilan perempuan, dan representasi kedua terbesar di wilayah Komunitas Pembangunan Afrika Bagian Selatan.

Pemerintahan baru dan parlemen telah mengambil berbagai langkah untuk memajukan posisi perempuan dan meningkatkan kesetaraan gender di segala bidang. Komitmen pada kesetaraan gender dalam pemerintah baru kian dipertegas oleh terpilihnya Dr. Frene Ginwala sebagai ketua, Majelis Nasional, dan kemudian dengan pengangkatan Baleka Kaositsile sebagai wakil ketua. Peningkatan jumlah perempuan yang dipilih untuk posisi eksekutif selanjutnya turut memperkuat komitmen itu. Sedangkan pemerintahan apartheid pada tahun 1994 hanya mempunyai satu menteri yang perempuan (Kesehatan) dan seorang wakil menteri (Kehakiman). Dalam kabinet yang dibentuk pada tahun 1999, 9 dari 29 menteri yang ada adalah perempuan (31 persen). Sebuah panitia gabungan untuk peningkatan mutu hidup dan status perempuan juga telah dibentuk untuk memainkan peran supervisi dan pemantauan di parlemen.²

Pada pembukaan parlemen pertama Afrika Selatan yang demokratis dan representatif pada 24 Mei 1994, Presiden Mandela berjanji pada parlemen untuk kesetaraan gender dan emansipasi perempuan.

Peningkatan partisipasi politik perempuan merupakan hasil dari dua faktor utama: pertama, ia adalah hasil perjuangan para perempuan dalam Kongres Nasional Afrika (ANC) yang terlibat aktif selama beberapa dasawarsa dalam perjuangan untuk pembebasan nasional dan emansipasi sosial; dan kedua, merupakan hasil dari mekanisme kebijakan dan tindakan afirmatif yang diterapkan oleh ANC. Dari 119 perempuan yang terpilih masuk ke parlemen pada tahun 1999, 96 (80 persen) diantaranya berasal dari ANC.

Konstitusi Baru

Perempuan memainkan peran luar biasa dalam merancang Konstitusi Afrika Selatan yang baru. Mereka bekerja keras untuk memastikan bahwa pasal-pasal yang menyentuh hak-hak mereka dan kehidupan mereka dimasukkan kedalam konstitusi. Ini bukanlah tugas yang mudah karena mereka harus meyakinkan bukan saja partai-partai mereka, tetapi juga seluruh majelis konstitusional. Konstitusi yang baru ini melindungi banyak hak kritis perempuan, termasuk hak persamaan; hak kebebasan dan keamanan dari orang tersebut (termasuk hak kebebasan dari kekerasan); hak membuat keputusan mengenai reproduksi, serta hak keamanan dan kontrol terhadap tubuh sendiri.

Konstitusi baru juga memuat banyak hak yang tidak hanya menguntungkan kaum perempuan tetapi juga meningkatkan kualitas kehidupan yang sama bahkan bagi kalangan perempuan termiskin. Hak-hak ini termasuk hak untuk memperoleh pendidikan; hak kepemilikan; hak untuk lingkungan yang bersih; akses ke perumahan yang memadai; akses layanan perawatan kesehatan; kecukupan pangan dan air; dan jaminan sosial bagi orang yang tidak mampu atau orang yang tergantung pada dirinya. Negara diwajibkan untuk mencoba, dengan sumber yang tersedia, untuk memenuhi segala keperluan itu. Hak-hak ini adalah beberapa dari sejumlah hak yang diucapkan oleh kaum perempuan dalam Piagam Perempuan yang dipakai pada kampanye Koalisi Nasional Perempuan pada tahun 1994. Konstitusi ini juga berisikan hak-hak anak dan hak-hak pekerja. Konstitusi ini juga memasukkan pasal yang memungkinkan perempuan memakai Piagam Perempuan dan piagam-piagam lainnya sehingga nantinya dapat dipakai sebagai kebijakan-kebijakan pemerintah.

Cara: Kebijakan Melingkupi yang Mendukung Perempuan

Pemerintahan yang terpilih pada tahun 1994 dan 1999, yang dipimpin oleh ANC, telah berusaha membangun dan menyaring kebijakan mengenai perempuan berdaya lingkup efektif yang dapat memandu departemen-departemen pemerintah dalam tugas mereka. Mereka telah berusaha dengan sangat giat untuk menempatkan isu-isu perempuan ke dalam arus utama, menarik mereka keluar dari garis tepi pembahasan kebijakan dan menaruh mereka di barisan depan. Dalam proses ini, anggota parlemen perempuan telah memainkan peranan yang amat penting.

Sebagai bagian dari upaya-upaya permulaan dalam membawa isu-isu gender ke garis terdepan, kantor Program Rekonstruksi dan Pembangunan mengadakan konsultasi dengan anggota parlemen perempuan. Kantor ini juga membuat Program Pemberdayaan Perempuan dan memasukkan bagian tentang perempuan dalam Buku Putih-nya pada tahun 1994. Selain itu, dibuat pula rancangan kebijakan yang terpisah untuk pemberdayaan perempuan pada bulan Juli 1995, yang menjadi pedoman bagi departemen-departemen pemerintah untuk menjamin partisipasi dan pemberdayaan perempuan dalam tugas mereka.

Kerja yang dibangun Sub-Dewan Komite Eksekutif Transisi tentang Status Perempuan kemudian diambil-alih perempuan-perempuan parlemen dan dilanjutkan dengan persiapan untuk Konferensi Dunia IV tentang Perempuan di Beijing pada tahun 1995. Bekerja sama dengan organisasi non-pemerintah dan Program Rekonstruksi dan Pembangunan, mereka mempersiapkan sebuah laporan yang diajukan untuk Perserikatan Bangsa-Bangsa; mereka juga ikut serta dalam kegiatan-kegiatan internasional dan regional lainnya menjelang konferensi perempuan. Persiapan dan pembahasan untuk Beijing memperkaya perkembangan gerakan kebijakan gender. Laporan negara tahun 1994 tentang status perempuan Afrika Selatan membeberkan persoalan bercakup luas yang dihadapi oleh perempuan Afrika Selatan, seperti kemiskinan, kekerasan dan akses tidak setara pada sumber-sumber daya (entah keuangan, pendidikan, kesehatan, atau lapangan pekerjaan).

Menyusul Konferensi Dunia IV tentang Perempuan di Beijing, pemerintah kemudian menerima Platform Aksi. Departemen-departemen pemerintah lantas mengidentifikasi tindakan apa yang dapat mereka jalankan dalam kurun waktu tertentu untuk membantu proses pencapaian kesetaraan gender. Ini tidak hanya termasuk bidang-bidang perhatian seperti perempuan dan kesehatan, tetapi juga mekanisme untuk meningkatkan kemajuan perempuan di Afrika Selatan pada umumnya. Tindakan pemerintah dalam konteks Platform Aksi Beijing semakin dipertegas dengan ratifikasinya, tanpa ada reservasi, Konvensi untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) pada tahun 1995.

Peralatan Nasional

Sejumlah peraturan telah diambil untuk membangun peralatan nasional yang akan menerapkan kesetaraan gender dan non-seksisme secara efektif pada pelbagai tataran pemerintahan. Kantor Status Perempuan telah dibentuk dilingkungan kantor kepresidenan untuk mengawasi dan mengkoordinasikan kebijakan tentang perempuan di tingkat nasional. Kantor ini juga telah didirikan di lingkungan kantor perdana menteri untuk mengkoordinasikan kebijakan di tujuh dari sembilan propinsi yang ada.

Tugas Kantor Status Perempuan adalah mengedepankan dokumen Kebijakan Pemberdayaan Nasional, menentukan basis informasi dan meluncurkan kegiatan-kegiatan pngarus-utamaan gender pada aras nasional dan popinsi. Hal ini akan menjamin bahwa isu-isu gender juga menjadi arus utama di departemen-departemen pemerintah dan bahwa CEDAW dan

Program Aksi, yang masing-masing disetujui di Dakar dan Beijing, bisa diterapkan secara efektif.

Tambahan pula, parlemen telah mensahkan legislasi untuk membentuk Komisi Nasional Kesetaraan Gender. Komisi ini memulai kerjanya pada tahun 1997. Tugas komisi ini adalah mempromosikan kesetaraan gender di tengah masyarakat dan menjamin bahwa pemerintah dan lembaga-lembaga bukan pembuat peraturan lainnya melaksanakan komitmen mereka terhadap kesetaraan gender. Komisi akan melibatkan masyarakat madani dan struktur-struktur pemerintah dalam isu-isu gender, memantau keadaan, dan menyokong kesetaraan gender dengan berbagai cara. Komisi ini terdiri dari laki-laki maupun perempuan yang dipilih oleh parlemen dan disetujui presiden.

Komisi Hak Asasi Manusia dan Kantor Pelindung Publik, yang didirikan oleh parlemen, juga memainkan peranan penting dalam melindungi hak-hak asasi perempuan, sebagaimana telah digariskan dalam konstitusi.

Kebijakan Departemen

Perempuan di parlemen telah memainkan peranan penting dalam mempengaruhi kerja departemen-departemen pemerintahan, khususnya pada proyek-proyek yang mempengaruhi mereka, seperti proyek perumahan, pengairan, kehakiman, pemerintah lokal, perdagangan dan perindustrian. Bagian-bagian untuk urusan gender telah dibentuk diberbagai departemen yang dihubungkan dengan Kantor Status Perempuan. Departemen-departemen pemerintah mengeluarkan dokumen-dokumen kebijakan penting dan menjalankan bermacam prakarsa yang memprioritaskan kembali pekerjaan mereka, untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dan khususnya bagi perempuan. Berikut ini adalah garis-garis besar tentang bagaimana berbagai departemen mematuhi agenda yang telah disesuaikan dengan kebutuhan perempuan:

- Departemen Kesehatan telah berusaha menciptakan sistem perawatan kesehatan primer yang bisa dengan mudah didapatkan oleh perempuan dan anak-anak di manapun.
- Departemen Kesejahteraan telah memprakarsai proyek percontohan khusus untuk orang yang menanggung risiko, terutama ibu tunggal.
- Departemen Pengairan dan Kehutanan telah memprakarsai program kehutanan masyarakat, untuk mencapai penghutanan kembali dengan cara berkelanjutan yang menguntungkan masyarakat pedesaan tidak hanya secara lingkungan tetapi juga secara finansial.

- Departemen Perdagangan dan Perindustrian telah mengambil tindakan nyata untuk kesetaraan gender dengan membuat kebijakan dan menjalankan program-program peningkatan akses perempuan pada usaha kecil dan peluang-peluang pendanaan.
- Departemen Kehakiman telah memberlakukan beberapa undang-undang dan dokumen-dokumen kebijakan untuk mengatasi isu-isu perkawinan, perceraian, kekerasan rumah tangga, perkosaan dan harta warisan. Departemen ini juga mengajukan program dan kampanye-kampanye untuk meningkatkan akses perempuan pada keadilan dan menjamin agar sistem hukum tanggap terhadap perempuan. dengan cara yang tepat dan terjangkau.

Prakarsa dan Legislasi Lain

- Komite yang bertugas mengurus keuangan telah mengajukan “proses anggaran perempuan,” yang bertujuan untuk menganalisa anggaran pemerintah dari perspektif gender untuk menekan pemerintah agar mengalokasikan dana bagi pemberdayaan dan pengembangan perempuan. Proyek ini telah dipakai oleh negara-negara persemakmuran (*Commonwealth*) sebagai kajian percontohan.
- Beragam jenis legislasi dan kebijakan yang telah disahkan atau masih dalam pembahasan tampaknya akan meningkatkan kehidupan rakyat Afrika Selatan pada umumnya, dan perempuan pada khususnya. Cakupan legislasi dan kebijakan-kebijakan itu disekitar perlindungan terhadap pekerja perempuan di sektor pertanian, penyetaraan manfaat kemakmuran bagi kaum tua, keadilan yang bermanfaat dalam perawatan anak-anak. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, penyediaan bantuan hukum gratis bagi mereka yang membutuhkan, penghapusan undang-undang kehamilan, perlindungan terhadap rakyat dengan memberi jaminan pemilikan atas hak-hak tanah mereka yang hilang, dan juga Sekolah Hukum Afrika Selatan (antara lain menjamin wajib belajar sepuluh tahun, badan-badan pemerintahan bersifat demokratis pada aras sekolah dan kurikulum 2005).

Hasil: Penyerahan Sumber-sumber Daya kepada Perempuan dan Kaum Miskin

Buah dari kebijakan pemerintah dan legislasi parlementer kini mulai terlihat dengan penyerahan sumber-sumber daya kritis dan pelayanan kepada rakyat termiskin Afrika Selatan. Beberapa prestasi yang pernah dicapai antara tahun 1994 dan 1999 adalah sebagai berikut:

Perempuan tidak akan mampu meraih hasil-hasil ini dan memajukan kepentingan mereka jika sejak awal mereka tidak mengorganisir perempuan ke dalam kelompok-kelompok perempuan di dalam partai-partai mereka dan pada aras multi-partai.

- Pembangunan 260 klinik, yang dipusatkan di wilayah pedesaan yang paling tidak beruntung, dan meningkatkan kondisi 2.358 klinik;
- Pembaruan undang-undang perpajakan, menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam pajak penghasilan;
- Perbaikan 1.497 sekolah dan pembangunan 4.308 ruang kelas;
- Penyediaan makanan bagi 5,5 juta anak-anak melalui program pemberian makan sekolah;
- Imunisasi bagi 63,3 persen dari seluruh bayi yang berusia dibawah setahun dan sebagai tambahan, 10 persen untuk yang usia dua tahun;
- Memberikan perawatan kesehatan gratis untuk anak-anak di bawah usia enam tahun dan untuk ibu hamil;
- Menyetujui program pemberian pelayanan dasar pengairan dan sanitasi bagi jutaan rakyat;
- Menyediakan subsidi perumahan bagi jutaan rakyat dan membangun hampir satu juta rumah tinggal;
- Menyediakan infrastruktur kotapraja termasuk air, listrik, sanitasi, pembuangan sampah padat, jalan, saluran angin dan fasilitas masyarakat bagi kepentingan 3,5 juta rakyat;
- Program penyediaan listrik untuk 313.179 rumah tangga, yang menghubungkan 1,5 juta orang;
- Program-program penyediaan listrik bagi 25.900 sekolah desa dan sekitar 2.000 klinik desa.

Jalan ke Depan

Perempuan tidak akan mampu meraih hasil-hasil ini dan mamajukan kepentingan mereka jika, sejak awal, mereka tidak mengorganisasi diri mereka ke dalam kelompok-kelompok perempuan di dalam partai mereka dan dalam arus multipartai. Mereka juga diuntungkan oleh komitmen dan tindakan-tindakan perempuan di luar parlemen. Mereka mampu melanjutkan kemajuan mereka berkat hubungan dan partisipasi mereka dalam organisasi-organisasi perempuan dan ornop dalam masyarakat.

Jalan yang ditempuh anggota parlemen perempuan bukanlah hal yang mudah. Ketika perempuan masuk ke dalam parlemen dengan jumlah sebesar itu, hanya tersedia sedikit fasilitas bagi mereka, termasuk kamar kecil di beberapa gedung atau lantai. Beberapa kamar kecil laki-laki kemudian disulap menjadi kamar kecil perempuan; pusat perawatan sehari-hari parlemen ikut dibangun, serta program parlemen dan waktu duduk disesuaikan dengan persyaratan dan kebutuhan perempuan.

Banyak anggota parlemen perempuan terus berjuang untuk menyeimbangkan kehidupan keluarga dengan tuntutan pekerjaan yang masih memasukkan jam lembur, perjalanan dan fasilitas yang sangat sedikit. Perempuan harus terus-menerus bekerja keras karena mereka perlu berpartisipasi dalam berbagai komite; membuat jaringan dengan perempuan di luar parlemen; dan memuaskan partai serta para pemilih mereka. Di samping semua itu, mereka masih harus memainkan peran sebagai ibu, isteri, saudara perempuan dan nenek.

Masih sangat banyak pekerjaan yang harus dikerjakan, kendati tenaga mulai melemah, agar bisa menghadapi tantangan-tantangan baru di depan dan mempertahankan apa yang telah diraih sebelumnya dengan amat sulit. Sebagaimana mereka berdiri kokoh dalam menghancurkan sistem apartheid, banyak perempuan di parlemen tetap melibatkan diri bekerja demi kehidupan lebih baik bagi seluruh rakyat Afrika Selatan.

Catatan

- 1 Dipersiapkan dengan bantuan bahan-bahan dari Departemen Penelitian Parlementer Kongres Nasional Afrika.
- 2 Lihat <http://www.parliament.gov.za/misc/cabinet.html>.

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 pelaksaan 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 disebarakan 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>

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.

Tentang Para Penyumbang

GEHAN ABU-ZAYD

Ketua, Bagian Pembangunan, di GETRAC (*Getril for Training and Consultancy*) di Kairo, Mesir; anggota dewan penyantun bagi *Egyptian NGO Forum for Women in Development* dan konsultan untuk beberapa lembaga internasional, termasuk UNESCO. Dia sangat banyak menulis tentang hak-hak asasi manusia, kemiskinan dan partisipasi politik perempuan di dunia Arab dan telah menerbitkan sejumlah artikel dalam *International Dialogue Fund* (Belanda, 1997), majalah *Kul Al-Ossra* (Emirat Arab, 1994), *Bent Al-Ard* dan *Qedaya Al-Mar'aa Al-Arabeya* (1990); *Bent El Ard*, 1983-1993; dan antara tahun 1994 dan 1996 menulis kolom mingguan untuk surat kabar *Al-Araby*.

DR. WAN AZIZAH BINTI WAN ISMAIL

terpilih menjadi Presiden Parti keADILan Nasional (populer disebut keADILan) ketika partai tersebut diperkenalkan kepada publik pada tanggal 14 April 1999. Pada bulan Desember 1999, Dr. Wan Azizah terpilih menjadi anggota Parlemen untuk wilayah Pematang Pauh – jabatan yang semula dipegang oleh suaminya, Anwar Ibrahim. Dr. Wan Azizah juga memimpin rapat-rapat Dewan Pimpinan Barisan Alternatif, sebuah aliansi partai-partai oposisi yang berjuang untuk membawa perubahan bagi sistem demokrasi yang sangat rapuh di Malaysia.

Bagi masyarakat Malaysia, seiring dengan dipenjarakannya tokoh Anwar Ibrahim, Dr. Wan Azizah telah dianggap sebagai simbol gerakan reformasi.

JULIE BALLINGTON

adalah Manajer Proyek Gender dan Partisipasi Politik dari International IDEA yang bermarkas di Stockholm, Swedia. Sebelum bergabung dengan International IDEA pada tahun 2001, dia bekerja sebagai peneliti dan Manajer Proyek Gender dan Pemilihan untuk Lembaga Pemilihan Umum Afrika Selatan (EISA) yang bermarkas di Johannesburg, Afrika Selatan. Julie Ballington banyak menulis makalah dan artikel mengenai keterwakilan politik dan partisipasi perempuan, tingkat partisipasi pemilih dan politik pemilihan umum. Saat ini dia sedang menyelesaikan thesis Ph.D. mengenai partisipasi dan keterwakilan wanita di dalam pemilihan umum di Afrika Selatan sejak era demokratisasi pada tahun 1994.

CECILIA BYLESJÖ

adalah Konsultan Proyek Gender International IDEA untuk Program Indonesia, di kantor cabang Jakarta, Indonesia. Dia pernah bekerja sebagai peneliti untuk kawasan Asia Tenggara (terutama Malaysia), dan fokus penelitiannya adalah masalah keterwakilan politik wanita dan partai-partai politik. Dia tertarik meneliti masalah-masalah ideologi, sasaran dan strategi dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan serta efisiensi kinerja mereka.

Bylesjö memegang gelar S2 dalam bidang ilmu politik dari Universitas Umea di Swedia.

DRUDE DAHLERUP

adalah profesor ilmu politik di Universitas Stockholm, Swedia. Dia sudah melakukan serangkaian penelitian mendalam tentang perempuan dalam politik, gerakan-gerakan sosial, sejarah gerakan perempuan, pemisahan jenis kelamin dalam pasar tenaga kerja dan teori feminis. Menerbitkan banyak artikel dan buku dalam bahasa Denmark termasuk yang terbaru *RØdstrØmpeme: Den danske RØdstrØmpebeaefgelses udvikling, nytaenkning og gennemslag 1970-1985*. Bd. I –II, Gyldendal 1998 (Kaus Kaki Merah: Muncul dan Tenggelamnya, Gagasan-gagasan Baru dan Dampak Gerakan Pembebasan Perempuan Denmark, 1970-1985). Dalam bahasa Inggris, diantaranya yang penting adalah *The New Women's Movements, Feminism and Political Powers in Europe and the USA* (Sage, 1986) dan "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics," dalam *Scandinavian Political Studies*, Vol. 11, No. 4. Dia juga sudah menulis sebuah buku pedoman tentang representasi perempuan yang diterbitkan oleh *Nordic Council of Ministers* (Dewan Menteri-Menteri Nordik) dalam kelima bahasa Nordik.

DR. FRENE GINWALA

Ketua, Majelis Nasional, Afrika Selatan di pemilihan umum demokratis yang pertama pada tahun 1994, dan dipilih ulang pada tahun 1999. Mantan peneliti

dan jurubicara Kongres Nasional Afrika (ANC) dalam pengasingan, dia kembali ke Afrika Selatan pada tahun 1991. Beliau adalah anggota dari Komite Eksekutif Nasional dan Komite Kerja Nasional di ANC. Dr. Ginwala sudah banyak menfokus diri kepada isu-isu gender, khususnya yang berkaitan dengan pemberdayaan ekonomi dan politik perempuan. Dia adalah salah satu ketua *Global Coalition for Africa* (Koalisi Global untuk Afrika) dan komisionaris, *Human Security Commission* (Komisi Pengamanan Masyarakat).

DR. SAKUNTALA KADIRGAMAR-
RAJASINGHAM

Eksekutif Senior dan Manajer Program Asia di International IDEA. Dia juga seorang ahli hukum tata negara serta aktivis hak-hak hukum perempuan. Dia banyak menulis makalah mengenai hak-hak konstitusional kaum minoritas, demokratisasi dan hak-hak hukum wanita. Dia memegang gelar Ph.D. dalam bidang Jurisprudensi dari University of Sydney, Australia, dan gelar lain di bidang Ilmu Sosial dari Universitas Reading (Inggris) dan Universitas Colombo (Sri Lanka).

DR. AZZA KARAM

Direktur Program di *World Conference on Religion and Peace* (Konferensi Dunia mengenai Agama dan Perdamaian atau WCRP) di New York. Sebelum bergabung dengan WCRP, dia adalah profesor ilmu politik di Universitas Queen's di Belfast, Irlandia Utara. Dulunya, sebagai Programme Officer Senior di International

IDEA, dia yang mendirikan program-program IDEA mengenai gender dan Timur Tengah. Terbitannya termasuk *Women, Islamisms and State: Contemporary Feminisms in Egypt* (1998). Dia bekerja sebagai redaksi buat *A Women's Place: Religious Women as Public Actors* (1998); buku panduan International IDEA, *Women in Parliament: Beyond Numbers* (1998); dan *Transnational Political Islam* (segera terbit).

DR. JONI LOVENDUSKI

adalah profesor ilmu politik pada Birkbeck College, Universitas London. Dia mengadakan riset mengenai tingkah laku politik perempuan Inggris dan Eropa dan khususnya tertarik pada representasi perempuan dalam politik. Buku utamanya adalah *Women and European Politics* (1986), sebuah kajian perbandingan tentang dampak perempuan dan feminisme di Eropa; *Political Recruitment* (bersama Pippa Norris, 1995), sebuah kajian tentang proses pemilihan kandidat Inggris; *Contemporary Feminist Politics* (bersama Vicky Randall, 1993), kajian gerakan perempuan Inggris pada masa pemerintahan Thatcher dan *Politics and Society in Eastern Europe* (bersama Jean Modal, 1989). Dia penyunting pendamping *The Politics of the Second Electorate* (1981), *The New Politics of Abortion* (1986), *Gender and Party Politics* (1993), *Different Roles, Different Voices* (1994), *Women in Politics* (1996), dan redaksi *Feminist Politics* (1996).

DR. CHUSNUL MAR'YAH

Direktur Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia. Beliau juga menjabat sebagai salah satu anggota Komisi Pemilihan Umum, dan duduk di Dewan Pengurus Yayasan Tifa dan Transparency International Indonesia. Seorang feminis yang aktif, beliau sering mengajar mengenai partisipasi politik perempuan di parlemen dan di dalam partai-partai politik. Gelar doktornya beliau memperoleh dalam bidang ilmu politik di Universitas Sydney Australia.

DR. RICHARD E. MATLAND

adalah seorang profesor ilmu politik di Universitas Houston, Texas dan profesor tamu, Jurusan Administrasi dan Teori Organisasi di Universitas Bergen, Norwegia. Minat penelitian Dr. Matland termasuk dalam bidang perempuan dan politik, politik perbandingan, dan kebijakan publik. Karyanya tentang perempuan dan politik telah diterbitkan oleh sejumlah jurnal ilmu politik terkemuka termasuk di antaranya *British Journal of Political Science*, *Journal of Politics*, *Comparative Political Studies*, dan *Canadian Journal of Political Science*. Tema yang biasa diangkat dalam karyanya adalah dampak dari sistem pemilihan umum terhadap representasi perempuan di Kanada, Kosta Rika, Norwegia, Swedia, dan Amerika Serikat. Dia sedang menyunting sebuah buku baru, *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe* yang akan diterbitkan pada tahun 2003.

MAVIVI MYAKAYAKA-MANZINI

bekerja di kantor ketua, ANC, di Afrika Selatan sebagai Ketua, Hubungan Luar Negeri. Dia pernah menjabat sebagai anggota Majelis Nasional Afrika Selatan dan sebagai penasehat majelis di kantor Wakil Presiden sampai tahun 1999. Dia pernah bekerja sebagai penyunting *Voice of Women* dan jurnal Seksi Perempuan ANC. Pekerjaannya sudah mencakup wilayah luas berkaitan dengan kesetaraan gender dan mengorganisasikan perempuan untuk perubahan. Dia pernah terlibat dalam proses negosiasi konstitusi yang membahas konstitusi sementara dan konstitusi baru Afrika Selatan. Dia banyak menulis tentang berbagai isu berkaitan dengan perempuan pada umumnya dan pengalaman perempuan Afrika Selatan pada khususnya.

KHOFIFAH INДАР PARAWANSA

adalah lulusan Fakultas Ilmu Sosial Politik Universitas Airlangga, Surabaya, dan saat ini tengah menyelesaikan studi S2 di dalam bidang ilmu politik di Universitas Indonesia. Khofifah saat ini mengetuai Pucuk Pimpinan Muslimat NU, sebuah organisasi yang bernaung di bawah NU (Nahdlatul Ulama), dengan jumlah anggota mencapai 10 juta orang. Beliau juga menjadi kepala di Lembaga Pemenangan Pemilu Partai Kebangkitan Bangsa, dan pernah terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk tiga periode, yakni tahun 1992, 1997, dan 1999. Selama menjabat sebagai anggota DPR, beliau pernah memegang berbagai

jabatan, antara lain Pimpinan Komisi, Pimpinan Fraksi dan Pimpinan DPR RI. Beliau juga pernah diangkat menjadi Menteri Pemberdayaan Wanita dan Kepala BKKBN (1999-2001).

CHRISTINE PINTAT

selama beberapa tahun menjabat Ketua, Program Status Perempuan Perserikatan Antar Parlemen (IPU), organisasi parlemen dunia. Dalam konteks itu, dia melakukan serangkaian penelitian yang luas dan mendalam tentang isu partisipasi perempuan dalam kehidupan politik dan parlementer dan juga perancang atau perancang pendamping seluruh terbitan IPU tentang isu ini. Di antara beberapa terbitan terakhirnya adalah laporan *Politics: Women's Insight* (2000), sebuah bundel informasi *Women in Politics: 1945 – 2000; Participation of Women in Political Life* (2000), sebuah *Bibliography on Women in Politics* (1998); sebuah survei perbandingan dunia dan poster berjudul *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making* (1997); dan survei berjudul *Women in Parliaments: 1945-1995* (1995). Dia juga Program Officer IPU dalam tiga bidang lainnya: proses antar-parlemen untuk keamanan dan kerjasama di Laut Mediterania, sistem hukum kemanusiaan internasional, dan isu Siprus.

DR. SHIRIN RAI

adalah dosen dalam Departemen Jurusan Ilmu Politik dan Kajian Internasional, Universitas Warwick, Inggris. Dia adalah pengarang dari buku *Gender and the Political Economy of Development: From*

Nationalism to Globalization (2001). Penulis pendamping *Chinese Politics and Society: An Introduction* (1997), dan penyunting pendamping *Women in the Face of Change: Soviet Union, Eastern Europe and China* (1992), dan *Women and the State: International Perspectives* (1997). Banyak menulis di bidang perempuan dan politik demokratis di negara-negara berkembang.

DR. SOCORRO L. REYES

adalah Penasehat Senior untuk Urusan Gender bagi Pemerintah Pakistan, serta pendiri Pusat Pengembangan Legislatif yang bermarkas di Filipina. Dia telah banyak berkiprah sebagai konsultan pengembangan produk hukum selama 12 tahun terakhir di 14 negara, di mana dia banyak sekali membantu pengembangan lembaga-lembaga legislatif dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan mereka yang menyangkut riset dan analisis kebijakan, pembuatan rancangan undang-undang, kerja komite dan pengawasan legislatif. Dia sudah memimpin seminar tentang rencana strategi advokasi dan partisipasi politik wanita di 58 negara yang sedang membangun demokrasi. Reyes yang menyusun konsep, mengorganisir dan melaksanakan kampanye global tentang keseimbangan gender dalam representasi politik, dengan mottonya yang terkenal (*50:50: Get The Balance Right!!!*), yang merupakan proyek unggulan Program Gender dan Pemerintahan dari *Women's Environment and Development Organization* (WEDO)

yang kini didukung oleh tidak kurang dari 170 organisasi dari 52 negara di dunia. Di Pakistan, dia berperan mendesain dan menulis kurikulum program pelatihan bagi 40.000 anggota wanita dewan legislatif yang terpilih melalui sistem kuota 33 persen yang diterapkan pemerintah.

DR. FRANCISIA SSE SEDA

adalah salah seorang staf pengajar di Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Politik, Universitas Indonesia, dan staf pengajar di Program Pasca Sarjana Jurusan Sosiologi dan Program Pasca Sarjana Kajian Wanita di universitas yang sama. Dia juga menjadi ketua tim peneliti pada divisi *corporate governance* dan staf peneliti pada Lembaga Penelitian Jurusan Sosiologi, Universitas Indonesia. Dia juga berdinasi sebagai direktur urusan wanita dan politik di CETRO (*Centre for Electoral Reform*). Dia memegang gelar M.A. dari Universitas Cornell dan gelar Ph.D. dalam bidang Sosiologi dari University of Wisconsin-Madison di Amerika Serikat. Sekarang, dia memfokuskan pekerjaannya pada isu-isu sosiologi pembangunan, perubahan sosial, keterwakilan perempuan dalam politik formal, dan sosiologi gender.

DR. NADEZHDA SHVEDOVA

adalah ahli internasional tentang perempuan Rusia di dalam politik Rusia. Dia adalah seorang peneliti pada Lembaga Kajian AS dan Kanada (*Institute of the USA and Canada Studies*) di Lembaga Ilmu Pengetahuan Rusia (*Russian Academy of Science*) di Moskow, Rusia. Dia pernah bekerja sebagai konsultan untuk Duma

Negara Rusia, Soviet Tertinggi, Departemen Kesehatan dan Kementerian Luar Negeri. Dia juga penulis sejumlah karya tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan perempuan dalam politik di Rusia, bekas Republik Soviet, dan Amerika Serikat. Diantara buku-buku yang diterbitkannya adalah *The Code of Honour of the Russian Women Movement* (1993) dan *The Abyss* (1988). Dia adalah salah satu penulis pendamping dari bab mengenai perempuan di dalam pemilu Rusia di dalam buku *Women in Politics and Society* (1996).

DR. HEGE SKJEIE

adalah profesor ilmu politik, Universitas Oslo, Norwegia. Penelitiannya yang terakhir tentang kepemimpinan politik sosial-demokrat. Telah menerbitkan sangat banyak tentang kesempatan yang sama dalam legislasi dan kebijakan-kebijakan Nordik, politik serikat buruh dan partisipasi politik perempuan. Dia pernah menjabat sebagai wakil Norwegia untuk PBB, UNESCO dan Komite Dewan Eropa tentang isu-isu partisipasi politik perempuan. Belum lama berselang diangkat dalam kelompok peneliti pemerintah Norwegia untuk menyelidiki kecenderungan-kecenderungan baru pembagian kekuasaan dalam hubungan negara/masyarakat. Diantara artikel yang diterbitkan dalam bahasa Inggris adalah "The Rhetoric of Difference: On Women's Inclusion into Political Elites" dalam *Politics and Society* (1991); "The Uneven Advance of Norwegian Women" dalam

New Left Review (1991); “Ending the Male Political Hegemony: The Norwegian Experience” dalam Joni Lovenduski dan Pippa Norris, red., *Gender and Party Politics* (1993); “From Movement to Government” dalam Alida Brill, red., *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide* (1995); “Women in Politics in Norway” dalam Kathrin Arioli, red., *Quoten und Gleichstellung* (1996); “A Tale of Two Decades” dalam Kåre Strøm dan Lars Svaasand, red., *Challenges to Political Parties* (1997); dan “Scandinavian Feminist Debates on Citizenship” dalam *International Political Science Review* (2000).

TENTANG INTERNATIONAL IDEA

International IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) mengemban misi menumbuh-kembangkan dan memajukan demokrasi yang lestari dan meningkatkan serta mengkonsolidasikan proses-proses pemilu di seluruh dunia. Organisasi ini menyediakan sebuah forum diskusi dan aksi bagi perorangan maupun organisasi-organisasi yang terlibat dalam upaya memajukan demokrasi dan proses-proses pemilu.

Apakah International IDEA itu?

Organisasi yang dibentuk pada tahun 1995 ini berfungsi membina, menjaga dan menumbuhkembangkan demokrasi di seluruh dunia. Dengan keanggotaan serta lingkup kerja yang global dan bebas dari kepentingan negara manapun, organisasi ini terdiri atas 19 negara anggota dari empat benua dan lima LSM internasional yang berperanserta sebagai *associate member*. Lembaga ini menjalin kerjasama dengan sejumlah organisasi antar pemerintah serta badan-badan multi-lateral.

Apa saja kegiatan International IDEA

- Membantu negara-negara membangun kemampuan/kapasitas untuk mengembangkan lembaga-lembaga publik yang demokratis.
- Menyediakan forum atau ajang pertemuan para praktisi demokrasi dari seluruh dunia.
- Meningkatkan pengetahuan tentang proses-proses pemilihan umum.
- Memajukan transparansi, akuntabilitas, profesionalisme dan efisiensi dalam konteks pembangunan demokrasi.
- Menyusun dan meningkatkan kualitas norma-norma, tata peraturan dan berbagai petunjuk yang dapat diterapkan pada kondisi pluraristik multi-partai dan proses-proses demokratis.

Dengan keanggotaan dan lingkup kerja yang bersifat global, bebas dari kepentingan negara manapun, dan fleksibel serta sigap dalam memberikan respons, International IDEA adalah sebuah organisasi internasional dengan mandat yang sangat menantang – mendukung penyebaran demokrasi global.

International IDEA
Strömsborg 103 34, Stockholm, Sweden
Tel: + 46 8 698 3700
Fax: + 46 8 20 24 22
E-mail: info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>