



USAID
DARI RAKYAT AMERIKA



IKAT US COMPONENT 1 – POWER

KEBERHASILAN DAN HAMBATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI ASIA TENGGARA

Antara Kebijakan Negara, Partai Politik
dan Gerakan Perempuan



KEBERHASILAN DAN HAMBATAN KETERWAKILAN PEREMPUAN DI ASIA TENGGARA

Antara Kebijakan Negara, Partai Politik
dan Gerakan Perempuan



**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan
Jakarta, Mei 2014**

Keberhasilan dan Hambatan Keterwakilan Perempuan di Asia Tenggara

Antara Kebijakan Negara, Partai Politik dan Gerakan Perempuan

Penulis:

Ruth Indiah Rahayu

Asisten Penulis:

Adisti Ikayanti

Editor:

Maria Hartiningsih

Peneliti:

Ramlan Surbakti & August Mellaz

"Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Sistem Pemilu yang Berbeda; Studi Komparasi Lima Negara Asia Tenggara: Indonesia, Kamboja, Malaysia, Filipina, dan Timor-Leste"

Phillips Vermonte

"The Increased Number of Female Members of Parliament: Identifying Its Origin and Obstacles in Indonesia, the Philippines and Timor-Leste"

Ani Soetjipto

"Peran Kaukus Perempuan Parlemen dalam Peningkatan Partisipasi dan Representasi Perempuan: Studi Kasus Indonesia dan Timor-Leste"

Adriana Venny and Ruth Indiah Rahayu

"Hambatan Patriarki Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Asia Tenggara; Pembelajaran dari Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia, dan Timor-Leste Peningkatan Partisipasi Perempuan di dalam Politik Negara"

Illustrator:

Deni Ganjar Nugraha

Layout:

ASTANA communication

Publisher:

Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

ISBN: 978-602-1616-09-3

Hak Cipta © Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2014. Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa ijin tertulis dari penerbit.

"E-Book ini dimungkinkan dengan adanya dukungan dari masyarakat Amerika melalui United Agency for International Development (USAID). Isi sepenuhnya tanggung jawab Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia dan tidak mencerminkan pandangan dari USAID".

[KATA PENGANTAR]

“Ketika seluruh Perempuan diberdayakan,
maka seluruh masyarakat merasakan manfaatnya”

(Deputi Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, Asha Rose Migiro)

Kemitraan meyakini bahwa semakin banyak perempuan yang terpilih di sektor-sektor publik, semakin banyak kebijakan yang menguntungkan masyarakat. Kemitraan telah bekerja bersama perempuan aktivis politik dalam rangka meningkatkan partisipasi dan keterwakilan politik perempuan di parlemen dan dalam proses-proses pengambilan keputusan bersifat *public* lainnya. Selain membantu kandidat perempuan yang potensial untuk lebih terampil dalam bekerja sama dengan mitra lakilakinya, kami juga membantu para anggota terpilih untuk mendapatkan pengetahuan yang mampu mendukung mereka untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan lebih baik lagi sebagai anggota parlemen. Dalam mendukung gerakan perempuan di Indonesia secara umum, Kemitraan telah mengadakan berbagai riset, mulai dari isu lingkungan, korupsi hingga isu-isu gender. Dari berbagai riset tersebut, beberapa diantaranya merupakan riset regional yang didanai oleh USAID melalui proyek *IKAT-US Component 1*.

Di bawah proyek *IKAT-US Component 1*, Kemitraan bekerja sama dengan *National Democratic Institute (NDI)*, *Koalisi Perempuan Indonesia (KPI)*, *Persatuan Kesedaran Komuniti Selangor (EMPOWER) Malaysia*, *Caucus Feto Iha Politica Timor-Leste*, *the Cambodian Center for Human Rights (CCHR)*, dan *the Center for Popular Empowerment (CPE) Filipina*. Kerja sama ini difokuskan pada isu mempromosikan dan memastikan keterwakilan politik yang adil bagi perempuan di Asia Tenggara.

Riset regional yang dilakukan oleh proyek *IKAT-US Component 1* menjadi sumber utama bagi penulisan buku yang mengangkat persoalan-persoalan yang harus dihadapi perempuan di arena politik. Hambatan-hambatan klasik tersebut termasuk budaya patriarki, partai politik, sistem elektoral, dsb. Riset-riset ini dilakukan oleh para periset handal di isu-isu terkait dan mendapat dukungan melalui kontribusi yang luar biasa berharga dari mitra regional proyek *IKAT-US Component 1*.

Kemitraan berharap bacaan ini mampu memperkaya diskusi dan pemahaman kita akan isu partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik. Kemitraan juga berharap bahwa buku ini dapat menjadi salah satu bahan acuan bagi kerja-kerja Kemitraan di Indonesia maupun di lima negara yang disebutkan di atas. Pada akhirnya, buku ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi partai politik dan pemimpin masyarakat sipil yang telah bekerja dalam meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam bidang politik, atau bahkan menjadi acuan bagi advokasi dan riset selanjutnya.

Kemitraan mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada USAID yang telah mendukung upaya ini melalui proyek *IKAT-US Component 1* dan untuk dukungan yang terus-menerus dalam memajukan demokrasi di Asia Tenggara. Kemitraan juga berterima kasih kepada mitra regional *IKAT-US Component 1* yang telah berkontribusi terhadap kesuksesan program ini.

Jakarta, Mei 2014

Wicaksono Sarosa, Ph.D

Direktur Eksekutif Kemitraan

[UCAPAN TERIMA KASIH]

Buku “Keberhasilan dan Hambatan Keterwakilan Perempuan di Asia Tenggara: Antara Kebijakan Negara, Partai Politik dan Gerakan Perempuan” terwujud dari gagasan yang muncul untuk memiliki satu publikasi yang menganalisa empat riset regional yang dilakukan oleh program *IKAT-US Component 1*. Gagasan ini muncul dari diskusi antara anggota tim *IKAT-US Component 1* (Mutiara Pasaribu, Poppy Luciana dan Merita Gidarjati), tim program *Democratic and State Governance/DSG* (Setio Soemeri, Agung Wasono, Nindita Paramastuti, Utama Sandjaja dan Agung Djojosoekarto) dan tim *KRC/Knowledge and Resource Center* (Inda Loekman dan Heri Sulistio). Kemitraan berterima kasih untuk gagasan-gagasannya.

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya ditujukan kepada para penulis: Ruth Indiah Rahayu (penulis utama) dan Adisti Ikayanti (asisten penulis). Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada Maria Hartiningsih sebagai penyunting naskah. Kemitraan berterima kasih kepada para peneliti riset regional, antara lain: Prof. Ramlan Surbakti, August Mellaz, Adriana Venny, Phillips Vermonte, dan Ani Soetjipto, serta peneliti-peneliti lokal yang berasal dari organisasi mitra: Renato A. Llorin (Filipina), Sabrina Laya Lichongco (Filipina), Nizam Nazreen (Malaysia), Lau Shu Shi (Malaysia), Antoneita Thomas de Graca Maya (Timor-Leste), Maria da Costa Exposto (Timor-Leste), Chor Chanthyda (Kamboja), Sri Zul Chairiyah (Indonesia) yang telah menjadi kontributor yang sangat berharga untuk salah satu riset regional kami. Tanpa nama-nama di atas, buku ini tidak akan pernah terwujud. Selain nama-nama di atas, kami juga mengucapkan terima kasih kepada para ahli yang menjadi *peer reviewer* pada dua lokakarya riset regional: Sri Eko Wardani, Didik Supriyanto, Edriana Noerdin, Ruth Indiah Rahayu dan Syamsudin Haris.

Akhirnya, Kemitraan mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya untuk dukungan *USAID (United States Agency for International Development)* yang telah memberikan pendanaan bagi proyek yang penting ini. Kemitraan juga berterima kasih kepada khayalak yang telah mendukung proyek maupun program partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik di lima negara yang menjadi bagian dari publikasi ini.

[TENTANG]

KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN

Kemitraan atau Partnership adalah organisasi multi pemangku kepentingan yang didirikan untuk mendorong pembaruan tata pemerintahan. Kemitraan bekerjasama dengan lembaga-lembaga pemerintah, organisasi-organisasi masyarakat sipil, sektor swasta, dan mitra pembangunan internasional di Indonesia untuk mendorong pembaruan di tingkat nasional dan lokal/daerah. Kemitraan berupaya merangkul pemerintah eksekutif, legislatif dan yudikatif, beserta masyarakat sipil dan para pemangku kepentingan lainnya untuk bersama-sama mempromosikan tata pemerintahan yang baik di Indonesia yang berkelanjutan. Karena kepemilikan nasionalnya, Kemitraan berada dalam posisi yang unik untuk memprakarsai program-program yang membutuhkan kehadiran mitra-mitra dari kalangan pihak berwenang di Indonesia.

Kemitraan pertama kali didirikan pada tahun 2000 setelah Pemilu bebas dan adil di Indonesia pada tahun 1999. Pemilu tersebut melahirkan pemerintahan yang lebih kredibel setelah Indonesia selama beberapa dasawarsa berada di bawah kekuasaan rezim otoriter Soeharto. Kemitraan awalnya didirikan sebagai sebuah program yang didanai oleh multi donor dan dikelola oleh *United Nations Development Programme* (UNDP). Maksud pembentukan Kemitraan pada awalnya adalah untuk menciptakan sebuah platform *multi-stakeholder* yang akan menjadi pendukung utama bagi masyarakat Indonesia dalam menjelajahi proses pembaruan tata pemerintahan yang kompleks, memakan waktu yang lama dan seringkali sulit mereformasi pemerintahan. Kemitraan menjadi sebuah badan hukum independen pada tahun 2003 dan terdaftar sebagai sebuah perkumpulan perdata nirlaba, sambil tetap mempertahankan statusnya sebagai proyek UNDP sampai dengan Desember 2009. Selama sebelas tahun terakhir, Kemitraan telah berkembang dari sebuah proyek UNDP menjadi sebuah lembaga yang terpercaya, mandiri dan terkemuka Indonesia.

Kemitraan memiliki misi untuk menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan bersih antara pemerintah, masyarakat

sipil dan bisnis, dengan memperhatikan/mempertimbangkan hak asasi manusia, kesetaraan gender, kelestarian lingkungan dan terpinggirkan.

Kami adalah efektif dalam misi kami ketika:

- Pemangku kepentingan kami berusaha untuk melanjutkan pengembangan program bersama kami dan merekomendasikan kami kepada orang lain.
- Inovasi dan upaya kami berubah menjadi tata kelola pemerintahan yang lebih baik dalam pemerintah maupun masyarakat Indonesia.
- Pengaruh kami melahirkan peningkatan reformasi pemerintahan dari semua tingkatan pemerintah.

Belajar dari proses reformasi yang tidak mudah di Indonesia, yang terkadang mendapat tentangan dari kepentingan pribadi dan golongan, serta terdorong oleh tantangan untuk menunjukkan jalan perubahan yang benar, Kemitraan telah menemukan pendekatan yang unik dalam pembaruan tata pemerintahan: membangun kapasitas dari dalam sambil pada saat yang sama memberikan tekanan dari luar – pendekatan pembaruan multi-aspek kami. Pelaksanaannya melibatkan kerja pada beberapa segi secara bersama-sama – mendorong pembaruan dari dalam lembaga-lembaga pemerintah, memberdayakan masyarakat sipil untuk mengadvokasi pembaruan, dan memberdayakan komunitas untuk menuntut perencanaan pembangunan serta layanan-layanan publik yang berdasarkan kebutuhan.

Selama 11 tahun keberadaannya, Kemitraan telah mengakumulasi pengalaman dalam mengelola hibah sampai sejumlah USD 90 juta dari berbagai Negara mitra pembangunan termasuk Australia, Kanada, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Jepang, Korea, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris dan Amerika Serikat, dan dari lembaga-lembaga internasional termasuk Bank Pembangunan Asia, Komisi Eropa, Organisasi Internasional untuk Migrasi (International Organization for Migration/IOM), UNDP, dan Bank Dunia serta dari sector swasta termasuk AXIS dan Siemens.

Sejak tahun 2000, Kemitraan telah bekerja di 33 provinsi di Indonesia melalui kerjasama dengan 19 instansi pemerintah pusat, 29 instansi pemerintah daerah, 162 organisasi masyarakat sipil, 11 organisasi media, 33 lembaga penelitian dan universitas, sembilan lembaga negara independen dan lima

lembaga swasta. Kemitraan juga telah bekerja sama dengan organisasi-organisasi internasional seperti: TIRI-Making Integrity Work, Nordic Consulting Group (NGC), UNDP, UNODC, Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia dalam pelaksanaan proyek, dan telah bekerja sama dengan Chemonics, Coffey Internasional, GRM International, RTI dan ARD dalam perancangan dan pengembangan program.

Berkat kepercayaan para pemangku kepentingan, termasuk dari komunitas, sektor, LSM dan lembaga-lembaga pemerintah, Kemitraan dapat melaksanakan program-programnya dengan sukses. Kemitraan juga berhasil memfasilitasi pembaruan kebijakan publik (penyusunan peraturan perundang-undangan atau revisi / amandemen terhadap undang-undang dan peraturan yang sudah ada), reformasi birokrasi, pembaruan dalam bidang peradilan dan demokratisasi, UU anti korupsi, strategi-strategi nasional dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi, menciptakan Indeks Tata Pemerintahan, mendorong dan memfasilitasi tata pemerintahan dalam sektor lingkungan hidup dan ekonomi, serta mendorong kesetaraan gender.

Kemitraan diatur oleh dua badan: Teman Serikat dan Dewan Eksekutif. Teman Serikat adalah badan pengambil keputusan tertinggi di dalam Kemitraan. Mereka berperan dalam menetapkan keseluruhan agenda strategis Kemitraan, menyetujui laporan tahunan, menjamin agar urusan dan aset-aset Kemitraan dikelola dengan baik, dan mengangkat Direktur Eksekutif. Direktur Eksekutif mengimplementasikan rencana kerja tahunan Kemitraan dan memimpin keseluruhan staf. Mereka juga mengembangkan visi bersama Kemitraan tentang dan mengkomunikasikan visi ini kepada mitra-mitra di pemerintah, non-pemerintah dan komunitas internasional demi untuk membangun konstituen pembaruan tata pemerintahan.

Kemitraan :

Jl. Wolter Monginsidi No.3 Kebayoran Baru
Jakarta Selatan 12110
Phone: 62 21 727 99 566
Fax: 62 21 7205260
Website: www.kemitraan.or.id

[DAFTAR ISI]

KATA PENGANTAR	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	v
TENTANG KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN	vii
DAFTAR SINGKATAN	xii
PENGANTAR	1
BAB I ARTI PENTING KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN	5
1.1 Mengapa Keterwakilan Perempuan Penting?	7
1.2 Manfaat Keterwakilan Perempuan	12
1.3 Sistem Pendukung Keterwakilan Perempuan di Luar Parlemen	14
BAB II SISTEM POLITIK NEGARA DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN	19
2.1 Sistem Perwakilan Politik dan Kebijakan Kuota Perempuan	19
2.2 Sistem Pemilu dan Keterwakilan Perempuan	23
2.3 Partai Politik dan Sistem Rekrutmen Kandidat Perempuan	28
2.4 Hambatan Institusional untuk Keterwakilan Perempuan	31

BAB III	SISTEM PATRIARKI DAN HAMBATAN PEREMPUAN BERPARTISIPASI POLITIK	37
3.1	Apakah Patriarki?	37
3.2	Hadirnya Kebijakan Patriarkis dalam Tatanegara Modern Asia Tenggara	40
3.3	Penguatan Patriarki Dalam Pembentukan Simbol Feminin Negara	47
3.4	Implementasi Patriarki-Negara dalam Sistem Pemilu dan Partai Politik	60
3.5	Persepsi Perempuan terhadap Politik dan Persepsi Negara terhadap Perempuan yang Berpolitik	68
BAB IV	GERAKAN PEREMPUAN UNTUK POLITIK AFIRMASI	75
4.1	Reformasi Politik dan Peluang Perempuan	75
4.2	Model Gerakan Afiriasi Politik Perempuan dalam Lintasan Sejarah	77
4.3	Keunikan Strategi Gerakan Afiriasi Politik Perempuan	84
BAB V	TANTANGAN KETERWAKILAN PEREMPUAN	95
	DAFTAR PUSTAKA	101

[DAFTAR SINGKATAN]

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APODETI	: <i>Associacao Popular Democratica de Timor Pro Referendo</i>
ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AWS	: Angkatan Wanita Sedar
BPfA	: <i>Beijing Platform for Action</i>
CCHR	: <i>Cambodian Centre for Human Rights</i>
CDN	: <i>National Executive Council</i>
CEAP	: <i>The Catholic Educational Association of the Philippines</i>
CEDAW	: <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>
CMDG	: <i>The Cambodian Millennium Development Goal</i>
CMDGs	: <i>Cambodian Millennium Development Goals</i>
CNRP	: <i>Cambodia National Rescue Party</i>
CNRT	: <i>Conselho Nacional de Resistência Timorese</i>
CPN	: <i>National Political Council</i>
CPP	: <i>Cambodian People's Party</i>
CSW	: <i>The Commission on the Status of Women</i>
DAPII	: Daerah Pemilihan
DCS	: Daftar Calon Sementara
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPP	: Dewan Pimpinan Pusat
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DWSA	: <i>Dutch Women's Suffrage Association</i>
FRETILIN	: <i>Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente</i>

FUNCINPEC	: <i>Front Uni National pour un Cambodge Indépendent Neutre Pacifique Et Coopératif National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful, and Cooperative Cambodia</i>
GADC	: Gender and Development for Cambodia
GMMP	: Gender Media Monitoring Project
GMPTL	: <i>Grupo Muhler Parleментар Timor-Leste</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
HIV/AIDS	: <i>Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
HRP	: <i>Human Rights Party</i>
IKAT-US	: Inisiatif Kemitraan Asia Tenggara – United States
KDRT	: Kekerasan Dalam Rumah Tangga
KOMNAS Perempuan	: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
KOTA	: <i>Klibor Oan Timor Asuwin</i>
KPPRI	: Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
LfDP	: <i>League for Democracy Party</i>
MK	: Mahkamah Konstitusi
MNP	: <i>Malay National Party</i>
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUSREMBANG	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i>
NRP	: <i>Norodom Ranaridh Party</i>
PAN	: Partai Amanat Nasional
PAS	: Partai Islam se-Malaysia
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PD	: Partai Demokrat
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PEMILU	: Pemilihan Umum
PET	: <i>Parliamentarians for East Timor</i>
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNT	: <i>Timorese Nationalist Party</i>
PSD	: <i>Sosial Democratic Party</i>

PST	: <i>Partai Socialist Timor</i>
RGS	: <i>The Royal Government of Cambodia</i>
RH Bill	: <i>Reproductive Health Bill</i>
SEPI	: <i>Secretary of the State for Promotion of Equality</i>
SRP	: <i>The Sam Rainsy Party Syndrome</i>
TCBGEIC	: <i>The Capacity Building & Gender Equality Information Centre</i>
UDT	: <i>União Democrática Timorese</i>
UMNO	: <i>United Malays National Organisation</i>
UN	: <i>United Nations</i>
UNDP	: <i>United Nations Development Programme</i>
UNTAET	: <i>United Nation Transitional Administration in East Timor</i>
UU	: <i>Undang-Undang</i>
UN Women	: <i>United Nations Organization dedicated to Gender Equality and the Empowerment of Women</i>
WCI	: <i>Women's Candidacy Initiative</i>

[PENGANTAR]

KAT US Componen-1 POWER adalah salah satu proyek Kemitraan yang mendukung upaya peningkatan keterwakilan perempuan di Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste. Salah satu program dan kegiatannya, adalah, melakukan penelitian tentang keberhasilan dan hambatan upaya peningkatan keterwakilan perempuan tersebut. Penelitian itu meliputi:

1. *"Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Sistem Pemilu yang Berbeda: Studi Komparasi Lima Negara Asia Tenggara: Indonesia, Kamboja, Malaysia, Filipina, dan Timor-Leste"* penelitian dan laporan tertulis oleh Ramlan Surbakti dan August Mellaz
2. *"The Increased Number of Female Members of Parliament: Identifying Its Origin and Obstacles Indonesia, the Philippines, and Timor-Leste"* penelitian dan laporan tertulis oleh PhilipsVermonte
3. *"Peran Kaukus Perempuan Parlemen dalam Peningkatan Partisipasi dan Representasi Perempuan: Studi Kasus Indonesia dan Timor-Leste"* penelitian dan laporan tertulis oleh Ani Soetjpto
4. *"Hambatan Patriarki Terhadap Partisipasi Politik Perempuan di Asia Tenggara; Pembelajaran dari Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia, dan Timor-Leste mengenai Reproduksi Patriarki dan Kebangkitan Partisipasi Perempuan ke dalam Politik Negara"* yang penelitiannya dikerjakan oleh Adriana Venny dan Ruth Indiah Rahayu

Tulisan dalam E-Book ini bersumber pada keempat penelitian tersebut, yang kemudian disusun agar masing-masing penelitian mempunyai kaitan satu-sama-lain sebagai deskripsi utuh. Keempat penelitian itu bukan hanya sebagai sumber yang ditulis-ulang, tetapi juga menjadi kutipan. Dengan demikian, sumber tulisan ini adalah para peneliti yang telah disebutkan di atas, di bawah

otoritas proyek IKAT US Componen-1. Oleh sebab itu,penulisan E-Book ini tidak mencantumkan nama peneliti dalam catatan kaki dan daftar pustaka.

Dengan penulisan E-Book ini diharapkan data-data penelitian mengenai keterwakilan perempuan di Asia Tenggara dapat disebarakan dan lebih mudah diakses publik, sehingga bisa menjadi rujukan, baik untuk pendalaman penelitian, pendidikan maupun advokasi.

The background features a series of overlapping, organic, light blue shapes that resemble stylized waves or petals, creating a sense of movement and depth. The colors range from a pale sky blue to a slightly deeper cerulean. The overall aesthetic is clean, modern, and professional.

ARTI PENTING KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN

[BAB I]

ARTI PENTING KETERWAKILAN PEREMPUAN DI PARLEMEN

Mengapa keterwakilan perempuan di Parlemen sangat gencar didorong masuk ke dalam agenda politik negara? Bukankah keterwakilan perempuan sudah ada sejak negara demokrasi hadir pada abad-18 di Eropa, Amerika, dan meluas sampai ke Asia Tenggara? Mengapa keterwakilan perempuan masih harus terus masih diperjuangkan? Apakah yang membedakan keterwakilan perempuan saat ini dengan sebelumnya?

Pertanyaan ini seringkali diajukan oleh berbagai kalangan, baik masyarakat sipil, akademisi, aktivis partai politik maupun pejabat pemerintahan. Di balik pertanyaan itu terdapat asumsi bahwa upaya meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen sesungguhnya menciptakan perbedaan dan diskriminasi terhadap gender laki-laki. Pertanyaan dan asumsi seperti itu sebaiknya dijawab melalui argumen yang berbasis data faktual untuk memberi pemahaman mengapa peningkatan keterwakilan perempuan di Parlemen merupakan hal yang niscaya.

Sekitar 25 tahun lalu, keterwakilan perempuan masih menjadi isu pinggiran yang dibahas oleh organisasi perempuan non-pemerintah dalam gerakan masyarakat sipil di Asia Tenggara. Hal yang dipersoalkan adalah, mengapa keterwakilan perempuan rendah, tidaksebanding secara kuantitas (populasi perempuan) dan kualitas masalah (beban, terkait relasi produksi-reproduksi serta seksualitas) yang dihadapi kaum perempuan. Ketidaksebandingan itu tidak adil dalam demokrasi yang menggunakan sistem keterwakilan.

Tekanan oleh gerakan masyarakat sipil internasional maupun Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) untuk memastikan kepentingan perempuan memperoleh jaminan keterwakilan dari negara melalui sistem kuota 30 persen, memperlihatkan perubahan deskriptif, tetapi belum mencapai substantif.

Tabel di bawah ini menggambarkan persentase keterwakilan perempuan di parlemen berdasarkan kawasan (rata-rata negara):

Tabel 1. Keterwakilan Perempuan di Parlemen Nasional

Kawasan (penghitungan rata-rata)	Persentase
Skandinavia	42%
Amerika	23.9%
Eropa (minus Skandinavia)	21.9%
Afrika Sub-Sahara	20.9%
Asia	18.4%
Arab (Timur Tengah)	15.7%
Pasifik	12.7%

Sumber: Women in National Parliament, Inter-Parliament Union, 2013¹

Dari tabel itu tampak jelas, kawasan Skandinavia telah mencapai angka keterwakilan perempuan di Parlemen melampaui 30 persen, jauh lebih tinggi dibandingkan Amerika dan Eropa yang demokrasinya dikenal telah maju. Kawasan Asia yang menempati peringkat kelima dari tujuh kawasan terpetakan di dunia, masih harus mengejar 12,6 persen untuk mencapai 30 persen keterwakilan perempuan. Peringkat terendah ditempati kawasan Pasifik yang sebagian besar terdiri dari negara-negara baru merdeka.

Merujuk pada data keterwakilan perempuan tersebut, persentase keterwakilan perempuan di Asia masih sangat memprihatinkan, karena empat milyar dari 6,5 milyar atau sekitar 61,5 persen populasi dunia berada di Asia. Padahal gerakan perempuan untuk memperjuangkan keterwakilan perempuan telah dilakukan sejak awal abad-20, sejalan dengan pembentukan negara demokrasi.

Mengapa persentase di Asia belum mencapai 30 persen ? Pertanyaan itu dijawab dalam penelitian yang dilakukan Kemitraan². Dengan studi kasus di kawasan Asia Tenggara, meliputi Kamboja, Filipina, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste, penelitian itu menguraikan masalah dan peluang untuk meningkatkan keterwakilan perempuan sampai 30 persen.

Penelitian ini juga menjelaskan sistem politik negara yang mempunyai korelasi dengan peningkatan keterwakilan perempuan, yakni Sistem Pemilu,

¹ <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>, diunduh 3 April 2013

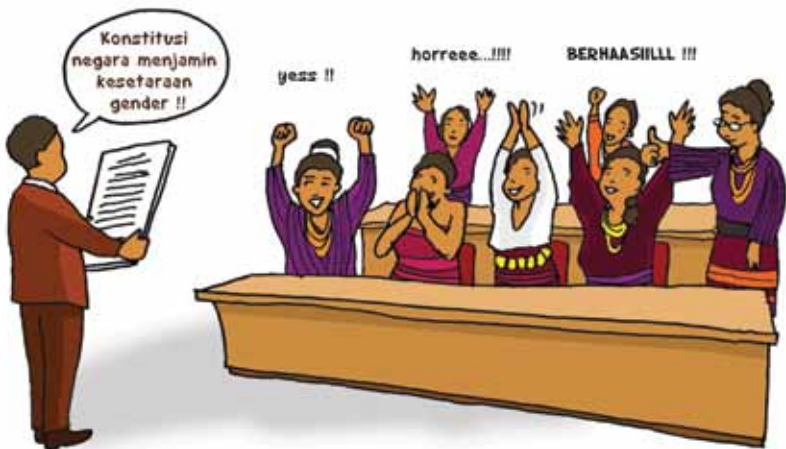
² Di bawah Proyek Penelitian IKAT US Component-1 POWER, Kemitraan

Partai Politik, Kaukus Perempuan di Parlemen dan mendeskripsikan cara kerja sistem patriarki yang menghambat partisipasi perempuan untuk berpolitik.

1.1 Mengapa Keterwakilan Perempuan Penting?

Penjelasan mengenai arti penting keterwakilan perempuan dapat diklasifikasi dalam tiga argumen. *Pertama*, dari pendekatan legalistik, terutama merujuk pada konsepsi hak asasi manusia; *kedua*, pendekatan teori keterwakilan yang cukup produktif, dikemukakan oleh pakar teori feminis politik; *ketiga*, pendekatan yang melihat pada dampak atau manfaat.

Dari pendekatan legalistik, keterwakilan perempuan di Parlemen dan lembaga-lembaga negara lainnya dijamin dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948. Di dalam deklarasi itu dinyatakan bahwa semua orang (laki dan perempuan) berhak berpartisipasi dalam pemerintahan di negaranya, mengakses layanan publik di negaranya, dan menggunakan hak dipilih/memilih dalam Pemilu yang universal dan setara untuk semua orang (Pasal 21).³



3 United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, lihat <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diunduh pada 5 November 2013

Tak hanya berhenti di situ. Komisi Perserikatan Bangsa-bangsa untuk Status Perempuan (The Commission on the Status of Women, CSW) menyusun beberapa draft awal konvensi internasional terkait hak-hak perempuan, seperti Konvensi Hak-hak Politik Perempuan (Convention on the Political Rights of Women) pada tahun 1953, yang merupakan instrumen legal internasional pertama untuk mengakui dan melindungi hak-hak politik perempuan.⁴

Tahun 1963 upaya-upaya untuk menyatukan standar hak-hak perempuan mendorong Majelis Umum PBB meminta CSW menyiapkan Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, yang kemudian disahkan Majelis Umum PBB tahun 1967. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) yang mengikat secara hukum juga disusun oleh CSW dan disahkan oleh Majelis Umum pada tahun 1979. Konvensi dinyatakan berlaku tahun 1981, atau 30 hari setelah 20 negara anggota PBB meratifikasinya, paling cepat di antara konvensi hak asasi manusia yang pernah dibuat, dan menjadi klimaks dari upaya PBB untuk menyusun standar hukum internasional bagi perempuan secara komprehensif.⁵

Hak perempuan untuk memilih dan dipilih dalam pemilu serta untuk berpartisipasi dalam posisi publik yang setara dengan laki-laki termasuk yang dijamin oleh CEDAW. Negara-negara yang telah meratifikasi CEDAW dimandatkan untuk menciptakan perangkat hukum yang menjamin terlaksananya CEDAW, atau CEDAW menjadi rujukan pembuatan undang-undang lainnya.⁶

Masalahnya, hampir semua negara di dunia telah meratifikasi CEDAW tetapi belum tentu menindaklanjutinya dengan menciptakan instrumen pelaksanaannya. Lima negara dalam kajian ini telah meratifikasi CEDAW, tetapi hanya pemerintah Malaysia yang belum menerjemahkannya.

Pakar teori politik, Hanna Pitkin (1967) merumuskan dua perspektif utama tentang keterwakilan politik perempuan yaitu tentang keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif. Keterwakilan deskriptif berpandangan bahwa

4 A Brief History of the CSW, United Nations, lihat www.unwomen.org/en/CSW/brief-history, diunduh tanggal 13 Maret 2014.

5 Short History of CEDAW Convention, lihat www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/history.html, diunduh tanggal 13 Maret 2014

6 United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, lihat <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, diunduh pada 5 November 2013

parlemen seharusnya merefleksikan keterwakilan karakteristik pemilih (*voters*). Upaya peningkatan jumlah dan proporsi perempuan di parlemen adalah upaya menjadikan parlemen menyerupai karakter pemilih dari laki dan perempuan. Dengan demikian, memilih perempuan sebagai anggota parlemen merupakan bentuk simbolik upaya pemenuhan prinsip keadilan gender dari sistem politik yang berjalan.

Keterwakilan bersifat substantif berpandangan bahwa perempuan dan laki-laki mengalami pengalaman hidup yang berbeda, prioritas isu yang berbeda dan cara pandang melihat isu politik yang berbeda pula. Keterwakilan substantif berarti mengintegrasikan perspektif dan kepentingan perempuan dalam isu politik. Perspektif dan kepentingan perempuan berbeda karena selama ini perempuan hanya dipandang sebagai kelompok terpinggir di dalam parlemen. Dengan demikian peningkatan jumlah terwakil perempuan di parlemen diharapkan berkorelasi positif dengan dihasilkannya kebijakan politik yang berpihak pada perempuan.

Pakar teori politik feminis, Anne Phillips (1995) mengkritik pemahaman yang terlalu mengedepankan keterwakilandeskriptif karena keterwakilan perempuan bukanlah sekedar untuk memenuhi keadilan dan persyaratan demokrasi (politik kehadiran). Menurut dia, keterwakilan deskriptif kurang menyoroti pertanyaan yang lebih penting tentang apa yang dilakukan anggota legislatif dalam kerja politiknya.

Kehadiran perempuan di Parlemen bukan sekedar menjamin keterwakilan perempuan. Kerja politik mereka penting untuk memperjuangkan isu-isu perempuan yang selama ini diabaikan dalam pembahasan agenda publik di Parlemen. Selan itu juga membuat keputusan yang memberi sumbangan yang signifikan untuk mendefinisikan ulang prioritas politik, dengan menempatkan isu baru terkait ketidakadilan gender dalam agenda politik. Tidak hanya itu, kerja politik perempuan di dalam Parlemen juga membawa perspektif baru dalam merumuskan isu politik yang berpihak pada perempuan.

Berdasarkan pandangan Pitkin dan Phillips, kita memperoleh dasar argumen yang penting bahwa keterwakilan perempuan merupakan keniscayaan politik karena (1) pemilih terdiri dari laki-laki dan perempuan, dan populasi perempuan seimbang dengan jumlah laki-laki. Ini sesuai dengan persyaratan demokrasi, (2) pengalaman hidup dan persoalan yang dihadapi perempuan berbeda

dengan laki-laki, sehingga berbeda pula cara pandangnya terhadap isu politik, (3) keterwakilan perempuan bukan sekedar memenuhi persyaratan demokrasi, tetapi terutama adalah mendefinisikan ulang prioritas politik, merumuskan isu politik yang berpihak pada perempuan dan membuat keputusan.

Akan tetapi, secara umum, keterwakilan perempuan di parlemen hampir seluruh dunia masih berada di bawah 30 persen. Angka 30 persen merupakan tuntutan moderat untuk meningkatkan keterwakilan dari kelompok yang selama ini dipinggirkan dan memiliki titik berangkat berbeda dibandingkan laki-laki. Tuntutan yang disebut langkah afirmatif ini adalah kebijakan sementara (*transitional policy*) untuk pemulihan dan kompensasi atas diskriminasi terhadap perempuan yang telah lama terjadi.

Persoalan tersebut telah dibahas dalam Konferensi Perempuan Internasional IV di Beijing pada 1994 yang diselenggarakan Perserikatan Bangsa-bangsa, sehingga tercantum sebagai agenda perjuangan bagi semua pihak, termasuk negara, dalam *Beijing Platform for Action* (BPfA). BPfA menyatakan, perempuan belum terwakili di hampir semua bagian pemerintahan, terutama di badan kementerian dan badan eksekutif lainnya.

Kemajuan demokrasi di banyak negara ternyata tidak serta merta menaikkan keterwakilan perempuan sampai mencapai 30 persen di parlemen atau pada lembaga-lembaga pembuat keputusan lainnya, yakni eksekutif dan yudikatif.⁷ Fakta itu sungguh ironis, mengingat demokrasi perwakilan (*representative democracy*) akan lebih adil apabila kepentingan perempuan terwakili di dalam parlemen. Tanpa partisipasi perempuan dan pengintegrasian perspektif gender ke dalam pembuatan keputusan negara, kesetaraan dalam keterwakilan perempuan jauh dari tercapai.⁸

Pendekatan yang ketiga melihat keterwakilan perempuan dari segi manfaat pembangunan. Direktur Eksekutif UN Women, Michelle Bachelet, dalam pidatonya di Helsinki (2011)⁹, mengatakan bahwa partisipasi perempuan

7 United Nations, *Beijing Platform for Action*, lihat <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>, diunduh pada 5 November 2013

8 United Nations, *Ibid*

9 Pidato Michelle Bachelet, Direktur Eksekutif UN Women, tentang *Women Political Participation at the Old Town Hall in Helsinki*, Finland, 11 October 2011. – diunduh di <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/10/women-s-political-participation#sthash.Khp5qLTI.dpuf>, pada 15 Januari 2014

dalam politik, termasuk keterwakilan perempuan di parlemen, merupakan hak atas kesempatan politik yang sama setiap warganegara untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik. Maka keterwakilan perempuan adalah hak yang inheren dalam diri kaum perempuan.



Dalam konteks demokrasi, merujuk pada Bachelet, partisipasi perempuan merupakan dasar bagi demokrasi untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan perdamaian. Data menunjukkan, negara-negara dengan kesetaraan gender tinggi, seperti negara-negara di Skandinavia, memiliki produk nasional bruto perkapita lebih tinggi dibanding negara dengan kesetaraan gender rendah.

Keterwakilan perempuan yang tinggi di parlemen berkorelasi dengan produksi undang-undang yang menjamin kesetaraan, termasuk anggaran dan program sosial yang memberikan manfaat bagi perempuan dan anak. Dengan demikian keterwakilan perempuan mempunyai arti penting sebagai hak perempuan untuk membangun demokrasi dan kesejahteraan sosial.

1.2 Manfaat Keterwakilan Perempuan

Melalui UN Women, Bachelet telah banyak mengimplementasikan program peningkatan keterwakilan perempuan hampir di semua negara. Ia melihat secara empirik manfaat positif, terkait perubahan kebijakan negara untuk perempuan.

Keterwakilan perempuan pada dasarnya tidak sebatas di parlemen, tetapi juga di ruang politik lainnya, seperti dalam proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme pemerintahan dari daerah ke pusat, atau yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Sekalipun studi ini memfokuskan keterwakilan perempuan di Parlemen, kita juga sedikit menyimak bentuk keterwakilan perempuan lainnya yang berdampak positif bagi manfaat perempuan. Kita dapat melihat studi yang mengevaluasi dampak positif keterwakilan perempuan di *Panchayat Raj System* (Kadam, 2012)¹⁰ di India yang mengubah corak pembangunan menjadi lebih sensitif terhadap kebutuhan perempuan.

Kebutuhan atau kepentingan perempuan pada dasarnya bertolak dari peningkatan kualitas keluarga yang mengarah pada ketahanan keluarga dan ketahanan sosial. Di Indonesia, mekanisme perencanaan pembangunan untuk menyerap aspirasi masyarakat semacam itu disebut Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrebang). Namun, karena konsepsi keterwakilan masih kabur, maka mengaburkan pula arti keterwakilan perempuan dalam mekanisme pembangunan.

Secara umum, baik keterwakilan perempuan di parlemen maupun non-parlemen, telah memberikan manfaat pada perempuan. Pengalaman di Rwanda (Powley, 2006) menunjukkan, penampilan sebagai 'ibu' di parlemen, yang dibawa dari penampilan sehari-hari sebagai 'ibu' yang mengurus kegiatan reproduktif rumah tangga, justru mendobrak corak politik maskulin yang selama ini mengabaikan kebijakan untuk memperbaiki kesejahteraan sosial, khususnya untuk kepentingan anak. Wakil perempuan di parlemen Rwanda memaksa parlemen menghasilkan regulasi menyangkut keamanan pangan, lingkungan (ekologi), pemukiman, dan peningkatan kualitas *livelihood* keluarga.

¹⁰ Studi ini dilakukan oleh (Kadam 2012), *A Study on the Grama Panchayat Women's Member Participation in Developmental Initiative*, (International Journal of Advance in Management and Social Science: ResearchGARPH Publication, 2012)

Dampak positif juga dapat kita pelajari dari pengalaman di parlemen Timor-Leste, satu-satunya negara di Asia Tenggara yang mencapai 38,46 persen keterwakilan perempuan dalam Pemilu terakhir. Sebagai negara baru, Timor-Leste menghadapi masalah yang kompleks. Tetapi, di tengah kompleksitas masalah itu, kepentingan perempuan tidak diabaikan.

Keberhasilan utama gerakan perempuan di Timor-Leste adalah membuat Konstitusi negara menjamin kesetaraan gender. Dengan jaminan Konstitusi, partisipasi perempuan dalam politik, termasuk keterwakilan perempuan di Parlemen, menjadi dasar agenda politik negara. Tingginya angka keterwakilan perempuan di Timor-Leste, berdampak, antara lain, pada disahkannya UU Anti-Kekerasan dalam Rumah Tangga/KDRT (*Law No.7/2010*) dalam tempo yang relatif singkat, dan UU Pemilu (*Law No.7/2011*). Langkah lain yang masih dalam proses advokasi ialah mendorong Rancangan Undang-undang tentang Kompensasi Korban Kekerasan Selama Konflik Politik dengan Indonesia (1975-1999), di mana perempuan menjadi korban kekerasan seksual sistematis.

Manfaat keterwakilan perempuan di parlemen juga dirasakan di Indonesia. Setelah sistem kuota perempuan di parlemen diimplementasikan dalam Pemilu 2004, terpilihnya sejumlah perempuan anggota parlemen di Dewan Perwakilan Rakyat Pusat telah membantu memuluskan pengesahan UU Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) pada 14 September 2004. Rancangan Undang-undang KDRT diusulkan oleh gerakan perempuan yang didukung Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan (Munir 2005). Menjelang Pemilu 2009, perempuan legislatif yang berhimpun dalam Kaukus Parlemen Republik Indonesia (KPRI) bersama unsur-unsur di atas berhasil mendorong peraturan yang memperkuat politik afirmasi ke dalam UU Partai Politik dan UU Pemilu¹¹.

Manfaat serupa terjadi di Filipina ketika rancangan undang-undang mengenai kesehatan reproduksi (*Reproductive Health Bill*, RH Bill) pada akhirnya disahkan pada masa pemerintahan Presiden Benigno Aquino III pada bulan Desember 2012. Perjuangan rancangan undang-undang ini membutuhkan waktu 14 tahun. Kerasnya perjuangan perempuan anggota legislatif baik di dalam

11 Sistem kuota 30% keterwakilan perempuan tercantum di dalam teks UU Pemilu Nomor 12 Tahun 2003, kemudian dalam revisi undang-undang tersebut pada 2008 disebutkan dalam daftar kandidat harus ditempatkan seorang kandidat perempuan dalam urutan nomor 1-3, 3-6, dan seterusnya

Partai Politik yang pro-kesehatan reproduksi maupun di parlemen berhasil mendesak kesehatan reproduksi menjadi isu prioritas untuk dibahas di parlemen, meski pun ditentang keras oleh Gereja Katolik dan pendukungnya. Undang-undang Kesehatan Reproduksi ini menjamin perempuan miskin memperoleh alat kontrasepsi modern yang baik, menjamin aborsi aman dan pendidikan seks (dari aspek kesehatan reproduksi) di sekolah.¹²

Dampak positif keterwakilan perempuan di parlemen dalam kaitannya dengan perencanaan pembangunan secara umum sangat jelas. Meskipun demikian, hal itu belum dapat mendorong partisipasi perempuan secara luas, terutama perempuan miskin, untuk terlibat dalam berbagai proses dan mekanisme politik. Tetapi pengalaman dari Timor-Leste, Indonesia dan Filipina, serta negara-negara lain, menunjukkan, bahwa peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen dapat dioptimalkan demi perubahan kebijakan yang berpihak pada kepentingan perempuan dan anak.

1.3 Sistem Pendukung Keterwakilan Perempuan di Luar Parlemen

Keterwakilan perempuan membutuhkan sarana pendukung yang institusional, yakni Partai Politik, Sistem Pemilu dan Kaukus Perempuan sebagai lembaga perjuangan perempuan lintas partai di dalam Parlemen.

Karakter Partai Politik dan Sistem Pemilu di Kamboja, Filipina, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste akan dibahas pada Bab II. Pembahasan ini menitikberatkan pada peranan Kaukus Perempuan di Parlemen dalam upaya peningkatan partisipasi dan keterwakilan di sana.

Dari kelima negara di Asia Tenggara ini, hanya Indonesia dan Timor-Leste yang telah membentuk Kaukus Perempuan di Parlemen. Secara empirik Kaukus Perempuan di Parlemen memiliki peran strategis dalam proses politik pemerintah untuk mengubah agenda program menjadi lebih akomodatif terhadap kepentingan perempuan. Anggota Kaukus Perempuan dapat berperan sebagai corong isu perempuan di Parlemen ataupun melalui media publik,

12 CNN, *Philippines House passes reproductive health bill*, lihat <http://edition.cnn.com/2012/12/17/world/asia/philippines-health-bill/>, diunduh pada 7 November 2013

selain berperan memonitor proses penyusunan regulasi dan pelaksanaannya. Melalui Kaukus Perempuan, komunikasi politik untuk menyerap aspirasi gerakan perempuan mau pun konstituen perempuan dinilai lebih efektif.

Kaukus Perempuan di Indonesia (KPPRI) dibentuk oleh perempuan anggota legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat Pusat tahun 2000, setelah Pemilu 1999 yang menandai reformasi politik di Indonesia. Pada mulanya Kaukus Perempuan dibentuk untuk mewujudkan kesetaraan akses dan kontrol antara anggota parlemen laki-laki dan perempuan. Pada perkembangannya, Kaukus Perempuan juga harus berupaya memberdayakan perempuan legislatif dalam melaksanakan fungsinya. Namun Kaukus Perempuan belum diformalisasi sebagai salah satu alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat. Akibatnya, Kaukus tidak berhak mendapatkan fasilitas dan sarana parlemen, misalnya dalam hal anggaran dan staf pendukung. Untuk membiayai kegiatannya, Kaukus mengumpulkan iuran wajib anggota dan membuat berbagai acara seperti bazaar di DPR.

Saat ini Kaukus Perempuan berupaya memperkuat koordinasi dengan anggota parlemen di daerah. Untuk itu didorong pembentukan Kaukus DPR tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hubungan antara Kaukus Pusat dengan Daerah dilakukan dengan saling berbagi masukan dan informasi tentang perkembangan terbaru daerah setempat. Jaringan Pusat-Daerah dipandang penting dalam upaya sinkronisasi penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN) dan anggaran daerah (APBD), terutama untuk kepentingan perempuan.

Terlepas dari masih banyaknya kelemahannya, Kaukus cukup membantu dalam memuluskan pengesahan UU KDRT, pengesahan dan penyempurnaan UU Pemilu dan UU Partai Politik yang mengakui sistem kuota perempuan. Peran Kaukus juga penting untuk memberikan pemahaman mengenai perspektif gender dan isu perempuan kepada perempuan legislatif.

Kaukus Perempuan di Parlemen Timor-Leste (*Grupo Mulher Parlamentar Timor-Leste, GMPTL*) disahkan pada 2007. Mulanya gagasan itu lahir pada 2002 demi menjembatani anggota legislatif perempuan di Parlemen dengan kelompok perempuan lainnya di luar Parlemen dan pemerintahan. Lalu pada 2004 diusulkan membentuk Komisi *Ad Hoc* untuk kesetaraan gender dan anak, tetapi usulan ini gagal dalam pengambilan suara dalam sidang paripurna Parlemen Timor-Leste.

Proses pengambilan suara tersebut menggunakan cara mengikuti keputusan fraksi (berdasarkan garis keputusan partai politiknya), sehingga perempuan anggota parlemen tidak percaya diri untuk memutuskan sesuatu yang berseberangan dengan keputusan partai. Jika ketua fraksi telah menolak gagasan tersebut, perempuan legislatif tidak memiliki pilihan selain mengikuti keputusan kebijakan Partai Politiknya. Tetapi yang luar biasa, kegagalan itu tidak membuat mereka putus asa, sebaliknya mereka semakin bersemangat memperjuangkan pembentukan Kaukus Perempuan di Parlemen Timor-Leste yang bersifat permanen (bukan *ad hoc* lagi).

Dengan difasilitasi United Nations Development Programme (UNDP) dan setelah berdiskusi intensif dengan anggota Parlemen Swedia dalam jaringan komunitas parlemen berbahasa Portugis, rancangan kaukus itu terbentuk. Dalam resolusi pengesahan tahun 2007 dinyatakan, Parlemen Nasional Timor-Leste menyetujui pembentukan *Timorese Group of Parliamentary Women* dan mengalokasikan anggaran bagi Kaukus, agar dapat beroperasi.

Ketika situasi masih belum kondusif untuk mendukung partisipasi perempuan di luar parlemen (Ikayanti & Thornley 2013), GMPTL sangat mendukung kerja politik perempuan anggota parlemen. Pencapaian positif GMPTL, antara lain, produk undang-undang seperti UU Anti-KDRT, UU Pemilu yang memasukkan ketentuan afirmatif, dan Amendemen UU Kesehatan untuk menekan angka kematian ibu. Namun, jumlah keterwakilan perempuan yang cukup tinggi di Parlemen di parlemen belum berkorelasi dengan pencapaian di pemerintahan atau bidang lainnya.

Persentase keterwakilan perempuan di Parlemen Timor-Leste pada Pemilu 2013 masih lebih tinggi (38,46 persen), dibandingkan Filipina (27,8 persen) pada tahun yang sama; Indonesia pada Pemilu 2009 (18,2 persen), Malaysia pada Pemilu 2013 (10,41 persen) dan Kamboja pada Pemilu 2013 (20,33 persen)¹³. Tingginya angka keterwakilan perempuan di Timor-Leste berkorelasi dengan jaminan dalam UU Partai Politik tentang peningkatan partisipasi perempuan dan sistem kuota, terutama merekrut perempuan dalam organ-organ kepartaian maupun kepengurusan di dalam partai politik.

13 Sumber diperoleh dari *Focus Group Discussion* para peneliti dan akademisi dari Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste, mengenai keterwakilan perempuan di Asia Tenggara, yang diselenggarakan oleh IKAT US Component-1, pada 30-31 Oktober 2013 di Kuala Lumpur.

The background features a series of overlapping, organic, light blue shapes that resemble stylized waves or petals, creating a sense of movement and depth. The colors range from a pale sky blue to a slightly darker, vibrant cyan. The overall aesthetic is clean, modern, and professional.

**SISTEM POLITIK NEGARA
DAN KETERWAKILAN
PEREMPUAN**

[BAB II]

SISTEM POLITIK NEGARA DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN

Penelitian ini menemukan sejumlah faktor institusional yang dapat mempengaruhi peningkatan partisipasi dan keterwakilan politik perempuan. Dalam bab ini akan dibahas faktor mendasar yang menentukan jalurnya perempuan ke ranah politik, yakni; isu institusi politik negara. Lima aspek institusional terkait peningkatan keterwakilan perempuan di Asia Tenggara, yaitu; *Pertama*, sistem perwakilan politik yang dipraktikkan oleh kelima negara tersebut. *Kedua*, sistem pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan politik (majelis rendah dan majelis tinggi). *Ketiga*, jumlah perempuan dalam institusi politik di masing-masing negara. *Keempat*, kebijakan masing-masing negara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan politik. *Kelima*, komitmen partai politik mewujudkan kesetaraan gender pada lima aspek institusional tersebut.

2.1 Sistem Perwakilan Politik dan Kebijakan Kuota Perempuan

Faktor institusional pertama, yakni, sistem perwakilan politik, terdiri dari dua model, yaitu unikameral dan bikameral. Pada prinsipnya, Sistem Unikameral hanya memiliki satu lembaga legislatif yang berwenang membuat undang-undang, sementara Sistem Bikameral memiliki dua lembaga legislatif yang menjalankan kewenangan tersebut. Banyak negara memiliki dua majelis (tinggi dan rendah), namun tidak dapat dikategorikan sebagai sistem bikameral. Sebuah sistem dapat dikatakan sebagai bikameral kalau kedua majelisnya memiliki kewenangan membuat undang-undang, dan anggota dari keduanya dipilih melalui pemilihan umum.

Dalam pembahasan ini kita akan melihat relasi antara sistem perwakilan dengan kebijakan negara untuk kuota perempuan pada lima negara Asia Tenggara. Kemungkinan bagi sistem perwakilan baik unikameral, bikameral

maupun kombinasi keduanya untuk membuka atau menghambat partisipasi perempuan, ditentukan oleh kebijakan mengenai kuota keterwakilan perempuan.

Kamboja berpenduduk 14.952.665 jiwa, dengan populasi 7.717.966 perempuan dan 7.234.699 untuk laki-laki. Konstitusi Kamboja mengadopsi Sistem Perwakilan Politik Bikameral. Majelis Rendah dengan 123 anggota yang dipilih langsung melalui Pemilu, dan Senat dengan 61 anggota, 59 orang diantaranya dipilih secara tidak langsung oleh anggota Badan Perwakilan Lokal dan Majelis Rendah, dua sisanya diangkat oleh Raja. Akan tetapi, kewenangan legislatif dan pemilihan Perdana Menteri berada pada Majelis Rendah.

Pemerintah Kerajaan Kamboja telah berkomitmen untuk meningkatkan kesetaraan gender melalui *The Cambodian Millenium Development Goal* (CMDG). Tujuannya, menghilangkan kesenjangan gender dalam lembaga publik melalui peningkatan proporsi kursi perempuan dalam institusi pemerintahan dan administrasi. Kebijakan 30 persen kuota perempuan sebesar 30 persen di Majelis Rendah dan Majelis Tinggi ditargetkan tercapai tahun 2015, dan 25 persen untuk *Sangkat* (lembaga perwakilan daerah). Target ini tertulis dalam berbagai dokumen resmi pemerintah dan lembaga publik, seperti *Neary Rattanak I-II* dan *National Strategies Plan I-II*. Dua dokumen kebijakan itu sekaligus menyediakan panduan peningkatan kuota perempuan yang rinci, meliputi aktivitas, indikator pemantauan, lembaga pelaksana dan sumberdaya untuk meningkatkan kesetaraan gender. Namun upaya mencapainya tetap tak mudah.

Filipina berpenduduk 103.775.002 jiwa dengan komposisi gender perempuan 51.813.935 dan laki-laki 51.961.067 jiwa. Konstitusi Filipina mengadopsi Sistem Perwakilan Politik Bikameral, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (*The House of Representatives*) dan Senat, keduanya dipilih oleh rakyat dan mempunyai kewenangan legislasi. Senat memiliki 24 kursi dengan masa jabatan enam tahun, sedangkan di DPR terdapat 287 kursi untuk jabatan tiga tahun.

Daerah Pemilihan untuk Senator adalah seluruh wilayah negara, artinya tidak mewakili Daerah Pemilihan (Dapil) tertentu. Partai Politik atau Koalisi dan kandidat independen dapat mengajukan seorang kandidat. Setengah jumlah

Senat dapat dipilih/diperbarui setiap tiga tahun sekali, karena itu setiap pemilih berhak memilih 12 kandidat Senat atau kurang, tetapi tidak boleh lebih. Kandidat Senat terpilih dengan suara terbanyak.

Filipina tidak memiliki kebijakan khusus untuk sistem kuota perempuan, baik untuk DPR maupun Senat. Kebijakan itu tergantung pada partai politik atau perempuan secara individu yang mengajukan diri sebagai kandidat independen. Tetapi Filipina memiliki cukup lengkap instrumen politik untuk mendorong partisipasi perempuan dan meningkatkan keterwakilan. Selain merujuk pada CEDAW, Konstitusi Filipina 1987 (Pasal II, Ayat 14), menyatakan, negara mengakui peran penting perempuan dalam pembangunan nasional, serta komitmen kesetaraan bagi perempuan dan laki-laki dalam hukum dan undang-undang.

Selain itu, ada beberapa hal penting yang tak bisa diabaikan. Filipina menganut Sistem *Party-list* yang diadopsi sebagai mekanisme sistem Pemilu (*Republic Act 7941*). Sebelumnya, keterwakilan perempuan ditentukan oleh presiden. Instrumen berikutnya ialah Piagam *Magna Charta 2009* (*Republic Act 9710*) yang mengakui partisipasi dan keterwakilan perempuan, termasuk kebijakan perlakuan khusus di semua bidang pemerintahan. Instrumen lainnya tercantum dalam Pembangunan dan Pengembangan Nasional (*Republic Act 7192*) serta Kode Hukum Pemerintahan di tingkat lokal 1991 (*Republic Act 7160*) tentang desentralisasi dan demokrasi tingkat lokal, yang memastikan ruang keterwakilan perempuan di lembaga perwakilan maupun pemerintahan provinsi dan kota.

Malaysia berpenduduk 29.179.952 juta jiwa dengan komposisi gender perempuan 14.368.241 dan gender laki-laki 14.811.711 juta jiwa. Konstitusi Merdeka Malaysia mengadopsi sistem bikameral, meskipun hanya Dewan Rakyat (Majelis Rendah) yang dipilih langsung melalui Pemilu dan memiliki kewenangan legislasi penuh. Dewan Negara (Majelis Tinggi) memiliki kewenangan membuat undang-undang dan sebagian besar anggotanya diangkat oleh raja atau diusulkan perdana menteri.

Malaysia tidak mempunyai kebijakan kuota untuk meningkatkan keterwakilan perempuan, dan menyerahkannya pada kebijakan partai untuk menentukan kandidat laki atau perempuan dalam Pemilu. Jaminan partisipasi politik

dan keterwakilan perempuan hanya berdasarkan pada CEDAW dan *Beijing Platform for Action* 1994. Meski jumlah perempuan di pemerintahan dan sektor publik meningkat, dan muncul dorongan untuk mengadopsi kebijakan kuota 30 persen di Parlemen nasional maupun tingkat negara bagian, namun belum dituangkan menjadi kebijakan publik berupa undang-undang. Bahkan partai politik pun tidak mempunyai kebijakan internal untuk meningkatkan keterwakilan perempuan.

Indonesia berpenduduk 248.645.008 juta jiwa, terbesar dibanding empat negara Asia Tenggara lainnya, dengan komposisi 124.645.008 perempuan dan 124.300.531 laki-laki. Konstitusi negara ini telah mengalami empat kali Amandemen (1999, 2000, 2001, 2002) dan mengadopsi Sistem Perwakilan Politik “hampir Bikameral”, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili penduduk dan Dewan Perwakilan Daerah yang mewakili wilayah.

Disebut “hampir Bikameral” karena DPR bersama Presiden memiliki kewenangan legislasi penuh, sedangkan DPD memiliki kewenangan legislasi, tetapi tidak bisa mengambil keputusan. Baik DPR maupun DPD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Untuk memilih anggota DPD, Indonesia menerapkan prinsip kesetaraan daerah berbasis provinsi. Setiap Provinsi mendapat alokasi empat kursi, tanpa melihat jumlah populasi.

Kebijakan kuota perempuan dan kesetaraan gender di Indonesia telah diterjemahkan ke dalam UU Pemilu Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Partai Politik Nomor 23 Tahun 2003¹⁴, dan mulai dilaksanakan sejak Pemilu 2004. Secara imperatif, kebijakan kuota ditekankan sebagai persyaratan kepada partai politik. *Pertama*, setiap partai politik wajib menempatkan sekurang-kurang 30 persen perempuan dalam kepengurusan partai di tingkat pusat sebagai persyaratan memperoleh badan hukum maupun sebagai peserta Pemilu. *Kedua*, terkait kebijakan pencalonan, partai politik wajib mengajukan sekurang-kurang 30 persen perempuan menjadi kandidat di setiap daerah pemilihan. *Ketiga*, menyangkut kebijakan kuota dalam nomor urut calon, partai politik wajib menempatkan sekurang-kurangnya satu perempuan dalam setiap tiga calon atau nomor urut. Kebijakan ini menjadi pegangan Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai lembaga negara pelaksana Pemilu.

14 UU Partai Politik ini telah mengalami revisi pada 2008

Partai politik yang tidak melaksanakan kebijakan tersebut, khususnya kebijakan kuota 30 persen untuk pencalonan di sebuah Dapil, dikenai sanksi, berupa larangan menjadi peserta Pemilu di Dapil tersebut.

Timor-Leste adalah negara baru, berpenduduk sekitar 1.143.667 juta jiwa dengan populasi 586.502 perempuan, lebih besar dari populasi 475.165 laki-laki. Konstitusi Timor-Leste mengadopsi Sistem Perwakilan Unikameral, disebut *Parlamenta Nacional* (Parlemen Nasional), beranggotakan 65 orang yang dipilih melalui Pemilu untuk masa jabatan lima tahun.

Kebijakan meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di Timor-Leste telah diterjemahkan ke dalam Konstitusi yang sensitif gender. Setidaknya ada 25 wakil perempuan atau sekitar 27 persen tahun 2001 ikut menyusun Konstitusi negara. Sebagai hasilnya, terdapat tiga klausul yang menjamin peran politik perempuan. *Pertama*, Ayat 16 yang menjamin perlakuan setara dan non-diskriminasi bagi semua warganegara di depan hukum. *Kedua*, Ayat 17, menyangkut aspek kesetaraan gender bagi laki-laki dan perempuan. *Ketiga*, Ayat 63, yang menyatakan, kesetaraan partisipasi perempuan dan laki-laki dalam politik merupakan hal fundamental bagi demokrasi.

Meskipun partisipasi perempuan dalam politik dijamin oleh Konstitusi, kebijakan kuota 30 persen belum diterjemahkan ke dalam UU Pemilu yang disusun tahun 2001. Persoalan itu diatasi melalui kebijakan internal partai untuk mengungkap pencalonan 30 persen perempuan dan penempatan nomor urut perempuan kandidat. Partai politik diberi insentif, misalnya, alokasi waktu kampanye yang lebih lama dan pelatihan-pelatihan bagi perempuan kandidat. Upaya ini membuat Timor-Leste mencapai tingkat keterwakilan perempuan tertinggi dibanding empat negara lainnya.

2.2 Sistem Pemilu dan Keterwakilan Perempuan

Berbagai kajian tentang Pemilu menyatakan adanya kaitan erat antara sistem pemilu suatu negara dengan peluang perempuan untuk masuk Parlemen. Negara yang menggunakan Sistem Proporsional, secara konsisten menunjukkan peningkatan signifikan persentase perempuan di parlemen dibandingkan negara yang menerapkan Sistem Pemilu Mayoritarian (Rule & Zimmerman, 1994).

Dari lima negara yang menjadi fokus penelitian ini, tiga di antaranya, yakni, Kamboja, Indonesia dan Timor-Leste, menerapkan sistem proporsional dengan variasi dalam penerapannya. Dua negara lainnya, yakni, Malaysia, menggunakan sistem pemilu mayoritas dengan formula pemilihan *first past and post*, sedangkan Filipina menerapkan Sistem Paralel, meskipun sebagian ahli menyatakannya sebagai Sistem Kombinasi Proporsional dan Mayoritarian (Shugart 2001).

Pada tiga negara yang menganut sistem proporsional, yaitu Kamboja, Indonesia dan Timor-Leste, peluang perempuan terpilih dalam Pemilu lebih besar dibandingkan dengan peluang pada sistem mayoritarian di Filipina dan Malaysia. Hal ini terutama disebabkan oleh jumlah kursi setiap setiap Daerah Pemilu (Dapil) yang cukup besar di ketiga negara, yaitu rata-rata enam kursi di Kamboja, tujuh kursi di Indonesia dan 65 kursi di Timor-Leste. Semakin besar jumlah kursi yang diperebutkan di setiap Dapil, makin besar peluang partai politik mendapatkan kursi.

Timor-Leste dengan 65 kursi perwakilan yang diperebutkan dalam satu Dapil memberi peluang lebih besar kepada partai politik untuk mendapatkan kursi karena hanya memerlukan sekurang-kurangnya 1.14 persen suara sah. Bandingkan dengan Indonesia dengan 560 kursi yang terbagi dalam 77 Dapil dengan alokasi tiga sampai 10 kursi atau rata-rata 7 kursi per-Dapil. Kamboja menerapkan pembagian distrik pemilihan berbasis Provinsi, dengan rata-rata enam kursi diperebutkan di setiap Dapil, sehingga sekurang-kurangnya diperlukan 10,71 persen suara sah untuk satu kursi.



Peluang terpilihnya perempuan, selain dipengaruhi oleh besaran kursi yang diperebutkan di setiap Dapil, juga dipengaruhi kemampuan partai politik untuk mendapatkan kursi di Dapil (*Party Magnitude*). Semakin besar *Party Magnitude* dari satu partai politik, berarti makin banyak kursi yang dimenangkan, dan peluang terpilihnya perempuan mendapatkan kursi semakin terbuka. Pada negara-negara yang menerapkan sistem proporsional, setiap partai akan memaksimalkan peluang berkompetisi, termasuk mengajukan perempuan kandidat.

Selain besaran Dapil, pola pencalonan juga membuka peluang peningkatan keterwakilan perempuan bila disertai komitmen pimpinan partai politik untuk mewujudkan kesetaraan gender. Apabila pola pencalonan dilakukan berdasarkan nomor urut calon (*party-list*) dan pimpinan partai politik secara internal menerapkan kuota untuk perempuan calon legislatif dalam persentase tertentu, maka peluang perempuan untuk dipilih menjadi lebih besar. Hal inilah yang terjadi di Timor-Leste dan Kamboja. Sebanyak 20.3 persen perempuan terpilih di Majelis Rendah di Kamboja menunjukkan, pimpinan di sejumlah partai politik di Kamboja tak hanya mencalonkan perempuan dalam jumlah yang memadai, tetapi juga menempatkan perempuan dalam nomor urut kecil dalam Daftar Calon.

Besaran Dapil di Timor-Leste lebih tinggi dibanding Kamboja, sehingga perolehan angka keterwakilan perempuan di Timor-Leste jauh melampaui Kamboja. Perbedaan itu, selain karena faktor besaran Dapil, juga karena Timor-Leste menggunakan formula proporsional dengan metode *divisor D'Hondt*¹⁵ yang cenderung menguntungkan partai politik besar, sehingga kursi di suatu Dapil cenderung terkonsentrasi pada beberapa partai besar. Hasil Pemilu 2012 di Timor-Leste menunjukkan, *National Congress for Timorese Reconstruction* (CNRT) memperoleh sebanyak 30 kursi, FRETILIN 25 kursi, *Democratic Party* sebanyak 8 kursi dan *Frenti-Mudanca*, 2 kursi, sedangkan 11 partai lainnya gagal memperoleh kursi. Kalau perempuan dicalonkan oleh partai besarpeluang untuk terpilih cukup besar, dan hal ini merupakan jalan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen.

15 Metode ini diciptakan oleh seorang matematikawan Belgia bernama Victor d'Hondt pada 1878. Metode ini menghitung rata-rata tertinggi untuk mengalokasikan kursi dalam daftar list-partai di dalam sistem proporsional

Kamboja menggunakan formula proporsional dengan metode *Hare*¹⁶, di mana sisa kursi dibagikan partai berdasarkan urutan sisa suara terbanyak. Formula kuota ini cenderung menguntungkan partai kecil sehingga kursi di setiap Dapil cenderung terbagi kepada banyak Partai. Perolehan kursi partai politik di Majelis Rendah cenderung tersebar kepada banyak partai. Berdasarkan Pemilu 2008, terdapat lima partai politik yang mempunyai kursi di Majelis Rendah, yaitu CHEA SIM (*Cambodian People's Party*, CPP) sebanyak 90 kursi, *Cambodian National Rescue Party* (*The Sam Rainsy Party*, SRP), 26 kursi, SAO RANY (*Norodom Ranaridh Party*, NRP) sebanyak dua kursi, *Human Rights Party* (HRP) sebanyak tiga kursi, dan *the National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia* (FUNCINPEC), sebanyak dua kursi.

Kalau semua partai politik menempatkan perempuan dalam daftar calon nomor urut kecil, kemungkinan besar akan terjadi peningkatan keterwakilan perempuan. Lain halnya kalau perempuan yang menempati nomor urut kecil hanya diajukan oleh sejumlah partai saja. Inilah yang terjadi pada pemilu terakhir di Kamboja.

Dengan sistem proporsional, Indonesia memiliki tingkat keterwakilan terendah dari segi persentase dibanding Kamboja dan Timor-Leste, tetapi terbesar secara nominal. Mengapa? Indonesia menerapkan beberapa unsur Sistem Pemilu Proporsional, seperti Dapil-berwakil-banyak, partai politik sebagai peserta Pemilu, pola pencalonan berdasarkan nomor urut dan formula Pemilu Proporsional. Masalahnya, Indonesia juga menerapkan Sistem Pemilu Mayoritarian, dengan memberi suara kepada nama seorang calon, dan penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak.

Jelasnya, sistem pemilu proporsional diterapkan secara tidak konsisten di Indonesia. Hal itu terlihat pada dua aspek. Pertama, pencalonan diajukan partai politik berdasarkan nomor urut tetapi pemilih diminta memberikan suara untuk nama calon. Kedua, suara diberikan kepada nama calon, tetapi penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut kandidat.

Ketidakkonsistenan yang kedua itu kemudian dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi tanggal 23 Desember 2008, yang memaksa KPU

16 Metode ini diciptakan oleh Thomas Hare dengan menetapkan kuota kelebihan suara untuk diberikan kepada kandidat lainnya yang disesuaikan dengan sistem daftar-partai (kandidat dalam satu partai)

menerapkan cara penetapan kandidat terpilih berdasarkan suara terbanyak. Tetapi Putusan MK ini malah menciptakan ketidak-konsistenan baru, karena pencalonan didasarkan pada nomor urut tetapi penetapan calon terpilih dilakukan berdasarkan urutan suara terbanyak. Dengan demikian Putusan MK telah membatalkan pola pencalonan berdasarkan nomor urut.

Peningkatan keterwakilan perempuan pada Pemilu 2009 disebabkan tiga faktor. *Pertama*, menggunakan Dapil-berwakil-banyak yang rata-rata berjumlah tujuh kursi; *Kedua*, menerapkan pola pencalonan berdasarkan nomor urut; *Ketiga*, mengadopsi formula proporsional dengan metode kuota. Meski sudah dibatalkan oleh Putusan MK, pola pencalonan berdasarkan nomor urut ternyata masih berguna, karena kecenderungan perilaku memilih nomor urut kecil. Dengan demikian, bisa dikatakan, bahwa upaya peningkatan keterwakilan perempuan di Parlemen yang dipenggal oleh Putusan MK justru diamankan oleh pola perilaku pemilih rakyat Indonesia.

Di Malaysia dan Filipina yang menerapkan Sistem Mayoritarian, secara teoritis berpeluang rendah terhadap peningkatan keterwakilan perempuan. Dengan Dapil-berwakil-tunggal dan formula mayoritas untuk penentuan perolehan kursi, partai politik dituntut mengajukan calon paling kuat untuk berhadapan dengan kandidat partai lain, terutama jika kandidat kompetitor adalah petahana. Hal itu terjadi di Malaysia dan Filipina, tetapi kecenderungannya lebih kuat di Malaysia. Peluang perempuan dicalonkan di Malaysia sepenuhnya tergantung pada kebijakan internal partai politik. Kalau pimpinan partai kurang peduli, maka peluang perempuan menjadi kandidat sangat kecil. Kenyataan ini menyebabkan angka keterwakilan perempuan di parlemen Malaysia hanya mencapai 10.86 persen, tanpa perubahan signifikan antara Pemilu 2008 dan Pemilu 2013.

Sebaliknya, peluang kandidat perempuan terpilih di Filipina lebih besar ketimbang di Malaysia. Hal ini terjadi karena Filipina tak hanya menerapkan Sistem Pemilu Mayoritarian, tetapi dikombinasikan dengan 20 persen anggota parlemen dari total kursi nasional (58 kursi) yang dipilih melalui Sistem Pemilu Proporsional dengan Dapil-tunggal-berwakil-banyak dan pola pencalonan berdasarkan nomor urut (*party-list*). Dengan sistem ini Filipina menghasilkan 41 orang perempuan terpilih dari 229 anggota parlemen berdasarkan sistem mayoritarian, dan sebanyak 24 orang perempuan dari 58 anggota parlemen yang dipilih melalui sistem proporsional pada pemilu legislatif tahun 2010.

Jumlah perempuan calon anggota parlemen pada Sistem Mayoritarian di Filipina lebih banyak terpilih dibandingkan di Malaysia. Perbedaan ini menunjukkan pimpinan partai di Filipina memiliki komitmen yang memadai terhadap kesetaraan gender, selain karena pengaruh politik dinasti dari sejumlah keluarga kaya di Filipina. Pada catatan lain, angka keterwakilan perempuan melalui sistem mayoritarian ini lebih membuka peluang bagi perempuan kandidat ketimbang sistem proporsional¹⁷. Berdasarkan data hasil Pemilu 2013, sebanyak 80 perempuan terpilih menjadi anggota parlemen melalui Sistem Mayoritarian dan Proporsional tersebut. Kini tingkat keterwakilan perempuan di parlemen Filipina mencapai 27.8 persen, hampir mendekati kuota 30 persen.

Pembahasan di atas membawa kita kepada pemahaman mengenai pengaruh sistem pemilu terhadap tingkat keterwakilan perempuan. Namun perlu diperhatikan, pengaruh yang muncul pun sangat ditentukan oleh derajat kepemimpinan partai politik dalam mewujudkan kesetaraan gender. Hal ini dapat dimengerti, karena walaupun sistem pemilu yang mendukung keterwakilan perempuan dilaksanakan dengan baik, pencalonan perempuan tidak akan berjalan efektif apabila partai politik tidak memiliki komitmen pada kesetaraan gender. Peran partai politik sebagai gerbang penyaring akses perempuan menuju politik menjadi salah satu kunci yang menentukan keberhasilan perempuan dalam Pemilu.

2.3 Partai Politik dan Sistem Rekrutmen Kandidat Perempuan

Partai politik merupakan sarana efektif untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Partai berperan strategis untuk menominasikan perempuan kandidat di tingkat nasional maupun lokal, yang nantinya akan mengisi Parlemen mau pun lembaga-lembaga pemerintah. Maka turun-naiknya keterwakilan perempuan di Parlemen sangat tergantung pada kebijakan partai politik terhadap sistem kuota dan sistem rekrutmen perempuan kandidat. Menurut pakar teori politik feminis, Pippa Norris (1995), pada fase rekrutmen terdapat begitu banyak hambatan yang menghalangi akses perempuan menuju politik.

17 Tetapi yang membedakan Filipina dengan empat negara lainnya ialah bahwa sebesar 35% perempuan telah menduduki staf pemerintahan dan manager, di mana jumlah ini termasuk yang tertinggi di dunia.

Secara umum, proses rekrutmen memiliki tingkat kesulitan tersendiri bagi laki-laki kandidat karena kecenderungan monopoli elit partai yang telah lebih dulu berkiprah di ranah politik. Jika hal itu ditambahkan dengan faktor gender, maka proses yang dihadapi perempuan untuk masuk ke ranah politik menghadapi kesulitan yang berlapis.

Dalam pembahasan ini, kita hanya memiliki data dari Filipina, Indonesia dan Timor-Leste sebagai studi kasus. Keadaan di Kamboja dan Malaysia masih memerlukan penelitian lanjutan, sehingga belum dapat dideskripsikan dalam tulisan ini.

Filipina menerapkan sistem banyak partai, yang membuka akses bagi calon independen yang diajukan berbagai unsur dalam masyarakat (20 persen kursi DPR diberikan kepada unsur masyarakat). Meskipun sistem kuota belum diterjemahkan ke dalam undang-undang, Filipina memiliki keunikan dengan memperkenalkan “kuota yang dikehendaki” (*voluntary quota*) kepada partai-partai politik.

Terdapat dua partai politik yang menerapkan sistem kuota, yakni *Partai Perempuan Gabriella* dan *Partai Sosialis-Demokratik Filipina (Partai Akbayan)*. *Gabriella* menerapkan sistem daftar-partai yang mewakili 250 organisasi perempuan dan pada Pemilu 2004 memperoleh suara sebesar 3,7 persen. *Partai Akbayan*, sejak melawan mantan presiden Marcos pada awal 1980an dan berjuang untuk gerakan demokrasi, telah membuka ruang bagi partisipasi politik perempuan.

Akbayan merupakan satu-satunya partai politik di Filipina yang mengadopsi kuota 30 persen perempuan ke dalam anggaran dasarnya. Itu artinya, *Akbayan* menerapkan kuota 30 persen untuk pengurus/pimpinan partai dari tingkat pusat sampai unit terbawah, dan kandidat untuk mengikuti Pemilu. *Akbayan* pula yang melembagakan sebuah sistem rekrutmen tiga tahun sekali untuk mempersiapkan perempuan bertarung dalam Pemilu. Sebelum kongres, komite sentral partai membentuk semacam komite untuk merekrut kandidat yang baik, yang 30 persennya adalah perempuan, atau satu dari tiga kandidat. Selain itu *Akbayan* juga merekrut perempuan dari organisasi sayap partai, yakni *Perempuan Akbayan*.

Partai lain, yakni, *Partai Liberal*, belum memiliki mekanisme rekrutmen perempuan. Baru pada tahun 2011, Partai Liberal membuka pintu kepada sektor-sektor, termasuk perempuan, dan membentuk sayap perempuan di dalam partai untuk merekrut perempuan kandidat.

Namun Filipina bukan tidak menghadapi masalah. Sistem rekrutmen perempuan seringkali dihambat atau dikalahkan oleh dominasi dinasti politik yang bersifat maskulin. Mereka berupaya melestarikan dinasti politiknya dan perempuan di dalam keluarga dinasti tersebut turut dimobilisasi.

Indonesia juga menganut sistem banyak partai, dengan sembilan partai politik yang memiliki jumlah kursi hampir seimbang di DPR. Akan tetapi, berbeda dengan Filipina, partai politik di Indonesia menerapkan sistem kuota untuk rekrutmen perempuan kandidat karena tuntutan untuk menerjemahkan UU Pemilu. Sekali pun beberapa parpol memiliki sayap perempuan, sistem kuota untuk perempuan tidak dilembagakan.

UU Pemilu memang telah mencantumkan sistem kuota 30 persen perempuan, namun pada Pemilu 2004 hanya tiga partai politik yang mengimplementasikannya, yaitu *Partai Amanat Nasional* (PAN), *Partai Kebangkitan Bangsa* (PKB) dan *Partai Keadilan Sejahtera* (PKS). Pada Pemilu 2009, PKB, *Partai Demokrat* (PD) dan *Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan* (PDIP), memiliki perempuan legislatif terbanyak di DPR.



Persoalan di Indonesia adalah sistem kuota untuk perempuan hanya diterapkan pada saat pemilu, namun tidak menjadi aturan untuk organisasi partai, termasuk ketentuan kuota perempuan sebagai pengurus/pimpinan partai. Lagipula, kompetisi internal partai untuk memperoleh peringkat teratas dalam daftar-partai banyak dikuasai laki-laki elit senior. Senioritas elit laki-laki merupakan batu sandungan yang menghambat langkah perempuan memasuki ranah politik keterwakilan.

Timor-Leste menerapkan sistem banyak partai dan sebagian mempunyai kaitan kesejarahan dengan gerakan pembebasan nasional. CNRT dan *Partai Demokratik* mempunyai mekanisme rekrutmen yang disebut *National Political Council* (CPN) sebagai pengambil keputusan terhadap kandidat untuk mengikuti pemilu. Proses nominasi kandidat di CNRT merupakan kombinasi pendekatan dari 'atas' dan dari 'bawah', sehingga terdapat dua daftar nama. Daftar pertama diusulkan oleh partai dari tingkatan nasional, daftar kedua diusulkan cabang partai dari tingkat distrik atau sub-distrik. Kedua usulan itu diseleksi oleh CPN dan *National Executive Council* (CDN), yang kemudian mengumumkan hasil seleksi sebelum diputuskan oleh pimpinan partai. Kandidat dapat berasal dari bukan anggota CNRT.

Partai Demokratik mempunyai mekanisme serupa dengan CNRT, tetapi nominasi kandidat harus berasal dari orang dalam (anggota partai), termasuk dari organisasi perempuan dan pemuda sayap partai. Sebaliknya, CNRT membuka diri bagi kandidat non-partai yang berasal dari kampus dan profesional, termasuk merekrut perempuan, meskipun CNRT mengutamakan kandidat yang berasal dari sayap perempuan partai.

2.4 Hambatan Institusional untuk Keterwakilan Perempuan

Berdasarkan penelitian di lima negara tersebut, kita memperoleh deksripsi bahwa masing-masing negara pada dasarnya memiliki kehendak politik (*political will*) yang positif bagi kemungkinan peningkatan keterwakilan perempuan di Parlemen. Masalahnya, kehendak politik tersebut memiliki derajat yang berbeda-beda penerjemahannya sebagai kebijakan, karena faktor negara (penyelenggara negara) dan faktor partai politik. Faktor lain

yang signifikan adalah faktor gerakan perempuan dan gerakan sosial (*social movement*), yang akan dibahas pada Bab IV.

Dari peninjauan faktor negara, kehendak politik terlihat pada pernyataan politik (contohnya termaktub dalam Konstitusi, *Republic Act*), hukum (contohnya termaktub dalam Konstitusi dan diterjemahkan ke dalam undang-undang) dan program nasional (contohnya pada program *Cambodia Millenium Development Goals*) mengenai kesetaraan atau keadilan gender, dan secara khusus mengenai sistem kuota 30 persen keterwakilan perempuan.

Hanya Indonesia yang menyatakan sistem kuota 30 persen sebagai teks yang tersurat di dalam UU Pemilu. Uniknya, perolehan angka keterwakilan perempuan di DPR Pusat lebih rendah dibandingkan Filipina dan apalagi Timor-Leste yang tidak mempunyai pernyataan tentang sistem kuota dalam UU Pemilu atau undang-undang politik lainnya. Ini menimbulkan pertanyaan: mengapa?

Jawabannya tidak hitam putih dan ditimpakan pada sistem politik yang dikehendaki negara, lantas dikategorikan secara oposisi, seperti sistem mayoritarian versus proporsional, sistem perwakilan bikameral versus unikameral, metode *Hare* versus metode *d'Hondt*, payung undang-undang untuk sistem kuota versus kebijakan umum (kebijakan politik) untuk kesetaraan gender, sistem banyak-partai versus satu-partai, Kaukus Perempuan versus non-Kaukus Perempuan dalam Parlemen, partai politik perempuan versus non-partai politik perempuan.

Deskripsi dari temuan penelitian ini menunjukkan, unsur terpenting yaitu faktor partai politik adalah kunci yang bisa menghambat peningkatan keterwakilan perempuan. Mengapa? Karena Partai Politik adalah pemain utama yang menjalankan roda demokrasi melalui Sistem Perwakilan dan Sistem Pemilu. Partai politik mengafirmasi kebijakan negara untuk peningkatan keterwakilan perempuan dalam Parlemen dan menjadi sarana utama dalam menjalankan sistem kuota melalui proses rekrutmen perempuan kandidat dalam tubuh Partai.

Lalu kebijakan partai politik seperti apa yang memungkinkan peningkatan keterwakilan perempuan di Parlemen? Soalnya tidak terletak pada sistem banyak atau sedikitnya partai, melainkan pada mekanisme reguler perekrutan

kandidat ke dalam Partai yang memenuhi kuota 30 persen perempuan. Filipina dan Timor-Leste merupakan contoh adanya korelasi antara mekanisme rekrutmen dengan perolehan angka keterwakilan perempuan. Fakta ini dapat menunjukkan kelemahan sistem kuota 30 persen keterwakilan perempuan yang secara formal dinyatakan dalam UU Pemilu di Indonesia, tetapi sistem kuota itu tidak dijadikan aturan ke dalam partai politik.



Sayang sekali penelitian ini belum mempunyai data apakah sistem kuota 30 persen keterwakilan perempuan telah menjadi aturan yang diterjemahkan di dalam partai politik di Malaysia dan Kamboja. Dalam Bab III dan IV diperoleh sedikit deskripsi bahwa partai politik di Malaysia memang belum memiliki kebijakan (apalagi aturan) untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di Parlemen, dan hal itu berkorelasi dengan perolehan angka keterwakilan perempuan terendah di antara ke empat negara lainnya. Perolehan angka keterwakilan perempuan di Kamboja pada Pemilu 2008 (21,95 persen), lebih tinggi dari perolehan Indonesia pada Pemilu 2009 (18,2 persen), memperlihatkan lemahnya sistem kuota dalam UU Pemilu.

Selain itu, partai politik merupakan institusi utama yang menjadi ancaman atau hambatan perempuan anggota legislatif untuk memproduksi undang-undang atas dasar kepentingan perempuan. Di Parlemen, partai politik direpresentasikan sebagai fraksi. Pengalaman di Timor-Leste menunjukkan,

keputusan fraksi lebih menentukan ketimbang kepentingan perempuan yang disuarakan perempuan anggota legislatif. Sebaliknya, dalam pengalaman di Filipina, suatu undang-undang untuk kepentingan perempuan (UU Kesehatan Reproduksi) berhasil disahkan karena adanya keputusan partai politik melalui fraksinya untuk menggolkan undang-undang tersebut. Dengan demikian, partai politik yang mempunyai kebijakan politik memproduksi undang-undang untuk kepentingan perempuan tampaknya lebih signifikan ketimbang membentuk Kaukus Perempuan Parlemen yang tidak didukung partainya.

Pembahasan tentang Kebijakan Negara dan Partai Politik terhadap keterwakilan perempuan ini tampaknya menjawab pertanyaan awal Bab I: mengapa keterwakilan perempuan yang sudah diperjuangkan sejak negara demokrasi hadir pada abad-8 di Eropa, Amerika, dan meluas sampai ke Asia Tenggara, ternyata masih relevan diperjuangkan sampai saat ini (abad Milenium).

The background features a light blue gradient with several overlapping, semi-transparent, organic shapes in various shades of blue, creating a layered, wave-like effect. The shapes are centered and fill most of the frame.

**SISTEM PATRIARKI
DAN HAMBATAN PEREMPUAN
BERPARTISIPASI POLITIK**

[BAB III]

SISTEM PATRIARKI DAN HAMBATAN PEREMPUAN BERPARTISIPASI POLITIK

3.1 Apakah Patriarki?

Patriarki lebih mudah dipelajari secara teori, ketimbang dikenali dalam kenyataan hidup sehari-hari. Bahkan di kalangan perempuan politisi diperkirakan tidak seluruhnya mengenal istilah patriarki, kecuali yang pernah terlibat di dalam Kaukus Perempuan Parlemen atau pernah mengikuti pelatihan sensitivitas gender. Merujuk pada Kamla Bhasin (1993:3), patriarki adalah aturan yang dikendalikan oleh “bapak” atau disebut patriakh. Istilah patriakh awalnya digunakan untuk mendeskripsikan karakter-karakter dominan laki-laki (*male-dominated*) di dalam rumah tangga, di mana perempuan, anak, budak, dan pekerja rumah tangga berada di bawah aturan laki-laki. Saat ini istilah patriarki dipergunakan secara umum untuk menggambarkan dominasi laki-laki dan relasi kuasa antara laki-laki terhadap perempuan.

Akan tetapi, tidak lah sederhana untuk menjelaskan patriarki sebagai fakta sosial, politik, ekonomi, budaya. Tidak setiap bapak, gender laki-laki, memiliki karakter patriakh dan bermaksud mensub-ordinasi gender perempuan. Namun demikian, patriarki dapat dikenali melalui manifestasi kerjanya, yaitu diskriminasi yang mengakibatkan berbagai bentuk kesenjangan, seperti pendidikan, harta warisan, kesempatan kerja dan jenjang karier strategis, upah dan tunjangan, dan sebagainya.

Manifestasi lainnya terlihat sangat nyata pada beragam kekerasan seksual dan fisik terhadap perempuan, termasuk pornografi, seksisme di dalam bahasa dan visual seni, dan lain-lain. Manifestasi bersifat politis berupa kontrol laki-laki terhadap tubuh dan seksualitas perempuan, kontrol terhadap aspirasi politik perempuan dan pilihan-pilihan bebas perempuan terhadap kehidupannya. Merujuk pada berbagai manifestasi patriarki, maka patriarki mengalami perluasan sistematis, yang tidak sekedar “bapak” dalam arti harfiah, melainkan telah bermetamorfosa menjadi sebuah sistem.

Feminis akademisi, Sylvia Walby (1990:92), menegaskan, patriarki telah menjadi sistem dalam proses sejarah yang panjang dengan variasi lokal ataupun regional. Ia merumuskan patriarki sebagai suatu “sistem dan praktik yang membentuk struktur sosial dimana laki-laki mendominasi, menindas dan mengeksploitasi perempuan”. Konsep bahwa patriarki adalah sistem, sangat penting digaris-bawahi agar tidak terjebak pada determinisme biologis, meski pun tak dapat dinyatakan secara gegabah bahwa terbentuknya struktur sosial yang patriarkis merupakan keniscayaan sejarah.

Sebagai ciptaan masyarakat, sistem patriarki kemudian berbeda-beda wujudnya menurut periode sejarah, sistem sosial kemasyarakatan, kelas dan ras, tetapi memiliki prinsip kerja yang universal. Prinsip yang sama yang digaris-bawahi Bhasin adalah tentang kontrol laki-laki terhadap perempuan dalam semua aspek, ekonomi-politik dan sosial-budaya, melalui institusi agama, rumah tangga/keluarga, sistem hukum, sistem dan lembaga politik, media dan sistem pendidikan/pengetahuan.

Penjelasan Sylvia Walby (1989: 173) lebih terperinci. Ia membedakan dua bentuk patriarki yang mencakup ranah privat dan ranah publik. Pembedaan ini dalam konteks: *Pertama*, kaitannya dengan hubungan-hubungan di dalam struktur privat dan publik, dan *Kedua*, bentuk-bentuk institusi, yakni institusi negara, institusi budaya, institusi keluarga, di dalam masing-masing hubungan struktur privat-publik tersebut. Walby menciptakan pembedaan tersebut berdasarkan analisisnya terhadap strategi patriarki yang bersifat mengucilkan perempuan di ranah privat dan segregatif di ranah publik. Di ranah privat, patriarki berbasis pada rumah tangga, di mana patriarkh melakukan kontrol langsung terhadap perempuan baik dalam proses reproduksi (biologis dan sosial) maupun lingkungan domestik rumah tangga. Di ranah publik, patriarki berbasis pada struktur tanpa meninggalkan kontrol patriarkh di dalam rumah tangga.

Rupanya, berbagai institusi di luar rumah tangga merupakan perpanjangan tangan struktur patriarki di dalam rumah tangga. Patriarki di ranah privat adalah laki-laki yang bertindak sebagai ayah atau suami yang dengan cara mensubordinasi perempuan memperoleh manfaat ekonomi-politik dan sosial-budaya. Seperti dikatakan Walby, tidak berarti rumah tangga adalah struktur patriarki tunggal, tanpa didukung struktur patriarki lainnya yang mengucilkan

perempuan dari ranah publik. Pengucilan perempuan di lingkungan lain tidak akan langgeng tanpa kerja struktur patriarki di dalam rumah tangga. Patriarki publik mendorong perempuan ke luar dari ranah privat dan membuka akses untuk memasuki ranah publik. Tetapi acapkali perampasan atau pengambilalihan sumberdaya perempuan di ranah publik dilakukan secara kolektif oleh para patriarkh. Di ranah publik subordinasi perempuan berada dalam keluasan tempat dan tingkatan, baik dalam bentuk formal maupun informal.

Dalam masyarakat modern, masuknya perempuan ke ranah publik ternyata tetap dalam belenggu struktur yang mensubordinasinya. Dalam hal kerja, selain adanya segregasi jenis kerja, upah perempuan berbeda dengan laki-laki, demikian pula kesempatan memperoleh kenaikan jenjang karier. Bahkan, status perkawinan perempuan seringkali menjadi titik persoalan baik dari aspek normatif ketenagakerjaan maupun dalam makna moralitas. Perempuan yang berstatus menikah secara normatif perburuhan dianggap lajang, sehingga tidak mendapat tunjangan pengasuhan anak, pendidikan, maupun kesehatan anak. Banyak pula perusahaan yang memperkecil akses perempuan menikah atau perempuan hamil untuk mengisi lowongan kerja. Tetapi perempuan dengan status lajang mendapat kontrol moralitas, terutama berkaitan dengan seksualitasnya. Masih banyak dijumpai, perempuan pekerja yang pulang malam dicurigai menjajakan seksualitasnya. Pada saat yang sama kekerasan terhadap seksualitas perempuan di ranah privat maupun publik kian meningkat.

Saat ini kaum perempuan telah memasuki ranah publik, tetapi dalam terminologi tidak adil. Mereka telah berpartisipasi di tempat kerja, negara dan institusi budaya, tetapi tersubordinasi di dalamnya. Persisnya mereka tersubordinasi dalam pembagian kerja secara domestik, praktik seksual dan menjadi sasaran kekerasan laki-laki. Bentuk-bentuk patriarki di ranah privat dan publik merupakan garis terhubung yang kontinum, dan bukan dikhotomis, di mana relasi antara keduanya saling bertimbal balik.

Untuk menguraikan sistem patriarki di Asia Tenggara, penelitian ini menggunakan deskripsi historis kebijakan politik formal dalam menata masyarakat dan negara. Pilihan deskripsi historis dipandang memiliki obyektivitas untuk menggambarkan bahwa patriarki dapat dikenali melalui kebijakan tata-masyarakat dan tata-negara yang memiliki akar jauh di

masa lalu. Tetapi konteks masa lalu yang kita pilih adalah yang mempunyai relevansi dengan tata-masyarakat dan tata-negara modern saat ini. Konteks masa lalu yang memperkenalkan representasi politik perempuan, khususnya di Asia Tenggara --yang menjadi kawasan studi ini—bertepatan dengan akhir kolonialisme atau bangkitnya gerakan-gerakan modern melawan kolonialisme bangkit.

3.2 Hadirnya Kebijakan Patriarkis dalam Tatanegara Modern Asia Tenggara

Deskripsi patriarki di Asia Tenggara, khususnya Kamboja, Filipina, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste, berkaitan dengan perubahan mobilitas perempuan dari ranah privat ke ranah publik, yang titik tolak kesejarahannya dapat dilihat pada masa kolonialisme di masing-masing negara. Sebelum kolonialisme datang, Eviota (1992:34) menjelaskan, patriarki beroperasi melalui struktur keluarga besar (*extended kinship group*). Perempuan ditempatkan di dalam struktur privat sebagai alat pertukaran melalui transaksi perkawinan dan menjadi bagian dari kepemilikan pribadi (*property*) keluarga. Akar keluarga-keluarga besar patriarkal di Asia Tenggara ini berbasis pada pertanian sawah basah. Oleh sebab itu, tradisi patriarkinya mengikuti tradisi komunal-agraris.

Masuknya pedagang Eropa ke Asia Tenggara dan akhirnya melakukan kolonisasi, tidak berhubungan dengan pertanian beras. Mereka datang, pada mulanya untuk mencari komoditas tanaman non-pangan, dan kemudian menggali sumber-sumber bahan mentah untuk energi. Eviota menelusuri pengalaman Filipina, ketika Spanyol mengkolonisasi wilayah itu pada abad 16-17, kebijakan politik yang dilakukan bersama misionaris gereja Katolik ialah merombak struktur keluarga, relasi gender dan relasi dengan negara. Keluarga besar diubah menjadi keluarga batih untuk menyederhanakan relasinya dengan negara. Meskipun pemerintah kolonial hanya memiliki kepentingan memobilisasi tenaga kerja dalam proses produksi tanaman komoditas, tetapi gereja menata keluarga untuk menanamkan nilai dan moral baru kekristenan.

Hal serupa dilakukan Portugis selama mengkolonisasi Timor Leste pada awal abad-20. Akan tetapi, menurut Taylor (1998:21-23), “portugisisasi” hanya mencapai permukaan wajah masyarakat. Namun ketekunan imam-imam

gereja, terutama dari Dominikan berhasil menata struktur keluarga sebagai basis struktur masyarakat parokhial yang beradaptasi dengan adat lokal.

Perombakan struktur keluarga besar menjadi keluarga batih berdampak pada relasi gender di dalam keluarga. Studi Eviota di Filipina, Cecilia Ng & Maznah Mohamed (1988:52) di Malaysia, dan Stoller (1995) di Indonesia, menggambarkan kaum laki-laki dan perempuan dimobilisasi ke ranah publik sebagai tenaga kerja upahan di perkebunan komoditas kolonial, tetapi struktur publik diciptakan berdasarkan segregasi gender. Tenaga kerja laki-laki mendapat upah untuk bekerja di perkebunan kolonial, sedangkan tenaga kerja perempuan dimobilisasi sebagai anggota keluarga laki-laki tenaga kerja upahan. Pemerintah kolonial Spanyol di Filipina menarik posisi laki-laki ke lembaga-lembaga pemerintah kolonial. Laki-laki dewasa diwajibkan menyumbangkan tenaganya selama 40 hari dalam setahun untuk melakukan pekerjaan publik kolonial. Kaum perempuan sebagai individu tidak memiliki kewajiban, namun sebagai anggota masyarakat mereka dipaksa bekerja untuk memenuhi kuota produksi sebagai tenaga kerja tanpa upahan (Eviota, 1992: 39-40). Perempuan Jawa dimobilisasi ke perkebunan Deli (Stoller, 1995: 14-25) dan Suriname sejak pertengahan abad 19 hingga dekade 1930-an. Mereka berangkat sebagai isteri tenaga kerja laki-laki (kuli kontrak) dan ibu anak-anak yang kelak menjadi kuli di perkebunan tersebut. Perempuan ini juga menjadi kuli dengan upah jauh lebih rendah dibanding kuli laki-laki.

Meski perempuan telah dikeluarkan dari ranah privatnya tetapi moral perempuan tetap dikukuhkan sebagai *ibuisme* yang tersubordinasi patriarkhal keluarga maupun negara. Gereja Katolik yang didirikan di Filipina menyertai kolonialisme Spanyol mengatur batas-batas kegiatan dan ideologisasi perempuan. Gereja Katolik menyosialisasikan simbol Santa Perawan Maria sebagai hamba dan ibu menjadi simbol feminitas perempuan Filipino. Tujuannya, untuk membangun keluarga kudus patriarkhal (*Holy Family*) yang mengabdikan kepada pemerintah kerajaan Spanyol (Eviota, 1992: 39-40). Sementara Santa Perawan Maria ditempatkan sebagai simbol perempuan tiang keluarga yang penuh cinta kasih menurut teks Injil "Perjanjian Baru", tetapi tafsir atas perannya adalah subordinasi di bawah kekuasaan laki-laki. Posisi dan simbol Santa Perawan Maria seperti itu merupakan gambaran keadaan perempuan Filipina saat ini.

Menurut Linda P. Perez (2004), sampai saat ini, peran paling khas dari perempuan adalah menjadi ibu atau isteri, yang sepanjang waktunya dipakai untuk merawat dan mengasuh anak, seperti memasak makanan, memandikan, mengurus segala perlengkapan sekolah dan membantu belajar di rumah. Peran ini mungkin benar untuk beberapa hal, sejak budaya dan agama di Filipina menentukan peran perempuan sebagai penanggungjawab rumah tangga.

Berkaitan dengan pembagian peran secara gender, Norberto 'Batch' Natano¹⁸ menunjukkan adanya konsepsi masyarakat di mana ayah disebut *Haligi ng Tahanan*, yang berfungsi sebagai fondasi keluarga. Ia diharapkan berperan sebagai kepala keluarga/pencari nafkah utama (*bread-winner*) untuk memenuhi kebutuhan anggota keluarganya. Ibu disebut *Ilaw ng Tahanan*, diharapkan melakukan pekerjaan rumah tangga, mengurus anak dan mengajarkan mereka sopan santun.

Carol Sobritchea (1990) merunut kepercayaan di masa lalu yang menganggap perempuan hanyalah sosok emosional, peragu, dan secara fisik lemah untuk mengemban posisi tanggungjawab di dalam pemerintahan. Sumbangan kepada masyarakat cukuplah dalam perannya sebagai perawat anak dan keluarga.

Mayoritas masyarakat Timor-Leste menganut sistem keluarga patrilineal yang menginduk pada keluarga besar, beranak-keturunan di dalamnya menciptakan klan (*umakain*) sebagai basis struktur sosial. Hal ini digambarkan oleh Sofi Ospina dan Isabel de Lima¹⁹ tentang struktur masyarakat yang masih berlakusampai saat ini. Klan tersebut hidup mengelompok di sebuah desa. Di antara mereka ada yang dinyatakan desa klan bangsawan, sedangkan lainnya desa klan rakyat biasa (non-bangsawan).

Klan bangsawan menguasai politik dan ritual keagamaan yang diemban oleh laki-laki tertua di dalam klan tersebut. Maka, pengetahuan politik dan keagamaan diwariskan oleh ayah kepada anak laki-laki tertuanya. Perempuan, sekalipun anak tertua, tidak memiliki posisi dalam kekuasaan klan, sehingga

18 Mengambil sumber dari artikel Norberto 'Batch' Natano <http://www.allvoices.com/contributed-news/12289733-gender-education-to-gender-sensitive-communication>, diunduh pada 25 Mei 2013

19 Diambil dari tulisan Sofi Ospina dan Isabel de Lima, *Participation Women in Politics and Decision Making in Timor Leste: A Recent History*, *Unifem-Timor Leste Program Office*, 14-15, http://www.cdi.anu.edu.au/x_GEN_D_P/2006_TL_Ospina.UNIFEM.REP.pdf

partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan, baik di ranah privat maupun publik, sangat terbatas.

Di sejumlah masyarakat, perempuan ditunjuk sebagai wali laki-laki (*lian nains*) untuk menjaga rumah pusaka (*umalulik*) bersama suami mereka. Selain itu, perempuan mempunyai peran di dalam upacara tradisi sebagai penari dan pemukul gendang (gendang) tetapi bukan sebagai pemimpin upacara. Sistem perkawinan didasarkan pada pertukaran dan cara produksi di antara klan, sehingga terdapat kategori perempuan sebagai *wife-givers* (*fetosan*) and *wife-takers* (*umane*). Sistem pertukaran dalam hal perkawinan ini dikenal dengan sebutan *barlake*, yang dilakukan melalui negosiasi panjang oleh masing-masing perwakilan klan, demi menciptakan pertalian dan jaringan solidaritas antar klan. Sistem pertukaran perkawinan yang dimaksud untuk membangun jaringan pengaman sosial ini justru menciptakan kerentanan posisi perempuan, apalagi setelah menikah perempuan masuk ke dalam keluarga suami (sistem patrilokal) dan mengikuti aturan yang ditetapkan mertuanya.

Exposto²⁰ menceritakan ada banyak orang tua di Timor-Leste yang memberi nama anak perempuannya “Maria”, termasuk orang tuanya. Santa Perawan Maria merupakan simbol feminitas yang kudus, yang taat mengabdikan kepada Allah, tetapi juga merupakan seorang ibu yang teguh, meskipun saat perjuangan pembebasan nasional, baik ketika melawan Spanyol maupun Indonesia, juga diperkenalkan simbol yang baru tentang feminitas pengorbanan perempuan. Dialah Santa Maria Goretti, perempuan muda yang taat kepada Allah, dan meninggal akibat perkosaan. Pengorbanan Maria Goretti ini banyak dialami perempuan Timor-Leste, terutama ketika terjadi pendudukan militer Indonesia. Ia menjadi simbol perempuan martir di sana. Namun simbol feminitas Maria Goretti ini tidak mengansulir Santa Perawan Maria sebagai pusat keibuan (*motherhood*).

Apakah pemerintah Inggris dan Belanda juga melakukan kebijakan perombakan keluarga besar dan penciptaan simbol feminitas di Malaysia dan Indonesia?

20 Penuturan Maria da Costa Exposto, mantan anggota perlemen Timor Leste, pada saat *focus group discussion* mengenai hambatan patriarki politisi perempuan, 24-31 Mei 2013 di Kemitraan, Jakarta

Penataan struktur keluarga batih di Malaysia dan Indonesia berbeda dengan Filipina dan Timor-Leste. Menurut studi Frisk (2009:27-62), kolonisasi British membiarkan Islam yang tertanam di Semenanjung Melayu tetap berada di bawah kontrol kesultanan-kesultanan. Kebijakan kolonial British lebih tertuju pada pengenalan aturan negara modern, yakni mengenai hukum dan sistem sekolah. Tampaknya Islam mempunyai konsep tentang keluarga kudus pula, yang populer disebut “sakinah”. Lagipula kedatangan Islam yang dibawa pedagang dari Asia Barat Daya ke Semenanjung Melayu telah terjadi sejak abad 9, dan mereka juga singgah ke pelabuhan kerajaan-kerajaan di Nusantara (Indonesia).

Frisk mengatakan, gelombang kedatangan Islam pada masa itu juga tidak menghilangkan dua sistem keluarga besar yang telah hidup di Melayu, yakni adat *temenggong* (patrilineal) dan *perpatih* (matrilineal), dalam hal aturan pemilikan tanah warisan. Bahkan dalam adat *temenggong* yang patrilineal, pemilikan tanah untuk perempuan dan laki-laki setara, sekalipun yang memutuskan adalah laki-laki²¹.

Namun gelombang kedatangan Islam abad-15 merombak aturan kesetaraan laki-laki dan perempuan dalam kepemilikan tanah. Melalui konsep keselamatan (*salvation*) dunia dan akhirat, posisi perempuan ditempatkan secara kontradiktif. Dikatakan, di satu pihak perempuan dan laki-laki setara di hadapan Allah, dan hanya dibedakan amal perbuatannya, tetapi di lain pihak, ditegaskan, perempuan itu lemah, emosional dan tidak rasional dibandingkan laki-laki dalam menyelesaikan persoalan kehidupan. Dengan demikian, feminitas perempuan muslim dikonstruksi berada di bawah kepemimpinan laki-laki. Berdasarkan pandangan ini, perempuan menerima pewarisan tanah dan kepemilikan pribadi (*property*) lebih rendah dibanding laki-laki (Frisk, 2009: 27-62)

Demikian halnya di Indonesia. Sejarah Islamisasi di Kepulauan Nusantara terjadi pada kurun waktu hampir bersamaan dengan di Semenanjung Melayu. Sepanjang abad ke-14 sampai 15, Islamisasi di Pesisir Utara Jawa, Sulawesi Selatan dan Sumatra dilakukan melalui pertukaran dan perkawinan antara pedagang dari Asia Barat, Cina, Champa dengan laki-laki atau perempuan

21 Lihat juga Cecilia Ng dan Maznah Muhamed, *Primary but Subordinated*, 52

bangsawan setempat (Qurtuby, 2003)²². Anak laki-laki mereka kemudian menjadi raja atau bangsawan penguasa tanah untuk melanjutkan ekspansi Islam. Sekalipun perempuan diberi peran sebagai agensi untuk ekspansi agama Islam²³, perempuan tetap dipandang tidak rasional, emosional dan penuh nafsu.

Berbeda dengan Filipina dan Timor-Leste yang secara langsung merujuk pada figur Santa perawan Maria, dalam penciptaan simbol feminitas di Indonesia dan Malaysia tampaknya mengacu pada kategori etis “baik” dan “buruk”. Deskripsi mengenai perempuan baik di Malaysia adalah menjadi isteri yang baik, yang selalu sabar menghadapi pemukulan suaminya dan menerima jika suaminya kawin lagi (poligini). Seorang ibu yang baik harus selalu berada di rumah untuk menghidangkan sarapan, menyiapkan bekal untuk dibawa anaknya ke sekolah, menyiapkan pakaian seragam, dasi dan sepatu anak-anaknya.²⁴ Perkawinan lebih banyak untuk meromantisasi perbudakan ketimbang berpasangan selayaknya relasi di dalam perkawinan. Akan tetapi menjadi perempuan “baik” seperti itu tidaklah cukup, karena pada akhirnya kebaikan itu tertuju pada ketaatan kepada Allah. Perempuan yang demikian, baik di Indonesia maupun Malaysia, disebut solihah.

Kolonisasi Belanda abad 18 di Indonesia mengukuhkan persekutuan moral antara istrinisasi (*housewifezation*) yang dominan dalam tradisi priyayi Jawa dengan moral Victorian²⁵ Eropa. Persekutuan moral ini mengukuhkan konsepsi *koncowiking*²⁶ perempuan di dalam keluarga batih. *Koncowiking* merupakan istilah yang dimunculkan dalam tradisi priyayi Jawa untuk

-
- 22 Qurtuby mengatakan bahwa komunitas China dari Kanton, Cuangchou, Chan-chou, Yunan, Swatow di Cina Selatan yang mempunyai basis Islam di sana mempunyai andil besar dalam proses Islamisasi di Jawa dan Nusantara pada abad 15 dan 16. Mereka berdagang dan menetap di pesisir Utara Jawa dan juga melakukan perkawinan dengan perempuan lokal. Islamisasi dilakukan melalui perkawinan dengan perempuan lokal ini
- 23 Qurtubi mengatakan berdasarkan beberapa sumber sejarah disebutkan bahwa nama “Putri Campa” yang mengislamkan raja terakhir Majapahit, Brawijaya V, sebutan “Putri Campa” juga dipakai untuk menunjuk para perempuan dari Campa yang ikut berlayar untuk berdagang ke Nusantara dan lalu melakukan perkawinan dengan bangsawan lokal. Peranan “putri-putri Campa” ini menjadi catatan sejarah penting bagi masuknya Islam di Nusantara.
- 24 Berdasarkan dialog-dialog dalam serial drama TV yang ditayangkan TV 3 di Malaysia yang disutradarai oleh Rabil Bathia, Nur Kasih (*Light of Love*), 2009, lihat http://en.wikipedia.org/wiki/Nur_Kasih
- 25 Moral Victorian adalah pandangan moral yang hidup semasa Ratu Victoria (1837-1901) yang memerintah di Inggris. Prinsip moralitas ini ialah pengekangan hasrat seksual, dan pengaturan perilaku demi memperkecil kejahatan. Tetapi akibatnya kaum perempuan yang menjadi sasaran dari moralitas ini.
- 26 *Koncowiking* adalah istilah dalam bahasa Jawa yang arti harfiahnya “teman laki-laki yang berada di belakang”. Pengertian “belakang” merujuk pada dapur, kamar dan sumur, yang tidak berhubungan dengan tamu atau dunia publik

menyebut perempuan sebagai pasangan laki-laki, yang bertugas di dapur, kasar dan sumur bagi suami dan anak-anaknya. Pandangan moral ini tidak bertentangan dengan pandangan Islam yang mengatakan bahwa perempuan itu lemah, emosional dan kurang rasional, sehingga harus dipimpin oleh laki-laki. (Ruth Indiah Rahayu 2007).

Kolonisasi Prancis di Kamboja pada 1863 rupanya membiarkan tradisi Hindu-Budhis kerajaan Khmer membatasi ruang gerak dan perilaku perempuan. Mengenai perempuan, agama ini memandang perempuan sebagai makhluk yang memiliki hasrat dan gairah seksual tinggi namun tidak dapat mengontrolnya. Nafsu perempuan seliar binatang, bahkan juga terhadap harta benda dan kemewahan duniawi. Pada pertengahan abad 19, disusun sebuah *code of conduct* yang disebut *Chbab Srey* untuk mengontrol nafsu-nafsu perempuan.

Chbab Srey berisi tentang tata-cara menjadi perempuan yang berbudi luhur dan lemah lembut. Perempuan harus setia mengabdikan kepada suami, trampil memasak, membersihkan segala perabotan di dalam rumah, dan melayani anggota keluarga (suami, anak laki yang tertua) dan tamu. *Chbab Srey* juga mengatur perempuan yang belum menikah agar berbusana menarik, bersikap malu-malu, luwes dan lembut, agar laki-laki terpicik dan mau mengawininya (Lilja 2008)

Pengalaman dari Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste antara abad- 16 sampai awal abad-20 memberikan petunjuk, bahwa kedatangan kolonialisme telah menembus batas ranah privat dan publik bagi perempuan, tetapi kontrol patriarki tetap bekerja di kedua ranah tersebut. Kisah kaum perempuan di ranah publik tidak selalu berarti terjadinya pembebasan dari tugas-tugas di ranah privat, dan juga belum sepenuhnya membebaskan individu perempuan dari subordinasi patriarki. Eviota (1992: 34-37) menambahkan, kedatangan bangsa-bangsa Eropa telah mengubah relasi antar keluarga besar (*kinship relation*) dengan pemerintah lokal menjadi relasi antar keluarga besar dengan pemerintah kolonial, dan pemerintah lokal dibuat tidak berdaya. Akibatnya, perempuan tersubordinasi di bawah patriarkh keluarga sekaligus tersubordinasi di bawah pemerintah kolonial.

3.3 Penguatan Patriarki Dalam Pembentukan Simbol Feminin Negara

Uraian berikutnya memaparkan bagaimana perempuan-perempuan di Asia Tenggara menjadi obyek yang ditata oleh negara. Merujuk pada Walby (1990:176), aspek kedua dari patriarki adalah pembentukan institusi baik di ranah privat maupun publik yang menjadi wadah pembudayaan patriarki. Hal ini termanifestasi pada mobilitas perempuan dari individu menjadi kolektif, dari privat menuju publik, dari dikucilkan menjadi disegregasi.

Walby menemukan jejak struktur patriarki dan strategi kerjanya untuk tetap mensubordinasi perempuan pada enam institusi, yakni rumah tangga, tenaga kerja upahan, budaya, seksualitas, kekerasan dan negara.

Di dalam rumah tangga, perempuan diwajibkan untuk melahirkan anak, mengasuh anak, melayani suami, menyediakan makanan dan mengurus pemeliharaan rumah tangga tersebut. Di dalam institusi kerja, perempuan diatur ke dalam mekanisme kerja upahan yang segregatif. Di dalam institusi budaya, sekalipun berupaya menghentikan pengucilan perempuan di dalam rumah tangga tetapi tidak menghapus subordinasi perempuan di bawah patriarki. Dalam hal seksualitas, kontrol terhadap perempuan bergeser dari kontrol spesifik suami/ayah menjadi kontrol oleh publik. Dalam institusi negara, perempuan diakui sebagai warganegara, diperbolehkan masuk ke dalam institusi ekonomi-politik-budaya tetapi tetap ditempatkan pada posisi subordinatif.

Untuk menguraikan kerja patriarki menghambat politik representasi perempuan, studi ini hanya mengambil institusi budaya dan negara sebagai sarana memproduksi dan mereproduksi simbol feminin-negara. Simbol feminin-negara diperlukan untuk menata perempuan agar tetap sesuai dengan norma patriarkhal yang dikehendaki oleh penguasa negara. Tiga institusi budaya yang menjadi sarana tersebut ialah kurikulum pendidikan dan sekolah, lembaga-lembaga agama, dan media massa. Dua institusi, yakni pendidikan dan agama merupakan sarana yang secara langsung dikendalikan negara dalam membentuk simbol feminin-negara. Khusus media massa tidak seluruhnya berada dalam kendali negara, tetapi menjual simbol feminin-negara sebagai komoditas.

a. Paradoks Melek Pengetahuan dan Simbol Feminin-Negara

Pengalaman di Filipina, Malaysia, Kamboja, Timor-Leste dan Indonesia menunjukkan korelasi antara dibukanya sekolah untuk anak perempuan dengan kemajuan perempuan di ranah publik, meski pun kurikulum pendidikan sampai abad-21 masih mengajarkan segregasi gender yang disponsori oleh agama dominan.

Sekolah-sekolah di Kamboja baru terbuka untuk anak perempuan dan meningkat jumlahnya setelah merdeka tahun 1953. Ketika Prancis menjajah Kamboja, tahun 1884, sekolah-sekolah yang diselenggarakan pemuka agama untuk anak laki-laki dihambat pertumbuhannya. Tetapi Prancis tidak menyediakan alternatif sekolah sampai pada awal abad-20. Setelah itu, sejumlah sekolah didirikan dengan fokus pengajaran bahasa Prancis untuk elit laki-laki Kamboja yang akan dipekerjakan sebagai tenaga administratif birokrasi kolonial. Ketika sekolah mulai terbuka untuk anak perempuan, *chhab srey* (*ruler for girls*) masuk ke dalam kurikulum yang wajib diajarkan kepada anak perempuan sejak sekolah dasar. Di sini anak perempuan dididik untuk berbicara, berjalan dan bersuara secara perlahan-lahan, tak boleh menjerit atau berteriak. Anak perempuan juga diajar tidak menunjukkan ekspresi, seperti menunjukkan perhatian, memperlihatkan keperempuannya dan gairahnya terhadap kekuasaan (John M. Collins dan Jacob, 2008).



Di luar sekolah, *Chbab srey* disosialisasikan oleh ibu kepada anak perempuannya sejak balita. Bahkan untuk mengekang hasrat seksual perempuan, para ibu telah mendidiknya sejak bayi perempuan menyusui. Sebuah cuplikan interview antara Smith-Hefner dengan seorang ibu: "...if girl drink milk too long, they will be naughty. Boy, if they drink milk too long, they will be strong" Atas dasar pandangan perempuan tidak dapat mengontrol gairah dan emosinya, maka menyusui bayi perempuan harus dibatasi, agar kelak dia bisa mengekang gairah-gairah nafsunya. Tetapi bayi laki-laki harus disusui untuk masa yang lama agar mereka menjadi kuat, karena di masa depan anak laki-laki akan menghidupi keluarganya (Smith-Heffner, 1999).

Dibukanya sekolah untuk anak perempuan di Timor-Leste menjadi kunci perubahan, sehingga kaum perempuan dapat berhubungan dengan dunia publik. Tetapi, jarak dari rumah menuju sekolah yang terlalu jauh menjadi hambatan bagi anak perempuan, terutama yang tinggal di pedesaan. Pada umumnya orang tua tidak membolehkan anak perempuannya bersekolah apabila jaraknya terlalu jauh dari rumah, karena anak perempuan dipandang rentan gangguan sosial. Itu sebabnya banyak anak perempuan putus sekolah lanjutan yang biasanya jauh dari rumah. Dewasa ini Kementerian Pendidikan Timor-Leste bekerjasama dengan pemerintah Cuba dan Brazil menyelenggarakan sekolah informal untuk anak perempuan putus sekolah. Namun, belum diketahui seberapa jauh program ini mendorong partisipasi perempuan terhadap pendidikan.

Sebagai negara dengan mayoritas pemeluk Katolik (lebih dari 90 persen), agama memengaruhi kurikulum pendidikan di Timor-Leste. Doa-doa Katolik wajib dipraktikkan sebelum dan sesudah pelajaran sekolah. Suster Eliza, biarawati dan guru sekolah Katolik²⁷, mengatakan, tidak ada perbedaan gender dalam sistem pendidikan Katolik dan proses belajarnya. Semua mata pelajaran menganut persamaan hak.

Meski demikian, terdapat peraturan tidak tertulis yang diskriminatif terhadap anak perempuan. Sanksi pemutusan hubungan dengan sekolah diberlakukan terhadap anak perempuan yang hamil semasa menjadi siswa di sekolah tersebut, tetapi tidak untuk siswa laki-laki yang menghamilinya. Alasannya,

27 Interview pada 25 Mei 2013 oleh tim Kemitraan

tanda kehamilan dari anak perempuan terlihat, sehingga dapat merusak citra sekolah dan memengaruhi teman sebayanya. Suster Eliza mengharapkan anak perempuan lebih pintar membawa diri, agar tidak mengundang anak laki-laki (laki-laki dewasa) untuk merayunya. Ia menyayangkan jika anak perempuan terpaksa harus dikeluarkan dari sekolah karena hamil atau tidak pintar menjaga diri. Suster Eliza menekankan jika perempuan hendak berpartisipasi di dalam pendidikan ataupun dunia publik, hal yang terpenting adalah kemampuan menjaga diri.

Tugas pelayanan di gereja pun tampak membedakan antara laki dan perempuan. Laki-laki mempunyai kesempatan menjadi imam (pastor), sedangkan perempuan hanya bisa menjadi suster yang prinsipnya membantu kerja pastor. Di dalam kurikulum pendidikan untuk pastor dan suster juga dibedakan. Para calon pastor lebih diprioritaskan mendalami teologi dan filsafat, sementara calon suster cukup menerima dasar-dasarnya saja. Alasannya, karena bobot tugasnya berbeda, maka akses untuk menerima pengetahuan pun dibedakan.

Struktur pendidikan dan agama yang mensegregasi perempuan dan laki-laki di Timor-Leste sangat signifikan dalam membentuk pola pikir bangsa Timor-Leste. Anak perempuan ditekankan untuk lebih patuh kepada anak laki-laki sebagaimana sosialisasi ajaran agama, bahwa, “perempuan diciptakan dari tulang rusuk laki-laki”. Ajaran ini diturunkan dari generasi ke generasi. Anak kecil yang baru lahir sudah menerima perbedaan gender bahwa anak perempuan tunduk pada anak laki-laki. Akibatnya, anak perempuan terbiasa menjadi sub-ordinat dalam keluarga, sehingga sampai usia dewasa pun dia masih bergantung pada laki-laki. Contoh paling populer adalah ketika anak perempuan akan berkencan dengan pacarnya. *Pertama*, dia sangat takut pada saudara lakinya; *Kedua*, dia harus berperilaku dan berpenampilan sesuai keinginan pacarnya, dan hal ini akan berlanjut sampai mereka menikah. Akibatnya, kaum perempuan tidak terbiasa mengambil keputusan, sehingga ketika didorong tampil di publik, mereka gagap.

Perempuan di Malaysia, secara umum mempunyai akses setara dengan laki-laki di dalam pendidikan. Saat ini, faktanya, anak perempuan di universitas tampak lebih banyak dibanding anak laki-laki, meskipun ketika dunia kerja pilihannya terbatas pada pekerjaan yang dapat dilakukan sembari mengasuh

anak. Sejarah anak perempuan boleh bersekolah ditelusuri Frisk (2009:27-62) sejak awal abad 20, sejalan dengan reformasi Islam tradisional oleh Gerakan Kaum Muda. Sebelumnya pendidikan anak perempuan dilakukan di pondok pesantren atau di rumah. Lalu mereka belajar membaca Al-Quran, hadist, akhlak dan perilaku. Tetapi sejak gerakan reformasi, Gerakan Kaum Muda mendorong perempuan masuk ke sekolah campuran anak laki dan perempuan yang disebut madrasah (*religious boarding school*).

Gerakan ini juga mengkritik sinkretisme kehidupan religius sembari mempropagandakan Syariat Islam. Pusat keyakinan bukan pada ulama tetapi pada Al-Quran dan Hadist. Di madrasah, anak perempuan yang dipandang tidak rasional diajari melalui ilmu pengetahuan agar rasional. Sebenarnya model madrasah meniru model sekolah yang didirikan Pemerintah Inggris. Namun karena sekolah Inggris dicurigai menyimpan misi Kristen, maka model madrasah menjadi alternatif. Setelah Malaysia merdeka, pada tahun 1950-an terjadi gelombang besar anak perempuan ke sekolah.

Akan tetapi, gelombang anak perempuan masuk sekolah umum dan menjadi rasional mendapat kritik dari gerakan dakwah pada dekade tahun 1970-an dan 1980-an. Ong di dalam Frisk(2009: 27-62) menemukan fakta, setelah anak perempuan memperoleh pendidikan sampai perguruan tinggi, hal itu dipandang menurunkan otoritas laki-laki. Maka gerakan dakwah mencoba merestorasi otoritas laki-laki yang turun dengan cara mengembalikan perempuan kepada moral ibu, isteri dan anak perempuan yang solihah. Pendidikan untuk perempuan kemudian difokuskan pada ritual agama dan cara berpakaian, dengan menutup tubuh dengan pakaian rapat dan jilbab. Studi Klessler yang dikutip Frisk (2009: 27-62) menemukan adanya larangan untuk mahasiswa perempuan berpartisipasi di partai politik atau menjadi anggota asosiasi politik, kecuali kelompok dakwah.

Silabus yang diajarkan di sekolah di Malaysia menyisipkan stereotip gender, baik melalui cerita guru maupun teks buku pelajaran. Contoh sebuah teks di dalam pelajaran bahasa, adalah semacam ini “*Ali is always allowed to go out playing football with his friends while his sister, Aminah has to stay at home helping mother cooking lunch*”. Ayah digambarkan membaca surat kabar atau menonton berita di TV, dan terkadang ikut serta kegiatan ibu dan anak sepanjang dianggap menarik. Stereotip gender semacam itu yang diajarkan

di sekolah berlanjut dan signifikan dalam mempengaruhi cara pandang anak. Seringkali hanya murid laki-laki yang terpilih menjadi ketua kelas atau kelompok, karena cara berpikir yang sudah melekat bahwa laki-laki adalah pemimpin, sementara perempuan hanya pengikut di belakangnya. Murid perempuan yang terpilih sebagai ketua kelompok dipandang “tidak feminin” menurut norma heteronormatif²⁸. Bahkan komposisi guru terlihat lebih banyak laki-laki dibanding perempuan, kecuali di sekolah khusus perempuan.

Teks pelajaran yang menunjukkan komposisi stereotipe gender seperti “Ali bermain bola dengan teman-temannya, Aminah tinggal di rumah membantu ibu memasak”, diajarkan juga di sekolah dasar di Indonesia, Timor Leste dan Filipina sampai sekarang. Di Indonesia teks tersebut diajarkan dalam pelajaran Bahasa Indonesia. Pola sama tentang segregasi privat-publik yang bergender secara formal di sekolah, merupakan fenomena menarik di Asia Tenggara, padahal sekolah merupakan harapan kaum perempuan memperoleh ilmu pengetahuan yang setara dengan laki-laki. Menarik pula dicermati bahwa segregasi di bidang kurikulum pendidikan berkorelasi dengan struktur patriarki di dalam institusi sekolah dan agama, untuk pemuka agama.

Dalam studinya tentang perempuan Indonesia awal abad 20, Cora Vreede-de Stuers (2008) menggambarkan yang disebut kemajuan perempuan, yakni melek pengetahuan, ketika didirikan sekolah-sekolah di Sumatera Barat, Sumatera Utara, Jawa, Manado, Flores untuk anak perempuan bumiputera. Pemerintah Belanda membuka sekolah umum, di mana anak laki-laki dan perempuan boleh duduk bersama, meski pun juga terdapat sekolah khusus anak perempuan yang belajar pengetahuan umum di sekolah Islam dan Kristen.

Model pondok pesantren dan madrasah juga terdapat di Indonesia. Sejak pertengahan tahun 1970-an Kementerian Agama turut campur membuat dan mengontrol kurikulum pelajaran agama Islam, yang seharusnya dilakukan Kementerian Pendidikan. Memasuki tahun 2000-an, mulai bertumbuh sekolah Islam di luar madrasah hingga tingkat sekolah menengah lanjutan atas yang menerapkan kurikulum umum dan praktik pengajaran Islam. Di sini anak perempuan dibudayakan untuk mengenakan jilbab dan rok blus yang menutupi seluruh tubuh sejak taman kanak-kanak.

28 Menurut Oxford Dictionaries: *heteronormatif* (adj) adalah karakter yang menunjukkan atau mempromosikan heteroseksualitas sebagai orientasi seksual yang normal

Hubungan erat antara insititusi pendidikan dan agama juga dijumpai di Filipina. Pendidikan di Filipina terdiri dari sekolah publik dan sekolah privat. Sekolah privat diurus oleh kongregasi-kongregasi katolik yang menyediakan biaya dan asrama untuk menyiapkan anak-anak memasuki sekolah publik. Selain itu juga terdapat sekolah privat yang diurus oleh komunitas China, dan gereja Protestan – yang terkenal adalah *Iglesia ni Cristo*.

Sebagai contoh, saat ini CEAP (*the Catholics Educational Association of the Philippines*) mempunyai anggota 1.252 sekolah. Keanggotaan itu termasuk universitas dan akademi yang menawarkan beasiswa kuliah. Sebagai tambahan, CEAP mempunyai 700 sekolah misi yang menawarkan pendidikan tingkat dasar bagi keluarga miskin dan marginal.

Kenyataannya bahwa beasiswa pendidikan yang diberikan oleh institusi pendidikan Katolik lebih banyak dan lebih besar nilai nominalnya dibanding yang diberikan oleh negara. Sebagai contoh *Ateneo de Manila* and *de La Salle Universities* memberikan beasiswa rata-rata 53.000 peso, dibandingkan dengan 22.500 peso dari universitas pemerintah seperti *University of the Philippines* dan *Polytechnic University* yang hanya memberikan sekitar 1.000 peso. Dari besarnya beasiswa yang diberikan institusi Katolik ini, kita dapat melihat nilai signifikan yang ditanamkan untuk pendidikan di Filipina. Banyak orang tua yang lebih nyaman mengirim anaknya ke sekolah Katolik karena mempercayai kualitasnya yang unggul.

Pertanyaannya, pesan apakah yang disampaikan Gereja Katolik tentang perempuan dan kekuasaan? Pesan terkuat adalah mengenai pengucilan Perempuan di dalam hirarki gereja, dari hirarkhi tertinggi sampai terendah pemegang kekuasaan, paus, kardinal, uskup, pastor paroki dan daikon. Tanpa perempuan dalam hirarki gereja, maka perempuan juga menghilang saat diselenggarakan konferensi uskup Filipina.

Perempuan juga tak boleh menyelenggarakan sakramen²⁹. Sementara paus, kardinal, uskup, pastor paroki, adalah imam yang memimpin misa dan mempunyai otoritas untuk berkhotbah atau mengungkapkan pendapat mereka, dan kewenangan terkait iman Kristiani, termasuk sakramen.

29 Menurut Oxford Dictionary: *sacrament* (noun): upacara anugerah spiritual yang dipandang kudus; dalam Katolik terdapat terdapat 7 ritus sakramen, ialah baptis, perkawinan, penebusan dosa, pengurapan orang sakit, ekaristi dalam setiap misa, pentahbisan imam, dan rekonsiliasi atas pertobatan

Pesan kuat lainnya adalah citra dan model Santa Perawan Maria yang menjadi pusat devosi para imam dan menjadi teladan yang ditiru kaum perempuan. Jika merujuk saat konferensi uskup-uskup Filipina tahun 1975, dalam “Surat Gembala” disebutkan, lebih dari 100 pastor paroki menghormati *Immaculate Conception*, lebih dari 60 pastor mendedikasikan kepada *Our Lady of the Holy Rosary*, sedangkan lainnya bervariasi, ada yang kepada *the Assumption*, *Our Lady of Carmel*, *Mother of Perpetual Help*, *Our Lady of Lourdes*, dan sebagainya.

Petikan teks Injil yang dinyatakan dalam “Surat Gembala” berisi, antara lain: *“The data we have from the Gospels concerning Mary are that she was betrothed to Joseph (Matthew 1:18; Luke 1:26.27) in Nazareth; that she was a virgin when she conceived. (Luke 1:27.34-35; Matthew 1:25; see also Luke 2:5) and that she gave birth to Jesus in Bethlehem (Matthew 1:25-2:1; Luke 2:4-7). Otherwise she is simply located at various places, always connected with her Son: in the hill country of Judea for Elizabeth’s recognition of her unique maternity (Luke 1: 39ff.); at Jerusalem for her own purification in the Temple and the offering of the Child to God (Luke 2:22ff.); at Nazareth for the Child’s rearing (Luke 2:51; Matthew 2:23); at Jerusalem for the discovery of Jesus speaking with the teachers in the Temple (Luke 2:42.46); at Cana for a wedding (John 2:1); and finally at Jerusalem when Jesus was crucified (John 19:25) and when the Holy Spirit comes upon the Apostles (Acts 1:8).*

Pemaparan itu memberi petunjuk bagaimana figur Santa Perawan Maria yang dinyatakan di dalam teks Injil, disosialisasikan kepada umat Katolik di Filipina yang jumlahnya mencapai 80 persen dari populasi. Maria digambarkan sebagai ibu yang dipuja karena kesucian, ketabahan, keberanian, ketulusan dan kesediaan berkorban dalam menerima panggilan Allah, sekaligus sebagai perempuan yang sepenuh hati merawat dan menyayangi keluarga, namun tidak berkuasa.

Dua pesan di atas dapat menjadi petunjuk kuatnya pengaruh nilai-nilai Katolik yang ditanamkan melalui mekanisme pengajaran di sekolah swasta yang dikelola pemuka agama Katolik, sekolah umum yang mayoritas gurunya beragama Katolik, dan dalam ibadat misa yang dipimpin oleh pastor. Nilai-nilai ini juga disisipkan ke dalam teks buku pelajaran, ditambah pengajaran dari guru. Apalagi sebagian besar pejabat Kementerian Pendidikan, penulis, guru dan pemangku kepentingan pendidikan beragama Katolik.

Di sekolah Katolik juga terdapat pemisahan siswa perempuan dan laki-laki, seperti *Don Bosco*, sekolah eksklusif anak laki-laki, sedangkan *St. Paul Colleges* dan *College of the Holy Spirit* khusus anak perempuan. Maka nilai-nilai kekatolikan terinstitusi kokoh dan sangat memengaruhi konstruksi sosial masyarakat, termasuk pada perempuan.

Meski demikian, tidak berarti pendidikan di sekolah Katolik terbatas mengajarkan apa yang harus dilakukan perempuan. Anak perempuan dibebaskan belajar ilmu pengetahuan secara umum. Deskripsi ini menegaskan bagaimana pemuka agama dan guru mentransformasikan nilai-nilai dan wawasan yang menghambat perempuan masuk dalam kancah politik dan pemerintahan. Padahal angka melek huruf perempuan (93,3 persen) hampir sama dengan melek huruf laki-laki (93,7 persen). Angka partisipasi siswa perempuan di sekolah yang dikelola Katolik maupun sekolah umum dua persen lebih tinggi dibandingkan siswa laki-laki.

Sebagai tambahan, ajaran gereja yang menekankan pada pendalaman dan penguatan iman tampaknya mengikuti aturan dalam “Sepuluh Perintah Allah”³⁰ dan kebijakan yang dirumuskan pemuka agama dalam hirarki gereja, baik dari dalam negeri maupun Vatikan. Perempuan secara umum diarahkan untuk mengabdikan dirinya melayani keperluan misa (melayani pastor), pada hirarki gereja dan benteng utama penerapan “Sepuluh Perintah Allah”, sementara laki-laki melakukan pekerjaan yang bernilai kuasa. Seperti di sekolah, anak perempuan dididik disiplin di dalam rumah, sementara anak laki-laki dibebaskan memperoleh tantangan di luar rumah.

b. Paradoks Media Massa: Menguntungkan dan Menghancurkan!

Media massa adalah salah satu pilar penting demokrasi, namun sikapnya ambigu terhadap perempuan. Di satu pihak, media massa mengukuhkan kiprah perempuan di ranah publik, tetapi di lain pihak ikut mereproduksi stereotip gender, seksisme dan menjadi sarana kontrol terhadap perempuan. Dalam beberapa aspek, media massa membudayakan simbol feminin-negara dengan contoh tentang perempuan yang berhasil dalam karier dan

30 Sepuluh Perintah Allah: (1) Jangan menyembah berhala, (2) Jangan menyebut nama Allah dengan tidak hormat, (3) Kuduskanlah Hari Tuhan Allah, (4) Hormatilah ibu-bapamu, (5) Jangan membunuh, (6) Jangan berzinah, (7) Jangan mencuri, (8) Jangan bersaksi dusta, (9) Jangan mengingini isteri sesamamu, (10) Jangan mengingini milik sesamamu secara tidak adil (Keluaran 20:1-17)

membina keluarga bahagia. Tetapi pada aspek yang lain, tubuh perempuan dikomodifikasi sebagai obyek seksual (pornografi) yang menggairahkan. Perempuan yang aktif di bidang politik, ekonomi dan kebudayaan akan dinilai oleh media massa berdasarkan simbol feminin-negara. Begitu perempuan tergelincir, kiprah politiknya akan dihujat berdasarkan moral.

Mayoritas orang Filipina mempunyai akses pada media massa dan hal itu membentuk perilaku sosial sehari-hari, termasuk memengaruhi nilai-nilai untuk perempuan, laki-laki, anak-anak dan pengambil keputusan politik. Menurut *Gender Media Monitoring Project* (GMMP)³¹, media massa memberikan ruang kekuasaan patriarki untuk melakukan penundukan terhadap perempuan dan bersikap tidak adil. Setelah listrik menjangkau seluruh pelosok Filipina, hampir semua rumah tangga kini dapat mendengarkan radio dan menonton televisi. Di kalangan menengah penggunaan media sosial, seperti facebook dan twitter cukup populer.

Data GMMP menyimpulkan: (1) Stereotiping gender mewarnai semua berita dari seluruh dunia, (2) Sejumlah berita dilaporkan dengan menggunakan bahasa dan pencitraan yang bias gender, (3) Analisis berita mengenai perbedaan gender perempuan dan laki-laki di semua tingkatan acap kali keliru. (4) Terdapat banyak cerita (drama, film) yang mengukuhkan stereotip gender dan menekankan posisi perempuan yang pasrah tanpa daya ketika berhadapan dengan sebuah masalah.

Kasus kekerasan terhadap perempuan, seperti isteri yang dipukuli suami, sangat menonjol dalam pemberitaan. Yang mengejutkan, pihak polisi malah menempatkan korban (isteri) sebagai pelaku kejahatan, sedangkan laki-laki (suami) dibebaskan dari tuduhan. Parahnya, televisi nasional yang ditonton jutaan pemirsa seringkali memberitakan hal-hal demikian. Tentu saja sosialisasi kasus dan cara pandang penyelesaiannya dari pihak kepolisian ini semakin mengukuhkan konstruksi masyarakat terhadap perempuan sebagai sumber kejahatan moral.

Pada saat yang sama, media massa menyuguhkan tubuh perempuan sebagai obyek seksual untuk iklan minuman alkohol, produk pakaian laki-laki, dan lain-

31 *Gender Media Monitoring Project*, <http://www.alvoices.com/contributed-news/12289733-gender-education-to-gender-sensitive-communication>

lain dalam posisi sebagai sampiran kehebatan laki-laki. Iklan satu produksi bir mencitrakan “*Men should act like Men*”, dengan minum produk bir tersebut, untuk mengatakan “*Men should not act like Women*” dengan menunjukkan tubuh perempuan, yang tidak ada relevansinya dengan bir. Dengan demikian, konsep minuman alkohol merupakan “cara hidup maskulin”, dan hal ini ekuivalen dengan pemukulan terhadap isteri.

Asumsi berbasis gender di Malaysia dibentuk dan dikontrol oleh pemerintah melalui media massa yang populer. Kebanyakan media massa arus-utama, seperti *Utusan Malaysia*, *The Star*, *Berita Harian*, *The Sun* and *Sin Chew* atau televisi seperti TV3, NTV7, TV9, RTM1 dan RTM2 dimiliki dan dikontrol pemerintah Malaysia, atau merupakan komponen politik koalisi Barisan Nasional.

Media massa ini melayani kepentingan partai berkuasa dan melakukan sabotase pemberitaan terhadap partai oposisi. Dengan demikian, warganegara tidak mempunyai alternatif untuk mendengarkan suara politik dari partai selain partai pemerintah. Karena sabotase semacam ini, maka partai posisi menggunakan media alternatif untuk menyampaikan pandangan dan tindakan politiknya.

Stereotip gender merupakan hal yang lazim dalam media massa Malaysia. Perempuan selalu diposisikan sebagai gender yang lemah dan sosok pekerja keras. Perempuan yang “baik” adalah yang mengikuti aturan suami dan mengabaikan apapun yang dilakukan suami terhadap isteri. Meskipun isteri bekerja cukup berat melayani suami dan anggota keluarga, bahkan mencari nafkah, mereka tetap harus tunduk di bawah aturan suami. Begitulah media massa mencitrakan perempuan muslim yang “baik”, sekalipun ia seorang politisi.

Melalui drama dan film yang ditayangkan televisi, citra perempuan muslim “yang baik” dibudayakan. Ciri lain seorang isteri muslim yang “baik” adalah senantiasa penyabar menghadapi pemukulan dari suami, dan menerima dengan ikhlas jika suaminya menikah lagi (poligini). Seorang ibu yang “baik” selalu berada di rumah mengurus makanan dan hal-hal lain terkait perawatan anggota keluarga dan lingkungan rumah.

Tetapi media massa juga menjual sensasi perempuan karena mempunyai nilai jual tinggi. Hal yang sama juga dilakukan media alternatif. Sensasi perempuan

seringkali dijual oleh kelompok oposisi, dengan menjadikan perempuan politisi dari partai berkuasa sebagai sasaran.

Rosmah Mansur, isteri Perdana Menteri ke-6, Mohamad Najib, merupakan contoh yang bagus. Ia bukan politisi, tetapi banyak terlibat dalam drama politik Malaysia, dengan mencitrakan dirinya berbeda dari isteri-isteri perdana menteri sebelumnya. Rohmah menjadi sumber kritik karena dinilai pemboros dan banyak ikut campur dalam politik suaminya, selain sangat peduli terhadap tubuh dan penampilannya. Adapun Shahrizat Jalil, mantan menteri perempuan dan anggota senat di Dewan Negara mengundurkan diri karena skandal bisnis sapi yang melibatkan suami dan anak-anaknya. Perempuan politisi merupakan sasaran empuk untuk membongkar keadaan di dalam tubuh partai berkuasa. Tetapi pembongkaran kebobrokan kekuasaan politik melalui sosok perempuan menjadi preseden buruk terhadap perempuan yang aktif di kancah politik.

Sebelum pemilihan umum 2012 di Timor-Leste, Kaukus-Perempuan Politik menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan beberapa media cetak dan stasiun radio. Dalam MoU tersebut disepakati, tugas media massa adalah membuat pemberitaan peka gender, termasuk mempromosikan partisipasi perempuan dalam politik dan memberitakan keterlibatan perempuan dalam proses elektoral. Namun, MoU itu kurang dihargai dan tidak berjalan semestinya. Menurut Kaukus Perempuan Timor-Leste, pengingkaran MoU itu terjadi karena pekerja media kurang memahami pentingnya partisipasi perempuan dalam politik, sehingga membatasi keinginan memberitakan hal tersebut. Pada umumnya media massa selalu mewawancarai pejabat, presiden atau partai politik, atau memilih laki-laki sebagai sumber berita. Media massa tidak mewawancarai perempuan politisi yang juga memimpin *Partido Uninade Nacional*, Fernanda Borges, atau memilihnya sebagai sumber berita, meski partainya gagal memenuhi *parliament threshold* pada saat pemilu.

Situasi itu menyebabkan tidak banyak orang yang tahu tentang perjuangan, keterlibatan dan kontribusi perempuan di bidang politik. Tentu saja hal itu memengaruhi pandangan publik terhadap kapasitas dan potensi perempuan sebagai aktor politik. Salah satu upaya yang dilakukan organisasi perempuan di Timor-Leste adalah dengan mengadakan pelatihan peka gender untuk pekerja media, dengan harapan mereka akan lebih sadar gender dan lebih banyak memberitakan tentang perempuan.

Di Indonesia, simbol feminin-negara untuk perempuan yang “baik” dan aktif di ruang publik dibudayakan oleh majalah-majalah perempuan sejak dekade 1970an. Beberapa majalah populer seperti *Femina*, *Kartini*, *Sarinah*, *Dewi*, membudayakan peran ganda perempuan. Jadi, sekalipun perempuan berkarier di bidang politik, ekonomi, budaya, namun tidak melupakan peran sebagai ibu rumah tangga di ranah privat. Uniknyanya, gagasan peran ganda menjadi model feminitas perempuan bersekolah tinggi dan mempunyai pekerjaan dengan gaji besar. Mereka berhasil dalam kompetisi dengan laki-laki di ranah publik, tetapi juga berhasil sebagai ibu dan isteri.

Selain itu, perempuan dijaring sebagai konsumen gaya hidup melalui penampilan yang mengikuti mode. Gagasan ini sangat menonjol pada tahun 1990-an. Pada saat yang sama muncul tabloid-tabloid perempuan yang memuat gosip perempuan di dunia publik seperti politisi, artis, dan perempuan karier lainnya, tetapi yang digambarkan adalah aspek emosional ketimbang rasionalnya. Tangis perempuandieksplorasi sedemikian rupa, termasuk tangis beberapa politisi perempuan yang terjatuh korupsi danberilusi sebagai perempuan “baik” dan suci melalui media massa.

Partisipasi perempuan dalam politik diberitakan media massa di Indonesia ketika perempuan melakukan demonstrasi di jalanan. “Demonstrasi di jalan” rupanya memiliki sensasi visual yang digemari media televisi. Akan tetapi, kegiatan politik perempuan dalam Kaukus Perempuan Parlemen maupun Partai Politik dapat dikatakan sepi pemberitaan. Lagipula media massa di Indonesia lebih gemar memberitakan sesuatu yang berupa peristiwa (*event*), skandal, ataupun kasus daripada kegiatan perempuan dalam politik yang dipandang tidak layak jual.

Media massa di Kamboja dikontrol oleh partai berkuasa³², *Cambodian Peoples Party* (CPP), yang menutup pandangan lain yang berbeda dengan pemerintah. Media alternatif pun tidak berani mengkritik politik pemerintah secara terbuka. Kegiatan politik perempuan, sama sekali tidak menjadi bahan pemberitaan media massa, sebaliknya, disajikan berita dan iklan di media massa yang memicu kekerasan terhadap perempuan dan penghancuran respek terhadap perempuan.

32 Tive Sarayeth, *Media Reform Experiences in Cambodia*, sebuah paper yang dipresentasikan dalam simposium *Beyond Media Education* di Manila, 20-25 September 2010, www.waccglobal.org/_/658-Media-reform-experiences, diunduh 2 Oktober 2013

Berdasarkan analisa *Women's MediaCentre*³³, 25 persen dari artikel atau pemberitaan media massa menggambarkan perempuan dalam konteks pornografi, lebih dari 80 persen menggambarkan aspek kecabulan dari tubuh perempuan. Selain itu perempuan diposisikan sebagai korban, seperti banyaknya artikel tentang sumpah serapah dan mengancam perempuan yang dipandang melanggar kaidah, termasuk dalam kasus kekerasan di dalam rumah tangga. Sementara itu televisi menayangkan drama-drama yang mengukuhkan peran perempuan di dalam rumah tangga sebagai ibu dan isteri yang penurut tetapi sekaligus sebagai obyek seksual dan kekasih simpanan yang atraktif. Media massa di Kamboja menganiaya perempuan, dan menjadi perpanjangan tangan kultur patriarki untuk mengukuhkan stereotip perempuan sebagai dekorasi untuk mempercantik rumah dan hiburan.

3.4 Implementasi Patriarki-Negara dalam Sistem Pemilu dan Partai Politik

Manifestasi patriarki dalam institusi negara dapat kita temukan pada sistem Pemilu dan Partai Politik. Searah dengan kepentingan studi ini, partisipasi politik maupun politik representasi perempuan pada akhirnya berhadapan dengan sistem Pemilu dan Partai Politik yang memanifestasikan cara kerja patriarki.

Sistem pemilu yang diterapkan di Indonesia adalah sistem proporsional. Sistem ini dikenal menekankan aspek keterwakilan untuk mengakomodasi komposisi penduduk dan kepentingan kelompok masyarakat yang sangat beragam. Namun sistem ini telah memperkuat dominasi partai politik dalam berbagai pengambilan keputusan, terutama pencalonan dan kebijakan partai secara umum. Cara ini juga mendorong terbentuknya oligarki pengurus pusat dan sentralisasi dalam hal struktur dan penentuan kebijakan. Akibatnya, potensi politik kader dan masyarakat di tingkat akar rumput terhambat.

Sejalan dengan upaya mereformasi sistem kepartaian dan sistem Pemilu, berbagai upaya dilakukan untuk mendorong partisipasi yang lebih bermakna dan mengurangi sentralisasi serta dominasi pengurus pusat dalam Partai Politik. Untuk itu, sejak tahun 1999 dilakukan berbagai perubahan dalam

33 Tive Sarayeth, *Media Reform*, 996-1998, ibid

sistem Pemilu untuk lebih mendekatkan politisi dengan rakyat. Selain itu, pemilihan jabatan politik lainnya pun dilakukan secara langsung berbasis kandidat, misalnya pemilihan presiden, kepala daerah, serta anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam upaya menguatkan kelembagaan Partai Politik dan meningkatkan kualitas hubungan wakil rakyat dengan konstituennya, sejak Pemilu 2004 dilakukan perubahan dengan menetapkan sistem daftar terbuka dalam pemilu. Dengan demikian, selain dapat memilih nama atau lambang Partai, saat Pemilu, pemilih dapat memilih nama calon dari partai pilihannya. Ini mendorong kandidat memiliki kedekatan dengan masyarakat agar dapat terpilih, dan kalau terpilih harus terus menjaga interaksi dengan konstituen dan memperhatikan kepentingan mereka untuk menjaga popularitasnya.

Menjelang Pemilu 2009, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan pada tahun 2008, yang menetapkan, bahwa kandidat terpilih adalah kandidat dengan suara terbanyak. Aturan ini berbeda dari ketentuan dalam UU Pemilu mengenai penentuan kandidat terpilih. Keputusan MK itu berusaha mendorong upaya mendekatkan politisi dengan masyarakat dan mengurangi dominasi pengurus pusat. Namun di sisi lain, juga menjadi tantangan bagi perempuan politisi yang biasanya terlambat masuk politik dan lebih terbatas sumber dayanya untuk bersaing dengan laki-laki memperebutkan suara terbanyak.

Di Timor-Leste partai politik dibangun kembali sejak tahun 2001. Partai Politik berfungsi sebagai basis untuk mengisi parlemen yang dibentuk lewat pemilu. Partai lama seperti Fretilin, UDT, KOTA, APODETI dan PET muncul kembali. Partai baru juga dibentuk untuk persiapan penyelenggaraan pemilu pertama di tahun 2001.

Partai baru yang muncul adalah PSD (*Social Democratic Party*) yang didirikan oleh Mario Carrascalao yang juga pendiri UDT pada tahun 1974. Partai demokrat (PD) juga didirikan tahun 2001 oleh kalangan muda mantan aktivis mahasiswa yang membentuk gerakan perlawanan di ketika bersekolah Indonesia. Agenda partai ini adalah membawa suara intelektual muda dalam proses pembangunan nasion. *Partai Socialist Timor* (PST) didirikan pada waktu yang hampir bersamaan dengan PD dengan ideologinya yang mengedepankan kesetaraan. Partai yang lain adalah PNT (*Timorese Nationalist Party*).

Partai Politik adalah sarana yang efektif untuk mempromosikan partisipasi politik perempuan. Partai berperan strategis untuk menominasikan kandidat di tingkat nasional dan lokal yang nantinya akan mengisi jabatan-jabatan publik. UU Partai Politik di Timor-Leste (UU No. 2/2004) Pasal 8 menyatakan:

“Political parties should promote the participation of women especially in the organs of the party leadership, and at their discretion, a system of quotas or other measures to promote the participation of women in party political activities” (Partai politik harus mempromosikan partisipasi perempuan, utamanya dalam organ-organ kepemimpinan/ kepengurusan partai dan *memberlakukan* sistem kuota atau kebijakan lain untuk mempromosikan partisipasi perempuan di partai politik).

Sementara Pasal 8 Ayat 2 menyatakan sebagai berikut:

“Political parties should also promote the participation of younger citizens in the age group between 17- 35 years into the parties top management by setting quota system, if appropriate” (Partai politik harus mempromosikan partisipasi kaum muda usia 17- 35 tahun dalam manajemen partai dengan memberlakukan sistem kuota, jika diperlukan).

Bagaimana ketentuan tentang kuota ditanggapi oleh partai politik, utamanya dalam rekrutmen kepemimpinan dan pencantuman kandidat dalam daftar calon partai yang sangat beragam? Secara umum masih ada sikap ambigu di kalangan partai politik terhadap kuota yang dicantumkan dalam UU Partai Politik. Namun demikian, secara umum terlihat, ketaatan partai politik dalam memenuhi ketentuan, tercermin dalam sikap mereka secara formal, juga terefleksi dengan besarnya jumlah perempuan yang terpilih ke dalam parlemen nasional.

Kurangnya keterwakilan perempuan dalam politik bisa terjadi sebagai konsekuensi politisasi agama di Malaysia. Gagasan Islamisasi negara dan hukum di Malaysia di mulai awal tahun 1980-an selama era Mahathir. UMNO dan PAS senantiasa menawarkan solusi Islamisasi untuk bersaing dalam upaya meraih suara komunitas Melayu-Muslim. Agenda Islamisasi UMNO adalah dalam kerangka untuk mendefinisikan negara dan politik etnis di Malaysia. Namun

hal itu justru menciptakan jarak sosial yang lebih besar antar-masyarakat Malaysia yang majemuk, membuat masyarakat semakin tersekat-sekat.

Di Malaysia, agama merupakan masalah yang menjadi perhatian negara. Islam menjadi sumber kebijakan publik dan negara untuk mengatur bagaimana Islam harus dijalankan dan dipatuhi oleh warganegara. Sayangnya, dalam perspektif Islam yang diadopsi negara, perempuan tidak diperbolehkan menjadi pemimpin. Hal ini berpengaruh terhadap cara memandang dan memperlakukan perempuan. Ada kesetaraan gender, tetapi dalam definisi yang menempatkan perempuan untuk dipimpin secara politik, atas nama perlindungan.

Dari 30 posisi di kabinet, hanya ada satu perempuan, yaitu Menteri Pariwisata. Menteri "Pengembangan Perempuan, Keluarga dan Masyarakat", Shahrizat Abdul Jalil, diminta mengundurkan diri karena suaminya terlibat skandal korupsi. Jabatan itu kini dipegang oleh Perdana Menteri, Najib Tun Razak. Selain Najib Tun Razak juga menjabat sebagai Menteri Keuangan.

Sebagai respon terhadap jabatan rangkap tiga itu, salah seorang politisi dari Partai oposisi, Chong Eng, menulis di halamanlaman-nya, bahwa rangkap jabatan merupakan bentuk pengkhianatan terhadap "Deklarasi Tanjong", yang mendukung pembentukan kementerian perempuan, dalam upaya menciptakan pembangunan yang adil terhadap perempuan. Upaya menggapai kesetaraan gender di Malaysia yang macet mencerminkan ketidakpekaan Perdana Menteri dan kurangnya keseriusan *Barisan Nasional* dalam mendelegasikan posisi kepemimpinan kepada orang yang tepat. Chong Eng juga memastikan, pemilih perempuan tidak akan memilih *Barisan Nasional* yang dipimpin Najib Tun Razak dalam pemilu mendatang.

Fenomena jabatan Menteri "Pengembangan Perempuan, Keluarga dan Masyarakat" oleh Perdana Menteri dan keterwakilan perempuan yang rendah di parlemen membuktikan status kemajuan dan posisi perempuan Malaysia masih buruk. Wan Azizah, isteri politisi Anwar Ibrahim, menyatakan, perempuan belum terwakili dalam lembaga-lembaga politik di Malaysia. Chong Eng menggambarkan situasi politik di Malaysia secara keseluruhan belum terbuka bagi perempuan.

Upaya meningkatkan jumlah perempuan di parlemen adalah dengan menerapkan secara proporsional sistem wajib kuota (*compulsory quota*),

yakni memesan kursi di Parlemen seperti halnya di Timor-Leste. Anehnya, pada tahun 1999 ketika terjadi tsunami politik, suara oposisi meningkat dari 45 kursi menjadi 81 kursi. Situasi juga dapat menjadi penyebab mengapa komposisi perempuan di parlemen sedikit berubah, karena partai oposisi mengambil lebih banyak perempuan sebagai anggota legislatif. Sayangnya, kelompok perempuan di parlemen saat ini tidak pernah lagi berbicara tentang agenda kepentingan perempuan, kecuali mengadakan peringatan Hari Perempuan Internasional. Kaukus Perempuan di Parlemen juga tak punya pendukung, sangat berbeda dengan Penang yang kini mempunyai *Women's Development Cooperation*.

Peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen nyatanya tidak menjamin masuknya agenda kepentingan perempuan dalam kebijakan yang dihasilkan. Oleh sebab itu, upaya peningkatan kapasitas perempuan legislatif harus menjadi satu paket dengan upaya peningkatan keterwakilan perempuan. Apalagi, dunia politik saat ini tampaknya sedang kehilangan minat terhadap masalah keterwakilan perempuan. Tanpa kehendak baik dari Partai Politik, khususnya laki-laki politisi, perempuan tidak dapat masuk ke arena yang didominasi oleh politik maskulin.

Di Filipina, kaum perempuan berbondong-bondong memberikan suaranya kepada perempuan kandidat. Tetapi jika dicermati lebih kritis, banyak perempuan kandidat terpilih (saat pemilu) karena menggantikan suami, ayah atau anak laki-lakinya yang telah habis masa jabatan politiknya. Partisipasi perempuan dalam politik juga seperti membuka jalan bagi suami, ayah dan anak laki-lakinya untuk kembali ke kursi parlemen tiga tahun berikutnya. *Pertama*, bagi kebanyakan kandidat terpilih, masuk dunia politik bukan merupakan keputusan mereka, tetapi dikendalikan oleh suami, ayah dan anak laki-lakinya. *Kedua*, perempuan politisi tidak akan mengambil posisi yang strategis karena motivasi sebenarnya bukan dunia politik.

Karakteristik penting dari politik Filipina adalah dominasi politik dinasti dari keluarga elit yang memiliki kekuasaan politik dan kekayaan ekonomi sejak masa kolonial. Keluarga-keluarga ini berfungsi sebagai pusat kekuatan politik yang menentukan agenda pemerintah. Universitas Filipina mencatat, dari 15 juta keluarga di Filipina, terdapat 250 dinasti politik yang mendominasi politik di tingkat nasional mau pun lokal, atau 94 persen dari total provinsi di Filipina.

Keluarga dinasti politik masuk partai politik tidak atas dasar suatu *platform*, tetapi karena aliansi taktis untuk mengamankan kemenangan mereka dalam Pemilu, di samping mempertahankan kekuasaan politik dan ekonomi keluarganya. Bahkan, aliansi politik yang sering berubah-ubah merupakan hal yang wajar dilakukan oleh kandidat dan keluarga politiknya. Dengan demikian, politik di Filipina mengandalkan popularitas dan pengaruh daripada bersaing berdasarkan *platform* politik, program dan rekam jejak yang baik. Saat ini, Pemilu di Filipina merupakan kontes popularitas dan uang, yang justru menjadi kekuatan kandidat dari dinasti politik. Inilah tantangan utama pengarusutamaan agenda politik representasi perempuan.

Politik dinasti juga terjadi di Indonesia. Perempuan yang menjadi presiden pertama sejak kemerdekaan, Megawati Sukarnoputri, adalah anak Sukarno, tokoh proklamator dan presiden pertama Indonesia. Nama Megawati menjadi populer karena berani dijadikan simbol perlawanan menentang campur tangan rezim Orde Baru di dalam *Partai Demokrasi Indonesia* (PDI). Penyerangan kantor PDI tanggal 27 Juli 1996 oleh paramiliter Orde yang memakan cukup banyak korban, melahirkan *Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan* (PDIP) dan bentuk perlawanan baru partai politik dengan mengusung simbol kerakyatan Sukarno.

Ketika Megawati ikut bertarung dalam pemilu 1999, beberapa ulama mengeluarkan fatwa “perempuan tidak boleh menjadi pemimpin” dengan mengutip ayat-ayat Qur’an. Fatwa ini diangkat untuk menghambat simpati publik terhadap Megawati sehingga perolehan suara saat Pemilu jauh dari kemenangan. Tetapi Megawati tetap terpilih menjadi presiden pada 2001, dan mendapat julukan “ibu rumah tangga” yang mengatur negara.

Setelah Megawati dan ditetapkannya sistem kuota 30 persen pada UU Pemilu, partisipasi politik perempuan untuk mengikuti pemilu legislatif maupun eksekutif meningkat. Wakil Sekretaris Jenderal (Wasekjen) DPP Partai Golkar, Nurul Arifin, mengakui politik dinasti memang semakin menguat karena mengatasnamakan hak asasi manusia (HAM). Ini menunjukkan demokrasi juga melahirkan politik dinasti, namun pihaknya sulit melarang dan menahan anggota dinasti politik masuk dalam penyusunan Daftar Calon Sementara (DCS) perempuan caleg.

Nurul mengungkapkan, untuk memenuhi kuota 30 persen perempuan caleg, banyak dari istri dan anak-anak perempuan politikus maju menjadi kandidat³⁴. Banyak contoh terpapar, di antaranya, Ratu Atut Chosiyah, Gubernur Provinsi Banten (2006-2010, terpilih kembali 2011-2015), lalu adik ipar Ratu Atut, Airin Rahmi Diani, yang terpilih sebagai walikota Tangerang Selatan (Provinsi Banten) 2011-2016. Saat terpilih sebagai Bupati Banyuwangi (2005-2010), Ratna Ani Lestari adalah isteri bupati Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali, Gede Winasa. Ratna Ani masih berstatus sebagai anggota parlemen di Kabupaten Jembrana, saat mengikuti proses elektoral. Tetapi keterpilihan Ratna diwarnai oleh hambatan dari pemuka agama dan kelompok masyarakat atas dalih ia telah berpindah dari agama Islam ke Hindu³⁵. Saat pemilu kepala daerah di Kediri untuk 2010-2015, dokter Haryanti, isteri pertama bupati petahana (terpilih dua periode) Sutrisno, dan Hajah Nurlaila, isteri kedua bupati, sama-sama maju sebagai kandidat³⁶.

Selain itu, dalam sistem Pemilu di Indonesia terdapat sejumlah persoalan yang tidak menguntungkan perempuan, bahkan mengancam kegagalan perempuan memasuki arena politik di parlemen. Lena Maryana Mukti dari Partai Persatuan Pembangunan, Rosmailis dan Binny Buchorie dari Golkar, memprihatinkan praktik politik uang.

Jadi, *Pertama*, sistem pemilu terbuka membuat siapa pun, tanpa etika dan pengetahuan politik bisa masuk parlemen kalau punya cukup uang. Sementara hubungan antara Partai Politik, kandidat dengan konstituen tak lebih dari hubungan transaksi antara pembeli dan penjual. Untuk mendapatkan suara dalam Pemilu, Partai Politik atau kandidat akan membeli konstituen dengan uang, barang, dan perbaikan jalan. Selebritis hiburan, seperti pelawak, penyanyi ataupun artis film lebih banyak yang terpilih ketimbang aktivis perempuan yang benar-benar memperjuangkan hak perempuan.

Kedua, perempuan kandidat dari organisasi perempuan kehilangan rasa percaya diri ketika bersaing dengan selebritis atau keluarga dinasti politik.

34 Roy Wijaya, *Jadi Tumpuan, Dinasti Politik Semakin Menguat*, artikel yang dimuat 19 Agustus 2013 di Portal Media Komhukum dan diunduh pada 30 Juli 2013

35 Kang Irwan, *Bersuamikan Bupati Jembrana, Ratna Jagoan dari Banyuwangi*, artikel blogger yang ditulis 27 Agustus 2008, www.kangirwan.wordpress.com dan diunduh pada 30 Juli 2013

36 Herda Prabadipta, *Mengintip Fenomena Politik Dinasti dalam Pemilu pada Kediri*, paper kuliah untuk Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang, 2012

Lagipula, jika perempuan ini direkrut sebagai kandidat oleh partai politik, saat ini lebih untuk memenuhi kuota 30 persen perempuan yang ditargetkan Komisi Pemilihan Umum (KPU), bukan karena kesadaran terhadap pentingnya representasi perempuan. *Ketiga*, sistem kepartaian juga dipandang menghambat partisipasi dan keterpilihan perempuan kandidat dalam Pemilu. Adanya sayap perempuan di dalam Golkar, contohnya, ternyata belum memiliki kepekaan gender dan solidaritas terhadap sesama perempuan (*sisterhood*).

Saat proses Pemilu, secara umum, pimpinan Partai Politik di Kamboja membuat *close list* terhadap kandidat. Pimpinan partai politik adalah yang mempunyai kewenangan eksklusif untuk menentukan sejumlah kecil kandidat berdasarkan kepentingan ekonomi-politik. Kaum perempuan termasuk daftar yang diabaikan, karena selain dipandang tidak mempunyai kekuasaan ekonomi-politik, perempuan dibayangi perasaan rendah diri. Jarang ada yang bersedia mendukung perempuan kandidat secara finansial sebagai jaminan keterpilihan perempuan. Sementara itu, perempuan politisi juga sangat sulit membentuk jaringan sesama perempuan antar-partai pada semua tingkatan politik. Hal yang terpenting, adalah, perang sipil dan kekerasan yang berlangsung cukup lama di Kamboja masih membekaskan trauma perempuan terhadap politik. Mereka tidak cukup punya keberanian untuk mengatasi ketakutan (akibat trauma) itu.

Di Timor-Leste, partai politik merupakan sarana yang sangat menentukan partisipasi perempuan di bidang politik negara, seperti parlemen atau posisi politisi lainnya di pemerintahan. Hasil penelitian *Women's Caucus* di Timor-Leste menunjukkan, keterlibatan perempuan di partai politik meningkat tinggi. Namun penelitian yang difokuskan pada perempuan yang masih aktif dalam partai itu menemukan adanya penyelewengan. Sejumlah perempuan lolos seleksi elektoral karena mereka memiliki uang, koneksi pribadi atau merupakan kontributor ekonomi-politik terhadap pimpinan partai. Akibatnya, perempuan politisi di parlemen atau eksekutif tidak peka gender dan tidak merasa punya tanggungjawab untuk memajukan kualitas capaian sistem kuota keterwakilan perempuan.

Lagi-lagi politisi laki-laki menolak keterwakilan perempuan karena menganggap perempuan sebagai pesaing politik. Mereka mengatakan, perempuan terlalu banyak menuntut. Tetapi seorang laki-laki ketua

fraksiCNRT justru mendukung keterlibatan perempuan dalam dunia politik. Ia berpendapat, emansipasi perempuan di Timor-Leste merupakan hal niscaya karena mereka turut serta dalam perjuangan kemerdekaan nasional. Sudah wajar Konstitusi negara menjamin keadilan gender dan keterwakilan perempuan meningkat di dalam parlemen. Saat ini, 30 persen anggota kabinet di Timor-Leste adalah perempuan. Mereka menjabat sebagai Menteri Sosial, Menteri Urusan Sektor Swasta, Menteri Kebudayaan dan Menteri Emansipasi Perempuan, Wakil Menteri Pendidikan dan Kesehatan. Juga sebagai jaksa dan hakim agung.

3.5 Persepsi Perempuan terhadap Politik dan Persepsi Negara terhadap Perempuan yang Berpolitik

Perempuan Filipina sebenarnya telah membuktikan bahwa mereka mampu melaksanakan tanggung jawab dan tugas bersama laki-laki politisi. Tetapi akibat stereotip gender berdasarkan keyakinan agama yang ditanamkan sejak di sekolah, keterwakilan politik masih kurang. Perempuan yang berhasil memasuki lembaga-lembaga politik diibaratkan seperti telah menerobos langit-langit kaca maskulin. Mereka yang berhasil menerobos langit-langit maskulin ini dikatakan Silvestre³⁷ sebagai *Madonna*³⁸, “semi-ilahi, moral unggul dan spiritual lebih kuat”, dan karenanya mampu berkompetisi dengan laki-laki politisi. Karakter *Madonna* ini merupakan konstruksi budaya yang masuk akal untuk diterima publik.

Annabelle C. Tangson, presiden *the Lady Municipal Mayors Association of the Philippines*, menyatakan, perempuan yang terpilih sebagai pegawai pemerintah menunjukkan kerja kepemimpinan lebih baik karena mengkombinasikan karakter *asah, asih, asuh* (*care, nurturing*) dengan kepemimpinan yang kuat dan adil dibandingkan laki-laki.

Menurut Prosperina D. Tapales³⁹, masyarakat Filipina modern telah membuat kemajuan dalam politik Pemilu dengan memulai program yang berorientasi

37 Silvestre, <http://www-mcnair.berkeley.edu//2001journal//jsilvestre.html>

38 Sebutan lain untuk Santa Perawan Maria

39 Shah, Angilee. *Women's Political Role on Rise in Philippines*, 14 Oktober 2005, diunduh <http://www.international.ucla.edu/article.asp?parentid=31539> pada 26 Mei 2013

pada perempuan. Mereka tampil baik sebagai pemimpin, meskipun secara umum, perempuan Filipina masih sering mendapatkan kursi politik karena memiliki ayah dan suami yang terhubung secara politik dalam “sistem dinasti”. Mereka ini, tentu saja, menghalangi kemungkinan perempuan yang berupaya untuk memperjuangkan kepentingan atau agenda perempuan di parlemen.

Faktor-faktor lain yang menghalangi keterlibatan perempuan secara total dalam politik adalah tanggungjawabnya yang sangat besar dalam penyelenggaraan rumah tangga. Menurut studi LV Castro⁴⁰, secara umum perempuan terlatih dalam hal pengambilan keputusan pemenuhan kebutuhan rumah tangga sehari-hari sebesar 59.1 persen, lebih tinggi daripada laki-laki. Keterlibatan perempuan ini berkorelasi dengan partisipasi yang rendah di dunia politik, sehingga hanya 18.4 persen yang terpilih duduk di parlemen tahun 2010 dibandingkan 81.6 kursi yang diduduki laki-laki politisi.

Namun umumnya perempuan masih dianggap lemah dibanding laki-laki. Mantan Presiden Corazon Aquino mengalami seksisme di lingkungan politik yang maskulin. Dia disebut dengan nama penghinaan seperti “perempuan penjual ikan”, sekalipun mempunyai pandangan yang tegas. Ia juga dituduh sebagai “pengecut bersembunyi di bawah tempat tidurnya” ketika ada upaya kudeta yang gagal menggulingkannya. Gaya politiknya yang partisipatif dan konsultatif dipandang sebagai tanda kelemahan dan ketidakmampuan yang dihubungkan dengan karakter feminin yang melekat padanya. Tetapi laki-laki pemimpin yang mengadopsi gaya kepemimpinan sama, malahan mendapat pujian dan dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Hambatan budaya dengan menggunakan simbol feminin juga terjadi di Kamboja. Partisipasi politik perempuan di Kamboja dibatasi melalui institusi pendidikan dan agama. Di samping itu ada kesenjangan tingkat pendidikan antara perempuan dengan laki-laki dan beban ganda yang harus dihadapi kaum perempuan. Beban ganda perempuan, yang harus mengurus seluruh tanggungjawab domestik dan pengelolaan keuangan, sekaligus mencari nafkah tambahan, membuat mereka tidak mempunyai waktu berkarier di bidang politik. Kemiskinan secara umum di Kamboja menghambat partisipasi perempuan masuk ke wilayah politik yang membutuhkan banyak uang.

40 Lina V. Castro, Philippines Statistical Development: Program, 2011-2017: Local Statistics Development, diunduh dari www.pep-net.org/_/Day3_NSCB_Castro.pdf pada 28 Mei 2013

Manifestasi patriarki di Kamboja dapat ditemukan pada pendapat seorang laki-laki, bahwa perempuan hanya baik dalam pekerjaan rumah tangga, dan tidak baik untuk dunia politik. Pendapat tersebut sangat umum dan telah menjadi persepsi masyarakat. Tetapi pendapat tersebut disanggah oleh seorang perempuan politisi di Kamboja. Ia mengatakan, laki-laki Kamboja pada dasarnya cemburu terhadap keberanian perempuan masuk dunia politik, dan hal itu terlihat pada sikap laki-laki di dalam partai yang menunjukkan keresahan terhadap kehadiran perempuan.

Kelompok patriarki di dalam tubuh partai juga sangat kuat. Mereka membangun persaudaraan laki-laki (*brotherhood*) dengan sangat baik, dan merawatnya dengan bersama-sama pergi ke tempat hiburan untuk minum dan karaoke. Seorang kandidat perempuan yang hendak mengikuti Pemilu walikota, ditemui seorang laki-laki yang menyampaikan pandangannya, bahwa jika kota ini dipimpin perempuan maka ia akan kehilangan tempat yang sejak lahir telah ia huni.

Perempuan politisi di Kamboja juga menjadi sasaran gosip murahan. Masyarakat seperti mempunyai seribu mata yang akan mengawasi sekecil apapun gerak gerak perempuan politisi. Suami dari perempuan politisi banyak diprovokasi dengan pertanyaan tentang istrinya yang pergi bersama laki-laki politisi pada malam hari. Provokasi semacam itu membuat suami cemburu dan kemudian menceraikan istrinya.

Alasan lain, beban kerja perempuan di dalam rumah tangga menutup kemungkinan mereka untuk berpartisipasi dalam dunia politik. Dalam beberapa kasus, suami bisa mengunci istrinya di dalam rumah sehingga isteri tidak bisa terlibat dengan kegiatan di luar rumah.

Di Indonesia, perempuan seringkali cemburu atau menaruh prasangka terhadap perempuanlainnya dalam satu tubuh Partai. Menurut Binny Buchori, hal itu tidak mencerminkan faktor budaya perempuan, karena kader-kader perempuan di dalam partai politik saat ini merupakan kader potensial dan mereka sangat ambisius untuk mendapatkan jabatan tertentu dalam struktur. Masalahnya, partai politik belum tentu membuka ruang terhadap kader perempuan potensial ini. Partai politik cenderung mengamankan kepentingan laki-laki pada posisi strategis, sebelum diberikan kepada istri, anak atau saudara perempuannya, karena mereka tidak percaya kader-kader baru.

Menurut Koordinator Nasional Koalisi Perempuan Indonesia, Dian Kartika Sari, di tingkat akar rumput, tradisi patriarkal masih kuat. Perempuan cenderung tergantung pada suami dan tidak punya keberanian membuat keputusan. Selain itu, ada juga keraguan dalam memilih perempuan dibandingkan dengan laki-laki, kecuali jika calon pemilih telah bertemu langsung dengan perempuan kandidat.

Karakter patriarkis juga hidup di dalam tubuh partai politik. Contohnya pemimpin suatu partai politik membela lima kader partainya yang memperkosa seorang perempuan atas dalih perempuan itu menginginkan hubungan seksual. Sementara perempuan dari kader partai berbasis agama dilarang melakukan kampanye setelah matahari terbenam, laki-laki mempunyai waktu kampanye tak terbatas. Alasannya, perempuan tidak layak keluar (kampanye) pada malam hari karena harus membuat makan malam untuk keluarganya.

Persepsi lainnya yang sangat umum, adalah, menurut agama Islam, perempuan tidak boleh menjadi pemimpin dan diharuskan mendapat izin suami kalau mau berkompetisi saat Pemilu. Persepsi ini mengakibatkan perempuan di Sumatera Barat enggan memasuki arena politik, dan masih berpandangan bahwa “politik itu permainan kotor”.

Sekalipun sistem kekerabatan di Sumatera Barat (Minangkabau) adalah matrilineal, tetapi mereka tidak keberatan dipimpin laki-laki selama mereka dapat hidup dalam harmoni. Lagipula, menurut perempuan di sana, berpolitik sangat menyita waktu dan tenaga, sehingga dikhawatirkan mengganggu tanggung jawab mereka mengurus rumah tangga.

The background features a series of overlapping, organic, light blue shapes that resemble stylized waves or petals, creating a sense of movement and depth. The colors range from a pale sky blue to a slightly darker, vibrant cyan. The overall aesthetic is clean, modern, and professional.

**GERAKAN PEREMPUAN
UNTUK POLITIK AFIRMASI**

[BAB IV]

GERAKAN PEREMPUAN UNTUK POLITIK AFIRMASI

Awal abad 20 merupakan momentum perjuangan perempuan untuk melawan dan mengatasi hambatan patriarki-negara yang termanifestasi pada institusi politik dan budaya. Untuk pertama kalinya perempuan mengenal organisasi modern, gerakan politik modern dan negara modern. Lalu mereka membangun organisasi dan melakukan tuntutan keterwakilan perempuan dalam sistem politik negara modern tersebut. Gagasan ini seperti mata rantai yang mengalir dari Eropa menuju negara-negara jajahannya di Asia Tenggara. Aliran gagasan itu pada akhirnya melawan sistem negara kolonial, mengubah babak baru sejarah perempuan dalam gerak maju-mundur sampai abad 21 ini.

4.1 Reformasi Politik dan Peluang Perempuan

Dekade 1990-an menandai perubahan sistem politik negara di Asia Tenggara ke arah transisi dan konsolidasi demokrasi. Filipina mendahului negara-negara lainnya, ketika tahun 1986 gerakan pro-demokrasi memenangkan Corazon Aquino sebagai perempuan presiden pertama di Asia Tenggara. Gerakan perempuan berperan besar untuk menggulingkan *martial law* pada era presiden Marcos.

Kamboja pada 1979 melaksanakan Pemilu yang dinyatakan “bebas dan terbuka” setelah rezim Khmer Merah tidak berkuasa. Sumbangan perempuan sangat besar dalam proses rekonsiliasi dan rekonstruksi demokrasi, tetapi sampai tahun 1998 tidak ada perempuan menjabat sebagai menteri di Kamboja.

Indonesia mengalami reformasi politik melalui pemilu tahun 1999 dan perubahan lima paket UU Politik membuka partisipasi politik bagi perempuan. Demokrasi di Timor-Leste berlangsung sejalan dengan kemerdekaan negara tersebut tahun 1999, yang membuka peluang bagi partisipasi politik perempuan.

Reformasi politik di Malaysia ditandai oleh sedikit keterbukaan politik setelah krisis ekonomi melanda Asia Tenggara tahun 1998. Dampak krisis itu tidak parah, tetapi peran Anwar Ibrahim yang kritis terhadap Pemerintah UMNO membuka peluang baru bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam politik. Peluang ini dipergunakan oleh aktivis perempuan di Malaysia untuk membentuk *Women Candidacy Initiative* pada tahun 1999 untuk memperjuangkan partisipasi politik perempuan. Dekade tersebut seperti jarum berputar kembali ke pertengahan abad 20 dimana gerakan perempuan di Asia Tenggara bangkit dan tumbuh, menuntut hak politiknya.

Sejak tuntutan reformasi politik itu bergulir di lima negara itu, ada kehendak politik untuk mendemokratisasikan sistem dan peraturan perundangan yang otoritarian. Tetapi terhadap keadilan gender dalam politik, kelima negara tersebut masih menutup Konstitusi nasionalnya untuk menerima sistem kuota 30 persen untuk perempuan. Tabel di bawah ini menunjukkan titik sama dan titik beda penerimaan negara terhadap sistem kuota perempuan.

Tabel 1. Gambaran Perolehan Kuota di Lima Negara Asia Tenggara

Country	Constitutional Quota for National Parliament	Election Law Quota for National Parliament	Constitutional Quota at Sub National Level
Malaysia	No	No	-
Indonesia	No	Yes	-
Cambodia	No	No	
The Philippines	No	No	Yes
Timor-Leste	No	Yes	-

Bahkan UU Pemilu di Malaysia, Kamboja dan Filipina masih menutup sistem kuota perempuan, kecuali Indonesia dan Timor-Leste. Sekalipun Indonesia dan Timor-Leste telah mengakui sistem kuota perempuan dan mencantumkannya dalam UU Pemilu, tetapi perolehan Timor-Leste mencapai 32,3 persen, sedangkan Indonesia hanya 18,2 persen keterwakilan perempuan di Parlemen pusat.

Filipina hanya mengakui sistem kuota perempuan pada di tingkat pemilihan dan Parlemen daerah, tetapi keterwakilan perempuan mencapai 22,9 persen,

lebih tinggi dibandingkan Indonesia. Keadaan di Kamboja dan Malaysia patut disayangkan bahwa reformasi politik belum mengikuti sistem kuota perempuan sebagaimana negara-negara tetangganya.

4.2 Model Gerakan Afiriasi Politik Perempuan dalam Lintasan Sejarah



Sistem kuota perempuan merupakan bagian dari perjuangan *women's suffrage*, gerakan perlawanan perempuan terhadap patriarki-negara paling awal dalam sejarah negara demokrasi, khususnya di Amerika Serikat. Terminologi *women's suffrage* adalah gerakan yang mencakup reformasi sosial-politik-ekonomi yang dituntut oleh perempuan melalui hak pilih dalam pemilu. Di Filipina, Indonesia dan Malaysia, gerakan ini lahir pada awal abad ke-20, bertepatan dengan gerakan kemerdekaan. Di Timor-Leste dan Kamboja, gerakan ini muncul ketika sistem kuota perempuan telah dimandatkan untuk dilaksanakan oleh negara-negara demokrasi di seluruh dunia.

Tuntutan *women's suffrage* di Filipina muncul pertama kali pada masa kolonisasi Amerika tahun 1901, setelah Filipina terlepas dari kolonisasi Spanyol. Ketika Pemerintah Amerika membentuk parlemen tahun 1906, gerakan perempuan Filipina menggunakan peluang ini untuk menuntut hak pilih dalam pemilu. Aktivis perempuan seperti Conception Felix mendirikan *Asociacion Feminista Filipino* dan Pura Villanueva Kalaw mendirikan *Asociacion Feminista Ilonga*, yang keduanya bertujuan untuk memperjuangkan tuntutan *women's suffrage* agar dapat masuk ke *House Representatives* pada 1907 (Eviota, *Political Economy of Gender*, 61-62).

Saat ini situasi demokrasi secara umum di Filipina telah terbuka terhadap perempuan. Kaum perempuan mampu berlari mengejar ketertinggalannya dari laki-laki, lalu memenangkan kursi di tingkatan legislatif dan pemerintahan lokal. Ruang keterbukaan dan proses mencapainya, secara khusus dibuka oleh kelompok kepentingan seperti organisasi perempuan dan organisasi masyarakat sipil yang mempunyai wakil di Parlemen. Meski pemerintah tidak mewujudkan kuota 30 persen untuk keanggotaan perempuan di legislatif, perempuan mampu memenangi kursi dan mempertahankan posisinya dalam pemilu.

Ruang pemilu untuk perempuan seperti hutan rimba yang sangat luas. Pendaftaran pemilu memang terbuka untuk perempuan, dan pemerintah lokal mengadakan mobilisasi untuk laki-laki maupun perempuan agar terdaftar sebagai pemilih tetap. Lembaga Swadaya Masyarakat (NGO) dan organisasi massa juga mengorganisir perempuan, melakukan pendidikan politik untuk pemilih, dan menjelaskan arti partisipasi politik melalui pemilu. Warga juga dididik untuk menciptakan kriteria kandidat berdasarkan kepentingan warga. Mereka mempunyai kemampuan mengevaluasi kandidat, membantu membangun semacam pusat informasi dan mendorong warga untuk terdaftar sebagai pemilih tetap.

Dalam upaya menciptakan lembaga demokrasi yang mewakili kepentingan rakyat, Filipina mengeluarkan peraturan yang mewajibkan sistem *party-list* nasional, organisasi regional, dan organisasi sektoral berbasis massa di legislatif. Peraturan itu disahkan 1995 dan diimplementasikan pada pemilu 1998. Sistem ini didasarkan pada prinsip-prinsip perwakilan proporsional dan menentukan cadangan 20 persen jumlah kursi di Majelis Rendah untuk partai

politik nasional, organisasi regional dan organisasi sektoral berbasis massa. Partai dan kelompok yang terpilih atau memperoleh suara besar dalam pemilu di tingkat nasional, akan memperoleh kursi di Kongres sesuai proporsi suara diterima saat pemilu.

Sistem *party-list* mendorong partisipasi kelompok masyarakat sipil yang lebih luas untuk terlibat aktif dalam Pemilu. Sistem ini juga menjadi ruang bagi masyarakat dan kelompok yang tidak memiliki akses pada politisi agar dapat masuk ke ruang Kongres untuk mengartikulasikan agenda kepentingan mereka. Hal ini dimungkinkan supaya demokrasi lebih mewakili kepentingan rakyat.

Gagasan *women's suffrage* di Indonesia berasal dari *Dutch Women's Suffrage Association* (DWSA) di Belanda yang mendirikan cabangnya di Hindia Belanda tahun 1908. Tuntutan mereka adalah untuk memperoleh hak memilih-dipilih sebagai anggota Dewan Praja/Kota di Jakarta, Semarang, dan Surabaya, tetapi hanya untuk perempuan kulit putih.

Pada tahun 1920-an perempuan Hindia Belanda mulai bekerjasama dengan DWSA untuk memperoleh hak memilih dan dipilih. Kemudian isu *women's suffrage* untuk perempuan pribumi bagi anggota Dewan Kota dibahas dalam Kongres Perempuan Indonesia III di Bandung, Juli 1938. Keputusan Kongres menghasilkan amanat untuk memperjuangkan *women's suffrage* bagi perempuan pribumi merupakan langkah politik aktivis perempuan menembus politik patriarki dalam lembaga politik negara kolonial. Sayangnya, kebijakan itu diberikan pemerintah kolonial pada suatu malam ketika Perang Pasifik berkobar, tahun 1942, sehingga dan tidak mungkin dilaksanakan (Blackburn, 2004). Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, tuntutan *women's suffrage* diakomodasi UUD 1945. Tetapi jaminan Konstitusional sejak Pemilu 1955 sampai dengan Pemilu 1999 tidak dapat mendongkrak keterwakilan perempuan di Parlemen.

Diberlakukannya sistem kuota 30 persen untuk perempuan yang dinyatakan dalam UU No.12 tahun 2003 tentang Pemilu, berhasil mencairkan kebekuan *women's suffrage* di Indonesia, baik pada tingkat Pusat maupun Daerah, sekalipun belum mencapai target. Di provinsi Sumatera Barat yang dikenal menganut matrilineal ternyata tidak mempunyai pengaruh signifikan terhadap pemenuhan sistem kuota perempuan. Pada pemilu legislatif 2004,

keterwakilan perempuan hanya mencapai sekitar 11,09 persen, sedangkan pada 2009 meningkat menjadi 18,2 persen.

Gerakan perempuan di Timor-Leste lahir dari *The Frente Revolucionaria de Timor Leste Independente* (Fretilin). Ketika Rosa Bonaparte membentangkan bendera Timor-Leste merdeka, tanggal 28 November 1975 Indonesia melakukan invasi militer ke sana. Sekitar dekade 1990-an, organisasi perempuan di Timor-Leste yang mempunyai hubungan dengan organisasi perempuan di Indonesia semakin bertumbuh. Setelah Timor-Leste merdeka dari Indonesia, perempuan mendapat jaminan perlindungan di dalam Konstitusi Negara, sebagai hasil perjuangan gerakan perempuan. Di dalam Konstitusi disebutkan tentang kesetaraan dan non-diskriminasi untuk semua warganegara, secara khusus kesetaraan antara perempuan dengan laki-laki, termasuk dalam hal partisipasi politik.

Kesuksesan sistem kuota di Timor-Leste tidak dapat dilepaskan dari peranan *Rede Feto*, yang didukung oleh elemen NGO, petani, mahasiswa, hakim, pengacara serta anggota Parlemen. *Rede Feto* merupakan payung dari 24 organisasi perempuan yang mewakili ribuan perempuan. Gagasan *Rede Feto* lahir dari para perempuan yang terlibat dalam gerakan bawah tanah selama perjuangan kemerdekaan, baik yang berada di hutan maupun di luar negeri.

Bersama-sama dengan aktivis NGO, mereka menyelenggarakan kongres I, tahun 2000. Dalam kongres itu dibahas tentang perlunya undang-undang untuk perlindungan perempuan, sistem kuota, dan juga masalah kesehatan, yang kemudian dirumuskan sebagai agenda kepentingan nasional perempuan. Seluruh inisiatif, gagasan dan agenda tersebut diintegrasikan dalam suatu rencana strategis, dibuat analisisnya, kemudian disodorkan ke tingkat parlemen dan PBB, untuk menjadi sarana menekan parlemen.

Metode ini berhasil meloloskan tuntutan kuota 30 persen keterwakilan perempuan dicantumkan di dalam Konstitusi Negara. Sebelumnya, perbandingan antara laki-laki dan perempuan anggota parlemen adalah 4:1, setelah itu menjadi 3:1. Kongres *Rede Feto* juga membahas peran perempuan di dalam pemerintahan. Pada Kongres *Rede Feto* II, dibahas tentang kekuatan polisi dan militer, sedangkan kongres ketiga membahas pembentukan SEPI (*Secretary of the State for Promotion of Equality*). *Rede Feto* juga membahas

program-program pemerintah dan melakukan peninjauan atas program kesehatan, pendidikan, pembangunan infrastruktur, pertanian, keadilan, keamanan dan ekonomi untuk mengevaluasi pengaruh-utama gender di dalamnya, serta mengusulkan perbaikan-perbaikan. Dalam hal ini ada kerjasama yang sangat baik antara NGO dan pemerintah.

Keberhasilan penerapan sistem kuota perempuan di Timor-Leste juga berkorelasi dengan kehadiran lembaga internasional, termasuk pembentukan pemerintahan transisi oleh UNTAET (*United Nation Transitional Administration in East Timor*) yang berlandaskan konvensi internasional, antara lain CEDAW (*Convention of Elimination of All Discrimination Against Women*). Sebagai negara demokrasi yang baru merdeka, semua warganegara diperbolehkan berpartisipasi dalam politik.

Untuk menampung aspirasi dan melakukan pemberdayaan perempuan, dibentuklah *Gender Affair*. Wadah perempuan ini berperan besar dalam mempersiapkan perempuan Timor-Leste untuk berpartisipasi lebih aktif dalam politik. Melalui bekerjasama dengan beberapa organisasi internasional, *Gender Affairs* melakukan advokasi untuk memasukan kuota 30 persen dalam undang-undang pemilu untuk menjamin posisi perempuan dalam *General Assembly*. Walau awalnya tuntutan kuota 30 persen banyak dikritik, juga oleh perempuan, tetapi akhirnya diterima dan disahkan dalam UU Pemilu Timor-Leste.

Setelah pengesahan itu, perolehan keterwakilan perempuan di *General Assembly* tahun 2004 mencapai 20 persen (22 perempuan dari 88 kursi).¹ Pada Pemilu 2007, representasi perempuan meningkat menjadi 29,2 persen (19 perempuan dari 65 kursi), dan pada Pemilu 2012, telah melampaui target kuota, yakni 38,5 persen (25 perempuan dari 65 kursi). Keberhasilan pencapaian kuota perempuan di atas 30 persen itu juga didukung oleh ratifikasi CEDAW dan pengesahan persamaan hak dalam Konstitusi.

Partisipasi perempuan dalam politik di Malaysia justru berasal dari sayap perempuan partai politik, bukan gerakan masyarakat sipil. Pasca Perang Dunia II, lahir sayap perempuan yang pertama dari *Malay National Party* (MNP), yaitu, *Angkatan Wanita Sedar*, tahun 1946. Pemerintah Inggris kemudian membubarkan MNP berikut *Angkatan Wanita Sedar* (AWS). Aktivis AWS kemudian menyebar ke beberapa organisasi, antara lain *Pergerakan Kaum Ibu*.

Pada tahun 1947, *Pergerakan Kaum Ibu* mendukung dominasi laki-laki di UMNO, hingga isu perempuan lenyap begitu saja. Tetapi, tahun 1954, Khadijah Sidek menuntut keterwakilan perempuan dalam partai dan parlemen, namun akhirnya ia digusur dari partai. Perempuan Malaya berhasil masuk ke arena politik negara dengan model *inter-ethnic consociational*, maka, tahun 1963, lahirlah *National Council Women's Organization* yang berbasis multi-etnik. Tetapi partisipasi perempuan dalam politik semakin tertutup. Padapertengahan tahun 1980-an bermunculan organisasi perempuan dari masyarakat sipil yang bekerja untuk isu kekerasan terhadap perempuan (Mohamed, Ng dan Hui, 2006).⁴¹

Perempuan merupakan 50 persen penduduk Malaysia, tetapi dari 30 posisi di kabinet, hanya terdapat seorang perempuan, yakni Menteri Pariwisata. Sementara Menteri Pengembangan Perempuan, Keluarga dan Masyarakat, Shahrizat Abdul Jalil, telah diminta mengundurkan diri karena suaminya terlibat skandal korupsi.

Pemilu di Malaysia ke-10, tanggal 5 Mei 2013 merupakan momentum penting, karena untuk pertama kalinya perempuan dari kelompok masyarakat sipil berhasil menjadi kandidat. Nama perempuan itu Zaitun Mohammed Kasim⁴² atau populer dipanggil Toni Kassim yang turut membentuk *Women's Candidacy Initiative* (WCI) pada Pemilu 1998. Ia adalah perempuan pertama kandidat independen yang mengikuti Pemilu 1999 untuk daerah Selangor. Meski tidak menang, ia berhasil mengumpulkan 30.000 suara. Selanjutnya WCI melakukan advokasi untuk perempuan, khususnya yang memperjuangkan keadilan gender. Sebelum pemilu diselenggarakan, pada tahun 2013.

Mama Bersih yang dilahirkan oleh *Persatuan Kesedaran Komuniti Selangor*, mendeklarasikan sebuah manifesto.⁴³ Manifesto itu terdiri dari delapan tuntutan, meliputi keadilan gender, sistem Pemilu, pembangunan ekonomi dan kebebasan, yang disodorkan kepada para kandidat selama masa kampanye. Tiga tuntutan dialamatkan kepada pemerintah federal dan pemerintah pusat

41 Maznah Mohamed, Cecilia Ng, dan Hui, *Feminism and the Women's Movement in Malaysia: An Unsung (R) evolution*, (Oxon & New York: Routledge, 2006)

42 Toni Kasim adalah aktivis perempuan yang terlibat di dalam Sister in Islam (SIS), Suara Rakyat Malaysia (Suaram), *the Joint Action Comitee dan Women's Candidacy Initiative yang meninggal pada 2008 akibat sakit*

43 Empower Malaysia, <http://empowermalaysia.org/blog/2013/04/16/mamabersih-manifesto/> diunduh pada 2 Oktober 2013

mengenai jaminan hukum bagi 30 persen kuota perempuan. Namun, tuntutan mereka hanya mendapat sedikit perhatian, baik dari pemerintah maupun partai politik.

Kamboja berpenduduk 13,8 juta, dengan populasi perempuan 52 persen. Struktur Konstitusinya sejak tahun 1993 terdiri dari *National Assembly* (*lower house*), *Senate* (*upper house*) dan *Commune Councils*. Ketika isu keadilan gender merebak di Kamboja, respon Parlemen cukup maju. Tetapi terdapat kesenjangan antara kebijakan dan praktik, jumlah perempuan hanya sebesar 20 persen di *National Assembly*, 15 persen di *Senate* dan di bawah 18 persen di Dewan Komune/Rakyat (Lilja, 2008).

Sekalipun keterwakilan perempuan di Kamboja masih berada di bawah 30 persen, tetapi partisipasi perempuan dalam politik meningkat sejak tahun 1993, dan mereka sangat aktif memperjuangkan isu-isu komunitasnya. Namun, hambatan paling mendasar yang dihadapi adalah masalah ekonomi, batasan-batasan sosio-kultural, dan iklim politik di Kamboja yang membuat perempuan tidak nyaman (Sethi 2013).⁴⁴ Banyak NGO mendorong partisipasi perempuan untuk memperbaiki mekanisme politik agar adil gender, tetapi dukungan dari partai politik masih rendah.

Meski tidak ada kebijakan tertulis, FUNCINPEC adalah satu-satunya partai politik yang mengimplementasikan tercapainya 30 persen kuota perempuan dalam daftar kandidat mereka untuk mengikuti pemilu *National Assembly Elections* pada Juli 2013. Partai politik lainnya seperti CPP, CNRP and LfDP juga mendukung perempuan masuk ke dunia politik, tetapi menolak sistem kuota karena beranggapan jika sistem itu diterapkan akan terjadi diskriminasi terhadap laki-laki.

Pada tingkat *National Assembly* (dipilih langsung) sejak tahun 1993 sampai tahun 2008, keterwakilan perempuan meningkat dari enam persen menjadi 22 persen, sedangkan pada tingkat Senat [tidak dipilih langsung] keterwakilan perempuan hanya 14,75 persen (CCHR, 2012). Pada tingkat Dewan Rakyat/Komune (dipilih langsung), 2002 -2012, terjadi kenaikan posisi perempuan, yakni pada jabatan wakil ketua pertama, dari 7,55 persen menjadi 9,27

44 Gabriella Sethi, *Increasing Women's Political Representation and Participation in Cambodia through the Implementation of Gender Quota, executive summary* (CCHR, 2013)

persen. Untuk jabatan ketua komune mengalami penurunan presentase, dari 4,93 persen pada tahun 2002 menjadi 4,66 persen pada tahun 2012, tetapi jumlahnya meningkat karena perempuan yang terpilih sebagai anggota Dewan Rakyat/Komune mengalami kenaikan.⁴⁵

Dalam analisis untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dan mencapai kuota 30 persen dibutuhkan peranan dari budaya yang egaliter. Dukungan institusi politik merupakan hal penting bagi keberhasilan perempuan di politik. Perempuan harus aktif di dalam partai politik dan turut serta menentukan keputusan-keputusan politik, tanpa meninggalkan organisasi perempuan atau jaringan masyarakat sipil pendukung sistem kuota perempuan.

Prosedur seleksi kandidat menempatkan keterwakilan kelompok perempuan sebesar 50 persen. Singkatnya, kelembagaan memainkan peran penting dalam membantu perjuangan perempuan meraih jumlah keterwakilan yang lebih besar. Partisipasi politik perempuan merupakan inspirasi bagi banyak perempuan di seluruh dunia yang berjuang untuk akses lebih besar pada kekuasaan politik.

4.3 Keunikan Strategi Gerakan Afirmasi Politik Perempuan

Dalam pengalamannya sebagai anggota Parlemen Timor-Leste, Maria Exposto mengatakan, perempuan di parlemen juga mendapatkan perlakuan diskriminatif, seperti dianggap tidak mampu, “banyak kebutuhan”⁴⁶, tidak bisa bekerja sendiri, dan lain-lain. Namun, perlakuan itu berkurang secara bertahap ketika perempuan mulai berpartisipasi aktif pada setiap kegiatan di Parlemen. Perubahan itu membawa dampak yang sangat positif, karena kemudian perempuan politisi mulai dipercaya, bahkan terpilih menjadi sekretaris, pimpinan komisi dan posisi penting lainnya di Parlemen.

Exposto sudah banyak terlibat dalam kegiatan yang berhubungan dengan persamaan hak dan kesetaraan gender, sebelum masuk ke Parlemen. Sebagai aktivis, ia memiliki pemahaman yang baik tentang hak perempuan dan aturan-aturan yang menjamin hak perempuan di Timor-Leste. Karena peranan

45 *Politics in the Kingdom*, laporan yang diterbitkan oleh CCHR kerjasama dengan Kemitraan, 2013

46 Pengertian “banyak kebutuhan” adalah belanja konsumsi

dan popularitasnya itu, dia di kenal publik, termasuk aktor-aktor politik penting, dan ini menjadi salah satu kekuatan (*power*) yang digunakan sebagai posisi tawar dengan elit politik nasional.

Untuk memperjuangkan pengakuan atas kehadiran perempuan di Parlemen, strategi Maria Exposto ialah mengadakan lobi dan intervensi demi terbentuknya Kaukus Perempuan di Parlemen Timor-Leste. Katanya *“Kita perempuan yang harus aktif melibatkan diri dan menggunakan kekuasaan yang diberikan kepada kita untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang pada umumnya didominasi laki-laki. Kita harus menunjukkan bahwa perempuan itu bisa”*. Exposto mengakui, untuk mendapat pengakuan dari sesama kawan kerja laki-laki politisi, bukan hal mudah apabila perempuan itu bodoh. Katanya *“Kita sebagai perempuan juga harus menyadari bahwa hak perempuan sudah di atur dalam hukum Negara, maka kita harus membekali diri dengan banyak informasi supaya mempunyai kapasitas yang berkualitas”*.

Ia mengakui pula bahwa salah satu masalah mendasar bagi perempuan politisi di Timor-Leste ialah rendahnya kemampuan analisis politik, sehingga perempuan belum mampu berdebat dengan politisi laki-laki yang punya kemampuan analisis dan pengetahuan lebih baik.

Seorang anggota parlemen, kawan Exposto, yang pernah menjabat sebagai sekretaris presiden di Parlemen, menuturkan, salah satu cara agar pendapat perempuan di terima di arena politik adalah dengan bekal informasi politik (pengetahuan). Artinya, jika perempuan politisi hendak mengajukan suatu topik untuk didiskusikan dalam Parlemen, ia harus terlebih dahulu menguasai topik tersebut, misalnya dengan banyak membaca referensi, dan banyak berdiskusi dengan mitra organisasi masyarakat sipil. Ditegaskan oleh Exposto, *“Kalau perempuan mengajukan suatu topik, tapi tidak mampu mempertahankan dasar argumennya, maka kelemahannya itu dijadikan alasan untuk mengabaikan usulan perempuan, walaupun topik itu sangat penting. Ini juga dijadikan alasan bahwa perempuan tetap dilihat sebagai kaum yang tidak mampu berpolitik”*.

Lebih jauh Exposto menuturkan, untuk terlibat dalam politik perempuan harus mendayagunakan kekuatan dan pengaruhnya (*power*), yaitu keberanian, integritas, berpegang teguh pada prinsip, dan kemampuan memengaruhi.

la tak segan-segan melobi politisi berpengaruh yang dikenalnya untuk memperjuangkan sebuah keputusan negara.

Ketika presiden Timor-Leste akan memberlakukan hukuman ‘tembak di tempat’ terhadap oposisi di salah satu distrik di sana terhadap oposisi, ia menggunakan kekuatan dan pengaruhnya sebagai anggota parlemen untuk menentangnya. Ia mengatakan kepada presiden, “*Masyarakat distrik itu telah memilih saya menjadi anggota Parlemen. Saya berasal dari sana. Kalau bapak mau menerapkan hukum “tembak di tempat” bagi oposisi, maka hilangkan saja daerah itu dari peta Timor-Leste. Kita harus mencari cara yang lain bukan dengan cara menghabis”*”.

Maria Exposto mengatakan hal itu di tengah laki-laki politisi yang setuju dengan hukum “tembak di tempat”. Rupanya pandangannya itu memengaruhi presiden, sehingga keputusan darurat militer di distrik itu dibatalkan. Selain keberanian, politisi perempuan harus pintar menggunakan media massa, membangun relasi yang baik dengan teman kerja, terlebih laki-laki, pengamat politik yang berpengaruh, NGOs dan masyarakat.

Sebagai modal utama untuk membangun kekuatan dan pengaruh atas dirinya, Exposto menekankan pada lima hal. *Pertama*, memberi contoh politik, terutama prinsip “mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi”, di tengah para elit dan iklim politik di Parlemen. *Kedua*, memberi contoh sebagai perempuan politisi yang independen, sekalipun suami dan anak laki-laknya menjadi oposisi terhadap politik negara. *Ketiga*, keterlibatan Exposto dalam politik dimulai dari ‘akar rumput’ sejak masa perjuangan kemerdekaan, dan ia memelihara jaringan-jaringan tersebut hingga saat ini. *Keempat*, Exposto tidak menghitung pengorbanan diri selama masa perjuangan kemerdekaan sampai Timor-Leste yang merdeka. *Kelima*, ia menyadari benar makna nama “Maria” yang disandangnya, untuk meneladani kekuatan Bunda Maria dan Maria Goretti, simbol martir perjuangan perempuan di Timor-Leste.

Agar lembaga-lembaga demokrasi lebih mewakili kepentingan rakyat, Filipina mengeluarkan undang-undang yang mewajibkan masuknya partai politik nasional, organisasi regional, dan organisasi sektoral berbasis massa di legislatif. Undang-undang ini disahkan tahun 1995, dan berlaku sejak pemilu 1998. Sistem *Party-list* yang didasari kan pada prinsip-prinsip perwakilan

proporsional itu mencadangkan 20 persen kursi di Majelis Rendah untuk partai politik nasional, organisasi regional dan organisasi sektoral yang berbasis massa. Untuk memperoleh kursi di Kongres, partai dan organisasi massa dipilih di tingkat nasional.

Sistem *Party-list* ini terbukti mampu meningkatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat dapat menggunakannya sebagai sarana untuk mengevaluasi kandidat politik pada masa pemilu dan ketika mewakili mereka di Kongres. Gagasan Sistem *Party-list* juga berguna untuk mematahkan tradisi politik popularitas dan memaksa dinasti politik mengadopsi *platform* politik pro-perempuan.

Sistem *Party-list* kemudian membuka ruang bagi perempuan untuk memasuki panggung politik parlemen maupun memperjuangkan isu-isu yang berasal dari agenda kepentingan perempuan. Sejumlah Partai Politik dalam sistem *party-list* secara konsisten memenangi kursi di Parlemen sejak 1999, dan konsisten pula mewakili perempuan beserta kepentingan perempuan di Kongres.

Salah satu partai politik tersebut adalah *Akbayan* yang secara terbuka menyatakan, feminisme sosialis merupakan salah satu sokoguru atau rujukan dasar organisasi mereka. Begitu pula *Gabriella* yang mempunyai tradisi kiri sejak 1998, menjadi partai politik perempuan dan mampu mempertahankan kursinya di Kongres sejak Pemilu 2004. Pada Pemilu 2001, Partai perempuan *Abanse Pinay* juga memenangkan kursi di Kongres. Tetapi kemajuan yang dicapai ini bukan karena ada undang-undang keadilan gender maupun sistem kuota 30 persen keterwakilan perempuan di Filipina.

Keberhasilan perempuan anggota legislatif menunjukkan kapasitas mereka sebagai pemimpin juga tidak lepas dari peran *Kapasitas & Kesetaraan Gender Pusat Informasi (The Capacity Building & Gender Equality Information Centre, TCBGEIC)* di Parlemen. Olivia Sarmiento dari TCBGEIC menjelaskan bagaimana pusat gender di Parlemen menciptakan jaringan dengan Kaukus Perempuan, perempuan di PBB, UNDP dan, tentu saja, dengan semua perempuan di Parlemen.

Pusat Gender Parlemen memfasilitasi kebutuhan teknis perempuan anggota parlemen, termasuk mengotak-atik isu anggaran negara sehingga tanggap

gender. TCBGEIC juga mengurus perempuan anggota parlemen yang berangkat ke luar negeri, termasuk mempersiapkan presentasi. Selain itu juga membantu mempersiapkan bahan-bahan untuk bertemu atau melakukan konsultasi publik, dan lain-lain. Lembaga ini, tentu saja, mencari dana untuk melakukan peningkatan kapasitas bagi perempuan legislatif dan perempuan para staf ahli Parlemen.

Ketika menetapkan agenda Kongres, peranan terbesar diemban oleh penghubung perwakilan yang selamanya laki-laki. Agendanya diwarnai oleh kepentingan maskulin, untuk mempertahankan kekuasaan atas lawan-lawan politik. Hal itu terutama terjadi ketika harus memenangkan keputusan politik besar. Pimpinan parlemen yang mendapat prioritas memimpin Kongres tidak mengambil langkah yang lebih radikal demi kepentingan perempuan.

Contohnya terpapar jelas saat memperjuangkan Rancangan Undang-undang Kesehatan Reproduksi (RH Bill) menjadi undang-undang nasional. Selama 14 tahun, kepemimpinan Majelis Rendah didominasi laki-laki yang mendapat tekanan dan lobi kalangan yang didukung Gereja Katolik, menolak draft RH Bill. Salah satu cara untuk menggagalkan rancangan undang-undang itu adalah dengan membuat sidang mengalami jalan buntu. Bahkan, di dalam Majelis Rendah ada legislator anti-RH Bill yang secara terbuka menggunakan posisi mereka untuk menahan masuknya RH Bill dalam agenda sidang pleno.

Dalam sidang ke-15 yang membahas RH Bill pimpinan DPR menunda pemungutan suara karena ketidakpastian hasil kompromi di antara politisi. Presiden Aquino, Jr, telah mengeluarkan pernyataan publik mendukung RUU Kesehatan Reproduksi itu, sementara pemimpin Majelis Rendah menekannya, dengan mengatakan, presiden akan menghadapi kemungkinan kehilangan suara. Situasi itu digunakan oposisi untuk mengklaim, kepemimpinan Aquino, Jr., terbukti lemah. Lobi pendukung perempuan dari dalam dan luar kongres tidak mampu memengaruhi dan menerobos blokade para pimpinan. Pemilihan akhir diambil setelah presiden mengajukan banding ke legislatif, yang kemudian digunakan untuk mengukur kekuatan suara pro dan kontra RH Bill.

Para pendukung RH Bill menghabiskan seluruh waktunya untuk melobi pimpinan dan mengkonsolidasi suara untuk memenangkannya. Namun, karena kesehatan reproduksi perempuan bertentangan dengan pola pikir dominan konservatif yang didukung Gereja Katolik dan orang-orang yang

berkuasa, maka upaya menggolkan rancangan RH Bill menghadapi banyak kendala. Namun demikian, proses itu berhasil mengkonsolidasi isu perempuan lintas gender di kalangan politisi, partai politik dan organisasi massa. Agenda ini didukung oleh koalisi nasional yang dimotori oleh Partai Akbayon.

Perjuangan isu kesehatan reproduksi begitu kontras dengan dakwaan terhadap mantan hakim agung dan ombudsman peninggalan pemerintahan Gloria Macapagal-Arroyo. Gerakan *impeachment* yang merepresentasikan kekuasaan pemerintah baru itu dalam tempo cepat mendapat tanggapan dari pimpinan DPR. Agenda tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan anti-korupsi sukses dan didukung Partai Liberal, tetapi tidak demikian halnya dengan agenda kesehatan reproduksi.

Untuk melihat bagaimana keadilan gender memasuki ranah politik negara, kasus di Penang, Malaysia, menarik dicermati. Penang adalah satu-satunya negara federal di Malaysia yang memiliki suatu badan untuk mendukung dan mengimplementasikan program tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan kesetaraan gender. Badan ini cukup independen dan sangat dibutuhkan oleh kalangan NGO untuk menyampaikan tuntutan-tuntutannya.

Semua itu berawal dari Perjanjian Rakyat untuk mendukung satu partai yang berkuasa menjalankan program untuk membangun kapasitas dan kepemimpinan perempuan. Persoalannya, CEDAW baru diratifikasi di Malaysia 1995, dan sampai sekarang tidak memiliki UU untuk Kesetaraan Gender.

Namun, bukan berarti tak ada perjuangan. Antara tahun 2006-2007, satu kelompok perempuan mengusulkan rancangan undang-undang untuk menjamin kesetaraan gender, tetapi ditolak oleh salah satu pengambil keputusan di Parlemen yang memiliki posisi penting. Dalihnya, laki-laki dan perempuan merupakan kesatuan unit masyarakat, tidak bisa dipecah-pecah. Sampai sekarang, rancangan tersebut belum diajukan kembali.

Sementara itu, tindak kekerasan terhadap perempuan di Penang meningkat dan tidak tercatat. Ketika korban melapor, polisi menanggapi kasus itu sebagai masalah pribadi. Sikap umum aparat itu terjadi di pulau-pulau kecil.

Ketika suatu NGO perempuan menggelar program latihan kepemimpinan untuk perempuan, komunitas perempuan di akar rumput mengusulkan agar

pelatihan tersebut bekerja sama dengan otoritas masjid. Namun, ketika pelatihan dimulai, otoritas masjid meminta agar perempuan mencuci piring di rumah, bukan menghadiri pelatihan.

Meski demikian, rendahnya partisipasi perempuan dalam politik tak bisa sepenuhnya dibebankan pada keterbatasan gerak dan pilihan perempuan di akar rumput. Banyak perempuan aktivis NGO dan kalangan profesional lain yang menganggap dirinya bukan 'binatang politik' dan menolak menjadi kandidat. Banyak perempuan terpelajar lebih menyukai hidup mandiri dan otonom, sementara perempuan di akar rumput sibuk mengurus anak-anak dan suami mereka.

Konsep kesetaraan gender masih sulit dimengerti dalam praktik kehidupan sehari-hari di Malaysia. Misalnya, karena biaya penitipan anak sangat mahal, perempuan memilih merawat anak-anaknya di rumah demi penghematan, sehingga kariernya di luar rumah terhambat. Perempuan usia produktif, 30-40 tahun, kadang-kadang terjebak dalam dilema antara membesarkan anak dan memiliki karir di luar rumah. Keadaan ini belum dipandang sebagai masalah gender yang mungkin dapat diselesaikan melalui mekanisme politik formal, sehingga sulit menemukan perempuan yang tertarik berpartisipasi dalam politik. Sebenarnya, dukungan perempuan di masyarakat terhadap perempuan di parlemen semakin menjadi fenomena saat ini. Sayangnya, jumlah dan kapasitas perempuan di parlemen belum memadai.

Aktivistis perempuan di Indonesia menggunakan strategi pengarus-utamaan gender pada sistem dan mekanisme kelembagaan parlemen untuk dapat menembus patriarki-negara. Sebelumnya, mereka melakukan intervensi untuk memasukkan teks keadilan gender dan kuota 30 persen perempuan melalui revisi UU Pemilu, UU Partai Politik, dan juga UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk). Namun, teks kuota 30 persen perempuan hanya berhasil dicantumkan pada UU Pemilu, sedangkan di dalam UU Partai Politik hanya disebutkan "perlunya memperhatikan keadilan gender". Tetapi kedua teks itu sama sekali tidak tercantum dalam UU Susduk yang telah direvisi.

UU Susduk mengatur sistem, mekanisme, tata tertib, dan kelengkapan kelembagaan parlemen (Sutjipto, Wardani dan Panjaitan, 2010). Ketika tak

ada jaminan kuota perempuan di dalamnya, maka tak ada jaminan bagi perempuan politisi untuk melakukan pengarus-utamaan gender di sana. Selama periode 2004-2009 hanya ada dua perempuan menjadi ketua komisi, dan seorang ketua fraksi. Selebihnya, mereka ditempatkan pada komisi yang berhubungan dengan isu sosial, kesehatan, agama dan pendidikan.

Alat kelembagaan lainnya, yaitu DPD menyerap keterwakilan perempuan sebesar 18,8 persen pada pemilu 2004 dan 27,7 persen pada pemilu 2009. Kaukus Perempuan Parlemen dibentuk pada tahun 2000 oleh perempuan anggota parlemen periode 1999-2004. Mereka berharap, Kaukus Perempuan bisa menjadi forum pertemuan politisi lintas partai untuk mewujudkan misi persamaan akses dan kontrol, antara laki-laki dan perempuan di parlemen.

Strategi yang di luar parlemen dilakukan dengan cara menjangkau “perempuan potensial” dari gerakan perempuan dan gerakan sosial. Penjangkauan itu pernah dilakukan antara 2004-2009, dan menghasilkan buku “profil perempuan potensial” untuk diajukan kepada partai-partai politik. Cara yang terakhir ini ditempuh mengingat fakta bahwa partai politik di Indonesia miskin kader perempuan.

Di lain pihak gerakan perempuan di Indonesia menginginkan kandidat yang akan mengikuti proses elektoral memiliki kepekaan gender dan agenda perjuangan perempuan di parlemen. Tingkat keberhasilan upaya ini belum dapat diukur, tetapi setidaknya menjadi kampanye, bahwa ada banyak perempuan potensial dan telah melakukan aktivitas politik yang berbobot di luar partai politik.

Dari berbagai diskusi yang diselenggarakan gerakan perempuan dan lembaga penelitian terkait pengalaman pemilu 2004, muncul pandangan, bahwa agenda peningkatan keterwakilan perempuan berdasarkan pemenuhan sistem kuota hanya dapat dicapai dengan cara masuk dan aktif di dalam partai politik.

Sebelumnya, gagasan sistem kuota perempuan hanya menjadi wacana NGO yang bekerja untuk isu-isu perempuan dan aktivis perempuan, tetapi tidak dikenal oleh partai politik. Masuknya perempuan ke dalam partai politik memberikan pengalaman baru berhadapan dengan patriarki di dalam partai politik.

Pengalaman perempuan memperlihatkan, mereka dituntut jam kerja yang sama dengan jam kerja laki-laki. Sementara laki-laki tidak mengenal beban ganda karena mereka tidak mempunyai tanggungjawab untuk mengurus rumah tangga, sedangkan perempuan politisi masih harus menanggung urusan ranah privat tersebut (Sutjipto, dkk, 2011). Kasus seperti ini menjadi beban lain bagi perempuan kader partai karena mereka harus berhadapan dengan diskriminasi berbasis gender dalam partai, sehingga sulit menjawab pertanyaan yang terkait diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, karena mereka harus mengikuti garis partai. Mereka juga menjadi sasaran ketika ada kader perempuan yang memiliki hubungan intim dengan pemimpin partai.

Di Kamboja, ratifikasi perangkat hukum internasional termasuk konvensi dan kovenen ke dalam undang-undang negara telah membuka ruang partisipasi politik perempuan. Jaminan persamaan hak politik perempuan dan laki-laki itu juga tercantum di dalam *the Royal Government of Cambodia* (the RGS), kebijakan penting untuk meningkatkan kesempatan politik perempuan. Pemerintah Kamboja juga telah menetapkan target khusus peningkatan keterwakilan perempuan tahun 2015 di dalam *Cambodian Millenium Development Goals* (the CMDGs). Sekalipun implementasi CMDGs untuk peningkatan keterwakilan perempuan masih jauh dari target, tetapi setidaknya jaminan normatif dari negara telah tersedia.

Selain itu, sebagai anggota ASEAN, Kamboja mempunyai komitmen untuk mengimplementasikan *ASEAN Human Rights Declaration* (2012). Pada Pembukaan (the Preamble) Deklarasi tersebut dinyatakan: *The Declaration of the Advancement of Women in the ASEAN Region "to promote and the implement the equitable dan effective participation of women whenever possible in the all fields and various level of political, economic, social and cultural life of society at the national, regional and international level"*⁴⁷. Dengan kata lain, perempuan aktivis di Kamboja menggunakan pendekatan hak asasi manusia untuk peningkatan partisipasi dan keterwakilan perempuan dalam politik negara.

47 *Politics in the Kingdom: Increasing Female Representation*, Cambodian Centre for Human Rights, March 2013, bekerjasama dengan Kemitraan dan USAID, 10

Menurut Ros Sopheap dari Gender and Development for Cambodia (GADC) -- NGO yang mempromosikan kesetaraan gender sebagai hak asasi manusia yang fundamental -- pendekatan hak asasi manusia, meski lambat, menyebabkan peningkatan partisipasi perempuan dalam politik 20 tahun terakhir. Kamboja telah meratifikasi CEDAW pada 1992, dan mendorong penyusunan undang-undang anti-perdagangan perempuan tahun 2008.

Pemerintah bekerjasama dengan NGO memformulasi program pengarus-utamaan gender di akar rumput. Ketika sejumlah perempuan berhasil menduduki jabatan tinggi di pemerintahan, masalah diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan turun, sejak tahun 2005. Pemerintah dan NGO juga menggelar rapat teknis dalam rangka pemberdayaan perempuan dan mengurangi dampak HIV/AIDS.

Ketika menyusun laporan CEDAW, anggota Komite CEDAW, Prok Vanny secara rutin bertemu dengan delapan orang menteri. Partisipasi perempuan di panggung politik Kamboja masih menghadapi banyak tantangan, khususnya terkait soal dana. Politik uang di Kamboja menjadi budaya baru yang memprihatinkan, dan kaum perempuan tidak mampu membayar biaya politik uang ini. Lagipula, secara budaya perempuan merupakan entitas yang enggan terlibat dengan politik uang. Laki-laki juga memandang rendah perempuan yang maju sebagai kandidat dalam Pemilu.

Pengalaman GADC di lapangan menunjukkan, banyak laki-laki mengeluh karena perempuan kandidat telah merampas kesempatan laki-laki kandidat untuk menang. Kandidat yang menang selalu diprovokasi untuk kembali pada peranannya sebagai pengurus rumah tangga, mengurus anak, suami dan rumahnya. Provokasi seperti itu sering melemahkan perempuan dan memperkuat solidaritas di antara laki-laki.

Sebagai penutup bab ini, bisa didiskripsikan, bahwa sistem pemilu terbuka telah membuka ruang bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam politik keterwakilan. Tetapi ada banyak hambatan menghadang agenda keadilan gender dalam pemilu, khususnya terkait *affirmative action* untuk sistem kuota perempuan. Meski sistem kuota mendapat jaminan undang-undang, hambatan patriarki tidak serta merta terhapus, sehingga peningkatan jumlah keterwakilan perempuan di Parlemen tetap sulit dilakukan. Meski demikian,

terdapat banyak *alternative action* yang cukup berhasil mendobrak benteng patriarkhi negara, dan menaikkan keterwakilan perempuan.

Sementara perempuan kandidat berkompetisi ketat dalam pemilu, motivasi mereka harus diamati, di samping memeriksa agenda pemberdayaan perempuan mereka. Hal itu penting untuk menegaskan komitmen mereka dalam politik pemilu sekaligus berkontribusi untuk pemberdayaan perempuan. Kontribusi substantif perempuan kandidat dari keluarga politik, khususnya, diperlukan untuk mendobrak praktik umum sebagai peran pengganti suami, ayah dan anak laki-laki yang untuk sementara tidak dapat melanggengkan jabatannya karena batasan undang-undang. Tentu saja, ada perempuan pejabat, bahkan dinasti politik yang berkomitmen melanjutkan program pemberdayaan perempuan. Tetapi pengalaman sejarah dan berbagai pembelajaran politik memperlihatkan, perempuan dari dinasti politik dapat sewaktu-waktu menciderai komitmennya demi kelangsungan kekuasaan politiknya.

Gerakan perempuan, secara umum, gerakan masyarakat sipil, harus terus melakukan upaya untuk menciptakan ruang yang lebih luas bagi partisipasi perempuan. Dibutuhkan cara berpolitik baru yang memadukan kekuatan kolektif dengan lobi dan menarik laki-laki ke dalam perspektif perempuan (feminis). Persoalan lain, perempuan politisi harus berlari sekuat tenaga mengejar keteringgalannya dari laki-laki politisi, dan itu tidak adil karena laki-laki tidak mempunyai beban mengurus rumah tangga.

Dalam upaya mempromosikan hak-hak perempuan, gerakan masyarakat sipil —khususnya perempuan — harus mendidik konstituen kandidat agar bisa melontarkan tuntutan terkait kesejahteraan perempuan. Khusus untuk mengangkat isu kontroversial, satu-satunya kekuatan gerakan terletak pada konsolidasi ‘sentimen populer’ (kasus-kasus yang menyentuh perasaan publik) dan menggunakannya untuk menekan legislator.

The background features a series of overlapping, organic, light blue shapes that resemble stylized waves or petals, creating a sense of movement and depth. The colors range from a pale sky blue to a slightly deeper cerulean. The text is centered within a large, light blue circular area that is part of this abstract composition.

TANTANGAN KETERWAKILAN PEREMPUAN

[BAB V]

TANTANGAN KETERWAKILAN PEREMPUAN

Setelah memahami arti penting keterwakilan perempuan dan berbagai upaya untuk meningkatkannya, kita dapat melihat tantangannya ke depan.

Tantangan yang dimaksud bukan hanya untuk mengejar pemenuhan kuota 30 persen sebagai indikator tindakan afirmatif, tetapi juga pertanyaan tentang kemungkinan turunnya persentase keterwakilan perempuan di parlemen di negara-negara yang telah mencapai 30 persen.

Mengejar peningkatan dan mempertahankan capaian kuota keterwakilan perempuan adalah tantangan kuantitatif. Meski tantangan ini masih merupakan pekerjaan besar terutama di Malaysia, Kamboja dan Indonesia, tetapi tidak berarti capaian Timor-Leste dan Filipina tidak menghadapi tantangan penurunan.

Kalau melihat kehendak politik dari institusi negara dan kekuatan gerakan afirmasi, tantangan kuantitatif ini relatif bisa diatasi dengan mendayagunakan sistem politik (sistem perwakilan, sistem pemilu, sistem partai politik dan sistem kuota keterwakilan perempuan) secara lebih optimal. Akan tetapi, lima negara di Asia Tenggara itu menghadapi tantangan kualitatif terkait substansi demokrasi keterwakilan, khususnya keterwakilan perempuan, yang pengukurannya membutuhkan indikator berbeda.

Bab penutup ini akan menggunakan perspektif Hanna Pitkin mengenai keterwakilan perempuan untuk memindai kualitas capaian dari keterwakilan. Di atas telah dipaparkan perspektif utama keterwakilan perempuan, yakni keterwakilan deskriptif dan keterwakilan substantif. Perspektif ini sangat penting untuk mengukur (1) apakah capaian keterwakilan perempuan di lima negara kajian itu, deskriptif atau substantif (2) apakah indikator deskriptif memadai untuk mengantar kegerbang capaian substantif.

Keterwakilan deskriptif menjelaskan keterwakilan yang berdasarkan kesamaan atau kemiripan di antara wakil dan pemilihnya. Dalam keterwakilan deskriptif, perempuan di Parlemen tidak bertindak *untuk* mewakili perempuan yang sebenarnya diwakili, melainkan *mengatasnamakan* perempuan lain yang diwakili (perempuan konstituen).

Keterwakilan deskriptif mewakili sesuatu yang tidak hadir (perempuan konstituen) dengan mengangkat kesamaan atau kemiripan, yakni, kesamaan jenis kelamin sebagai perempuan. Jika merujuk pada batasan-batasan keterwakilan deskriptif, maka seluruh program peningkatan keterwakilan perempuan di lima negara kajian masih mendekati keterwakilan deskriptif.

Sistem kuota 30 persen merupakan indikator keterwakilan deskriptif untuk melihat capaian kuantitatif apakah demokrasi di lima negara kajian telah menciptakan peluang untuk partisipasi dan keterwakilan perempuan. Hasil penelitian di Filipina, Kamboja, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste menjawab pertanyaan deskriptif tersebut. Tentu saja capaian ini masih menghadapi tantangan yang tidak sederhana terkait kelembagaan politik negara yang menghambat peningkatan keterwakilan perempuan (lihat Bab II).

Meskipun Hanna Pitkin memindai keterwakilan perempuan yang deskriptif dan substantif sebagai konsep kategorial, tetapi dalam kesimpulan ini kami menjadikan yang deskriptif dan substantif sebagai tahapan. Inilah tantangan kedua untuk menjawab apakah capaian deskriptif keterwakilan perempuan di lima negara dapat mengantar ke gerbang capaian substantif.

Keterwakilan substantif menunjuk mereka yang menjadi agen dan pengganti yang diwakilinya, untuk mengangkat kepentingan atau mewakili keprihatinan perempuan. Keterwakilan substantif dapat diukur melalui sejauh mana perempuan legislatif telah menghasilkan kebijakan untuk mengangkat kepentingan perempuan. Hasil penelitian belum secara rinci menunjukkan capaian substantif tersebut, kecuali menunjukkan fakta umum.

Di Filipina, misalnya, peningkatan keterwakilan perempuan berkorelasi dengan keberhasilan memperjuangkan UU Kesehatan Reproduksi yang prosesnya membutuhkan waktu 14 tahun. Di Timor Leste, peningkatan keterwakilan perempuan berkorelasi dengan lahirnya undang-undang

perlindungan perempuan dari kekerasan. Tetapi, di Indonesia, korelasi antara penyempurnaan pelaksanaan sistem kuota 30 persen dan Rancangan Undang-undang Kesetaraan Gender dengan peningkatan keterwakilan perempuan, masih kabur. Untuk melihat capaian substantif, dibutuhkan indikator khusus, namun penelitian ini tidak dimaksudkan untuk itu.

Penelitian keterwakilan perempuan di lima negara Asia Tenggara ini dirancang untuk mengukur capaian keterwakilan deskriptif. Hal itu dimungkinkan karena proses empirik perjuangan afirmasi keterwakilan baru dalam tahap mewujudkan keterwakilan deskriptif. Tetapi jika titik tolak keterwakilan perempuan didasarkan pada kepentingan perempuan, maka tantangan untuk mencapai tahapan keterwakilan substantif merupakan suatu hal yang niscaya diagendakan secara sistematis sebagai rekomendasi penelitian ini.

Tahapan keterwakilan yang substantif merupakan hal yang niscaya untuk diwujudkan karena tujuan sistem kuota adalah untuk menjawab kepentingan perempuan, sebagaimana dimandatkan Konferensi Perempuan IV di Beijing 1995. Mandat itu dituangkan ke dalam *Beijing Platform for Action* (BPfA) yang mencakup 12 area kritis persoalan perempuan, yakni, (1) perempuan dan kemiskinan; (2) pendidikan untuk perempuan, (3) perempuan dan kesehatan, (4) kekerasan terhadap perempuan, (5) konflik militer dan perempuan, (6) perempuan dan ekonomi, (7) perempuan dan pengambilan keputusan politik, (8) mekanisme institusional untuk peningkatan perempuan, (9) hak asasi perempuan, (10) perempuan dan media, (11) perempuan dan lingkungan, (12) anak perempuan. Dua belas wilayah kritis persoalan perempuan dalam BPfA ini merupakan isu strategi internasional yang dapat menjadi indikator keterwakilan substantif.

Apabila BPfA menjadi rujukan kualitas capaian demokrasi keterwakilan perempuan di seluruh dunia, maka yang dicapai secara deskriptif oleh lima negara di Asia Tenggara dalam kajian ini baru memenuhi butir tujuh (7) yakni tentang perempuan dan pengambilan keputusan politik. Itu pun baru tahap merekrut perempuan untuk duduk di parlemen sebagai representasi perempuan yang akan mengambil keputusan politik untuk kepentingan perempuan.

Capaian deskriptif ini merupakan buah kerja keras yang diperjuangkan gerakan perempuan di Asia Tenggara. Capaian deskriptif bahkan menunjukkan

keberhasilan yang lebih konkrit jika dikaitkan dengan analisis kekuasaan perebutan ruang partisipasi dan keuletan perempuan.

Sebagai rekomendasi: *Pertama*, menyempurnakan capaian sistem kuota 30 persen keterwakilan perempuan dengan memperbaiki sistem politik di lima negara terkaji. *Kedua*, memajukan tahapan keterwakilan deskriptif menjadi keterwakilan substantif, dengan meningkatkan mutu dan kesadaran perempuan sejak di partai politik sampai dengan di Parlemen. Pemajuan ke tahap ini tidak hanya menuntut mutu dan kesadaran perempuan politisi, tetapi juga dari laki-laki politisi, dan secara kelembagaan adalah partai politik sebagai wahana pendidikan politik kader-kadernya.

Tantangan perempuan untuk berpartisipasi politik pada umumnya sama, baik di Kamboja, Filipina, Malaysia, Indonesia dan Timor-Leste. Kedua tantangan itu merupakan pekerjaan yang membutuhkan sinergi gerak politik dari pemerintah, partai politik dan gerakan masyarakat sipil, khususnya gerakan perempuan. Ketidakharmonisan hubungan di antara ketiganya akan menjadi hambatan fundamentalbagitercapainya keterwakilan perempuan yang substantif.

Untuk mencapai keterwakilan perempuan yang substantif, diperlukan kesadaran bahwa identitas perempuan tidak homogen, Oleh karena itu, kepentingan perempuan pun tidak homogen. Sementara dalam penelitian ini, kita memperoleh gambaran menguatnya cara pandang dan praktik keterwakilan politik perempuan yang masih didominasi oleh identitas perempuan yang homogen. Dalam praktik keterwakilan yang substantif, yang terpenting adalah adanya keterikatan antara perempuan di parlemen dengan yang diwakilinya.

[DAFTAR PUSTAKA]

- Bhasin, Kamla. *What is Patriarchy*. (New Delhi: Kali for Women, 1993).
- Blackburn, Susan. *Women and the State in Modern Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Eviota, Elizabeth Uy. *The Political Economy of Gender: Women and the Sexual Division Labour in the Philippines*. London & New Jersey: Zed Books Ltd, 1992.
- Frisk, Sylvia. *Submitting to God: Women and Islam in Urban Malaysia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asia Studies, 2009.
- John M. Collins, Reconstructing Acces in the Cambodian Education Systemn, dalam Domald B Holsinger, W. James Jacob. *Inequality in Education: Comparative and International Perspeticives*. Hongkong: Comparative Education Research Centre-University of Hongkong.
- John M. Collins, Reconstructing Acces in the Cambodian Education Systemn, dalam Domald Holsinger, B, dan James W Jacob. *Inequality in Education: Comparative and International Perspeticives*. Hongkong: Comparative Education Research Centre-University of Hongkong, 2008.
- Kadam, Chandrashekhar dan Ravindranath N. "A Study on the Grama Panchayat Women's Member Participation in Development Institute." *International Journal of Advance in Management and Social Science: ResearchGARPH Publication*, 2012.
- Lilja, Mona. *Power, Resistance, and Women Politician in Cambodia*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2008.
- . *Power, Resistance, and Women Politicians in Cambodia: Discourses of Emancipation*. Denmark: NIAS Press, 2008.

- Mohamed, Maznah, Cecilia Ng, dan tan ben hui. *Feminism ad the Women's Movement in Malaysia: An Unsung (R) evolution*. Oxon & New York: Routledge, 2006.
- Munir, Lily Zakiah. ““Domestic Violence in Indonesia”.” *Muslim World Journal of Human Rights 2, no. 1*, 2005.
- Ng, Cecilia, dan Maznah Mohamed. *Primary but Subordinated: Changing Class and Gender Relation in Rural Malaysia, dalam Structures of Patriarchy, the State, The Community and the Household in Modernising Asia*. London: Zed Books, 1988.
- Norris, Pippa. *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: University Press, 1995.
- Perez, Linda P. *The Filipino Woman's Role dalam The Humanization of Social Life*. Washington: The Filipino Woman's Role dalam The Humanization of Social Life, 2004.
- Philips, Anne. *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press, 1995.
- Pitkin, Hanna. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California, 1967.
- Powley, Elizabeth. *Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Family*. Rwanda: UNICEF, 2006.
- Qurtuby, Sumanto Al. *Arus Islam Cina-Jawa*. Yogyakarta: Inspeal Ahimsakarya Press, 2003.
- Ruth Indiah Rahayu. *Militerisme dan Ideologi Koncowingking: Penguuhan Ideologi Perempuan Indonesia Secara Pemaknaan Ksatria Jawa* . Jakarta: ELSAM and PUSDEP, 2007.
- Sethi, Gabriella. *Increasing Women's Political Representation and Participation in Cambodia through the Implementation of Gender Quota*. executive summary, Cambodia: CCHR, 2013.

- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg. *Mixed Member Electoral System: The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press, 2001.
- Smith-Heffner, Nancy J. *Khmer American: Identity and Moral Education in a Diasporic Community*. California: University of California Press, 1999.
- Sobritchea, Carol. "Carol Sobritchea, The Impact of American Colonial Education on Filipino Women. in Asian Studies, volume 1-2 [1990]." *Asian Studies, volume 1-2 (1990)*, 1990.
- Stoller, Ann Laura. *Capitalism and Confrontation in Sumatra's Plantation Belt 1870-1979*. Michigan: University Michigan Press, 1995.
- Stuers, Cora Vrede de. *Gerakan Perempuan Indonesia: Kemajuan dan Pencapaian*. Jakarta: Komunitas Bambu, 2008.
- Sutjipto, Ani, Sri Budi Eko Wardani, dan Yolanda Panjaitan. *Pengaruh-utamaan Gender di Parlemen: Studi terhadap DPR dan DPD Periode 2004-2009*. Jakarta: UNDP Indonesia, 2010.
- Taylor, John G. *Perang Tersembunyi: Sejarah Timor Timur yang Dilupakan*. Jakarta: FORTILOS, 1998.
- Thornley, Adisti Ikayanti & Andrew. *Building Sustainable Partnerships to Promote Women's Political Representation in Southeast Asian Region*. Jakarta: Kemitraan, 2013.
- Walby, Sylvia. *Theorizing Patriarchy*. Cambridge: Basil Blackwel, 1990.
- Zimmerman, Wilma Rule & Joseph. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, CT: Greenwood Press, 1994.

