

PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK: TANTANGAN ABAD 21

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME



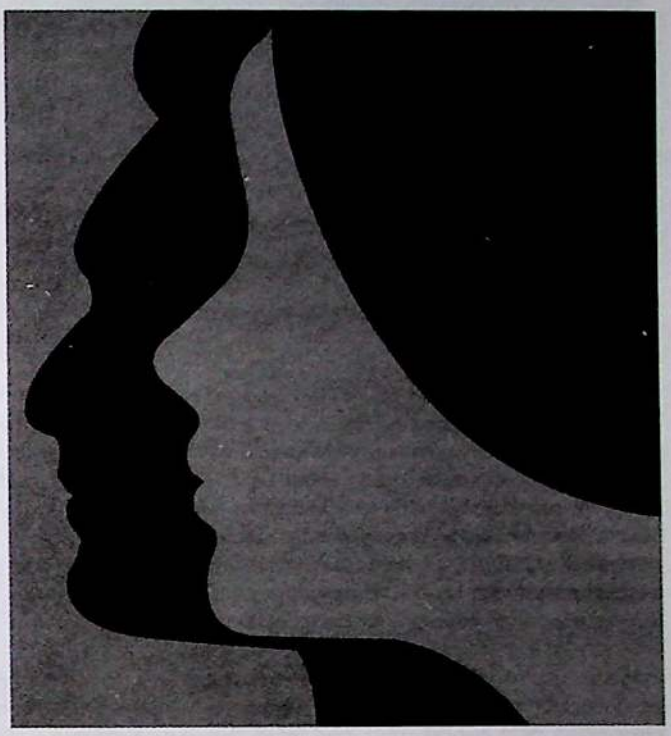
UNITED NATIONS
DEVELOPMENT PROGRAMME

Management Development and Governance Division
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 12th Floor
New York, New York, 10017
Tel: (212) 906 6633, Fax: (212) 906 6471
http://magnet.undp.org

UNDP Indonesia:
Gedung PBB
Jl. M.H. Thamrin 14
Jakarta 10340, Indonesia
Tel: (62-21) 314 1308, Fax: (62-21) 314 5251
http://www.undp.or.id

ISBN No. 92-1-126128-7, Sales No. E.00.III.B.7

Copyright ©2003 United Nations Development Programme
One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA



PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK: **TANTANGAN ABAD 21**

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

UNITED
NATIONS
DEVELOPMENT
PROGRAMME

Program Pembangunan PBB (UNDP) adalah badan PBB yang menjadi sumber hibah terbesar bagi kerja sama pembangunan. Dana program UNDP berasal dari sumbangan sukarela negara-negara anggota PBB dan badan afiliasinya. Jaringan kantor UNDP ada di 166 negara dan program-programnya hadir di 136 negara, untuk membantu masyarakat menolong dirinya sendiri. Di tiap negara, kepala perwakilan UNDP juga berperan sebagai koordinator kegiatan pembangunan PBB secara keseluruhan yang mencakup bantuan kemanusiaan dan bantuan pembangunan.

Prioritas utama UNDP adalah pemberantasan kemiskinan. Sasaran prioritas utama itu berkaitan erat dengan pembaruan lingkungan, penciptaan mata pencaharian yang tetap, dan pemberdayaan perempuan. Program tata pemerintahan yang baik dan penciptaan perdamaian akan membawa kemajuan pada bidang-bidang tersebut. Program nasional dan regional didasarkan pada kemampuan tiap-tiap negara berkembang dan organisasi nonpemerintah, badan khusus PBB, serta lembaga penelitian. Tujuh puluh lima persen dari proyek yang didukung UNDP dilaksanakan oleh organisasi lokal.

Sembilan puluh persen program inti UNDP dipusatkan di 66 negara di mana 90% penduduk termiskin dunia tinggal. UNDP sendiri adalah organisasi yang 85% stafnya berada di negara yang diberi bantuan.

Informasi lebih lanjut mengenai kebijakan UNDP yang terkait dengan tata pemerintahan dapat dilihat di situs: http://magnet.undp.org

Diterjemahkan oleh :
Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO)
Jl. Tebet Utara II C No. 22
Jakarta 12820 - Indonesia
Telp./Faks. : 021-8297954
E-mail : pattiro@yahoo.com

PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK: TANTANGAN ABAD 21

Copyright © 2003 by the United Nations Development Programme.

Pandangan yang diungkapkan dalam terbitan ini semuanya berasal dari penulis dan tidak selalu merupakan pandangan UNDP

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

Sekapur Sirih i

Kata Pengantar UNDP Pusat iii

Sambutan UNDP Indonesia v

Ucapan Terima Kasih vii

BAB 1. Gambaran Umum: Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21 1

Bagian I–Konsep

BAB 2. Konsep Perwakilan Perempuan di Tata Pemerintahan 7
Lina Hamadeh-Banarjee

BAB 3. Beijing +5: Partisipasi Politik Perempuan: Tinjauan Strategi dan Kecenderungan 15
Azza Karam

BAB 4. Konsep Gender, Tata Pemerintahan dan Feminisasi Kemiskinan 27
Sally Baden

Bagian II–Kasus

BAB 5. Perempuan di Panchayat Raj: Demokrasi Akar Rumput di India 43
Poornima Vyasulu dan Vinod Vyasulu

BAB 6. Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan 51
Debbie Budlender

BAB 7. Aliansi Gender dan Politik: Kaukus Perempuan Uganda 61
Yang Mulia Benigna Mukiibi

BAB 8. Menembus Batas Privat Tata Pemerintahan: Pengalaman Kampanye Kekerasan Gender di Amerika Latin dan Karibia 65
Aparna Mehrotra

Bagian III–Kesimpulan

BAB 9. Suara Perempuan: Kesimpulan Pertemuan New Delhi tentang Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21 73
Paul Oquist

BAB 10. Berpikir Global, Memilih Lokal? 77
Lina Hamadeh-Banarjee

BAB 11. Anggaran: Garis Dasar Politik 83
Lina Hamadeh-Banerjee

Lampiran

Lampiran 1. Ucapan Terima Kasih 91
Lampiran 2. Rekomendasi Program Aksi Beijing 95
Lampiran 3. Pengalaman UNDP di Institusi Gender dan Tata Pemerintahan 99

SEKAPUR SIRIH

Kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan adalah dimensi penting dari usaha UNDP untuk mengurangi separuh kemiskinan dunia pada tahun 2015. Peluncuran laporan ini pada Sidang Istimewa Majelis Umum Beijing +5 membuktikan komitmen UNDP untuk menempatkan isu-isu itu sebagai prioritas utama. Meskipun masih ada hambatan, berbagai kasus dalam laporan ini menunjukkan bahwa perempuan yang menjadi pembuat keputusan di negara berkembang telah menunjukkan peran penting dalam tata pemerintahan, baik dalam mekanisme, lembaga maupun dalam debat politik yang luas cakupannya. Akan tetapi, masih banyak yang perlu dilakukan.

Laporan ini didasarkan pada pengalaman dan keahlian para menteri, anggota parlemen, pejabat pemerintah, tokoh nasional, masyarakat sipil di tingkat akar rumput, serta sektor swasta yang terlibat dalam pertemuan yang disponsori UNDP dengan tema "Partisipasi Politik Perempuan:Tantangan Abad 21", yang diselenggarakan di New Delhi, India pada bulan Maret 1999. Pertemuan itu memfokuskan pada sejumlah masalah, antara lain, kemajuan yang dicapai pada partisipasi politik perempuan sejak Program Aksi Beijing, eksperimen India dengan amandemen konstitusinya yang mewajibkan sepertiga kursi wakil pemerintah lokal untuk perempuan, dan kaitan yang lebih luas antargender, kemiskinan, dan tata pemerintahan. Pertemuan itu juga menyoroti Anggaran Perempuan Afrika Selatan, pengalaman Uganda dengan aliansi baru bagi gender dan politik, serta mengkaji berbagai kebijakan yang berkaitan dengan kekerasan yang berdasar gender.

Tema utama buku ini adalah absennya suara perempuan dalam tata pemerintahan yang sudah berlangsung lama dan sebagian besar disebabkan oleh rendahnya representasi dan partisipasi di struktur kelembagaan, baik di pemerintah, partai politik, organisasi nonpemerintah (ornop) maupun perusahaan swasta. Namun, peningkatan partisipasi politik perempuan perlu diarahkan lebih jauh lagi pada hubungan yang kompleks antara kekuasaan, kemiskinan, dan partisipasi. Perempuan ingin dan butuh terlibat dalam putusan-putusan yang mempengaruhi pribadinya, keluarga, komunitas, dan negara.

Ada beberapa cara untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, di antaranya, dengan membangun mekanisme baru yang memungkinkan perempuan dapat mempengaruhi secara langsung kebijakan politik dan ekonomi, terutama pada alokasi anggaran nasional. Di samping itu, kesempatan untuk membangun jaringan nasional, regional dan global tidak boleh disia-siakan, apalagi dengan perkembangan teknologi informasi seperti internet. UNDP mempunyai komitmen untuk bekerja sama dengan pemerintah, masyarakat sipil, dan mitra lain dengan menggunakan cara-cara tersebut dan inisiatif lain untuk menciptakan bentuk tata pemerintahan yang lebih inklusif dan efektif di semua tingkatan masyarakat.

Mark Malloch Brown
Administrator
United Nations Development Programme

KATA PENGANTAR

KATA PENGANTAR

Sejak awal dasawarsa 1990-an, UNDP telah secara progresif menerapkan pendekatan pembangunan manusia yang berkelanjutan. pendekatan ini berupaya mempromosikan pembangunan yang tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi semata, tetapi juga hasil-hasil pembangunan itu dapat didistribusikan secara merata, berusaha memperbaharui lingkungan daripada merusaknya, serta berusaha memberdayakan laki-laki dan perempuan daripada memarjinalkannya. Jenis pembangunan ini sangat bergantung pada tata pemerintahan yang baik, termasuk pemberdayaan individu dan masyarakat.

Program Tata Pemerintahan Global UNDP diluncurkan pada tahun 1997, memfokuskan pada enam bidang, yaitu institusi tata pemerintahan, manajemen dan akuntabilitas sektor publik dan swasta, desentralisasi dan pemerintahan lokal, organisasi masyarakat sipil, serta pemerintahan dalam situasi khusus. Isu gender bersinggungan dengan setiap bidang itu. Pada bulan Juli 1997 di New York, UNDP menyelenggarakan "Konferensi Internasional mengenai Tata Pemerintahan, Pertumbuhan Berkelanjutan dan Keadilan", sebuah pertemuan global yang terdiri dari 4 forum, yaitu Forum Pejabat Senior setingkat Menteri, Forum Wali kota, Forum Anggota Parlemen, dan Forum Dialog Organisasi Masyarakat Sipil. Para pelaku tata pemerintahan di tiap forum itu telah bertemu sebelumnya dan setelah pertemuan formal dalam kelompok masing-masing selama tiga hari, mereka berkumpul lagi dalam sesi terakhir untuk mendengarkan laporan dari tiap-tiap forum.

Dalam konteks yang luas ini, konferensi itu menyoroti hubungan erat antara rendahnya jumlah anggota parlemen perempuan dengan tingginya jumlah perempuan miskin. Konferensi juga menekankan bahwa anggaran negara adalah instrumen ekonomi terpenting untuk memperbaiki taraf hidup warganya. Hal itu mempertegas apa yang telah dinyatakan oleh para peneliti gender bahwa bila kebijakan ekonomi makro tidak berperspektif gender dan tidak ada alokasi anggaran yang tepat dan cukup bagi kesehatan, pendidikan, dan sistem tunjangan sosial, jumlah perempuan miskin dan keluarga miskin akan membengkak. Konferensi juga menyerukan kepada negara-negara yang telah menerapkan kuota 30 % kursi perempuan di parlemen untuk berbagi pengalaman dan strateginya dengan negara lain.

UNDP mendefinisikan tata pemerintahan sebagai pelaksanaan wewenang di bidang ekonomi, politik, dan administratif dalam kerangka mengelola urusan suatu negara di semua tingkatan. Hal itu terdiri dari mekanisme, proses, dan institusi yang warga negaranya dapat mengartikulasikan kepentingannya, menggunakan hak-haknya, melaksanakan kewajiban, dan menengahi perbedaan-perbedaan di antara mereka. Marjinalisasi perempuan dalam proses politik dan tata pemerintahan secara umum merupakan sebab dan akibat dari lambatnya proses pengembangan perempuan. Oleh karena itu Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan, Biro Pengembangan Kebijakan UNDP menyelenggarakan pertemuan "Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21" di New Delhi pada tanggal 24 – 26 Maret 1999. Pertemuan itu melibatkan

politisi perempuan dan wakil masyarakat sipil dari semua wilayah kerja UNDP dalam bentuk dialog untuk berbagi pengalaman dan membangun aliansi.

Laporan ini mendokumentasikan pertukaran pengalaman tersebut dan mengetengahkan berbagai kesimpulan. Melalui laporan ini diharapkan dapat diambil pelajaran untuk memajukan perempuan, laki-laki, dan anak-anak, serta memberi kontribusi yang signifikan bagi rekomendasi Beijing +5 – Sidang Istimewa Majelis Umum, Perempuan 2000: Kesetaraan Gender, Pembangunan dan Perdamaian bagi Abad 21, yang diselenggarakan pada tanggal 5 - 9 Juni 2000.

G. Shabbir Cheema
Direktur Divisi Pengembangan Manajemen
dan Tata Pemerintahan
Biro Pengembangan Kebijakan UNDP

SAMBUTAN

SAMBUTAN

Salah satu aspek mendasar dari pembangunan manusia adalah partisipasi politik. Buku terbitan UNDP *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21*, selain mengkaji kerangka analitis hubungan antara partisipasi politik perempuan dan tata pemerintahan yang baik, juga memberikan beberapa contoh di mana pemberian kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan telah meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Dunia saat ini masih dipenuhi ketidakadilan terhadap perempuan. Penghasilan yang diterima perempuan, misalnya, hanya 75 % dari yang diterima laki-laki. Sekitar 64 % dari orang dewasa yang buta huruf adalah perempuan. Persentase perempuan yang menduduki kursi di parlemen di dunia rata-rata hanya 14 % dari total anggota parlemen (untuk Indonesia angka ini 8 %). Di mana-mana kekerasan terhadap perempuan masih umum dijumpai. Oleh karena itu, mendiskusikan partisipasi politik perempuan sebagai bagian dari upaya mendorong pembangunan manusia masih sangat relevan.

Walau secara tradisional dalam pembangunan perempuan lebih dipandang sebagai pihak penerima, peran aktif yang sesungguhnya dimainkan perempuan, yakni sebagai pelaku perubahan dan pembangunan, semakin diakui pada tingkat global. Hal ini menciptakan banyak peluang untuk menyusun tatanan masyarakat yang lebih adil, di mana hak-hak asasi perempuan dilindungi dan kesetaraan gender menjadi norma yang diterapkan dalam kerangka sosial dan kelembagaan. Di Indonesia, meskipun banyak LSM dan perorangan dari kalangan masyarakat sipil sudah lama memperjuangkan peranan perempuan di masyarakat, masih banyak hal yang perlu dilakukan untuk mendorong partisipasi perempuan dalam politik. Salah satu cara untuk mencapai ini adalah dengan tetap menghidupkan diskusi-diskusi yang berkaitan dengan isu gender dan memperbanyak pustaka mengenai gender di dalam negeri.

Mengingat masih minimnya khasanah pustaka gender di Indonesia, upaya Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO) untuk menerbitkan buku UNDP *Partisipasi Politik Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21* ini merupakan sesuatu yang patut dipuji. Buku ini akan memberi informasi kepada para pembuat keputusan dan pelaku pembangunan di tingkat lapangan tentang isu-isu gender terkini dan praktik-praktik terbaik dari berbagai penjuru dunia, yang diharapkan akan membantu mereka dalam menyusun program pembangunan yang lebih baik. Lebih lanjut lagi buku ini diharapkan akan semakin menumbuhkan diskusi tentang pengarusutamaan gender di Indonesia, yang kemudian akan dapat mendorong perumusan perangkat hukum dan pembentukan struktur-struktur kelembagaan baru yang dapat melindungi hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya perempuan. Dukungan yang diberikan Kaukus Perempuan di Parlemen sehingga buku ini dapat diterbitkan menunjukkan bahwa 'perempuan dan politik' adalah salah satu isu utama dalam wacana politik di Indonesia.

UNDP Indonesia telah lama mengintegrasikan perspektif gender dalam program kerja sama pembangunannya. Dalam semua bidang programnya UNDP merancang proyek dan program dengan mempertimbangkan kebutuhan dan peran khusus perempuan, hambatan potensial yang mungkin mengganggu, dan sumbangan yang dapat mereka berikan. Pendekatan gender dalam pembangunan yang dianut UNDP dirancang untuk mewadahi sepenuhnya keterlibatan perempuan dan lelaki dalam kegiatan pembangunan. Tujuan akhir pendekatan ini adalah terciptanya pola hubungan gender yang lebih setara dan tercapainya tujuan-tujuan pembangunan manusia yang lebih luas. Dengan melakukan ini UNDP mendukung kebijakan pemerintah seperti diadvokasikan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan.

Buku ini hadir tepat waktu ketika Indonesia tengah berada dalam reformasi tata pemerintahan yang demokratis. Kami percaya buku ini akan sangat berguna bagi para pelaku pembangunan di lapangan maupun para penyusun kebijakan pembangunan. Kami juga yakin buku dalam bahasa Indonesia ini akan turut menyebarluaskan gagasan-gagasan gender kepada khalayak yang lebih luas dan dengan demikian memberikan tambahan wawasan yang berharga kepada semua pihak yang berkepentingan dengan pembangunan manusia di Indonesia. Di atas segalanya, kami berharap agar buku ini dapat mendorong perempuan untuk berjuang demi peran politik yang lebih besar.

Jakarta, 8 Maret 2003

Bo Asplund
Kepala Perwakilan
UNDP Indonesia

UCAPAN TERIMA KASIH

Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan, Biro Pengembangan Kebijakan sangat menghargai dukungan dan komitmen yang telah ditunjukkan oleh kantor UNDP New Delhi sehingga pertemuan Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21 berjalan lancar. Ucapan terima kasih terutama kami tujukan kepada Brenda Gayle McSweeney, Kepala Perwakilan PBB dan Kepala Perwakilan UNDP New Delhi, India; Richard Conroy, Wakil Kepala Perwakilan UNDP, dan R. Sudarshan, Kepala Divisi Tata Pemerintahan. Ucapan terima kasih secara khusus kami sampaikan Kalyani Menon-Sen yang telah menjadi tangan kanan kami dalam pertemuan ini.

Tak lupa kami ucapkan terima kasih pula kepada Ny. Usha Narayanan, Ibu Negara India atas kesediannya memberikan pidato pembukaan dalam pertemuan ini dan atas dukungannya secara pribadi; kepada Dr. Najma Haptulla, Deputi Ketua Raiya Sabha, India, dan Duta Khusus Pembangunan Manusia UNDP, yang juga menjabat Presiden Inter-Parliamentary Union (IPU); dan kepada Vibhia Parathasarty, Ketua Komisi Nasional Perempuan India, yang tidak hanya berbicara dalam pertemuan ini, namun juga memberikan wawasan yang berharga. Terima kasih juga kami tujukan kepada mereka yang telah memberikan kontribusi signifikan bagi pertemuan ini, yakni Sally Baden, Debbie Budlender, Azza Karam, Poornima Vyasalau, Paul Oquist dan Sajjad Naseer.

Laporan ini adalah produk dari seluruh peserta pertemuan New Delhi (daftarnya ada pada Lampiran 1). Isi disusun oleh Lina Hamadeh-Banerjee, Penasehat Program Senior bagi Gender dan Tata Pemerintahan, Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan UNDP, yang juga mengorganisir pertemuan ini. Shawna Tropp kemudian mengedit dan menyempurnakan naskah ini.

BAB 1

GAMBARAN UMUM: PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN DAN TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK: TANTANGAN ABAD 21

LINA HAMADEH-BANERJEE DAN PAUL OQUIST[1]

Ironi Demokrasi

Gerakan kesetaraan gender pada penghujung abad 20 sangat terkait dengan gerakan hak asasi manusia. Namun, konsep partisipasi perempuan dalam pemerintahan yang berdasarkan kesetaraan dengan laki-laki masih seperti abad ke 4 SM. Filsuf Yunani, Plato yang menyitir kata-kata gurunya, Socrates, dalam karyanya *The Republic* menyebutnya sebagai "bagian dari hubungan alami antarkedua jenis kelamin". Bagi para murid mudanya di Athena saat itu, hal itu bukanlah sesuatu yang radikal. Mereka melihat perempuan –meskipun hanya beberapa- sudah aktif dalam sistem politik. Aspasia, selir Pericles, penguasa abad ke-5 memiliki kekuasaan politik yang cukup besar. Di negara-kota Sparta para ibu dari calon prajurit memiliki hak politik yang signifikan. Plato bukanlah seorang demokrat. Akan tetapi, pengalaman yang dimilikinya membuat ia berkesimpulan bahwa kecerdasan dan etika tidak dibatasi oleh kelas, etnis, atau gender tertentu. Ia percaya bahwa pendidikan dapat menumbuhkembangkan sifat-sifat itu dalam individu. Yang mendapat manfaat paling besar dari pendidikan itu sudah seharusnya menjadi pemimpin bagi yang lain. Menurutnya Pemerintah yang ideal didasarkan pada meritokrasi.[2]

Jika melihat kembali masa modern, kita melihat bahwa dua tahun sebelum revolusi Perancis tahun 1789, Condorcet, penulis *Progress of Human Mind*, mengusulkan bahwa perempuan dapat dipilih untuk menempati posisi di lembaga-lembaga pemerintah.[3] Ide itu tidak dianggap radikal jika dilihat dari berbagai praktik yang terjadi di Eropa Barat. Selir telah seringkali menggunakan hak pilihnya di dewan kota, yakni banyak perempuan selama berabad-abad memiliki kekuasaan di balik mahkota lelaki dan banyak perempuan yang sudah memimpin negara, sebagai walikota, dan memiliki hak yang sama dengan itu. Meskipun singkat, Perancis saat itu sudah berada di ujung demokrasi.

[1] Lina Hamadeh-Banerjee adalah Penasihat Program Senior pada Gender dan Tata Pemerintahan di UNDP. Paul Oquist adalah Kepala Unit Tata Pemerintahan di Islamabad, Pakistan.

[2] *The Republic* diterjemahkan oleh Benjamin Jowett. Terimakasih pada Shawna Tropp atas bantuan literaturnya, juga untuk sumber sejarah Barat lain.

[3] Untuk lebih jelasnya, lihat Mil Kelber, *Women dan Government: New Ways to Political Power*, Westport dan London, Praeger, 1994, hal. 1 – 61. Condorcet juga sangat mendukung pendidikan universal dan menentang keras perbudakan.

Condorcet adalah seorang bangsawan, seorang *marquis*, ahli matematika, filsuf, dan pendukung pendidikan universal. Namun seorang perempuan, bernama Olympe de Gouges anak tukang daging yang dididik secara otodidak, memimpin perempuan dari berbagai kelas dan menyampaikan agenda reformasi perempuan di depan Majelis Nasional pada bulan Oktober 1789. Tidak lama kemudian, ia menyatakan bahwa Deklarasi Perancis atas Hak Laki-Laki yang baru saja disahkan telah menghilangkan prinsip kesetaraan alami karena membagi warga negara berdasarkan gender dan ras. Bahkan, sebelum Mary Wollstonecraft, perempuan kelas-menengah Inggris yang menerbitkan *Vindication of the Rights of Women* pada tahun 1792, Gouges telah menulis dan menerbitkan *Deklarasi Hak-Hak Perempuan*. Ia terus mengorganisasikan kawan-kawan perempuan seperjuangannya untuk membentuk barisan badan legislatif semasa revolusi Perancis. Pada tahun 1793 Komite Keamanan Rakyat menerapkan "kekuasaan teror." Akibatnya Gouges ditangkap dan perkumpulan politik perempuan dilarang.[4]

Hal serupa sebelumnya juga terjadi di AS dan Inggris. Kelahiran kembali demokrasi di dunia Barat modern itu berjalan seiring dengan hilangnya hak suara perempuan. Selama lebih dari seabad, setelah Revolusi Perancis, perempuan Barat kehilangan hak-hak politik yang pernah dimiliki para pendahulunya. Pada tahun 1893 hanya Selandia Baru yang memberi perempuan hak pilih.

Meskipun perjuangan untuk kesetaraan perempuan mendapat momentum baru dengan lahirnya PBB dan penetapan Deklarasi Umum Hak-hak Asasi Manusia pada tahun 1948, masyarakat internasional belum menyadari standar ketimpangan yang terus menempatkan perempuan sebagai warga negara kelas dua, termasuk negara-negara industri Barat yang mengaku demokratis, hingga dilaksanakannya Konferensi Dunia Perempuan yang pertama di Mexico City tahun 1975. Pada tahun 1979, untuk pertama kalinya dalam sejarah, hak-hak perempuan dikodifikasikan dalam instrumen hak-hak asasi manusia internasional. Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) mulai berlaku sejak 1981. Hingga kini, 139 negara –lebih dari dua pertiga anggota PBB- terlah meratifikasi perjanjian itu. Empat puluh empat negara lain menyetujui dengan mengabaikan beberapa persyaratan tertentu dari teks. Akan tetapi, partisipasi perempuan dalam pemerintahan masih tertinggal jauh dari laki-laki.

Latar Belakang Laporan

Laporan ini menunjukkan bahwa sebelum kesetaraan gender tercapai di tata pemerintahan, perempuan tidak akan mencapai kesetaraan penuh dengan laki-laki dalam lingkup apapun. Ketiadaan suara perempuan dalam pembentukan instrumen-instrumen politik yang fundamental--terutama anggaran nasional—telah melanggengkan ketimpangan gender bahkan untuk masalah kesehatan dan keselamatan perempuan di rumahnya sendiri.

Bukanlah kebetulan bila Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan UNDP menyelenggarakan pertemuan mengenai Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21, di New Delhi, India pada tanggal 24 – 26 Maret 1999. Pertemuan itu dihadiri oleh anggota parlemen perempuan, para perencana pembangunan dan wakil masyarakat sipil, termasuk dari organisasi akar rumput. Pertemuan itu berupaya mencari standar bagi keberadaan perempuan di struktur pemerintah dan membuat rekomendasi untuk mengatasi hambatan mendasar yang dihadapi perempuan dalam politik: terutama mengenai pembagian ruang *publik* dan *privat* yang selalu meletakkan perempuan di ruang kedua (privat).

Pertemuan New Delhi didasari oleh beberapa pertemuan sebelumnya, terutama Konferensi IPU pada bulan Februari 1997 yang bertema "Menuju Kemitraan Laki-Laki dan Perempuan dalam Politik". Beberapa bulan kemudian, Konferensi Internasional mengenai tata pemerintahan yang Berkelanjutan dan Berkeadilan, yang diselenggarakan oleh UNDP di New York bulan Juli 1997, menarik perhatian *inter alia* akan rendahnya jumlah anggota parlemen perempuan dan tingginya jumlah perempuan miskin. Kemudian, Konferensi tentang Gender dan Tata Pemerintahan yang baik yang disponsori oleh Departemen Luar Negeri Belanda dan diselenggarakan di Harare, Zimbabwe pada 18 – 20 Mei 1998, menyoroti ketimpangan dalam penciptaan lingkungan yang kondusif bagi perempuan, di antaranya pendidikan, pelatihan, kepemilikan sarana produksi, atau bahkan pembuatan keputusan di rumah tangga yang dianggap termasuk "ruang publik".

Laporan Pembangunan Manusia UNDP tahun 1995 (*UNDP Human Development Report*) menunjukkan bahwa dalam masyarakat mana pun perempuan tidak menikmati kesempatan yang sama dengan laki-laki. Laporan ini juga menunjukkan bahwa

[4] Condorcet juga dihukum atas perintah Komite. Ia kemudian bunuh diri di dalam penjara.

keberhasilan inisiatif penghapusan ketimpangan gender tidak tergantung pada kesejahteraan suatu negara. Meskipun beberapa negara sudah menargetkan wakil perempuan di struktur pemerintah nasional, upaya ini tidak selalu memberi dampak signifikan. Bahkan, meskipun target itu terpenuhi, masih ada efek samping yang negatif. Terlebih lagi, data-data statistik dan analisis atas pembuatan keputusan di sektor swasta dan pemerintah lokal tidak lengkap. Pada akhirnya, seperti kebanyakan data statistik dari negara-negara maju, strategi yang direkomendasikan untuk peningkatan partisipasi politik perempuan seringkali tertuju pada model-model politik yang tidak tanggap terhadap kebutuhan negara-negara berkembang.

Studi sebelumnya telah dilakukan oleh Lembaga Riset Pembangunan Sosial (UNRISD) yang dibiayai UNDP dilakukan melalui *Kerja sama Teknis dan Kehidupan Perempuan: Mengintegrasikan Gender dalam Kebijakan Pembangunan.*[5] Studi itu meninjau pengalaman institusi-institusi pembangunan dalam menerapkan kebijakan dan program-program pembangunan di tujuh negara, menyoroti perlunya mendorong kebijakan makro ekonomi, serta mengumpulkan para pelaku di tingkat nasional yang ikut mempengaruhi kebijakan. Studi itu juga menyatakan bahwa laki-laki yang terpilih menduduki jabatan eksekutif dan legislatif, yang memegang kendali atas pembuatan-keputusan bagi prioritas pembangunan, sebagian besar tidak menyadari kebutuhan rumah tangga dan hubungannya dengan pembangunan sosial ekonomi pada tingkat masyarakat, kota, provinsi, maupun tingkat nasional.

Penilaian

Kemajuan yang cukup berarti telah berhasil dicapai pada partisipasi politik perempuan, terutama menjelang akhir abad ini. Di samping kemajuan, abad 21 juga ditandai dengan sejumlah agenda yang belum terselesaikan.

Prestasi

Dua puluh lima tahun setelah Konferensi Dunia Pertama Perempuan di Meksiko, atau lebih dari 20 tahun setelah CEDAW, atau sekitar 5 tahun setelah Konferensi Dunia Keempat di Beijing, kesetaraan gender akhirnya menandai agenda politik di banyak negara. Misalnya, Program Aksi Beijing yang menetapkan target 30 % kursi bagi perempuan di posisi pembuat keputusan nasional merupakan titik tolak menuju target akhir 50 %. Lima tahun setelah pertemuan Beijing, representasi perempuan di parlemen meningkat dari 10 % menjadi 12 %. Namun, di tingkat regional terjadi variasi yang cukup signifikan. Variasi itu dimulai dari 37,6 % di negara-negara Skandinavia, 15,5 % di Amerika, 13,4 % di Asia, 12,5 % di Eropa (selain negara-negara Skandinavia), 11,6 % di Sub-Sahara Afrika, 8,3 % di Pasifik dan 3,3 % di negara-negara Arab. Setelah pertemuan Beijing, ketua parlemen dari perempuan diangkat untuk pertama kalinya di keenam negara ini: Ethiopia (1995), Latvia (1995), Peru (1995), Jamaika (1996), Malta (1996), dan Polandia (1997).

Bila kedudukan menteri dan wakil menteri dimasukkan, ada dua negara yang melebihi target representasi perempuan 30 %, yaitu Swedia dan Bahama. Sebaliknya, ada pula negara yang belum memiliki perempuan di posisi ini, yaitu Afghanistan, Bahrain, Djibouti, Lebanon, Monaco, Myanmar, Nauru, Nepal, Arab Saudi, Kepulauan Solomon, Somalia, Uni Emirat Arab dan Yaman. Ada 6 negara yang kini dikepalai presiden atau perdana menteri perempuan, yaitu Bangladesh (perdana menteri), Guyana (presiden), Irlandia (presiden), Selandia Baru (perdana menteri) dan Sri Lanka (presiden dan perdana menteri).

Di tingkat lokal, Asosiasi Internasional Otoritas Lokal (IULA) menetapkan jumlah perwakilan maksimal 60 % bagi gender apa pun di majelis lokal. Hal itu juga menunjukkan bahwa informasi terbaru di majelis-majelis lokal tidaklah lengkap. Perempuan yang menjadi anggota dewan lokal sekitar diperkirakan 23 % di AS, 20 % di Eropa (bervariasi dari 40 % di Swedia hingga 4 % di Yunani), 18 % di Kanada, kurang dari 5 % di Afrika, dan 3,8 % di Amerika Latin. Akan tetapi, di Asia tidak diperoleh informasi yang pasti.

Perbedaan menurut sektor cukup signifikan di semua negara. Misalnya, Swedia menempati persentase tertinggi untuk jumlah perempuan di parlemen (44 %), tetapi jumlah di posisi akademik senior kurang dari 10 %. Di Mesir jumlah perempuan di parlemen kurang dari 2 %, tetapi persentase staf akademik seniornya melebihi 40 %.

Perjuangan Panjang

Perempuan berkeinginan mempengaruhi keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan dan keluarga mereka, perekonomian dan nasib masya-

[5] Untuk keterangan lebih lanjut lihat di UNRISD's web site: http://www.unrisd.org/.

rakat, negara, serta struktur hubungan internasional. Partisipasi politik dan representasi perempuan merupakan esensi dari perjuangan tersebut. Hal itu juga memungkinkan perempuan dan laki-laki dari segala ras dan usia untuk menikmati hak-hak asasinya. Hal itu sekaligus merupakan jalan untuk mempengaruhi alokasi sumber daya pembangunan yang merata dan yang menentukan kehidupan baik bagi perempuan dan laki-laki di segala usia.

Setelah menyadari bahwa partisipasi ekonomi dan partisipasi politik tidak dapat dipisahkan, maka transformasi kelembagaan diperlukan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pemberdayaan ekonomi dan politik perempuan. Pemahaman yang lebih mendalam atas hambatan di pasar tenaga kerja dan upah kerja juga penting sebagai prasyarat bagi transformasi tersebut. Hal itu penting terutama karena kemandirian ekonomi perempuan merupakan faktor kritis bagi upaya mempengaruhi keputusan yang menyangkut kehidupan perempuan dan keluarganya.

Ada kaitan erat antara proses yang menyebabkan kemiskinan dengan proses yang menghasilkan ketimpangan gender. Upaya penurunan tingkat kemiskinan perlu diinformasikan oleh para analis gender. Transformasi dan peningkatan akuntabilitas lembaga-lembaga yang memperjuangkan kepentingan perempuan, terutama perempuan miskin, sangat penting bagi upaya pengurangan tingkat kemiskinan dan pemerintahan yang baik.

Feminisasi kemiskinan mempunyai wujud yang berbeda-beda dalam konteks yang berbeda pula. Pada banyak konteks, kaum miskin dan kelompok yang kurang beruntung lainnya memiliki kesamaan kondisi dan kebutuhan yang diwakili oleh perjuangan perempuan dalam memperoleh kesetaraan, menghilangkan perbedaan, serta meningkatkan partisipasi dan representasi. Kini juga ditemukan bahwa perempuan juga menderita akibat dampak globalisasi. Misalnya, liberalisasi ekonomi di India. Karena adanya liberalisasi ekonomi, perusahaan-perusahaan multinasional ikut memproduksi barang yang sebelumnya diproduksi oleh kaum miskin, khususnya perempuan, dan itu menarik mereka keluar dari lingkungan kehidupan tradisionalnya.

Peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan tanggapan yang cepat terhadap tuntutan warga sangat diperlukan untuk memperkuat pemerintahan yang baik. Ketiga hal itu juga merupakan syarat yang diperlukan bagi peningkatan kesetaraan gender. Uganda, misalnya, mencoba langkah transparansi dengan penyebaran informasi kepada publik. Melalui dorongan dari Kaukus Perempuan, Parlemen Uganda mewajibkan dana yang dialokasikan kepada masyarakat harus diumumkan pada publik. Sebuah studi yang dilakukan Bank Dunia belum lama ini menyatakan bahwa penurunan korupsi di suatu negara berhubungan dengan peningkatan partisipasi politik perempuan.[6]

Politik dan partisipasi bervariasi mulai dari lingkungan rumah, kota, hingga tingkat nasional. Perempuan perlu berpartisipasi dari mulai tingkat mikro di rumah, di tingkat organisasi masyarakat hingga di tingkat makro yaitu di partai politik, parlemen, dan di struktur pemerintah. Desentralisasi, dengan pelimpahan kekuasaan dan sumber dayanya, tampaknya membuka skenario bagi peningkatan partisipasi dan representasi perempuan.

Isi Laporan

Dalam kerangka mempersiapkan pertemuan New Delhi ini, UNDP telah menyiapkan empat makalah sebagai latar belakang. Semua makalah itu dilampirkan sebagai bagian dari laporan ini. Bab-bab tambahan menempatkan studi ini pada perspektif yang lebih luas dan juga memberi tambahan analisis serta tinjauan atas pembahasan selama pertemuan New Delhi. Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan telah membaginya dalam tiga bagian yang diberi judul "konsep", "kasus", dan "simpulan".

Setelah gambaran umum ini, bagian pertama dari "konsep", *Perwakilan Perempuan di Tata Pemerintahan*, merumuskan kerangka kerja untuk menelaah makalah-makalah yang disampaikan dalam pertemuan ini. Bagian ini menganalisis dampak perempuan sebagai wakil (agen) perubahan dalam proses politik, menelaah tantangan-tantangan utamanya dan menyarankan strategi untuk peningkatan representasi perempuan.

Bab 3, *Beijing +5: Partisipasi Politik Perempuan: Tinjauan atas Strategi, Kecenderungan dan Proyeksi Masa Depan* menelaah kemajuan yang dicapai semenjak Konferensi Beijing dalam kaitannya dengan partisipasi perempuan di parlemen, struktur pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Gagasan utamanya adalah perlunya menambah

[6] David Dollar, Raymond Fisman dan Roberta Gatti, *Are women Really the 'Fairer' Sex,: Corruption and Women in Government*, Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 4, Development Economics Research Group, Washington, DC, 1999.

jumlah representasi politik perempuan dan menunjukkan dampak partisipasi perempuan pada tingkat pembuatan keputusan. Sedangkan rekomendasinya berisi upaya untuk mengisi kekosongan informasi, statistik, analisis dan perbandingan yang menyangkut partisipasi politik perempuan, juga pengembangan indikator-indikator mengenai dampak representasi politik perempuan dalam mengajukan agenda politik dan penghargaan bagi pemerintah atas prestasinya dalam menciptakan tata pemerintahan yang sensitif-gender.

Bab 4, *Gender, Tata Pemerintahan dan Feminisasi Kemiskinan*, mengungkapkan bahwa kemiskinan adalah isu ekonomi dan politik yang merugikan baik bagi perempuan maupun kaum miskin pada umumnya. Bab ini membahas hubungan antara kemiskinan dan perempuan serta menekankan bahwa: (a) tingkat kemiskinan pada perempuan lebih tinggi daripada laki-laki, (b) kemiskinan perempuan lebih parah daripada laki-laki, dan (c) tingkat kemiskinan lebih tinggi pada perempuan, terutama di keluarga yang perempuannya menjadi kepala keluarga. Bab ini juga mempertanyakan kesahihan penggunaan pendapatan rumah tangga sebagai dasar analisis untuk mengembangkan strategi penurunan tingkat kemiskinan. Terakhir, bab itu juga membahas struktur tata pemerintahan dan proses-proses untuk menurunkan tingkat kemiskinan secara umum dan tanggapan secara khusus atas kemiskinan yang dialami perempuan.

Bab 5, *Perempuan di Panchayati Raj: Demokrasi Akar Rumput di India* adalah studi kasus pertama dari laporan ini. Bab ini memfokuskan pada pengalaman India dengan pemerintah lokalnya sebagai hasil dari amandemen konstitusi yang menyediakan sepertiga kursi majelis lokal, Panchayati Raj, untuk perempuan. Hasilnya hampir satu juta perempuan di India tertarik untuk terjun ke dunia politik. Bab ini menunjukkan bahwa sejauh ini penanganan ketimpangan sosial dan masalah-masalah kemiskinan lain menunjukkan hasil yang beragam. Namun dari bab ini disimpulkan bahwa kepemimpinan di akar rumput merupakan ujian bagi partisipasi politik perempuan di tingkat nasional dan bahwa kegiatan pengembangan masyarakat bagi perempuan seringkali menjadi sarana pelatihan untuk memasuki dunia politik lokal.

Bab 6, *Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan,* mendokumentasikan inisiatif yang terkenal ini sebagai hasil dari aliansi perempuan yang menjadi anggota parlemen, pegawai negeri, dan warga masyarakat biasa. Inisiatif ini menjadi 'anggaran bayangan' dari anggaran nasional. Analisis anggaran ini didasarkan pada premis bahwa anggaran mengikuti kebijakan –bukan sebaliknya– dan dengan demikian pendekatan alokasi anggaran dilakukan melalui analisis (a) pembelanjaan yang spesifik-gender, (b) pembelanjaan yang mendukung kesetaraan gender dalam pelayanan publik melalui semacam *affirmative action* (c) pembelanjaan pokok. Bab ini juga mengajukan sejumlah alternatif.

Bab 7. *Aliansi Gender dan Politik: Kaukus Perempuan Uganda,* mendokumentasikan pengalaman Uganda sebagai studi kasus. Pengalaman ini menyoroti cara-cara keberhasilan perempuan mempengaruhi pembangunan politik dan sosial ekonomi di suatu negara yang telah mengalami gejolak dan pemiskinan selama lebih dari dua dasawarsa.

Bab 8, *Menembus Batas Privat Tata Pemerintahan: Pengalaman Kampanye Kekerasan Gender di Amerika Latin dan Karibia*, menampilkan pengalaman kampanye Badan-Badan PBB terhadap kekerasan gender yang terjadi di Amerika Latin dan Karibia. Sebagai studi kasus terakhir dalam laporan, bab ini menunjukkan bahaya dari menutup-nutupi kekerasan yang terjadi di dalam rumah tangga dengan penjelasan dari tempat kekerasan itu terjadi

Terakhir, laporan ini berisi tiga bab kesimpulan. Bab 9, *Suara Perempuan: Kesimpulan dari Pertemuan New Delhi* yang membahas Partisipasi Politik Perempuan. Bab ini merangkum rekomendasi dari para peserta pertemuan ini. Bab 10 dan 11 menekankan pada isu-isu yang dianggap kritis oleh para peserta. Bab 10, *Berpikir Global, Memilih Lokal?* Meninjau implikasi dari partisipasi perempuan di struktur pemerintah lokal. Bab 11, *Anggaran: Garis Dasar Politis*, membahas faktor-faktor yang melahirkan instrumen tata pemerintahan yang menentukan sifat pembangunan sosial ekonomi suatu negara.

Pada akhir laporan ini ditampilkan beberapa lampiran yang berisi penghargaan kepada para peserta pertemuan, Rekomendasi Program Aksi Beijing yang relevan dengan pembuatan keputusan dan pengalaman UNDP di bidang gender dan tata pemerintahan.

BIBLIOGRAFI

Dollar, D., R. Fisman dan R. Gatti (1999). *Are Women Really the 'Fairer' Sex: Corruption and Women in Government*, Laporan Riset Kebijakan pada Gender dan Pembangunan, Series Laporan Kerja, No. 4, Kelompok Riset Ekonomi Pembangunan, Washington, DC.

Kelber, M., ed., (1994). *Women and Government: New Ways to Political Power*, Praeger: Westport dan London.

Sen, A. (1990). "More than 100 Million Women are Missing", *New York Review of Books* 37:20, edisi 20 Desember.

UNDP (1995). *Human Development Report 1995*, UNDP, New York.

BAB 2

PERWAKILAN PEREMPUAN DI TATA PEMERINTAHAN

LINA HAMADEH-BANARJEE

Kesejahteraan dan Perwakilan

Dalam *Development as Freedom*, peraih Nobel Amartya Sen[7] menyebutkan bahwa karya klasik Mary Wollstonecraft yang berjudul *Vindication of the Rights of Women* menggambarkan perbedaan antara perempuan sebagai penerima proses pembangunan (yang dikenal sebagai pendekatan "kesejahteraan" untuk meningkatkan status perempuan) dan perempuan sebagai wakil (agen) pembangunan, sebagai penggerak dan pembentuk perubahan yang pada akhirnya memberi manfaat bagi laki-laki dan anak-anak (yang dikenal sebagai pendekatan perwakilan –*agency approach*). Sen melihat kembali bahwa jauh sebelum revolusi yang dilakukan Wollstonecraft, saat berada di pengasingan di Paris, revolusi Perancis sedang bergolak dan menyebabkan terasingnya perempuan, karena perubahan politik yang melanda Eropa pada saat itu. Ia menyebut ide abad pertengahan mengenai *wakil* dan *penerima*:

> '... peran seseorang sebagai 'wakil' secara fundamental berbeda dengan (meskipun tidak dapat dipisahkan dari) perannya sebagai 'penerima'. Kenyataan menunjukan bahwa wakil (agen) mungkin harus melihat dirinya sendiri sebagai penerima, dan hal ini tidak akan mengubah perasaan dan tanggung jawabnya, sesuatu yang melekat dalam diri seseorang ... bukan hanya masalah kita sehat atau sakit, tidak juga bertindak atau diam, dan dapat memilih untuk bertindak. Dengan demikian kita –perempuan dan laki-laki- harus bertanggung jawab untuk bertindak atau tidak. Itulah yang membedakannya..."

Di banyak negara, status perempuan yang "kurang-sederajat" dengan laki-laki masih jelas –sehingga dipakai pendekatan kesejahteraan untuk peningkatan status perempuan- bahkan dalam upaya mengarusutamakan isu-isu gender baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat sipil, serta badan-badan pembangunan bilateral dan multilateral. Kecenderungan itu bertentangan dengan ide bahwa perempuan adalah pribadi yang bertanggung jawab, tidak hanya dapat memilih, tetapi juga memerlukan adanya proses itu di masyarakat demokratis mana pun.

7 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999.

Konsep itu adalah perspektif yang harus diwujudkan untuk menghadapi tantangan abad 21 yang menghadang partisipasi politik perempuan.

Sen, sebagaimana yang lainnya, menunjuk faktor-faktor seperti melek-huruf, pendidikan, perolehan kekuasaan, peran ekonomi di luar keluarga dan akses kepada hak milik adalah hal yang memberi kontribusi bagi independensi suara perempuan dan peranannya, terutama dalam keluarga. Jumlah literatur mengenai pendidikan dan pekerjaan perempuan dalam konteks pemberdayaan dan emansipasi masih terus bertambah. Berbagai studi juga telah menunjukkan bahwa perbaikan gizi di rumah tangga sebagai hasil dari kemandirian penghasilan perempuan. Riset di India menunjukkan korelasi antara pendidikan perempuan dan kemandirian ekonomi, serta tingkat harapan hidup anak-anak.[8] Analisis UNFPA selama bertahun-tahun menunjukkan korelasi positif antara tingkat pendidikan yang dicapai perempuan dengan rendahnya angka kesuburan dan pertumbuhan penduduk.

Partisipasi perempuan dalam politik tidak dapat dipisahkan dari status sosial ekonomi mereka, terutama pada faktor-faktor sebagai berikut. Perempuan biasanya tidak mempunyai akses yang sama ke sarana partisipasi dibanding dengan laki-laki, misalnya, dalam hal keterampilan yang diperoleh dari pendidikan dan pelatihan atau pengendalian sarana produksi atau akses ke media informasi, termasuk teknologi komunikasi terbaru. Perempuan juga seringkali tidak mempunyai kekuasaan untuk membuat keputusan dalam rumah tangga. Di banyak negara berkembang, hak milik perempuan, termasuk tanah dan jaminan lain, secara hukum menjadi milik suami, ayah atau anak lelaki mereka.[9] Oleh karena itu, mereka tidak dapat menghindari bias gender dan penghalang lain ke akses pembuatan putusan politik. Terlebih lagi, kecenderungan feminisasi kemiskinan di banyak negara, bahkan termasuk di negara-negara industri, menyebabkan kebutuhan perempuan semakin terabaikan. Meskipun abad 20 melahirkan banyak kemajuan, perempuan tidak dapat memenuhi kebutuhan material–misalnya kebutuhan rumah tangga yang diyakini bahwa pemahaman perempuan mengenai hal itu lebih baik daripada laki-laki yang diyakini sebagai pembuat putusan–juga tidak dapat mempengaruhi aturan untuk mengurangi dan menghilangkan bias gender. Meskipun demikian, setelah Wollstonecraft, banyak perempuan yang akan dikenang sebagai pejuang hak-hak perempaun. Mereka turun ke jalan dan memperjuangkan kebebasan melalui konstitusi yang ada, serta menggunakan hak politiknya untuk kepentingan kelompok masyarakat lain. Perempuan abad 20 sudah ada yang menjadi presiden, perdana menteri, menteri, anggota parlemen, ketua partai, dan hakim agung. Tuntutan kesetaraan perempuan sudah melangkah maju dari perubahan hukum ke desakan untuk penerapan hukum yang menjamin kesetaraan gender. Secara individual maupun kolektif, perempuan telah mengembangkan upaya advokasinya melampaui batas lokal, nasional, dan regional hingga ke forum internasional. Pada abad 20 perempuan dapat mengorganisasikan dirinya ke dalam kelompok penekan dan membentuk jaringan antarmereka pada akhir abad 20. Dalam konteks kekuasaan, mereka telah bergerak memasuki ruang politik yang lebih luas menuju realisasi demokrasi seutuhnya.

Perwakilan Perempuan di Tata Pemerintahan: Indikasi Awal

Indikator mengenai perwakilan perempuan yang digunakan sekarang beragam, dari peningkatan kesadaran terhadap isu-isu perempuan hingga perubahan proses dan struktur kelembagaan dan upaya mempengaruhi wacana pemerintahan itu sendiri. Meskipun ada harapan bahwa politisi perempuan, dalam posisinya, dapat mengajukan agenda gender, hal itu bukanlah suatu kebutuhan dan memang biasanya mereka tidak mampu melakukannya. Pada banyak kasus, jumlah mereka belum mencapai massa kritis yang diperlukan. Bahkan, jika massa kritis itu berhasil dicapai, aliansi kritis masih harus dibentuk dan diperkuat. Pengalaman Uganda menunjukkan bahwa politisi perempuan lebih berpengaruh ketika bekerja dalam tim daripada bekerja sendiri, dan lebih berpengaruh di komisi daripada di sidang pleno.

Bagaimanapun beberapa pengalaman praktis dari negara-negara berkembang telah menunjukkan prestasi yang berarti. Beberapa di antaranya akan dipaparkan pada bab-bab berikut.

Menumbuhkan Kesadaran atas Isu-isu Perempuan

Bab 7 merangkum keberhasilan yang dicapai oleh Kaukus Perempuan Uganda. Langkah pertamanya adalah menjamin bahwa konstitusi negara tahun 1994 melarang hukum, tradisi, dan adat yang

8 *Ibid.* Lihat bab Perwakilan Perempuan dan Perubahan Sosial

9 Dalam hal ini, perlu diingat bahwa bahkan di AS sekalipun, hingga tahun 1970-an perempuan tidak dapat mengajukan kredit tanpa persetujuan suaminya.

merendahkan harkat dan martabat perempuan. Ini adalah langkah transformatif bagi budaya politik Uganda. Kaukus kemudian melobi pembentukan Komisi Persamaan Kesempatan untuk menjamin syarat-syarat konstitusional bagi kesetaraan gender. Yang terakhir, seperti kelompok-kelompok lain, mereka memperluas lingkup politik dengan *affirmative action*. Di Uganda, perempuan kini mendapat jaminan 14 % dari kursi parlemen dan sepertiga kursi pemerintah lokal.

Perluasan Agenda Politik Perempuan

Di Bhopal, India, empat perempuan yang jadi penguasa terakhir mewajibkan pendidikan bagi perempuan di seluruh kerajaan. Hal itu adalah salah satu penyebab Bhopal menetapkan pendidikan tinggi bagi perempuan hingga kini. Dalam skala nasional, kehadiran perempuan sebagai ketua Komisi Hibah Universitas India menjadi faktor penting meningkatnya jumlah perempuan yang memperoleh hibah. Selain itu, India adalah salah satu dari sedikit negara yang berhasil meyakinkan parlemen dalam rapat dengar pendapat anggaran untuk menargetkan 30 % dana bagi perempuan dari total dana pembangunan. Prestasi itu sejajar dengan Inisiatif Anggaran Perempuan Afika Selatan yang nanti akan dibahas pada Bab 6.

Di Uganda, Kaukus Perempuan Parlemen berhasil menaikkan alokasi anggaran pemerintah untuk proyek gizi dan perkembangan anak. Demikian juga Filipina, anggota parlemen perempuan berhasil mematok alokasi anggaran bagi perempuan, yaitu rata-rata 5 %. Pada tahun 1998 mereka juga berhasil memperjuangkan disahkannya undang-undang anti-perkosaan.

Peraturan-Peraturan Penting bagi Kehidupan Perempuan

Di Uganda perempuan mengajukan isu kesetaraan perempuan dalam undang-undang reformasi agraria. Sementara itu, perempuan Kenya berkali-kali berjuang, baik di dalam maupun di luar parlemen, agar pemerintah memberi hak perempuan atas tanah dan memperbolehkan perempuan mempunyai rekening bank atas namanya sendiri, tanpa perlu persetujuan ayah atau suaminya. Di Jamaika anggota parlemen perempuan berhasil menetapkan sejumlah dana yang secara langsung maupun tidak langsung digunakan untuk kepentingan perempuan (lihat Bab 11).

Selain pengesahannya, interpretasi atas hukum juga sama pentingnya. Banyak pengamat yang memuji kekuatan baru dari Undang-Undang Anti Pelecehan Seksual di AS melalui kehadiran dua perempuan di antara sembilan hakim agung di Mahkamah Agung. Mereka mengarahkan rekan-rekan kerjanya untuk menelaah kasus pelecehan seksual, bahkan yang terjadi di sekolah dasar. Di negara tersebut pelecehan seksual merupakan isu yang menjadi wewenang negara-negara bagian (seperti halnya masalah hukuman mati serta masalah pendidikan dan kesehatan).

Dampak Perempuan pada Korupsi

Seperti yang telah disinggung pada Bab Gambaran Umum, studi yang dilakukan oleh Bank Dunia belum lama itu menunjukkan hubungan erat antara representasi perempuan di parlemen dan penurunan kasus korupsi. Jika hasil investigasi 1999 yang bertajuk "Apakah Perempuan Lebih Jujur (*Are Women Really the 'Fairer' Sex)*"[10] dipublikasikan, implikasinya terhadap kehadiran perempuan dalam arena politik dan efisiensi pemerintah sangatlah besar.

Jaringan Kerja Perempuan untuk Pembelajaran dan Kerja Sama Regional

Sejak KTT Bumi 1992 hingga kini, perempuan dikelompokkan secara formal maupun informal pada semua kegiatan konferensi PBB di tahun 1990-an. Banyak negara yang mencontohnya, mulai dari parlemen hingga dewan kota –Uganda menjadi salah satu contoh di Sub-Sahara Afrika. Dengan cara yang sama, jaringan kerja regional dan internasional menyebarkan pengetahuan mengenai Anggaran Perempuan Afrika Selatan. Inisiatif anggaran itu juga ditiru oleh negara lain seperti Barbados.

Perubahan Proses dan Struktur Kelembagaan

Di Afrika Selatan, anggota parlemen perempuan – bersama-sama dengan perwakilan masyarakat sipil dan individu yang memiliki kepedulian yang sama- mengubah sistem pemilihan umum nasional (termasuk pada persyaratan kemampuan) untuk memudahkan akses perempuan. Hal yang sama juga sedang dicoba di negara yang latar belakangnya jauh berbeda, seperti Botswana dan Uruguay.

10 David Dollar, Raymond Fisman dan Roberta Gatti, *Are women Really the 'Fairer' Sex; Corruption and Women in Government*, Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 4, Development Economics Research Group, Washington, DC, 1999

Mempengaruhi Wacana Pemerintahan

Kata "pemberdayaan" dalam jargon politik kontemporer sangat erat terkait dengan gerakan perempuan internasional. Dampak bahasa feminis –termasuk istilah yang *netral-gender-* juga tampak secara jelas di media massa dan dalam peraturan di semua tingkatan, termasuk di tingkat internasional. Terakhir, Bab 7 yang membahas kekerasan gender juga menunjukkan definisi "publik" dan "privat" yang sudah berubah di seluruh dunia.

Tantangan Terbesar dalam Perwakilan Perempuan

Di samping sejumlah kemajuan yang mengesankan tersebut, abad XXI juga memperlihatkan berkurangnya seratus juta perempuan dari jumlah penduduk dunia –seperti yang dikatakan Sen pada tahun 1990.[11] Kita tidak mengetahui berapa jumlah janin yang digugurkan sebelum lahir ke dunia, terutama di Asia Selatan dan Asia, akibat dari kemajuan teknologi di bidang kedokteran yang memungkinkan kita mengetahui jenis kelamin janin yang sedang dikandung. Kemajuan itu dapat memperbesar kecenderungan untuk memilih bayi laki-laki yang selama itu mendominasi sejarah manusia. Kita tidak dapat memperkirakan jumlah janin perempuan yang meninggal sebelum lahir atau yang meninggal di masa kanak-kanak akibat pilih kasih dalam pemberian gizi maupun perawatan kesehatan dari saudara laki-lakinya. Selain itu, tidak diberikannya imunisasi pada anak perempuan atas penyakit yang berbahaya atau menyebabkan cacat. Bencana ekonomi beruntun yang terjadi di abad 20 -terutama laju globalisasi yang sulit diperkirakan- turut mendorong feminisasi kemiskinan di banyak negara, baik di negara maju maupun negara berkembang. Selain itu, konflik dan perang saudara juga mengorbankan banyak penduduk sipil, yang mayoritas adalah perempuan. Industrialisasi perang yang diawali oleh pemboman massal pada Perang Dunia I dan II, disusul oleh "pembersihan etnis", dengan kekerasan berdasar gender, menjadi strategi militer dan alat ampuh yang dipraktikkan mulai dari Bosnia, Rwanda, hingga perang gerilya di Amerika Latin.[12] Fenomena di atas tidak satu pun yang benar-benar baru. Tetapi tidak dengan partisipasi politik perempuan.

Debat Pengarusutamaan

Sebaliknya, masalah besar yang dihadapi dalam peranan perempuan di pemerintahan berkutat di sekitar isu *pengarusutamaan* –apakah bergabung dengan politik tradisional dan institusi lain, atau mengubahnya dengan tetap berada di luar struktur dan hubungan beragam dari berbagai struktur itu. Masalah pilihan itu hampir menjadi pemisah ideologis di banyak negara dan budaya.

Mendiang Bella Abzug mengutip bahwa "*pengarusutamaan* bukan sekadar mengikuti arus yang sudah terpolusi, melainkan memilih arus baru yang lebih bersih dan segar." Selama abad 21, perempuan di seluruh dunia memandang politik *arus utama* sebagai politik yang telah terkena polusi –dicemari korupsi, dipecah oleh kepentingan etnis dan kelas, dan sering kali disusupi kriminalitas. Selain itu, banyak perempuan yang memandang bahwa terlibat dalam proses politik membutuhkan banyak uang, otot, menghadapi soratan media yang "bermusuhan" serta serta mengadopsi norma perilaku laki-laki yang kasar dan agresif. Dalam hal itu, menarik bila kita melihat studi yang dilakukan oleh Bank Dunia pada tahun 1999 bahwa di sejumlah negara, ada korelasi yang kuat antara peningkatan representasi perempuan di parlemen dengan penurunan kasus korupsi.[13]

Selama perjuangan panjang India meraih kemerdekaan, seruan Mahatma Gandhi untuk lebih mendekatkan diri pada masyarakat daripada terhadap negara, meningkatkan jumlah pengikut perempuan. Selain janji Gandhi untuk meningkatkan partisipasi rakyat dalam pemerintah langsung, setelah kemerdekaan diraih, banyak politisi perempuan di India yang lebih memilih peran kepemimpinan di masyarakat sipil daripada berebut kursi parlemen. Keberadaan perempuan yang selama itu berada di luar struktur hirarki negara yang sudah berlangsung lama mungkin semakin mengarahkan mereka untuk lebih memantapkan peranannya di lingkup pengaruh daripada terjun langsung ke arena politik publik. Namun, di India, partisipasi politik perempuan di struktur pemerintah lokal menyebabkan pandangan terhadap kepemimpinan politik perempuan berbeda dengan laki-laki. Seperti yang dikatakan tokoh feminis India Devaki Jain mengenai "revolusi" Panchayati Raj (PRI) 1994:



11 Amartya Sen, *"More than 100 Women Are Missing"*, *The New York Review of Books*, 37:20, 20 Desember 1990.
12 Charlotte Bunch dan Niamh Reildly, *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*. Centre for Women's Leadership, Universitas Rutgers, New Jersey dan UNIFEM: New York, 1994.
13 *Op.cit.* David Dollar, Raymond Fisman dan Roberta Gatti.

"Beberapa cara yang digunakan perempuan untuk mengubah pemerintahan, melalui PRI, terlihat dari masalah yang dipilih untuk ditangani, yaitu air, kecanduan alkohol, pendidikan, kesehatan dan kekerasan dalam rumah tangga. Perempuan juga mengekspresikan nilai yang berbeda. Perempuan memandang penting kedekatan (akses) kepada sumber air minum, bahan bakar, tempat penitipan anak, puskesmas, pengadilan dan kantor-kantor pemerintah. Ekspansi perempuan di dalam struktur pemerintahan yang terdesentralisasi telah memberikan keuntungan dari kedekatan itu, misalnya penanganan keluhan, dan yang terpenting, kemampuan untuk menggerakkan perjuangan pada tingkat lokal ..."[14]

Memperoleh Massa Kritis

Apa pun pandangan orang terhadap pernyataan Jain, jutaan perempuan India di majelis lokal kini masuk ke kehidupan politik publik akibat *affirmative action* (dibahas lebih lanjut di Bab 5 mengenai PRI). Sekali lagi, konsep massa kritis –30 % atau lebih– muncul sebagai isu sentral dalam perwakilan perempuan di pemerintahan. Pendekatan "*arus utama*" dan "orang luar (*outsider*)" dalam praktiknya saling mendukung. Contohnya adalah pada transformasi praktik kerja di AS selama tahun 1990-an, perempuan memantapkan diri memperbesar jumlah massa kritis di angkatan kerja utama. Ketika ada benturan antara kewajiban rumah tangga dan dan tugas kerja, perusahaan swasta mulai memperkenalkan kebijakan yang "ramah-keluarga" –seperti cuti melahirkan, bekerja jarak jauh (*tele-commuting)*, dan waktu yang fleksibel- agar perempuan yang berpendidikan dan berketerampilan tinggi dapat memenuhi permintaan tenaga kerja dengan keahlian khusus yang tinggi. Kita harus melihat lagi pada jumlah waktu dan hasil yang diperoleh dari perwakilan perempuan, terutama dalam tata pemerintahan.

Kesalahan Persepsi Atas Partisipasi Politik Perempuan

Sebagian besar upaya untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan tertuju pada kesetaraan gender di masyarakat secara keseluruhan, maka isu itu cenderung masih dianggap sebagai masalah perempuan, bukan masalah kemanusiaan yang utama –apalagi, masalah yang vital bagi kelangsungan demokrasi. Akibatnya, perlu dilihat sejumlah faktor yang turut membangun peranan perempuan dalam politik, baik yang pada awalnya muncul sebagai isu pemerintahan maupun tidak. Pendekatan-pendekatan berikut itu memang tidak mendalam, tetapi memberikan kerangka kerja bagi strategi yang simultan untuk mencapai kesetaraan gender pada awal abad 21.

Strategi yang diusulkan untuk Perwakilan Perempuan: Sebuah Kerangka Kerja

1. LANGKAH PUBLIK

Perlu dirumuskan kerangka waktu bagi pencapaian kesetaraan gender dalam representasi politik di tahun 2010. Tujuan yang tidak dibatasi oleh waktu akan membuat pemerintah, partai politik, para pelobi, dan kelompok perempuan kehilangan akuntabilitas.

Affirmative Action di Badan Legislatif

Penundaan keadilan merupakan pengingkaran terhadap keadilan. Ironisnya, pepatah Amerika itu telah lama diterapkan kepada individu yang dikenai tuduhan kriminal, tetapi tidak bagi perempuan yang berjumlah separo dari jumlah penduduk. *Affirmative action* di dunia politik adalah langkah sementara yang diperlukan untuk memperoleh keadilan dalam jangka panjang bagi perempuan secara sosial dan ekonomi, di dunia privat maupun publik. Target minimum 30-33,3 % tidaklah lebih dari massa kritis. Hal itu masih jauh dari kesetaraan. Sebagai suatu kesetaraan pun masih diragukan.[15]

Berbicara mengenai *affirmative action*, sebaiknya kita tengok kembali kutipan dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) tahun 1979:

"Penggunaan langkah sementara yang dilakukan pemerintah untuk memacu kesetaraan laki-laki dan perempuan secara *de facto* tidak dapat dianggap sebagai diskriminasi,

14 Devaki Jain, *Panchayati Raj: Women Changing Governance*, Gender in Development Monograph Series No. 5, UNDP, New York, 1996.

15 Di Argentina, kuota yang digunakan Parlemen pada tahun 1991 berdampak pada tahun 1993 dengan peningkatan jumlah anggota parlemen perempuan hingga 28,4 %, naik 13,2 % dari jumlah sebelumnya. Pada tahun 1996, Marcela Bordenave dari Parlemen Argentina menyatakan bahwa peningkatan ini akibat dari penggunaan peraturan baru atas isu-isu yang belum diperhatikan Parlemen, mulai dari isu kesehatan reproduksi hingga masalah pensiun. Di Parlemen Banglades, hanya 30 dari 330 kursi yang disediakan untuk calon legislatif perempuan –yang dipilih secara tak langsung oleh mayoritas anggota parlemen; pada tahun 1999, hanya tujuh anggota parlemen perempuan yang dipilih langsung, selain tiga menteri dan menteri negara perempuan yang duduk di jajaran eksekutif. Pola yang sama terjadi pula di Senegal, di mana perempuan mengetuai partai sosialis yang berkuasa dan lima dari 29 menteri kabinet adalah perempuan. Namun di Parlemen Senegal, hanya ada 19 perempuan dari 540 utusan.

tetapi hal itu tidak boleh dilanggengkan karena sama dengan memelihara ketidak-setaraan dan standar yang berbeda; langkah itu harus segera dihentikan ketika tujuan dari kesetaraan kesempatan dan tindakan telah tercapai" (Pasal 4).

Partai Politik dan Reformasi Sistem Ppemilu

Selama targetnya adalah di tingkat distrik ke atas, sistem partai telah lama menjadi kendala bagi kepemimpinan perempuan. Selain *affirmative action* di tingkat legislatif, partai politik harus memiliki komitmen terhadap *kesetaraan* dan menjamin bahwa jumlah perempuan mencapai 50 % dari keanggotaan partai, pemimpin, pejabat komite, dan calon legislatif.

Saat itu di Jamaika, sekretaris jenderal dari partai yang berkuasa adalah seorang perempuan. Beberapa perempuan juga menjadi ketua parlemen, ketua senat, pemimpin urusan pemerintah dan komisi disiplin. Jumlah penduduk perempuan Jamaika memang lebih banyak dibanding dengan laki-laki. Namun, di sebagian besar negara yang lain, tidak ada perempuan yang menduduki posisi politik yang signifikan.

Reformasi sistem pemilu dan kepartaian terbukti menjadi alat efektif untuk meningkatkan peranan perempuan di negara-negara dengan latar belakang budaya yang beragam. Di Afrika Selatan, setelah perubahan terhadap undang-undang mengenai pendaftaran partai, jumlah perempuan di parlemen mencapai 27 %. Di India, tiga partai yang diketuai perempuan –termasuk Partai Kongres yang sudah lama mendominasi negara itu- telah memakai kuota sepertiga nominasi untuk calon legislatif perempuan. Di belahan bumi lain, yakni di Chile, Partai Demokrasi yang wakil ketuanya seorang perempuan, juga telah memakai peraturan yang menyatakan bahwa jumlah anggota gender apa pun tidak boleh melebihi 60 %. Dan, di Yaman yang merupakan negara demokrasi baru, amandemen konstitusinya menyatakan bahwa setiap partai yang mendaftar dan mengikuti pemilu harus memiliki calon legislatif perempuan. Meskipun baru ada 2 perempuan dari 301 anggora parlemen, hal itu sudah merupakan langkah maju. Jumlah hakim perempuan di negara tersebut kitu sudah mencapai 44 orang.

2. LANGKAH-LANGKAH ORGANISASI PEREMPUAN

Pelatihan Teknologi Informasi

Sudah banyak studi, termasuk yang ada dalam makalah itu, yang menekankan pentingnya akses ke teknologi informasi untuk mengatasi kesenjangan gender. Banyak organisasi internasional, termasuk IPU, yang menyoroti hal itu, terutama akses anggota parlemen perempuan ke informasi di situs IPU dan *link*-nya di internet. Organisasi perempuan memainkan peran cukup penting dalam memanfaatkan teknologi baru itu. Organisasi-organisasi masyarakat sipil yang dulu terabaikan, melalui teknologi yang tidak mengenal batas wilayah itu, kini memperoleh suara yang cukup di pemerintahan. Wolfgang Reineke[16] dari Bank Dunia melihat bahwa kelompok-kelompok yang peduli pada masalah lingkungan hidup, pertanian, kesehatan, dan sebagainya, termasuk organisasi perempuan, kini bisa menggunakan teknologi itu untuk menembus birokrasi dan penghalang hirarkis lainnya yang menjadi kendala bagi para pembuat keputusan di lembaga-lembaga tradisional.

Beberapa Strategi Pelatihan yang Dikembangkan untuk Peningkatan Partisipasi Perempuan adalah sebagai Berikut:

- advokasi kesadaran gender dalam politik,
- pengembangan-kapasitas melalui jaringan,
- kemampuan negosiasi,
- manajemen,
- pengembangan konstituen,
- analisis anggaran,
- kemampuan mengarus-utamakan gender,
- penggunaan media massa,
- pendidikan politik dan pendidikan pemilih,
- mobilisasi massa,
- strategi jangka panjang untuk merangkul generasi muda.

3. PEMBENTUKAN ALIANSI

Pengalaman di India, Afrika Selatan, Uganda, serta di negara-negara industri menunjukkan pentingnya membangun aliansi antaraktor di pemerintah



16 Wolfgang H. Reineke, "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks", *Foreign Policy*, No. 117, Musim Dingin 1999 – 2000.

lokal, nasional, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan. Proses membangun aliansi itu membutuhkan mitra untuk bekerja sama dalam berbagai isu di semua aspek pemerintahan. Peran negara adalah memperbaiki kebijakan –semacam *affirmative action*– untuk mencapai kesetaraan gender di struktur pemerintahan. Kekuatan masyarakat sipil terletak pada langkah-langkah yang akan meningkatkan kualitas partisipasi politik perempuan, seperti pelatihan, lobi dan kerja lapangan. Keduanya mempengaruhi sektor swasta –perempuan sudah menempati posisi manajemen senior perusahaan.[17] Mungkin yang lebih penting lagi adalah bahwa perempuan di seluruh dunia semakin banyak yang menjadi pengusaha, baik usaha kecil maupun usaha menengah, terutama pada bidang jasa dan retail yang modal awalnya lebih kecil daripada modal untuk membangun bisnis manufaktur atau bisnis lain, dan *e-commerce* menawarkan keuntungan tertentu.[18]

Hampir di semua negara dibutuhkan penciptaan hubungan yang positif antara politisi dan masyarakat sipil dan saling berbagi antara perempuan di berbagai bidang untuk membentuk strategi pelengkap. Di samping itu keterlibatan dengan kelompok-kelompok agama juga perlu untuk membangun dialog mengenai ketidaksetaraan gender dengan pemimpin agama, terutama bila menyangkut interpretasi ayat suci yang menghambat partisipasi perempuan.

Secara keseluruhan, membangun aliansi menjadi mekanisme yang efektif untuk:

- pertukaran informasi mengenai pengalaman perempuan dalam mengidentifikasi syarat-syarat yang diperlukan untuk menciptakan hubungan yang berkelanjutan di antara berbagai aktor pemerintahan;
- dialog antar semua aktor untuk meningkatkan dampak dari partisipasi politik perempuan;
- membangun akuntabilitas perempuan di antara berbagai konstituen.

4. PEMBAGIAN PERAN

Usaha membangun aliansi dan kerja sama khusus diperlukan untuk mengubah persepsi yang menyangkut kepemimpinan perempuan, terutama dengan menyebarkan informasi kepemimpinan perempuan yang kredibel, efektif, dan lebih baik daripada laki-laki di berbagai bidang dan di seluruh lapisan masyarakat. Semua perempuan harus mengetahui bahwa sebagai pemimpin, ia harus bergelut dengan tanggung jawab dan mengutamakan dunia publik. Sebagai pribadi bahwa pemimpin perempuan juga menjadi orangtua dan ibu rumah tangga, seperti halnya perempuan pedagang atau pengusaha. Manusia, tak peduli laki-laki maupun perempuan, memainkan peran berbeda pada saat yang berbeda. Perempuan masih cenderung lebih menghargai kontribusinya di ruang pribadi dan peran sukarela (tidak dibayar) daripada aspek-aspek yang terkait dengan lingkup sosial.

Peran media massa juga menentukan. Diperlukan dialog proaktif dan terus-menerus antara pemimpin perempuan dan lobi-lobi perempuan ke media massa. Hal itu tidak hanya untuk menyoroti kepemimpinan perempuan saja, tetapi juga untuk meliput isu-isu yang menyangkut ketimpangan gender, mulai dari perkawinan di bawah umur hingga alokasi anggaran riset kesehatan. Contoh lain adalah perhatian besar yang diberikan oleh media massa pada masalah perdagangan obat terlarang dalam skala nasional maupun internasional. Sebaiknya perhatian itu tidak hanya pada dampak negatifnya terhadap perempuan dan peranannya, tetapi juga pengalihan dana dari masalah pembangunan yang lebih vital.[19]

5. MERANGKUL GENERASI MUDA

Dapat disimpulkan bahwa upaya-upaya di atas masih menempatkan perempuan dewasa sebagai sasaran. Namun untuk melangkah ke masalah bias gender yang sudah terjadi selama dua milenium itu, kita tidak boleh melupakan pengkondisian awal. "Anak adalah bapak setelah dewasa," kata penyair Inggris William Wordsworth. "Beri aku anak, hingga ia berumur enam tahun," kata tokoh Jesuit Ignatius Loyola, "dan aku jadikan dia laki-laki." Kedua pendapat itu berlaku pula untuk perempuan. Bila pendidikan politik dan peranan perempuan diberikan setelah mereka dirancukan oleh peran perempuan yang lain –mengurus rumah

17 Marina Fanning, "Bridging the Gender Gap in Today's Organisations: Understanding the Cultural Differences of Gender", *Management System International*, Washington DC, 1995.

18 Baca "Women and Decision-Making", *Women 2000*, PBB, New York, Oktober 1997.

19 Seperti yang dinyatakan Margaret Gallagher pada survey UNESCO bertajuk *An Unfinished Story* (Paris 1995), perempuan dapat mengubah cara peliputan dan penanganan suatu isu.

dan kegiatan ekonomi (yang dibayar maupun tidak, di dalam atau di luar rumah)- transformasi sistem politik akan tetap berjalan lambat, mungkin baru tercapai seabad atau satu milenium kemudian.

BIBLIOGRAFI

Bunch, Charlotte dan N. Reilly (1994). *Demanding Accountability*: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights. Pusat Kepemimpinan Perempuan, Universitas Rutgers, New Jersey dan UNIFEM, New York.

Dollar, D., R. Fisman, dan R. Gatti (1999). *Are Women Really the Fairer Sex? Corruption and Women in Government*, Laporan Riset Kebijakan pada Gender dan Pembangunan, Series Laporan Kerja, No. 4, Kelompok Riset Ekonomi Pembangunan, Washington, DC.

Fanning, Marina (1995). "Bridging the Gender Gap in Today's Organisations: Understanding the Cultural Differences of Gender", *Management Systems International*, Washington DC, 1995.

Gallagher, Margaret (1995). *An Unfinished Story*, UNESCO, Paris.

Jain, Devaki (1996). *Panchayat Raj: Women Changing Governance*, Seri Monograf Gender dalam Pembangunan No. 5, UNDP, New York.

Krug, Barbara dan I. van Staveren (1999). "Gender Audit: Whim or Voice" makalah akan diterbitkan dalam *Public Finance and Management*, jurnal internet di website http://www.spaef.com/, Rotterdam.

Mehlomakhulu, Sandra (1999). *Creating New Structures of a Chapter: Gender and Corruption*, makalah dipresentasikan di pertemuan tahunan the Transparency International, Durban, South Africa, Oktober 999, Transparency International Zimbabwe.

Reineke, Wolfgang H. (1999). "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks", *Foreign Policy*, No. 117, Musim Dingin 1999—2000.

Sen, Amartya (1990). "More than 100 Million Women Are Missing", *New York Review of Books* 37:20, edisi 20 Desember.

_____(1999). *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.

United Nations (1997). "Women and Decision-Making", *Women 2000*, New York, Oktober.

BAB 3

BEIJING +5: PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN: TINJAUAN STRATEGI DAN KECENDERUNGAN

AZZA KARAM[20]

Menjelang abad 21, lebih dari seratus tahun setelah perempuan memperoleh hak suara di Selandia Baru, negara pertama yang mengakui hak politik perempuan, masalah partisipasi politik perempuan selalu menempati agenda internasional, nasional hingga daerah. Pada tahun 1995 saat Konferensi Perempuan Dunia menerapkan Program Aksi Beijing, 10 % dari anggota badan legislatif nasional di seluruh dunia adalah perempuan. Kini persentase tersebut naik menjadi 12 %. Peningkatan 2 % selama kurun waktu 5 tahun tampaknya kecil. Namun seperti halnya mendaki gunung, setiap pencapaian ke dataran yang lebih tinggi tidak dapat dianggap hal remeh.

Hak politik, sosial, ekonomi maupun hak budaya, tidaklah diperoleh dengan mudah oleh perempuan selama kurun waktu lebih dari 100 tahun terakhir, melainkan lewat perjuangan keras. Ketika laki-laki memimpin dan menentukan pembuatan keputusan, perempuan yang mengemukakan, merumuskan, melobi, dan bahkan terkadang harus melakukannya protes untuk memperjuangkan hak-haknya mereka.

Mengutip Virginia Woolf dalam *A Room for One's Own*, Alida Brill menganggap bahkan selama itu gambaran perempuan ideal –gambaran yang menonjolkan dan mengagungkan atribut lelaki- telah memberikan gambaran yang lebih realistis sejak kehadiran perempuan dalam kehidupan publik. Namun, ia memperingatkan bahwa banyak laki-laki yang tidak menyukai pandangan baru itu dan bahkan menentangnya.[21] Ada yang berpendapat bahwa dalam banyak hal, politisi perempuan sudah "seperti laki-laki" dalam arti berperilaku agresif, manipulatif, tidak jujur, atau sifat-sifat negatif lainnya. Ada pula yang berpendapat bahwa perempuan yang aktif di publik menghindari masalah-masalah yang relevan dengan kesejahteraan dan kepentingan perempuan. Brill bertanya lagi: "Adakah suara perempuan yang khas dalam politik? Adakah perbedaan yang berarti bila perempuan memegang kekuasaan politik? Tidakkah cukup suara mereka diwakili saja oleh laki-laki yang tertarik dengan masalah perempuan?"

20 Azza Karam adalah Direktur Program Timur Tengah di Universitas Belfast, Belfast, Irlandia Utara.
21 Brill, Alida, ed. 1995. *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide*. New York: The Feminist Press, hal. 1.

Ia menjawabnya dengan tegas "... tanpa suara kita didengar di arena pemerintah, kebijakan publik serta debat publik, kita tidak mempunyai hak akuntabilitas –hak dasar rakyat". Ia menyatakan lebih lanjut bahwa seperti yang lain, kehadiran perempuan di arena politik telah mengubah sifat agenda politik itu sendiri. Masalah-masalah yang menyangkut kesehatan reproduksi, gizi, persamaan kesempatan memperoleh pendidikan dan pekerjaan, perawatan anak dan aspek-aspek yang menyangkut keluarga[22] serta lingkungan hanyalah sebagian dari isu yang dimunculkan oleh perempuan dalam debat publik, maupun yang mendapat sorotan signifikan di tingkat nasional maupun internasional.[23]

Nelson dan Chowdury menyoroti lebih jauh dengan mengetengahkan dua dimensi yang merupakan pertimbangan krusial dalam skala internasional:

- selain masalah-masalah yang dikemukakan di atas, yang oleh banyak orang dianggap sebagai masalah perempuan, perempuan menganggap masalah-masalah sosial dan politik adalah kewajiban dan kepentingan politiknya,
- banyak persamaan antara masalah-masalah yang dianggap krusial oleh perempuan, apa pun situasi geopolitik dan sosial ekonominya. Nelson dan Chowdhury menunjuk masalah kekerasan terhadap perempuan dan partisipasi ekonomi sebagai contoh.

Dimensi kedua itu signifikan karena ia menunjukkan bahwa berbagai masyarakat di seluruh dunia merasakan kesulitan dalam mencapai kesetaraan-gender yang komprehensif. Ia juga menggarisbawahi kekuatan perempuan sebagai "daya pendorong".[24]

Dua gambaran penting lain dari kehadiran perempuan dalam politik yang disoroti oleh Nelson dan Chowdhury, juga oleh UNDP dalam *Laporan Pembangunan Manusia 1995: Gender dan Pembangunan*[25] adalah:

- dalam masyarakat mana pun, perempuan tidak merasakan persamaan kesempatan seperti yang dinikmati laki-laki;
- kesetaraan gender tidak terkait dengan pendapatan maupun kesejahteraan nasional.

Menilai kemajuan sejak diterapkannya Program Aksi Beijing bukanlah pekerjaan yang mudah dan memerlukan pemantauan kondisi di masa kini dan masa depan secara serentak.

Makalah itu disusun menurut struktur di bawah ini:

- tinjauan terhadap rekomendasi yang dirumuskan dalam Program Aksi;
- tinjauan terhadap kecenderungan partisipasi perempuan sejak diterapkannya Program Aksi 1995;
- rekomendasi penting dari konferensi-konferensi internasional mengenai pemerintahan setelah diterapkannya Program Aksi 1995;
- gambaran umum mengenai tantangan yang dihadapi perempuan dalam perjuangan meraih kesetaraan secara hukum (*de jure*) di abad 21,
- praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, memperkuat dan memperdalam pengembangan konstituen perempuan, berupa pelajaran yang bisa ditarik (*lesson learned*) dan langkah-langkah di masa datang.

Rekomendasi Tindakan dalam Program Aksi Beijing

... kesetaraan partisipasi perempuan dalam kehidupan politik memainkan peran penting dalam keseluruhan proses memajukan perempuan. Kesetaraan partisipasi perempuan dalam pembuatan-keputusan bukan sekadar tuntutan keadilan atau demokrasi, melainkan juga dapat dipandang sebagai kondisi yang diperlukan agar

22 Kebijakan ramah-keluarga adalah kebijakan yang memberi kemudahan baik bagi perempuan maupun laki-laki untuk memadukan pekerjaan dengan komitmen terhadap keluarga (misalnya cuti untuk urusan keluarga, hak reproduksi, dan sebagainya). Hege Skjeie mengacu pada hal ini ketika membicarakan 'politik perawatan' di Norwegia, dan bagaimana kehadiran perempuan dalam politik mempengaruhi isu-isu ini. Untuk lebih jelasnya, baca Hege Skjeie. "Credo on Difference: Women in Parliament Norway" di Azza Karam, ed. *Women in Parliament: Beyond Number*. Stockholm: International IDEA, hal. 183 – 190.

23 Ada berbagai pertemuan, konvensi dan deklarasi internasional yang membahas aspek-aspek ini, di antaranya: Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan (CEDAW), selain hasil dari pertemuan internasional di Rio pada tahun 1990 (lingkungan), Kairo pada tahun 1994 (kependudukan), Beijing pada tahun 1995 (perempuan), dan Stockholm pada tahun 1996 (anak-anak), dan lainnya.

24 Nelson, Barbara dan Najma Chowdury, "Redefining Politics: Patterns of Women's Political Engagement from a Global Perspective", pada Barbara Nelson dan Najma Chowdury, ed. 1994. *Women and Politics Worldwide*, New Haven dan London: Yale University Press, hal. 10 – 11.

25 UNDP, 1995. *Human Development Report 1995: Gender and Development*. Oxford: Oxford University Press. Banyak informasi yang dikutip di sini diperoleh dari internet sehingga nomor halamannya tidak dapat dicantumkan.

kepentingan perempuan dapat diperhitungkan. Tanpa partisipasi aktif perempuan dan penyatuan perspektif perempuan di semua tingkatan pembuatan-keputusan, tujuan kesetaraan, pembangunan dan perdamaian tidak akan dapat dicapai."

Itulah awal dari bagian program dari "Perempuan dalam Kekuasaan dan Pembuatan Keputusan" (*Women in Power and Decision-Making*).[26]

Beberapa rekomendasi penting dari program itu adalah sebagai berikut:

- membuat agenda yang jelas untuk mengakhiri semua perilaku diskriminasi hukum terhadap perempuan (menurut panduan CEDAW), serta membangun kerangka kerja untuk memajukan kesetaraan hukum;
- memulai langkah-langkah khusus yang dalam jangka pendek ditujukan untuk mencapai posisi 30 % dalam kedudukan pembuat keputusan di tingkat nasional, dan 50 % dalam jangka panjang;
- memobilisasi upaya nasional dan internasional untuk memfasilitasi akses yang lebih besar –bagi perempuan pada khususnya- terhadap kesempatan dalam politik dan ekonomi.

Program Aksi Beijing mendukung mekanisme kelembagaan dalam bentuk lembaga nasional yang memfokuskan pada pengarusutamaan isu gender dalam kebijakan nasional, penciptaan kondisi bagi kesetaraan gender di semua tingkatan, dan pengalokasian sumber daya nasional dan internasional bagi terwujudnya tujuan-tujuan tersebut. Program itu mengarahkan pada dua tujuan strategis:

- menjamin kesetaraan akses bagi partisipasi aktif perempuan dalam struktur kekuasaan dan pembuatan keputusan;
- meningkatkan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan kepemimpinan.

Saran-saran tersebut ditujukan langsung pada pemerintah, partai politik, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan masyarakat sipil. PBB adalah salah satu organisasi tempat menggantungkan harapan dan menjadi motor yang menjamin keberadaan isu-isu gender dalam agenda global. Namun, organisasi itu masih harus bergulat dengan masalah kredibilitas dan efisiensi, terutama dalam mengimplementasikan rekomendasi-rekomendasi tersebut.[27] Hal itu mendasari perlunya kerja sama dalam skala yang luas, bukan hanya antarlembaga, melainkan juga dalam tujuan dan visi, terlebih dalam era globalisasi ekonomi itu, ketika kekuasaan telah banyak beralih dari pemerintah ke pasar.

Perlu diperhatikan bahwa kesetaraan dan kemajuan tidak perlu menjadi tujuan satu-satunya. Di beberapa negara, banyak juga kaum laki-laki yang tidak memiliki kekuasaan di bidang sosial, politik, maupun ekonomi. Sejauh itu, prioritas masih pada kebijakan kesetaraan-gender; itu memang bukan sesuatu yang mudah. Akan tetapi, tidak seharusnya kita hanya berkonsentrasi pada kesetaraan jumlah dan mengorbankan tujuan yang lebih strategis seperti peningkatan kinerja perempuan yang telah berada dalam posisi pembuatan keputusan. Bukan berarti kinerja perempuan harus terus-menerus diawasi lebih ketat daripada laki-laki, atau harus dibebani harapan yang lebih besar daripada laki-laki. Bukan pula berarti target 30 % tersebut dilupakan. Namun, perlu diingat pula bahwa dunia politik seringkali memandang rendah peran tradisional perempuan, yakni mengurus rumah tangga, sehingga mengabaikan kebutuhan sebagian besar perempuan yang aktif berpolitik untuk menyeimbangkan waktu antara tanggung jawab baru yang diemban dengan yang dibebankan oleh budaya lingkungannya. Mengacu pada gaya hidup laki-laki, arena politik memberi pelajaran dengan -di tingkat yang paling sederhana- melarang perempuan berada di bar, klub, atau tempat-tempat publik. Bahkan, setelah penghalang tersebut hilang, perempuan masih terlambat memasuki dunia politik dan untuk dapat merasakan manfaat metode yang sistematis dari pertukaran pengalaman dengan politisi veteran, baik laki-laki maupun perempuan. Hal itu mungkin sama pentingnya dengan dampak politis dari pencapaian target 30 %. Di samping itu, kini saatnya untuk melihat bagaimana perempuan membuat perbedaan, apa yang mereka butuhkan – dari anggota dewan tingkat lokal hingga nasional, presiden maupun perdana menteri- serta mekanisme apa yang telah dipergunakan, yang terbukti berhasil, efektif, dan unik.

26 Lihat keseluruhan teks pada Lampiran 2 .
27 Baca Marilee Karl, 1995. hal. 67 – 68.

Kecenderungan Partisipasi Perempuan Sejak 1995: Data dan Fakta

DATA

Jumlah total perempuan yang menjadi kepala pemerintah (selain ratu) saat itu adalah enam orang, empat orang di antaranya berkuasa setelah tahun 1995 –di Banglades (perdana menteri, sejak tahun 1996), Guyana (presiden, sejak tahun 1997), Irlandia (presiden, sejak 1997), dan Sri Lanka, yang presiden dan perdana menterinya adalah ibu dan anak perempuannya. Menurut statistik dari organisasi parlemen internasional, IPU, jumlah anggota parlemen perempuan di seluruh dunia bertambah empat kali lipat selama kurun waktu 1945 – 1995. Statistik terakhir menunjukkan bahwa pada tahun 1998, jumlah rata-rata perempuan yang duduk di kursi parlemen (dari kedua dewan legislatif) di seluruh dunia adalah 12,7 % dengan penyebaran tertinggi di negara-negara Skandinavia (37,6 %), diikuti oleh Amerika (15,5 %), Asia (13,4 %), negara-negara Eropa anggota OCSE (selain negara-negara Skandinavia) (12,5 %), Sub-Sahara Afrika (11,6 %), Pasifik (8,3 %), dan yang terakhir negara-negara Arab (3,3 %). Di samping itu, sejak tahun 1995, enam negara telah mengangkat perempuan sebagai ketua parlemen untuk pertama kalinya, yakni Ethiopia (1995), Latvia (1995), Peru (1995), Jamaika (1996), Malta (1996), dan Polandia (1997).

Menurut laporan Divisi Kemajuan Perempuan PBB (UN/DAW) *Fact Sheet on Women in Government 1996*, persentase perempuan yang duduk di tingkat departemen dan sub-departemen bervariasi dari nol (di sekitar 15 negara)[28] hingga 30 %, dari negara-negara berbeda jauh jarak dan latar belakangnya seperti Bahama dan Swedia. Namun, dari kelima belas negara yang baru memiliki pejabat perempuan di pemerintah setelah tahun 1996 tersebut, delapan di antaranya adalah negara-negara Arab.

Data statistik mengenai jumlah perempuan yang menduduki posisi penting dalam badan yudikatif sulit diperoleh, bahkan di lembaga yudikatif tertinggi sekalipun. Statistik dunia menjadi tak berarti; fakta bahwa Nigeria tidak mempublikasikan datanya selama bertahun-tahun membuat dunia tidak melihat bahwa sejumlah perempuan menempati posisi dalam lembaga peradilan tertinggi negara. Contoh lain adalah Mahkamah Agung AS, di mana dua dari sembilan hakim agungnya adalah perempuan, tetapi keadaan itu tidak berubah sejak tahun 1995. Dari 1.181 hakim federal di AS, hanya 154 yang perempuan.

Secara keseluruhan, fakta itu ironis, mengingat bahwa sejak zaman Mesir kuno dan juga dalam mitologi Yunani keadilan dilambangkan oleh perempuan. Bahkan, keadilan dalam mitologi Yunani dilambangkan dengan matanya ditutup untuk menunjukkan keadilan absolut. Namun, meskipun tampaknya netral-gender, hukum telah lama menjadi kepentingan pria sehingga perspektif gender dalam sistem peradilan menjadi penting. Apalagi, hukum dan penerapannya seringkali memberikan dampak yang berbeda pada laki-laki dan perempuan.

Dalam studinya mengenai perempuan di pemerintah lokal di beberapa negara di dunia, Asosiasi Internasional Otoritas Lokal (IULA) menetapkan standar perbandingan posisi dalam badan peradilan tidak lebih dari 60 % untuk gender apa pun– jelasnya, target minimum 40 % untuk perempuan. Meskipun IULA berhasil mengetengahkan lebih banyak data mengenai perempuan di lembaga peradilan, informasinya tetap tidak seimbang.[29]

Statistik yang ada menunjukkan bahwa partisipasi politik perempuan di tingkat lokal biasanya melebihi kecenderungan di tingkat nasional. Kasus itu ditemukan di dunia Barat, tempat partisipasi politik perempuan dalam masyarakat dianggap sebagai kepanjangan dari keterlibatan tradisionalnya dalam mengurus rumah tangga. Kecenderungan ke arah desentralisasi yang berlaku kini membuat posisi di pemerintah lokal menjadi lebih berpengaruh dan bergengsi – perkembangan yang tampaknya berpihak pada perempuan yang masih harus mengemban tanggung jawab rumah tangga sehingga membatasi mobilitasnya.

Di Afrika jumlah anggota perempuan di dewan lokal diperkirakan kurang dari 5 %.[30] Menurut statistik, Mediterania Timur dan Timur Tengah tidak memberikan informasi, selain negara Turki. Di sana, 0,46 % walikota pada pemilihan umum daerah 1994 muncul sebagai kepala distrik, tetapi tidak seorang pun yang mengepalai satu wilayah kota. Meskipun IULA tidak menunjukkan data umum

28 Yakni: Afghanistan, Bahrain, Djibouti, Lebanon, Monaco, Myanmar, Nauru, Nepal, Arab Saudi, Kepulauan Solomon, Uni Emirat Arab, dan Yaman.
29 Semua informasi statistik diperoleh dari IULA, 1998. *Women in Local Government*, Stockholm, hal. 18-28.
30 IULA, 1998. hal. 18.

mengenai Asia, ia memberikan perhatian khusus pada penelitian yang dilakukan Institusi Panchayati Raj di India. Hal itu diungkapkan bahwa sejak amandemen Konstitusi tahun 1992 (lihat pembahasannya pada bagian studi kasus) disediakan 33 % kursi untuk perempuan di lembaga pembuatan keputusan lokal (kota maupun desa). Sementara jumlah perempuan Filipina yang duduk di dewan lokal –terutama tingkat desa– meningkat, Australia justru sebaliknya, mengalami penurunan setelah pemilihan lokal terakhir pada tahun 1997. Sekali lagi terlihat bahwa, sebagaimana halnya pada *Laporan Pembangunan Manusia UNDP 1995*, tingkat aktivitas gender dalam politik, seperti juga dalam wilayah lain, tidak memiliki hubungan dengan tingkat pendapatan atau kesejahteraan suatu negara.

Eropa, Amerika Latin, Amerika Utara, dan Karibia memiliki data statistik yang lebih lengkap, seperti yang terangkum di bawah ini.

Eropa: Di Uni Eropa pada tahun 1997, satu dari lima wakil lokal yang dipilih adalah perempuan, dengan variasi di berbagai negara. Di Swedia, 40 % kursi di majelis lokal diduduki oleh perempuan, sementara di Yunani angkanya hanya 4 %.[31]

Amerika Latin: Data yang diperoleh antara 1992 hingga 1995 (setelah itu, datanya sangat sedikit) menunjukkan angka rasio rata-rata 7,5 % untuk walikota perempuan dan 3,8 % anggota dewan kota.

Amerika Utara: Data AS dari tahun 1990 menunjukkan jumlah walikota perempuan di sana rata-rata 17 % dan 23 % di dewan lokal. Data statistik lain menunjukkan bahwa pada Januari 1997, 12 dari 100 kota terbesar di AS memiliki walikota perempuan atau pejabat kota,[32] dan pada Maret 1997, 202 kota dari 975 kota di AS yang penduduknya lebih dari 30.000 jiwa memiliki walikota perempuan.[33]

Di Kanada, 18 % anggota dewan kota adalah perempuan. Di Quebec, kuota untuk menyeimbangkan jumlah kursi untuk perempuan dan laki-laki menghasilkan peningkatan jumlah walikota perempuan dan anggota dewan pada kurun waktu antara 1985 – 1996, tetapi jumlah itu kemudian menurun. IULA juga melihat bahwa di Quebec dan Montreal khususnya, hubungan dengan gerakan perempuan di daerah juga memainkan peran penting dalam mendorong perempuan mencalonkan diri dalam pemilu.[34]

Karibia: Trinidad dan Tobago memiliki pola representasi perempuan di tingkat lokal yang cukup tinggi dibandingkan dengan tingkat nasional: 21 % di dewan lokal dan 14 % di posisi walikota.[35]

Sejak tahun 1995, di badan PBB sendiri, baik jumlah maupun tingkatan perempuan dalam pembuatan keputusan telah meningkat. Untuk pertama kalinya seorang Deputi Sekretaris Jenderal perempuan dipilih, dan untuk pertama kalinya, UNHCR dan WHO dikepalai oleh perempuan. Hal itu menambah jumlah perempuan yang menduduki jabatan eksekutif di lima organisasi – sebelumnya adalah UNICEF, Dana Kependudukan PBB (UNPF) dan Program Pangan Dunia (WFP). Namun, di organisasi-organisasi non-pemerintah (ornop), terutama yang berhubungan dengan partisipasi politik, hanya sedikit yang menjadi kepala eksekutif. Informasi itu menjadi penting karena ornop memainkan peranan yang berpengaruh besar dalam masyarakat sipil di seluruh dunia, terutama langkah-langkah ornop dalam mengisi kevakuman politik, ekonomi dan sosial yang ditinggalkan oleh negara. Ornop perempuan misalnya, menjadi aktor utama dalam memfasilitasi perjanjian perdamaian di beberapa negara yang dikoyak-koyak oleh perang saudara.

FAKTA

Dengan data yang ada, meskipun tidak seimbang, timbul kecenderungan-kecenderungan sebagai berikut:

Pemerintah:

- Di samping retorika kesetaraan gender yang dikumandangkan oleh banyak pemerintah dan *affirmative action* yang mereka terapkan, tampaknya target 30 % seperti yang terungkap dalam *Laporan Pembangunan Manusia 1995* sebagai awal dari target 50 % kursi parlemen yang mencerminkan posisi penduduk perempuan dunia. Hal itu masih

31 IULA, 1998. hal. 25.
32 Sumber: Biro Sensus AS, Departemen Perdagangan, seperti yang dilaporkan di Internet.
33 Sumber: Pusat Perempuan dan Politik Amerika (data dikumpulkan dengan menggunakan direktori Konferensi Walikota AS pada Januari 1997), seperti yang dilaporkan pada Internet.
34 IULA, 1998. hal. 28.
35 IULA, 1998. hal. 28.

jauh dari jangkauan.

- Di beberapa negara, seperti di wilayah Arab, kebebasan berkumpul masih menjadi isu politik yang sensitif karena dominasi rezim yang berkuasa –isu prinsip HAM dan kesetaraan gender dalam kegiatan politik masih sulit disentuh. Organisasi-organisasi perempuan masih mengalami kesulitan akibat ketegangan hubungan dengan pemerintah dan kelompok politik Islam.[36]

- Meskipun perbedaan-perbedaan dalam sistem pemilu tampak berpengaruh signifikan terhadap representasi perempuan, tetapi informasi yang diperoleh masih didominasi oleh Eropa atau Barat.[37] Hal itu menyulitkan pengajuan sistem pemilu yang mendukung partisipasi perempuan dalam politik.

- Bila informasi yang diperoleh lebih berimbang, baik dalam statistik gender maupun secara umum, mekanisme efektif untuk memantau akses perempuan ke tingkat pembuatan keputusan yang lebih tinggi akan lebih mudah dibuat. Oleh karena itu, upaya pengumpulan data bersama secara internasional diperlukan.

Partai Politik

- Jumlah perempuan yang duduk di parlemen dan pemerintah lokal di seluruh dunia menunjukkan bahwa partai politik memilih kebijakan yang sadar-gender dalam agenda mereka dan mengimplementasikannya.

PBB

- Peningkatan jumlah perempuan dalam jajaran kepemimpinan PBB menunjukkan kemajuan dalam bidang itu, selain dalam pengumpulan, penilaian dan penyebaran informasi mengenai perempuan di posisi pembuatan keputusan. Upaya dalam bidang yang terakhir itu perlu lebih diperkuat.

Masyarakat Sipil

Sekali lagi, meskipun ada peningkatan materi, hambatan dalam pengumpulan informasi secara sistematis juga masih ditemui. Peningkatan jumlah perempuan dalam organisasi berbasis masyarakat di banyak negara, terutama dalam lima tahun terakhir tampaknya menunjukkan bahwa perempuan yang memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi politik dapat menyeimbangkan peran itu dengan peran dan tanggung jawab mereka dalam rumah tangga. Apakah itu berarti aktivitas perempuan di tingkat nasional akan meningkat, apakah hal itu akan memberi pengaruh signifikan pada agenda politik nasional? Kita lihat saja nanti.

PROGRAM AKSI BEIJING DALAM PRAKTIK

Konferensi Dunia Perempuan keempat memunculkan perdebatan mengenai masalah perempuan yang selama ini disinggung dan masih disinggung setelah pertemuan di Beijing. Meskipun Program Aksi tidak mengikat secara hukum, tetapi ditandatanganinya program itu oleh banyak pemerintah menyiratkan kekuatan moral yang signifikan dan memberi kerangka kerja substantif dan teknis untuk memperluas spektrum inisiatif negara-negara dengan latar belakang yang berbeda, seperti Kolombia, Jepang dan Turki.[38] Inisiatif itu beragam, dari pembentukan komite khusus untuk memantau dan menekan pemerintah dalam mengimplementasikan Program Aksi, hingga kerja sama antarpartai dalam melobi pemerintah untuk isu-isu tertentu. Di Polandia, upaya tersebut melahirkan liberalisasi hukum anti-aborsi. Sementara di Turki dihasilkan amandemen hukum perdata, dan di Peru dibentuk sebuah komisi yang memodifikasi peraturan-peraturan yang mengatur perempuan di kongres.

Terlepas dari mobilisasi dan dorongan untuk diskusi serta inisiatif tersebut, partisipasi perempuan –setidaknya dalam jumlah- masih menemui banyak kendala karena masih ada kesenjangan yang lebar antara tingkat partisipasi kedua gender, terutama ketika definisi "ruang politik" diperluas ke wilayah seperti sektor bisnis dan akademik. Bahkan, di Swedia, yang perempuannya menduduki 44 kursi parlemen, hanya memiliki kurang dari 10 % staf akademik senior dan eksekutif pembuat keputusan di

36 Baca Azza Karam, 1998. *Women, Islamism and the State*. London: McMillan.

37 Untuk melihat lebih rinci tentang dampak sistem pemilihan pada representasi perempuan, dan untuk referensi lebih lanjut, baca Richard Matland, 1998, "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", di Azza Karam, ed. *International IDEA Handbook on Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International IDEA, hal. 65 – 90.

38 Migirou, Kalliope. 1998. "Towards Effective Implementation of International Women's Human Rights Legislation", di Azza Karam, ed. *The International IDEA Handbook on Women in Parliament: Beyond Numbers*, (Stockholm: International IDEA), hal. 201 – 214. Contoh-contoh yang dikutip bervariasi, mulai dari membentuk komisi khusus untuk menekan dan memantau implementasi rekomendasi Program Aksi Beijing, seperti yang terjadi di Jepang, hingga upaya kerja sama antarpartai dalam melobi pemerintah untuk isu-isu tertentu seperti di Polandia dan Turki.

lingkungan bisnis. Sebaliknya di Mesir, meski hanya 2 % dari kursi parlemen yang diduduki oleh perempuan, jumlah staf akademik senior perempuannya lebih dari 40 %. Sementara eksekutif di lingkungan bisnis hanya kurang dari 10 %. Meskipun di banyak negara Afrika jarang atau tidak ada perubahan yang disebabkan oleh hambatan sumber daya dan manajemen, namun Uganda, Kenya, dan Afrika Selatan mengalami kemajuan yang signifikan dalam jumlah perempuan yang memegang kekuasaan politik. Mesipun demikian, Program Aksi Beijing dirasa belum memberi dampak politis besar bagi perempuan di Amerika Latin maupun Arab, walaupun keduanya mempunyai latar belakang yang jauh berbeda.

Dalam hal itu, mungkin sebaiknya dalam berbagi pengalaman, dilakukan perbandingan dengan negara-negara Barat dan bukan dengan negara-negara berkembang lainnya. Amerika Latin dan Timur Tengah mempunyai banyak persamaan sifat dan mungkin dapat mengambil manfaat dari saling berbagi pengalaman.

Langkah-Langkah *Affirmative Action*

Langkah-langkah *affirmative action* seperti kuota kursi parlemen dan jenis sistem pemilu tertentu (misalnya sistem perwakilan proporsional) terus-menerus diupayakan untuk menghapuskan ketidakseimbangan dalam representasi politik. Namun perselisihan yang mengawali pemberlakuan sistem kuota di parlemen India –undang-undang itu sudah ditentang bahkan sebelum diusulkan- menunjukkan aura kontroversi yang mengiringi subyek tersebut. Sistem kuota dianggap tidak demokratis karena perempuan yang menikmatinya (dianggap) tidak dipilih sehingga tidak representatif. Ada juga yang berpendapat bahwa sistem kuota justru melecehkan perempuan karena secara tidak langsung menganggap perempuan tidak layak atau tidak mampu memenuhi syarat untuk menduduki posisi tersebut, sehingga harus dibantu. Perempuan yang memperoleh kuota itu dianggap hanya sebagai simbol, sehingga posisinya tidak akan membawa perubahan nyata.

Kuota menjadi semakin populer ketika ditampilkan sebagai "penolong" perempuan saat menghadapi berbagai hambatan dalam memasuki arena politik. Ada pula yang beranggapan bahwa tidak ada kelompok manapun, baik laki-laki maupun perempuan yang dapat benar-benar mewakili kelompok lain, dan bahwa tidak membantu kelompok yang kurang mendapat kesempatan adalah juga tidak adil. Di samping itu, kuota dianggap sebagai langkah sementara untuk mengatasi ketidakseimbangan; dengan asumsi bahwa dalam arena politik ketidakseimbangan tersebut ada dan terutama dirasakan oleh perempuan.

Penelitian mengenai dampak sistem pemilu terhadap representasi perempuan sejauh itu masih belum jelas dan masih didominasi Barat. Studi yang dilakukan di Australia, Kanada, Jerman, Selandia Baru, Norwegia, Inggris dan AS menunjukkan korelasi positif antara sistem perwakilan proporsional (PR) dan jumlah perempuan di badan legislatif nasional. Hanya sedikit studi jangka panjang yang menyinggung dampak sistem pemilu terhadap representasi perempuan di Selatan.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa:

- program Aksi Beijing adalah sarana penting untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Banyak rekomendasinya yang menjadi acuan bagi rencana tindakan di seluruh dunia di tingkat internasional hingga lokal;
- banyak perempuan yang kini menduduki posisi penting di seluruh dunia –dengan perkecualian di beberapa negara- meskipun tingkatannya berbeda antara satu negara dengan negara lain;
- jumlah perempuan di tata pemerintahan masih di bawah 30 %, sehingga belum memenuhi target yang ditetapkan UNDP, meskipun ada kemajuan yang berarti;
- informasi dan data mengenai parlemen dan tata pemerintahan (setingkat menteri dan di bawahnya), terutama yang menyangkut gender, meskipun cukup mengesankan, masih rendah dan sangat tidak imbang. Terutama di beberapa bidang yaitu pemerintah lokal, lembaga peradilan, ornop dan sektor swasta;
- strategi *affirmative action* masih perlu diimplementasikan di sejumlah wilayah, terutama di negara-negara berkembang.

Konferensi-Konferensi Internasional Pemerintahan

Pada tahun 1997, IPU menyelenggarakan konferensi yang bertajuk "Menuju Kemitraan Laki-Laki dan Perempuan dalam Politik" di New Delhi

(14 – 18 Februari). Konferensi itu dihadiri oleh delegasi parlemen dari 80 negara, wakil-wakil dari organisasi parlemen internasional, organisasi antarpemerintah, dan ornop internasional. Pada bulan Juli di tahun yang sama, UNDP menyelenggarakan konferensi internasional di New York bertajuk "Pemerintahan untuk Pertumbuhan Berkelanjutan dan Berkeadilan" yang dihadiri oleh lebih dari seribu menteri dan pejabat senior nasional dari 147 negara, juga walikota dan pejabat kota, anggota parlemen, dan perwakilan dari organisasi masyarakat sipil. Partisipasi politik perempuan menjadi agenda utamanya.

Konferensi IPU[39] menghasilkan Deklarasi New Delhi yang berisi rekomendasi untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan, mulai dari sikap hingga pelatihan dalam berbagai bidang untuk meningkatkan jumlah maupun partisipasi perempuan pada badan-badan pembuat keputusan di tingkat lokal, nasional, regional, maupun internasional. Mengacu pada prinsip hak-hak perempuan sebagai hak asasi manusia, serta target 30 % kursi, deklarasi juga menyerukan partai-partai politik untuk memfasilitasi partisipasi yang seimbang antara kedua gender, serta lebih terbuka terhadap tuntutan perempuan. Penyediaan kursi (untuk perempuan) di partai politik, lembaga perwakilan lokal dan nasional. Konferensi juga memandang sistem perwakilan proporsional sebagai pendekatan yang paling menjanjikan untuk membawa perempuan masuk di forum-forum pembuatan keputusan.

Lebih lanjut, deklarasi juga menekankan pentingnya pendidikan dan pelatihan politik bagi perempuan, termasuk memfasilitasi kampanye politisi perempuan; juga menyerukan kerja sama dalam pelatihan antarlembaga di seluruh dunia yang menangani masalah itu. Deklarasi juga menggarisbawahi ketidakseimbangan gender di bursa tenaga kerja dan di media, serta merekomendasikan perbaikan citra politisi perempuan di media massa agar mendorong perubahan sikap dan perilaku tradisional. Deklarasi juga menekankan perlunya membentuk badan nasional khusus dan dewan penasihat di dalam struktur parlemen sebagai badan pemantau dan penasihat. Yang terakhir, tetapi tak kalah penting adalah penekanan terhadap perlunya jaminan partisipasi yang setara gender dari badan-badan internasional.

Disusun dalam empat forum yang dilakukan serentak –bagi pejabat nasional senior, walikota, anggota parlemen dan organisasi masyarakat sipil- Konferensi UNDP mengenai Tata Pemerintahan bagi Pertumbuhan Berkelanjutan dan Berkeadilan memusatkan rekomendasi gendernya pada penyetaraan (hingga 50 %) representasi perempuan di semua tingkat di lembaga pembuatan keputusan dan peningkatan alokasi sumber daya internasional untuk membangun kapasitas tersebut. Rekomendasi penting lainnya menekankan pada perlunya menghapuskan hambatan bagi partisipasi perempuan dan menekankan tanggung jawab partai politik dan organisasi masyarakat sipil, serta menjamin kelangsungan langkah-langkah pemberdayaan baik di tingkat mikro maupun makro. Konferensi juga menyoroti perlunya mekanisme untuk menerjemahkan rekomendasi itu ke dalam kebijakan, selain memperluas cakupan dan tema dialog sosial nasional sehingga dapat melibatkan media dan akademisi.

Rekomendasi Konferensi UNDP cenderung menyoroti masalah-masalah yang cakupannya luas. Sementara IPU mengamati keterlibatan perempuan dalam politik baik tingkat mikro maupun makro secara lebih rinci, mencakup partai politik, pendidikan, *affirmative action*, mengubah sikap, pelatihan, parlemen, komisi nasional untuk perempuan, badan-badan internasional, dan sumber-sumber informasi –singkatnya adalah semua tantangan utama untuk partisipasi politik perempuan di abad 21. Secara keseluruhan memang masih ada beberapa kekurangan, di antaranya:

- tidak adanya penekanan terhadap kesenjangan informasi dan langkah-langkah untuk mengatasinya;
- tidak adanya pengumpulan-informasi komparatif yang tidak hanya mengisi kesenjangan data, tetapi juga lebih kualitatif seperti dalam peningkatan kontribusi politik perempuan;
- masih ada kecenderungan menghindari perdebatan yang menyangkut kuota dan langkah-langkah *affirmative action*, sehingga sulit untuk mendapatkan wawasan bentuk-bentuk alternatif dari peningkatan partisipasi perempuan dalam politik;
- masih ada kecenderungan menonjolkan data kuantitatif.[40]

39 IPU, 1997. *Towards Partnership between Men and Women in Politics*. New Delhi (14 – 18 Februari). Series Reports and Documents No. 29. Geneva: Inter-Parliamentary union.

40 Baca Kathleen Staudt, 1989 "Women in High Political Decision-Making: A Global Analysis", hal. 34 – 37.

Tantangan untuk Kesetaraan Hukum Perempuan di Abad 21

Meskipun ada perbedaan keadaan *de jure* dan *de facto* yang cukup signifikan di semua isu hak asasi manusia, hukum masih menjadi instrumen pemberdayaan paling penting untuk mendapatkan hak. Beberapa tantangan yang menghadang kesetaraan hukum (*de jure*) perempuan abad 21 relatif baru. Namun banyak pula yang hanya berganti wajah, di antaranya tantangan dari perkembangan teknologi elektronika yang telah menjadi sarana penting bagi perwujudan kebebasan berekspresi serta pemberdayaan ekonomi.

Tantangan di setiap negara maupun daerah berbeda-beda, bahkan dalam satu negara pun berbeda pula. Korupsi dan rasa ketakutan adalah tantangan terbesar di banyak negara. Oleh karena itu, sebaiknya kita melihat tantangan tersebut dari lingkup sosial budaya, politik, dan ekonomi.

Sosial Budaya

Meskipun banyak literatur ilmu sosial yang mendefinisikan istilah "budaya" sebagai serangkaian sikap/perilaku yang statis dan spontan, tetapi ternyata banyak di antaranya yang dikondisikan. Hal itu berlaku pada budaya lokal, etnis, atau nasional, dan bahkan global, terutama yang menyangkut masalah gender dan kelas. Budaya itu membentuk rasa identitas (*sense of identity*) seseorang, perilaku sebagai individu maupun sebagai kelompok. Selain tidak konsisten, budaya itu dapat berbenturan dengan budaya lain, bahkan dalam satu individu. Suatu contoh sederhana, seorang perempuan dapat di suatu saat memperjuangkan hak perempuan secara universal, tetapi di saat lain ia juga dapat membela kepentingan kelas tertentu yang justru bertentangan dengan kesetaraan gender di lapangan kerja.

Perempuan dapat memainkan berbagai peran. Di banyak negara, perempuan dianggap mempunyai tanggung jawab "utama" sebagai istri dan ibu, sehingga mereka tidak mendapat gaji. Mereka juga dapat memasuki lapangan kerja, formal maupun informal, di luar alasan desakan kebutuhan ekonomi keluarga. Karir politik biasanya menjadi pekerjaan kedua atau ketiga.[41]

Persepsi itu terkait erat dengan pemahaman tradisional akan ruang privat dan publik, ketika perempuan biasanya ditempatkan pada pilihan yang pertama, bahkan tanpa ada pilihan kedua. Hal itulah yang menjadi akar dari kesulitan yang dihadapi perempuan, bukan hanya dalam memasuki arena politik, tetapi juga dalam mendapatkan kredibilitas dan pengaruh dalam lingkup itu. Seperti yang diungkapkan oleh Netumbo Nandi Ndaiah, Menteri Urusan Perempuan Namibia, di hadapan Konferensi Pemerintahan bagi Pertumbuhan Berkelanjutan dan Berkeadilan yang diselenggarakan oleh UNDP, "Adalah perempuan yang mengatur kehidupan keluarga sehari-hari memastikan ada cukup makanan untuk sarapan, makan siang, dan makan malam. Sekarang jika perempuan mampu melakukannya dalam keluarga, mengapa ia tidak mampu membagi kue nasional secara merata untuk setiap orang? Padahal, itu adalah kemampuan untuk seorang Menteri Keuangan."

Karakterisasi politik yang digambarkan sebagai "kotor" sebagian timbul dari dikotomi publik-privat yang cenderung menempatkan rumah atau ruang "privat" sebagai tempat perlindungan dari tekanan di luar, sosok istri/ibu menjamin keselarasan dalam atmosfer kepercayaan dan keterlibatan. Salah satu contoh ideal sosok ibu itu adalah para ibu dari anggota Mafia.

Jika mereka memiliki pendapatan yang cukup untuk hidup mandiri, perempuan-perempuan di dunia politik bergantung pada jaringan pendukung –dan biasanya, ketentuan dari sejumlah pelayanan sosial- yang mendasarkan pada kebijakan ramah-keluarga, tanpa terkait dengan pendapatan GDP perkapita. Pendidikan dasar juga menjadi masalah lain. Menurut *Laporan Pembangunan Manusia UNDP 1995*, di antara 900.000 penduduk buta huruf di negara berkembang, rasio perbandingan perempuan buta huruf dengan laki-laki buta huruf adalah 2:1. Pertumbuhan penduduk yang melebihi peningkatan pendidikan perempuan di banyak negara berkembang berpotensi membengkakkan jumlah perempuan buta huruf itu.[42]

Ekonomi

Seperti yang telah diutarakan pada bagian awal bab ini, pembangunan ekonomi dan politik tidak berjalan seiring dengan kepentingan perempuan.

41 Baca Richard Matland, "The Effect of Development and Culture on Women's representation", di Azza Karam, ed. 1998. *Women in Parliament: Beyond Numbers*, hal. 29.
42 UNDP. *Human Development Report 1995*, diperoleh dari versi Internet.

Keadaan di sejumlah negara penghasil minyak adalah contoh kasus yang paling menonjol. Bahkan, di Swedia banyak perempuan yang berkecimpung di dunia politik harus bertahan dari sikap diskriminasi halus. Bagaimanapun kemiskinan masih menjadi penghalang utama karena perjuangan hidup tidak menyediakan waktu bagi perempuan untuk berpolitik. Lebih buruk lagi, perempuan miskin masih belum merasakan manfaat dari kehadiran perempuan di arena politik.

Sejumlah perempuan yang terjun ke dunia politik seringkali harus menghadapi kekurangan dana, bukan hanya untuk kampanye, melainkan juga akses untuk melakukan inisiatif yang berarti. Dibutuhkan riset yang mendalam (dan mahal) serta upaya penyebaran informasi yang menjangkau wilayah luas untuk mendukungnya. Ada paradoks dari rekomendasi kuat yang diberikan oleh perkumpulan partai politik maupun pemerintah untuk menggalang dana bagi perempuan berpolitik, yakni bahwa karir politik perempuan dapat berakhir karena terbatasnya dana kupon, dan tertutupnya akses ke sumber daya lain.

Politik

Riset menunjukkan bahwa tipe sistem pemilu memainkan peran penting dalam menentukan dapat tidaknya perempuan masuk ke dalam daftar calon partai atau terpilih, yakni sistem perwakilan proporsional. Namun karena kebanyakan informasi yang ada mengenai masalah itu khusus untuk dunia Barat –dan karena setiap sistem pemilu dipengaruhi oleh pertimbangan budaya dan ekonomi- tidak ada satu sistem pun yang bisa dipakai secara universal.

Di samping itu, karena kebanyakan partai politik merefleksikan kondisi yang lebih umum di masyarakat, maka mereka tidak mudah menerima atau mempromosikan perempuan dalam struktur internalnya. Oleh karena itu, perempuan cenderung mencari tunggangan baru bagi karir politiknya, semisal ornop (NGO).

Terlebih lagi, kurangnya pelatihan dan kemampuan berkomunikasi atau pengetahuan mengenai media masih menjadi masalah besar bagi perempuan di negara berkembang maupun maju. Masalah itu bertambah serius lagi dengan kecenderungan media yang ingin menampilkan sesuatu yang baru dan berbeda. "Menjadi sekadar politisi perempuan saja tidak akan menarik perhatian ... kita butuh kisah yang lebih menarik perhatian khalayak"[43] bukanlah pandangan yang luar biasa dari praktisi media di negara berkembang maupun maju.

Komunikasi internet muncul sebagai variabel yang menentukan di tahun-tahun mendatang. Itulah perlunya menempatkan lelaki dan perempuan yang memiliki komitmen bagi pengembangan politik perempuan dalam wadah komunikasi teknologi terbaru itu. "Pengetahuan adalah kekuatan" mungkin kini lebih kuat maknanya daripada ketika ia pertama kali diucapkan di Eropa pada abad 19. Perempuan yang terbatas aksesnya ke fasilitas kantor modern tidak akan berhasil dalam dunia politik masa kini, baik dalam kapasitas, efisiensi maupun potensi lokal mereka.

Praktik Tata Pemerintahan yang Baik untuk Meningkatkan dan Membangun Konstituen Perempuan dan Langkah ke Depan

Praktik Tata Pemerintahan yang baik

Meskipun tidak ada cetak biru yang secara universal sahih, tampaknya beberapa praktik menunjukkan keberhasilan di berbagai belahan dunia. Hal-hal berikut yang telah diujicobakan di semua tingkatan adalah:

- representasi yang setara-gender dalam partai politik dan lembaga publik lainnya;
- pembentukan lembaga nasional yang khusus untuk memantau, mengimplementasikan, dan bila perlu, menciptakan kebijakan yang setara-gender;
- membentuk anggaran perempuan yang sasarannya menyediakan dana untuk menjamin langkah-langkah kesetaraan gender dan membantu perempuan dalam karir politiknya (misalnya pembiayaan kampanye)
- menyatukan kepedulian gender di semua tingkatan masyarakat, dimulai dari masalah pengentasan masyarakat dari kemiskinan;
- menerima dan mengimplementasikan langkah-langkah *affirmative action* bila diperlukan, bahkan di wilayah yang sedikit relevansinya dengan politik;[44]

43 Wawancara pribadi dengan reporter BBC, Oktober 1998.
44 Di beberapa negara, kuota dipaksakan untuk mendongkrak jumlah laki-laki di beberapa profesi tertentu, seperti perawat dan pengajar.

- memadukan wacana untuk lebih menekankan pembagian tanggung jawab, bukan sekadar pengambilalihan kekuasaan;
- Bandingkan, bandingkan dan sekali lagi bandingkan strategi, mekanisme dan pengalaman dari seluruh dunia.

Pelajaran lain yang masih perlu dirumuskan dan diimplementasikan adalah sebagai berikut:

- menilai dampak dari cara dan tujuan serta mengembangkan kriteria untuk keperluan tersebut;
- memperkenalkan atau mengembangkan pelatihan bersama bagi politisi perempuan dan laki-laki, mendorong untuk saling berbagi pengalaman, bukan hanya antarkedua gender, namun antara pemula dan seniornya dalam hal kesuksesan maupun kegagalan;
- menjamin bahwa semua kebijakan itu untuk pemberdayaan perempuan, mulai dari perumusan dan seterusnya, memasukkan dan menargetkan kebutuhan laki-laki, ketakutan, pengalaman mereka, dan pelajaran yang bisa dipetik (*lesson learned*);
- menjamin bahwa perempuan yang mendapat kekuasaan dan tanggung jawab diberikan sarana yang diperlukan untuk memberi dampak politis yang baik dan menjamin bahwa mereka terikat pada prinsip-prinsip kesetaraan gender serta perbaikan status perempuan.

Saran-Saran Konkret untuk Praktik Tata Pemerintahan yang Baik

"Hari Perempuan dan Media" Internasional dapat digunakan sebagai langkah pertama untuk membangkitkan kesadaran di dalam dan di luar komunitas media internasional terhadap adanya kebutuhan dan hambatan yang dihadapi politisi perempuan dan praktisi media. Sebuah even yang selayaknya didukung oleh badan internasional dan dapat menyertakan sidang *cyber* dan konferensi video dengan para tokoh dan warga masyarakat seluruh dunia. Even itu juga dapat menjadi dasar bagi serangkaian lokakarya regional dan lokal untuk membentuk jaringan.

Mengembangkan Kriteria untuk Memberi Dampak Perbedaan Kualitatif:
Meskipun istilah "perbedaan" masih bisa diperdebatkan karena subjektif, perempuan di segala tingkatan sosial budaya dan ekonomi memiliki pengalaman yang berbeda dari laki-laki dan tecermin dalam pendekatan, kebutuhan, wawasan dan bahkan tujuan yang berbeda. Dalam laporannya yang berjudul *Public Life: Women Make A Difference*, Virginia Willis menyatakan bahwa "gerakan politik baru, yakni Kelompok Hijau, yang memungkinkan perempuan sejak awal memainkan peran utama, telah mencoba bentuk politik baru dan sistem yang non-hirarkis dan kolaboratif, yang juga lebih mencerminkan cara kerja perempuan."[45] Laporan Boman di Swedia juga menunjukkan bahwa suatu dewan lokal di pinggiran kota memperlihatkan peningkatan representasi perempuan 40 % sampai 48 % yang mengakibatkan perubahan dalam iklim politik. Pejabat laki-laki mengakui dan memprioritaskan kewajiban keluarga untuk memperluas konteks pembuatan keputusan dan perdebatan yang lebih singkat dan terfokus dengan bahasa yang lebih konkret dan mudah dicerna."[46]

Ada banyak sudut pandang mengenai apa yang disebut "dampak". Berikut contoh-contoh khusus kebijakan itu:

- di AS ada ruang untuk fasilitas perawatan rutin (*day-care*) dan pengungsi perempuan yang teraniaya. Di samping itu, sejumlah perusahaan swasta telah mengembangkan berbagai program yang menyertakan pengembangan kepemimpinan bagi perempuan, *mentoring*, dan kebijakan ramah-keluarga untuk memfasilitasi benturan peran yang diemban perempuan;
- di Australia, halaman bantuan di buku telepon memasukkan bagian layanan kekerasan rumah tangga, konsultasi aborsi dan pusat krisis perkosaan;
- di Norwegia: terjadi perubahan dalam "politik keibuan (*motherhood*)." Kebijakan perawatan dan karier yang menyangkut lembaga perawatan-anak, jam kerja, dan cuti melahirkan, membangkitkan minat partai politik untuk menggunakannya sebagai isu yang diharapkan dapat menjaring banyak suara.[47]

45 Baca Virginia Willis, 1991. *Public Life: Women Make a Difference*. PBB. V.91-24961. hal. 10.
46 Boman, Ann. 1987. *Every Other Slot to the Ladies*. Laporan Akhir dari Sekretaris Proyek Buruh pada Representasi Perempuan. Stockholm.
47 Baca juga studi kasus yang dilakukan Hege Skjeie di Norwegia, "Credo on Difference" di Azza Karam, ed., *Women in parliaments: Beyond Numbers*, hal. 183-190.

Akan tetapi, dengan pengecualian kasus Afrika Selatan, ada kekurangan informasi yang serius dalam metode mempengaruhi kebijakan. Contoh-contoh sejenis terjadi di berbagai belahan dunia lain.

Pertanyaan yang perlu selalu diingat adalah bahwa perubahan itu -bila terjadi- akan mempengaruhi apa? Dengan adanya bias media, kesulitan dan kendala yang perlu mendapat perhatian demi upaya untuk merealisasikan perubahan, seringkali begitu subtil sehingga luput dari perhatian. Di antara bias tersebut adalah sebagai berikut:

- *Perubahan persepsi* perempuan dan laki-laki, serta pembagian kerja yang diharapkan antara laki-laki dan perempuan di masyarakat. Citra seorang politisi seringkali menjadi pendorong atau sebaliknya, penghancur karir politiknya.

- *Perubahan dalam wacana*, seperti pada perpindahan penekanan partisipasi perempuan dari wilayah tradisional ke wilayah yang dianggap sebagai "urusan laki-laki" atau "politik keras" (pertahanan, keuangan, kebijakan luar negeri). Dan, adanya redefinisi dan pemberian prioritas terhadap isu-isu "lunak" seperti kesejahteraan, cuti melahirkan, dan pendidikan.

- *Perubahan peliputan media*, terutama dalam penulisan buku-ajar dan sejarah (benih dari segala stereotipe perempuan yang menghalangi perempuan memasuki kehidupan publik), serta isi media.

- *Perubahan kerja rutin partai politik*, termasuk pemilihan waktu dan lokasi pertemuan yang ramah-keluarga, serta pelarangan perempuan memasuki ruang tradisional laki-laki, seperti bar dan klub pria.

Barangkali pelajaran terpenting dari pertemuan Beijing adalah perlunya menghentikan mitos mengenai kapasitas politik perempuan. Ide bahwa dunia dipimpin oleh perempuan yang setara dengan laki-laki tidak harus berarti lebih adil atau kekerasan berkurang. Asumsi bahwa perempuan itu identik dengan dengan rumah yang "aman", "damai" pada dasarnya adalah asumsi budaya. Bagaimanapun luas cakupan dan lamanya ia bertahan, asumsi tersebut –seperti halnya asumsi budaya lainnya– dapat berubah. Terlebih lagi, era sebelumnya tidak pernah diwarnai dengan perubahan sepesat dan seglobal yang dialami abad ini. Laju perubahan ini tampaknya tidak akan surut. Yang terakhir, mitos perempuan sebagai penjaga rumah telah diruntuhkan oleh penelitian ketimpangan dan kekerasan rumah tangga, sebagaimana yang telah digunakan untuk mencegah perempuan memasuki ruang publik.

Saat ini yang kita ketahui adalah bahwa perempuan dan laki-laki menemukan banyak hal yang bisa saling mereka pelajari dalam politik. Bagaimanapun cepat proses pembelajaran itu dan berapa pun banyaknya langkah yang diperlukan untuk mempercepatnya, pelajaran tersebut membutuhkan internalisasi dan pemahaman. Proses ini akan memakan waktu lebih lama daripada menerima pengetahuan semata. Dengan demikian, dalam menilai kemajuan yang dicapai semenjak pertemuan Beijing, mungkin kita perlu mengingat kembali pepatah kuno Cina:

"Orang membangun gunung dari mengumpulkan batu-batu kecil."

BIBLIOGRAFI

Balch, Jeff, T. Bare dan F. Gardiner (1998). *Achieving the Advancement of Women in the Post-Beijing Era*. Cape Town dan Amsterdam:AWEPA/ Institut Afrika-Eropa.

Brill, Alida, ed. (1995). *A Rising Public Voice:Women in Politics Worldwide*. The Feminist Press: New York.

Bukley, Mary dan M.Andersson, ed. (1988). *Women, Equality and Europe*. Macmillan: London.

Inter-Parliamentary Union. (1997a). *Towards Partnership between Men and Women in Politics*: New Delhi (14-18 February). Series Reports and *Documents No. 29*. Inter-Parliamentary Union: Geneva.

_____(1997b). *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making, A World Comparative Study*. Seri Laporan dan Dokumen No.28. Inter-Parliamentary Union: Geneva.

International Union of Local Authorities. (1998). *Women in Local Government*. IULA: Stockholm.

Karam, Azza, ed. (1998). *International IDEA Handbook on Women in Parliaments: Beyond Numbers*. International IDEA: Stockholm.

Karl, Marilee (1995). *Women and Empowerment: Participation and Decision-Making*. Zed Books: London dan New Jersey.

Lovenduski, Joni (1986). *Women and European Politics: Contemporary Feminism and Public Policy*. University of Massachusetts Press: Amherst, MA.

Matland, Richard (1998). "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems", dalam Azza Karam. ed. (1998). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. hal. 65-90.

Nelson, Barbara J. dan N. Chowdhury, ed. (1994). *Women and Politics Worldwide*, Yale University Press: New Haven dan London.

Menteri Urusan Luar Negeri Netherlands (1998)."Gender and Good Governance". Konferensi diadakan di Harare, Zimbabwe (Mei).The Hague.

Norris, Pippa, ed. (1997). *Women, Media, and Politics*. Oxford University Press: New York.

Phillips, Anne (1991). *Engendering Democracy*. Pennsylvania University Press: Pennsylvania.

Randall,Vicky (1987). *Women and Politics: An International Perspectives*. Macmillan: London.

Rule, Wilma dan J. F. Zimmerman, ed. (1994). *Electoral Systems in Comparative Perspective:Their Impact on Women and Minorities*. Greenwood Press: Westport.

Staudt, Kathleen (1989). *"Women in High-Level Political Decision-making: A Global Analysis"*. Kantor PBB, Divisi Kemajuan Perempuan: Vienna.

United Nations Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. (1992). *Women in Politics and Decision-Making in the Late Twentieth Century: A United Nations Study*, Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht.

UNDP. (1997). *Governance and Sustainable Growth and Equity: Report of International Conference*. New York.

_____ (1995). *Human Development Report*. New York.

UNDPI. (1995). *Platform for Action and the Beijing Declaration*. United Nations Department of Public Information: New York.

UNESCO. (1993). *Women in Politics: Australia, India, Malaysia, Philippines, and Thailand*. (Editor tamu: Latika Padgaonkar). Bangkok.

van der Ros, Janneke (1989). *Women in Politics: Does it Make a Difference? Women's Impact on the Public Agenda*. Bibliografi pustaka dengan keterangan dari negara Amerika dan Nordik, 1986-1989.

Willis,Virginia (1991). *Public Life: Women Make a Difference*: Pertemuan Kelompok Ahli pada Peran Perempuan dalam Kehidupan Publik (Vienna, 21-24 Mei). Kantor PBB, Divisi Kemajuan Perempuan: Vienna.

BAB 4

GENDER, TATA PEMERINTAHAN DAN FEMINISASI KEMISKINAN

SALLY BADEN[48]

Apa yang dimaksud dengan "feminisasi kemiskinan" yang telah mengambil tempat begitu penting dalam perdebatan status perempuan ? Akankah "tata pemerintahan yang baik" mampu menguranginya? Sama halnya dengan penurunan kemiskinan, akankah bermanfaat bagi kesetaran gender ? Mengapa semua pertanyaan ini ditanyakan ?

Meningkatkan pilihan dan partisipasi perempuan dan laki-laki telah menjadi agenda tata pemerintahan secara umum – walaupun ada kecenderungan yang menganggap bahwa peningkatan partisipasi perempuan dan laki-laki berputar pada mekanisme yang sama. Hal itu secara otomatis akan meningkatkan kepentingan perempuan. Anggapan itu menolak mengakui sifat dasar gender itu sendiri [Ashworth, 1996].

Tulisan ini menelaah hubungan antara gender, tata pemerintahan dan kemiskinan, dengan menitikberatkan pada pentingnya aturan, norma, dan praktik kelembagaan dengan menekankan pada nama dan caranya beroperasi dalam keluarga dan yang menjadi dasar dari fenomena sosial yang lebih luas.

Gender dan Kemiskinan

Pendekatan konvensional yang mengukur dan mendefinisikan bahwa kemiskinan didasarkan pada pendapatan – yaitu pengukuran konsumsi telah dikritik secara luas karena kegagalannya untuk menangkap hasil-hasil pembangunan manusia (Sen, 1983; 1990; UNDP, 1997a). Penggunaan rumah tangga sebagai unit analisis dalam pengukuran kemiskinan juga telah menjadi subyek kritik dari analis gender. Perempuan yang berada di rumah tangga yang kaya mungkin dapat diabaikan dan peningkatan pendapatan rumah tangga dapat menghasilkan ketidaksetaraan gender yang lebih besar dalam kesejahteraannya (Kabeer, 1996;

48 Sally Baden adalah manajer *Bridge (Briefings on Development and Gender)* dan pengajar pada Institute of Development Studies, Universitas Sussex, Inggris.

Jackson, 1996). Menurut Kabeer (1996; 1997), kemiskinan dan ketidaksetaraan gender merupakan hasil nyata dan perpaduan dari proses dan hubungan sosial. Implikasinya, hubungan sosial gender dapat memperburuk atau mengurangi kemiskinan perempuan di satu konteks atau dalam konteks yang lain.

Dengan adanya ketidakpercayaan terhadap pengukuran rumah tangga berdasarkan pendapatan – yang dipakai sebagai panduan kesejahteraan perempuan dan laki-laki, maka kemiskinan seharusnya dipelajari sebagai tujuan atau hasil akhir. Pemahaman yang lebih luas, dengan mengacu pada kerangka kerja hak dan kemampuan Sen (1990b), telah mengarah pada pengembangan indikator yang spesifik yaitu Indeks Kemiskinan Manusia atau HPI (*the Human Poverty Index*) untuk memantau dan membandingkan pengalaman kemiskinan manusia (UNDP, 1997a; 1998). Di samping HPI, Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index–HDI) dan Indeks Pembangunan Gender (Gender Development Index–GDI) juga menjadi dasar untuk membandingkan pengalaman gender yang berhubungan dengan kesejahteraan dan penghilangan hak, termasuk yang ada dalam rumah tangga (Cagatat, 1998).

Indeks Kemiskinan Manusia (HPI) dapat dipergunakan untuk mengetahui besarnya perbedaan dalam kesejahteraan antara perempuan dan laki-laki. Namun, secara implisit, HPI menganggap bahwa pengalaman kehilangan hak antara perempuan dan laki-laki memiliki cara yang sama dan usaha penanggulangan yang sama. Berkurangnya akses terhadap air, sebagai salah satu contoh, mempunyai implikasi yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan. Lebih lanjut, perempuan yang hidup di rumah tangga yang penuh kekerasan menghadapi dilema antara pendapatan atau kesejahteraan pribadi. Hal itu adalah sesuatu yang tidak dihadapi oleh laki-laki. Ada faktor tambahan dalam pemahaman gender tentang kesejahteraan yang sesungguhnya, terutama mengenai waktu atau pengalaman kekerasan yang tidak dibahas oleh HPI.

Para analis gender telah mengembangkan kerangka Sen untuk memfokuskan diri pada aturan, norma, dan praktik-praktik kelembagaan mengenai dari mana hak itu berasal dan memasukkan bias gender (Kabeer, 1996). Jangkauan hak yang diperoleh perempuan mungkin dibatasi oleh aturan, norma, dan praktik-praktik yang membatasi perjanjian pasar mereka. Termasuk hambatan hukum dan hambatan lainnya dalam pekerjaan yang diboleh-kan untuk perempuan, gagasan pembagian gender di ketenagakerjaan, atau larangan suami terhadap istrinya untuk bekerja. Perempuan juga mungkin mendapat bagian yang lebih sedikit dalam menyu-sui, ketimpangan kesempatan pendidikan, atau pola bagi warisan. Bentuk lainnya adalah dalam penghasilan kerja yang disebabkan oleh pemisah-an gender di pasar kerja atau diskriminasi gaji.

Kita dapat mengatakan bahwa bias gender dalam institusi-institusi yang mengarah kepada perbedaan hak dan kemampuan mempunyai karakteristik sebagai berikut:

a) hak yang lebih lemah dan terbatas;
b) kegagalan memperoleh hak lebih;
c) penghasilan yang lebih rendah sebagai akibat hak dan kemampuan yang rendah;
d) berkurangnya pilihan yang menentukan kemampuan.

Aturan, norma, dan praktik institusi menjadikan rumah tangga mempunyai peranan yang penting dalam menghasilkan perbedaan gender dalam hak dan pendapatan. Waktu kerja perempuan, contohnya, dibatasi oleh tanggung jawab mereka di rumah. Sementara, pekerjaan rumah tangga membebaskan pria untuk bekerja secara total.

Aturan, norma, dan praktik kelembagaan itu tidak ditetapkan dari luar, tetapi itu secara konstan dimiliki dan ada di dalam berbagai organisasi. Disisihkannya perempuan dari struktur pembuatan keputusan yang patriarki, berkaitan dengan bias kelembagaan telah membatasi kapasitas perempuan untuk mempengaruhi aturan, norma, dan praktik dalam membuat kebijakan dan praktik-praktik yang lebih memperhatikan kesetaraan gender (Kabeer dan Murthy, 1996).

Feminisasi Kemiskinan

Apakah perempuan lebih miskin daripada laki-laki ? Ide "Feminisasi Kemiskinan" mempengaruhi sasaran subsidi atau kredit skala kecil bagi perempuan. Akan tetapi, seperti yang ditegaskan Cagatay (1998), bahwa, ada tiga hal yang berbeda:

- perempuan mempunyai kasus kemiskinan yang lebih tinggi daripada laki-laki;
- kemiskinan perempuan lebih parah daripada laki-laki;
- ada kecenderungan, kemiskinan lebih parah pada perempuan, terutama perempuan yang menjadi kepala keluarga.

Bukti-bukti terjadinya feminisasi kemiskinan adalah dengan meningkatnya jumlah kasus kemiskinan pada rumah tangga yang kepala keluarganya perempuan[49] dan adanya anggapan bahwa keluarga seperti ini secara umum kurang beruntung jika dibanding laki-laki yang menjadi kepala keluarga. Namun, sangatlah berbahaya bila ada anggapan bahwa kepala keluarga perempuan selalu identik dengan ketidakberuntungan. Pada kasus perempuan memilih untuk memimpin keluarga dan hal itu berkonotasi dengan kelemahan serta menjadi korban jelas sesuatu yang tidak adil (Chant, 1997). Lagi pula, pada keluarga yang kepala keluarganya perempuan, perempuan sering mempunyai otonomi dan kontrol yang lebih besar terhadap sumber daya. Kesejahteraan perempuan dan anak - anak dalam rumah tangga seperti ini mungkin lebih baik dibanding rumah tangga yang dikepalai oleh laki - laki pada tingkat penghasilan yang sama (Kennedy dan Peters,1992;Kennedy dan Haddad, 1994).

Menelaah kemiskinan perempuan harus memperhatikan hal yang mendasari "aturan main" yang ada (Goetz, 1995; Fraser, 1989, seperti yang tertera dalam Jackson, 1997). Ketika perempuan memiliki sumber daya, ada anggapan bahwa kesejahteraan perempuan dan anak-anaknya secara langsung akan bertambah besar dibanding bila laki-laki yang memilikinya (Buvinic, 1997). Hal ini juga diperkuat ketika perempuan memiliki akses pada sumber daya luar, persepsi nilainya terhadap rumah tangga dapat berubah, menambah posisi tawarnya, dan menghasilkan alokasi sumber daya serta pembuatan keputusan dalam rumah tangga yang lebih adil (Sen, 1990a). Contohnya adalah program kredit yang mampu memberdayakan perempuan secara ekonomi, sosial, dan politik, hasilnya akan dirasakan pula oleh keluarga (Hashemi dkk, 1996).

Namun, penting juga untuk memperhatikan bagaimana kekuasaan yang melekat pada tiap gender mengakibatkan hasil yang berbeda. Sumber daya yang dimiliki perempuan, contohnya, mungkin saja disedot oleh laki - laki (Goetz dan Sen Gupta., 1996). Laki - laki mengurangi sumbangannya pada belanja keluarga ketika akses perempuan terhadap sumber daya meningkat (Bruce, 1989).

Bahkan ketika perempuan memiliki akses yang lebih besar terhadap sumber daya. Hal itu dapat meningkatkan beban kerjanya sehingga mereka tidak kuat menanggungnya. Begitu pula ketika perempuan memiliki kontrol terhadap sumber daya, mereka mungkin tidak dapat menggerakannya secara efektif untuk mendukung mata pencaharian yang berkelanjutan. Perempuan mungkin juga terdorong untuk menginvestasikan sumber daya, termasuk tenaganya, dalam urusan "keluarga", atau untuk mengurus anak, mengidentifikasikan kepentingan mereka dengan anggota keluarga lainnya. Hal itu akan mengakibatkan mereka rawan terhadap perpecahan keluarga.

Semua isu ini, bersama lainnya, menunjuk pada keterbatasan program kredit tradisional dalam menyelesaikan masalah kemiskinan perempuan. Oleh karena itu, dalam Program Penurunan tingkat Kemiskinan di Asia Selatan UNDP (UNDP SAPAP) — organisasi pembangunan desa membentuk basis tabungan dan pinjaman – ada juga investasi untuk meningkatkan kepemimpinan perempuan dan keahlian manajemen (UNDP, 1998).

Tata Pemerintahan dan Penurunan Kemiskinan

Debat mengenai tata pemerintahan dalam kebijakan pembangunan dimulai sejak awal tahun 1990-an,[50] dengan pengaruh dan penafsiran isu yang berbeda-beda (Moore, 1993). Definisi sempit dari tata pemerintahan terpusat pada tata pemerintahan ekonomi dan administratif (misalnya dengan menyediakan lingkungan yang kondusif bagi kegiatan bisnis dan reformasi administrasi publik). Definisi yang lebih luas mencakup tata pemerintahan politik, termasuk meningkatkan struktur politik yang demokratis dan hak asasi manusia. Dalam definisi UNDP, tata pemerintahan adalah pelaksanaan dari wewenang administratif, politik, dan ekonomi dalam mengatur masalah-masalah negara di semua tingkatan. Definisi itu terdiri dari mekanisme proses dan institusi yakni warga negara dan kelompok-kelompok dapat mengartikulasikan kepentingan mereka, melaksanakan hak-hak hukumnya, menunaikan kewajibannya, dan menengahi perbedaan-perbedaan di antara mereka. (UNDP, 1997a).

Meningkatnya hubungan antara tata pemerintahan dan agenda penurunan tingkat kemiskinan

49 Penggunaan tingkat pendapatan sebagai kriteria, mengakibatkan ide feminisasi kemiskinan sulit diterima. Cagatay (1998) berpendapat bahwa jika indikator-indikator kesejahteraan yang berhubungan dengan kemiskinan seperti tingkat melek huruf digunakan, rata-rata perempuan lebih buruk kondisinya dibanding laki-laki di semua hal.

50 Sesuai dengan laporan Bank Dunia (1989) yang bertajuk *Dari Krisis ke Pertumbuhan Berkelanjutan di Sub-Sahara Afrika : Sebuah Studi Perspektif Jangka Panjang.*

sebagian berawal dari pemikiran kembali sifat alami dari kesejaheraan dan juga dari perluasan penafsiran mengenai tata pemerintahan yang mencakup akuntabilitas politik dan partisipasi masyarakat. Dengan demikian, perluasan penafsiran mengenai struktur dan proses tata pemerintahan itu menghasilkan partisipasi yang lebih besar bagi kaum miskin, dan itu berarti dapat memperbaiki kesejahteraan mereka.

Negara-negara anggota OECD-DAC (Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Komisi Bantuan Pembangunan) telah membuat hubungan yang lebih jelas antara tujuan ekonomi dan politik. Hal itu menuntut lebih banyak usaha membangun reformasi politik (DAC, 1994, seperti yang terdapat dalam Goetz dan O'Brien 1995). Dalam literatur UNDP yang terbaru, tata pemerintahan ditetapkan sebagai salah satu kunci untuk menurunkan tingkat kemiskinan secara efektif. Lebih lanjut, pembangunan manusia yang berkelanjutan juga ditetapkan sebagai sasaran dari tata pemerintahan (UNDP, 1997b; UNDP, 1998). Pendekatan-pendekatan berdasarkan hak untuk menurunkan kemiskinan juga telah digunakan oleh badan-badan pembangunan, seperti yang ada di Inggris (DFID, 1997). Senada dengan itu, menurut UNDP, "kemiskinan perlu didefinisikan kembali dengan memasukkan akses pada pembuatan keputusan yang dimiliki perempuan dan laki-laki, serta informasi mengenai hak asasi manusia" (UNDP, 1997c:104). Saat ini, pendekatan UNDP untuk menurunkan tingkat kemiskinan juga menekankan pada pentingnya pemberdayaan sebagai sarana untuk mengatasi kemiskinan, termasuk mengatasi kemiskinan perempuan (UNDP, 1998).[51]

Sehubungan dengan meningkatnya hubungan antara tata pemerintahan dan penurunan kemiskinan, para pembuat kebijakan cenderung menekankan pada partisipasi sebagai aspek akuntabilitas, daripada efektifitas dan dampaknya. Namun, belum jelas, bagaimana partisipasi kaum miskin dapat mengarah pada artikulasi kepentingan mereka yang akhirnya dapat mempengaruhi praktik dan aturan-aturan kelembagaan (efektifitas), dan mengakibatkan adanya keputusan yang berbeda mengenai penggunaan sumber daya yang dapat menurunkan kemiskinan secara signifikan (dampak).[52]

Secara khusus, perspektif gender dalam literatur arus utama tata pemerintahan dibatasi pada pengujian mengenai perlunya memperbanyak perempuan di dalam kehidupan politik formal dan strategi untuk mencapainya, tanpa mempertimbangkan perlunya melakukan transformasi institusi-institusi kekuasaan. Kelemahan itu menjadi penting ketika difokuskan pada peningkatan hubungan antara tata pemerintahan, penyebab adanya gender, dan konsekuensi dari kemiskinan perempuan. Disini, jumlah mungkin diperlukan, tetapi bukanlah sesuatu yang menentukan. Mengartikulasikan kepentingan gender perempuan (miskin) dan perjuangan mereka sebagai pengaruh dari proses dan keputusan mengenai alokasi sumber daya perlu pula diperhatikan.

Meskipun tata pemerintahan itu mengenai "memperoleh hak institusi dalam pembangunan" kebijakan tata pemerintahan jarang memperhatikan bagaimana "mendapatkan hak institusi bagi perempuan dalam pembangunan" (Goetz, 1995). Di luar keluarga, peran dan perilaku gender tampak secara eksplisit sering sekali dianggap sesuatu yang "alami". Ada kecenderungan yang menganggap bahwa institusi [53] netral dengan memperhatikan gender. Tidak terkecuali, debat-debat pemerintah mengenai hal ini (Ashworth, 1996). Meskipun demikian, "nilai dan norma keluarga yang secara konstan digunakan membentuk pemahaman mengenai wilayah mana yang dapat dimasuki perempuan dan laki-laki dan untuk terlibat dalam kehidupan publik dan pasar" (Kabeer, 1996:63). Pembedaan ruang publik-privat yang melembagakan "hilangnya" perempuan dari ruang publik juga digunakan untuk memperkuat hubungan kekuasaan berdasar gender di ruang publik. Contohnya, tugas perempuan selalu diidentikkan secara khusus dengan peran rumah tangga mereka, atau yang lebih membahayakan, mereka menjadi subyek pelecehan seksual atau kekerasan. Kedua hal itu secara simbolik mengancam dan menghalangi perempuan sebagai aktor publik (Goetz, 1995).

Dominasi laki-laki secara fisik dan historis di ruang publik mengakibatkan kepentingan dan kebutuhan mereka melekat di dalam institusi publik. Monopoli laki - laki secara fisik di ruang publik juga menjadikan pola kerja rutin disusun sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan laki-laki. Akhirnya, hal itu mengakibatkan struktur waktu



51 Isu pemberdayaan sebagai sarana untuk menurunkan kemiskinan yang berhubungan dengan pendekatan tata pemerintahan, tidak akan dibahas lebih jauh dalam laporan ini, karena keterbatasan waktu dan tempat.

52 Disini, pendekatan Linda Mayoux (1998) untuk menguji akuntabilitas gender digunakan dan akan dijelaskan lebih jauh pada bagian berikutnya.

53 Institusi adalah aturan dan pembatasan-pembatasan secara formal maupun informal yang membentuk persepsi sosial mengenai kebutuhan dan peranan, sementara organisasi memberlakukan aturan-aturan tersebut dan menanggapinya sebagai kebutuhan. Institusi menciptakan situasi bagi organisasi untuk beroperasi, yang pada akhirnya memberikan dampak pada keadaan sebelumnya.

dan tempat dalam organisasi yang berdasar gender. Ideologi dan disiplin kerja juga berperan penting dalam membentuk situasi budaya dan pengetahuan yang lebih berpihak pada kepentingan laki-laki. Hal itu memang tidaklah abadi. Dengan demikian, usaha reformatif untuk meningkatkan representasi perempuan di ruang publik hanya akan memberi pengaruh terbatas bila hambatan-hambatan yang lebih besar dalam partisipasi perempuan tidak juga diatasi. Oleh karena itu, penting untuk mengenali bentuk-bentuk institusional yang memiliki kaitan erat yang melarang perempuan memasuki ruang publik, terutama yang dihadapi perempuan miskin (Kabeer dan Murthy, 1996). Dalam hal ini perlunya memikirkan kembali dan memperluas cakupan perdebatan mengenai tata pemerintahan yang berlangsung dan intervensi yang dilakukan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas gender.

Akuntabilitas Gender dalam Konteks Institusional: Partisipasi, Efektifitas dan Dampaknya

Hambatan-hambatan praktik mengenai partisipasi perempuan dalam ruang publik dan debat politik telah dibahas secara luas dalam literatur pembangunan dan lainnya. Tindakan praktis mungkin perlu dilakukan untuk memasukkan isu perempuan dalam diskusi dan aktivitas yang sudah dikenal baik (pengasuhan anak, pemisahan tempat rapat, kebijaksanaan mengenai beban kerja, waktu dan tempat kerja yang layak bagi perempuan, pertimbangan penggunaan bahasa) meskipun hal itu sering lemah dalam implementasi dan sumber daya. Bagi perempuan miskin, hambatan - hambatan ini tampak semakin besar.

Hal yang kurang mendapat perhatian adalah mengenai pembatasan "suara" perempuan. Hal itu berhubungan dengan sikap diam dan penolakan laki - laki, penekanan yang sudah mengakar dan kesulitan mengartikulasikan kepentingan perempuan dalam kerangka kerja debat publik. Bagi perempuan miskin, ketidakberdayaan dan pelarangan itu bukan hanya produk dari subordinasi gender, melainkan bentuk pelarangan itu juga berhubungan dengan kelas dan ras (etnis)

Peningkatan partisipasi perempuan tidak berarti bahwa mereka akan menjadi efektif dalam mengartikulasikan kepentingan gendernya di ruang publik. Ketika perempuan hanya tampil dalam jumlah yang kecil, mereka mungkin terpinggirkan dan akan sulit mengajukan kepentingan-kepentingan kelompoknya. Perempuan mungkin asyik merefleksikan keprihatinannya yang nyata yang diperoleh dari pembagian kerja dan kekuasaan, tetapi lupa bahwa ada tantangan lebih strategis yang mendasari struktur kekuasaan. Untuk alasan itu, mungkin perlu waktu sebelum perempuan mampu mengartikulasikan kepentingan gendernya secara efektif di forum-forum yang sangat strategis.

Bila seorang perempuan mencapai akses ke posisi kekuasaan, masalah akuntabilitas terhadap kalangan akar rumput atau perempuan miskin yang mereka "wakili" akan muncul. Hal itu berbahaya jika perempuan yang berada dalam posisi kekuasaan terkooptasi, atau membiarkan kepentingan gendernya dikelompokan menurut kelas, kasta, atau etnis. Kondisi itu mungkin juga diperburuk oleh "sifat baru dari kelompoknya" yang membentuk perasaan ingin dipandang karena posisinya. Ada juga pengelompokan yang sangat nyata di antara perempuan. Sebagian perempuan juga memperoleh banyak keuntungan dari kondisi status quo dari kekuasaan yang mereka pegang (walaupun terbatas) dibandingkan dengan perempuan lain.

Akhirnya, ketika partisipasi berlangsung dan keterbukaan institusi publik meningkat, kepentingan gender mulai muncul bersama isu-isu lainnya, seperti hak-hak anak, hak konsumen, isu perumahan dan isu polusi. Jadi, partisipasi juga dapat mengarah kepada kompetisi sumber daya yang lebih besar dan memperbesar kesempatan laki-laki untuk mengorganisasi diri dalam kerangka menentang upaya-upaya perempuan dalam memajukan kepentingan gendernya. Dengan kata lain, hal itu menciptakan aliansi strategis di antara berbagai kelompok kepentingan yang berbeda.[54]

Akuntabilitas juga harus dinilai dari sudut dampaknya. Contohnya apakah perubahan dalam penghasilan akan meningkatkan kualitas hidup perempuan, terutama perempuan miskin. Bahkan, meskipun perempuan dapat efektif dalam mengartikulasikan kepentingan gendernya, hal itu belum tentu menghasilkan perubahan. Kebijakan-kebijakan dan pembuatan keputusan tertentu (terutama yang menyangkut ekonomi dan keuangan, sumber daya menjadi perhatian utama) tidak goyah oleh serangan agenda kaum feminis,

54 Gender atau kelas akan berbeda, sementara mobilisasi dilihat sebagai ancaman politis dalam konteks yang berbeda (terima kasih kepada Nilufer Cagatay untuk hal ini)

sebagian juga disebabkan masalah teknis. Perempuan, terutama dalam jumlah kecil, mudah terperangkap dalam "isu perempuan" di sektor-sektor sosial, dan mungkin mereka sendiri merasa lebih nyaman berada di posisi seperti itu.

Lebih lanjut "aliansi tercela" dan "praktik-praktik pengingkaran" juga dapat menghalangi usaha-usaha perempuan. "Aliansi tercela " adalah sebuah terminologi umum yang berkonotasi pada perkawanan yang tidak menyenangkan seperti dalam usaha yang dilakukan kelompok Islam dan Vatikan pada Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan (Cairo, 1994) juga dalam pertemuan persiapan konferensi perempuan dunia keempat yang menolak penggunaan istilah "gender" dalam Program Aksi Beijing (Baden dan Goetz, 1997). Dalam "praktik-praktik pengingkaran" mengacu pada keputusan informal atau formal yang meruntuhkan aturan dan norma yang berlaku sebelumnya Contohnya, di Uganda, usulan amandemen terhadap undang-undang agraria dipersiapkan oleh kelompok perempuan dan diterima oleh parlemen. Namun, setelah melalui perdebatan, usulan itu secara misterius hilang dari teks undang-undang setelah penerimaan itu (Goetz, 1998). Kedua kekuatan itu sering melakukan konspirasi dengan birokrasi dan sumber daya yang ada untuk melawan pengaruh perempuan. Karena bias gender yang sudah berakar, para pekerja perempuan di birokrasi pemerintah yang berusaha memajukan kepentingan gender menghadapi dilema apakah harus bekerja "di dalam atau melawan" negara. Yang paling penting, pembagian ruang publik-privat secara implisit dalam institusi negara yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan perempuan sering dihambat oleh privasi internal. Hal ini telah disepakati sebagai penghalang menuju praktik yang lebih adil (Goetz,1998).

Sementara isu representasi perempuan di struktur politik formal dan arena pembuatan keputusan menjadi isu kritis bagi perempuan. Ada sejumlah kesulitan yang menghadang, terutama dalam tiga hal :

(a) mempertahankan kegunaan dari isu ini;
(b) meyakinkan bahwa representasi formal diterjemahkan dalam partisipasi yang lebih berarti;
(c) meyakinkan bahwa partisipasi diterjemahkan dalam perubahan penting dalam kebijakan dan keputusan mengenai alokasi sumber daya yang menyertakan pelembagaan kepentingan gender. Meskipun demokrasi politik yang liberal menciptakan ruang untuk mendiskusikan masalah-masalah gender, hal itu tidak otomatis menjamin adanya representasi atau kepentingan perempuan yang lebih baik.

Sistem dan Kerangka Hukum

Secara universal, pembentukan dan kampanye mengenai ketentuan hukum dan instrumen-instrumen hak asasi manusia yang menjanjikan persamaan hak dan perlindungan dari penyalahgunaan hukum telah berhasil menarik perhatian, yakni memperluas perhatian mengenai diskriminasi dan kerugian yang disebabkan gender. Terutama, pengakuan bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia telah menjadi suatu terobosan dan mendorong upaya-upaya untuk memperhatikan kekerasan gender dalam program dan kebijakan pembangunan. Salah satu contohnya adalah kampanye untuk memerangi kekerasan terhadap perempuan di dalam rumah tangga yang baru saja dilakukan oleh badan-badan PBB di Amerika Latin dan Karibia. Namun ketidakmampuan negara dalam memajukan persamaan gender diakui secara luas dalam literatur tata pemerintahan. Hal ini berkaitan dengan "kebiasaan dan tradisi yang sering merusak aturan dan tata tertib" (UNDP, 1997c:7). Langkah-langkah hukum tidaklah cukup dan perlu dilengkapi dengan upaya-upaya untuk mengubah nilai-nilai melalui pendidikan, pelatihan dan media, juga *affirmative action* untuk meningkatkan representasi perempuan dalam politik dan pada sistem hukum.

Kegagalan reformasi undang-undang untuk merangkul kepentingan gender perempuan di tingkat lokal bukan hanya karena hal itu menyangkut isu nilai-nilai budaya yang sudah ketinggalan jaman. Agama, tradisi, dan otoritas peradilan yang mengurus masalah pribadi atau hukum adat dapat membawa pengaruh yang cukup menentukan dalam proses politik di tingkat nasional dan lokal, seperti konstitusi dan ketetapan hukum formal mengenai persamaan gender yang dapat diruntuhkan. Contohnya di Afrika Selatan, meskipun memiliki konstitusi yang maju dengan komitmen yang kuat terhadap persamaan gender, proses politik juga perlu mengakomodasi otoritas tradisional sebagai bagian dari penyelesaian pasca apartheid yang telah menghalangi tindakan keras yang menantang institusi ini mengenai soal-soal gender (Walker, 1994). Kasus Magaya vs Magaya baru - baru ini merupakan contoh lain dari Zimbabwe, yang

diketahui bahwa *Legal Age of Majority Act* (1982) ditolak disetujui dalam hukum adat yang memberi kemudahan warisan laki-laki (Thoko Rudvidzo, komunikasi pribadi).

Kegagalan perubahan hukum untuk memberikan perubahan yang berarti bagi perempuan miskin juga merupakan akibat dari kurangnya kapasitas mereka dalam sistem hukum. Kondisi ini bukan hanya karena lemahnya sumber daya perempuan untuk memperoleh bantuan hukum, melainkan juga karena dominasi laki-laki dalam sistem peradilan dan karena jarak sosial antara perempuan miskin dan sistem hukum. Hal itu berkaitan dengan pendidikan dan bahasa. Dalam kasus yang melibatkan kekerasan rumah tangga atau penyerangan seksual, respon polisi yang tidak simpati atau bahkan kasar, serta ketakutan untuk dikucilkan menambah kegagalan hukum tersebut.

Reformasi Ekonomi Makro

Kurangnya perhatian dalam kebijakan ekonomi makro mengenai tenaga kerja perempuan yang tidak dibayar memperlihatkan bentuk bias gender yang telah tertanam kuat dalam ekonomi makro. (Elson, 1995a). "Bias gender" ini bersama dengan kurangnya keahlian teknis perempuan dalam analisis politik ekonomi, telah membatasi pengaruh kepedulian gender dalam proses kebijakan ekonomi makro. Kini upaya-upaya yang lebih besar dilakukan untuk menilai pengaruh sosial dan gender terhadap kebijakan ekonomi. Akan tetapi, masih ada kecenderungan untuk memandang solusi ini dengan memperbaiki akses pasar bagi orang miskin. Namun hal itu kurang memperhatikan hambatan khas gender yang dihadapi perempuan dalam perjanjian pasar. Usaha untuk meningkatkan pertumbuhan tenaga kerja yang intensif dalam rangka meningkatkan kesempatan bagi kaum miskin mengandung bias gender bila melihat kenyataan bahwa perempuan miskin, terutama di daerah pedesaan, jarang yang menganggur. Hal itu hanya peningkatan produktivitas dan hasil dari tenaga kerja perempuan baik yang bekerja di dalam atau di luar rumah, bukan kesempatan mereka untuk bekerja lebih lanjut.

Akibat kurangnya analisis gender dalam kebijakan ekonomi menjadikan kegagalan untuk menganalisa pengaruh perubahan perempuan miskin dalam belanja publik, sebuah komponen kunci dari reformasi ekonomi. Perhatian baru - baru ini dari Bank Dunia dan badan - badan lainnya dalam perlindungan belanja sosial dan pengalokasian kembali pelayanan dasar memberikan manfaat potensial bagi perempuan miskin. Akan tetapi, tidak jelas manfaat apa yang sudah direalisasikan dengan adanya pengurangan jumlah total anggaran dan hancurnya pelayanan publik gratis di berbagai negara. Penggunaan alat yang lebih luas dalam menganalisis pengaruh belanja publik,[55] juga debat dan penelitian publik mengenai *ex ante* dan *ex post* anggaran, diperlukan untuk memperoleh pengaruh yang besar dalam hal ini.

Inisiatif perempuan dalam masyarakat sipil baru - baru ini, yang dilakukan oleh perempuan yang bekerja di pemerintah dan didukung lembaga multilateral, merupakan awal untuk "memasuki" wilayah kebijakan ekonomi makro. Khususnya, Inisiatif Anggaran Perempuan *(Women's Budget Initiative-WBI)* di Afrika Selatan, belajar dari pengalaman yang sama di Australia (Budlender, 1998) telah memberikan inspirasi untuk membangun inisiatif yang sama di beberapa negara, terutama di wilayah Afrika bagian selatan. Afrika Selatan sekarang merupakan satu di antara tiga negara pemrakarsa yang berinisiatif untuk memperluas kebijakan ekonomi makro yang secara formal ada di bawah perlindungan pemerintah.

Inisiatif-inisiatif ini secara serentak membahas isu keterlibatan perempuan dalam debat kebijakan ekonomi, mengubah praktik dan aturan – melalui usaha-usaha reformasi proses anggaran—dan memastikan bahwa keputusan-keputusan alokasi sumber daya yang aktual memperhatikan kepentingan perempuan. Mungkin yang paling penting, mereka mendesakkan kebijakan-kebijakan yang memberikan nilai hakiki terhadap kehidupan manusia, juga pengakuan yang memadai terhadap tenaga kerja perempuan dalam melangsungkan dan mempertahankan kehidupan umat manusia.

Inisiatif-inisiatif lain untuk memonitor dan mempengaruhi dampak dari kerangka peraturan ekonomi makro terhadap perempuan miskin adalah seperti yang dikerjakan Dewan Pemberdayaan Ekonomi Perempuan di Afrika (Council for the Economic Empowerment of Women in Africa-CEEWA) di Uganda. CEEWA telah melobi perubahan undang-undang perekonomian (UU Lembaga-Lembaga Keuangan 1993 dan Anggaran Dasar Bank Sentral Uganda 1993 baru-baru ini) yang dibuat dalam konteks reformasi sektor keuangan. Usaha-usaha ini dilakukan untuk

55 Contohnya, alat untuk menganalisis keuntungan gender layanan publik.

menjamin undang-undang tersebut tidak melembagakan diskriminasi atau bias terhadap perempuan miskin yang merupakan konsumen utama dari lembaga keuangan kecil yang non-formal (Kiggundu, 1998). Jaringan organisasi perempuan akar rumput di sektor informal juga efektif dalam mempengaruhi kebijakan tingkat nasional dan internasional yang ditujukan untuk menerapkan konvensi ILO tentang pekerjaan rumah tangga (Tate, 1996; Prugl dan Tiker, 1997).

Restrukturisasi Sektor Publik dan Penyediaan Pelayanan

Walaupun sudah tidak lagi tampak sebagai penyedia pelayanan gratis secara massal maupun sebagai pemegang monopoli dalam pemberian pelayanan, pemerintah masih memegang peran sentral sebagai penyedia jaringan pengaman bagi kaum miskin dan yang rawan kemiskinan. Peran ini termasuk menyediakan kebijakan dan kerangka kelembagaan yang tepat untuk menurunkan kemiskinan, mengumpulkan dan menggunakan pendapatan masyarakat secara maksimal untuk menurunkan kemiskinan, serta mendisain kebijakan dan memberikan pelayanan dengan cara yang memberdayakan orang miskin, atau memberi mereka "suara".

Reformasi administrasi publik adalah elemen kunci dari strategi tata pemerintahan. Reformasi itu meliputi serangkaian tindakan, termasuk memperbaiki dan merestrukturisasi pegawai, memperkenalkan sistem manajemen dan kebijakan sumber daya manusia yang baru, dan usaha-usaha untuk memberantas atau mengurangi korupsi. Reformasi dalam sektor publik juga sering melibatkan adanya kompetisi dalam pemberian pelayanan dan kontrak penyediaan pelayanan kepada sukarelawan atau pihak swasta atau menyediakan pelayanan melalui kerja sama dengan pihak nonpemerintah. Reformasi itu juga dapat memperbaiki kualitas penyedia pelayanan dan menjangkau kelompok yang lebih miskin. Akan tetapi reformasi juga memberikan kerugian ditinjau dari perspektif akuntabilitasnya. Sejumlah penyedia pelayanan hanya beroperasi dalam skala kecil di tingkat lokal, sulit untuk memperoleh pendekatan yang terkoordinasi, terutama dalam isu strategis seperti kebijakan gender. Perkembangan penyedia pelayanan juga membuktikan sulitnya memegang tanggung jawab karena tidak ada kejelasan untuk pengaduan keluhan atau lobi. Sementara administrasi publik sulit untuk memaksakan hal itu.

Petugas garis depan (*front line*) di organisasi penyedia pelayanan (seringnya perempuan) kondisinya memprihatinkan dalam pembayaran dan pekerjaan. Kondisi itu mungkin berdampak buruk terhadap pelayanan dan kualitasnya karena sering absen, tidak mempunyai motivasi dan "privatisasi" *de facto*.[56]

Penelitian berdasarkan pengalaman kaum miskin telah memperjelas masalah kesenjangan sosial di antara orang miskin (terutama konsumen perempuan dalam pelayanan sosial) dan para penyedia atau petugas administrasi pelayanan publik. Penelitian ini mempertegas pengalaman peminggiran dan ketidakberdayaan yang dihadapi oleh banyak orang miskin. Ketidakpedulian penyedia pelayanan terhadap budaya dan cara pandang kliennya yang miskin kadang-kadang dibarengi kekerasan lisan bahkan kekerasan dan pelecehan fisik, seperti kasus perawat yang memukuli pasiennya. Perempuan dewasa dan gadis remaja mungkin sangat sensitif dengan berbagai jenis kekerasan dan pelecehan, seperti pelecehan seksual oleh guru pria sekolahnya.

Badan-Badan Nasional

Instrumen utama untuk mendukung kepentingan gender perempuan yang digerakkan di dalam struktur pemerintah adalah badan-badan nasional untuk perempuan. Badan nasional itu telah mencapai banyak prestasi positif, yang paling penting adalah melegitimasi kedudukan isu gender dalam perencanaan pembangunan (Goetz, 1998). Bagaimanapun juga, ada beberapa kelemahan yaitu marginalisasi dan keberlangsungan, rendahnya sumber daya, kurangnya kapasitas teknis, terlalu bergantung pada lembaga donor, dan pada beberapa kasus, kurangnya akuntabilitas terhadap konstituen di masyarakat sipil. Fakta bahwa banyak badan nasional yang dibangun selama periode pengendalian fiskal dan restrukturisasi pemerintah mengakibatkan tuntutan atas sumber daya sulit untuk meningkat (Byrne dkk, 1995). Dengan kata lain, ada pertanyaan serius mengenai *efektifitas* dan *dampak*.

Beberapa pelajaran yang dapat diambil adalah badan-badan nasional yang mengikuti transisi demokrasi (contohnya Filipina, Cili, Afrika Selatan, Uganda) menjadi berpengaruh dan efektif karena

56 Dimana biaya pelayanan secara nominal gratis, dalam rangka menyuplai pendapatan yang rendah pada pekerja sektor publik.

adanya komitmen yang luas untuk memperbesar persamaan dan keadilan sosial. Pengalaman positif juga menekankan pada pentingnya proses konsultasi yang terbuka dan luas, contohnya dalam pengembangan kebijakan gender nasional.

Selanjutnya, strategi pengarusutamaan menjadi fokus bagi usaha pelembagaan gender di birokrasi negara. Strategi ini mencakup arena yang secara tradisional milik "perempuan" hingga kementerian-kementerian yang "sulit" seperti keuangan, perencanaan, dan pertanian– yang pada gilirannya, menitikberatkan pada kurangnya keahlian teknis di antara pengacara gender, juga perlunya kesadaran mengenai isu gender di antara staf teknis di lingkungan kementerian dan tanggung jawab pelaksanaan teknis diletakkan.

Yang juga tidak jelas adalah apa kebutuhan dan kepentingan perempuan miskin. Hal itu menjadi prioritas badan-badan nasional. Sumber daya yang terbatas merupakan titik kritisnya. Sudah tentu, ada contoh positif tentang hal itu. *The Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)* di Cilie meluncurkan program utama yang sasarannya adalah perempuan miskin yang menjadi kepala keluarga di tahun 1994/5; di Afrika Selatan perempuan desa menjadi fokus utama di komisi persamaan gender, sebuah badan menurut undang - undang yang bertugas mengawasi pemerintah dan tindakan lainnya untuk mempromosikan kesetaraan gender.

Desentralisasi

Partisipasi kaum miskin dalam manajemen pelayanan yang terdesentralisasi sudah menjadi usaha pemerintah, dengan asumsi bahwa partisipasi itu akan membuat pelayanan lebih bertanggung jawab dan dapat merespon kepentingan orang miskin. Tidak seperti pemerintah pusat, pemerintah dan badan-badan lokal diasumsikan lebih dekat dengan masyarakat dan lebih bertanggung jawab. Akan tetapi, asumsi itu melupakan kemungkinan bahwa elit-elit kekuasaan lebih berakar di tingkat lokal daripada di tingkat nasional dan lebih tidak ramah terhadap permintaan kelompok marjinal. (Griffin, terdapat dalam Goetz dan O'Brien, 1995; UNDP, 1998).

Secara implisit, pada beberapa literatur tata pemerintahan, ide desentralisasi secara inheren lebih memihak perempuan karena desentralisasi mengurangi hambatan teknis dan hambatan lainnya terhadap partisipasi perempuan. Desentralisasi juga akan membuat respon yang lebih besar terhadap kebutuhan perempuan sebagai konsumen utama pelayanan ini. Gerakan baru-baru ini untuk meningkatkan partisipasi dalam proses perencanaan daerah, -seperti UU Partisipasi Masyarakat di Bolivia, diperkenalkan dalam hubungannya dengan desentralisasi – juga dilihat sebagai tawaran kesempatan agar perempuan dapat berpartisipasi langsung, untuk mempengaruhi pola pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan mereka.

Walaupun demikian, perempuan tidak perlu mencapai representasi yang lebih besar di tingkatan lokal jika dibandingkan dengan tingkat nasional. Ada contoh negatif dan positif disini. Di India, desentralisasi telah dipergunakan sebagai kendaraan untuk meningkatkan representasi perempuan dengan persyaratan sepertiga kursi bagi perempuan di pemerintah lokal. Hasilnya adalah penambahan besar jumlah perempuan yang aktif di arena politik.[57] Di tempat lain, transisi demokrasi dan kuota nasional yang diterapkan oleh partai politik telah menjamin representasi perempuan di parlemen, tetapi hal itu tidak selalu terjadi di tingkat lokal, Afrika Selatan merupakan salah satu kasusnya. Sementara perempuan menduduki 27% kursi di tingkat nasional, di pemerintah lokal mereka hanya memperoleh 19% (Budlender dan de Bruyn, 1998). Di luar politik lokal formal, perempuan sering juga terlibat dalam aksi-aksi masyarakat, tetapi ini sulit dilihat karena sifat informalnya. Bahkan ketika struktur partisipasi baru ditempatkan, yang mungkin dapat lebih mengakses kerja sama perempuan secara informal, bentuk politik yang lainnya, seperti representasi politik etnis pribumi, menjadi contoh buruk bagi kepentingan gender (Lind, 1997).

Desentralisasi usaha pelayanan (contohnya pelayanan kesehatan), ketika dikaitkan dengan meningkatnya biaya, juga mengakibatkan berkurangnya akses kaum miskin, berkurangnya kemampuan untuk subsidi silang antara pelayanan dan wilayah pelayanan sehingga mengakibatkan meningkatnya ketidaksetaraan dalam penyediaan pelayanan (Baden, 1992). Ketika manajemen sekolah didesentralisasikan atau dilaksanakan oleh pihak swasta, terbukti ada dominasi kelas menengah yang mengarah pada meningkatnya biaya di sekolah yang bermutu baik dan tersisihkannya anak - anak keluarga miskin (Turner dan Hulme, 1997; Goetz dan O'Brien, 1995).

57 Pengalaman ini dianalisa dalam salah satu tulisan latar belakang konferensi yang lainnya.

Dengan demikian, kemampuan pelayanan yang didesentralisasi menanggapi kebutuhan perempuan tergantung pada sumber daya yang tersedia dan persaingan yang terjadi, sifat struktur kekuasaan lokal, serta tingkatan organisasi dan jarak politis perempuan secara lokal. Hubungan fiskal antarpemerintah dapat didesain sedemikian rupa sehingga ada pertimbangan yang adil dalam alokasi sumber daya dari pusat ke pemerintah lokal, tetapi hal ini cenderung terfokus pada perbedaan antardaerah. Mungkin ada contoh, hal ini menguntungkan perempuan dengan alasan demografi (contohnya perempuan lebih dulu mendominasi area pedesaan yang lebih miskin), tetapi ini adalah sebuah instrumen yang tumpul (Budlender dan De Bruyn, 1998). Ketika perempuan diperlukan untuk mewakili kepentingannya di berbagai tingkatan yang berbeda, hal itu meningkatkan kesulitan untuk mengartikulasi kepentingan bersama yang mungkin mempunyai dampak kebijakan yang besar.

Pasar dan Sektor Swasta

Diskusi-diskusi tata pemerintahan cenderung lebih terfokus pada proses dan struktur yang berhubungan dengan administrasi publik daripada pasar. Hal itu mungkin sesuai dengan peran "pemerintah yang baik" dalam menyokong liberalisasi pasar dalam konteks penyesuaian ekonomi makro. Diskusi tata pemerintahan pasar kurang dikembangkan dalam hubungannya dengan kepentingan orang miskin dan kelompok marjinal lainnya.[58]

Tak ada satu pun ekonom feminis yang menganalisa kaitan pasar dalam institusi yang berperspektif gender (Harriss-White, 1998) dan cara pasar yang bertindak sebagai pembawa gender (Elson, 1995b). Hubungan ini tidak hanya yang berkaitan dengan tenaga kerja saja, tetapi juga dengan keuangan dan pasar produksi (Baden, 1998a,1998b). Hal ini merefleksikan organisasi, sosial, dan pasar yang kenyataannya perempuan cenderung diyakini sebagai usaha individual dan dibatasi kerjanya pada titik-titik tertentu dari rantai pemasaran atau batas geografis. Hal ini juga merefleksikan ideologi gender, barang dan keahlian tertentu dianggap sebagai "perempuan" atau "inferior" (Harriss-White, *op cit*). Kurangnya akses perempuan terhadap jasa keuangan formal dan kepercayaan mereka terhadap keuangan sektor informal dapat dipahami sebagai penggunaan gender dalam transaksi di pasar kredit. Ini berhubungan dengan kerangka peraturan dan norma - norma kelembagaan (Baden, 1998a). Dari perspektif ini, langkah-langkah untuk meningkatkan aktifitas perempuan di usaha mikro, misalnya dengan meninggalkan sementara norma dan aturan institusional yang tidak tertulis dalam menata sistem keuangan [59] , akan cenderung meniru pola pembagian gender yang ada di pasar. Hal itu telah membatasi mayoritas pengusaha perempuan dan "pekerja keluarga" untuk memperoleh keuntungan yang rendah, kompetisi yang tinggi dalam lingkungan informal, dan lemahnya prospek peningkatan modal.

Pendekatan-pendekatan yang berbeda telah dilakukan untuk melembagakan tata pemerintahan pasar yang lebih menyetarakan gender. Pada tingkat internasional, pengembangan kode etik hubungan dagang antara perusahaan-perusahaan di Utara dan produsen di Selatan merupakan satu mekanisme yang digali dari perspektif gender (Fontana dkk, 1998). Perluasan isi undang-undang tenaga kerja yang menawarkan perlindungan terhadap tenaga kerja di sektor atau kategori pekerjaan yang menyebabkan perempuan miskin terkonsentrasi, contohnya pekerjaan rumah tangga, pertanian, dan perdagangan sektor informal. Pekerjaan itu didukung oleh pengawasan efektif dan prosedur yang ketat. Hal itu merupakan satu cara untuk mengurangi praktik diskriminasi gender. Dukungan terhadap pengembangan organisasi pekerja sektor informal atau pedagang jalanan dan pekerja berpenghasilan rendah, dilakukan melalui penelitian aksi dan mengembangkan dialog dengan pemerintah, pengusaha, dan serikat kerja sektor formal mengenai isu-isu kunci. Melalui organisasi seperti serikat kerja perempuan Afrika Selatan, forum pekerja perempuan, dan asosiasi perempuan pekerja mandiri di India, pelayanan dapat juga disediakan untuk pekerja yang tidak memiliki perlindungan, seperti jaminan kesehatan dasar dan asuransi, atau bantuan hukum (Tate, 1996).

Masyarakat Sipil

"Masyarakat Sipil" mencakup sejumlah perkumpulan-perkumpulan sukarela yang ada,



58 Prosedur internal dan struktur organisasi swasta juga telah memulai penelitian yang cermat dengan perkembangan metodologi sosial walaupun kepedulian gender yang digabungkan kedalamnya menjadi tidak jelas.

59 Sistem keuangan ini mempunyai banyak elemen, contohnya, prosedur organisasional dan budaya bank ; pemisahan sistem keuangan dalam bagian formal dan informal ; cara - cara dimana sekuritas dan instrumen keuangan yang berbeda didefinisikan.

diantara keluarga dan negara. Masyarakat sipil ini penting untuk melakukan pengawasan (*check and balances)* terhadap tindakan negara dan sektor swasta, dalam memberdayakan kaum miskin, dan meyakinkan adanya partisipasi kaum miskin secara efektif dalam jaring pengaman sosial dan program penurunan kemiskinan lainnya. Masyarakat sipil ini mempunyai peran kunci dalam menanggapi "kegagalan pasar" dan negara dengan menyediakan berbagai upaya sukarela dan dalam mengurangi biaya pembangunan sosial dan ekonomi (UNDP, 1997d; Robinson, 1995).

Masalah umum dengan analisis masyarakat sipil dalam literatur tata pemerintahan adalah kecenderungannya untuk dilihat sebagai keluhuran budi, anti konflik, dan manfaatnya dalam pembangunan sosial. Jelasnya, walaupun ada konflik yang tajam di antara kelompok kepentingan (termasuk kelompok kepentingan yang berdasar gender; atau kelompok-kelompok yang dengan kuat menolak ideologi gender) dalam masyarakat sipil, yang mempromosikan masyarakat sipil tidak menghasilkan sesuatu untuk meningkatkan akuntabilitas gender. Contoh - contoh itu meliputi organisasi kesejahteraan yang berkaitan dengan kelompok agama konservatif atau kelompok lainnya yang mungkin mempunyai jaringan sosial yang luas (perlindungan kesehatan, sekolah dan sebagainya) yang melibatkan orang miskin, tetapi yang menyisihkan gadis dan perempuan dewasa, atau kelompok-kelompok yang menurunkan mereka pada tingkat peran gender yang lebih sempit.

Ada sejumlah cara yang konstitusi masyarakat sipilnya merefleksikan praktik dan norma gender. Tempat bagi perempuan untuk bergerak dalam masyarakat sipil relatif terbatas. Mereka hanya dapat berkecimpung di organisasi yang bergerak di bidang gender, yang memisahkan gender atau yang sedikit pengaruh politiknya. Sebagai contoh, perempuan miskin cenderung dominan sebagai anggota kelompok agama daripada serikat kerja, partai politik atau perkumpulan bisnis, yang mempunyai hubungan langsung dengan proses kebijakan. Jika perempuan aktif, hal itu cenderung berdasarkan dukungan perempuan lainnya untuk tujuan organisasi, daripada untuk kepentingan gender. Bahkan, organisasi-organisasi perempuan tidak memberikan tempat untuk mengartikulasikan kepentingan gender. Organisasi-organisasi itu mungkin secara serius mempromosikan agenda-agenda konservatif. Secara eksplisit kelompok feminis sering dilambangkan sebagai elitis, kelas menengah dan berbasis perkotaan. Ada pembagian antara organisasi yang memfokuskan pada lobi dan advokasi dengan yang terlibat dalam penyediaan pelayanan secara langsung. Yang terakhir ini seringkali lebih cepat dalam menanggapi permintaan dari kaum perempuan miskin.

Perempuan miskin yang terlibat dalam berbagai bentuk aksi masyarakat dan membentuk gerakan serta organisasi alternatif tidak termotivasi oleh agenda feminis, tetapi dilakukan untuk merespon proses-proses yang menyisihkan perempuan secara ekonomi, sosial, dan politik (Lind, 1997). Meskipun begitu, bentuk-bentuk organisasi yang terpecah-pecah seperti itu jarang berhasil dalam mengartikulasikan kepentingan gender melalui gerakan politik yang tahan lama (Mayoux, 1988; Lind, 1997). Masalahnya adalah bentuk organisasi yang perempuannya berkecimpung sering tidak dikenal dalam sistem politik. Dan, ketika jaringan atau perkumpulan itu dibentuk oleh perempuan (contohnya pengelolaan air; kelompok arisan) diformalkan, posisi pimpinan mungkin diambil alih oleh laki - laki.

Dalam kerangka sasaran menurunkan kemiskinan, yang sering dianggap sebagai keuntungan komparatif oleh ornop dan organisasi akar rumput dalam merangkul kaum miskin, tidak selalu didasari analisis dan bukti yang cermat. Organisasi akar rumput dan gerakan sosial mungkin partisipatif dalam pendekatannya. Beberapa ornop telah mengembangkan dan menggunakan metode partisipatoris pada saat bekerja dengan masyarakat lokal. Meskipun demikian, banyak contoh ornop didominasi oleh pemimpin yang kharismatik dan otokratis (Turner dan Hulme, 1997).

Pada saat yang sama penelitian yang menganjurkan tidak adanya tujuan khusus dalam mempromosikan persamaan gender, memperlihatkan tidak ada hubungan antara demokrasi manajemen di organisasi dengan keuntungan komparatif organisasi tersebut. Konsekuensinya, ornop tidak perlu menyediakan lingkungan yang lebih menyenangkan untuk pelembagaan kepentingan perempuan dibanding dengan birokrasi negara. Promosi ornop, atau bahkan organisasi perempuan tidak seharusnya dilihat sebagai obat yang pasti mujarab dalam memperbaiki akuntabilitas gender.

Ada banyak perbedaan kepentingan dan prioritas di antara perempuan di berbagai tingkatan, juga strategi yang tepat untuk memajukan mereka. Akan tetapi, ada juga bukti kuat bahwa jaringan dan aliansi mengembangkan isu-isu strategis, yang menghubungkan perempuan secara internasional, yang melintasi batas "wilayah"

masyarakat sipil, negara, dan swasta (Miller dan Razavi, 1998). Banyak yang harus dipelajari dari pengalaman jaringan ini dan usaha mereka untuk menjadi organisasi internasional yang *akuntabel*.

Tata Pemerintahan Keluarga : Mata Rantai yang Hilang dalam Debat Tata Pemerintahan

Sementara debat kemiskinan dan tata pemerintahan masih membahas isu kegagalan pemerintah dan kegagalan pasar, hal yang sama pentingnya dari perspektif gender adalah kebijakan - kebijakan yang menanggapi "kegagalan keluarga", (Kabeer dan Humphrey, 1991) terutama:

- kegagalan banyak keluarga untuk menyediakan lingkungan yang aman untuk meningkatkan kesejahteraan anak-anak dan perempuan (contohnya gizi yang cukup, istirahat dan bebas dari kekerasan dan perlakuan kejam);
- keengganan laki-laki untuk ikut andil mengurus masalah keuangan rumah tangga dan pemeliharaan anak, juga perawatan dan pekerjaan-pekerjaan rumah tangga;
- kegagalan pengaturan pelembagaan dan kesejahteraan keluarga untuk memberikan pilihan yang efektif bagi perempuan di luar.

Menurut UNDP, tata pemerintahan digambarkan "mencakup setiap institusi dan organisasi dalam masyarakat —dari keluarga sampai negara" (1997d). Walaupun demikian, pembahasan mengenai tata pemerintahan hanya sedikit memperhatikan isu tata pemerintahan keluarga,[60] yang merupakan wilayah kebijakan sosial.[61] Seperti telah dinyatakan dalam analisis terdahulu mengenai gender dan kemiskinan, memahami hal-hal yang berhubungan dengan aturan-aturan, norma dan praktik dalam rumah tangga yang mengakibatkan bias gender merupakan hal yang kritis dalam mengatasi kemiskinan berdasar gender.

Kesimpulan dan Rekomendasi Kunci

Literatur tata pemerintahan yang baru cenderung untuk menyatukan tujuan, dan menganggap ada hubungan positif antara tata pemerintahan dengan penurunan kemiskinan serta antara penurunan kemiskinan dan kerugian gender. Gagasan populer mengenai feminisasi kemiskinan, ketika diinterpretasikan sebagai fenomena umum telah memberikan kontribusi pada kebingungan analitis dan kepada kebijakan yang sasarannya adalah perempuan atau kepala keluarga perempuan, sebagai sarana untuk menurunkan kemiskinan.

Laporan ini menyoroti pentingnya pengakuan tema gender yang berbeda yang mengarah pada pengalaman kemiskinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Pada gilirannya, hal ini ditentukan oleh aturan-aturan, norma-norma, dan praktik-praktik institusional yang menghasilkan akibat yang berbeda. Konsekuensinya, analisis institusional gender menjadi penting untuk memahami hubungan antara gender, kemiskinan, dan tata pemerintahan. Terutama dalam rangka mendukung proses tata pemerintahan yang akan mempengaruhi kemiskinan perempuan dan juga penting bagi institusi-institusi itu untuk memperbaiki akuntabilitas gendernya. Akuntabilitas kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan di sini dinilai pada tingkat partisipasi, efektifitas dan dampaknya.

Secara umum, kurangnya perhatian terhadap isu kekuasaan dan konflik dalam debat tata pemerintahan mengarah pada kecenderungan untuk menindaklanjuti perbedaan kepentingan, termasuk kepentingan gender, diantara kelompok sosial dan kelompok lainnya untuk mengukur tingkat ketahanan politik terhadap perubahan penyebaran gender. Keputusan alokasi sumber daya yang menyentuh kaum miskin mungkin menimbulkan reaksi negatif, tidak saja dari laki – laki, tetapi juga dari kalangan perempuan. Hal itu tampak tidak saja dalam struktur dan aturan kelembagaan, tetapi juga melalui "praktik-praktik pengabaian" yang menghancurkan aturan-aturan formal dan "aliansi tercela" yang terbentuk untuk menolak terjadinya perubahan.

Usaha untuk mempromosikan kepentingan gender perempuan perlu mendayagunakan agenda-agenda

60 Secara paradoks, walaupun isu moral "privat" dimainkan dalam arena politik publik dengan cara yang baik. Krisis tata pemerintahan baru - baru ini yang berhubungan dengan legitimasi individu yang kuat dalam kantor publik (contohnya AS dan Malaysia) telah memusat pada pembukaan publik dari perilaku seksual "privat". Politisi laki - laki memegang tanggung jawab secara luas dan mencemarkan norma-norma idealis dari kesetian dan kepercayaan keluarga dalam cara-cara yang tidak dicontohkan. Pada masa lalu, "standar ganda" seperti ini telah menjadi perilaku yang dapat diterima laki - laki dalam kantor publik. Terima kasih kepada Mayla Stivens untuk poin ini. Kasus di Nikaragua, Zoilamerica Narvaez dan dakwaannya terhadap kekerasan seksual dan tuduhannya terhadap kekerasan seksual melawan ayah tirinya Daniel Ortega, telah menemukan dukungan yang sangat berbeda. Ortega telah memohon kekebalan parlemen untuk mengelak tuduhan di pengadilan.

61 Tentu saja negara telah mengintervensi lingkungan keluarga dalam cara - cara gender, contohnya, dalam program kesehatan reproduksi, program kesejahteraan sosial dan lainnya.

kemiskinan dan tata pemerintahan secara lebih efektif, baik pada tingkat diskusi maupun intervensi. Usaha itu mungkin mempertanyakan dan menginterpretasikan kembali konsep-konsep (contohnya, masyarakat sipil) dan netralitas gendernya. Hal itu juga memperluas debat dengan cara memasukkan diskusi mengenai persamaan gender yang berhubungan dengan tata pemerintahan keluarga, yang selama ini hanya mendapat sedikit perhatian. Pada saat yang sama, usaha kerja sama pembangunan harus menjamin bahwa isu gender tidak dibatasi pada lingkungan tata pemerintahan tertentu. Yang lebih penting, kecenderungan dalam agenda tata pemerintahan yang memperkuat pembagian *publik-privat* harus diuji kembali secara kritis.

Usaha kerja sama pembangunan untuk mendukung tata pemerintahan gender bagi penurunan kemiskinan juga harus mengakui bentuk baru dari pengorganisasian, jaringan, dan pembangunan aliansi yang dalam hal itu perempuan terlibat seperti aktor politik yang sah, meskipun keterlibatan perempuan itu mungkin sementara dan informal. Hal itu mensyaratkan perluasan definisi politik dan intervensi yang menciptakan ruang bagi pengorganisasian perempuan dan pembangunan aliansinya.

REKOMENDASI KUNCI BAGI KERJA SAMA PEMBANGUNAN YANG MENDUKUNG TATA PEMERINTAHAN YANG BERKEADILAN GENDER UNTUK PENURUNAN KEMISKINAN

Penilaian kritis terhadap pengalaman mempromosikan pemerintah yang baik melalui kerja sama pembangunan mengisyarakatkan perlunya perhatian di bidang ini. Syarat-syarat politis yang disertakan dalam agenda tata pemerintahan terbukti belum berguna (IDS, 1995). Dukungan terhadap proses-proses pengembangan institusi memang sulit. Dalam mempromosikan masyarakat sipil, ada bahaya dari bias ideologi, distorsi proses pembangunan kelembagaan atau lemahnya akuntabilitas terhadap konstituen domestik pada saat terjadinya peningkatan akuntabilitas terhadap lembaga donor luar (Moore, 1993; Robinson, 1995).

Sasaran peningkatan kesetaraan gender melalui pembentukan institusi di dalam dan di luar pemerintah sulit untuk mendapatkan kepercayaan dari lembaga donor dan terhadap tuduhan imperialisme budaya, terutama ideologi gender yang secara gencar diperjuangkan. Ada bahaya serangan negatif dengan implikasi feminisme sejati (Goetz, 1998). Donor harus sensitif terhadap hasil intervensi yang secara potensial kontra produktif. Bahasa dan mekanisme yang digunakan untuk mencapai sasaran gender akan menjadi kritis.

Di bawah ini beberapa butir singkat yang harus mendapat perhatian dalam kerja sama pembangunan. Secara lebih luas, penurunan kemiskinan memerlukan fokus yang lebih besar dalam aspek *efektifitas* dan *dampak* dari akuntabilitas gender, juga dimensi "partisipasi"nya.

Pemerintah

Kebijakan Ekonomi dan Proses Anggaran

Diperlukan usaha yang terus menerus untuk melembagakan anggaran gender di pemerintah. Merevisi model ekonomi makro dan kerangka kebijakan yang tidak membedakan gender juga diperlukan. Meskipun begitu, sama pentingnya juga untuk mempertahankan inisiatif "diluar" pemerintah dan terutama membangun hubungan antara analisis ekonomi feminis dan mobilisasi akar rumput perempuan. Lebih luas lagi, usaha-usaha untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas proses anggaran seharusnya dikendalikan oleh partisipasi dan keadilan yang objektif, bukan oleh pengendalian fiskal. Dalam membahas kebijakan dengan pemerintah, lembaga donor dapat memberikan perhatian yang lebih baik terhadap penurunan kemiskinan dan keadilan gender. Donor juga dapat memberikan contoh yang lebih baik dengan cara mendistribusikan kembali alokasi bantuannya kepada sektor sosial dan bagian-bagian khusus di sektor tersebut.

Demokratisasi

Dalam mempromosikan perempuan di kehidupan politik pada tingkat nasional maupun lokal perlu perhatian untuk membangun hubungan dan dialog antara perempuan-perempuan yang ada di dalam dan di luar struktur politik. Hal itu dilakukan untuk membangun akuntabilitas, terutama pada saat penggantian anggota legislatif. Dukungan yang sama juga diperlukan untuk mengembangkan kemampuan politik dan teknis wakil perempuan agar terlibat dalam proses-proses legislatif. Di luar itu semua, reformasi sistem pemilu juga perlu memperhatikan pengaruh sistem pemungutan

suara yang berbeda terhadap representasi dan partisipasi perempuan.

Hak-Hak Hukum

Fokus yang lebih kuat diperlukan dalam hak sosial, ekonomi dan implementasinya, seperti pada pengelolaan, reformasi agraria, dan sertifikasi tanah[62]. Mekanisme dukungan diperlukan perempuan untuk menuntut hak hukum mereka (peningkatan kesadaran, bantuan hukum, sumber daya untuk pendaftaran tanah, dan sebagainya). Penelitian mengenai interpretasi lokal terhadap hukum adat dan perdata membuka kemungkinan untuk meningkatkan pilihan bagi perempuan. Beberapa "uji coba" juga mungkin diperlukan dalam konflik antara hukum nasional/konstitusional dengan hukum adat mengenai isu kesetaraan gender. Penyediaan bantuan hukum perlu dilakukan melalui organisasi yang secara langsung berhubungan dengan perempuan miskin (contohnya serikat kerja sektor informal) di bidang yang berhubungan dengan pekerjaan mereka dan masalah pribadi yang dialami dalam keluarga dan kehidupan pribadi mereka.

Badan-Badan Nasional dan Pelayanan Sektor Publik

Perempuan yang bekerja di lembaga negara, yang mempromosikan kepentingan perempuan, perlu memelihara hubungan dengan konstituen luar secara aktif. Bahkan ketika mereka menghadapi berbagai kritik dan sikap yang tidak ramah. Mereka seharusnya juga memanfaatkan agenda-agenda kebijakan tata pemerintahan dan penurunan kemiskinan secara lebih efektif (Goetz, 1998).

Upaya restrukturisasi sektor publik untuk memperbaiki pelayanan seharusnya berfokus pada segi-segi kualitatif sekitar hubungan antara klien dan penyedia pelayanan. Sistem insentif dalam manajemen sektor publik seharusnya dikaitkan dengan target keadilan, efisiensi pelayanan, dan peningkatan dampak atau hasil bagi konsumen. Ada kebutuhan untuk meyakinkan bahwa restrukturisasi penyedia pelayanan berpengaruh positif terhadap kesempatan kerja dan pelatihan untuk petugas di garis depan, yaitu mereka yang berinteraksi langsung dengan perempuan dan anak-anak. Hal ini penting untuk meyakinkan bahwa staf-staf itu dipelihara dan dimotivasi dengan baik dan bahwa klien dapat memilih penyedia dari gender tertentu yang mereka inginkan. Akhirnya, tindakan hukuman juga diperlukan untuk mengatasi pelecehan seksual, baik pada rekan kerja maupun klien yang ada di organisasi sektor publik.

Desentralisasi

Ada kebutuhan kritis untuk memperbaiki sistem akuntabilitas dan kemampuan analisis anggaran pada tingkat pemerintah lokal. Dukungan terhadap perkumpulan pemerintah lokal untuk mengembangkan dan mempromosikan praktik-praktik yang baik dengan memperhatikan analisis gender dan perencanaan yang bertujuan untuk menurunkan kemiskinan dapat menjadi mekanisme yang tepat.

Dalam kerangka partisipasi pada proses perencanaan lokal, penting sekali untuk membicarakan perspektif perempuan miskin di bidang pemukiman perkotaan dan pembangunan infrastruktur. Dua hal kunci di sini adalah pentingnya perempuan memahami rumahnya sebagai tempat aktifitas produksi maupun reproduksi dan kebutuhan mereka untuk mendapatkan pelayanan transportasi guna memenuhi kebutuhan hidup perempuan. Sebaliknya, keputusan dan peraturan mengenai perencanaan kota perlu memberi jaminan bahwa aktifitas sektor informal perempuan tidak diabaikan.

Sektor Swasta

Penelitian yang lebih mendasar diperlukan untuk menghasilkan proses pasar yang memperhatikan gender, meluruskan analisis inovatif dari para ekonom feminis. Bidang-bidang yang mungkin dapat diintervensi adalah perluasan undang-undang ketenagakerjaan yang meliputi pekerja yang tidak dilindungi; dukungan terhadap pembentukan serikat kerja sektor informal dan perkumpulan pekerja harian di berbagai sektor; serta pembentukan badan khusus yang memiliki wewenang untuk mengawasi kesetaraan gender, baik pada sektor swasta maupun publik. Dukungan terhadap pengembangan dan pelembagaan metode audit gender di sektor swasta juga dapat bernilai besar.

Masyarakat Sipil

Mekanisme bantuan terhadap masyarakat sipil dan ornop perlu memasukkan kriteria yang

62 Pemeliharaan disini dipahami sebagai pembayaran terhadap perempuan yang berpisah atau bercerai secara normal dari pasangannya (walaupun dalam beberapa contoh pembayaran dari negara disebut sebagai hibah) dimaksudkan untuk menunjang anak dan dalam beberapa contoh digunakan untuk perempuan itu sendiri.

berhubungan dengan pemberdayaan atau pengembangan akuntabilitas gender. Bantuan terhadap masyarakat sipil juga seharusnya mendorong usaha pengembangan jaringan, asosiasi, dan federasi, seperti kerja sama kredit berskala kecil atau kerja sama sektor informal yang perempuan berpenghasilan rendah terkonsentrasi di dalamnya. Dukungan yang lebih juga seharusnya diberikan kepada ornop yang aktif melobi dan mengadvokasi gender (dari perspektif yang mendukung orang miskin), tidak hanya pada upaya pemberian pelayanan yang berpengaruh cepat terhadap penurunan kemiskinan saja. Dukungan juga seharusnya dialamatkan kepada organisasi-organisasi untuk melakukan dialog dengan kementerian pemerintah, lembaga donor, dan pihak lainnya.

Akhirnya, ada sebuah contoh untuk mendorong pengembangan organisasi di daerah atau wilayah yang pemisahan gender tampak dan indikator sosialnya buruk. Walaupun begitu, beberapa usaha diperlukan untuk memulai dari "tempat perempuan berada " dan membangun dukungan melalui hubungan jangka panjang yang berkelanjutan, daripada dukungan keuangan berjangka pendek.

Tata pemerintahan Keluarga

Diperlukan kerangka kebijakan dan perundang-undangan yang mempromosikan pilihan dan fleksibilitas dalam pengaturan keluarga (contohnya, fasilitasi perempuan yang berniat cerai), yang mengakui variasi yang luas dari keberadaan rumah tangga dan sifat cairnya, yang memberikan status yang sama terhadap berbagai tipe keluarga, terlepas dari legitimasi moralnya. Seharusnya ada langkah-langkah yang lebih kuat untuk mencegah perempuan jatuh miskin karena adanya perpecahan (perceraian) atau karena ditinggal keluarganya. Pada saat yang sama, harus diingat bahwa perpecahan keluarga dapat membuat laki-laki lajang menderita bila mereka hanya memiliki jaringan yang terbatas terhadap bantuan sosial. Bantuan sosial yang berhubungan dengan perawatan (anak, misalnya) seharusnya dibayarkan kepada mereka yang merawat terlepas dari masalah gender.

BIBLIOGRAFI

Ashworth, G. (1996). *"Gendered governance: an agenda for change." Seri Monograf Gender UNDP* No. 3, UNDP: New York, Maret.

Baden, S. (1998a). *"Gender issues in financial liberalisation and financial sector reform", Laporan BRIDGE* No. 39. IDS: Brighton.

_____(1998b)."*Gender issues in agricultural market liberalisation", Laporan BRIDGE* No. 41, IDS: Brighton.

_____(1992)."*Gender and adjustment in Sub-Saharan Africa", Laporan BRIDGE*, IDS: Sussex.

Baden, S. dan A. M. Goetz (1997)."*Who needs [sex] when you can have [gender]: discourses on gender at Beijing*" dalam *Feminist Review*, No. 57, Musim Semi.

Baden, S., bersama K. Milward (1995). *"Gender and poverty", Laporan BRIDGE* No. 30, IDS: Sussex.

Beall, J., (1996). *"Urban governance: why gender matters", Seri Monograf Gender UNDP* No. 3, UNDP: New York, Maret.

Bruce, J. (1989). *"Homes divided", World Development*, 24 (3), Netherlands.

Budlender, Debbie dan J. De Bruyn (1998)."*Intergovernmental fiscal relations*", Bab 2 dalam Budlender, D (1998a) (ed.) *The Third Women's Budget*. Idasa: Cape Town.

Budlender, D. (1998). *"The South African Women's Budget Initiative"*, makalah latar belakang no. 2 untuk Pertemuan Perempuan dan Partisipasi Politik: Tantangan Abad ke-21, UNDP, 24-26 Maret, 1999, New Delhi, India

Buvinic dan Gupta, G. R. (1997). *"Female headed households and female-maintained families: are they worth targeting to reduce poverty in developing countries?"*, pada *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 45, No 2.

Byrne, B., J. Koch Laier, S. Baden dan R. Marcus (1996). *"National Machineries for Women in Development. Experiences lessons and strategies for institutionalizing gender in development policy and planning", Laporan BRIDGE* No. 36, IDS: Brighton

Cagatay, N. (1998). "Gender and poverty" *UNDP Social Development and Poverty Elimination Division, Seri Makalah Kerja*, No.5.Mei.

Chant, S. (1997). *"Women-headed households: poorest of the poor? Perspectives from Mexico, Costa Rica and the Philippines", IDS Bulletin*, Vol. 28, No. 3, IDS: Brighton

Department for International Development (DFID) (1997). *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, Buku Putih Pemerintah Kerajaan Inggris pada Pembangunan Internasional, November.

Elson, D. (1994). *"Economic paradigms and their implications for models of development: the case of human development"*, esai sumbangsih untuk menghormati G.K. Helleiner: Universitas Manchester (draft, *mimeo*).

Elson, D. (1995a). *"Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment"*, in Elson, D. (1995) (ed.). *Male Bias in the Development Process*: Manchester University Press, *Contemporary Issues in Development Studies*, Edisi ke-2.

Elson, D. (1995b), *"Rethinking strategies for development: from male-biased to human-centred development"* dalam Elson, D., (ed.), 1995, *Male Bias in the Development Process*, Second Edition, Manchester University Press.

Fontana, M., S. Joekes, dan R. Masika (1998). *"Global trade expansion and liberalisation: gender issues and impacts", Briefings on Development and Gender (Laporan BRIDGE)* No 42, komisi pada Departmen untuk Pembangunan Internasional, Kerajaan Inggris, Institute of Development Studies: Universitas Sussex.

Goetz,A. .M. (1998). "Mainstreaming gender equity to national development planning", dalam Miller, C dan Razavi, S (1998). (ed.) Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development *Institutions*, ITDG: London.

Goetz,A. M. dan R. Jenkins (1998). *"Creating a framework for reducing poverty*: institutional and process issues in national poverty policy: *Uganda Country Report"*, laporan untuk DFID (draft), Institute of Development Studies: November 30.

Goetz,A. M. dan D. O'Brien (1995)."*Governing for the common wealth? The World Bank's Approach to poverty and governance*" dalam *IDS Bulletin*, Vol. 26, No. 2, April.

Goetz,A. M. (1995). *"Institutionalizing women's interests and gender-sensitive accountability in development"*, editorial dalam "Getting institutions right for women in development" *IDS Bulletin*, Vol. 26 No 3, Juli.

Goetz,Anne Marie dan Rina Sen Gupta (1996)."Who takes the credit? Gender power and control over loan use in rural credit programs in Bangladesh"', *World Development*, 24 (1),The Netherlands.

Harriss-White, B. (1998). "Female and male grain marketing systems: Analytical and policy issues for West Africa and India", dalam Jackson, C dan Pearson, R (ed.) (1998). *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*, Routledge: London.

Hashemi, Syed, Schuler, Ruth Sidney dan Ann Riley (1996). "Rural credit programs and women's empowerment in Bangladesh", *World Development*, 24 (4).

Healey, J., dan W. Tordoff, (eds.) (1995). *Votes and Budgets: Comparative Studies in Accountable Governance in the South*, International Political Economy Series, Macmillan/ODI: London.

IFAD (1992). *The State of the World Rural Poverty, An Inquiry into its Causes and Consequences*, oleh I. Jazairy dan M.Alamgir, Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian: Roma.

Institute of Development Studies (IDS) (1995). "Can aid promote good government?" *IDS Policy Briefing*, Issue 2, Februari, IDS: Brighton.

Jackson, C (1996)."Rescuing gender from the poverty trap", *World Development*, Vol. 23 No. 4

Kabeer (1997). Editorial dalam "Tactics and trade-offs: the links between gender and poverty revisited", *IDS Bulletin* Vol. 28 No. 3, IDS: Brighton

Kabeer, N. (1996). "Agency, well-being and inequality" in *IDS Bulletin* Vol. 27 No. 1, IDS: Brighton.

Kabeer, N. dan R. K. Murthy (1996). "Compensating for institutional exclusion? Lessons from Indian government and non-government credit interventions for the poor", *IDS Discussion Paper* No. 356, IDS: Brighton.

Kabeer, N., dan J. Humphrey (1991). "Neoliberalism, gender and the limits of the market", dalam Colclough, C., dan Manor, J., (1991). *States or Markets? Neoliberalism and the Development Policy Debate*, Clarendon Press: Oxford.

Karam, A., ed. (1998). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Seri Panduan. International Institute for Democracy and Electoral Assistance: Stockholm.

Kennedy, E. dan L. Haddad (1994). "Are pre-schoolers from female-headed households less malnourished? A comparative analysis of results from Ghana and Kenya", dalam *The Journal of Development Studies*, 30:3, 680-695.

Kennedy, E. dan P. E. Peters (1992). "Household food security and child nutrition: the interaction of income and gender of household head", *Development Discussion Paper* no. 417, Institut untuk Pembangunan Internasional Harvard, Cambridge: Harvard University.
Kiggundu, R. (1998). "Loosening the purse strings: financial sector reform in Uganda" in *Development and Gender In Brief*, No. 7, February, BRIDGE, IDS.
Leftwich, Adrian (1994). "Governance, the state and the politics of development", *Development and Change*. Vol. 25, No 2., 363-386.
Lind, A. (1997). "Gender, development and urban social change: women's community action in global cities", *World Development*, Vol. 25, No 8.
Mayoux, L. (1998). "Gender accountability and NGOs: avoiding the black hole", in Miller, C. and Razavi, S (Eds.) (1998) *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, ITDG: London.
Miller, C. dan S. Razavi (1998). Kata pengantar dalam Miller, C dan Razavi, S (1998). (ed.) *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, ITDG: London.
Moore, M. (1993). Pendahuluan, dalam "Good government?" *IDS Bulletin*, Vol. 24, No 1, Januari.
Prugl, E. dan I. Tinker (1997). "Microentrepreneurs and homeworkers: con-vergent categories" *World Development*, 25 (9).
Quisumbing, A. R. *et al* (1995). "Gender and poverty: new evidence from 10 developing countries", Institut Riset Kebijakan Makanan Internasional. (IFPRI) *Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper* No. 9, IFPRI, Washington DC.
Robinson, M. (1995). Kata pengantar dalam "Towards democratic governance", *IDS Bulletin* Vol. 26 No 2., April.
Sen, A. (1990b). "Development as capability expansion", dalam Griffin, K dan Knight, J. (1990). *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Macmillan: Persatuan Bangsa-Bangsa.
Sen, A. (1990a). "Gender and cooperative conflicts" in I. Tinker, (ed.), *Persistent Inequalities*, Clarendon: Oxford.
Tate, J. (1996). "Making links: the growth of homeworker networks", dalam Boris, E dan Prugl, E (Ed) (1996). *Homeworkers in Global Perspective: Invisible no More*, Routledge: London.
Turner, M dan Hulme, D (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan.
UNDP (1995). *Human Development Report 1995*, UNDP: New York.
UNDP (1997a). *Human Development Report 1997*, UNDP: New York.
UNDP (1997b). "Governance for sustainable human development", Makalah Kebijakan UNDP, UNDP: New York.
UNDP (1997c). *Governance for Sustainable Growth and Equity: Report of an International Conference*, Persatuan Bangsa-Bangsa: New York, 28-30 Juli 1997.
UNDP (1997d). "Reconceptualizing governance", *MAGNET Discussion Paper* No 2 UNDP: New York, Januari.
UNDP (1998). *Overcoming Human Poverty: UNDP Human Poverty Report*, 1998, UNDP: New York
Walker, C. (1994). "Women, 'tradition' and reconstruction", *Review of African Political Economy*, No. 61: 347-58.
Karam, A., ed. (1998). *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Handbook Series. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm.

Kennedy, E. and L. Haddad (1994). "Are pre-schoolers from female-headed households less malnourished? A comparative analysis of results from Ghana and Kenya", in *The Journal of Development Studies*, 30:3, 680-695.
Kennedy, E. and P. E. Peters (1992). "Household food security and child nutrition: the interaction of income and gender of household head", *Development Discussion Paper* no. 417, Harvard Institute for International Development, Cambridge: Harvard University.
Kiggundu, R. (1998). "Loosening the purse strings: financial sector reform in Uganda" in *Development and Gender In Brief*, No. 7, February, BRIDGE, IDS
Leftwich, Adrian (1994). "Governance, the state and the politics of development", *Development and Change*. Vol. 25, No 2., 363-386.
Lind, A. (1997). "Gender, development and urban social change: women's community action in global cities", *World Development*, Vol. 25, No 8
Mayoux, L. (1998). "Gender accountability and NGOs: avoiding the black hole", in Miller, C. and Razavi, S (Eds.) (1998) *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, ITDG, London
Miller, C. and S. Razavi (1998). Introduction, in Miller, C and Razavi, S (1998). (eds.) *Missionaries and Mandarins: Feminist Engagement with Development Institutions*, ITDG, and London.
Moore, M. (1993). Pendahuluan, in "Good government?" *IDS Bulletin*, Vol. 24, No 1, January
Prugl, E. and I. Tinker (1997). "Microentrepreneurs and homeworkers: con-vergent categories" *World Development*, 25 (9)
Quisumbing, A. R. *et al* (1995). "Gender and poverty: new evidence from 10 developing countries", International Food Policy Research Institute (IFPRI) *Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper* No. 9, IFPRI, Washington DC.
Robinson, M. (1995). Introduction in "Towards democratic governance", *IDS Bulletin* Vol. 26 No 2., April
Sen, A. (1990b). "Development as capability expansion", in Griffin, K and Knight, J. (1990). *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, Macmillan, United Nations.
Sen, A. (1990a). "Gender and cooperative conflicts" in I. Tinker, (ed.), *Persistent Inequalities*, Clarendon, Oxford
Tate, J. (1996). "Making links: the growth of homeworker networks", in Boris, E and Prugl, E (Ed) (1996). *Homeworkers in Global Perspective: Invisible no More*, Routledge, London
Turner, M and Hulme, D (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*, Macmillan
UNDP (1995). *Human Development Report 1995*, UNDP, New York
UNDP (1997a). *Human Development Report 1997*, UNDP, New York
UNDP (1997b). "Governance for sustainable human development", UNDP Policy Paper Paper, UNDP, New York
UNDP (1997c). *Governance for Sustainable Growth and Equity: Report of an International Conference*, United Nations, New York, 28-30 July 1997
UNDP (1997d). "Reconceptualizing governance", *MAGNET Discussion Paper* No 2 UNDP, New York, January.
UNDP (1998). *Overcoming Human Poverty: UNDP Human Poverty Report*, 1998, UNDP, New York
Walker, C. (1994). "Women, 'tradition' and reconstruction", *Review of African Political Economy*, No. 61: 347-58.

BAB 5

PEREMPUAN DI PANCHAYAT RAJ: DEMOKRASI AKAR RUMPUT DI INDIA

POORNIMA VYASULU DAN VINOD VYASULU[1]

Pemilu 1993-1994 di India menarik sekitar 800.000 perempuan untuk ikut aktif dalam kehidupan politik sebagai hasil amandemen ke- 73 dan amandemen ke-74 Konstitusi India yang mensyaratkan sepertiga dari jumlah kursi di dewan lokal disediakan bagi perempuan, baik di kota maupun desa (yang dikenal sebagai Majelis Desa atau Gram Panchayat-GP). Selain itu, GP diberi tanggung jawab dalam merancang, mengimplementasikan, dan memantau pelayanan sosial– terutama kesehatan dan pendidikan– serta program pemberantasan kemiskinan.

Secara tradisional, Panchayat adalah dewan desa yang terdiri dari lima sesepuh desa yang menjadi penengah dalam konflik antarwarga dan mewakili desanya berhadapan dengan otoritas penjajah. Representasi perempuan atau kasta rendah tidak pernah dibicarakan. Di beberapa wilayah di India, badan ini masih sebagai instrumen informal pemerintahan. Namun dengan munculnya India sebagai negara modern yang berdaulat, Gram (berarti desa) Panchayat (berarti majelis) menjadi unit terendah pemerintah demokratis sebab merupakan badan perwakilan tingkat pertama yang meliputi suara dari 5.000 jiwa. Suatu GP dapat mencakup beberapa desa, atau di daerah khusus, mewakili kira-kira 7.000 warga. Namun demikian, rata-rata setiap anggota dewan dianggap mewakili sekitar 400 warga.

Tidak seperti penerapan kuota perempuan di Uni Soviet dan sejumlah negara lain di Eropa Tengah dan Eropa Timur yang berasal "dari atas", reformasi di India tidak tumbuh dari dasar teoretis yang kuat seperti Marxisme misalnya. Ada sejumlah contoh dari berbagai bagian dari negara tersebut. Selain itu, amandemen Konstitusi juga memadukan kuota 15 % untuk kasta "tetap" (SC) dan "suku terbelakang" (ST) –yang sebagian besar "tidak tersentuh" dalam tradisi Hindu –perempuan berjumlah separo darinya, tetapi tidak dianggap memiliki keberadaan politik. Semua faktor tersebut, serta faktor-faktor lain, mengakibatkan hasil yang beragam dari eksperimen Panchayat Raj (PRI) hingga kini. Berikut adalah sedikit gambaran latar belakang yang mungkin berguna.

63 Poornima Vyasulu adalah Penasihat Danida, Program Perempuan dalam Pertanian, Karnataka, India. Vinod Vyasulu kini bekerja sebagai sekretaris dan konsultan ekonomi di Pusat Studi Anggaran dan Kebijakan di Bangalore, India.

Latar Belakang

Kelahiran India modern ditandai oleh filsafat Gandhi dan sosialisme demokratnya Nehru dan kawan-kawannya di Partai Kongres, jauh sebelum kemerdekaan India pada tahun 1947, meskipun kedua aliran pemikiran ini berbeda dalam banyak hal, termasuk dalam hubungan timbal balik antara martabat dan kesetaraan perempuan. Pada tahun 1946, Majelis Konstitusi memiliki anggota 16 perempuan dari 150 anggota dan dengan segera mendapat dukungan internasional.

Meskipun Konstitusi pada awalnya mendukung pembentukan dewan desa, tidak ada negara bagian yang diwajibkan membentuk sistem pemerintahan lokal. Banyak yang memandang konstitusi ini lebih sebagai konsesi untuk Gandhi daripada sebagai syarat yang mendesak bagi tercapainya demokrasi. Memang banyak anggota Partai Kongres, termasuk Nehru, yang berpendapat bahwa para elite lokal dan masyarakat dari kasta yang tinggi, terutama di kota, serta mereka yang sudah sangat mapan, akan menjadikan pemerintahan lokal sebagai sarana eksploitasi kelas yang lebih rendah. Secara nasional, distribusi kekuasaan memang bertumpu pada pemerintah pusat, terutama dalam membangun persatuan nasional, tetapi juga karena para pendiri negara merasa bahwa para elite terdidik (kebanyakan di kota) yang mendominasi Partai Kongres akan lebih adil terhadap kaum miskin. Untuk memperbaiki kehidupan warga secara sosial dan ekonomi, pemerintah nasional meluncurkan program pembangunan masyarakat skala besar yang dipusatkan di kementerian di ibukota.

Ketika sistem tiga-lapis Panchayat Raj diperkenalkan pada tahun 1957, komite yang mempersiapkan undang-undang itu merekomendasikan agar GP memiliki dua anggota perempuan yang "tertarik bekerja dengan perempuan dan anak-anak". Pada tahun 1961, UU Panchayat Negara Bagian Maharasthra memberikan "nominasi untuk dua atau tiga perempuan ... dalam kasus perempuan tidak terpilih". Bengali Barat mengikuti hal serupa pada tahun 1973. Tahun 1976, dengan melihat sedikitnya jumlah perempuan di lembaga Panchayat di semua lapisan, Komite Nasional Status Perempuan menuntut representasi perempuan di semua lembaga ini, serta pembentukan "Panchayat Perempuan di semua tingkat desa." Namun, umumnya di India, perempuan perlu mendapat persetujuan dari suami, ayah, atau anak laki-lakinya, bahkan di daerah yang menetapkan kuota kecil. Hingga saat ini program pembangunan masyarakat skala nasional mengalami penurunan.

Terobosan besar untuk perempuan terjadi pada tahun 1983, negara bagian Karnataka di selatan mulai menyediakan 25 % kursi untuk perempuan di Panchayat. Meskipun pemilihan belum berlangsung hingga 1987, sekitar 14.000 perempuan –80 % di antaranya masih baru dengan partisipasi politik-terpilih dari 30.000 kandidat. Representasi perempuan di negara bagian yang tidak menetapkan syarat tersebut tetap rendah. Pada tahun 1988, misalnya, di Uttar Pradesh rasionya hanya kurang dari 1 %. Sebaliknya, pada tahun 1991 di Kerala, 30 % kursi dewan distrik dimenangkan oleh perempuan. Begitu pula di Madhya Pradesh yang menetapkan kuota 33 %, perempuan menempati 43 % kursi GP.

Pengalaman Regional

Di negara yang keadaan geografis dan latar belakang budayanya beragam seperti India, karakter GP tentu saja juga beragam, seperti halnya para perempuan itu sendiri. Memang dalam hubungan ini perlu diingat bahwa Amandemen Panchayat Raj tahun 1993 pada konstitusi tidak timbul dari organisasi perempuan atau gerakan akar rumput. Sedikit banyak itu merupakan hasil dari upaya Janata Dal, partai yang mendominasi perolehan suara pada pemilu nasional tahun 1989. Partai itu tampaknya lebih dekat dengan rakyat banyak jika dibanding dengan Partai Kongres yang telah memerintah negeri ini sejak kemerdekaan. Janata Dal memenangkan suara di Karnataka pada awal tahun 1980-an. Desentralisasi dan peningkatan partai politik perempuan menjadi revolusi "*top-down*" yang saling terkait. Bahkan, negara bagian yang penting seperti Bihar sekali pun–salah satu negara bagian termiskin di India–belum pernah mengadakan pemilu Panchayat di bawah amandemen baru.

Kecenderungan sentralisasi yang terjadi di India membuat negara itu menerapkan sistem pemerintahan yang otoriter. Wewenang negara cenderung mendominasi lapisan pemerintahan yang lebih rendah. Secara umum, di tingkat negara bagian departemen-departemen yang kuat menguasai program-program pembangunan. Sementara itu, birokrasi pun turut mengembangkan pengaruhnya. Perempuan dengan tiba-tiba dibawa ke sistem ini sebagai satu dimensi dari proses yang kompleks – dan mendefinisikannya dalam konteks yang mereka berfungsi. Meskipun bab ini memfokuskan pada perkembangan PRI Karnataka, kasus di

negara-negara bagian lain juga ditelaah, terutama yang telah melakukan eksperimen dengan institusi ini sebelum adanya amandemen Konstitusi, di antaranya: Kerala, Bengal Barat, Andhra Pradesh, dan Madhya Pradesh.

Kerala

Kerala telah banyak melakukan kerja sama dengan melibatkan warga masyarakat bawah (akar rumput) dalam proses perencanaan. Namun, Kerala termasuk istimewa, terutama dalam tingkat melek hurufnya yang tinggi, dan dalam sejarah gerakan politik. Terlebih lagi peran partai politik di Kerala cukup kuat dan tampaknya ada tumpang tindih antara fungsi partai dan sikap-sikap patriarki.

Studi yang diadakan belum lama ini menunjukkan bahwa di negara bagian yang tingkat melek-hurufnya tinggi ini, para perempuan yang menempati kedudukan di PRI tidak lagi gigih berjuang. Hal itu juga terjadi di Karnataka. Di kedua negara bagian itu, umumnya para perempuan masih baru dengan ide partisipasi politik yang diperkenalkan sejak tahun 1993. Dengan jumlah rekan anggota PRI dan sosok teladannya yang sebagian besar laki-laki, apakah mereka takut menjadi kurang feminin? Atau apakah mereka takut mengabaikan advokasi bagi perempuan dan isu-isu yang menyangkut konstituen perempuan di tingkat lokal, kesehatan, pendidikan, sanitasi, perumahan dan isu-isu terkait lainnya? Apakah mereka merasa bahwa keterlibatan yang lebih jauh dalam kehidupan politik akan menyebabkan mereka terseret ke dalam jaring korupsi? Berbagai macam perempuan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mengekspresikan kecemasan ini. Namun, karena eksperimen PRI masih baru, masih sangatlah dini untuk menarik simpulan mengenai partisipasi politik perempuan pada tingkat ini.

Bengal Barat

Bengal Barat memperkenalkan sistem PRI pada tahun 1978 di bawah pemerintahan Front Kiri Marxis, meski tanpa syarat representasi khusus perempuan di lembaga ini. Meskipun PRI telah sangat berakar di seluruh negara bagian, tuduhan korupsi masih banyak mewarnai surat kabar dan pengadilan. Alasan utama dari keaktifan PRI nampaknya karena kader partai bekerja di dalamnya, anggota Panchayat yang kurang terlatih politik mungkin tidak akan seefektif mereka. Perlu juga dicatat bahwa ornop-ornop perempuan banyak aktif di dalamnya, umumnya menyadari bahwa mereka beroperasi di wilayah yang tidak ramah di Bengal Barat, dan seringkali berlawanan dengan PRI. Secara keseluruhan keadaan perempuan di dewan lokal tersebut nampak lebih memuaskan daripada di negara bagian lain.

Andhra Pradesh

Meskipun Andhra Pradesh mendesentralisasi kekuasaan kepada PRI pada tahun 1980-an – dengan ketentuan 9 % kursi disediakan untuk perempuan, (tetapi tidak untuk posisi eksekutif), perjuangan yang termasyhur, anti-arak, awalnya bukanlah berasal dari anggota PRI perempuan, tetapi merekalah yang menjadi aktivis program pemberantasan buta huruf di distrik Nellore. Program ini meniru metodologi Paulo Freire mengenai penyalahgunaan alkohol (konsumsi arak berlebihan) yang menjadi titik bidik utama pendidikan di tahun 1992. Siswa program ini mendesak agar dikeluarkan kebijakan pelarangan alkoholisme. Namun, sayangnya ketika Partai Telugu Desam memenangkan kekuasaan di Andhra Pradesh dengan mengetengahkan upaya para perempuan ini, negara mengambil alih kampanye mereka. Perempuan kehilangan kekuatannya dan pelarangan alkohol itu menjadi sarana korupsi. Terjebak dalam situasi yang tidak terkendali itu membuat kelompok perempuan terpecah. Hanya sedikit yang masih tersisa dari manisnya kampanye pemberantasan buta huruf ini.

Meskipun sistem PRI terus berlangsung hingga kini di Andhra Pradesh, Kepala Menterinya telah memperkenalkan program pembangunan pedesaan yang terpusat. Program ini berdasarkan proyek yang diajukan sendiri oleh rakyat setempat, yang sering menyumbangkan tenaganya untuk mendapatkan imbalan tertentu dari negara, yang tak mampu mereka beli sendiri. Program ini mengupayakan keterlibatan perempuan dalam keputusan-keputusan proyek dan implementasinya, mengelola dan memantau proyek, sesuai dengan panduan yang telah digariskan seperti pembiayaan dan pembelian barang secara gotong royong. Bahkan, mereka yang mengkritik program ini pun mengakui adanya kemajuan yang signifikan di wilayah pedesaan. Korupsi juga tampaknya menurun secara signifikan.[64]

Meskipun program terpusat ini memperlihatkan sejumlah manfaat yang secara umum terkait dengan desentralisasi, program itu memarjinalkan PRI, hingga sejumlah anggota PRI melakukan

64 Diambil dari diskusi mendalam dengan koordinator lapangan Pusat Perdamaian Gandhi, yang telah bekerja di beberapa distrik AP dan mengamati program ini secara dekat.

protes di depan rumah Kepala Menteri. Dari sini tampak jelas bahwa meskipun banyak program pembangunan yang dapat dikerjakan melalui PRI, tetapi masih perlu banyak bantuan dalam teknik-teknik manajerial.

Madhya Pradesh

Sebaliknya dengan Andhra Pradesh, di Madhya Pradesh Kepala Menteri mempertaruhkan karir politiknya demi sistem PRI. Ia mempunyai dua keuntungan. *Pertama,* tidak ada partai besar yang tertarik pada pemerintahan terdesentralisasi di desa. Perhatian mereka tertuju pada daerah perkotaan dan kontrak proyek besar sehingga isu ini ditinggalkan. *Kedua,* amandemen konstitusi baru saja diterapkan, pemilu baru saja diadakan, dan banyak anggota perwakilan lokal yang mencari kerja dan tanggung jawab.

Terlebih lagi, pada tahun 1995 di Madhya Pradesh pemerintah negara bagian baru saja menyelesaikan Laporan Pembangunan Manusia (*Human Development Report*), yang menyatakan bahwa meskipun setiap daerah mempunyai sekolah, tingkat buta hurufnya masih cukup tinggi. Demikian juga, kesehatan dan indikator sosial lainnya masih memprihatinkan. Selain itu, Kepala Menteri menjalankan Misi Rajiv Gandhi, yang dikoordinasi dari kantornya, untuk memperbaiki situasi dengan kerja sama erat bersama para anggota PRI. Setiap wakil yang terpilih didampingi oleh seorang guru setempat melakukan survei mengenai pendidikan dan kondisi lain di konstituennya. Kantor Misi memberikan bantuan teknis. Hasilnya, setiap wakil dapat mengembangkan ide kebutuhan konstituen mereka dan merumuskan prioritas yang harus dipenuhi oleh Misi Rajiv Gandhi yang dikoordinasi oleh kantor Kepala Menteri.

Rendahnya tingkat melek huruf merupakan akibat tidak tersedianya akses bagi banyak anak desa yang tinggal jauh dari sekolah. Untuk itu, negara mengadakan Skema Jaminan Pendidikan, yang menjamin fasilitas pelajaran untuk setiap 40 anak. Sedangkan Panchayat menyediakan ruang sekolah dan calon guru lokal yang telah menyelesaikan standar ke-12. Pemerintah mulai membangun sekolah, menyediakan materi, dan melatih calon guru dalam 90 hari. Dana ditransfer langsung ke pemerintah distrik yang akan mengawasi fungsi sekolah tersebut.[65] Dalam dua tahun, lebih dari 20.000 sekolah serupa telah berdiri.

Madhya Pradesh telah menggunakan sistem Panchayat secara inovatif untuk memenuhi kebutuhan sektor sosial dan kini mungkin menjadi sistem paling progresif di India. Namun, seperti di seluruh India, kekuasaan yang diberikan kepada rakyat di tingkat akar rumput oleh pemerintah bukan atas permintaan rakyat sendiri. Bagaimanapun, ini adalah perkembangan positif yang dapat diandalkan.

PRI di Karnataka

Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, Karnataka membangun sistem PRI pada tahun 1983 dengan dua lapis (bukan tiga lapis seperti yang ditentukan satu dekade belakangan oleh Konstitusi). Reformasi awal ini menyediakan 25 % kursi dewan lokal untuk perempuan sebelum ketentuan nasional pada tahun 1993 yang menyediakan sepertiga kursi untuk perempuan. Sejak pemilu ketiga yang dijadwalkan pada tahun 1999, pengalaman berharga telah banyak diperoleh.

Sebagai tambahan, dimulai pada awal tahun 1920-an, otoritas British Raj di Mysore mulai menerapkan langkah untuk memperbaiki kehidupan kasta rendah, dengan memutuskan bahwa semua orang di provinsi tersebut, kecuali kaum Brahmana dan orang Kristen, adalah "terbelakang". Meskipun reformasi ini dapat menembus SC dan ST, yang berada di bawah "kasta terbelakang lain" (*Other Backward Caste,* OBC) di hierarki tradisional, banyak laki-laki yang hingga kini tidak banyak mengecap pendidikan dan memetik manfaat lain, tetapi mampu naik ke kelas sosial yang lebih tinggi. Perempuan juga diuntungkan secara tidak langsung.

Gerakan anti-Brahmana ini mengakibatkan peralihan kekuasaan politik yang terasa hingga kini, mungkin akibat keberadaan dari anggota SC dan ST, karena OBC mendominasi PRI, dan mereka memiliki kuota di Karnataka. Dari 5.640 GP dengan total jumlah 80.627 kursi, 17.906 kursi disediakan untuk SC, 7.575 kursi untuk ST dan 26.828 kursi untuk BC. Kursi yang diperebutkan sebanyak 28.306 dan yang memperoleh kursi itu kebanyakan adalah OBC. Singkatnya, kemajuan awal yang dicapai dari peraturan itu justru memperlihatkan hasil yang negatif. Terlebih lagi, kelas dan kasta di India beragam sehingga beberapa OBC termasuk orang kaya, sebaliknya sejumlah kaum Brahmana justru hidup di bawah garis kemiskinan.

65 Lihat Vinod Vyasulu, "In the Wonderland of Primary Education." Laporan diserahkan ke utusan Rajiv Gandhi Prathmik Siskha Mission, Bhopal, Agustus 1998.

Dalam kondisi tumpang tindihnya antara representasi gender dan kasta, representasi yang diberikan pada perempuan tidak banyak mengubah pengaruh kasta dalam kekuasaan. Perempuan dari kasta tinggi lebih sering menyuarakan kepentingan kastanya daripada kepentingan gender. Dalam masalah air minum, ketika salah seorang perempuan anggota PRI dari kasta tinggi membahas alasan-alasan SC dalam kasus kerusakan pipa air minum, ia banyak ditanyai oleh rekan perempuannya bahwa mengapa repot-repot melakukannya, padahal ia tidak mempunyai masalah dengan pipa air minumnya. Masalah kerusakan pipa itu, bagaimanapun adalah masalah "mereka", bukan "kita".

Di tingkat GP di Karnataka, lebih dari 40 % dari wakil terpilih adalah perempuan. Banyak dari mereka yang baru pertama kali memasuki dunia politik. Meskipun tidak berpengalaman, namun mereka belum terkontaminasi praktik-praktik buruk di masa lalu. Namun, seperti yang telah dikemukakan pada awal bab ini, banyak pula yang buta huruf, miskin, dan tidak memiliki tanah. Lebih dari tiga-perempat adalah perempuan di bawah usia 45 tahun –karena perempuan tua banyak memiliki hambatan psikologis karena tradisi sehingga enggan memasuki arena politik. Jika perempuan muda yang muncul, ia akan menghadapi tantangan yang relatif lebih ringan, dan dapat mengharapkan karir politik yang lebih panjang. Namun, banyak pula yang hanya menjadi penyambung lidah bagi suami atau ayahnya yang tidak dapat turut bersaing karena dibatasi oleh kuota. Beberapa di antaranya sengaja diletakkan oleh orang-orang kaya atau berpengaruh untuk menjadi bonekanya. Faktor-faktor tersebut menyebabkan masalah ini banyak dibahas di berbagai literatur yang terbit sejak amandemen Konstitusi dan beberapa bagian diantaranya ditampilkan dalam film yang disponsori UNICEF, *Shansodhan*.[66]

Ada banyak upaya untuk melatih wakil perempuan yang baru terpilih ini, beberapa antaranya dilakukan oleh pemerintah negara bagian. Departemen Pengembangan Anak dan Perempuan Karnataka bekerja sama dengan para profesional mengembangkan Program Gramsat, yang sebagian di antaranya menggunakan teknologi satelit untuk menghubungkan beberapa markas distrik secara interaktif. Bagian kedua dari materi pelatihan dikembangkan sebagai perluasan dari *interchange* satelit, langkah-langkah besar yang berhubungan dengan isu-isu yang diminati perempuan: gizi, air, pendidikan dasar, layanan kesehatan dasar, imunisasi dan sumberdaya umum lainnya. Dampak dari program itu masih harus dinilai lebih lanjut.

Ada satu cerita menarik yang mengekspresikan banyaknya masalah yang dihadapi oleh para wakil perempuan yang baru terpilih ini. Di sebuah GP yang memiliki 8 kursi –dua posisi disediakan untuk SC dan satu untuk ST–empat dari anggota GP itu perempuan. Ketika pemilu diadakan pada tahun 1993, para sesepuh desa membujuk pemilih untuk hanya mengajukan satu kandidat untuk setiap posisi di bawah sistem kuota baru. Posisi Ketua GP sudah disediakan untuk perempuan ST, satu-satunya kandidat yang memenuhi syarat, yang mengecap pendidikan formal hanya 4 tahun, dan otomatis menjadi ketua. Terlebih lagi, dia bukan hanya penyambung lidah anggota keluarga laki-lakinya atau anggota pihak lokal yang menitipkan kepentingan. Anggota lain tidak keberatan ia menduduki posisi biasa, tetapi tidak dapat menerima dia dalam posisi eksekutif, dan meminta ia mengundurkan diri, tapi ia tidak bersedia. Anggota-anggota lain tidak mau bekerja sama dengannya.

Setelah meminta nasehat dari pejabat yang lebih tinggi, ia mengetahui bahwa ia tidak perlu mengundurkan diri, dan bahwa kuorum untuk rapat hanya perlu tiga anggota, ia dan dua anggota lain bisa membuat keputusan (untuk posisi ketua). Dengan bantuan dua orang anggota lain dari SC, ia melakukan beberapa kali rapat. Ketika yang lain protes, ia menghadap Pengadilan Tinggi di Bangalore, yang meluluskan keinginannya. Namun, kelima anggota lain menolak keputusan Pengadilan tersebut. Mereka kemudian hanya menghadiri setiap rapat ketiga, menandatangani daftar rapat sekadar untuk mempertahankan keanggotaan mereka, lalu cepat-cepat pergi. Akibat kurangnya kerja sama anggota, Ketua harus bekerja sendirian mencari dukungan dari tingkat atas untuk beberapa prasarana dasar seperti penggalian selokan atau membangun halte bus.

Di GP lain, dipilihnya seorang perempuan SC sebagai ketua menyebabkan anggota lainnya mengundurkan diri dan terhambatnya fungsi pemerintahan desa selama lebih dari setahun. Namun, ada GP lain yang seperti halnya dewan distrik yang perempuannya cukup berhasil. Seorang perempuan SC membentuk asosiasi perempuan yang tidak hanya berhasil memperoleh pinjaman dari pemerintah, tetapi juga berhasil mempromosikan dirinya ke posisi yang lebih

66 Disutradarai oleh Govind Nihelani, dan kini menjadi film 'wajib' dalam kursus pelatihan.

tinggi. Meskipun begitu, sejumlah perempuan yang "berhasil" ini menjadi penyambung lidah laki-laki dan/atau lebih berpendidikan daripada ketua GP pada contoh di atas. Kasusnya sendiri menimbulkan sejumlah pertanyaan yang harus dijawab di India:

> *Apakah kuota untuk perempuan membawa perubahan sosial? Apa hubungan antara kasta dan kelas? Apakah kuota menonjolkan orang-orang yang bila tanpa kuota tidak akan pernah mendapatkan posisi di kepemerintahan? Apakah laki-laki memberikan pengorbanan yang berbeda? Dapatkah pejabat yang lebih tinggi melakukan intervensi hukum terhadap fungsi pemerintah lokal, seperti memaksakan orang yang sebelumnya telah ditolak? Jika demikian, apakah arti desentralisasi dan demokrasi? Di manakah* "top-down" *berakhir dan* "bottom up" *dimulai? Berapakah harga efisiensi, kemanjuran, keadilan dan kesetaraan*?

Kesimpulan

Institusi Panchayat Raj dapat mempengaruhi realitas sosial yang ada, tetapi secara lambat dan terbatas.

Kemiskinan yang dihadapi sebagian besar rakyat India menjauhkan antara konsep demokrasi ideal dengan etika. Kenyataan sehari-hari yang terjadi adalah eksploitasi dalam berbagai bentuk, korupsi menjadi rutinitas dan penyuapan menjadi jaminan untuk terlaksananya suatu permintaan, semudah dan semendasar apa pun tuntutan itu.

Upaya pertama India dalam desentralisasi adalah memperkuat suatu lapisan, bukan menciptakan lapisan lokal baru. Mungkin hal itu masih menjadi keinginan utama pejabat pemerintahan senior –dan perlu terus diingat dalam setiap evaluasi terhadap reformasi Panchayat Raj. Pemerintah nasional juga masih mengatur departemen-departemen di negara bagian, yang masih menjadi penentu utama dalam keputusan yang menyangkut kehidupan desa. Umumnya pejabat negara bagian ini tidak menyukai penempatan di distrik dan otoritas Panchayat. Terlebih lagi, birokrasi negara bagian cenderung mempunyai kepekaan gender yang lebih rendah daripada rekannya di tingkat nasional. Bukanlah tanpa sengaja kebanyakan dari orang yang antusias dengan reformasi PRI adalah perempuan yang menjadi elit kota nasional.

Sebagian besar perempuan yang masuk ke sistem di bawah kuota kasta ini adalah buta huruf dengan aset produksi terbatas; mayoritas tergantung pada upah buruh di masyarakat pedesaan tradisional yang tempatnya sulit dijangkau oleh berbagai kasta serta gender. Tidak satu pun dari elemen ini yang dapat diubah oleh amandemen Konstitusi. Sebagai perbandingan kasar, AS mengamandemen konstitusinya agar mantan budak laki-laki Afro-Amerika menjadi warga negara penuh selama tahun 1860-an dan hak-hak kewarganegaraannya masih terus diperjuangkan. Baru tahun 1920 amandemen Konstitusi memberi perempuan izin dan manfaat hukum dari hak tersebut.

Apakah yang Dapat Diharapkan dari Reformasi PRI?

Karena kelangsungan hidup mereka yang menjadi taruhannya, kaum miskin India terbiasa menghadapi feodalisme. Realitas pedesaan cukup kompleks sehingga terbebas dari satu belenggu tidak lalu berarti bebas merdeka. Pengalaman telah mengajarkan mereka untuk bergerak pelan dan meraih tujuannya secara tidak langsung. Mereka harus memilih antara tetap bekerja atau menghadiri rapat PRI dan kehilangan upah harian. Pilihan ini menjadi lebih penting bagi perempuan daripada laki-laki.[67]

Terlebih lagi, mereka tidak mengetahui bahwa sistem PRI yang baru bersifat permanen. Di Bengal Barat perlu dua putaran pemilu untuk menerima sistem tersebut. Di Karnataka, adanya uji coba terhadap sistem berarti orang masih ragu-ragu untuk menggunakannya. Buat apa mengorbankan posisi lokal dengan berhadapan langsung dengan orang yang berkuasa apabila sistem masih akan berubah?

Sistem baru ini juga harus berhadapan dengan institusi tradisional yang tidak memberi ruang bagi perempuan. Institusi yang dikuasai oleh para sesepuh ini sangat sulit diduga oleh Konstitusi. Karena mereka tidak memiliki status formal, mereka sulit diubah oleh hukum. Jika PRI ingin berhasil meraih tujuannya, mereka harus bekerja selaras dengan institusi tradisional ini, bukan membuka konflik langsung.

Meskipun ide memberi posisi pada perempuan di Panchayat adalah ide yang bagus, terlalu naif bila

67 Judul dari buku baru Brinda Data yang melihat keterlibatan perempuan dalam PRI adalah *Who Will Make the Chapattis?*

berharap mereka akan mampu mengutarakan isu ketidakadilan sosial atau isu kemiskinan. Gender sebagai fenomena tidak pernah berdiri sendiri di arena mana pun. Di mana lagi selain di India, yang masalah gender hampir selalu berkait dengan kasta, kelas, dan faktor-faktor religius, namun pada saat yang sama faktor-faktor itu bisa saling berbenturan, tergantung pada isu yang dipertaruhkan?

Politik di India, seperti juga di negara manapun, dapat menjadi kendaraan cepat untuk naik ke atas. Oleh karena itu penyediaan posisi presiden untuk kategori SC/ST sangat ditentang, terutama untuk perempuan. Mereka boleh menjadi anggota panchayat, tetapi jangan presiden atau wakilnya. Jika mereka menempati posisi tersebut, konflik antara kasta dan gender tidak dapat dihindari. Individu lain akan menangani dengan cara lain, membentuk aliansi dengan institusi lain, mulai dari struktur konstitusional hingga partai politik yang mereka anggap cocok dalam berbagai situasi. Politik, adalah selalu sebuah seni kemungkinan.

Apa Hubungan Antara Ornop dan PRI?[68]

Bab mengenai keberadaan perempuan di kepemerintahan mempertanyakan hal yang kurang lebih sama dalam kaitannya dengan struktur tata pemerintahan formal secara umum di seluruh dunia. Di India, seperti juga di negara lain, banyak ornop yang bekerja di sektor sosial dan memiliki keterkaitan kuat dengan akar rumput, tetapi tidak mempunyai banyak pengalaman positif dengan pemerintah. Memang banyak di antara mereka yang menjadi aktivis sosial akar rumput karena kegagalan pemerintah. Akibatnya, ada ornop yang tidak menyukai kemunculan PRI karena mereka kini harus menyisakan wilayahnya untuk lembaga ini. Ada yang menganggap PRI sebagai pesaing dalam mengimplementasikan program-program pemerintah, dan merasa dirinya lebih unggul karena mereka tidak "politis". Sebaliknya, ada sejumlah ornop yang terlibat dalam pelatihan PRI dan menyambut kehadiran pemerintahan lokal ini.

Hingga saat ini, kontribusi ornop dalam mendorong kemunculan PRI adalah dengan mengorganisasikan perempuan di berbagai sektor sosial, baik kesehatan, perumahan, sanitasi, pendidikan, atau manajemen pengairan. Kesempatan yang tersedia di kelompok-kelompok kecil yang menangani isu-isu tersebut menjadi semacam ujian bagi perempuan untuk memasuki arena yang lebih besar yang terbuka. Berbagai laporan menunjukkan bahwa perempuan anggota PRI yang mendapat dukungan dan menjadi binaan ornop dan yang telah terlibat dalam gerakan rakyat yang lebih besar tampak lebih asertif daripada yang lain. Bahkan itu pun terjadi pada anggota gerakan anti-arak di Andhra Pradesh yang kini telah dilumpuhkan.

Di samping perkembangan positif tersebut, keterlibatan ornop dengan PRI beragam. Ada yang terikat dengan persyaratan donor; ada pula yang berpendapat bahwa berkonfrontasi langsung dengan kemapanan politik adalah tidak bijaksana. Namun, jika PRI, terutama GP, adalah forum yang pembangunan dan politiknya harus bergandeng-an, sementara sulit memperkirakan hingga kapan ornop akan bertahan untuk tidak bersekutu dengan pergeseran kekuasaan politik di PRI. Semakin jelas persepsi mereka akan gender, semakin besar pula kontribusi mereka terhadap proses ini.

BIBLIOGRAFI

Bhat, M. K., D. Rajsekhar dan N.Webster (1996). *People Centred Development-Panchayats and NGOs*, Kantor Konsultansi Bangalore.

Chandrashekar, B. K. (1984)."Panchayati Raj Law in Karnataka: Janata Initiative in Decentralisation", *Economic and Political Weekly*, 2 April.

_____(1989)."Panchayati Raj Bill:The Real Flaw", EPW, 1 Juli.

Das, S. K. (1998). *Civil Service Reform and Structural Adjustment*, Oxford University Press: New Delhi.

Datta, Brinda, (?). *Who Will Make the Chapattis?*

Isham, Jonathan, D. Narayan dan L. Pritchett (1995)."Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", *The World Bank Economic Review*, Vol. 9, No. 2, Mei.

Khilnani Sunil (1997). *The Idea of India*, Hamish Hamilton: London.

Palanathuri, G. (1999)."Women Participation in Local Governance—A Case Analysis of Tamil Nadu" Makalah disampaikan pada sebuah seminar nasional "Women in Local Governance: Exploring New Frontiers" 3-6 Februari, 1999, ISST: Bangalore.

Pani, Narendar (1982). *Reforms To Pre-Empt Change*, Concept Publishers: Delhi.

Pushpa, Maitri (1993). 'Verdict', dalam *Katha III*, Rupa Publishers.

Subha, K. (1995). *Karnataka Panchayat Elections 1995*, Institute of Social Sciences: Bangalore.

Vyasulu,Vinod (1998a)."In the Wonderland of Primary Education." Laporan dikirimkan ke Utusan Rajiv Gandhi Prathmik Siksha, Bhopal,Agustus.

_____(1998b)."Give the system a Chance" *Deccan Herald*, Oktober.

_____(1998c)."Panchayats: NGOs or Local Governments?" makalah tidak dipublikasikan, Bangalore, September.

_____(1998d)."Panchayats: Local Government or NGOs?" Makalah disajikan dalam seminar di Centre for Study of Culture and Society, Bangalore, November.

68 Lihat M. K. Bhat, D. Rajsekhar dan Neil Webster, *People-Centered Development –Panchayat and NGOs*, Kantor Konsultan Bangalore, untuk pembahasan lebih lanjut mengenai bab ini.

BAB 6

INISIATIF ANGGARAN PEREMPUAN AFRIKA SELATAN

DEBBIE BUDLENDER[69]

Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan yang lahir pada pertengahan tahun 1995, setahun setelah pemilu demokratis Afrika Selatan yang pertama, membangkitkan minat yang luas bukan saja di dalam negeri, melainkan hingga ke berbagai negara yang latar belakangnya berbeda. Selama dua tahun, pelaksanaan untukpemerintah secara paralel dimulai dan dipimpin oleh Departemen Keuangan. Dalam tiga tahun, Inisiatif itu telah menghasilkan tiga buku yang menganalisis semua alokasi sektoral anggaran pemerintah dari perspektif gender (Budlender, 1996, 1997, 1998). Sedangkan, buku keempat menerjemahkan bagian-bagian presentasi komprehensif ke dalam bahasa yang praktis (Hurt dan Budlender, 1998).

Sejumlah negara lain, terutama di bagian selatan Afrika, telah mulai melakukan penganggaran untuk perempuan (*women's budget*) . Sekretariat Persemakmuran memberikan bantuan kepada tiga negara (satu di antaranya Afrika Selatan) untuk melakukan analisis anggaran gender, dan memandang kegiatan ini sebagai langkah pertama untuk menangani masalah gender dan ekonomi makro.

Makalah singkat ini mengkonsentrasikan pada inisiatif di luar pemerintah, terutama di Afrika Selatan yang lebih berpengalaman daripada kedua negara lainnya, namun mengacu pada pengalaman pemerintah dan sifat hubungan antara keduanya. Empat bidang di bawah ini akan menjadi fokus perhatian, yaitu:

- metodologi yang digunakan untuk menguji dampak gender terhadap aspek-aspek penting dari anggaran Afrika Selatan;
- kerangka kerja teoritis untuk mendorong proses anggaran;
- identifikasi alternatif penting untuk pemberian prioritas ulang anggaran;
- pengujian gabungan formal maupun informal yang memberi kontribusi terhadap keberhasilan Inisiatif ini.

69 Debbie Budlender adalah editor dan koordinator Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan. Saat ini bekerja di Community Agency for Social Enquiry, Cape Town, Afrika Selatan.

Metodologi

Anggaran Perempuan tidak menuntut anggaran terpisah bagi perempuan, tetapi menguji seluruh anggaran pemerintah dalam hal perbedaan dampaknya terhadap laki-laki dan perempuan di segala usia. Di Afrika Selatan, hal itu ditekankan pada perbedaan dampak yang dirasakan oleh kelompok laki-laki dan perempuan, dan dikelompokkan lagi menurut ras, latar belakang geografis, dan pendapatan.

Tiga Aspek Analisis Anggaran Gender

Pengalaman Afrika Selatan diilhami oleh pengalaman Australia selama 15 tahun dalam analisis anggaran gender (Sharp dan Broomchild, 1998), terutama dengan menerapkan kerangka kerja Rhonda Sharp, seorang ekonom Australia yang membantu pemerintah federal dan negara-negara bagian pada tahun-tahun awal.

Sharp menunjuk tiga aspek yang terkandung dalam analisis anggaran gender:

a) **Pembelanjaan spesifik-gender.** Hal ini mencakup uang yang dialokasikan untuk program dan kebijakan yang khusus ditargetkan pada tema gender. Jenis pembelanjaan ini mirip dengan yang pertama kali dibayangkan ketika mendengar kata "Anggaran Perempuan", dalam arti ia terpisah dan jumlahnya relatif mudah dikenali. Alokasi anggaran pendidikan Mozambik untuk siswa perempuan pada beberapa mata pelajaran, program pemberdayaan ibu rumah tangga yang memiliki anak balita di Afrika Selatan, serta biaya-biaya untuk kegiatan operasional, dan staf bagi program-program gender di beberapa negara adalah contoh-contoh dari jenis pembelanjaan ini.

b) **Pembelanjaan yang mendorong kesetaraan gender dalam pelayanan publik.** Hal itu mencakup uang yang dialokasikan untuk *affirmative action* dan program-program lain yang mendorong tercapainya– apa yang disebut pekerja gender Afrika Selatan sebagai- "keterwakilan (*representivity*)" dalam pelayanan publik. Kesetaraan di sini bukan hanya dalam jumlah, namun juga dalam representasi posisi manajemen dan pembuat-keputusan, representasi dalam berbagai lapangan kerja, serta dalam pemberian upah dan syarat pelayanan. Afrika Selatan sangat mempertimbangkan masalah ras, seperti halnya gender dan kesetaraan. Tujuan pembelanjaan jenis ini adalah, pertama untuk keadilan bagi perempuan dan laki-laki, dan kedua adalah layanan yang lebih sensitif terhadap keberagaman penduduk yang dilayani.

c) **Pembelanjaan Umum.** Hal ini mencakup pembelanjaan yang tidak tercakup dalam kedua jenis di atas. Dalam konteks Australia, masing-masing jenis pembelanjaan di atas mencapai 1 % dari pembelanjaan total. Bila jenis terakhir ini tidak disinggung dalam analisis anggaran gender, berarti analisis hanya akan menyentuh isu-isu pinggiran saja.

Aspek ketiga dari analisis ini bukan hanya menjadi aspek terpenting, tetapi juga yang tersulit. Contohnya pada tahun 1994, statistik pendidikan di Afrika Selatan menunjukkan 20 % perempuan Afrika[70] yang berusia 20 tahun ke atas tidak mendapat pendidikan formal apa pun dan laki-laki yang hanya 14 %. Pada tahun anggaran 1995/1996, hanya sekitar 1 % dari total anggaran yang dibelanjakan untuk pendidikan dan latihan dasar bagi orang dewasa (adult basic education and training-ABET). Sementara itu, 16 % dari total anggaran dibelanjakan untuk pendidikan lanjutan, sektor yang sasarannya hampir sama dengan ABET, yang jumlah mahasiswa perempuan dominan di universitas terbuka. Universitas terbuka itu lebih murah daripada universitas konvensional, tetapi subsidi lebih banyak diberikan pada bidang studi yang didominasi laki-laki.

Dua Sisi Anggaran

Anggaran Perempuan Afrika Selatan, seperti halnya upaya lainnya, berkonsentrasi pada sisi pembelanjaannya. Namun, buku pertamanya menyertakan bab-bab tentang pajak. Dari definisinya jelas bahwa idealnya jumlah uang yang diperoleh sama dengan jumlah anggaran yang dialokasikan dalam pembelanjaan. Analisis pembelanjaan harus disertakan dalam analisis anggaran gender dan perlu menyertakan semua bentuk pendapatan.

Anggaran Ditentukan oleh Kebijakan

Analisis anggaran gender didasarkan pada pemahaman bahwa anggaran harus mengikuti

70 Seperti biasa, analisis-analisis yang berguna dalam konteks Afrika Selatan dipaksa untuk menggunakan klasifikasi rasial selama era apartheid. Klasifikasi ini dapat ditentang baik secara ilmiah maupun moral. Bagaimanapun klasifikasi tersebut memiliki efek yang besar pada obyek klasifikasinya. Orang Afrika adalah kelompok terbesar dan yang paling menderita akibat diskriminasi dan penindasan yang hebat. Ketiga kelompok lain, dari urutan yang paling menderita adalah kelompok kulit berwarna, Indian dan kulit putih.

kebijakan, bukan sebaliknya. Kebijakan itu seharusnya mencerminkan situasi dalam masyarakat. Contoh yang berkait dengan bidang pendidikan di atas menunjukkan kesenjangan antara kondisi ideal dengan implementasinya. Setiap analisis sektoral Afrika Selatan umumnya dimulai dengan deskripsi situasi gender dalam sektor tertentu. Deskripsi tersebut mencakup gender, ras, dan pola-pola lain dalam sektor tersebut. Selain itu, deskripsi tersebut menunjukkan hubungan khusus pelayanan tersebut terhadap laki-laki dan perempuan dari segala usia

Analisis situasi ini diikuti dengan deskripsi kebijakan. Di Afrika Selatan dalam masa pasca-Apartheid banyak dikeluarkan kebijakan baru yang menyentuh berbagai sektor. Dengan komitmen terhadap kesetaraan gender yang luas, seperti yang terdapat dalam Konstitusi, banyak dari kebijakan-kebijakan tersebut yang mempertimbangkan masalah gender, atau setidaknya perempuan. Analisis dalam Inisiatif Anggaran Perempuan menelaah isi dari kebijakan yang diterapkan untuk menangani kesenjangan gender.

Pada tahap ini, analisis akan beralih ke masalah anggaran itu sendiri. Jika dibandingkan dengan jumlah analisis gender yang ada di negara tersebut, jelas terlihat nilai tambah pada Inisiatif Anggaran Perempuan. Kini masalahnya adalah apakah cakupan anggaran tersebut tepat dan *sensitif-gender*. Hal itu mencerminkan pendapat utama Inisiatif Anggaran Perempuan terhadap sentralitas anggaran dalam menentukan efektifitas kebijakan pemerintah. Inisiatif Anggaran Perempuan berpendapat bahwa tanpa alokasi anggaran yang tepat, kebijakan yang bagaimanapun sensitifnya tidak akan efektif.

Di pemerintah, hubungan kebijakan yang kuat menjanjikan keberhasilan suatu inisiatif jika dijalankan melalui kerja sama antara semua staf, anggaran, sistem manajemen informasi, dan unit gender. Sayangnya kerja sama besar-besaran antardepartemen tersebut sangat jarang terjadi, baik di Afrika Selatan maupun di tempat lain.

Redistribusi Sumber Daya yang Terbatas

Afrika Selatan, sebagaimana halnya negara-negara lain, tidak mempunyai sumber daya yang berlimpah. Dengan sejarah yang penuh kesulitan, kebutuhan Afrika Selatan dipicu oleh berbagai kesenjangan dalam masyarakatnya, mulai dari pendapatan hingga jenis layanan.

Ketidakseimbangan antara keterbatasan sumber daya dan kebutuhan yang besar menyebabkan masalah ekonomi yang klasik, yakni alokasi sumberdaya. Hal inilah yang digeluti oleh anggaran. Inisiatif Anggaran Perempuan menyadari akan hal ini. Konsekuensinya, daripada berjuang untuk mendapat anggaran "lebih", mereka memilih untuk mengefektifkan penghematan sehingga "kelebihannya" dapat dialokasikan untuk perempuan atau untuk program dan kebijakan yang *sensitif-gender* lainnya. Secara khusus, Inisiatif Anggaran Perempuan menunjuk pada pembelanjaan yang menghambat kesetaraan gender.

Pengaturan Waktu

Pengaturan waktu adalah pertimbangan praktis yang penting dalam metodologi riset yang berorientasi kebijakan. Inisiatif Anggaran Perempuan mengatur waktu setiap tahunnya sedemikian rupa sehingga riset bisa selesai pada hari anggaran, yaitu ketika Menteri Keuangan mengajukan anggaran dan dokumen-dokumen pendukungnya.

Pada tahun pertama riset dilakukan dalam lokakarya sehari pada hari Minggu sebelum hari anggaran (Rabu). Lokakarya tersebut dihadiri oleh anggota parlemen, pekerja media, perwakilan ornop, serta pihak-pihak lain. Dalam lokakarya itu diadakan presentasi penutup dan diskusi kelompok mengenai hasil dari berbagai sektor. Berkat publisitas yang cukup gencar, para *stakeholder* memahami inisiatif dan hasil-hasil penting lainnya yang terungkap ketika perdebatan mengenai anggaran memanas. Komisi Terpilih bidang Keuangan juga mengadakan dengar pendapat khusus mengenai perempuan, Inisiatif dan organisasi perempuan lainnya memberikan presentasinya. Meskipun sejak itu tidak ada lagi lokakarya terpusat, mereka yang terlibat dalam Inisiatif menjamin bahwa orang-orang penting dari tiap sektor menerima salinan laporannya. Lebih jauh lagi, dengar pendapat pasca anggaran di parlemen setiap tahunnya mengetengahkan hasil-hasil riset.

Meskipun hanya disampaikan pada saat presentasi anggaran, analisis dari pihak luar pemerintah juga melihat alokasi pada tahun-tahun sebelumnya. Hal itu tidak dapat dihindarkan karena data-data terbaru hanya bisa didapatkan pada hari anggaran. Namun hal ini tidak dianggap sebagai ketertinggalan karena *pertama*, anggaran dari tahun ke tahun tidak banyak mengalami perubahan, bahkan di negara yang mengalami

perubahan cepat sekali pun, *kedua,* pengetahuan terinci dan pemahaman yang menyeluruh yang diperoleh peneliti telah menempatkan mereka dalam posisi yang bagus untuk cepat tanggap terhadap berbagai perubahan, juga kemungkinan implikasinya terhadap gender.

Ketertinggalan waktu menjadi masalah ketika Inisatif kembali menguji sektor-sektor yang telah diteliti sebelumnya. Inisiatif perlu memikirkan apakah dan bagaimana caranya hal itu dapat mengganti atau melengkapi upaya dari pemerintah dalam hal ini. Pemecahan masalah juga dapat ditempuh apabila pemerintah berkomitmen pada inisiatif-inisiatifnya serta pada perencanaan anggaran jangka panjang dan meningkatkan keterlibatan masyarakat warga melalui penyebaran usulan anggaran secara lebih dini.

Kerangka Kerja Teoritis

"Perempuan" dan Gender

Istilah "anggaran perempuan" adalah kurang tepat. Ada sebuah istilah yang lebih baik -pilihan dari *Tanzania Nongovernmental Initiative-* yakni anggaran gender. Istilah dari Afrika Selatan itu seringkali disalahartikan dan menimbulkan pertentangan yang seharusnya tidak perlu terjadi. Namun sayangnya, Inisiatif ini sudah terlanjur dikenal dengan istilah ini, meskipun masih timbul pula desakan dari pihak-pihak yang terlibat di dalamnya untuk mengganti dengan istilah yang lebih tepat.

Secara teoritis, Inisiatif mendefinisikan gender sebagai relasi sosial antara laki-laki dan perempuan. Relasi ini seringkali tercermin dan berakibat pada ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan yang sudah sedemikian mengakar. Jika demikian, alokasi uang untuk mengubahnya tidak akan banyak berguna. Analisis Inisiatif menyadari bahwa segala perbedaan antara laki-laki dan perempuan akan sulit dihilangkan. Perbedaan itu hanya akan menimbulkan masalah jika sudah menyentuh ketidaksetaraan gender.
Menurut Inisiatif, pemerintah harus mengalokasikan sumber dayanya dengan mempertimbangkan beban yang ditanggung oleh berbagai kelompok dalam masyarakat, serta manfaat yang dapat dinikmati laki-laki dan perempuan serta mencoba menyeimbangkannya. Inisiatif menyadari bahwa perempuan tidak selalu dirugikan dan tidak semua perempuan dirugikan. Namun, dalam relasi gender perempuan lebih sering dirugikan daripada laki-laki, sehingga pemilihan kata "perempuan" bagi Inisiatif dirasakan lebih tajam dalam menunjuk situasi yang ada.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan telah tiga tahun menghasilkan analisis untuk setiap sektor anggaran pemerintah. Secara teoritis, secara keseluruhan menunjukkan bahwa setiap aspek masyarakat tidak terlepas dari bias-gender. Hal itu sudah disadari sejak awal. Inisiatif memulai dengan langkah kecil, yakni menangani enam sektor pembelanjaan pada tahun pertamanya. Itu adalah keputusan strategis karena sektor yang dipilih adalah sektor sosial yang signifikan terhadap gender pada umumnya dan perempuan pada khususnya. Selain itu, Inisiatif memilih banyak sektor yang kurang signifikan untuk menggambarkan bagaimana gender menyentuh semua bidang masyarakat. Keenam sektor yang digarap pada tahun pertama itu, antara lain, Buruh, Perdagangan dan Industri, Program Pembangunan dan Rekonstruksi, Kesejahteraan Rakyat, serta Perumahan dan Pendidikan.

Pekerja yang Tidak Dibayar

Ketiga buku yang disusun banyak menyinggung masalah pekerja yang tidak dibayar. Hal ini mencerminkan pandangan ekonomi yang berbeda dari para ekonom tradisional. Buku kedua juga menyertakan bab yang memberi basis kerangka analitis ekonomi yang lebih sensitif terhadap isu gender.

Perhatian pada pekerja tidak dibayar ini juga merefleksikan karya Diane Elson (1997) dan para pendukung "ekonomi pemeliharaan (*the care economy*) " lainnya. Pandangan itu mempertanyakan pandangan tradisional ekonomi yang hanya membagi dalam dua sektor produksi –perusahaan swasta dan pemerintah. Sedangkan sektor ketiga adalah sektor konsumsi yang terdiri dari rumah tangga. Sebaliknya, menurut pandangan itu ketiganya memproduksi dan mengkonsumsi. Sambil juga juga mengingatkan bahwa sebagian besar produksi rumah tangga tidak mendapat bayaran sehingga diabaikan oleh para ekonom karena dianggap nilai ekonominya rendah. Bagian terbesar ini dikerjakan oleh perempuan. Pandangan ini juga mengungkapkan bahwa pengabaian terhadap usaha dan waktu yang diberikan untuk pekerjaan ini serta nilai barang dan jasa yang dihasilkan mengakibatkan kesalahan dalam alokasi sumber daya –khususnya anggaran.

Keragaman Metodologi

Inisiatif telah menarik banyak orang dari berbagai sektor, disiplin dan latar belakang untuk berpartisipasi dalam riset yang menjadi inti kegiatannya. Walaupun semua mendukung kesetaraan gender, namun masih banyak perbedaan dalam pemahaman mereka akan konsep ini.

Inisiatif mendorong semua peneliti untuk lebih berfokus pada "fakta" daripada argumen teoretis yang abstrak. Meskipun demikian, teori dan ideologi jelas mendasari cara peneliti memandang suatu fakta, menghadirkan fakta itu dan menginterpretasikannya. Inisiatif tidak memaksakan pendekatan teoretis atau ideologis secara ketat. Dalam lokakarya pertamanya dengan para peneliti, pendekatan dasar dan konsep kunci yang digunakan di Inisiatif diutarakan dan didiskusikan. Setelah itu, sebagai bidang baru yang belum banyak dieksplorasi, Inisiatif mendorong eksperimen-eksperimen. Fleksibilitas Inisiatif ini mendukung perbedaan antarsektor secara alami, juga faktor-faktor tersedianya data dan hasil penelitian sebelumnya. Ini juga mendorong Inisiatif dalam mengembangkan teknik analisis yang baru.

Alternatif-Alternatif Penting Bagi Pemberian Prioritas Ulang

Makalah singkat ini jelas tidak dapat diharapkan mampu mencakup semua alternatif yang diajukan oleh lebih dari 20 penulis yang menganalisis sekitar 30 alokasi. Namun, setidaknya ada beberapa contoh yang dianggap dapat mewakili sejumlah tipe alternatif yang muncul pada tahun-tahun sebelumnya.

Tidak ada yang benar-benar baru dari Inisiatif Anggaran Perempuan ini. Sebagian besar alternatif yang disarankan merefleksikan pemberian prioritas ulang dan penekanan saja. Dan, menanggapi ekses *White Papers* atas banyak kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pasca apartheid, yang umumnya dirancang tanpa memperhatikan kebutuhan sumber daya. Meskipun Departemen Keuangan belum lama ini menetapkan bahwa semua proposal peraturan harus disertai dengan biaya implementasi, ketiadaan praktik itu di masa lalu mendesak perlunya "alternatif-alternatif" yang dibahas di sini dan yang ada dalam proposal Anggaran Perempuan.

Pendidikan

Seperti yang telah disinggung di atas, satu contoh yang paling jelas dari pembelanjaan yang terkena bias-gender ditemukan di bidang pendidikan. Seperti yang juga terjadi di banyak negara, sektor ini menempati proporsi anggaran pemerintah paling besar. Sekitar 85 % dari anggaran total dialokasikan untuk pendidikan dasar dan menengah. Dibandingkan negara-negara di benua Afrika bagian selatan lainnya, Afrika Selatan mempunyai jumlah siswa tertinggi, meskipun kualitas pendidikan dan keberhasilan lulusannya kurang bagus. Seperti juga negara-negara tetangganya, siswa perempuan di Afrika Selatan relatif lebih banyak daripada siswa laki-laki. Namun, sedikitnya jumlah pilihan bidang studi yang diajarkan bagi orang Afrika menyebabkan bidang yang dipilih siswa laki-laki dan perempuan tidak banyak berbeda.

Enam belas persen dari anggaran pendidikan dialokasikan untuk pendidikan tinggi. Pada tingkatan ini, jumlah perempuan lebih banyak dari laki-laki. Namun, ada pola gender yang jelas terlihat dalam bidang studi yang dipilih. Laki-laki mendominasi bidang-bidang yang berbau teknik. Mahasiswa perempuan, yang jumlahnya lebih besar, kebanyakan memilih pendidikan jarak jauh dan memilih ilmu-ilmu sosial yang lebih "lembut". Laki-laki mendominasi bidang yang mendapat alokasi anggaran pemerintah lebih besar, yakni ilmu-ilmu pasti dan bidang teknologi, yang menjanjikan pendapatan lebih tinggi bagi para lulusannya.

Ada tiga hal lain yang perlu dicatat dari pendidikan tinggi di Afrika Selatan. Pertama, ketimpangan rasialnya masih sangat kuat. Kedua, alokasi negara bagi setiap mahasiswa berlipat kali jumlah alokasi rata-rata untuk tingkat pendidikan yang lebih rendah. Ketiga, usulan pengenaan pajak terhadap para sarjana guna menutup biaya anggaran pendidikan masih mengambang selama bertahun-tahun, tanpa mendapat perhatian serius dari pemerintah. Usulan pajak ini menganggap bahwa mahasiswa dan keluarganya tidak mempunyai cukup biaya pendidikan ketika si mahasiswa kuliah, dan setelah lulus ia akan mendapat pendapatan di atas rata-rata. Asumsinya, pemerintah memberi hutang bagi pendidikan mahasiswa, dan menagihnya setelah lulus melalui pajak.

Anggaran bagi Pendidikan dan pelatihan dasar bagi orang dewasa (ABET) serta taman kanak-kanak (TK) hanya 1 % dari anggaran pendidikan,

meskipun jumlah tingkat buta huruf tinggi dan manfaat TK bagi anak-anak, terutama yang miskin, terbukti besar. Manfaatnya bagi perempuan juga terlihat jelas karena mereka terbebas dari tugas-tugas lain, serta memberi pendapatan bagi para praktisi pendidikan anak. Selain itu, ketentuan anggaran pemerintah bagi pendidikan dasar di delapan dari sembilan provinsi dibatasi pada tahun pertama persiapan sekolah saja, dan umumnya pada bidang formal yang disukai saja.

Dengan adanya faktor-faktor di atas, anggaran yang *sensitif-gender* jelas membutuhkan pemberian prioritas ulang dalam pembelanjaan bidang pendidikan, dengan memberikan perhatian pada pendidikan dasar dan perkembangan anak-anak.[71]

Program-program Pekerjaan Umum

Pada beberapa kasus, pemberian prioritas ulang perlu memperhatikan kenyataan bahwa jumlah yang dialokasikan jauh lebih rendah daripada yang dianggarkan. Di sini dikemukakan juga contoh program penyediaan lapangan kerja secara khusus. Departemen Pekerjaan Umum menjalankan proyek berdasar kebutuhan masyarakat dalam skala nasional yang bertujuan membangun infrastruktur dasar di pedesaan dan sekaligus memberikan kesempatan kerja dan pelatihan jangka pendek. Departemen Pengairan dan Kehutanan menyediakan lapangan kerja untuk membangun proyek persediaan air dan sanitasi. Departemen itu juga mengkoordinasi program cinta air yang mempekerjakan para pengangguran untuk memberantas lumut dan vegetasi air lainnya guna memperbaiki konservasi air dan salurannya. Ketiga program ini menyediakan lapangan kerja jangka pendek hingga menengah terutama bagi yang keahliannya terbatas dan tidak atau kurang mengecap pendidikan formal. Ketiganya bersifat padat karya dan membutuhkan kemampuan serta ketahanan fisik yang relatif tinggi. Sasaran program-program itu hampir sama, yaitu penduduk desa, dan akibat kebijakan sebelumnya tentang buruh migran dan pengendalian urbanisasi, sebagian besar perempuan dewasa. Meskipun demikian, pelaksanaan di lapangan dari ketiga program ini, terutama dalam memberi lapangan kerja bagi perempuan dan laki-laki, sangat berbeda. Evaluasi umum terhadap program semacam ini memperlihatkan bahwa 40 % dari pekerja proyek ini adalah perempuan. Namun, mereka hanya mendapatkan pekerjaan-pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian. Sementara 37 % pekerja laki-laki mendapatkan pelatihan, dan hanya 32 % pekerja perempuan yang mendapatkannya. Departemen Pengairan dan Kehutanan memperkirakan bahwa pada tahun 1997 hanya sekitar 14 % dari pekerja dan 16 % dari peserta pelatihan proyek pengairan dan sanitasi adalah perempuan, walaupun pemerintah sudah menetapkan dari awal bahwa lebih dari setengah jumlah pekerja untuk proyek ini haruslah perempuan.

Dengan melihat faktor-faktor di atas, pemberian prioritas ulang yang *sensitif-gender* dari alokasi pembelanjaan untuk program pekerjaan umum harus memastikan bahwa kedua program itu menerapkan metode yang dipakai pada program cinta air, agar jelas memberi kesempatan bagi yang benar-benar membutuhkan untuk memperoleh pendapatan dan pelatihan.

Perampingan

Jenis pemberian prioritas ulang ketiga adalah mengurangi pemborosan dan ketidakadilan yang masih terjadi di pembelanjaan pemerintah pascaapartheid. Pembelanjaan untuk gaji adalah yang paling jelas menjadi penyebab, meskipun bukan satu-satunya, dari pemakaian sumber daya yang salah tempat. Ketidakseimbangan staf jelas mengkhawatirkan, apalagi dengan komitmen pemerintah untuk "efisiensi karyawan" yang seringkali diterjemahkan dalam praktik menjadi PHK. Salah satu contoh yang mengejutkan adalah jumlah staf pembantu presiden. Pemeriksaan terhadap anggaran kantor kepresidenan memperlihatkan bahwa selain 108 staf kantor, ada 82 staf lagi untuk urusan rumah tangga, termasuk 61 tenaga kebersihan, 3 tenaga dapur, 8 tenaga pengurus rumah tangga, satu pengawas umum, satu penjaga persediaan makanan, 3 manajer rumah tangga, satu manajer rumah tamu, 2 supervisor rumah tangga dan 2 pengawas rumah tangga. Gaji dari mereka masing-masing cukup untuk memberi tunjangan bulanan R100 bagi banyak anak terlantar.

Sebagai alternatif, jumlah anggaran itu dapat dialihkan untuk para pengawas, yang kekurangan tenaga, yang mengawasi pelaksanaan UU Pokok Ketenagakerjaan, yang meliputi standar minimum jam kerja, lembur, kontrak kerja, dan sebagainya, ditambah dengan tugas mengawasi perempuan-perempuan yang bekerja sebagi pekerja rumah tangga. Bahkan, sebelum penambahan tugas baru ini, Inspektorat Departemen Tenaga Kerja sudah kekurangan tenaga untuk mengawasi dan

71 Perkembangan kanak-kanak (*early childhood*) adalah istilah yang dipilih untuk menggantikan "*educare*" atau pendidikan pra-sekolah. Perkembangan kanak-kanak dipandang lebih mencerminkan kebutuhan akan berbagai input perkembangan, termasuk pendidikan dan perawatan.

menegakkan hukum ketenagakerjaan. Peningkatan jumlah tenaga kerja yang harus dicakup, serta lokasi kerja yang tersebar menjadikan tuntutan akan tenaga pengawas semakin mendesak.

Secara umum, pejabat tinggi pemerintah mendapat gaji yang sangat tinggi. Pada tahun 1993 rasio antara gaji tertinggi dan terendah dalam pelayanan publik sekitar 25:1. Sejak tahun 1996 rasio ini sudah turun menjadi 16:1. Meskipun kesenjangan sudah berhasil dikurangi, menurut norma internasional, yang berkisar 10 dan 20:1, rasionya masih termasuk tinggi. Selain menghabiskan banyak uang negara, kesenjangan ini relatif lebih merugikan perempuan daripada laki-laki. Pada tahun 1997 sekitar separuh dari seluruh pegawai negeri adalah perempuan hanya 27 % dan 38 % dari mereka yang dipekerjakan pada level direktur ke atas di tingkat nasional dan provinsi. Perempuan memang mendominasi jumlah tenaga kerja, tetapi pengaruhnya di tingkat pembuatan putusan relatif kecil untuk mampu menentukan jenis dan cara pelayanan yang hendak dilakukan.

Pertahanan

Banyak proyek advokasi anggaran yang difokuskan pada pembelanjaan bidang pertahanan. Liga Perempuan Internasional untuk Perdamaian dan Kemerdekaan, salah satu proyek yang memadukan isu-isu anggaran, perempuan dan pertahanan, mengajukan argumen di atas untuk masalah pembelanjaan persenjataan dan peralatan militer yang mahal yang seharusnya dapat dialokasikan untuk biaya gaji.

Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan baru menangani sektor pertahanan pada tahun ketiga. Penundaan itu didasarkan pada pertimbangan strategis. Pertama, Inisiatif itu ingin membangkitkan minat dengan mengajukan argumen, bukan dengan menjanjikan hasil yang mungkin didapatkan. Kedua, bahkan sebelum tahun 1994 pun Afrika Selatan sudah melakukan pemotongan drastis dalam anggaran militer, secara keseluruhan lebih dari 9 % dari anggaran nasional antara tahun 1989 dan 1997/1998, turun menjadi 6 % pada anggaran tahun 1997/1998.

Bab mengenai pertahanan pada buku ketiga dari Inisiatif Anggaran Perempuan Afrika Selatan mengungkapkan ketidakcocokan yang menyolok antara situasi dalam negara tersebut dengan pernyataan kebijakan dan sumberdaya yang ada. Bab ini juga menegaskan bahwa ancaman terbesar saat ini justru datang dari dalam negeri, dalam bentuk kemiskinan dan ketidakadilan. Terhadap alasan militer sebagai penjaga keamanan dan perdamaian dalam negeri, sumber daya yang ada seharusnya dialokasikan ke sektor-sektor seperti kepolisian, yang mempunyai kapasitas dan keahlian khusus untuk menangani kemiskinan dan ketidakadilan ini. Lebih jelas lagi, negara ini harus mengalokasikan kembali sumber dayanya dari sekadar pertahanan dalam negeri ke sektor-sektor yang langsung "menyerang" kemiskinan dan ketidakadilan.

Kerjasama Formal dan Informal

Anggota Parlemen dan Ornop

Anggaran Perempuan Afrika Selatan beraliansi dengan anggota-anggota parlemen yang baru pertama kalinya menjabat pada tahun 1994 serta perwakilan dari dua ornop. Anggota-anggota parlemen yang terlibat adalah anggota Komisi Gabungan Bidang Keuangan yang wilayah tugasnya mencakup Majelis Nasional hingga Senat. Mereka juga bersemangat untuk turut dalam perjuangan gender dan lebih luas lagi, perjuangan untuk kesetaraan dalam peran mereka. Ada dua ornop yang terlibat dalam analisis kebijakan; satu memfokuskan pada anggaran, dan yang lain pada pengalaman gender dan analisis kebijakan sosial.

Ada dua sisi kemitraan yang menentukan keberhasilan Inisiatif hingga saat ini. Kedua ornop tersebut mampu menyumbangkan keahlian dan waktu yang berharga untuk mengumpulkan informasi, melakukan riset dan analisis. Para anggota parlemen menyediakan akses informasi dan memfokuskan pada isu-isu politik penting. Tanpa adanya suara dukungan yang kuat dari anggota parlemen, analisis hanya menjadi tumpukan dokumen semata bagi para aktivis gender.

Pelibatan Aktor dari Berbagai Kalangan

Aliansi formal Inisiatif menjangkau lebih jauh lagi dari kalangan di atas. Para peneliti juga berasal dari luar kalangan ornop, lembaga akademik, dan kalangan lain. Mereka dipilih berdasarkan wawasannya akan isu-isu gender dan sektor-sektor tertentu, bukan berdasar pengetahuannya akan anggaran.

Para peneliti didukung oleh kelompok referensi, yang juga dipilih karena pengetahuannya akan sektor-sektor tertentu. Kelompok ini terdiri dari

anggota parlemen, pejabat pemerintah, anggota ornop, dan pihak-pihak lain yang meskipun tidak mempunyai cukup waktu untuk terjun langsung dalam penelitian, namun memberi banyak informasi dan wawasan dalam memadukan analisis dari berbagai sudut pandang sektoral, gender, dan analisis anggaran secara keseluruhan.

Individu yang terlibat sebagai peneliti dan kelompok referensi berubah setiap tahunnya. Dengan cara ini, Inisiatif mengambil manfaat dari berbagai pengalaman dan menjangkau kalangan masyarakat yang lebih luas lagi. Jangkauan yang luas itu juga diilhami inisiatif dari berbagai kelompok kepentingan yang telah dan akan diteliti, terutama mengenai dampak anggaran pada kelompok-kelompok seperti anak-anak, penduduk desa, penyandang cacat, dan kaum miskin. Mereka menjadi sumber keahlian dan pengalaman yang berguna bagi Inisiatif.

Inisiatif telah banyak berupaya untuk memperlebar jaringan orang-orang yang terlibat dalam proyek itu sendiri. Upaya itu adalah tidak hanya memilih peneliti dan anggota kelompok referensi dari kalangan yang dikenal para aktor inti saja. Melalui proses referensi bola salju, orang-orang dari berbagai institusi dan daerah diajak terlibat dalam proyek ini. Meskipun dalam tahun pertamanya didominasi oleh orang kulit putih, Inisiatif berkembang dengan menarik para peneliti kulit hitam dari luar kalangan aktor inti.

Kerjasama Mendukung Reformasi

Banyak dari aliansi informal Inisiatif ini yang mencerminkan dukungannya terhadap proposal untuk reformasi anggaran dan kebijakan lain. Pemerintah Afrika Selatan, seperti halnya pemerintah lain, berupaya ke arah penganggaran kinerja. Prinsip utama dari penganggaran kinerja adalah mengukur kinerja bukan hanya dalam konteks moneter, melainkan juga dalam hal fisik. Dalam penganggaran kinerja, yang pertama-tama perlu diperhatikan adalah *input.* Input itu dapat berupa sumber daya keuangan, manusia dan sumber daya lain yang dialokasikan ke suatu program atau kebijakan. Kemudian, yang perlu diperhatikan lagi adalah *output*, sejauh mana program atau kebijakan itu dapat menjangkau rakyat yang menjadi sasarannya. Ketiga, yang perlu juga diperhatikan adalah *dampak (outcome)*, yakni dampak kebijakan dan program terhadap kondisi dan kehidupan warga, misalnya tingkat kesehatan, pendapatan, atau pendidikannya.

Kebijakan dan pembelanjaan pemerintah biasanya berdampak jelas pada hasil jangka menengah dan panjang. Selain itu, dampak tertentu biasanya dipengaruhi oleh sejumlah kebijakan dan faktor eksternal. Oleh karena itu, pembelanjaan dan dampaknya sulit untuk dicocokkan.

Tugas lain yang lebih realistis selain mengukur input sumber daya manusia dan keuangan adalah memantau *output*. Di sinilah inisiatif anggaran gender berjalan seiring dengan upaya reformasi di Departemen Keuangan. Inisiatif mendorong dimensi khusus dalam reformasi ini dengan meminta perhatian pada *output* yang terkait gender. Penganggaran kinerja pada intinya adalah menjamin efisiensi pembelanjaan pemerintah, yakni semua orang harus merasakan manfaat dari *input* yang dialokasikan. Penggolongan *output* juga untuk menjamin bahwa pembelanjaan berjalan efisien, tepat sasaran, serta memudahkan pemantauan terhadap pemerataan alokasi. Pemantauan ini juga penting bagi para aktor pemerintah maupun masyarakat sipil.

Situasi yang Cair

Situasi yang cair di Afrika Selatan turut mendorong terjadinya keragaman dalam aliansi Inisiatif. Semenjak tahun 1994, mereka yang sebelumnya bekerja di organisasi yang berseberangan dapat duduk bersama dan menduduki posisi yang belum pernah mereka bayangkan. Mereka berada dalam jaringan yang beragam mulai dari menteri, anggota parlemen, dan pejabat pemerintah, hingga orang-orang penting di luar pemerintah. Selain itu, keterlibatan perempuan sejak tahun 1994 di hampir semua organisasi oposisi menyebabkan mereka harus berhubungan dengan bermacam orang yang sebelumnya vokal maupun tidak vokal dalam menyuarakan isu-isu gender.

Perpindahan besar ke arah posisi baru ini terutama terjadi tidak lama setelah pemilu tahun 1994. Namun, selama berdirinya Inisiatif, ada langkah-langkah tambahan yang menguatkan pengaruhnya –di antaranya, penunjukan Deputi Kementerian Keuangan, Gill Marcus, yang sebelumnya adalah ketua Komite Gabungan Keuangan. Ia sangat mendukung Inisiatif dan dalam posisi barunya telah mendapat pengetahuan dan pengalaman mengenai pemerintahan. Deputi Kementerian Perdagangan dan Industri juga pendukung kuat Inisiatif sejak awal, dan kini mendorong departemennya untuk menggunakan hasil penemuan riset Inisiatif, terutama dalam pengembangan usaha kecil dan menengah. Maria Ramos yang kini menjadi Dirjen Keuangan, sebelumnya adalah pejabat senior di Departemen

Keuangan ketika Inisiatif pertama kali diluncurkan, dan menjadi kelompok referensi dalam dua tahun pertama. Kini ia pejabat senior yang bertanggung jawab atas inisiatif dalam pemerintahan. Neva Seidman Makgetla, kini Dirjen Departemen Pelayanan dan Administrasi Publik, sebelumnya bekerja di ornop riset ketika menjadi anggota kelompok referensi, dan pejabat di Departemen Ketenagakerjaan ketika ia turut menulis dalam satu bab dari buku kedua. Kini ia tinggal selangkah lagi menuju posisi tertinggi yang mengepalai seluruh pelayanan publik di negara itu.

Pelajaran yang Dapat Diambil

Kesabaran

Pelajaran pertama dan mungkin yang terpenting dari Inisiatif Anggaran Perempuan adalah bahwa tidak ada resep yang mudah dan cepat dalam menganalisis anggaran gender. Anggaran selama ini selalu dianggap dan diperlakukan sebagai instrumen yang *netral-gender*. Ia tidak dirancang untuk menanggapi berbagai perbedaan. Penentuan dampaknya tidak hanya membutuhkan kerja keras dan keuletan, tetapi juga imajinasi.

Jenis inisiatif ini pun tidak menjanjikan perubahan yang cepat. Analisis putaran pertama biasanya menelaah sedikit lebih jauh dari kesenjangan dalam pengetahuan. Dalam jangka menengah, prestasi tampaknya lebih banyak ditemukan pada proses dan prosedur untuk mengumpulkan data *output* dan menentukan target yang *sensitif-gender*. Perubahan dalam kebijakan berlangsung lambat, apalagi hasil yang dapat diambil manfaatnya langsung oleh rakyat.

Upaya Bersama

Di Australia, pengalaman anggaran perempuan hanya terbatas pada pemerintah, tanpa melobi pihak luar, dan lama-kelamaan menyusut menjadi kegiatan humas belaka. Inisiatif Afrika Selatan mempunyai kelebihan dalam hal keterlibatan dari dalam dan luar pemerintah, mulai dari kerja sama anggota parlemen dengan ornop. Penggunaan riset yang efektif disertai dengan argumen yang kuat akan menjamin keberhasilan dalam lobi dan advokasi di tingkat yang paling berpengaruh.

Tampaknya tidak ada pemerintah yang diharapkan dapat melakukan penghematan besar atas kegiatannya. Namun, setidaknya dapat diharapkan untuk memberi laporan yang jujur mengenai apa harapan dan kesulitan yang dihadapi saat menjalankan kegiatan-kegiatannya. Para pelaku di luar pemerintah dapat menggunakan informasi ini karena secara metodologi dan politis mereka lebih bebas dalam melakukan penelitian.

Pengalaman Praktik

Analisis anggaran gender paling tepat dipelajari melalui keterlibatan langsung. Pengalaman di Afrika Selatan dan penyebaran ide-ide itu ke negara lain menunjukkan betapa pentingnya memadukan pengalaman praktik dalam membantu pemahaman mengenai analisis anggaran gender. Di banyak negara, pelatihan gender bagi pegawai negeri hanya menyentuh masalah umum. Para peserta jarang diminta melihat perbedaan antara jenis kelamin dan gender, pembedaan peran laki-laki dan perempuan, serta prasangka mereka dan stereotip yang berkembang. Bahkan, mereka yang sudah mengikuti pelatihan gender dan memiliki komitmen serta keyakinan dalam isu gender pun masih merasa kurang mampu menerjemahkan keyakinan dan komitmen mereka ke dalam praktik sehari-hari, terutama dalam sektor khusus yang tampaknya jauh dari kepentingan gender. Pelatihan anggaran gender memberikan kesempatan kepada para pekerja gender ddalam mengaplikasikan kepedulian mereka, bahkan dengan cara yang paling sederhana.

Menembus Semua Lingkup dan Tingkat Pemerintah

Afrika Selatan mempunyai tiga lingkup pemerintah, yakni nasional, provinsi, dan lokal. Kekuasaan tiap-tiap lingkup diatur oleh konstitusi. Lingkup nasional bertanggung jawab terhadap pembentukan kebijakan secara keseluruhan, keamanan dan ekonomi seperti kepolisian, pertahanan serta perdagangan dan industri. Lingkup provinsi bertanggung jawab terhadap pelayanan sosial dasar seperti kesehatan, pendidikan, pengairan dan sanitasi, serta kelistrikan. Lingkup lokal lebih lemah lagi karena menangani daerah pedesaan miskin, yang banyak di antaranya tidak mampu memperoleh pendapatan dari pajak daerah dan sangat tergantung pada bantuan dari pemerintah yang di atasnya.

Bantuan Donor ke Pemerintah

Dibandingkan dengan negara-negara lain di sekitarnya, pemerintah Afrika Selatan hanya memiliki sedikit bagian –sekitar 2 %- pendapatan dari sumber luar, yakni semacam donor dari 30

negara dan lembaga-lembaga multilateral. Tidak seperti negara berkembang lain, Afrika Selatan tidak menyertakan jumlah ini dalam laporan anggaran mereka.

Meskipun total jumlah bantuannya kecil, tidak disertakannya laporan itu justru memberi gambaran lain. Bukti menunjukkan bahwa bantuan dikonsentrasikan pada sektor-sektor tertentu, seperti pendidikan, dan pada wilayah geografis tertentu. Ini termasuk daerah dan sektor yang paling maju, yang dianggap dapat menggunakan uang dengan lebih efisien, serta yang termiskin. Daerah yang termasuk "rata-rata" luput dari perhatian.

Riset Anggaran Perempuan mencoba untuk mengungkapkan bias ini, serta hal-hal yang terkait gender. Inisiatif berharap riset akan dapat menyuarakan keinginan untuk mengubah format anggaran yang ada dengan menyertakan pendapatan dari donor ini. Bila ini belum terwujud, mereka yang berada di dalam maupun di luar pemerintah tidak akan mampu menilai dengan akurat prioritas, rakyat yang menjadi sasarannya, serta isu-isu yang terkait.

Memperluas Audiens

Produksi bahan-bahan yang populer mencerminkan kesadaran di tubuh Inisiatif untuk membuat bahannya lebih mudah diakses oleh masyarakat yang lebih luas. Seperti yang telah disinggung di atas, salah satu yang menyebabkan kegagalan Australia adalah kurangnya minat dan tekanan dari luar pemerintah. Di Afrika Selatan bahaya minimnya keterlibatan masyarakat meningkat pada mereka yang ekonominya rendah dan buta huruf. Di masyarakat sipil, Inisiatif cenderung terperangkap pada kalangan elit saja. Namun, banyak dari peneliti Inisiatif yang pada awalnya khawatir kesulitan memperoleh data dan anggaran yang memadai, kemudian menjadi lebih percaya diri ketika semakin jauh terlibat di dalamnya. Mereka yang tidak mempunyai keterlibatan dekat dengan Inisiatif dan tidak mendapat cukup dukungan darinya mengalami kesulitan untuk keluar dari kekhawatiran itu. Buku terbitan Inisiatif versi populer juga meninjau masalah ini. Dengan budaya baca yang rendah dan pendidikan terbatas di masyarakat Afrika Selatan, buku itu sulit diharapkan dapat mencapai penyebaran yang luas ke seluruh kalangan masyarakat.

Inisiatif berencana untuk bekerja sama dengan Jaringan Pendidikan dan Pelatihan Gender (GETNET), sebuah ornop yang melakukan pelatihan gender ke seluruh dunia, untuk mengembangkan materi baik untuk lokakarya khusus mengenai anggaran perempuan maupun sesi-sesi di pelatihan lain. Proses pengembangan materi yang kolaboratif akan menyertakan komponen pelatihan untuk pelatih (*training of trainer*) sehingga mampu menghasilkan orang-orang yang mampu menyampaikan pesan/informasi secara lebih mendalam. Materinya sendiri akan dilengkapi dengan bahan-bahan teknis dan terinci yang terdapat dalam panduan anggaran gender yang disusun untuk para pejabat pemerintah melalui proyek anggaran gender Sekretariat Persemakmuran (Budlender, Sharp dan Allen, 1998).

Kasus-Khusus?

Semua kasus adalah khas karena tidak ada pemerintah dan budaya yang sama. Di luar kekhasan yang menyertai pengembangan Anggaran Perempuan Afrika Selatan, kecepatan negara lain menerapkan inisiatif anggaran gender menunjukkan bahwa secara umum pengalaman Afrika Selatan ini dapat diterapkan di negara lain.

Tentu saja inisiatif di berbagai negara berbeda, baik dalam cakupannya (sektor-sektor yang dituju, pendapatan apa yang disertakan, dan apakah difokuskan pada anggaran nasional saja, dsb), lokasinya (di dalam pemerintah, parlemen, ornop, lembaga akademik, dsb), serta metode dan rincian teknisnya. Perbedaan itu wajar karena anggaran adalah isu nasional sehingga mencerminkan kebijakan umum dan prioritas pemerintah dan rakyatnya. Terlebih lagi, perbedaan-perbedaan itu justru menarik terutama dalam tahun-tahun awal eksperimen dan pengembangannya, yang setiap negara dapat saling berbagi pengalaman mengenai kegagalan dan keberhasilan mereka dalam menentukan apa yang harus dialokasikan, serta bagaimana cara pengalokasian sehinggasss dapat menghilangkan ketidakadilan gender.

BIBLIOGRAFI

Budlender, Debbie (ed.) (1996) *The Women's Budget*, Institut untuk Demokrasi di Afrika Selatan, Cape Town.

_____(1997). *The Second Women's Budget*, Institut untuk Demokrasi di Afrika Selatan, Cape Town.

_____(1998). *The Third Women's Budget*, Institute for Democracy in South Africa, Cape Town.

Budlender, Debbie, R. Sharp dan K.Allen (akan terbit). *How to do a gender-sensitive Budget analysis: Contemporary research and practice*, Wakil Australia untuk Pembangunan Internasional dan Sekretariat Persemakmuran.

Elson, Diane (1997)."Gender-Neutral, Gender-Blind, or Gender-Sensitive Budgets? Changing the conceptual framework to include women's empowerment and the economy of care" Utusan Persiapan Negara untuk Memasukan Gender ke dalam Kebijakan dan Prosedur Penganggaran Nasional, Sekretariat Persemakmuran: London.

Hurt K. dan D. Budlender (1998). *Money Matters:Women and the government budget*, Institut untuk Demokrasi di Afrika Selatan, Cape Town.

Sharp, Rhona dan R. Broomhill (1998)."Government Budgets and Women: Shaking the foundations?" dalam M. Sawer (ed.) *Policy Makers and Policy Shakers*, Allen and Unwin: Sydney.

BAB 7

ALIANSI GENDER DAN POLITIK: KAUKUS PEREMPUAN UGANDA

YANG MULIA BENIGNA MUKIIBI[72]

Sejak tahun 1986, satu dasawarsa setelah gejolak politik yang mengiringi kemerdekaan Uganda, proses demokrasi berlangsung. Seorang peserta mengamati, "Periode (perang gerilya) ini adalah titik balik bagi perempuan dan laki-laki Uganda karena rakyat, perempuan, petani, dan kaum muda umumnya, mulai menilai jati diri mereka dan memainkan peran baru yang belum pernah mereka mainkan sebelumnya. Sikap terhadap kepemimpinan dan perempuan pun berubah."

Pada tahun 1994, Majelis Konstitusi bekerja membuat konstitusi baru untuk negeri itu. Sesuai dengan langkah *affirmative action* yang dikeluarkan oleh pemerintah Gerakan Perjuangan Nasional (*National Resistance Movement-NRM*), bahwa minimum 15 % dari mereka yang terpilih dalam Parlemen dan Majelis Konstitusi –dan satu dari sembilan anggota dewan pemerintah lokal- haruslah perempuan. Ketika Majelis bersidang, ada 51 delegasi perempuan dari 284 jumlah total anggota. Dari 51 orang tersebut, 39 di antaranya dipilih berdasarkan *affirmative action*, sementara 9 perempuan lain memperoleh jumlah suara yang cukup untuk kursi tersebut. Di antara mereka juga ada dua orang nominasi presiden dan delegasi pekerja.

Kaukus Perempuan

Untuk meningkatkan pengaruh politik dan memperluas basis dukungan untuk isu-isu perempuan, para perempuan di Majelis Konstitusi membentuk "Kaukus Perempuan" dan memulai serangkaian aliansi strategis. Di dalam Majelis Konstitusi itu perempuan bergabung dengan wakil dari pemuda, pekerja dan delegasi penyandang cacat –kategori yang cukup penting karena menunjukkan kerugian fisik yang dialami akibat perang saudara berkepanjangan di negara ini dan efeknya terhadap kesehatan penduduk. Melalui dorongan enam delegasi perempuan yang menyebut dirinya "Kelompok Kerja Perempuan", para anggota

72 Yang Mulia Benigna Mukiibi adalah Anggota Parlemen dan anggota Forum Perempuan dalam Demokrasi (Forum Women in Democracy-FOWODE) Kampala, Uganda. Makalah ini pertama kali dipresentasikan di hadapan Commission Best Practice Task Force Meeting, 1 – 3 Februari 1999, Mumbai, India.

majelis perempuan membentuk aliansi yang dikenal secara formal sebagai "Kaukus Perempuan Majelis Konstitusi, Bekerja bersama Pemuda, Pekerja dan Penyandang Cacat." Kaukus itu bersifat nonpartisan dan hanya mengambil sikap pada masalah-masalah yang secara fundamental penting bagi perempuan, pemuda atau penyandang cacat. Selain itu, keanggotaannya bersifat sukarela dan informal. Namun, semua delegasi perempuan di Majelis Konstitusi menganggap dirinya anggota.

Karena dianggap berada di luar proses politik, peserta Kaukus cepat menyadari kebutuhan mereka akan pelatihan kemampuan. Dengan bantuan USAID dan Kementerian Gender dan Pembangunan Masyarakat (dikepalai oleh seorang perempuan), Kaukus melakukan sejumlah lokakarya bagi anggotanya, terutama dalam advokasi. Topik lain yang menjadi bahan pelatihan adalah manajemen dan strategi kampanye, membangun konstituen, membentuk koalisi, menyusun pidato dan prosedur-prosedur parlemen. Terkadang Kaukus menerima bantuan keuangan untuk mengirim anggotanya ke konferensi regional atau internasional mengenai beberapa isu yang menyangkut kepentingan mereka.

Kaukus juga mengembangkan hubungan kerja sama dengan Ikatan Pengacara Perempuan Uganda, suatu organisasi profesi yang memberikan saran bagi penyusunan Konstitusi. Untuk berinteraksi dengan perempuan Uganda secara luas, Kaukus belajar dari ornop yang lama berkutat dengan masalah perempuan, *Action for Development* (ACFODE), dan dari apa yang dikemukakan oleh organisasi perempuan tingkat akar rumput di siaran-siaran radio dan TV. Sebaliknya, anggota Kaukus juga menyiarkan program radio bulanan, mereka dapat mengkaji isu-isu yang diperdebatkan di Majelis Konstitusi. Program itu berhasil memperlihatkan keberadaan Kaukus, kinerjanya, dan terbentuknya rasa saling memberi dan menerima secara politik antara masyarakat perempuan dan Kaukus dalam sistem yang demokratis. Selain itu, Kaukus secara teratur mengundang wakil dari organisasi-organisasi perempuan Uganda untuk berpartisipasi dalam event-event yang menentukan keputusan kebijakan Kaukus.

Dialog Gender

Sejalan dengan perkembangan Majelis Konstitusi, anggota Kaukus mengidentifikasi beberapa isu yang dianggap mendasar, di antaranya, penggunaan istilah *netral-gender* dalam Konstitusi dan menyusun syarat-syarat konstitusional yang secara eksplisit menjamin kesetaraan antara perempuan dan laki-laki secara hukum. Untuk menjamin kesetaraan dan prinsip-prinsip serupa dimasukkan dalam konstitusi yang baru, Kaukus menyelenggarakan serangkaian "Dialog Gender", mereka mengundang laki-laki dan mereka yang bukan anggota Kaukus, seperti para ahli isu-isu tertentu dari *Friedrich Ebert Stiftung*.

Koordinator Kaukus, Yang Mulia, Winnie Karagwa Byanyima, menggambarkan strategi Dialog Gender itu sebagai: "Dialog ditampilkan secara *high-profile* dan selalu mendapat sambutan. Ini dicirikan dengan kehadiran dalam diskusi dan bertambahnya jumlah delegasi laki-laki yang ingin mengikuti event ini dan bergabung dengan kami. Mengundang bukan anggota Kaukus dan untuk bersikap sama dengan kami terhadap suatu isu akan mempermudah proses lobi, karena kita menggunakan bukan anggota yang telah bersepakat dengan kami untuk mengajukan argumen-argumen tersebut ke kolega mereka. Dan kami sering meminta mereka menjalankan amandemen Kaukus. Ini menyebarkan potensi oposisi."

Setiap kali Dialog Gender mengambil sikap atas suatu isu, informasi tersebut disebarkan melalui brosur ke seluruh anggota Majelis Konstitusi dan melobi mereka untuk memperoleh dukungan. Dialog Gender kemudian menjadi alat utama untuk membangun konsensus, dan terbukti berhasil.

Prestasi

Kaukus Perempuan bekerja efektif sebagai minoritas di Majelis. Konstitusi ditulis dalam bahasa yang *netral-gender*; suatu pernyataan kesetaraan hukum yang eksplisit disertakan dalam Konstitusi baru; prinsip kesetaraan hukum kini harus ditulis dan diimplementasikan parlemen baru di beberapa bidang khusus. Konstitusi baru itu secara eksplisit melarang hukum, budaya, tradisi, atau adat yang tidak menghargai harkat dan martabat perempuan –syarat yang cukup penting, mengingat banyak dari budaya dan tradisi turun-temurun yang membatasi perempuan dari proses pembuatan keputusan.

Selain itu, Kaukus juga berhasil melobi Komisi Persamaan Kesempatan untuk menjamin penegakan prinsip-prinsip Konstitusi, dan mengamati apakah menerima dana yang cukup dan kadar otonomi yang sesuai.

Prestasi penting lainnya adalah memperluas cakupan *affirmative action* dan menjamin hal itu masuk dalam konstitusi baru. Tiga puluh sembilan kursi hasil *affirmative action* di Parlemen (atau sekitar 14 %) akan dilengkapi dengan yang lain karena Kaukus berhasil memenangkan hak eksplisit perempuan untuk memperebutkan kursi lain. Selain ketetapan NRM, perempuan kini dijamin dalam mendapat sepertiga kursi dewan lokal. Ketentuan terakhir itu menjamin pengalaman dan peran politik yang lebih bagi perempuan sejalan dengan perkembangan desentralisasi Uganda.

Pelajaran yang Dapat Diambil

Salah satu kunci keberhasilan Kaukus Perempuan adalah karena sejak awal menyadari perlunya aliansi, di samping tetap menjaga sikap nonpartisan. Pendekatan terakhir tidaklah mudah dilakukan karena banyak di antara anggota Kaukus yang menjadi anggota partai politik, dan rekan-rekan lelakinya di partai berusaha menyuntikkan sikap politik partisan ke dalam tubuh Kaukus. Pemimpin Kaukus menyadari bahwa dengan terus-menerus menyuarakan agenda bersama, selain mengingatkan anggotanya untuk tidak menekan yang lain pada isu-isu yang tidak mungkin memperoleh konsensus, juga dapat membantu melawan kecenderungan tersebut. Bila suatu isu terbukti dapat memecah Kaukus, maka Kaukus memilih untuk tidak bersikap tegas demi menjaga keutuhannya.

Para pemimpin Kaukus juga menyadari bahwa bergerak hati-hati dan menghindari kesalahan adalah kunci dari langkah politik yang efektif. Mereka juga melihat bahwa Kaukus ternyata lebih efektif ketika tampil *high profile*. Banyak politisi yang memperoleh keuntungan dari publisitas. Namun, hal ini tidak berlaku bagi perempuan, terutama mereka yang kurang dikenal di kalangan nasional. Dan, karena pekerjaan politik mengakibatkan stress tinggi, kegiatan yang menawarkan publisitas yang menyenangkan dan santai dapat menjadi sesuatu yang menarik bagi perempuan yang sibuk di arena politik. Hal ini turut membantu fungsi Kaukus sebagai kelompok yang padu.

Setelah Majelis Konstitusi menyelesaikan tugasnya, anggota Kaukus dan anggota parlemen lainnya membentuk organisasi baru, Forum Perempuan dalam Demokrasi (Forum Woman in Democracy-FOWODE), yang kini terdaftar sebagai ornop yang memiliki perpustakaan kecil dan beberapa staf tetap. Tujuan FOWODE adalah memberi dukungan dan pelatihan bagi perempuan dan kelompok marginal lain agar terlibat dalam posisi pembuatan keputusan. Forum telah melakukan beberapa pelatihan untuk perempuan anggota parlemen dan aktifis di beberapa negara Sub-Sahara, termasuk Botswana, Malawi, Zambia, Namibia, Rwanda, dan Afrika Selatan. Keberhasilan Uganda membentuk dan mempertahankan Kaukus Perempuan turut mendorong berdirinya kelompok serupa di negara-negara tersebut.

Proyek Pemerintah Lokal

Sejak tahun 1995, FOWODE telah terlibat dalam mengembangkan kapasitas pemimpin perempuan di tingkat akar rumput. Setelah Konstitusi baru ditetapkan, FOWODE menyelenggarakan beberapa seminar di negara tersebut untuk mendidik para pemimpin perempuan lokal tentang hak-hak asasi manusia dan hak mereka sebagai warga negara. Sekitar 200 pemimpin perempuan mengikuti pelatihan tersebut. Program tersebut juga memperkenalkan struktur baru pemerintah lokal, ketiga pilar pemerintah (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), serta bidang-bidang Konstitusi yang berhubungan dengan perempuan dan anak-anak. Program itu juga diterima dengan sangat baik di lima wilayah negara tersebut.

FOWODE juga memberi latihan keahlian dalam kehidupan publik, termasuk dalam pemilu tingkat lokal, kepada lebih dari 600 pemimpin perempuan. Paket pelatihan calon untuk proyek ini, yang diadakan FOWODE, juga berhasil, bahkan dicontoh oleh negara-negara Afrika yang lain. Beberapa perempuan yang memperebutkan kursi pemerintah lokal juga berhasil memenangkan beberapa posisi penting, di antaranya, ketua subnegara, pejabat eksekutif di komisi eksekutif subnegara, dan Ketua Komite Tetap (*Standing Committees*).

FOWODE juga melaksanakan program dua tahun bagi anggota dewan tingkat subnegara dan distrik yang mewakili perempuan, pemuda dan penyandang cacat. Tujuan program itu adalah membekali kemampuan untuk berpartisipasi efektif dalam badan perwakilan dan melayani konstituennya.

Proyek Pelatihan Anggota Parlemen

Melalui Proyek Pelatihan Anggota Parlemen,

FOWODE memulai penyelenggaraan lokakarya untuk menyiapkan kandidat perempuan, pemuda dan penyandang cacat menghadapi pemilu pada Juni 1996 dan meningkatkan kapasitas mereka dalam beberapa hal, yaitu mengorganisasi dan mengelola tim kampanye; mengenali dan mengkomunikasikan isu-isu kepada pemilih; menggalang dana bagi persiapan pemilu. Pelatihan ini menghasilkan peningkatan jumlah perempuan jika dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, serta meningkatkan kualitas kampanye. Kebanyakan perempuan yang dilatih bersaing dengan sehat, dan banyak yang memenangkan pemilu, bahkan untuk kursi tanpa kuota.

Untuk pemilu tersebut, FOWODE meluncurkan program pelatihan kecakapan selama dua tahun bagi anggota parlemen, memberikan layanan pelatihan, informasi dan perpustakaan bagi perempuan anggota parlemen dan anggota parlemen yang mewakili penyandang cacat, pemuda dan pekerja. Program itu bertujuan membekali anggota parlemen dengan kemampuan yang diperlukan untuk berpartisipasi efektif di parlemen dan melayani konstituennya. FOWODE juga mulai membentuk Kelompok Kepentingan Khusus (Special Interest Groups-SIG), seperti Kaukus Perempuan melibatkan semua perempuan anggota parlemen yang mewakili pekerja, penyandang cacat dan pemuda, serta perkumpulan Pria Sensitif-Gender (Gender-Sensitif Men-GSM) untuk menjalankan agenda mereka dan menjamin advokasi yang peduli gender.

Politik Uganda yang Berperspektif Gender

Secara keseluruhan, Kaukus Perempuan Uganda berhasil memasukkan perspektif gender pada banyak peraturan penting. Hal itu dilakukan melalui dialog publik yang kontinyu, di mana *stakeholder* termasuk perwakilan dari organisasi perempuan penting, diundang untuk membahas penundaan pengesahan peraturan dengan parlemen. Dialog publik itu terbukti menjadi sarana advokasi yang efektif dan kuat. Dialog-dialog publik itu memberi kesempatan pada publik, dan kelompok kepentingan pada khususnya, untuk berkontribusi pada perdebatan parlemen dan melobi anggota parlemen untuk kepentingan mereka. Dialog juga berhasil membuat anggota Kaukus SIG agar pandangan mereka sejalan dengan konsensus dan memberi dampak yang lebih besar bagi parlemen.

Melalui dialog semacam itu, Kaukus SIG dapat memperkenalkan *sensitivitas gender* sebagai satu sasaran UU Pemerintah Lokal (Pasal 2 (c) dari Rancangan Undang-undang; pemilihan oleh para pemilih dewasa secara langsung (berbeda dengan *electoral colleges*) untuk kursi khusus perempuan di pemerintah lokal; dan penghapusan syarat-syarat pendidikan bagi kandidat perempuan yang telah sering mendiskualifikasi perempuan desa untuk duduk di pemerintahan. Pada UU Pertanahan, Kaukus mengusulkan sejumlah amandemen untuk menambah keamanan kepemilikan perempuan atas tanah, terutama pengamanan hak perempuan dan anak-anak (Pasal 28); ijin tertulis dari istri sebelum menjual tanah (Pasal 40); dan ketentuan kuota bagi perempuan dan kelompok marginal di Asosiasi Pertanahan Bersama dan Badan Pertanahan Distrik.

Kaukus SIG juga telah mencapai konsensus mengenai kebutuhan untuk mereformasi proses anggaran yang sedang berjalan. Tujuan FOWODE selanjutnya adalah pemberdayaan anggota Kaukus untuk mempengaruhi alokasi sumber daya di tingkat nasional yang berpihak pada perempuan miskin, pemuda, penyandang cacat dan kelompok marginal lainnya. Kementerian Gender, Tenaga Kerja dan Pembangunan Sosial telah mengadakan pelatihan bagi pejabat pemerintah tingkat senior dan menengah mengenai perencanaan pembangunan yang responsif gender serta membantu beberapa distrik untuk memasukkan pertimbangan gender dalam kebijakannya. Setelah langkah pertamanya dalam Proyek Anggaran Gender, upaya besar FOWODE berikutnya adalah melengkapi upaya di tingkat nasional itu dengan bekerja di dua dari beberapa distrik tersebut. Upaya itu dilakukan dengan memperkenalkan keahlian yang dibutuhkan untuk menjamin kebijakan *sensitif-gender* yang diterapkan di anggaran lokal. Mungkin itulah yang memberikan dampak paling besar bagi demokrasi di Uganda.

BAB 8

MENEMBUS BATAS PRIVAT TATA PEMERINTAHAN: PENGALAMAN KAMPANYE KEKERASAN GENDER DI AMERIKA LATIN DAN KARIBIA

APARNA MEHROTRA[73]

Abad 20 ini mungkin akan dikenang sejarah sebagai era pendobrakan batas. Di tahun 1960-an, manusia menapakkan kaki di bulan dan mulai memecahkan kode genetik. Di antara pengetahuan mengenai ruang antarangkasa dan antarmolekul, ilmuwan juga mulai membangun ruang maya –dengan batas-batas baru, di luar batas geografis. Namun batas yang paling kontroversial bagi kita tetaplah batas antara kehidupan "publik" dan "privat", isu yang telah lama ada bukan hanya antara perempuan dan partisipasi politik, tetapi juga antara perempuan dan keamanan fisiknya.

Kita kini sudah akrab dengan wajah publik hak-hak asasi manusia (HAM). Pelanggaran HAM skala besar dan berlebihan seperti yang terjadi di Rwanda, Bosnia, Kosovo dan Timor Timur telah menempatkan isu HAM dan tata pemerintahan sebagai fokus perhatian. Namun kini waktunya untuk melihat langsung ke wajah "privat" HAM yaitu pelanggaran HAM di wilayah pribadi. Jika kita dapat mengubah wajah privat dengan menetapkan standar perilaku yang baru, tidakkah hal itu akan berpengaruh secara langsung pada standar publik? Apakah pelanggaran terhadap hak asasi individu yang terus berlangsung dan terus meningkat benar-benar disebabkan oleh krisis kepedulian sosial atau karena kebijakan resmi? Atau karena krisis perasaan dan kepekaan di rumah? Mungkin bukan pikiran kita yang tidak sehat, tetapi hati kita.

Kita mengalami krisis kesadaran, yakni kesadaran yang ditemukan dan diasah oleh pendidikan dan pengalaman di rumah, di wilayah privat kita. Kepekaanlah yang menentukan sikap dan derajat standar individu HAM. Jika kita semua, atau sebagian dari kita memegang standar privat yang sensitif dan tinggi, standar publik tentu saja akan mengikuti.

Hingga kini, kegiatan tata pemerintahan dan agenda HAM difokuskan pada konteks ruang publik semata. Negara yang memegang tanggung jawab atas tata

73 Aparna Mehrotra kini menjadi Penasehat Utama untuk UNFA, UNDP. Beliau adalah salah satu pendiri Kampanye Antar-Badan PBB mengenai Hak-hak Asasi Perempuan.

pemerintahan yang baik memberi langkah perlindungan terhadap kemungkinan pelanggaran HAM dan kejahatan lain. Di sisi lain, isu tata pemerintahan rumah tangga –seperti pelanggaran HAM dalam keluarga- sebagian besar berada di wilayah privat, yang tindakannya diatur oleh standar budaya setempat. Oleh karena itu, bila kejahatan terjadi dalam lingkup tata pemerintahan publik, budaya, maupun privat, hanya kejahatannya yang dipermasalahkan, budaya tidak pernah disalahkan.

Di semua negara, statistik menunjukkan bahwa perempuan lebih aman di jalan, tanpa perlindungan, daripada ketika berada di rumah. Meskipun kekerasan adalah kekerasan, dan korban di mana pun adalah korban, 'pengorbanan' (*victimization*) terasa lebih menyakitkan dan kekerasan menjadi lebih kejam bila terjadi di tempat yang seharusnya paling aman yaitu di rumah. Pengkhianatan juga termasuk di dalamnya yakni pengkhianatan atas kepercayaan terhadap seseorang yang seharusnya melindungi.

Statistik global menunjukkan bahwa bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap perempuan yang paling menonjol dan 'umum' justru terjadi di dalam rumah mereka.

Sekitar separuh dari usia perempuan Amerika Latin dan Karibia dihabiskan dengan menjadi korban tindak kekerasan di dalam rumah. 33 % lainnya menjadi korban kekerasan seksual di usia 16 tahun dan 49 tahun, dan setidaknya 45 % mengalami ancaman, hinaan atau perusakan benda-benda milik pribadinya.[74] Di beberapa negara, sekitar 60 % pasangan melaporkan mengalami kekerasan yang dilakukan oleh pasangannya.[75] Di Kolombia, catatan dari Instituto Nacional de Medicina Legal menunjukkan bahwa satu dari empat korban kekerasan seksual berumur 4 tahun.[76] Memang sulit dipercaya. Di Meksiko, Kantor Pembela Publik memperkirakan bahwa rata-rata setiap harinya ada 82 perempuan diperkosa. Dan yang lebih buruk lagi, perkosaan itu paling sering dilakukan oleh orang yang dikenal. Statistik perkosaan di seluruh dunia pada umumnya tidak berbeda jauh dengan ini.

Di AS, di antara sekian pembunuhan perempuan yang terjadi pada tahun 1991, 28 % di antaranya dibunuh oleh suami atau pacar.[77] Di Alaska pada tahun 1990, angka ini naik menjadi 50 %.[78]

Di sebagian Amerika Latin dan Timur tengah, perempuan dianggap boleh dibunuh oleh suami, ayah, atau saudara laki-lakinya jika ia terbukti berzina.[79] Itu jelas suatu pelanggaran besar terhadap HAM, publik maupun privat, dan harus dianggap sebagai tindakan kriminal.

Di Afrika situasinya tidak jauh berbeda. Di Afrika Selatan, rata-rata setiap enam hari ada seorang perempuan terbunuh karena kekerasan dalam rumah tangga.[80] Demikian pula di Rwanda, pembantaian sudah sangat brutal dan sangat bias-gender.

Laporan Pembangunan Manusia UNDP melaporkan bahwa tidak ada satu negara pun yang memperlakukan perempuan sama baiknya dengan laki-laki. Terjadi pembedaan negatif dan sangat terkait dengan kekerasan gender. Paradigma baru telah tiba, dan pada beberapa tahun terakhir perubahan penting telah terjadi. Tanggung jawab negara kini diperluas untuk membantu perkembangan budaya tata pemerintahan yang baik secara penuh. Perlindungan dari pelanggaran HAM di wilayah privat kini dianggap sebagai bagian integral. Kini pandangan bahwa tata pemerintahan yang baik harus diawali dengan tata pemerintahan rumah tangga yang baik sudah banyak diterima.

Apa yang kita lihat terjadi dalam rumah tangga adalah dasar dan fondasi dari apa yang kita alami dalam masyarakat. Sebelum kita menciptakan sikap dan perilaku baru dalam tata pemerintahan privat, kita tidak dapat mengharapkan perubahan di wilayah publik karena keduanya memiliki hubungan simbiosis. Akibatnya tata pemerintahan privat, yakni lingkup rumah tangga, memiliki makna sangat penting dalam menciptakan nilai-nilai individual dan fondasi bagi tata pemerintahan publik yang baik. Bagaimanapun, masyarakat adalah kumpulan dari bermacam sikap individu. Efek penularan menjadi fenomena menarik dalam membentuk nilai dan kepercayaan dalam masyarakat karena bila beberapa individu mengubah perilakunya, momentum terbangun dan

74 ISIS, 1998.
75 *The World's Women 1995: Trends and Statistics*: New York: Publikasi PBB, 1995.
76 "International Day Against Violence Against Women: Gender-based Violence is an Obstacle to Development', diterbitkan untuk Kampanye PBB untuk Hak-hak Asasi Perempuan, 1998.
77 "Uniform crime Reports of the US 1991". Biro Investigasi Federal, Washington, DC: Departemen Kehakiman AS.
78 "Beyond Beijing: After the Promises of the UN Conference on Women –Who's Doing What to turn Words into Action?" volume 2, nomor 1. New York: National Council Researcher Women, 1996, hal 29.
79 Human Development Report PBB 1995, New York: PBB, 1995, hal 44.
80 Mariam Seedat, mailing list *End-violence*, 23 September 1999.

pada akhirnya mengalahkan sikap yang dianut penduduk yang lebih besar.

Terlebih lagi, kekerasan dalam rumah tangga umumnya adalah perilaku yang dipelajari, sama dengan perilaku dan nilai yang setiap hari dilihat dan dipelajari di rumah. Salah satu determinan perilaku kekerasan yang dominan pada orang dewasa adalah pengalaman di masa kecil. Sering melihat atau menjadi korban kekerasan membuat seseorang menirukannya. Menirukan perilaku itu tanpa merasa bersalah. Pada akhirnya kekerasan ini diturunkan dari satu generasi ke generasi selanjutnya, dan merusak generasi selanjutnya pula. Rekonstruksi dan penyuburan standar HAM publik membutuhkan kesadaran kita akan hal ini dan wajah privatnya –kekerasan dalam rumah, kekerasan yang dilakukan pasangan, kekerasan yang dialami anak-anak, dan komponen terbesar adalah kekerasan yang dialami perempuan- jika bukan untuk generasi kita, maka untuk generasi mendatang. Kerugian dan akibat kekerasan bukan hanya dirasakan oleh korban langsung, tetapi dampaknya lebih jauh lagi.

Duplikasi perilaku terwujud dalam dua peran yaitu laki-laki sebagai penyerang dan perempuan sebagai korbannya. Di Kanada, anak laki-laki dari penyiksa memiliki 1.000 % kemungkinan akan menyiksa istrinya pula.[81] Studi yang dilakukan di Antigua dan Barbados pada tahun 1993 menunjukkan bahwa 30 % perempuan pernah mengalami kekerasan dalam hidupnya. Dari angka ini, 50 % menyatakan bahwa ibunya juga mengalami nasib yang sama.[82] Studi yang dilakukan IDB di Nikaragua menunjukkan bahwa anak dari perempuan yang disiksa mempunyai kemungkinan tiga kali lebih besar membutuhkan perawatan medis dan anak-anak yang menjadi korban kekerasan di rumah pernah tidak naik kelas setidaknya satu kali. Anak-anak ini rata-rata putus sekolah pada usia 9 tahun.[83]

Tata pemerintahan memang dimulai dari rumah sehingga fokus harus diberikan pada hak dan kebebasan yang dialami di tiap rumah. Bila pola perilaku tertentu dikembangkan, menurut para psikolog, perubahan sikap yang lebih mendalam akan terjadi. Mendorong perubahan perilaku adalah kunci bagi perubahan sikap. Untuk itu, praktik kesetaraan dan anti-kekerasan pertama-tama harus dibangun di unit terkecil, yakni rumah, dan kemudian baru disebarkan lebih lanjut ke dalam masyarakat yang lebih besar.

Banyak hal yang diperlukan untuk mengulas implikasi hukum dari interaksi antara ruang "publik" dan "privat". Hal ini mencakup hubungan ganda antara hukum dan perilaku pada kelompok dan individu. Makalah singkat ini berkonsentrasi pada upaya praktis yang berhasil menjaga martabat kemanusiaan; Kampanye Antar-Badan PBB untuk Mencegah Kekerasan terhadap Perempuan di Amerika Latin dan Karibia.

Awal Mula Kampanye

Pada tahun 1993, Konferensi Dunia HAM di Wina melakukan serangkaian dengar pendapat yang menghebohkan pada Pengadilan Global atas Pelanggaran HAM Perempuan. Pada forum tersebut, perempuan dari 25 negara memberikan kesaksian mengenai penyiksaan karena gender, mulai dari kekerasan dalam rumah tangga hingga kekerasan politik dan pelanggaran atas hak-hak ekonomi, termasuk kejahatan perang terhadap perempuan dan kekerasan terhadap integritas organisasi perempuan. Kesaksian itu dari berbagai latar belakang yang berbeda, mulai dari Belanda hingga Sudan, menarik perhatian dunia akan kesamaan pola pemaksaan berdasar gender yang telah berlangsung lama.

Dari perspektif PBB, kekerasan gender dianggap sebagai kekerasan yang memiliki nilai fundamental tertinggi bahkan hampir absolut dan tidak mungkin ada kompromi untuk itu.

Pada tahun 1997, dengan dipimpin UNIFEM dan UNDP, sejumlah badan PBB bergabung untuk mengatasi masalah kekerasan dalam rumah tangga ini. Amerika Latin dan Karibia adalah wilayah yang tepat untuk kampanye yang melibatkan berbagai kekuatan dari badan-badan PBB yaitu Dana Populasi PBB (UNFPA), Dana Anak-anak PBB (UNICEF), Kantor Program Gabungan Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi (UNHCR), Komisi Tinggi PBB untuk HAM (UNHCHR) dan Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin dan Karibia (ECLAC) dan UNAIDS.

Ini adalah wilayah besar kepedulian Kampanye HAM Perempuan PBB, yang tujuannya adalah memerangi kekerasan gender dan menetapkan standar publik dan privat. Ini adalah upaya yang sangat sadar dan kerja bersama untuk mengalihkan kekerasan gender dari isu privat ke isu publik, dari

81 *Women: Challenges to the Year 2000*, PBB 1991.
82 *Violence Against Women: The Hidden Health Burden*, Bank Dunia, 1994.
83 Inter-American Development Bank, Study Domestic Violence in Chile and Nicaragua, 1998.

tidak terlihat menjadi terlihat. Isu itu harus menjadi isu publik dengan wajah privat. Seorang aktivis dari Afrika menyatakan: "Kekerasan terus terjadi sebagian dikarenakan ia tersembunyi. Jika pemerintah dan kelompok masyarakat dapat mengungkapkan karakter dan maknanya, pengabaian tidak akan lagi menjadi alasan untuk tidak bertindak."[84]

Fokus pada perempuan dianggap tepat karena PBB telah menunjuk raportir khusus kekerasan terhadap perempuan, penyebab dan akibatnya. Vitalitas yang tinggi dari kegiatan ornop di wilayah Amerika Latin dan Karibia menjadikannya sebagai satu-satunya wilayah yang meratifikasi Konvensi Internasional tahun 1979 mengenai penghapusan diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW).

Pada tahun 1962, dipimpin oleh Republik Dominika, gerakan perempuan Amerika Latin dan Karibia menetapkan 25 November sebagai hari anti kekerasan terhadap perempuan. Gerakan itu memperingati perjuangan tiga aktifis sosial Dominika, yakni Patricia, Minerva dan Maria Theresa Miraval, yang terbunuh pada 25 November 1960 oleh rezim diktator. Tigapuluh tujuh tahun kemudian (17 Desember 1999), Majelis Umum PBB menerima secara resmi resolusi itu dan menetapkan hari itu sebagai Hari Internasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan. Selain itu, pada tahun 1994 Organisasi Negara-negara Amerika (OAS) menerapkan Konvensi Antar-Amerika mengenai pencegahan, hukuman dan pemberantasan kekerasan terhadap perempuan. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, pemerintah dianggap bertanggungjawab terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan, baik yang dilakukan oleh badan negara atau yang secara tidak langsung dilakukan oleh individu. Bukan hanya tindak kekerasan, namun juga percobaan tindak kekerasan."

Tidak seperti di wilayah lain, Amerika memiliki beragam wilayah, baik negara berkembang maupun maju, dan masing-masing memiliki catatan hak-hak perempuan. Di Amerika Latin saja, kecenderungan dan angka statistiknya sudah mengejutkan. Pemulihan demokrasi di Argentina, Uruguay, dan Cile memperlihatkan angka kekerasan seksual yang tinggi terhadap perempuan yang dilakukan oleh aparat keamanan dari rezim militer sebelumnya. Mungkin yang lebih buruk lagi adalah kecenderungan tindak kriminal yang jelas-jelas mendapat ijin dari rezim yang sah. Hingga tahun 1989, di Ekuador, suami punya hak untuk memaksa istrinya tinggal bersama dengannya, bagaimanapun buruknya ia memperlakukan sang istri. Dan, di Guatemala, Pasal 114 dari UU Warga Negara, yang kini sedang ditinjau ulang, memperbolehkan suami melarang istrinya bekerja di luar rumah, meskipun dengan alasan kebutuhan akan kemandirian keuangan yang akan membuat si istri dapat menghindari situasi yang kejam.

Peran Media

Sifat tertutup dari kekerasan dalam rumah dan pengabaian terhadap akibat dan dimensinya di jalanan dan ruang publik lainnya, mendorong kampanye untuk memulai kesadaran umum mengenai masalah itu. *A Life Free of Violence: It's Our Right* (hidup tanpa kekerasan adalah hak kita) menjadi slogan media yang disebarkan di 24 negara berbahasa Inggris, Portugis, dan Spanyol, serta negara-negara lain dengan bahasa setempat. Di Brazil, lebih dari sejuta slogan ini disebarkan ke pegawai federal melalui cek gaji setiap bulannya. Di El Salvador, slogan itu juga disebarkan melalui cek gaji polisi dan nota belanja konsumen. Di Ekuador, logo dan slogannya menghiasi stempel perangko dan label yang ditempelkan pada kemasan makanan kecil anak-anak sekolah. Di seluruh wilayah tersebut ada 1.300 stasiun radio amatir dan komersial yang mengudarakan 12 spot iklan yang diproduksi dalam empat bahasa atas inisiatif nasional dan regional. Selain itu, masih ada 11 juta pemirsa televisi di seluruh Amerika yang menyaksikan film dokumenter berdurasi 30 menit berjudul *Mujeres Protagonista*, yang menggambarkan perjuangan mendapatkan hak-hak perempuan di seluruh Amerika Latin yang diproduksi oleh GEMS-TV Miami.

Bila disebutkan semua, daftar keterlibatan media ini dapat menyita banyak halaman dari makalah singkat ini. Namun yang perlu diperhatikan adalah situs web kampanye, www.undp.org/rblac/gender, yang berisi daftar sejumlah artikel *feature* dalam bahasa Inggris dan Spanyol, serta produk-produk visualnya (kancing, pin, kalender dan poster). Itu adalah kampanye untuk menyoroti aspek kekerasan gender yang secara umum diabaikan oleh liputan media konvensional. Aspek itu mencakup resiko medis dan beban yang diakibatkan oleh serangan, luka-luka akibat pemukulan, kekurangan gizi, dan aborsi diam-diam; akibat fisik, psikologis dan pendidikan yang harus ditanggung anak-anak dari ibu yang teraniaya, meskipun mereka tidak merasakan langsung kekerasan fisik maupun

84 Fatou Thiam, Solidarite, Senegal.

verbal. Kekerasan gender sebagai penghambat pembangunan sosial ekonomi; dan kontribusi besar kekerasan gender terhadap banyaknya masalah pengungsi di Amerika Latin dan Karibia.

Reformasi Hukum

Tujuan strategis kedua dari kampanye adalah menyentuh dan menggerakkan pemerintah untuk mengembangkan kebijakan, peraturan dan praktik-praktik baru untuk mencegah kekerasan terhadap perempuan, serta membatalkan hukum yang mendorong kekerasan meskipun secara tidak langsung. Ada daftar ilustratif yang menggambarkan arah reformasi hukum yang telah dilakukan. Parlemen Venezuela menerapkan Hukum Kekerasan terhadap Perempuan dan Keluarga, yang memberikan hukuman berat kepada pelaku serangan ancaman kekerasan, kekerasan fisik, kekerasan seksual, dan mental. Di Peru, para kepala departemen menandatangani Kesepakatan Antar-Departemen mengenai kekerasan terhadap perempuan. Dalam konteks Rancangan Nasional Keselamatan Ibu di Haiti, Kementerian Kesehatan didukung oleh UNFPA memproduksi dokumen kekerasan terhadap perempuan. Di Ekuador, pemerintah daerah Quito mendirikan Jaringan Pencegahan Kekerasan Gender dengan partisipasi UNFPA dan ornop. Di badan perwakilan pemerintahan Brazil, ornop dan organisasi masyarakat sipil lainnya menandatangani Pakta Komunitas Anti-Kekerasan pada November 1998.

Pelatihan dan Upaya Peningkatan Kapasitas Lainnya

Polisi patroli adalah perwakilan hukum yang terdekat dengan rumah sehingga upaya pelatihan kampanye pertama-tama adalah pembentukan kembali sikap dan praktik otoritas keamanan lokal ini. Di Karibia, disusun manual untuk protokol kerja sama antara pusat krisis perempuan dengan kantor polisi tingkat distrik. Manual pelatihan tersebut berisi kursus tujuh hari yang mencakup kebijakan kepolisian yang sedang berlaku terhadap kekerasan dalam rumah tangga (termasuk kecenderungan personil polisi untuk menyalahkan korban); kerangka kerja hukum; dampak serangan seksual terhadap korban dan masyarakat; hubungan dengan lembaga nonkepolisian; penanganan bukti dan peran forensik serta personil medis; bentuk dan sifat penyiksaan rumah tangga serta penyiksaan seksual terhadap anak-anak, di samping teknik wawancara untuk mendapatkan rincian penyerangan dari sudut pandang rasa malu dan stigma lain yang mungkin dirasakan korban. Kursus itu juga menyediakan panduan harian untuk fasilitator dan buku pegangan untuk kelompok kerja.

Inisiatif serupa juga diadakan di Brazil, manual pelatihan ditulis dan lokakaryanya diadakan di akademi polisi di Rio de Janeiro, Sao Paulo, dan kota-kota besar lainnya. Venezuela telah mengembangkan pelatihan polisi untuk angkatan bersenjata, mengadakan seminar mengenai kekerasan berdasar gender untuk Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Seperti yang dikatakan oleh Sekjen PBB Kofi Annan, "Pada dasawarsa ini terjadi penurunan norma-norma kemanusiaan yang sangat dramatis dan tidak dapat diterima ... Di masa lalu, penduduk sipil menjadi korban tak langsung dari pertarungan antara angkatan bersenjata, di mana perempuan menjadi korban terbesar, termasuk di dalamnya pembantaian, perkosaan terorganisasi dan eksploitasi seksual. Pemantauan dan pelaporannya dalam kacamata HAM adalah tanggung jawab penting yang harus diemban oleh masyarakat internasional..."[85]

Di Ekuador, UNFPA mendukung Dewan Nasional untuk Perempuan dan Komisi Khusus Kongres untuk Perempuan, Anak, dan Keluarga untuk melakukan reformasi hukum pidana. Selain itu diadakan kuliah mengenai HAM perempuan dalam kurikulum Fakultas Hukum, dimulai dari Universitas Guayaquil. Kantor Regional Andean UNIFEM, bersama dengan Program Lingkungan Manajemen Kota mengadakan kontes media tahunan yang memberi penghargaan kepada daerah yang mendukung penegakan hak-hak perempuan.

Dengan berfokus pada keluasan liputan media dan pemberitaannya mengenai perilaku kekerasan terhadap perempuan dan penetrasinya yang baik ke dalam ruang privat. Di Nikaragua, negara yang masih menghadapi kekerasan gender akibat dari perang saudara selama beberapa dekade, diadakan seminar media oleh PBB bagi para wartawan agar memberikan liputan yang sesuai dan akurat mengenai kekerasan dalam keluarga.

Pembangunan Aliansi

Contoh-contoh berikut menunjukkan bahwa

85 Laporan Sekretaris Jenderal PBB ke Dewan Keamanan, *Penyebab Konflik dan Promosi Perdamaian dan Pembangunan Berkelanjutan di Afrika*, PBB, New York, 16 April 1998, hal. 11 – 12.

keberhasilan kampanye sebagian besar diperoleh dari pembangunan aliansi politik antara berbagai kelompok, pemerintah maupun nonpemerintah, bukan hanya organisasi masyarakat sipil, melainkan juga lembaga akademik dan perusahaan swasta. Contoh yang cukup representatif adalah kemitraan dengan Stasiun Radio Warga AMARC; ISIS International yang berpusat di Chili, Asosiasi Riset dan Aksi Feminis Karibia (CAFRA), Colective Radial Feminista dan gerakan Manuel Ramos Peru; Pusat Komunikasi dan Informasi Perempuan (CIVAC) Meksiko; Instituto Sosial y Politico de la Mujer of Argentina; Cotidiano Mujer of Uruguay; Sekretariat HAM Kementerian Keadilan Brazil. Dukungan materi untuk usaha-usaha itu diberikan oleh Dana Perwalian UNIFEM untuk aksi penghapusan kekerasan terhadap perempuan, yang didirikan pada tahun 1996 oleh Majelis Umum PBB. Di antara kegiatan-kegiatan itui, ada inisiatif pemerintah daerah di Honduras dalam program pendidikan kawan sebaya (*peer education*) untuk pemuda mengenai kekerasan terhadap perempuan di tiga lingkungan yang memiliki insiden penyerangan yang tinggi.[86]

Pelajaran yang Dapat Diambil

Kampanye Antar-Badan PBB berlangsung dari November 1998 hingga Desember 1999. Selama periode tersebut, ada beberapa pelajaran berharga yang dapat dipetik, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Laporan Pembangunan Manusia 1999 menyatakan bahwa "Tata pemerintahan bukan hanya sekadar berarti pemerintah, melainkan juga kerangka peraturan, lembaga, dan praktik-praktik yang sudah lama berlangsung yang menetapkan batasan dan memberi insentif bagi perilaku individu, organisasi, dan perusahaan.[87] Dalam beberapa kesempatan, kampanye memperkenalkan perubahan aturan main dalam bentuk peraturan (UU). Namun, yang lebih penting lagi dibutuhkan perubahan sikap dan perilaku terhadap perempuan. Hal itu hanya dapat terjadi jika ada kerja sama antara negara, masyarakat sipil dalam mengetengahkan isu ke publik, serta penyebab dan akibat tindakan tersebut. Kemitraan antara tata pemerintahan publik dan privat penting untuk mewujudkan perubahan yang efektif.

2. Harus ada sarana bagi perempuan untuk dapat membebaskan diri dari kekerasan dalam rumah tangga. Untuk itu, kekerasan dalam rumah tangga harus disuarakan ke publik. Pesan-pesan publik dan resmi harus disiarkan berulang-ulang yang berkenaan dengan perilaku kekerasan itu. Forum-forum publik, ruang resmi dan konstruktif serta aman harus diciptakan, di samping penegakan hukum agar pada akhirnya mendukung perempuan untuk menyuarakan perlawanan terhadap kekerasan di tingkat individu dan privat.

3. Laporan dari pemerintah, yang diwajibkan oleh semua Konvensi HAM termasuk CEDAW dan Raportir Khusus Kekerasan terhadap Perempuan, memberikan kerangka yang jelas dan sah bagi pemantauan aktif. Pengumpulan data dilakukan dengan menarik isu ini keluar dari alam spekulasi ke alam nyata. Fakta adalah kekuatan nyata yang mudah dikenali, karena ia mengungkapkan kerugian yang diakibatkan kekerasan gender. Akibatnya, statistik dan pengumpulan data perlu ditekankan. Oleh karena itu adalah cerminan dari kebutuhan objektif akan analisis rasional dan karena hal itu adalah sebab dan akibat dari kemauan politik. Kurangnya data statistik merupakan penyebab dari kurangnya tanggapan kebijakan, dan kurangnya kebijakan menunjukkan kurangnya perhatian. Hal itu harus diatasi dengan menekankan pentingnya pelaporan data statistik.

   Kampanye PBB juga terlibat pada penyusunan laporan nasional mengenai status kekerasan terhadap perempuan, yang disiapkan oleh badan-badan PBB, warga masyarakat dan badan-badan pemerintah. Laporan nasional tidak hanya memberi kontribusi dalam pengumpulan data, melainkan juga memberi tujuan dan *output* untuk merangsang dan menyebarkan sikap-sikap yang jauh dari kekerasan. Laporan itu tidak berisi pelanggaran HAM, tetapi berisi kompilasi fakta dan gambaran dalam satu sumber. Dengan demikian ia akan menjadi tinjauan yang relatif ringkas dan lebih mudah dibaca.

4. Nama dan dukungan PBB menambah

86 *Prinsip dan Panduan Pendanaan*, serta prosedur aplikasi diadakan oleh UNIFEM.

87 *Human Development Report PBB 1999*. New York: Oxford University Press, 1999, hal 8.

legitimasi dan kredibilitas pesan dan kampanye nasional. Kekuatan kampanye selain pada pesan yang dibawakannya, dukungan, dan nama besar PBB juga memperbesar kesempatan untuk disiarkan, didengar, dan diterima. Kewibawaan dan sikap netral PBB menjamin efektivitas penyampaian dan penerimaan pesan publik. Dalam kerangka kerja HAM dan dalam dimensi politik, PBB menunjukkan kebutuhan publik yang signifikan dan penyampaian pesan secara lebih efektif.

5. Upaya nyata dan antusias yang diperlihatkan akan mendorong tokoh-tokoh publik dan swasta untuk turut memberikan kontribusi yang signifikan bagi keberhasilan kampanye ini. Antusiasme ini menjadi komponen penting untuk menjamin kegigihan dan kekuatan berjuang menghadapi berbagai hambatan. Ketulusan dan kekuatan para pendukung kampanye ini banyak membantu dalam berhubungan dengan lembaga publik dan swasta yang semula enggan mengambil peran dalam kampanye ini. Dukungan manajerial dari para "pejabat yang berpengaruh" dalam lembaga-lembaga ini tampaknya juga menjadi pendorong perubahan yang signifikan.

6. Yang terakhir, pendidikan mengenai HAM adalah jalan masuk yang paling mudah bagi advokasi dan perubahan. Ini adalah masalah yang tidak dapat dianggap sepele oleh pemerintah atau organisasi mana pun, terutama dalam masyarakat global yang sedang tumbuh. Pemerintah harus menyadari tanggung jawabnya dalam mempromosikan HAM, dan memahami dampak negatif yang harus mereka tanggung jika hal itu tidak dilakukan.

Pertimbangan-pertimbangan itu merupakan argumen bahwa kekerasan dalam rumah tangga harus diperlakukan sebagai pelanggaran HAM, dan bukan dalam kacamata budaya. Sebagai pelanggaran, pelaku harus ditindak menurut hukum dan sistem peradilan nasional.

Di samping itu, kesadaran dan komitmen dari individu juga sangat diperlukan. Kekerasan dalam kehidupan perempuan tidak akan dapat dibasmi sebelum semua anggota masyarakat menolak mentoleransinya. Hal itu harus dilakukan bersama-sama oleh perempuan dan laki-laki. Pada akhirnya, perubahan kolektif adalah hasil dari perubahan individu. Contoh bukan hanya salah satu cara untuk menstimulasi perubahan ini, tapi merupakan satu-satunya cara.

Makna dan signifikansi dari kampanye serupa bukan sekadar menebarkan kesadaran untuk menerapkan alat penghukum dan pencegah saja, melainkan juga untuk mendorong perubahan persepsi dan ideologi. Tujuan akhirnya adalah pencegahan dan penghapusan.

Seperti yang ditunjukkan oleh data statistik, teror ini dilanggengkan oleh lingkaran setan. Tujuan akhirnya adalah menuju ke akar masalah dengan melakukan perubahan yang meskipun tampak kecil, tetapi perlu bagi seluruh tahap siklus ini, dan dengan memadukan semua aktor perubahan agar proses penghapusan kekerasan berjalan lancar.

Seperti yang dinyatakan Sekjen PBB Kofi Annan, "hak-hak perempuan adalah tanggung jawab seluruh umat manusia; perang terhadap segala bentuk kekerasan terhadap perempuan adalah kewajiban semua umat manusia; dan prestasi pemberdayaan perempuan adalah prestasi bagi seluruh umat manusia."[88]

BIBLIOGRAFI

Bunch, Charlotte dan N. Reilly (1994). *Demanding Accountability: the GlobalCampaign And Vienna Tribunal for Women's Human Rights*, Pusat Kepemimpinan Perempuan, Universitas Rutgers, New Jersey dan UNIFEM, New York.

Carrillo, Roxanna (1992). *Battered Dreams:Violence against Women: an Obstacle to Development*, UNIFEM: New York.

Cook, Blanche Wiesen (1992). *Eleanor Roosevelt,Volume I: 1884-1933*, Penguin Books: New York.

Inter-American Development Bank (1998). *Study on Domestic Violence in Chile and Nicaragua*, Inter-American Development Bank: Washington. D.C.

Dewan Nasional untuk Riset Perempuan (1996)."Beyond Beijing: After the Promises of the UN Conference on Women—Who's Doing What to Turn Words into Action?" volume 2, no. 1, New York.

Reineke, Wolfgang H. (1999). "The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks". *Foreign Policy*, No. 117, Musim Dingin, 1999-2000.

United Nations (1991). *Women: Challenges to the Year 2000*, Persatuan Bangsa-Bangsa, New York.

_____ (1995). *The World's Women 1995:Trends and Statistics*. Persatuan Bangsa-Bangsa, New York.

_____ (1997). *Report of the Secretary-General to the Security Council:The Causes of Conflict and Sustainable Development in Africa*, Persatuan Bangsa-Bangsa, New York, 1997.

_____ (1998). *Report of the United Nations Secretary-general to the Security Council,The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Persatuan Bangsa-Bangsa, New York, 16 April.

Kampanye Persatuan Bangsa-Bangsa untuk Hak Asasi Perempuan (1998). "International Day Against Violence Against Women," Persatuan Bangsa-Bangsa, New York.

UNDP (1995) *Human Development Report*, UNDP, Oxford University Press: New York dan Oxford.

_____ (1999). *Human Development Report*.Oxford University Press: New York dan Oxford.

Biro Penyelidik Federal Amerika Serikat, (1991). "Gender-based Violence is an Obstacle to Development", diterbitkan untuk *Laporan Kejahatan Berseragam Amerika Serikat 1991*, Departemen Keadilan Amerika Serikat: Washington, D.C.

Bank Dunia. (1994).*Violence Against Women:The Hidden Health Burden*, Bank Dunia:Washington, DC.

88 Kutipan dari pesan Sekretaris Jenderal PBB pada Hari Perempuan Internasional, 8 Maret 1998.

BAB 9

SUARA PEREMPUAN: KESIMPULAN PERTEMUAN NEW DELHI TENTANG PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN: TANTANGAN ABAD 21

PAUL OQUIST[1]

Pertemuan New Delhi tentang Partisipasi Politik Perempuan menghasilkan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

Meskipun mereka yang dipilih melalui kompetisi terbuka lebih dapat diterima dan berdampak lebih positif daripada mereka yang menikmati pemberian jatah kursi, tetapi *affirmative action* untuk sementara masih diperlukan hingga kesetaraan gender tercapai dan dapat dipertahankan.

Kemampuan perempuan dalam politik baik sebagai pemilih, kandidat, pejabat terpilih maupun pemimpin masih perlu ditingkatkan. Oleh karena itu, pelatihan formal dan informal sangat diperlukan.

Jalan masuk yang penting bagi partisipasi dan representasi perempuan adalah melalui organisasi-organisasi nonpemerintah, organisasi berbasis-masyarakat, lembaga swadaya lokal, pemerintah lokal, organisasi dan gerakan nasional, media massa, lembaga akademik dan penelitian, institusi teknologi, sektor swasta, pelayanan masyarakat dan parlemen.

Penjaga pintu strategis yang mempengaruhi partisipasi dan representasi adalah pemimpin partai politik lokal dan nasional, manager dan direktur media, penyusun anggaran, pemeriksa anggaran dan penentu-agenda parlemen. Kampanye kesetaraan gender harus diprioritaskan untuk mempengaruhi kelompok ini.

Massa kritis dalam bentuk partisipasi yang lebih luas dan jumlah representasi yang lebih besar diperlukan untuk mempertahankan momentum gerakan itu. Hal ini merupakan prasyarat untuk kemajuan yang lebih cepat dan signifikan. Jumlah itu penting. Massa kritis minimum adalah 33,3 %.

Partisipasi dan representasi juga memerlukan massa kritis agar bisa berdampak

89 Paul Oquist adalah Kepala Unit Tata Pemerintahan di Kantor UNDP Islamabad, Pakistan.

lebih efektif dalam mempengaruhi legislatif, kebijakan, perumusan anggaran, proses implementasi, pemantauan dan evaluasinya. Wilayah penting yang dicakup di sini adalah keputusan yang menyangkut kesetaraan gender, sistem pemilu, alokasi sumber daya dan transformasi kelembagaan yang diperlukan bagi kesetaraan gender melalui pemberdayaan perempuan dan kelompok marginal lain.

Tidak ada korelasi antara tingkat pembangunan ekonomi dan kesetaraan gender. Ada negara berkembang tetapi memiliki aktivitas perempuan tinggi dan terobosan besar, di antaranya India, Afrika Selatan, Uganda dan Jamaika. Perlu ditekankan bahwa di negara-negara lain yang kondisinya lebih sulit, kemajuan sekecil apa pun bermakna signifikan sehingga perlu diperhatikan dan terus didorong.

Sasaran yang ingin dicapai bukan sekadar kesetaraan gender dalam jangka panjang, melainkan juga meneruskan dan memperkuat agenda untuk kemajuan gender jangka pendek dan menengah.

Basis pengetahuan yang lebih efektif diperlukan untuk kesetaraan gender di abad 21. Dibutuhkan kapasitas tinggi dalam informasi, analisis, dan riset. Penting dalam kaitan ini adalah produksi, terutama pengadaan data gender, termasuk indikator kesetaraan gender dan anggaran perempuan, kebijakan publik dan riset aksi. Ada cukup banyak kesempatan untuk penerjemahan dan penyebaran materi yang ada, termasuk penyederhanaannya agar dapat meraup akses yang lebih luas. Pada "abad pengetahuan" ini, pengetahuan harus di konversikan ke dalam kekuatan untuk mencapai kesetaraan gender.

Analisis anggaran pemerintah lokal dan nasional dari perspektif gender menjadi alat yang penting untuk pemantauan dan implementasi kebijakan yang sensitif-gender, di samping melobi pemerintah oleh anggota parlemen dan masyarakat sipil. Inisiatif anggaran gender paling efektif bila melibatkan aktor dari berbagai kalangan. Strategi imajinatif dibutuhkan untuk menyederhanakan dan menyebarkan informasi karena hambatan dalam analisis dan posisi lobi dapat melemahkan semangat partisipasi dalam perdebatan anggaran. Dalam hal ini, pengalaman Afrika Selatan adalah contoh yang sangat berharga.

Pelatihan formal dan informal yang semakin intens dan sistematis diperlukan untuk meningkatkan efektivitas keahlian dan pengetahuan politik perempuan, di samping peningkatan kapasitas untuk menggunakan basis pengetahuan kesetaraan gender. Bidang yang perlu ditingkatkan meliputi pemahaman fungsi politik formal dan informal, pengadaan dana, media, penetapan agenda, pembentukan jaringan, pembentukan kaukus dan aliansi, lobi dan negosiasi, kepemimpinan dan hubungan pejabat terpilih dengan konstituen. Pelatihan ini akan meningkatkan efektivitas peran perempuan sebagai pemilih, kandidat, pejabat terpilih dan pemimpin politik, dari tingkat akar rumput, nasional dan internasional. Pelatihan untuk laki-laki juga penting dan dapat memfasilitasi pembentukan aliansi melalui kaukus kesetaraan gender dan mekanisme lainnya

Pendidikan lokal, nasional, regional dan internasional, kampanye media, advokasi dan lobi yang berbasis pengetahuan menjadi sarana untuk pelatihan, penyampaian isu kesetaraan gender, sasaran penjaga-gerbang kekuasaan (telah diuraikan di atas), dorongan bagi pembentukan aliansi, dan penyebaran pengalaman. Gerakan kesetaraan gender seharusnya menjadi jaringan pembelajaran.

Kampanye strategis khusus mencakup citra media terhadap perempuan, partisipasi perempuan dalam politik, wakil perempuan, serta kontribusi perempuan dalam politik dan kebijakan. Di banyak negara, media dianggap merupakan hambatan yang signifikan bagi efektifitas gerakan kesetaraan gender secara umum.

Kampanye yang efektif dengan melibatkan aliansi besar dapat didorong melalui identifikasi masalah yang melibatkan konsensus tingkat tinggi. Contohnya adalah kampanye anti kekerasan rumah tangga di beberapa negara Amerika Latin.

Penguatan jaringan bagi mereka yang bekerja untuk kesetaraan gender melibatkan perempuan dan laki-laki yang sensitif-gender, warga di tingkat akar rumput, pemimpin dan aktifis masyarakat sipil, kandidat, pejabat terpilih, pemimpin politik, pegawai negeri, manajer dan pemimpin media, pekerja media, akademisi, pemimpin agama dan pembentuk opini lainnya, pembuat keputusan dan pelaksananya.

Jaringan anggota parlemen nasional dan internasional serta pejabat terpilih tingkat lokal dapat membentuk jaringan proses perubahan.

Pemuda, pribumi, kulit hitam dan kaum miskin, serta kelompok marginal lain, membentuk kelompok berdasarkan kepentingan untuk keadilan

sosial. Di banyak negara mereka menjadi sekutu atau calon sekutu bagi gerakan kesetaraan gender. Dunia jaringan yang terbentuk dari jaringan-jaringan lain yang bekerja untuk satu tujuan universal adalah elemen pembentuk gerakan.

Kaukus parlemen lokal dan nasional, anggota gerakan perempuan dan laki-laki yang sensitif-gender yang menganalisis informasi dan situasi gender, bersama-sama menetapkan agenda bersama, dan secara sadar bekerja demi kesetaraan gender dapat menjadi jaringan dan mekanisme aksi yang efektif. Dalam hal ini, pengalaman Uganda adalah acuan yang sangat berharga.

UNDP dan badan PBB lainnya, termasuk UNIFEM, harus memainkan peran proaktif dalam mendukung gerakan kesetaraan gender. Peran ini harus diperbesar dengan peran fasilitasi, termasuk advokasi, kampanye media, jaringan, pembentukan aliansi, dan peningkatan kapasitas. Peran terakhir ini harus disertai dengan peningkatan pengumpulan informasi gender yang lengkap, termasuk anggaran perempuan; pertukaran pengalaman antarwilayah dan negara; analisis kebijakan dan dukungan pengembangan; serta aktivitas pendidikan dan pelatihan. Laporan Pembangunan Manusia UNDP adalah forum ideal yang secara berkala memproyeksikan Indeks Kesetaraan Gender yang harus disempurnakan setiap tahunnya. Dukungan internasional yang netral adalah penting bagi negara-negara yang kondisinya sulit untuk memajukan kesetaraan gender.

Penggunaan pemberdayaan politik untuk mempromosikan reformasi kelembagaan diperlukan bagi pemberdayaan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Desentralisasi dengan pendelegasian kekuasaan dan sumber daya dapat memudahkan proses ini. Kekuasaan politik lokal harus memperkuat kekuasaan politik perempuan di tingkat nasional, yang pada akhirnya menciptakan kondisi yang lebih baik bagi partisipasi yang lebih luas dan berarti di tingkat lokal. Penguatan jaringan ini dapat memberikan kontribusi yang signifikan bagi kapasitas perempuan untuk mempengaruhi keputusan politik pada tingkat lokal, nasional dan internasional, serta memperbaiki kualitas hidup perempuan dan kelompok marginal lainnya. Kekuasaan politik harus ditransformasikan ke kekuatan ekonomi, yang pada akhirnya juga memperkuat kekuatan politik.

BAGIAN III: KESIMPULAN

BAB 10

BERPIKIR GLOBAL, MEMILIH LOKAL?

LINA HAMADEH-BANARJEE

"Berpikir global, bertindak lokal" menjadi slogan gerakan lingkungan hidup sedunia sebagai persiapan menjelang konferensi PBB yang membahas pembangunan dan lingkungan hidup pada tahun 1992. Konferensi ini lebih dikenal dengan nama KTT Bumi. Terpilihnya beberapa perempuan untuk menduduki jabatan politik tertinggi memberi inspirasi bagi sejumlah perempuan lain agar terjadi efek "menetes ke bawah". Namun pengalaman ekonomi global cenderung menunjukkan bahwa efek menetes ke bawah ini berhenti di kaum miskin. Di dunia politik, hanya segelintir elit perempuan yang berhasil meraih jabatan dalam pemerintah. Lalu apa yang dapat diharapkan dari gerakan yang berawal dari bawah?

Perlunya berbagi pengalaman telah mendorong masuknya aktifis dari pedesaan ke dalam jaringan pembelajaran global, terutama untuk perempuan. Teknologi informasi elektronik telah memicu proses itu dengan cepat. Pengalaman eksperimen Panchayat Raj mengilhami forum-forum internasional, bahkan hingga tingkat desa.

Implikasi Eksperimen India

Eksperimen Panchayat Raj yang diulas pada Bab 5, mendorong sejumlah pembahasan pada pertemuan Partisipasi Perempuan: Tantangan Abad 21. Pertukaran pengalaman tersebut menyangkut tiga pertanyaan mendasar sebagai berikut

Apakah partisipasi politik di tingkat akar rumput menjadi ujian bagi politisi untuk memasuki arena politik nasional?

Apakah itu juga berlaku untuk perempuan?

Dapatkah sistem kuota pada tingkat lokal –33,3 % di India- diterapkan juga di tingkat nasional?

Eksperimen Panchayat Raj masih sangat baru sehingga tidak bisa memberi jawaban yang meyakinkan, bahkan untuk India sekali pun. Namun setelah dipadu dengan upaya lain di seluruh dunia, muncul berbagai pengamatan menarik.

Laporan periodik PBB menyatakan:

> "Partisipasi perempuan dalam politik lokal telah lama dipandang sebagai perpanjangan dari keterlibatan tradisional perempuan dalam pengelolaan rumah tangga. Ide itu dapat menjadi penghambat maupun pendorong bagi upaya peningkatan jumlah perempuan di pemerintah lokal, di mana kegiatan politiknya cukup menarik perhatian. Kecenderungan desentralisasi yang kini sedang berlangsung menjadikan pemerintahan lebih berpengaruh dan bergengsi daripada sebelumnya. Oleh karena banyak perempuan yang masih harus menanggung beban tanggung jawab yang tidak proporsional dalam mengelola rumah tangga sehingga tidak dapat meninggalkan rumahnya, maka desentralisasi menjadi alat yang signifikan untuk menyampaikan suara mereka ke tingkat nasional."[90]

Banyak peserta pertemuan UNDP yang berpendapat bahwa eksperimen India yang memperkenalkan demokrasi lokal di dalam masyarakat feodal menunjukkan hasil yang beragam. Kritik yang paling dramatis adalah bahwa perempuan yang terpilih masuk ke Panchayati desa hanya menjadi boneka dari anggota keluarganya yang laki-laki. Berbagai hambatan tidak hanya datang dari bidang politik, tetapi juga dari kasta dan kelas. Seperti yang diungkapkan oleh penulis di Bab 5, Amandemen Konstitusi yang menetapkan eksperimen tersebut menganggap sama kuota bagi kasta dan gender, tanpa melihat bahwa perempuan berjumlah separuh dari kasta dan suku tetap (SC dan ST)[91]. Selain itu, para pengamat menarik garis pembatas antara "politik rakyat" dengan "politik partai".

Meskipun demikian, hampir sejuta perempuan di India menjadi penentu keputusan untuk pertama kalinya. Di Bengal Barat, 70 % dari perempuan yang terpilih dalam posisi di Panchayati adalah dari kasta rendah dan petani yang tidak memiliki tanah, sehingga mengakibatkan tidak berfungsinya kendali tuan tanah atas proses politik. Di Karnataka dan Rajashtan, perempuan melakukan tranformasi agenda politik. Di seluruh India, ornop-ornop yang mewakili 5,2 juta penghuni kawasan kumuh menggerakkan anggota-anggota perempuannya untuk memanfaatkan sistem kuota baru dengan menjadi anggota dewan lokal. Terlebih lagi, pengamat menilai bahwa dikotomi politik rakyat dan partai tidaklah benar. Perempuan harus memberi dampak pada politik partai dan membawa pengalaman demokrasi akar rumput ke partai politik –seperti yang dilakukan di sejumlah negara, baik di negara maju maupun berkembang, mulai dari Swedia hingga Uganda. Namun, partisipasi politik perempuan tidak dapat dipisahkan dari institusi politik. Seperti halnya di negara-negara lain, perempuan India yang aktif di pemerintahan lokal juga tidak dapat diharapkan memecahkan masalah politik seperti feodalisme, korupsi, kejahatan, dan pembagian kasta dan kelas. Bahkan, (dan mungkin terutama) pemerintah tidak melakukan tindakan apa pun untuk memberdayakan anggota dewan baru yang kurang berpendidikan ini dengan pendidikan hukum dan pelatihan lain yang membantu kehidupan politiknya.

Apa pun kasusnya, peserta pertemuan UNDP mendesak agar kesempatan yang diberikan oleh politik lokal dalam sistem nonhirarkis harus diraih. Selain itu, penyebaran informasi lokal dapat digunakan untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas yang dapat mendorong pemberantasan korupsi. Secara keseluruhan, eksperimen Panchayati Raj menunjukkan keterkaitan erat antara gerakan masyarakat sipil yang kuat dengan partisipasi politik perempuan, serta meningkatnya kualitas dialog masyarakat.

Pengalaman Negara Lain

Dari India, para peserta mengalihkan perhatiannya ke Madagaskar dan Kosta Rika. Di Madagaskar, penghambat struktural bagi partisipasi perempuan muncul di desa maupun kota, meskipun masyarakat Madagaskar adalah masyarakat matrilineal dan di beberapa wilayah bahkan patriarki. Di daerah pedalaman, orangtua cenderung mengorbankan pendidikan anak perempuan demi membiayai pendidikan anaknya yang laki-laki. Di sisi lain, perempuan kota justru memiliki akses ke posisi tinggi. Kota terbesar kedua di negara itu dipimpin oleh walikota perempuan dan empat dari 12

90 "Women in Decision Making", *Women 2000*, United Nations, NY, October 1997

91 Kritik sejenis muncul pada tahun-tahun awal AS menerapkan *affirmative action* pada kasus penerimaan pegawai dan izin masuk sekolah pada tahun 1960-an. Universitas- dan perusahaan swasta di sana dituduh memilih perempuan Afro-Amerika dengan mengorbankan laki-laki Afro-Amerika supaya bisa memenuhi persyaratan kedua kuota itu dengan satu orang saja.

menteri kabinet adalah perempuan. Di negara lain di Afrika, Asosiasi Otoritas Lokal di Botswana mengadakan lokakarya untuk memperkuat kapasitas perempuan anggota dewan.

Di Amerika Latin, di mana globalisasi ekonomi telah melipatgandakan jumlah kemiskinan dan memperburuk perpecahan sosial, demokrasi akar rumput tampaknya menjadi saluran untuk mempercepat langkah pembangunan manusia. Peningkatan partisipasi politik perempuan juga bermakna esensial. Di Kosta Rika, dari 5.071 pejabat daerah, hanya 196 yang perempuan meskipun pemerintah berjanji memperbesar partisipasi politik perempuan menjadi 40 % di tingkat menteri dan meningkatkan jumlahnya di lembaga pemerintah lain. Pada tahun 1995, Asosiasi Pemerintah Daerah Ekuador dan Asosiasi Pejabat Daerah Perempuan membentuk struktur dukungan bagi walikota dan anggota dewan perempuan. Divisi Andean IULA menerbitkan kertas kerja yang memadukan perspektif gender dalam rencana pembangunan daerah, dengan memfokuskan pada penganggaran gender dalam perencanaan pembangunan kesehatan, pendidikan dan lingkungan hidup.

Di banyak negara yang telah meraih kemerdekaan selama dan sebelum abad ke-20, perempuan bersama laki-laki berjuang meraih kedaulatan nasional. Namun setelah kedaulatan diraih, kaum perempuan segera dilupakan oleh pemimpinnya yang laki-laki. Terlebih lagi, setelah merdeka, para pemimpin laki-laki ini menekankan isu nasional dengan mengorbankan kepentingan lokal sehingga melemahkan kekuatan pemerintah lokal. Kini, di negara berkembang struktur formal di tingkat nasional cenderung melakukan penetrasi ke struktur informal, bahkan lokal, sehingga makin melanggengkan pola kekuasaan politik nasional.

Pengalaman perempuan Palestina menambah aspek lain mengenai gambaran ini. Meskipun partisipasi perempuan dalam proses kemerdekaan sudah dikenal dunia, Badan Nasional Perempuan melihat bahwa pada pemilu pertama, mayoritas kaum muda tidak memberikan suaranya untuk memilih perempuan. Sebaliknya, kaum profesional laki-laki mengubah pandangan umum yang menyatakan bahwa pemuda lebih liberal daripada generasi pendahulunya. Konsekuensinya, gerakan perempuan mulai membentuk koalisi dengan berbagai kelompok politik untuk bekerja dengan kaum muda (yang berjumlah sekitar 40 % dari penduduk Gaza dan Tepi Barat). Mereka juga mulai melatih kaum perempuan mengenai aktivitas pemerintah lokal.

Aksi IULA

IULA didirikan tahun 1913 dan bermarkas besar di Amsterdam. IULA yang mewakili pemerintah lokal dan/atau otoritas dan asosiasinya di lebih dari 100 negara mulai mempromosikan kesetaraan gender pada tahun 1990-an. Perempuan di Gugus Tugas Pemerintah Lokal yang dikepalai oleh Asosiasi Otoritas Lokal Swedia membentuk jaringan untuk berbagi inisiatif dan pengalaman yang mencakup berbagai peran otoritas lokal sebagai perencana utama, penyedia pelayanan –khususnya kesejahteraan sosial- dan pemberi kerja. Makalah kebijakan Gugus Tuga ini di tahun 1998 tidak hanya menyoroti hambatan umum bagi partisipasi perempuan di pemerintah lokal, tetapi juga meninjau dan memberikan rekomendasi untuk tujuh wilayah. Deklarasi Perempuan Sedunia mengenai Pemerintahan Lokal selanjutnya menetapkan anggota IULA untuk memperkuat upaya mereka dalam memperjuangkan kesetaraan gender di lembaga pembuat keputusan di semua tingkatan.

Organisasi-Organisasi Akar Rumput

Meskipun di seluruh dunia partisipasi perempuan dalam pemerintah lokal termasuk rendah, namun partisipasi mereka di tingkat organisasi akar rumput mengalami peningkatan. Seperti yang telah diulas dalam bab Perwakilan Perempuan di Tata Pemerintahan, ambivalensi perempuan dalam struktur politik formal yang berulangkali diungkapkan di pertemuan New Delhi sebagian timbul karena kekhawatiran akan terseret dalam korupsi dan pertikaian etnis dan kelas. Sebaliknya, kegiatan mereka di organisasi akar rumput memberikan kesempatan untuk bekerja di lingkungan yang mendorong kerja kelompok[92] dan di mana hasil kerja mereka dapat langsung terlihat. Peserta juga mengamati bahwa perempuan tidak hanya merasa lebih nyaman bekerja di organisasi dengan sesama perempuan, tetapi perempuan juga enggan bergabung dengan organisasi yang melanggengkan struktur patriarki, baik organisasi pemerintah maupun nonpemerintah. Selain itu,

92 Pendapat ini disampaikan oleh kelompok-kelompok dari berbagai negara. Gaya kepemimpinan perempuan, berbeda dengan laki-laki, nampak berusaha memelihara jaringan hubungan yang kompleks di dalam dan di luar organisasinya; mengatur waktu untuk membagi informasi dan penyadaran yang kuat kepada nilai-nilai konsensus dan persetujuan. Sifat-sifat ini dianggap berasal dari pelatihan awal yang diikuti perempuan untuk membantu pengembangan hubungan sosial. Untuk mendapatkan gambaran di atas, baca *Women 2000*, October 1997

peserta juga melihat bahwa menjamurnya organisasi akar rumput sebagian besar timbul karena ketidakpuasan terhadap negara sebagai penyedia pelayanan.

Di India, Swayam Sikhsan Prog (SSP) di Mumbai mengorganisasi kelompok tani perempuan untuk melakukan perubahan kepemilikan masyarakat guna meningkatkan kontribusi dan hasil pajak masyarakat. Mereka memantau fungsi pelayanan dasar di bidang infrastruktur fisik, pelayanan kesehatan dan pendidikan. Para perempuan ini, seperti rekan-rekan lainnya di India, cenderung menuntut akuntabilitas lebih dari wakil-wakil lokal yang terpilih.

Namun di Venezuela, para pemimpin masyarakat perempuan melaporkan bahwa keberadaan mereka di tingkat kota diabaikan. Menurut mereka hal itu menumpulkan efektivitas organisasi mereka dan menghambat kesempatan politik bagi perempuan miskin. Kesempatan itu hanya dinikmati oleh kaum elit dan kelas menengah perempuan yang sebagian besar adalah pejabat periode sebelumnya.

Dalam membangun kapasitas organisasi akar rumput untuk bermitra dengan pemerintah lokal tampak penting adanya dialog antara keduanya. Model SSP menekankan tiga hal, yaitu: partisipasi di forum warga, keterlibatan dalam perencanaan dan manajemen pelayanan; serta adanya audit gender dan masyarakat yang sejalan dengan disain pendekatan alternatif.

Organisasi Profesi Perempuan

Pada Konferensi Dunia Perempuan yang pertama tahun 1975, seorang elit organisasi profesi perempuan menyatakan bahwa ia belum pernah berada dalam situasi yang fasilitas sanitasi utamanya memprihatinkan. Sejak itu, banyak profesional feminis yang berusaha menjembatani kesenjangan sosial ekonomi. Di India ada perkumpulan perempuan pejabat terpilih. Di Mesir, organisasi feminis *Huda* mencurahkan perhatiannya untuk meningkatkan kesadaran politik perempuan di negeri itu dan melakukan lobi untuk meningkatkan representasi perempuan melalui proses pemilu. Di Rusia, para wartawan perempuan bersatu mengajak rekan-rekannya, laki-laki dan perempuan, untuk peduli isu gender. Mereka telah menerbitkan majalah internasional (dalam bahasa Rusia) yang bertujuan meningkatkan dialog intelektual mengenai masalah ini. Koalisi Super Perempuan, Rumah tangga dan Masyarakat –yang biasa disebut dengan Komisi Hairou karena advokasinya pada Forum Ornop di Konferensi Beijing dan Habitat II[93] mempersatukan kaum profesional perempuan dan akar rumput untuk duduk bersama membahas masalah-masalah pemukiman penduduk, di kota dan di desa. Komisi ini juga melakukan usaha-usaha membentuk aliansi dengan organisasi masyarakat sipil, organisasi berbasis masyarakat lain dan pemerintah di seluruh tingkat serta sektor swasta. Organisasi-organisasi tersebut, dan masih banyak organisasi lain, berupaya memanfaatkan kemajuan teknologi semaksimal mungkin.

Kesimpulan Kelompok Kerja New Delhi mengenai Dialog Antar Aktor Tata Pemerintahan Lokal

Suatu kelompok kerja telah berkumpul untuk membahas masalah ini di pertemuan UNDP mengenai Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21. Pelajaran penting dari pertemuan itu adalah sebagai berikut:

> Meskipun dialog dan kerja sama antara ornop dan pemerintah lokal dapat meringankan beberapa masalah, namun ini tidak berarti membuka kesempatan intervensi bersama dengan cara-cara kreatif untuk memecahkan masalah pembangunan.
>
> Dialog adalah suatu proses keterlibatan dan tidak selalu bermakna hubungan kerja berdasarkan konsensus.
>
> Keterlibatan ornop dalam program dan proyek pembangunan dapat mengisi kekosongan pelayanan yang tidak mampu dilakukan pemerintah lokal.
>
> Konsultasi antara otoritas lokal, sektor swasta dan ornop sebelum menjalankan proyek penting dilakukan untuk menjamin proses komunikasi yang baik sehingga meminimalkan duplikasi kegiatan dan memperbaiki dampak kolektifnya.
>
> Peran media massa sangat penting dalam upaya menumbuhkan kepekaan gender di

93 Juga dikenal sebagai Konferensi PBB kedua mengenai Pemukiman Penduduk, yang diselenggarakan di Istanbul 1996

tingkat lokal. Oleh karena itu, media massa harus memainkan peran yang lebih proaktif.

Sejauh ini peraturan hukum belum mampu memperjelas peran dan fungsi ornop nasional dan internasional serta cakupan otonomi mereka.

Spektrum kegiatan organisasi masyarakat sipil sudah meluas dengan menekankan peran gerakan perempuan di berbagai negara melalui upaya bersama dan menggunakan riset berdasar data.

Menengok Masa Depan dan Masa Lalu

Untuk menyimpulkan bab ini, tampaknya tepat bila dikutip mukadimah dari pidato penutup dari Forum Ornop pada Konferensi Dunia Perempuan Keempat :

> *" ... dengan perluasan aktivitas transnasional yang bukan subyek hukum negara, tanggung jawab pemerintah untuk menjamin keadilan, ekonomi, dan perlindungan rakyat dari kebijakan yang mengancam kehidupan mereka memunculkan urgensi baru. Strategi yang telah dan mungkin akan digunakan perempuan untuk terlibat dan menghadapi sektor swasta, negara dan organisasi internasional adalah penting bagi masa depan."*[94]

Jika hal itu berlaku di dunia ornop, maka wacana itu berlaku pula dalam pemerintahan politik formal. Dan jika demikian, tingkat bawah atau tingkat lokal dapat menjadi sebuah titik yang baik bagi gerakan kesetaraan gender di seluruh dunia.

BIBLIOGRAFI

Friedlander, Eva, (ed.) (1996). *Look at the World Through Women's Eyes : Plenary Speeches from the NGO Forum on Women: Beijing '95*, New York.

International Union of Local Authorities (1998), *Woman in Local Government*, Komite Eksekutif Dunia IULA, Helsinki, Juni.

Persatuan Bangsa-Bangsa (1997)."Women in Decision-Making", *Women 2000*, Persatuan Bangsa-Bangsa: New York, Oktober.

94 Eva Friedlander, lihat *The World Through Women's Eyes: Plenary Speeches from the NGO Forum on Women: Beijing '95*, New York, 1996

BAGIAN III: KESIMPULAN

BAB 11

ANGGARAN: GARIS DASAR POLITIK

LINA HAMADEH-BANERJEE

Semua anggaran pada dasarnya politik, dan semua politik akhirnya berujung juga pada siapa yang mengendalikan anggaran.

Anggaran adalah alat terpenting yang dimiliki pemerintah untuk mengendalikan kebijakannya. Ini harus dilihat dari sudut pandang perbedaan posisi laki-laki dan perempuan dalam ekonomi. Kebijakan pemerintah selalu ditafsirkan ke dalam alokasi yang memberi dampak berbeda terhadap laki-laki dan perempuan. Anggaran tampaknya netral terhadap gender, setidaknya menurut orang yang menyusunnya. Perbedaannya menjadi jelas manakala diterapkan di tingkat operasional, terutama saat alokasi diwujudkan dalam bentuk penyediaan (pelayanan).

Pada beberapa tahun terakhir ini kita melihat tumbuhnya kesadaran bahwa anggaran nasional ternyata selama ini masih buta gender. Kesadaran inilah yang mendorong ekonom feminis dan ahli politik ekonomi untuk menggiring perhatian ke aspek gender dari ekonomi makro, terutama dalam penyusunan anggaran nasional. Inisiatif yang paling terkenal dari negara berkembang adalah Anggaran Perempuan Afrika Selatan.

Kekhasan pengalaman Afrika Selatan mendorong UNDP menyusun makalah mengenai masalah ini pada pertemuan New Delhi 1999 yang bertajuk Partisipasi Politik Perempuan: Tantangan Abad 21. Makalah itu sebagian besar ditujukan untuk anggota parlemen dan pejabat senior pemerintah yang tugasnya berkaitan dengan penyiapan, analisis serta penyusunan anggaran sektoral dan nasional. Selain itu, UNDP juga bermaksud menciptakan kesadaran akan peran penting advokasi masyarakat sipil untuk mempersatukan kepedulian gender ke dalam anggaran nasional. Berikut adalah rangkuman hasil diskusi.

Berbagi Pengalaman

Afrika Selatan

Alasan di balik Anggaran Perempuan Afrika Selatan adalah penerapan

pendekatan komprehensif terhadap keseluruhan anggaran pemerintah, terutama dalam pengalokasiannya untuk laki-laki dan perempuan di segala usia. Pesan utama yang disampaikan adalah pemberian prioritas dari sumber daya yang terbatas.

Anggaran perempuan menggunakan pendekatan berdasar kebutuhan untuk pemberian prioritas ini. Menurutnya, prioritas harus diberikan kepada siapa yang paling membutuhkan, tanpa mempedulikan gender maupun kelompok usianya. Berdasarkan tujuan ini, Anggaran Perempuan membagi prioritas menurut ketiga parameter berikut: (a) proyek-proyek yang ditargetkan spesifik-gender (b) pembelanjaan untuk penggajian karyawan pemerintah, khususnya, distribusi gender pegawai negeri pada tingkat pembuat-keputusan, termasuk keberadaan perempuan di posisi penting penyedia pelayanan, misalnya pada tingkat pembuat-keputusan untuk pemantauan kekerasan, dan (c) pemantauan alokasi anggaran untuk melihat siapa yang benar-benar menerima dana yang dialokasikan dan siapa yang menikmatinya, baik langsung maupun tak langsung.

Anggaran Perempuan tidak hanya menilai pembelanjaan pada pelayanan sosial, tetapi juga implikasi gender dari sumber pendapatan pemerintah, semisal dampak pajak yang dibebankan pada perempuan dan kaum miskin. Sistem pajak regresif membuat pekerja perempuan, yang pendapatannya tidak sebanyak laki-laki, harus membayarkan pemotongan penghasilannya untuk pajak yang lebih besar daripada pemotongan penghasilan laki-laki. Anggaran Perempuan juga mengevaluasi kegiatan-kegiatan yang didanai oleh donor untuk melihat peran advokasi gender yang mereka mainkan dan dampaknya pada kegiatan yang didanai pemerintah. kecenderungan donor untuk memilih program-program yang sensitif-gender ternyata dapat memicu dampak negatif: kegiatan yang berhubungan dengan gender bisa berakhir karena dana dari pemerintah tidak mencukupi, atau berjalan sekadar untuk menghabiskan dana dari donor agar pengeluaran mereka teratasi.

Proses tiga-lapis ini mencakup proses analitis dari anggaran nasional (meliputi kerja sama teknis eksternal dalam pengalokasian anggaran) hingga wawasan ekonomi yang lebih luas yang menyertakan rumah tangga. Pada lapis ketiga ini, Anggaran Perempuan memfokuskan pada dua tingkat: pelaksanaan ekonomi pemeliharaan (*the care economy*) dan ekonomi reproduktif. Di sini diuji lagi, bantuan apa saja yang disediakan oleh negara bagi ekonomi reproduktif, seperti perawatan anak-anak, dan ekonomi kepedulian seperti dalam bentuk asuransi kesehatan.

Pengalaman Anggaran Perempuan Afrika Selatan adalah lebih dari sekadar analisis sektoral. Ini adalah operasionalisasi Piagam Perempuan 1993 dan penerjemahan ketentuan-ketentuannya secara konkret sesuai urutan prioritas. Awalnya hanya meliputi 6 sektor, kemudian secara bertahap berkembang mencakup sektor-sektor lain. Upaya ini juga menyangkut pembangunan aliansi strategis khusus dan kerja sama antara berbagai kelompok dengan kepentingan yang sama: anggota parlemen, pegawai negeri, ornop, akademisi, dan sebagainya, serta pembagian tugas yang khusus di antara berbagai sekutu ini. Pegawai negeri bertugas memberikan data, ornop melakukan advokasi dalam bentuk riset dan mempertajam argumen advokasi, serta anggota parlemen melakukan lobi. Hasilnya adalah sinergi antara perempuan di tata pemerintahan, anggota parlemen dan ornop dalam penciptaan lobi-lobi internal maupun eksternal untuk melakukan perubahan. Secara internal, pengaruhnya mulai tampak dengan terbitnya "Anggaran Perempuan" dari Menteri Keuangan. Secara eksternal, efeknya cukup signifikan di negara-negara lain, di antaranya Mozambik, Tanzania, dan Uganda yang mulai menerapkan inisiatif yang sama.

Uganda

Aktivis perempuan Uganda berusaha meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik sejak tahun 1985. Jumlah perempuan di arena politik mencapai angka yang signifikan pada tahun 1995. Pada saat itu para aktivisnya mempertanyakan mengenai dampak keberadaan perempuan dalam mengubah agenda politik dan melakukan transformasi institusi tata pemerintahan. Jelas tampak kekecewaan karena anggota parlemen perempuan tidak mampu memasukkan isu gender ke dalam anggaran. Solusinya, beberapa pemimpin perempuan menerapkan pendekatan pemecahan-masalah untuk mengatasi berbagai hambatan yang dihadapi.

Masalah *pertama* yang ditemui adalah bahasa teknis yang digunakan dalam perumusan dan dokumentasi anggaran serta mendorong diskusi secara umum. Para anggota parlemen perempuan kemudian menyadari bahwa mereka harus mempelajari dan melatih penggunaan bahasa

khusus yang sering digunakan oleh para ekonom dan penyusun anggaran tersebut. *Kedua,* mereka menggerakkan proses pembelajaran untuk memahami penentuan prioritas anggaran, alokasi, dan pembelanjaannya. *Ketiga,* anggota parlemen perempuan berusaha meningkatkan efisiensi penyampaian pelayanan pemerintah dengan belajar dari sikap ornop yang cenderung lebih hemat daripada pemerintah. Langkah selanjutnya adalah melakukan perubahan dalam penentuan prioritas anggaran.

Untuk mencapai tujuan, mereka berkomitmen untuk memahami kerangka-kerja ekonomi makro dan pembentukannya. Dalam proses pembelajaran ini, mereka melihat bahwa pembuatan-keputusan untuk kerangka kerja anggaran hanya melibatkan sedikit individu yang berpengaruh dari berbagai institusi, misalnya: IMF (kantor pusat dan perwakilan negara), kantor pusat dan perwakilan negara Bank Dunia, Kementerian Keuangan, Kementerian Perencanaan, bendahara negara, presiden, dan sejumlah mitra. Intinya, proses pembuatan keputusan hanya melibatkan enam hingga delapan orang.

Karena prihatin melihat proses perumusan anggaran yang tidak demokratis ini, anggota parlemen perempuan Uganda bertekad untuk belajar lebih banyak dan bekerja sama dengan wakil dari pemuda, perempuan, dan penyandang cacat yang menjadi mitra-anggota Kaukus. Mereka bersama-sama menyelenggarakan lokakarya untuk memahami hubungan antara kerangka kerja ekonomi makro dan anggaran. Dari sana mereka mengetahui bahwa biasanya variasi dari anggaran setiap tahunnya hanya berkisar 5 %, sehingga tidak perlu ada evaluasi besar terhadap prioritas. Bias dan prasangka yang ada dalam anggaran tentu saja menjadi semakin kuat dari tahun ke tahun.

Dengan bekal tekad untuk mereformasi proses anggaran dan pengetahuan analisis anggaran yang diperoleh dari pelatihan, para anggota Kaukus meminta birokrat agar dilibatkan dalam semua proses perumusan, presentasi, pengesahan dan implementasi anggaran. Keterlibatan ini mencakup upaya awal hingga berkembang ke penyebaran informasi untuk publik mengenai waktu dan isi dari proses anggaran.

Secara serentak, dengan dukungan luar dari Afrika Selatan dan dukungan internal dari pegawai negeri (dari berbagai sektor pemerintah yang menyediakan informasi gender secara lengkap yang diperlukan untuk analisis), ekonom, pejabat pemerintah lokal dan masyarakat sipil diselenggarakan pelatihan peningkatan kesadaran gender, advokasi, dan analisis gender. Pada awalnya pelatihan ini hanya memfokuskan pada bidang kesehatan, pendidikan dan pertanian, tetapi akhirnya menjangkau ke semua sektor. Kemudian, anggota parlemen perempuan mengadakan konferensi yang membahas perempuan dalam politik, yang dihadiri oleh lebih dari 100 perempuan guna memobilisasi dukungan politis dan membangun aliansi dan kemitraan dengan saling berbagi-informasi. Salah satu pelajaran penting dari pengalaman ini adalah perlunya menciptakan tekanan pada pejabat pemerintah khususnya pada penentuan anggaran. Tetapi, pertama-tama kelompok penekan harus memahami bahasa yang digunakan dalam dokumen pemerintah dan mempublikasikannya dalam bentuk yang lebih sederhana –contohnya subsidi pemerintah untuk bensin lebih tinggi daripada untuk minyak tanah, dan bahwa para penikmat subsidi bensin adalah orang-orang kaya, sementara mayoritas penduduk Uganda yang miskin tidak dapat menikmati subsidi minyak tanah itu secara adil. Setahun kemudian, pemerintah menaikkan subsidi untuk minyak tanah.

Jamaika

Anggaran nasional Jamaika menggunakan pendekatan multidimensi yang khas dalam membahas alokasi beragam kebutuhan berdasar gender, karena itu adalah persyaratan bagi dana-dana khusus yang ditujukan untuk berbagai kalangan masyarakat.

Beberapa pendanaan khusus melalui program-programnya cenderung berdampak positif pada perempuan, terutama Dana Pembangunan Sosial yang berfokus pada pengentasan kemiskinan, oleh karena itu bisa mencapai perempuan miskin.

Selain itu, ada Program Pengentasan Kemiskinan Jamaika yang mengkhususkan sasarannya pada ibu hamil dan menyusui dari keluarga miskin. Meskipun sasaran utamanya adalah rumah tangga yang dikepalai perempuan, tetapi program ini juga menargetkan keluarga yang dikepalai laki-laki karena banyak kepala keluarga laki-laki di Jamaika yang mengandalkan perempuan sebagai pencari nafkah. Untuk itu, melalui Program Peningkatan Kemampuan 2000, pemerintah Jamaika memberikan perhatian khusus pada penguatan sumber daya manusia dengan memperbaiki kondisi perempuan yakni dengan peningkatan keahlian bagi yang

memiliki pekerjaan dengan gaji di sekitar upah minimum.

Di tingkat lain, Dana Investasi Sosial melengkapi aspek publik dari kemiskinan, seperti pemetaan kantong-kantong kemiskinan di seluruh negeri. Dana lainnya adalah Dana untuk Perempuan yang menyediakan program sektoral spesifik-perempuan melalui alokasi di setiap kementerian. Hal yang sama juga ada pada Dana Pembangunan Lokal, yang disediakan untuk semua anggota parlemen dalam pemenuhan kebutuhan konstituennya tanpa harus menunggu dari kementerian atau lembaga lain.

Dana Bantuan Ekonomi dan Sosial adalah dana lain yang juga dapat diakses oleh anggota parlemen; dengan ketentuan khusus bahwa pendanaan harus menunjukkan bagaimana perempuan dapat diuntungkan oleh penggunaan dana itu, baik langsung maupun tidak langsung. Selain itu Badan Pengembangan Investasi Mikro membuka jalan untuk wiraswasta dengan menawarkan pendanaan usaha kecil bagi perempuan.

Hal unik lainnya dari proses anggaran Jamaika adalah adanya tradisi pertemuan antara anggota parlemen perempuan dengan Menteri Keuangan untuk membahas muatan gender dari anggaran. Setiap menteri diberikan perkiraan anggaran dengan plafon tertentu. Dengan dibantu tim yang memberi kontribusi pada pemberian jatah prioritas, para menteri dapat menentukan prioritas sektor-sektor yang berfokus gender.

Proses konsultasi itu termasuk pertemuan dengan kelompok-kelompok antarlembaga dan antarkementerian yang memfokuskan pada isu gender. Pendekatan jaringan konsultatif ini memfasilitasi setiap pengesahan anggaran pada saat itu melalui seluruh perwakilan perempuan, termasuk perwakilan dari kelompok perempuan marjinal, bertemu dengan Menteri Keuangan untuk memastikan bahwa semua kebutuhan perempuan sudah masuk dalam bahan pertimbangan. Terakhir, saat Komisi Keuangan bertemu untuk membahas anggaran, diharapkan juga ada pembahasan mengenai dampak anggaran terhadap perempuan.

Di luar mekanisme itu, sebagai hasil dari reformasi konstitusi 1996, UU Parlemen tahun 1997 menetapkan untuk membentuk Komisi Keadilan Sosial dan Gender, dengan misi mempromosikan keadilan sosial dan gender melalui pendekatan pembangunan yang sensitif-gender. Komisi ini berfungsi sebagai badan semi yudikatif yang tugasnya meliputi pelayanan konsultasi, pemantauan, evaluasi, informasi, komunikasi dan implementasi. Tujuannya adalah untuk merangsang kebijakan-kebijakan industri nasional agar menjamin pertumbuhan ekonomi yang aman. Komisi juga menelaah program dari perspektif gender untuk menjamin perempuan mendapat akses yang setara dan dapat berpartisipasi penuh di semua struktur, sehingga keadilan sosial dan gender diakui sebagai syarat mendasar bagi pembangunan manusia.

Meskipun telah menempuh jalan panjang untuk mengubah anggaran, tetapi secara ekonomi perempuan masih menderita. Masih banyak yang perlu dilakukan pada tingkat ekonomi makro untuk menjamin bahwa kepentingan laki-laki dan perempuan dipertimbangkan dengan adil.

India

Meskipun India adalah salah satu dari beberapa negara yang memiliki Deputi Ketua Parlemen perempuan, tetapi perempuan hanya menempati 8,9 % dari kursi dewan atau 9 dari 220 kursi.[95] Akan tetapi, dalam dengar pendapat anggaran mereka berhasil menempatkan agenda untuk kebutuhan perempuan yang menghasilkan kesepakatan untuk memberikan 30 % dari proyek pembangunan kepada perempuan. Demikian juga pada tingkat masyarakat sipil, dicapai beberapa kemajuan ketika sekelompok ekonom yang terlibat dalam Survei Ekonomi Tahunan India menyajikan suatu survei dan proyeksi alternatif. Ini merupakan suatu upaya penting yang memberikan kontribusi terhadap kesadaran masyarakat mengenai isu gender.

Contoh positif lain dari keberhasilan isu gender pada tingkat lokal adalah Panchayati Raj dimana persentase perempuan terpilih diwajibkan sekurang-kurangnya 33 %. Contoh paling positif adalah di negara bagian selatan Kerala. Di Kerala, otoritas negara bagian menerapkan "proses perencanaan rakyat" yang menjadi ajang bagi semua penduduk desa berkumpul pada hari-hari tertentu untuk mengajukan prioritas mereka pada pemerintah lokal. Pada awalnya, perempuan hanya berjumlah 10 % dari kelompok ini. Kini angka itu telah berkembang menjadi lebih dari 40 %. Para perencana profesional diajak untuk mempelajari model ini karena pendekatannya memiliki dua keuntungan signifikan, yaitu lebih holistik

95 Data diperoleh dari situs IPU.

daripada perencanaan lain pada tingkat lokal, dan lebih dekat dengan kepentingan rakyat di tingkat akar rumput.

Amerika Latin

Pengalaman Amerika Latin membuat penganggaran sensitif pada masalah gender di tingkat pemerintahan daerah. Pertemuan tahun 1994 yang diadakan di Bolivia dengan dukungan dari IULA menghasilkan upaya kerja sama di antara anggota-anggota Asosiasi dari Amerika Latin untuk mendokumentasikan perspektif gender ke dalam rencana pembangunan pemerintah daerah. Kerja sama ini memfokuskan pada empat sektor: kesehatan, pendidikan, lingkungan hidup dan perencanaan kota. Dokumen-dokumen ini telah diterbitkan dalam bahasa Spanyol oleh CELCADER, divisi subregional IULA di Quito, Ekuador, dengan judul "Bagaimana Menerapkan Perspektif Gender pada Anggaran untuk Perencanaan Pembangunan, Kesehatan, Pendidikan, dan Lingkungan Hidup."

UNDP Sebagai Contoh Penganggaran Perempuan di Lembaga Multilateral

Peserta pertemuan New Delhi juga mengungkapkan minat terhadap sejarah perencanaan sensitif-gender UNDP. Meskipun UNDP telah menyebutkan "perempuan dalam pembangunan" sebagai item anggaran sejak tahun 1975, tidak ada perubahan besar yang terjadi hingga tahun 1975, ketika Dewan Eksekutif menunjuk Administrator UNDP untuk menempatkan gender sebagai salah satu dari enam prioritas organisasi. Tidak lama kemudian, pekerjaan dimulai dengan menerbitkan Laporan Pembangunan Manusia 1995 yang menekankan isu gender, yang didalamnya mencakup kontribusi utama UNDP pada Konferensi Dunia Perempuan Keempat di Beijing, beberapa bulan sebelum penerbitan tersebut.

Laporan Pembangunan Manusia 1995 berisi dua indikator utama. *Pertama,* Indeks Pembangunan Gender (*Gender Development Index,* GDI) yang mengukur ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan di seluruh dunia dengan berfokus pada peningkatan kapasitas. *Kedua,* Ukuran Pemberdayaan Gender (*Gender Empowerment Measure,* GEM) yang menguji tingkat partisipasi aktif laki-laki dan perempuan dalam kehidupan politik dan ekonomi, terutama pada tingkat pembuatan keputusan.

Dengan memperkenalkan kedua indikator tersebut, UNDP secara formal mulai mengarahkan masalah pembagian dana untuk perempuan dalam anggaran programnya. Pada tahun 1996, Administrator UNDP mengeluarkan instruksi bagi kesetaraan gender dan pengembangan perempuan pada seluruh staf. Instruksi tersebut mengharuskan 20 % dari program reguler, atau 10 % dari program global dan 15 % dari program negara ditujukan untuk isu gender. Sejak saat itu ada dua proyek yang memantau alokasi ini.

Administrator juga menunjuk masalah massa kritis dalam sumber daya manusia dengan kebijakan keseimbangan gender pada manajemen, dengan tujuan mencapai jumlah perempuan 40 % pada posisi manajemen dan pada seluruh tenaga kerja UNDP di tahun 2001. Manajer senior juga secara teratur melapor pada Administrator UNDP mengenai perkembangan pencapaian target tersebut.

Ada banyak kesempatan tambahan untuk memperbesar alokasi terkait-gender selama periode transisi atau reformasi, baik di tingkat nasional maupun internasional. Contohnya, proses reformasi PBB yang lebih menekankan pada koordinasi dari semua usaha pembangunan sistem di tingkat nasional, dalam kerangka kerja Koordinator Wilayah PBB untuk Kegiatan Pembangunan. Dalam konteks ini, telah dibentuk komisi gender antarlembaga pada tingkat nasional. Menurut Koordinator Wilayah PBB, ini merupakan suatu prestasi ketika pemerintah India meminta gender dijadikan sebagai wilayah konsentrasi utama dalam Kerangka Kerja Kegiatan UNDP.

Pelajaran yang Dapat Diambil

Aspek Organisasional

Peserta menunjukkan minat yang sangat besar pada inisiatif Afrika Selatan yang dilaksanakan melalui upaya kerja sama anggota parlemen perempuan dan aktivis-aktivis dari ornop untuk merebut peranan yang signifikan dari gelombang perubahan nasional yang terjadi di era pasca-apartheid. Dua ornop berada di tengah-tengah inisiatif ini, tetapi kekuatan terbesar berasal dari pembagian kerja individu dan kelompok. Spesialis ornop sektoral dan akademisi lain mengadakan riset. "Kelompok rujukan" yang terdiri dari seorang pegawai pemerintah, seorang ahli advokasi, seorang analis, dan seorang pelatih berpengalaman dalam membangun tim, ditugaskan

pada tiap fase. Inisiatif ini juga menerbitkan buku berjudul *Money Matters*, yang digunakan untuk pelatihan. Kelompok tersebut memutuskan untuk berfokus pada kerangka kerja jangka menengah tiga tahun, karena periode tersebut dianggap cukup untuk melakukan intervensi. Kelompok ini juga menyadari bahwa meskipun parlemen dapat memberi banyak arahan, tetapi penyusunan, pengesahan dan implementasi tetap di tangan birokrat, sehingga aliansi di antara mereka menjadi penting bagi keberhasilan Inisiatif.

Pemberdayaan Perempuan dalam Proses Anggaran

Meskipun biasanya perempuan yang menentukan anggaran rumah tangganya, tetapi suara mereka jarang terdengar di anggaran nasional, bahkan perempuan yang berada di badan legislatif sekali pun. Oleh karena itu, peserta mempertanyakan mengenai pemberdayaan perempuan –di dalam dan di luar pemerintahan– dalam hal anggaran. Sebagai pendatang baru dalam proses anggaran, anggota legislatif perempuan dan politisi jelas membutuhkan dukungan internal maupun eksternal dan perlu pelatihan mengenai masalah ekonomi makro. Sebaliknya, para perencana yang terlibat dalam perumusan, analisis dan implementasi anggaran juga membutuhkan pelatihan tambahan mengenai gender agar dapat memahami bagaimana dampak anggaran itu terhadap separuh dari penduduk negeri itu.

Peran masyarakat sipil dalam proses ini juga tidak kalah penting, bukan hanya dalam analisis kebijakan, melainkan juga dalam memberikan tekanan eksternal. Pada gilirannya nanti akan dibutuhkan peningkatan kemampuan lobi serta memadukan strategi dan taktik dalam kerja advokasi.

Selain pelatihan, proses pengaksesan informasi dan pengetahuan juga sangat penting. Sumber informasi umumnya tersebar, sehingga perlu pemahaman akan macam informasi yang diperlukan untuk penyiapan anggaran dan analisisnya, di mana dan bagaimana cara mendapatkannya, serta siapa dan lembaga kebijakan mana yang mau bekerja sama dalam menganalisis data. Dalam hubungan ini, Institute of Development Studies (IDS) Universitas Sussex, Inggris, dengan didanai oleh Badan Pembangunan Internasional Swedia, menyusun publikasi yang berisi materi sumber anggaran, di situs web mereka (http://www.ids.ac.uk/bridge). Selain itu, kini telah terbit juga manual dasar-dasar penganggaran yang sensitif-gender dalam bahasa Inggris.[94] Penerjemahannya ke dalam bahasa lain akan berguna bagi perempuan di seluruh dunia.

Taktik

Perubahan politik Afrika Selatan menghasilkan gelombang yang memungkinkan bantuan dan kerja sama yang sinergis antarsemua mitra tata pemerintahan. Kelompok Inisiatif Anggaran juga saling mendukung agenda kelompok lain, misalnya langkah-langkah untuk meningkatkan transparansi. Upaya kerja sama ini menambahkan dimensi gender sebagai nilai tambah bagi pihak lain. Sekali lagi, pentingnya membangun aliansi perempuan mulai tampak.

Jalan Masuk bagi Partisipasi Perempuan dalam Proses Anggaran

Pentingnya mendapatkan celah bagi intervensi terkait-gender selama proses persiapan anggaran tidak dapat diremehkan.

Pertama, analisis kebijakan akan berbeda bila didukung oleh data substansial.

Kedua, opini publik dapat menjadi indikator penilaian kesesuaian kebijakan dan efektivitas tanggapan pemerintah terhadap prioritas. Survei opini publik dapat menjadi instrumen umpan balik yang objektif bagi pembuat kebijakan. Opini publik juga dapat menjadi kekuatan utama dalam akuntabilitas pemerintah, yang mendesak pemerintah agar memberikan informasi berharga mengenai implementasi anggaran mereka. Di Uganda, kementerian di sana diminta untuk mempublikasikan pengeluaran mereka ke otoritas lokal, termasuk cek yang dikeluarkan.

Ketiga, dalam konteks implementasi yang berorientasi-hasil, jalan masuk dapat ditemukan dengan menganalisis fungsi-fungsi dari struktur birokrasi, sehingga kekurangan dalam efektivitas, kapasitas, efisiensi dan kebocoran lembaga dapat teridentifikasi. Ini adalah masalah mendasar dari kontrol dan pemantauan di semua tingkat birokrasi, terutama untuk mencegah terjadinya

96 Debbie Budlender dan Rhonda Sharp serta Kerri Allen (1998): *How to do a gender-sensitive budget analysis: Contemporary research and practice*, Badan Australia untuk Pembangunan Internasional, Canberra, Australia dan Sekretariat Persemakmuran, London, Inggris. Didistribusikan oleh Sekretariat Persemakmuran, Malborough House, Pall Mall, London SW1Y 5HX, Fax(44) 0171 9300 827.

korupsi, baik yang kecil maupun besar.

Keempat, pengawasan oleh ornop dan lembaga pemikir *(think tank)* dapat menciptakan tekanan pada legislatif untuk menjalankan peran pengawasan mereka terhadap lembaga eksekutif dan memantau dampak kebijakannya. Ini adalah perjuangan terus menerus di seluruh negara demokrasi.

Kelima, pengawasan peradilan yang independen juga penting. Proses-proses lain dapat memberi kontribusi pada efektivitas pengawasan ini, misalnya fungsi Auditor Umum atau auditor kebijakan, yang dapat dikembangkan fungsinya ke audit lingkungan hidup, gender dan sosial.

Terakhir, dalam konteks akuntabilitas, kerja sama antarpemerintah sebagai penyedia informasi dan masyarakat sipil sebagai pengawas dapat menjadi titik intervensi dan umpan balik. Penggunaan indikator-indikator seperti yang disusun dalam Laporan Pembangunan Manusia UNDP terhadap masalah gender, kemiskinan, pembangunan sosial dan tata pemerintahan dapat menjadi panduan dan titik pengaruh, selain menjadi kerangka acuan untuk perbandingan di tingkat internasional dan subnasional.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini adalah hasil kerja para peserta yang telah saling berbagi pandangan, pengalaman, wawasan dan ide-ide yang menjiwai isi laporan ini. UNDP memberi penghargaan tinggi atas partisipasi yang sangat berharga itu.

Yang Mulia Rahat Atchilova
Deputi Majelis Legislatif,
Ketua Komisi Urusan Pendidikan, Pemuda, Perempuan dan Keluarga,
Majelis Legislatif Parlemen Kyrgystan, Biskek, Kyrgystan.

Nn. Bisi Adeleye-Fayemi
Akina Mama wa Africa
Wesley House 4, Wild Court, Holborn, London WC2B4AU, Inggris.

Nn. Amat al-Alim al-Souswa
Deputi Menteri Informasi dan Ketua Komisi Nasional Perempuan
P.O Box 11844, Sanaa, Yaman.

Nn. Begum Hashmat Ara
Deputi Asisten Direktur Kementerian Urusan Perempuan dan Anak-anak,
Dhaka, Bangladesh.

Nn. Nadezha Azgikhina
Asosiasi Wartawan Perempuan
Moskow, Republik Rusia, Lesnaia 63/43#151, Moskow 103055, Rusia

Nn. Sally Baden
Institute of Development Studies (IDS)
Universitas Sussex, Brighton, Sussex, Inggris

Nn. Farzana Bari
Pejabat Direktur Pusat Studi Perempuan
Universitas Quaid-I-Azam, Islamabad, Pakistan

Nn. Elena Borsatti
Konsultan, UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Dr. Angela Briceno
Direktur Pembangunan Sosial
Kementerian Tenaga Kerja dan Keluarga
Torre Estate DE Parque Central, Piso 41, Caracas, Venezuela

Nn. Debbie Budlender
Community Agency for Social Equity
20 Alfred St. Observatory, Cape 7925, Afrika Selatan

Nn. Neera Burra
Asisten Perwakilan Wilayah UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Yang Mulia Winnie Byanyima
Anggota Parlemen, Forum Perempuan dalam Demokrasi (FOWODE)
8th Floor, Embassy House
Parliament Avenue, P.O. Box 7176
Kampala, Uganda

Nn. Mithulina Chatterjee
Asisten Program Divisi Mobilisasi Masyarakat UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Tn. Shabbir Cheema
Direktur Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Yang Mulia Jane Chikwata
Deputi Menteri
Kementerian Pengembangan Masyarakat dan Pelayanan Sosial
PIB W252, Lusaka, Zambia

Tn. Richard Conroy
Deputi Senior Perwakilan Residen UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Nn. Andra Freiberg
Petugas Pendukung UNDAF, UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Nn. Prema Gopalan
Society for Promotion of Area Resource Centres (SPARC)
Byculla Area Resource Centre
Meghraj Sethi Marg, Municipal Dispensary, Byculla
Mumbai 400 008, India

Nn. Lina Hamadeh-Banerjee
Penasehat Senior Program
Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan
Biro Pengembangan Kebijakan UNDP
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, AS

Dr. Najma Haptulla
Deputi Ketua Parlemen Rajya Sabha dan Duta Khusus Pembangunan Manusia UNDP dan Wakil Presiden Komite Eksekutif Uni Antar Parlemen
New Delhi, India

Dr. Saad Eddin Ibrahim
Ketua Ibnu Khaldun Centre
P.O. Box No. 13, 17 Street No. 12
El Mokattem, Kairo, Mesir

Dr. Devaki Jain
Singamma Sreenivasan Foundation
"Tharanga" 10th Cross, Rajmahal Vilas Extension
Bangalore 560 080, India

Nn. Chandni Joshi
Penasehat Regional UNIFEM
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Nn. Zahira Kamal, Direktur Jenderal
Direktorat Perencanaan Gender dan Pembangunan
Kementerian Perencanaan dan Kerjasama Internasional
Otoritas Palestina
El Ram, Tepi Barat, Palestina

Dr. Azza Karam
Direktur Program Timur Tengah
Universitas Queen Belfast
Belfast, Irlandia Utara, Inggris

Tn. Brinda Karat
AIDWA
23 V.P. House, Rail Marg
New Delhi 110001, India

Yang Mulia Nino Khoperia
Anggota Parlemen
Komisi Sektor Ekonomi Parlemen
Tbilisi, Georgia

Tn. Ashok Malhotra
Program Officer Divisi Tata Pemerintahan UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Dr. Vina Mazumdar
Pusat Studi Pengembangan Perempuan
25 Bhai Vir Singh Marg, Gole Market
New Delhi 110001, India

Dr. Brenda Gael McSweeney
Koordinator Wilayah PBB dan Perwakilan UNDP
Kantor Koordinator Wilayah PBB dan UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Nn. Aparna Mehrotra
Deputi Ketua Program Regional
Biro Regional Amerika Latin dan Karibia UNDP
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, AS

Nn. Jayshree A. Mehta
Ketua GASAT dan Presiden OFAN
SATWAC Foundation
A1/22 Amrapali, Sukhipura
Paldi, Ahmedabad 380007, India

Nn. Pratibha Mehta
Koordinator Program LIFE
Divisi Pengembangan Manajemen dan Tata Pemerintahan
Biro Pengembangan Kebijakan UNDP
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, AS

Nn. Kalyani Menon-Sen
Penasehat Gender UNDP
P.O. Box 3059, 55 Lodi Estate, New Delhi 110 003, India

Nn. Enny Moaitz
Wakil Presiden
Dewan Nasional Perempuan
P.O. Box 1663, LAE 1663
Provinsi Morobe, Papua Nugini

Yang Mulia Beth Mugo
Anggota Parlemen
Beth International Ltd.
Standard Building, 2nd Floor
Warabera/Standard Street, P.O. Box 42542
Nairobi, Kenya

Ny. Usha Narayanan
Ibu Negara India
Rashtrapati Bhavan, New Delhi, India

Professor Sajad Naseer
Departemen Ilmu Politik
Universitas Punjab, Lahore, Pakistan

Nn. Aissatou Ndiongue
Wakil Walikota
Dakar, Senegal

Tn. Paul Oquist,
Kepala Unit Tata Pemerintahan UNDP
UN House
Saudi Park Tower, 13th Floor
61-A, Jinnah Avenue, Blue Area, P.O. Box 1051
Islamabad, Pakistan

Ny. Avinash Pandit
Pengawas Media Massa (Purn)
Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Keluarga
Pemerintah India
B-24, Maharani Bagh
New Delhi-110 065, India

Nn. Vibha Parathasarthy
Ketua Komisi Nasional Perempuan
2 Deen Dayal Upadhyay Marg
(Gedung Dewan India untuk Kesejahteraan Anak)
New Delhi, India

Nn. Dulce Maria Pereira
Presiden Fundacao Cultural Palmares, Ministerio Da Cultura
SBN-Q2-Ed, Central Brasilia, 1o Subsolo
Brasilia, Brasil CEP 70040-904

Walikota Sofia Prats
Pemerintah Kota Huechuraba dan Anggota Gugus Tugas Perempuan IULA
Av. Premio Nobel 5.555
Huechuraba, Chile

Dr. Sangeetha Purushothaman
1 Palmgrove Road, Victorial Layout
Bangalore 560047, India

Walikota Voahangy Razafindrakotohasina
Commune Urbaine dAntisirabe
Antsirabe 110, Madagaskar

Nn. Aruna Roy
Mazdor Kisan Shakti Sangathan
Devdungri (Kabeda), P.O. Barar
Tehsil Bhim, Distrik Udhaipur
Rajasthan 313 341, India

Nn. Sushma Swaraj
8, Tees January Marg
New Delhi-110 001, India

Prof. Zinatun Nesa Talukdar,
Yang Mulia Menteri Negara
Kementerian Urusan Perempuan dan Anak-anak
Dhaka, Bangladesh

Nn. Teodora Tsijili-Augelaki
Wakil Presiden Alianza de Mujeres Costarricenses
Aparatado 6851-1000
San Jose, Costa Rica

Nn. Amina Shafik Youssef
HODA
Kairo, Mesir

Dr. Poornima Vyasulu
"El Salvador"
451, 38 A Cross, 9th Main, 5th Block
Jayanagar, Bangalore 560 041, India

LAMPIRAN

LAMPIRAN 2

REKOMENDASI PROGRAM AKSI BEIJING

Tujuan Strategis G.1. Langkah-langkah untuk menjamin kesetaraan akses perempuan dan partisipasi penuh dalam struktur kekuasaan dan pembuatan keputusan

190. Langkah-Langkah yang dilakukan Pemerintah:

a. Komitmen untuk mengupayakan kesetaraan gender di dalam komisi dan badan pemerintahan, serta di unit administrasi publik, badan peradilan, termasuk *inter alia*. Menetapkan sasaran tertentu dan mengimplementasikan langkah-langkah yang secara substansial dapat meningkatkan representasi perempuan agar setara dengan laki-laki, jika perlu melalui tindakan positif, di seluruh posisi administrasi publik dan pemerintahan;
b. Mengambil langkah yang diperlukan, termasuk dalam sistem pemilu, yang mendorong partai politik menyertakan perempuan dalam posisi publik, baik posisi yang melalui pemilihan atau tidak melalui pemilihan, dengan proporsi dan tingkat yang sama dengan laki-laki;
c. Melindungi dan mempromosikan kesetaraan hak perempuan dan laki-laki untuk terlibat dalam kegiatan politik dan kebebasan berkumpul, termasuk dalam partai politik dan serikat kerja;
d. Meninjau ulang perbedaan dampak sistem pemilu pada representasi politik perempuan di badan-badan yang memerlukan pemilihan dan bila perlu mempertimbangkan penyesuaian atau reformasi sistem tersebut;
e. Memantau dan mengevaluasi kemajuan pada representasi perempuan melalui pengumpulan data reguler, analisis dan penyebaran data kualitatif dan kuantitatif mengenai perempuan dan laki-laki di semua tingkat di berbagai posisi pembuatan keputusan di sektor publik maupun swasta. Menyebarkan data menurut jumlah pegawai perempuan dan laki-laki di berbagai tingkat pemerintah setiap tahunnya serta memastikan bahwa perempuan dan laki-laki memiliki akses yang sama ke posisi publik juga menetapkan mekanisme dalam struktur pemerintahan untuk memantau perkembangan kesetaraan ini;
f. Mendukung organisasi-organisasi non-pemerintah dan lembaga riset yang melakukan studi mengenai partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan, serta dampaknya terhadap lingkungan pembuatan keputusan;
g. Mendorong keterlibatan perempuan pribumi dalam pembuatan keputusan di semua tingkat;

h. Mendorong dan, bila perlu, menjamin bahwa organisasi yang didanai pemerintah menerapkan kebijakan dan praktek yang tidak diskriminatif untuk meningkatkan jumlah dan posisi perempuan di organisasinya;
i. Menyadari bahwa pembagian kerja dan tanggungjawab antara laki-laki dan perempuan mendorong peningkatan partisipasi perempuan dalam kehidupan publik, dan mengambil langkah yang tepat untuk mencapainya, termasuk untuk merukunkan kembali kehidupan keluarga dan kehidupan profesionalnya;
j. Mengupayakan kesetaraan gender dalam daftar kandidat nasional atau penunjukan di badan PBB, badan-badan khusus dan organisasi-organisasi otonom lain di bawah sistem PBB, terutama untuk posisi senior.

191. Langkah-langkah yang dilakukan partai politik:

a. Mempertimbangkan kembali struktur dan prosedur partai dan menghilangkan semua penghalang, baik langsung maupun tak langsung, bagi partisipasi perempuan;
b. Mempertimbangkan pengembangan inisiatif yang memungkinkan perempuan berpartisipasi penuh di seluruh struktur pembuatan kebijakan internal dan pada proses nominasi untuk pemilihan dan penunjukan;
c. Mempertimbangkan untuk memasukkan isu gender dalam agenda politik partai, mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin bahwa perempuan dapat berpartisipasi dalam kepemimpinan partai politik yang sejajar dengan laki-laki.

192. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintah, badan-badan nasional, sektor swasta, partai politik, serikat kerja, organisasi pengusaha, lembaga riset dan akademik, badan-badan regional dan sub-regional serta organisasi nonpemerintah dan organisasi internasional:

a. Mengambil tindakan positif untuk membangun massa kritis dari pemimpin perempuan, eksekutif dan manajer di posisi pembuatan keputusan strategis;
b. Menciptakan atau memperkuat mekanisme untuk memantau akses perempuan ke pembuatan keputusan tingkat tinggi;
c. Meninjau kembali kriteria perekrutan dan penunjukan untuk badan penasehat dan pembuatan keputusan serta promosi ke posisi senior untuk menjamin bahwa kriteria tersebut relevan dan tidak mendiskriminasi perempuan;
d. Mendorong upaya organisasi nonpemerintah, serikat kerja dan sektor swasta untuk mencapai kesetaraan jabatan perempuan dan laki-laki, termasuk kesetaraan partisipasi dalam badan pembuatan keputusan dan dalam negosiasi di semua tingkat dan wilayah;
e. Mengembangkan strategi komunikasi untuk mempromosikan diskusi publik mengenai peran baru laki-laki dan perempuan dalam masyarakat, dan dalam keluarga seperti yang didefinisikan pada paragraf 29 di atas;
f. Restrukturisasi program perekrutan dan pengembangan karir untuk menjamin bahwa semua perempuan, terutama yang masih muda, memiliki akses yang sama ke pelatihan manajerial, kewirausahaan, teknis, dan kepemimpinan, termasuk pelatihan kerja;
g. Menyusun program pengembangan karir bagi perempuan di segala usia yang meliputi perencanaan karir, prestasi kerja, *mentoring*, pelatihan dan pelatihan lanjutan;
h. Mendorong dan mendukung partisipasi organisasi nonpemerintah perempuan di konferensi-konferensi PBB dan pada proses persiapannya;
i. Mengarahkan dan mendukung kesetaraan gender dalam komposisi delegasi ke forum PBB dan forum-forum internasional lainnya.

193. Langkah-langkah yang perlu dilakukan PBB:

a. Mengimplementasikan kebijakan yang berlaku dan menerapkan langkah dan kebijakan ketenagakerjaan yang lebih menjamin kesetaraan gender, terutama pada tingkat profesional dan di atasnya, mulai tahun 2000, dengan perekrutan staf yang meliputi wilayah geografis seluas mungkin, sesuai dengan Pasal 101 ayat 3 Piagam PBB;
b. Mengembangkan mekanisme untuk mencalonkan perempuan pada jabatan senior di PBB, badan-badan khusus PBB, serta badan dan organisasi lain yang berada di lingkungan PBB;
c. Terus mengumpulkan dan menyebarkan data kuantitatif dan kualitatif mengenai perempuan dan laki-laki di tingkat pembuatan keputusan dan menganalisis dampaknya pada proses pembuatan keputusan serta memantau

perkembangannya dalam mencapai target Sekjen PBB, yakni perempuan menempati 50% dari posisi manajerial dan pembuatan keputusan pada tahun 2001.

194. Langkah-langkah yang dilakukan organisasi perempuan, organisasi nonpemerintah, serikat kerja, mitra sosial, produsen, serta organisasi profesi dan industri:

a. Membangun dan memperkuat solidaritas antar perempuan melalui informasi, pendidikan, dan kegiatan yang membuat lebih peka terhadap gender;
b. Mendorong semua tingkatan untuk menerima perempuan mempengaruhi keputusan, proses dan sistem politik, ekonomi dan sosial, dan bekerja untuk mencapai akuntabilitas dari wakil-wakil terpilih atas komitmen mereka terhadap masalah-masalah gender;
c. Menetapkan, menurut peraturan perlindungan data, basis data perempuan dan kualifikasinya untuk digunakan dalam penunjukan pejabat senior perempuan pada posisi penasehat dan pembuat keputusan, untuk disebarluaskan ke organisasi pemerintah regional dan internasional, perusahaan swasta, partai politik, dan lembaga-lembaga lain yang relevan.

Tujuan strategis G.2. Meningkatkan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dan kepemimpinan

195. Langkah-langkah yang dilakukan pemerintah, badan-badan nasional, sektor swasta, partai politik, serikat kerja, organisasi pengusaha, organisasi nonpemerintah dan organisasi internasional serta lembaga-lembaga pendidikan:

a. Memberikan pelatihan kepemimpinan dan motivasi pada perempuan, terutama pada mereka yang paling membutuhkan, perempuan penyandang cacat dan perempuan dari ras dan etnis minoritas untuk meningkatkan rasa percaya diri dan mendorong perempuan meraih posisi pembuatan keputusan;
b. Membuat kriteria yang transparan untuk posisi pembuatan keputusan dan memastikan badan yang berwenang dalam pemilihan memiliki komposisi yang seimbang-gender;
c. Menciptakan sistem *mentoring* untuk perempuan yang belum berpengalaman, dan khususnya menyediakan pelatihan, termasuk pelatihan kepemimpinan dan pembuatan keputusan, retorika dan penegasan-diri, juga dalam kampanye politik;
d. Memberikan pelatihan yang sensitif-gender bagi perempuan dan laki-laki untuk mempromosikan hubungan kerja yang tidak diskriminatif dan saling menghormati keragaman gaya kerja dan manajemen;
e. Mengembangkan mekanisme dan pelatihan untuk mendorong perempuan berpartisipasi dalam proses pemilu, kegiatan politik dan wilayah kepemimpinan lainnya.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 3

PENGALAMAN UNDP DI INSTITUSI GENDER DAN TATA PEMERINTAHAN

LINA HAMADEH-BANERJEE

Tata Pemerintahan adalah bidang yang relatif baru bagi kegiatan kerja sama teknis UNDP. Kerangka kerja konseptual ini baru muncul pada publikasi Januari 1997 sebagai dokumen kebijakan dengan judul *Tata Pemerintahan bagi Pembangunan Manusia yang Berkelanjutan. Tata Pemerintahan didefinisikan sebagai pelaksanaan wewenang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengurus urusan negara di semua tingkatan, yang terdiri dari mekanisme, proses dan institusi dimana wewenang itu ditujukan. Tata Pemerintahan yang baik adalah yang bersifat partisipatif, transparan, akuntabel dan efisien.*

Konsekuensinya, bagi UNDP, aktor tata pemerintahan harus menyertakan sektor swasta dan masyarakat sipil. Tata pemerintahan yang baik adalah prasyarat untuk pembangunan manusia berkelanjutan, yang memberikan prioritas kepada kaum miskin, mengusahakan pertumbuhan ekonomi melalui lapangan kerja, memajukan perempuan, dan melestarikan lingkungan hidup.

Meskipun pernyataan konsep tata pemerintahan dari UNDP masih relatif baru, aplikasi programnya bukanlah hal baru. Sejak tahun 1980-an, UNDP telah mendukung sejumlah inisiatif untuk reformasi pelayanan masyarakat melalui Program Pengembangan Manajemen. Kegiatan reformasi pelayanan masyarakat ini dipandang sebagai katalisator dalam penciptaan lingkungan yang kondusif bagi kegiatan tata pemerintahan. Kemudian, pada tahun 1990-an perubahan politik global menyebabkan banyak negara yang meminta bantuan UNDP dalam proses ini.

UNDP mendefinisikan institusi pemerintah sebagai instrumen bagi negara untuk menjaga kontrak dengan warganya. Melalui institusi ini, negara mendefinisikan hak-hak dan tanggung jawab warga negara terhadap negara dan terhadap sesama warga negara. Jika perempuan tidak memiliki hak-hak dan tanggung jawab ini, mereka bukanlah warga negara, melainkan hanya subyek saja.

Selama bertahun-tahun UNDP telah memberi kontribusi dalam meningkatkan akses dan partisipasi perempuan ke institusi tata pemerintahan melalui kegiatan program khusus-perempuan. Kriteria seleksi untuk semua proyek tersusun dalam daftar lampiran berikut ini:

a. Menjadi katalisator untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam tata pemerintahan dan meningkatkan manfaat dari kegiatan program tata pemerintahan UNDP;
b. Memberi kontribusi bagi inisiatif kapasitas nasional untuk memasukkan masalah gender dalam tata pemerintahan;
c. Memberi akses kepada jaringan di tingkat lokal, nasional maupun internasional;
d. Inovatif ;
e. Mempunyai kemungkinan untuk ditiru di negara lain.

Pemilihan Umum

UNDP semakin sering dimintai bantuan untuk kegiatan pemilihan umum (pemilu), terutama pada persiapan pemilu. Partisipasi perempuan di proses pemilu dipandang sebagai pintu gerbang bagi partisipasi perempuan di arena pembuatan keputusan dan kepemimpinan politik. Perempuan dianggap sebagai pemberi suara politik yang jumlahnya signifikan; dan karena itu mereka menyuarakan masalah mereka sehingga didengar oleh para politisi.

Pemilu di **Bangladesh** menjadi basis konfrontasi antara pemerintah dan oposisi, yang berakibat pada pemboikotan pemilu pada tahun 1986, 1988 dan akhir 1994. Suasana politik memburuk dengan adanya tuntutan oposisi untuk mengadakan pemilu di bawah pemerintah sementara. Hal itu menghasilkan pembentukan Komisi Pemilihan Umum, Amandemen Konstitusi dan, pada 12 Juni 1996, pemilihan parlemen berhasil diselenggarakan di bawah pemerintahan sementara. UNDP memberikan dukungan teknis pada Pemerintah Bangladesh, bersama-sama dengan Kanada, Denmark, Belanda dan Norwegia, serta Asia Foundation.

UNDP menyusun proyek nasional sejumlah USD 10.232.600 untuk meningkatkan kapasitas Komisi Pemilihan Umum dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan pelaporan pemilu.[97] Peningkatan kapasitas tidak hanya ditujukan langsung kepada Komisi, tetapi juga pada pejabat yang bertanggung jawab pada proses pemilu di tingkat lokal, dan para pemilih. Suatu kampanye dilakukan untuk menciptakan kesadaran massa untuk mendaftar dan kesadaran akan hak pilih melalui media, ornop, dan pejabat pemerintah lokal. Manajemen proyek bekerja dengan partai politik untuk mengembangkan aturan baru, terutama terhadap keputusan yang merugikan, seperti halangan bagi perempuan untuk memilih. Lembaga Pelatihan Pemilu diperkuat untuk melatih petugas penghitungan suara, komisi penyelidik pemilu, wakil penghitung suara dari partai, pemantau pemilu serta wakil pendidikan kewarganegaraan dan pemilih.

Salah satu kegiatan utama proyek itu adalah pengorganisasian Konferensi Pemilu Nasional yang pesertanya tidak hanya berasal dari partai politik dan media, tetapi juga organisasi-organisasi nonpemerintah dan perempuan yang terlibat dalam pendidikan pemilih.

Pemilu 1996 diwarnai dengan kehadiran jumlah pemilih perempuan yang cukup signifikan. Namun, laporan menunjukkan masih adanya usaha meniadakan hak-hak pilih perempuan, baik dalam rumah maupun lebih sistematis lagi, intimidasi di sekitar tempat pemungutan suara pada hari pemungutan suara. Oleh karena itu, proyek bertujuan mengurangi hambatan yang menghadang partisipasi penuh perempuan dalam pemilu. Hal itu dilakukan melalui kampanye pendidikan pemilih, pelatihan yang sensitif-gender pada pejabat pemilu, dan membentuk basis data elektronik dari statistik pemilih berbasis gender. Basis data ini untuk memantau, menganalisis, dan melaporkan pola pemberian suara. Materi pelatihan direvisi bersama dengan manual pemilihan, dengan perhatian khusus pada muatan gendernya. Salah satu kriteria keberhasilan yang ditetapkan oleh proyek itu adalah jumlah pemilih yang tinggi, terutama dari perempuan.

Proyek itu, dengan komponen gendernya, adalah bagian integral dari program tata pemerintahan UNDP yang komprehensif dan terpadu di Bangladesh. Kegiatan tambahan dari proyek-proyek lain dicakup pada bagian lain dari laporan ini.

Di **Zimbabwe**, proyek simultan Perempuan dalam Politik dan Pembuatan Keputusan[98] muncul sebagian karena partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional dan lokal masih tetap marginal. Proyek itu melakukan pendekatan dengan terlebih dahulu memfokuskan pada dua hal. Pertama, peningkatan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam kebijakan dan pembuatan keputusan di berbagai titik kekuasaan. Kedua, pada penciptaan masyarakat

97 Sumber –Dokumen Proyek: Penguatan Komisi Pemilihan Umum bagi Perbaikan Proses Pemilihan (*BGD/96/018*)
98 Sumber –Dokumen Proyek: (ZIM/96/004) dan laporan kantor perwakilan negara.

sipil yang kuat berdasarkan hak dan tanggung jawab warga. Dampak jangka-panjang yang diharapkan dari proyek itu adalah pembentukan fondasi bagi distribusi kekuasaan yang adil antara laki-laki dan perempuan dalam perumusan dan implementasi kebijakan di masyarakat pada tingkat lokal dan nasional.

Implementasinya pada Kementerian Perempuan memiliki empat sasaran yaitu: (a) mempromosikan budaya yang mengakui kemampuan dan bakat perempuan; (b) mencapai representasi perempuan 50% di badan-badan pembuat keputusan, misalnya di badan, parlemen atau dewan lokal, pada tahun 2000 (jumlah perempuan adalah 51% dari penduduk negara); (c) membekali perempuan untuk berpartisipasi aktif dalam politik dan pembuatan keputusan melalui pendidikan kewarganegaraan dan pelatihan kemampuan; dan (d) mengenali potensi kandidat perempuan untuk posisi pembuatan keputusan.

Beberapa strategi yang dijalankan dengan sasaran berbagai kelompok, misalnya kelompok perempuan yang sudah berada dalam posisi pembuat keputusan; perempuan kota dan desa; dan laki-laki serta perempuan sebagai aspirator bagi kekuasaan politik dan posisi pembuat keputusan. Kegiatan proyek mempromosikan partisipasi penuh perempuan di pemilu tingkat lokal, distrik dan nasional melalui kegiatan-kegiatan lokakarya, kampanye media, pendidikan pemilih skala nasional, kampanye, diskusi panel, riset dan pembuatan poster, serta leaflet dan brosur.

Salah satu fokus yang mendesak adalah Pemilihan Dewan Distrik Desa yang diadakan pada tahun 1998. Mobilisasi perempuan direncanakan sebagai mekanisme pendukung untuk membantu perempuan memasuki jabatan dewan desa serta menggerakkan rakyat untuk memilih perempuan. Pendekatan yang sama juga direncanakan untuk pemilihan parlemen tahun 2000. Salah satu hasil yang diharapkan dari proyek itu adalah pengujian sistem kuota sebagai langkah sementara untuk memfasilitasi representasi perempuan di segala sektor.

Meskipun **Pakistan** adalah salah satu negara yang memiliki perdana menteri perempuan, sistem politik negara itu masih didominasi laki-laki. Laju partisipasi perempuan Pakistan sebagai pemilih, kandidat, dan anggota forum terpilih masih tergolong minim. Komisi Pemilihan Umum telah melakukan beberapa upaya untuk mendorong perempuan memberikan suara pada masing-masing konstituen, termasuk pembuatan bilik pencoblosan terpisah bagi laki-laki dan perempuan serta pengorganisasian kampanye kesadaran publik. Namun batasan sosial dan masalah kelembagaan lain masih menghalangi perempuan, kaum minoritas dan kelompok marginal lain untu berpartisipasi penuh dalam proses pemilu.

Melalui Program Bantuan Persiapan *Mendukung Proses Pemilu Demokratis di Pakistan* 1996,[99] UNDP membantu Komisi Pemilihan Umum Pakistan dan Divisi Perempuan dalam proyek peningkatan kapasitas untuk mendorong keterlibatan publik secara aktif dalam tata pemerintahan negara. Program ini dimulai dengan bekerja untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi partisipasi aktif perempuan dalam politik, yakni melalui penyadaran kesetaraan gender, tata pemerintahan yang baik dan tanggung jawab individu di tingkat massa melalui ornop, organisasi masyarakat, komunitas, dan badan-badan pemerintah.

Pada penyelesaian proyek di bulan Juli 1998, dinyatakan bahwa sistem yang terorganisasi untuk kerja sama ornop akan dijalankan, dan bahwa ornop yang berpartisipasi diharapkan dapat menjalin dialog yang lebih efektif dengan pemerintah dan partai politik. Bantuan ini juga diharapkan dapat meningkatkan diskusi mengenai peran perempuan dalam proses politik, baik di media cetak maupun elektronik. Selain itu, diharapkan pula ada peningkatan jumlah organisasi masyarakat yang bekerja untuk partisipasi perempuan di badan-badan lokal. Ini akan menambah besar jumlah program dan materi penggerak mengenai ketimpangan gender dalam demokrasi yang diadakan oleh ornop. Proyek itu masih dalam proses evaluasi.

Pilar Eksekutif

Dari ketiga pilar pemerintah, yang paling menonjol bagi warga negara adalah eksekutif. Konsekuensinya, banyak kerja sama teknis UNDP yang mendukung kegiatan membangun institusi yang berada dalam pilar eksekutif, khususnya di Kementerian Perencanaan yang perannya menjadi *inter-locutor* bagi pemerintah dengan UNDP.

Sejak Konferensi Dunia Perempuan pertama di Meksiko pada tahun 1975, PBB membantu

99 Sumber –Proyek: PAK/96/011 dari Fasilitas Sub-regional UNDP di situs web Islamabad.

pembentukan unit advokasi perempuan yang biasa dikenal dengan nama **Badan Nasional Perempuan (national women's machinery)** yang mengkomunikasikan kebutuhan perempuan dengan pemerintah. Dalam membantu instrumen ini, PBB menekankan bahwa kepentingan perempuan akan lebih diperhatikan bila badan ini diletakkan di pilar eksekutif. Beberapa negara telah memilih menempatkan badan nasionalnya pada jabatan perdana menteri, kementerian perencanaan, atau pada departemen yang khusus menangani urusan perempuan.

UNDP membantu membangun kapasitas bagi badan perempuan di beberapa negara selama dua dasawarsa terakhir. Memang, hingga tahun 1990-an, bantuan UNDP untuk pengembangan perempuan kebanyakan diarahkan ke lembaga pemerintah; dalam hal itu, Badan Perempuan cenderung dipandang sebagai tempat paling rasional untuk menargetkan partisipasi perempuan dalam tata pemerintahan dan politik pada khususnya. Kecenderungan itu mulai berubah sejak transformasi politik tahun 1990-an yang menciptakan tantangan baru bagi perempuan. Setelah jatuhnya Uni Soviet, Eropa Timur dan Asia Tengah misalnya, akses perempuan ke persamaan kesempatan ikut memburuk. Liberalisasi pasar di sebagian besar dari negara-negara tersebut memang menjanjikan kemajuan, tetapi cenderung menimbulkan reaksi yang memperburuk status perempuan dan menghukum mereka secara politis. Kekerasan fisik terhadap perempuan juga meningkat. Beberapa pemerintah yang prihatin akan hal itu lalu mencari bantuan ke UNDP untuk pembentukan Badan Perempuan. Hingga kini, proyek-proyek tersebut telah dilakukan di **Armenia, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, dan Turki.**

Proyek-proyek lain yang mendukung Badan Perempuan sedang dilakukan di wilayah-wilayah yang kegiatan rekonstruksi dan pembangunannya berlangsung intensif. Setelah Kesepakatan Oslo 1994 dan pembentukan **Otoritas Palestina** di Tepi Barat dan Gaza, badan untuk perempuan terbentuk (Dewan Urusan Perempuan), demikian juga departemen perempuan di Kementerian Urusan Sosial, Kementerian Perencanaan dan Kerja sama Internasional, Kementerian Kesehatan dan Kementerian Pemuda dan Olahraga.

UNDP memberikan bantuan peningkatan kapasitas ke departemen-departemen ini melalui proyek pelatihan[100] yang membantu keempat kementerian tersebut dalam merumuskan dan, bila perlu, mengimplementasikan kebijakan dan strategi yang sensitif-gender. Proyek itu juga memberikan kerangka kerja bagi pendekatan lintas sektoral untuk menyatukan kepedulian gender ke dalam proses sosial ekonomi. Kesimpulan proyek itu adalah semua departemen perempuan harus merumuskan mandat, strategi, bagan organisasi, pengaturan staf, rencana kerja untuk kegiatan yang diprioritaskan, dan pengadaan dana untuk implementasi kegiatan.

Sebagai bagian dari persiapan menjelang Konferensi Dunia Perempuan Keempat yang diadakan di Beijing pada tahun 1995, Pemerintah Dewan Rekonstruksi Lebanon membentuk Komisi Nasional untuk Perempuan Lebanon. Hal itu disusul dengan pembentukan Badan Perempuan Nasional dan pengembangan strategi untuk memajukan kaum perempuan Lebanon. UNDP dan UNIFEM memberikan bantuan persiapan[101] bagi institusi baru tersebut untuk meningkatkan kapasitasnya dalam mengimplementasikan strategi dan advokasi pada tingkat kebijakan. Bantuan tersebut difokuskan pada penguatan peran Komisi Nasional untuk Perempuan Lebanon, komisi ornop dan unit-unit pengembangan perempuan di jajaran kementerian, serta Dewan Perempuan Lebanon. Bantuan tersebut juga membantu badan nasional baru untuk mengembangkan strategi mobilisasi sumber daya.

Peran Legislatif

Banyak negara sedang menuju demokratisasi. Dalam masa transisi, negara-negara itu perlu memperkuat sisi legislatifnya sebagai pengawas eksekutif. UNDP telah membantu banyak negara dalam upaya membangun kembali parlemennya. UNDP juga memberi kontribusi dalam pembagian-informasi dan pengelolaan jaringan di antara anggota parlemen melalui pengorganisasian pertemuan regional dan internasional. Diantaranya forum Konferensi Internasional mengenai Tata Pemerintahan untuk Pembangunan Berkelanjutan tahun 1997. Beberapa dari kegiatan itu diadakan atas kerja sama dengan Uni Parlemen Internasional

100 Sumber – Dokumen Proyek: Dukungan untuk Pembentukan Departemen Perempuan (PAL/96/006).

101 Sumber - Lembar Fakta Proyek: Penguatan Badan Perempuan Lebanon (LEB/97/009).

(IPU) yang berkantor di Jenewa.

Pada tahun 1998, Pemerintah Belgia menyetujui *Program Penguatan Parlemen*[102] yang menelan dana USD 6 juta untuk implementasi UNDP di 12 negara percontohan. Program itu juga memfokuskan pada penguatan asosiasi parlemen regional dan melakukan riset serta analisis yang memberi kontribusi bagi peningkatan demokrasi parlemen. Kurangnya representasi perempuan dalam proses tata pemerintahan mendorong program itu untuk condong pada kegiatan yang diarahkan untuk meninjau ulang ketimpangan gender dalam representasi parlemen dan legislatif. Anggota Panel Ahli yang memandu implementasi program berjumlah delapan orang, di antaranya adalah spesialis gender dan partisipasi politik, serta aktifis perempuan dari Kaukus Perempuan Uganda.

Program tata pemerintahan terpadu yang menelan dana USD 4 juta bertajuk Penguatan Demokrasi Parlementer[103] di **Bangladesh** menghasilkan beberapa hasil yang signifikan gender, yaitu ke-330 anggota Parlemen Bangladesh menyediakan 30 kursinya untuk kandidat perempuan, yang dipilih secara tidak langsung oleh mayoritas anggota partai. Sebelum tahun 1997, hanya 7 kursi yang berhasil diduduki perempuan. Perdana Menteri telah mengumumkan hendak menempuh langkah-langkah untuk menjamin pemilihan langsung bagi kandidat perempuan untuk menduduki jatah kursi tersebut, dan akan menaikkan jumlahnya menjadi 30% setelah tahun 2000, yakni masa akhir dari Konstitusi yang berlaku. Perwakilan dari pemerintah dan oposisi telah mengidentifikasi sejumlah bantuan yang diperlukan parlemen untuk mendorong praktik demokrasi yaitu pelatihan anggota parlemen, bantuan riset untuk anggota parlemen, peningkatan kapasitas anggota parlemen untuk membawa dimensi gender ke debat kebijakan, serta ke tingkat legislasi; mengubah Standar Operasi dan Prosedur sehingga memungkinkan komisi-komisi parlemen memberikan wawasan yang efektif; dan meningkatkan fasilitas perpustakaan dan kapasitas Sekretariat Parlemen.

Proyek itu diharapkan memberi kontribusi penting bagi penguatan kapasitas parlemen, tidak hanya dalam legislasi, pengawasan terhadap pemerintah, dan perdebatan isu-isu nasional, tetapi juga untuk lebih efektif merespons kaum miskin dan khususnya perempuan yang merupakan mayoritas dari penduduk miskin. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam kegiatan parlemen, proyek itu melibatkan masyarakat sipil, media massa, akademisi, peneliti dan kelompok kepentingan lainnya –terutama kelompok perempuan dan kaum miskin- untuk mencapai kesetaraan gender di parlemen dan mengajukan isu-isu gender dalam perdebatan parlemen. Pelatihan gender diberikan untuk seluruh anggota parlemen. Selain itu, perempuan anggota kaukus parlemen diharapkan menjalin hubungan dengan berbagai organisasi perempuan di negara itu.

Dalam mengimplementasikan Program Aksi Beijing 1995, **Vietnam** menggunakan Rencana Nasional Aksi Pengembangan Perempuan Vietnam 2000. Tujuannya adalah untuk meningkatkan peran dan posisi perempuan dalam mekanisme kepemimpinan dan pembuatan keputusan, serta meningkatkan jumlah perempuan hingga 20 – 30% dari pejabat terpilih dan 15 – 20% dari pemerintah dan badan konsultatif. Dalam kerja samanya dengan Komisi Nasional Pengembangan Perempuan dan Serikat Perempuan Vietnam, Pemerintah Belanda dan UNDP mendanai proyek[104] yang bertujuan membangun kapasitas nasional untuk pencapaian tujuan Rencana Nasional itu dengan fokus pada perempuan dan kepemimpinan.

Proyek itu menjalankan strategi dari berbagai aspek yaitu pelatihan kader pelatih (ToT), pelatihan kepemimpinan untuk kandidat perempuan, implementasi kampanye informasi publik dan pengembangan sumber-sumber informasi. Pelatihan kepemimpinan lokal disediakan bagi 144 kandidat perempuan yang mencalonkan diri untuk pemilihan Majelis Nasional Kesepuluh di bulan Juli 1997. Pelatihan itu memberi kesempatan pada perempuan untuk memperdalam pemahaman mengenai berbagai faktor yang mempengaruhi posisi politiknya selama proses pemilihan, dan membantu perempuan merancang strategi bagi peningkatan prospek pemilihannya. Pelatihan menekankan keahlian kampanye dan presentasi serta persiapan program aksi. Sebelum pemilihan, diadakan konferensi pers yang bertujuan mempromosikan citra positif pemimpin perempuan dan representasi perempuan di pemerintah. Representasi perempuan di Dewan Nasional (badan pembuat-

102 Sumber: Dokumen Program: Program Kerja sama antara Pemerintah Belgia dan UNDP, Desember 1998.
103 Sumber: Dokumen Proyek untuk Penguatan Demokrasi Parlementer (BGD/97/003)
104 Sumber –Dokumen Proyek: Pengembangan Kapasitas untuk Implementasi Rencana Nasional bagi Pengembangan Perempuan (VIE/96/011)

keputusan terpilih yang tertinggi) naik dari 18% menjadi 26%. Ini merupakan jumlah representasi perempuan di parlemen yang tertinggi di Asia Pasifik.

Upaya yang sama dilakukan juga di pemilihan Dewan Rakyat. Sebuah manual bagi Perempuan di Dewan Rakyat disusun oleh Serikat Perempuan Vietnam dengan bantuan CIDA. Manual itu memfokuskan pada kepemimpinan perempuan, peran dan fungsi Dewan Rakyat, serta pengembangan keahlian dan kesadaran gender. Fokus terakhir adalah bagian dari strategi untuk mempromosikan pendekatan yang akan meningkatkan kebijakan sensitif-gender yang terkait dengan syarat dan kebijakan serta program yang sensitif-gender. Hasilnya, Serikat Perempuan bersama dengan Serikat Pemuda dan Akademi Ho Chi Minh mengadakan pelatihan kepemimpinan bagi lebih dari 1.000 perempuan.[105]

Dengan bantuan dana dari Pemerintah Finlandia, Biro Regional untuk Eropa dan Negara Persemakmuran dan Gender dalam Program Pembangunan di UNDP mengadakan "Konferensi Internasional Kesetaraan Gender dan Tata Pemerintahan yang Baik: Dialog Afrika – Eropa mengenai Perempuan dalam Pembuatan Keputusan" di Helsinki, Finlandia, 25 – 28 September 1997. Konferensi ini diselenggarakan bekerja sama dengan Institut Eropa Afrika.[106] Peserta konferensi ini sebagian besar adalah anggota parlemen dari Angola, Azerbaijan, Bosnia dan Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Estonia, Parlemen Eropa, Finlandia, Georgia, Jerman, Irlandia, Kyrgyztan, Latvia, Lesotho, Lithuania, Malawi, Malta, Moldova, Mozambik, Namibia, Belanda, Rumania, Rusia, Rwanda, Afrika Selatan, Swaziland, Swedia, Tajikistan, Tanzania, Turkmenistan, Turki, Ukraina, Inggris, Uzbekistan, Zambia, dan Zimbabwe. Agenda yang dibahas di antaranya adalah tinjauan atas perkembangan pertemuan Beijing, struktur dan institusi-institusi nasional untuk keseimbangan gender, perubahan peraturan yang menuju kesetaraan gender, kesetaraan gender dalam strategi tata pemerintahan lokal bagi pemberdayaan ekonomi, serta rencana aksi regional Agenda Windhoek untuk Kesetaraan Gender. Konferensi ini memberi peluang untuk membentuk jaringan internasional dan regional, serta mempelajari pengalaman Finlandia sebagai contoh pencapaian tujuan ganda keseimbangan gender dan tata pemerintahan yang baik.

Dukungan Yudikatif

Tidak ada yang lebih buruk dari hukum yang bias-gender dan perlakuan aparat hukum – dari petugas kepolisian hingga Menteri Kehakiman- yang tidak adil terhadap perempuan.

UNDP sangat aktif dalam menindak-lanjuti ratifikasi dan implementasi CEDAW di sepuluh Negara Kepulauan Pasifik.[107] Konsultasi Regional yang diadakan di Nadi, 20 – 24 Juli 1998 dan dihadiri oleh 50 peserta menghasilkan kesepakatan di antara Sekretariat Komunitas Pasifik ESCAP dan UNDP untuk terus memberi dukungan bagi inisiatif paska Beijing. Dukungan ini diwujudkan melalui bantuan teknis yang sasarannya untuk mempromosikan kesadaran masyarakat, penguatan kelembagaan dan membangun kapasitas mekanisme untuk pengembangan perempuan di wilayah Pasifik. Para peserta konsultasi menyiapkan matriks strategi tindakan untuk program di wilayahnya demi tercapainya sasaran tersebut.

Di **Sri Lanka**, UNDP, UNIFEM dan UNFPA memberikan bantuan ke Kementerian Urusan Perempuan[108] yang bertujuan memperkuat kapasitas kementerian, biro perempuan, Komisi Nasional Perempuan, Departemen Perencanaan Nasional, kementerian-kementerian terkait, Sekretariat Provinsi/Distrik, dan ornop di berbagai bidang. Tujuan ini juga termasuk mempromosikan kesadaran hukum dan kepekaan gender bagi kepolisian dan anggota lembaga yudikatif. Upaya itu terkait dengan proyek lain yang didanai oleh UNDP yang bertujuan meningkatkan kapasitas intelektual dan kelembagaan dari Departemen Perancangan Hukum di tingkat nasional dan provinsi,[109] termasuk komputerisasi proses penyusunan draft dan konsolidasi hukum nasional dan provinsi, serta amandemen dan peraturan tambahan. Melalui kegiatan yang dilakukan bersama dengan Institut Sri Lanka untuk Administrasi Pembangunan (SLIDA), diperkenalkan silabus hukum dan materi pengajaran baru agar peraturan-peraturan yang

105 Kantor UNDP di Viet Nam –Studi Kasus Proyek UNDP: Pelatihan Kepemimpinan bagi Perempuan – Majelis Nasional Viet Nam.
106 Sumber –Jeff Balch dan Nola Caffey, editor, 1998. Konferensi Internasional mengenai Kesetaraan Gender dan Tata Pemerintahan yang Baik: Dialog Afrika – Eropa membahas Perempuan dalam Pembuatan Keputusan: Laporan Konferensi: Institut Eropa Afrika, Amsterdam, Belanda.
107 Sumber: Dukungan untuk aktivitas CEDAW di Pasifik – PMI/97/004.
108 Sumber –Dokumen proyek: Peningkatan Kapabilitas Kementerian Urusan Perempuan untuk Penyatuan Kepedulian Gender dalam Pembangunan (SRL/97/206).
109 Dokumen proyek: Peningkatan Infrastruktur bagi Departemen Perancang Hukum (SRL/97/297).

dibuat sesuai dengan CEDAW dan meningkatkan implementasi Konvensi.[110]

Di **Kenya**, UNDP meluncurkan dua proyek[111] pada tahun 1998 yang bernilai USD 1,37 juta untuk memperkuat status hukum dan politik perempuan dan meningkatkan partisipasi perempuan di pemerintah dan dalam proses resolusi konflik. Inisiatif itu dipersiapkan untuk menyebarkan materi kesadaran gender pada publik, khususnya mengenai hak-hak perempuan, dan untuk melakukan program pelatihan. Institusi penting yang dibantu oleh proyek itu di antaranya adalah Kejaksaan Agung, Majelis Nasional dan Pengadilan dan Komisi Pemilu, dan dilakukan oleh dua ornop internasional, yaitu Liga Pemilih Perempuan dan Federasi Internasional Pengacara Perempuan.

Selama tahun 1990-an, beberapa negara Amerika Latin yang melakukan reformasi hukum meminta bantuan UNDP untuk meningkatkan administrasi pengadilan melalui perbaikan struktur dan administrasi sistem pengadilan, serta pelatihan untuk personil hukum, dari hakim hingga pengacara dan staf pengadilan. Meskipun bantuan untuk kegiatan reformasi serupa di Nikaragua tidak mengkhususkan sasarannya pada perempuan, tetapi sebagian besar rakyat yang diuntungkan dari kegiatan perbaikan sistem hukum ini adalah kaum miskin dan minoritas, yang penghalang bagi perempuannya paling banyak ditemukan.

Hak-hak Asasi Manusia

Awal tahun 1998 dan setelah beberapa konsultasi di dalam UNDP dan dengan beberapa mitra luar, UNDP menggunakan dokumen kebijakan *Menyatukan Hak-hak Asasi Manusia dengan Pembangunan Berkelanjutan*, di mana kesetaraan gender dan program pengentasan kemiskinan dipandang sebagai mekanisme untuk memberdayakan rakyat dalam mempertahankan hak-hak asasinya.

Dokumen kebijakan tersebut memperkuat berbagai upaya simultan UNDP, di antaranya membantu pengembalian pengungsi dan rehabilitasi pemukimannya, terutama di Kamboja. Di antara upaya tersebut adalah program gender khusus di Pakistan yang menekankan kebutuhan strategis perempuan, termasuk hak mobilitasnya, yang merupakan syarat utama partisipasi penuh dalam tata pemerintahan. Upaya-upaya praktis untuk tujuan tersebut di antaranya adalah melibatkan Kementerian Transportasi, perusahaan transportasi swasta, dan polisi lalu-lintas. Termasuk pula simposium mengenai khitan pada perempuan yang diadakan di Nairobi, Kenya, oleh UNDP[112] dan UNICEF pada Juni 1998 yang menghadirkan pembuat kebijakan, dokter, perwakilan dari media massa dan ornop untuk mencari jalan bagi pencegahan praktek kontroversial yang merugikan itu. Mereka bersama-sama menguji dampak trauma psikologis yang ditimbulkan; perlunya advokasi, pendidikan, panduan kebijakan dan kesadaran medis; hak-hak asasi dan hak hukum manusia; dan masalah keagamaan yang ditinjau dari prinsip-prinsip Kristen dan Islam. Rencana untuk penghentian praktek khitan pada perempuan tersebut diajukan. Selain itu, UNDP mengadakan kegiatan advokasi dan penyadaran publik mengenai khitan perempuan itu di Kenya.

Untuk memperingati 50 tahun Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia, UNDP dan 11 organisasi PBB lainnya bergabung merencanakan kampanye untuk **memerangi kekerasan terhadap perempuan di Afrika**. Dengan dikoordinasi UNIFEM, kampanye itu berusaha meningkatkan kesadaran publik mengenai kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan terhadap perempuan selama perang saudara, khitan terhadap perempuan dan pentingnya partisipasi politik perempuan dalam upaya rekonstruksi maupun pembangunan normal.

Bab 8 telah mengulas kampanye serupa di 20 negara Amerika Latin dan Karibia. **Kampanye Antar-Badan mengenai Kekerasan terhadap Perempuan di Amerika Latin dan Karibia ini** adalah salah satu proyek yang didanai oleh Yayasan PBB, organisasi yang didirikan oleh Ted Turner untuk membantu program-program PBB.

Kesimpulan

Lampiran ini mencoba merangkum beberapa contoh proyek UNDP (sebagian besar khusus untuk perempuan) yang dikategorikan sebagai bantuan bagi institusi pemerintah. Termasuk di antaranya adalah mekanisme, proses dan institusi di mana warganegara dan kelompok-kelompok menyuarakan kepentingannya, menggunakan hak-

110 Tanggapan bagi Angket Hak-hak Asasi Manusia MDGD yang diterima dari kantor perwakilan UNDP di Sri Lanka.
111 UNDP *Flash*.
112 Sumber –publikasi berkala elektronik UNDP, *Flash*.

hak hukumnya, memenuhi kewajiban dan mendamaikan perbedaan di antara mereka. Seperti yang telah ditunjukkan pada berbagai bab sebelumnya, peran perempuan di posisi pembuatan keputusan belum optimal, sebagian besar disebabkan kurangnya kesadaran akan adanya ketimpangan kesempatan antara laki-laki dan perempuan. Perempuan tetap tersingkir dari semua aspek tata pemerintahan yang mempengaruhi kehidupannyaan dari partisipasi penuh serta pembangunan yang adil. Oleh karena itu UNDP berupaya membantu perempuan untuk mengejar ketertinggalan yang menyebabkan perempuan tersisih.