

DEMOKRATISASI DAN DEKONSTRUKSI IDEOLOGI GENDER ORDE BARU

Oleh:

Kurniawati Hastuti Dewi

Abstract

The collapse of the New Order since May 1998 has opened the door for democratization. In turn, democratization and influence of the international fora on women have facilitated the improvement of Indonesian women's role and position in the public sphere. The improvement is highlighted by the deconstruction of the New Order gender ideology state ibuisism as can be seen from the spread of the discourse of women's role in the public sphere and the changing orientation of the Government Program from practical gender interest in the New Order to strategic gender interest in the Reform Era. However, the conceptual and structural improvements face difficulty. This is because grass root society keeps negative stereotype on women. This fact indicates that the efforts to raise women's role and position in the public sphere, is not only needed conceptual and structural reform but also cultural reform of grass root society's perception on women.

Pendahuluan

Langsungnya Suharto pada bulan Mei 1998—yang kemudian disebut sebagai titik awal Era Reformasi—tidak hanya membuka pintu demokratisasi tetapi juga memberi peluang perbaikan peran dan posisi perempuan Indonesia di ranah publik. Jika ditengok ulang, perdebatan seputar peran dan posisi perempuan di ranah publik, sebenarnya sudah mulai muncul sejak tahun 1997. Momentum penting yang memicu perdebatan peran dan posisi perempuan pada tahun 1997 adalah kemungkinan Siti Hardijanti Rukmana untuk menjadi kandidat wakil presiden.¹

Selain itu pencalonan Megawati Sukarnoputri sebagai presiden perempuan pada Pemilihan Umum (Pemilu) 1999 memicu perdebatan publik tentang keabsahan presiden

perempuan menurut perspektif Islam,² dan menjadikan gender sebagai topik perdebatan yang mengemuka di hampir seluruh lapisan masyarakat. Meskipun Megawati memiliki sensitivitas dan komitmen gender yang rendah, keberhasilannya menjadi presiden perempuan pertama Indonesia menggantikan Abdurrahman Wahid yang dipaksa mundur pada tahun 2001, membongkar *stereotype* bahwa perempuan tidak mampu berpartisipasi di dunia publik. Fenomena ini harus dipahami sebagai salah satu dampak positif demokratisasi di Indonesia.

Pada titik inilah, tulisan ini hendak memperlihatkan bahwa demokratisasi dan perkembangan internasional masalah perempuan telah membuka peluang dekonstruksi ideologi gender Orde Baru yang membuka ruang

¹ Perdebatan ini terjadi pada Konferensi Daerah Cabang NU Jawa Timur pada November 1997, lihat pembahasan seputar isu ini di Kathryn Robinson, "Islam, Gender, and Politics in Indonesia," dalam *Islamic Perspectives on the New Millennium*, Virginia Hooker and Amin Saikal (Ed.), 187 (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2004).

² Dimulai pada Kongres Umat Islam Indonesia, 3—7 November 1998 yang merekomendasikan kepada Majelis Ulama Indonesia untuk menerbitkan fatwa tentang keabsahan pemimpin perempuan menurut Islam, lihat Kathryn Robinson, "Gender, Islam and Culture in Indonesia," dalam *Love, Sex and Power: Women in Southeast Asia*, Susan Blackburn (ed.), 17 (Victoria, Australia: Monash University Press, 2001).

kontestasi yang lebih luas bagi perempuan untuk berkiprah di ranah publik/politik. Terdiri atas empat bagian, tulisan ini akan diawali dengan elaborasi terhadap ideologi gender Orde Baru. Disusul kemudian dengan bagian kedua yang menganalisis dekonstruksi ideologi gender Orde Baru pada era Reformasi dengan mempertimbangkan aspek politik dan internasional yang mempengaruhinya. Gejala dekonstruksi ideologi gender dari era Orde Baru ke era Reformasi dapat dilihat dari pergeseran orientasi dari kepentingan praktis gender (*practical gender interest*) pada masa Orde Baru menjadi kepentingan strategis gender (*strategic gender interest*) pada masa Reformasi. Disusul kemudian dengan bagian ketiga yang melihat efek lanjutan dekonstruksi berupa perbaikan posisi perempuan dalam partisipasi di ranah publik dengan memaparkan produk hukum terkait. Diakhiri kemudian dengan penutup pada bagian keempat.

Ideologi Gender Orde Baru

Orde Baru adalah episode penting dalam sejarah politik Indonesia, tidak saja karena meliputi periode politik yang panjang (1966—1998), tetapi juga ditopang oleh kebijakan untuk menjaga stabilitas politik demi kepentingan pembangunan ekonomi.³ Selain fenomena politik dan ekonomi yang selalu menjadi pusat perhatian para analis Orde Baru, ada satu fenomena penting yang sering kali dilupakan.

Pemerintah Orde Baru mengembangkan kebijakan depolitisasi sistematis peran dan posisi perempuan Indonesia. Soeharto menempatkan diri sebagai “Bapak Pembangunan” yang mengharuskan pengabdian kaum perempuan baik sebagai ibu maupun istri dalam pembangunan.⁴ Julia I Suryakusuma menyebut *state ibuism* yang bertumpu pada paham paternalistik dan memposisikan laki-laki sebagai elemen inti dari negara, sementara perempuan merupakan elemen sekunder yang cukup

berkiprah di dalam keluarga yang jauh dari dunia politik untuk mendukung kebijakan negara secara total.⁵

Jauh sebelum Julia, Madelon D. Nieuwenhuis pada tahun 1987 telah menengarai adanya ideologi yang disebutnya *ibuism* yang menandai perubahan peran dan posisi perempuan Indonesia pascakolonial. *Ibuism* versi Nieuwenhuis merupakan kombinasi antara konsep peran perempuan kelas borjuis Belanda dengan perempuan *priyayi* tradisional Jawa. *Ibuism* mengharapkan seorang perempuan kelas atas (baca: istri pejabat) sebagai ibu untuk patuh dan merawat tidak saja keluarga, tetapi juga ikut serta membangun negara pascakolonial yang masih baru tanpa mengharap imbal balik kedudukan, sementara kekuasaan dan kedudukan menjadi *previlege* suami.⁶

Meskipun Nieuwenhuis mengemukakan konsep *ibuism* tidak secara khusus ditujukan untuk memotret Orde Baru, tetapi spirit yang terkandung di dalam konsep *ibuism* dan *state ibuism* dapat dikatakan sama. Perempuan didefinisikan sebagai objek pasif yang harus mendedikasikan perannya sebagai ibu dan istri kepada suami (istri pendamping). Sementara laki-laki menjadi subjek, menempati posisi strategis dan terdepan dalam pengambilan keputusan publik. Pada titik ini, jelas terdapat kontradiksi: antara cita-cita ideal pembangunan Orde Baru yang seharusnya memberikan perbaikan kedudukan warga negara, dengan praktik ideologi gender Orde Baru, *state ibuism*, yang mendepolitisasi dan meminggirkan peran dan posisi perempuan.

Bagaimana praktik *state ibuism* ideologi pada masa Orde Baru? *State ibuism* diimplementasikan dalam beberapa program. Menurut fokus dan tujuannya, terdapat dua jenis program sebagai implementasi *state ibuism* sebagai sebuah ideologi. **Pertama**, program yang difokuskan pada peran perempuan sebagai ibu dan istri yang bertujuan untuk mengontrol posisi perempuan di dalam negara. Hal ini

³ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability* (Genting Lane, Singapura: Talisman, 2004), 29.

⁴ Barbara Hatley, “Nation, “Tradition,” and Constructions of the Feminine in Modern Indonesian Literature,” dalam *Imagining Indonesia: Cultural Politics & Political Culture*, ed. Jim Schiller dan Barbara Martin-Schiller, 98 (Ohio University, USA: the Centre for Interantional Studies, 1997).

⁵ Julia I Suryakusuma, “The State and Sexuality in New Order Indonesia,” dalam *Fantasizing the Feminine in Indonesia*, Laurie J. Sears (Ed.), 99—101 (Durham and London: Duke University Press, 1996).

⁶ Madelon.D.Nieuwenhuis, “Ibuism And Priyayization: Path to Power?,” dalam *Indonesian Women in Focus: Past And Present Notions*, Elsbeth Locher-Scholten dan Anke Niehof (Ed.), 43—44 (The Netherlands: Foris Publications, 1987).

ditempuh dengan memperkenalkan program Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) pada tahun 1972 dengan sasaran perempuan perdesaan.⁷

PKK mengharapkan perempuan menjalankan peran utama sebagai pendamping suami dan mengemban lima tugas utama. Tugas tersebut tertuang dalam Panca Dharma PKK, yaitu istri pendamping suami, ibu pengelola rumah tangga, ibu penerus keturunan dan pendidik anak, pencari nafkah tambahan dan warga masyarakat.⁸ Standar normatif ini disosialisasikan di tingkat desa untuk mempengaruhi dan mewarnai interaksi-interaksi sosial perempuan perdesaan. Pada titik inilah, meminjam kalimat Julia I. Suryakusuma, PKK menjadi alat negara untuk mengendalikan perempuan perdesaan.⁹

Selain itu, untuk mengontrol loyalitas perempuan kelas menengah di perkotaan, Pemerintah Orde Baru mendirikan organisasi Dharma Wanita pada tanggal 5 Agustus 1974. Dharma Wanita didirikan dengan maksud menciptakan persatuan dan kohesivitas istri pegawai negeri yang juga tergabung dalam Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia).¹⁰ Semua istri pegawai negeri di setiap tingkatan pemerintahan dan departemen pemerintah wajib menjadi anggota Dharma Wanita sebagai wujud loyalitas kepada suami dan kepada negara.¹¹ Dharma Wanita memasyarakatkan budaya “ikut suami” sebagai manifestasi ideologi gender *state ibuisism*.¹² Melalui kedua jenis program tersebut, perempuan dituntut untuk loyal tetapi pasif sebagai ibu atau istri demi mendukung karier suami, termasuk pilihan politik suami untuk menyukseskan tugas negara.

⁷ Norma Sullivan, “Gender and Politics in Indonesia,” dalam *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*, Maila Stivens (Ed.), 64 (Australia: Centre of Southeast Asian Studies Monash University Aristoc Press, 1991).

⁸ Carla Bianpoen, “The Family Welfare Movement: A Blessing or A Burden,” dalam *Indonesian Women: The Journey Continues*, Mayling Oey-Gardiner dan Carla Bianpoen (Ed.), 159 (Canberra: The Australian National University Research School of Pacific and Asian Studies, 2000).

⁹ Julia I Suryakusuma, “The State and Sexuality in New Order Indonesia,” 101.

¹⁰ Carla Bianpoen, “The Family Welfare Movement,” 139.

¹¹ KOWANI (Kongres Wanita Indonesia), *Sejarah Setengah Abad Pergerakan Wanita Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1978), 279.

¹² Julia I Suryakusuma, “The State and Sexuality in New Order Indonesia,” 100.

Kedua, program yang difokuskan pada peran reproduksi perempuan yang mengharapkan kesediaan perempuan untuk membatasi jumlah kelahiran demi kesuksesan program penurunan jumlah penduduk Pemerintah Orde Baru. Hal ini dilakukan dengan memperkenalkan program Keluarga Berencana (KB) yang pelaksanaannya berupa distribusi kontrasepsi modern ke daerah perdesaan mulai tahun 1970-an. Untuk mendukung program KB, Pemerintah Orde Baru juga mensosialisasikan Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKKBKS) yang mendorong penciptaan keluarga kecil cukup dengan dua anak saja.¹³ Pada akhirnya program KB cukup berhasil menurunkan tingkat kelahiran dari 5,61 persen pada tahun 1970-an menjadi 2,78 persen pada tahun 1997.¹⁴

Kedua jenis program di atas yaitu program KB, PKK, dan Dharma Wanita menunjukkan eratnya keterkaitan antara gender dan pembangunan identitas kebangsaan Indonesia. Dalam bahasa Nira Yuval-Davis, setidaknya ada empat wilayah keterkaitan antara gender dan pembangunan identitas kebangsaan meliputi: *women as biological reproduction of the nation; cultural construction of the nation; citizenship and difference; dan the gendered natures of militaries and wars*.¹⁵

Program KB merupakan manifestasi peran perempuan sebagai *biological reproduction of the nation*. Bagaimana tidak, tubuh perempuan menjadi sasaran utama program KB dengan beragam alat kontrasepsi untuk mengendalikan fungsi reproduksi, demi menurunkan jumlah penduduk. Sementara itu, manifestasi dari *cultural construction of the nation* dapat dilihat dalam program PKK dan Dharma Wanita yang berusaha membangun mantra budaya identitas ideal keperempuanan dan keibuan versi Orde yang pasif dan apolitik.

Pada satu sisi, program-program tersebut di atas meminggirkan peran dan posisi

¹³ Siti Ruhaini Dzuhayatin, “Wacana Perempuan dalam Muhammadiyah,” *Media Inovasi*, edisi spesial Muktamar Muhammadiyah ke-45 (2005):52–3.

¹⁴ Khofifah Indar Parawansa, “Institutional Building: An Effort to Improve Indonesian Women’s Role and Status,” dalam *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*, Kathryn Robinson dan Sharon Bessell (Ed.) (Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), 72.

¹⁵ Nira Yuval-Davis, “Theorizing Gender and Nation,” (tidak ada informasi penerbit dan tahun terbit), 22–25.

perempuan di dalam keluarga dan membuat mereka tidak berkutik di ranah publik. Tetapi, di sisi lain program-program tersebut juga membawa dampak positif berupa perbaikan pemenuhan kebutuhan dasar perempuan. Hal ini dapat dilihat seperti dalam program KB, ketika jumlah anak pada setiap keluarga mengalami penurunan, maka perempuan akan memiliki waktu lebih banyak untuk mengurus kesehatan dan meningkatkan kualitas hidupnya. Hasilnya, angka harapan hidup perempuan mengalami kenaikan dari 63 tahun pada tahun 1990 menjadi 67 tahun pada tahun 1998.¹⁶

Selain itu, perempuan juga mengambil keuntungan dari program pendidikan yang diluncurkan Pemerintah Orde Baru melalui program Sekolah Dasar Inpres (SDI) di daerah terpencil pada pertengahan tahun 1970-an, serta dicanangkannya wajib belajar minimal 6 tahun pada tahun 1973. Hasilnya, tingkat pendidikan rata-rata SMP untuk anak laki-laki dan perempuan umur 7 sampai 12 tahun meningkat dari 83 persen pada tahun 1980 menjadi 94 persen pada tahun 1995.¹⁷

Selain itu, perubahan orientasi kebijakan ekonomi Pemerintah Orde Baru dari pertanian ke industrialisasi pada tahun 1980-an, membuka lapangan kerja bagi perempuan untuk bekerja di pabrik-pabrik (seperti pabrik pakaian, kain dan sepatu). Hasilnya, secara umum perempuan mengalami peningkatan keterampilan dan pendapatan ekonomi. Kondisi positif ini menjadi modal sosial yang sangat berguna untuk memperluas peran dan posisi mereka di dunia publik memasuki era Reformasi. Modal sosial ini dibarengi dengan keluarnya beberapa produk hukum yang menjamin perbaikan peran dan posisi perempuan Indonesia (lihat Tabel 1). Hal ini didorong oleh Konferensi tingkat Dunia I Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Perempuan di Meksiko pada tahun 1975 yang mensosialisasikan program *Women in Development* (WID) sebagai bagian Dekade Perempuan PBB (1975-1985).

Tabel 1. Produk Hukum bagi Perbaikan Peran dan Posisi Perempuan masa Orde Baru

No	Tahun	Jenis Keputusan	Tujuan
1	1974	Pengesahan Undang Undang Perkawinan 1974	Menciptakan keseragaman peraturan perkawinan dan mendorong terpenuhinya hak dan keadilan seorang istri
2	1975	Pendirian Menteri Negara Peranan Wanita sebagai respons Dekade Perempuan PBB (1975—1985)	Meningkatkan kapasitas perempuan dalam menjalankan <i>peran ganda</i> di dalam rumah tangga dan di dunia publik
3	1978	GBHN 1978	Memperkenalkan dan mengintegrasikan untuk pertama kali kata 'perempuan' dalam pembangunan.
4	1984	Undang-Undang No. 7/1984	Meratifikasi Konvensi <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i> (CEDAW) PBB tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.
5	1993	GBHN 1993	Mendeklarasikan perempuan sebagai <i>mitra sejajar</i> laki-laki dalam pembangunan.
6	1995	Keputusan Menteri Dalam Negeri No.17/1995	Mewajibkan pemerintah kabupaten, kota, dan provinsi untuk membentuk Tim Peningkatan Peranan Wanita (Tim P2W) untuk mengkoordinasikan program-program perempuan dengan departemen terkait.

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

¹⁶ Khofifah Indar Parawansa, "Institutional Building," 72.

¹⁷ Kathylin Robinson, "Indonesian Women — from Orde Baru to Reformasi," dalam *Women in Asia: Tradition, Modernity and Globalisation*, Louise Edwards dan Mina Roces (Ed.), 149 (NSW, Australia: Allen and Unwin, 2000).

Dekonstruksi Ideologi Gender Orde Baru

Carla Bianpoen menengarai tahun 1998 sebagai tahun kebangkitan peran perempuan Indonesia di arena publik yang menjadi titik tolak perbaikan peran perempuan Indonesia dalam politik.¹⁸ Pertanyaan berikutnya yang dapat diajukan dari pernyataan Bianpoen tersebut adalah apakah titik tolak perbaikan peran perempuan Indonesian tersebut juga berasal dari dekonstruksi ideologi gender Orde Baru yang telah 32 tahun melingkupi perempuan Indonesia? Apakah telah terjadi dekonstruksi ideologi gender Orde Baru pada masa Refomasi?

Jawaban sederhana atas pernyataan tersebut adalah ya. Dari uraian bagian pertama tulisan ini telah dijelaskan bahwa *state ibuisism* sebagai ideologi gender Orde Baru bertumpu pada figur Soeharto sebagai “bapak pembangunan”. Logikanya, ketika arsitek utama Orde Baru lengser akan dibarengi dengan mudarnya konsep dan implementasi *state ibuisism* yang digunakan untuk menopang kekuasaan Soeharto. Akan tetapi, logika sederhana ini perlu analisis lebih lanjut sebagaimana dilakukan dalam bagian ini. Analisis akan difokuskan pada dua hal, yaitu dengan melihat perkembangan wacana peran dan posisi perempuan Indonesia menjelang keruntuhan Orde Baru. Kedua, dengan melihat perkembangan beberapa program sebagai implementasi *state ibuisism* masa Orde Baru, tetapi di dalam seting era Reformasi.

Pertama, perluasana peran dan posisi perempuan Indonesia di ranah publik dan pengadopsian perspektif gender merupakan wacana utama yang menjadi perhatian aktivis perempuan kelas menengah (di Jakarta) sejak pertengahan tahun 1990-an. Beberapa di antaranya diprakarsai oleh Nursyahbani Katjasungkana dengan LBH APIK (Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan) yang menangani kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hukum bagi perempuan sejak tahun 1995, Wardah Hafidz yang mempromosikan feminisme dan gender dalam pemikiran Islam

di Indonesia,¹⁹ dan Gadis Arivia dengan Yayasan Jurnal Perempuan berdiri sejak 1995 yang memfasilitasi penyebaran feminisme dan isu kesetaraan gender.

Merebaknya perhatian terhadap masalah keadilan gender sebagaimana tercermin dari pendirian beragam Lembaga Swadaya Masyarakat pada pertengahan dan akhir tahun 90-an tidak dapat dilepaskan dari pengaruh perkembangan internasional. Konferensi Dunia IV PBB tentang Perempuan di Beijing tahun 1995 yang dihadiri tidak kurang dari 168 negara termasuk Indonesia menghasilkan Landasan Aksi untuk mengintegrasikan Gender dalam Pembangunan (*Gender in Development, GAD*). Dua dari 12 bidang kritis yang diidentifikasi dalam konferensi itu dan menjadi acuan pada perempuan aktivis adalah struktur ekonomi dan kebijakan politik dan yang merugikan perempuan serta ketimpangan akses antara laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan publik.²⁰

Bagaikan gayung bersambut, menjelang keruntuhan Orde Baru agenda perluasan peran dan posisi perempuan Indonesia di ranah publik memperoleh momentum dengan krisis ekonomi dan moneter yang melanda negara-negara Asia termasuk Indonesia pada pertengahan tahun 1997. Karlina Leksono, Gadis Arivia, dan Toety Heraty Rooseno membentuk Suara Ibu Peduli (SIP) pada tahun 1998 sebagai respons terhadap krisis ekonomi dan moneter pertengahan tahun 1997. Melihat kondisi politik pada akhir Orde Baru yang masih represif dan tidak mentorelir protes-protes politik, perempuan yang tergabung dalam Suara Ibu Peduli secara cerdas “memanfaatkan” sosok ibu versi Orde Baru untuk melancarkan protesnya. Agenda utama yang mereka perjuangkan adalah menumbangkan citra tradisional perempuan versi Orde Baru yang pasif dan apolitik.

Merepresentasikan kelompok ibu-ibu yang mengemban tugas mengurus keluarga, SIP melakukan gerakan sosial membagikan susu gratis untuk bayi dan balita. Bahkan pada tanggal

¹⁸ Carla Bianpoen, “Women’s Political Call,” dalam *Indonesian Women: The Journey Continues*, Mayling Oey-Gardiner dan Carla Bianpoen (Ed.), 283 (Canberra: The Australian National University Research School of Pacific and Asian Studies, 2000).

¹⁹ Lihat Wardah Hafidz, “Feminisme: Agenda Baru Pemikiran Islam (wawancara dengan Wardah Hafidz),” *Ulumul Qur’an* 6, No. 3 (1995): hal. 113.

²⁰ Beijing Platform for Action, “Fourth World Conference on Women Platform for Action,” tanpa tahun, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plat1.htm#concern> diakses 14/10/2004.

23 Februari 1998 sebelum demonstrasi Mei untuk menggulingkan Soeharto merebak, SIP bersama sejumlah organisasi non-pemerintah menggelar demonstrasi damai di Bundaran Hotel Indonesia Jakarta.²¹ Mereka berusaha menunjukkan bahwa keprihatian seorang ibu untuk memenuhi kebutuhan keluarga di tengah krisis ekonomi tidak bisa diremehkan dan seharusnya menjadi masalah publik yang menuntut tanggung jawab politik pemerintah. Aktivitas ini selain menunjukkan bahwa para ibu memiliki “suara” politik, juga menyiratkan pesan bahwa identitas perempuan sebagai “ibu” versi Orde Baru sudah selayaknya diterjemahkan ulang.²²

Gejala awal pendekonstruksian *state ibuisim* yang dapat dilihat dari pemunculan wacana baru oleh para aktivis perempuan berupa perempuan Indonesia yang berani, aktif, dan apolitik ternyata juga terjadi pada level program pemerintah terkait perempuan. Untuk menganalisis program-program tersebut penulis

menggunakan konsep Maxine Molyneux tentang kepentingan praktis gender (*practical gender interest*) dan kepentingan strategis gender (*strategic gender interest*). Kepentingan praktis gender meliputi serangkaian program yang berupaya memenuhi kebutuhan dan mengoptimalkan peran perempuan dalam konteks dan tujuan tertentu. Sementara itu, kepentingan strategis gender berupaya mengatasi ketertinggalan perempuan di dalam masyarakat dengan menciptakan tatanan dan struktur yang lebih berkeadilan gender antara laki-laki dengan perempuan.²³ Dengan menggunakan alat analisis tersebut berikut ini disajikan dua tabel yang menggambarkan perubahan orientasi program dari Orde Baru ke Reformasi.

Melalui tabel tersebut dengan mudah dapat terlihat perubahan orientasi program KB dan PKK dari Orde Baru ke Reformasi. Pada masa Orde Baru, kebutuhan seorang istri dan ibu untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan keterampilan untuk menambah nafkah keluarga

Tabel 2. Perbandingan Program untuk Perempuan pada Masa Orde Baru dan Reformasi

No	Program	Orientasi Program	
		Orde Baru	Era Reformasi
1	Keluarga Berencana (KB)	Perempuan menjadi sasaran utama program penurunan jumlah penduduk dengan berbagai alat kontrasepsi	Sejak Pemerintahan Gus Dur dilancarkan program peningkatan partisipasi KB untuk laki-laki. Hasilnya partisipasi laki-laki peserta KB meningkat dari 1.1 persen pada tahun 1999 menjadi 1.8 persen pada tahun 2000
2	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK)	<ul style="list-style-type: none"> - Perempuan diharapkan menjalankan Panca Dharma Wanita. - Dibentuk Tim Peningkatan Peranan Wanita (Tim P2W). 	<ul style="list-style-type: none"> - PKK diubah menjadi Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga. - PKK mulai mengubah doktrin '<i>istri pendamping suami</i>' menjadi '<i>mitra sejajar</i>' laki-laki. - Tim P2W diubah menjadi Tim Pemberdayaan Peranan Wanita, dengan maksud mendorong kesadaran perempuan untuk memberdayakan keluarga dan aktif di masyarakat.

Sumber: Diolah dari informasi dalam Khofifah Indar Parawansa, "Institutional Building: An Effort to Improve Indonesian Women's Role and Status," dalam *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*, Kathryn Robinson dan Sharon Bessell (Ed.), Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2002; Carla Bianpoen, "The Family Welfare Movement: A Blessing or A Burden," dalam *Indonesian Women: The Journey Continues*, Mayling Oey-Gardiner dan Carla Bianpoen (Ed.), Canberra: The Australian National University Research School of Pacific and Asian Studies, 2000.

²¹ Carla Bianpoen, "Women's Political Call," 286.

²² Lihat tulisan yang mengupas apik Suara Ibu Peduli dalam tulisan Monika Swasti Winarnita Doxey, "Indonesian Feminist Movement: The Valued Role of 'Motherhood' as Strategically Used by 'the Voice of Concerned Mothers' (Suara Ibu Peduli) to Re-Politicize the Indonesian Women's Movement" (paper belum diterbitkan).

²³ Maxine Molyneux, "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua," *Feminist Studies* 11, no. 2 (Summer 1985):232-33; Caroline Moser. "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Needs," dalam *Gender and International Relations*, Rebecca Grant and Kathleen Newland (Ed.), 89-90 (Suffolk: Open University Press, 1991).

terpenuhi dengan mengikuti program KB dan PKK. Akan tetapi, jenis pelayanan seperti itu tidak menyentuh aspek peningkatan penyadaran gender dan belum membuka ruang negosiasi dalam pengambilan keputusan di dalam keluarga. Program tersebut lebih mencerminkan kepentingan praktis gender karena hanya memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan dan keterampilan tetapi tidak menyentuh hubungan kekuasaan.

Orientasi program tersebut mengalami perubahan signifikan pada masa Reformasi. Sejak Pemerintahan Gus Dur, program KB mulai diarahkan untuk melibatkan laki-laki. Ini berdampak pada perbaikan posisi tawar perempuan dan laki-laki di dalam keluarga. Jika pada masa Orde Baru perempuan dijadikan sasaran utama program KB, maka Reformasi membuka ruang bagi perempuan untuk bernegosiasi dengan pasangannya. Lebih jauh dari itu, perubahan orientasi PKK menyiratkan spirit penyadaran gender, penghargaan posisi perempuan di dalam keluarga sebagai “mitra sejajar” yang berkonotasi aktif dan bukan “pendamping suami” yang berkonotasi pasif. Hal ini menandakan adanya perbaikan tatanan hubungan antara laki-laki dan perempuan di dalam keluarga. Memahami perubahan ini maka tidak berlebihan jika dikatakan bahwa program-program tersebut pada masa Reformasi telah mulai mencerminkan kepentingan strategis gender karena menciptakan tatanan dan struktur yang lebih berkeadilan gender antara laki-laki dengan perempuan.

Perubahan tersebut dimungkinkan karena adanya komitmen gender yang kuat dari presiden pada masa Reformasi Abdurrahman Wahid dan Khofifah Indar Parawansa sebagai Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan. Gus Dur, meskipun seorang laki-laki tetapi ia memiliki komitmen gender yang lebih jelas ketimbang Megawati Soekarno Putri. Gus Dur bahkan merespons hasil Konferensi Beijing dengan mengeluarkan Undang-Undang (UU) No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000—2004 yang mendorong keadilan gender dalam pembangunan. Hal ini diikuti dengan mempopulerkan kata “gender” di dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999—2004, yang diimplementasikan dengan mengeluarkan Instruksi Presiden No. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan.

Selain itu, latar belakang kepemimpinan Khofifah sebagai perempuan aktivis di Muslimat Nahdlatul Ulama menghasilkan kebijakan progresif untuk perbaikan peran dan posisi perempuan. Khofifah memprakarsai perubahan nama dari Menteri Negara Peranan Wanita menjadi Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan untuk memperbaiki peran perempuan di dalam keluarga, masyarakat, dan negara. Meskipun Pemerintahan Gus Dur berumur pendek, tetapi produk hukum dan perubahan institusional yang dirintisnya cukup menjadi landasan kuat untuk pelibatan peran perempuan Indonesian di ranah publik.

Perluasan Peran dan Posisi Perempuan: Kemajuan yang Tersendat

Analisis terdahulu memperlihatkan telah terjadi gejala dekonstruksi ideologi gender Orde Baru. Dekonstruksi *state ibuisim* menimbulkan efek turunan berupa meningkatnya tuntutan kepada pemerintahan di Era Reformasi untuk mengakomodasi perluasan peran dan posisi perempuan di ranah publik. Pada titik ini, paling tidak terdapat dua produk hukum yang sangat bernilai strategis yang dilahirkan pada masa Reformasi.

Pertama, peraturan menyangkut tindakan khusus sementara (*affirmative action rule*) menghadapi Pemilihan Umum 2004 yang dicantumkan dalam pasal 65 ayat 1 Undang-Undang Pemilihan Umum No.12/2003. Meskipun banyak kritik dialamatkan pada peraturan ini seperti pasal karet karena hanya menghimbau atau tidak mewajibkan partai politik peserta pemilu untuk memperhatikan keterwakilan perempuan 30 persen, tetapi pasal ini merupakan kemajuan sangat berharga. Tidak saja karena dapat menjadi batu loncatan untuk menuntut peraturan *affirmative action* yang lebih kuat pada Pemilu 2009, tetapi juga menunjukkan mulai diakomodasinya desakan perbaikan peran perempuan dalam politik. Menurut Gadis Arivia tindakan *affirmative action* ini diharapkan dapat menghilangkan sikap bias terhadap perempuan yang telah terbentuk di ranah privat yang ditularkan ke ranah publik dan meredefinisi ruang publik yang dianggap tabu dan tidak cocok bagi perempuan.²⁴

²⁴ Gadis Arivia, *Feminisme Sebuah Kata Hati* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), 289.

Produk hukum yang kedua adalah disahkannya Undang-Undang No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) yang disahkan pada tanggal 22 September 2004. Dengan disahkannya UU ini memperlihatkan jaminan kepastian hukum terhadap berbagai kasus KDRT. Jika sebelumnya kasus-kasus KDRT dianggap sebagai urusan intern keluarga dan tidak tersentuh hukum, kini pemerintah juga ikut bertanggung jawab dalam pencegahan KDRT, memberikan pelayanan kepada korban, selain memberlakukan ketentuan pidana bagi para pelaku KDRT, baik laki-laki maupun perempuan. Selain itu, masyarakat juga diharapkan lebih sadar tentang berbagai kasus KDRT, menghormati peran dan posisi perempuan yang rentan terhadap tindak kekerasan di dalam rumah tangga, dan tidak lagi memandang perempuan sebagai objek tetapi subjek yang berhak memperoleh perlindungan hak-haknya.

Demokratisasi telah membuka peluang dekonstruksi ideologi gender Orde Baru dan membawa perbaikan hukum yang mendukung kiprah perempuan di ranah publik. Akan tetapi, kemajuan positif ini belum didukung oleh masyarakat kebanyakan (baik laki-laki maupun perempuan) yang masih mempertahankan *stereotype* negatif terhadap perempuan. Hal ini dapat dilihat dalam survei yang dilakukan LP3ES beberapa bulan menjelang Pemilihan Umum tahun 2004. Survei LP3ES pada bulan Maret 2004 menunjukkan bahwa hanya 6 persen pemilih yang cenderung akan memilih calon legislatif perempuan dibandingkan dengan 30 persen pemilih yang cenderung memilih calon legislatif laki-laki, sementara 60 persen menyatakan jenis kelamin tidak menjadi masalah.²⁵

Bahkan, survei terakhir LP3ES pada bulan Juni 2004 menunjukkan bahwa hanya 3 persen pemilih yang cenderung akan memilih calon kandidat perempuan sementara 35 persen cenderung memilih kandidat laki-laki. Sebanyak 55 persen pemilih berpendapat bahwa laki-laki lebih tegas dalam pengambilan keputusan, 24 persen berpendapat bahwa laki-laki lebih dapat diterima dalam politik, sementara itu 8 persen

berpendapat bahwa laki-laki lebih cerdas daripada perempuan.²⁶

Stereotype yang masih melekat dalam pandangan masyarakat kebanyakan bahwa perempuan tidak cukup mampu, layak, dan cakap berkiprah di politik tidak dapat dilepaskan dari pengaruh ideology *state ibuisism*. Selama 32 tahun *state ibuisism* telah menghegemoni pikiran dan sikap masyarakat tentang standar normatif perempuan Indonesia yaitu sebagai ibu dan istri yang berkiprah di dalam keluarga, tidak pantas berkiprah di ranah publik sebagai domain laki-laki.

Kini, meskipun atmosfer politik telah jauh berbeda tetapi persepsi dan sikap masyarakat kebanyakan masih belum beranjak dari pengaruh *state ibuisism* sehingga belum dapat mempercayai perempuan yang berkiprah di ranah publik. Akibatnya, atmosfer publik masih tetap patriarkhis (didominasi laki-laki) seperti tergambar dalam minimnya jumlah perempuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (hanya lebih kurang 11 persen) sebagai hasil Pemilu 2004.²⁷ Hal ini sejalan dengan pengamatan Julia I. Suryakusuma:

*It is apparent that attitudes in the newly free environment of the transition from authoritarian rule are still heavily influenced by Indonesia's male-dominated political culture...*²⁸

Kesimpulan

Demokratisasi dan pengaruh perkembangan internasional tentang masalah perempuan telah memfasilitasi terjadinya dekonstruksi ideologi gender Orde Baru. Embrio awal dekonstruksi dapat terlihat dari perkembangan wacana perluasan peran dan posisi perempuan Indonesia di ranah publik sejak pertengahan tahun 90-an dan diadopsinya perspektif gender dalam Pemerintahan Gus Dur pada masa Reformasi. Pada gilirannya wacana ini mengemuka dalam bentuk aksi untuk

²⁵ LP3ES, "Laporan Survei tentang Popularitas Partai Menjelang Pemilu 2004". <http://www.lp3es.or.id>, diakses 2/7/2004.

²⁶ LP3ES, "Rakyat & Pemilu 2004: Laporan Survei tentang Persepsi Masyarakat terhadap Pemilu 2004." <http://www.lp3es.or.id>, diakses 2/7/2004.

²⁷ Ani Soetjipto, "Analisis Perolehan Suara Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2004." http://www.menegpp.go.id/cgi-local/show_db.cgi?1087552701, diakses 7/10/2004.

²⁸ Julia I. Suryakusuma, *Sex, Power and Nation: An Anthology of Writings, 1979--2003* (Jakarta: Metafor Publishing, 2004), hal. 156.

menumbangkan *image* tradisional perempuan versi Orde Baru yang pasif dan apolitik sebagaimana direpresentasikan oleh Suara Ibu Peduli (SIP). Dekonstruksi juga terlihat pada ranah struktural dengan adanya perubahan orientasi program KB dan PKK dari kepentingan praktis gender pada masa Orde Baru menjadi kepentingan strategis gender pada masa Reformasi.

Tetapi sayangnya perkembangan positif itu ternyata belum didukung oleh persepsi dan sikap masyarakat kebanyakan (baik laki-laki maupun perempuan) yang masih mempertahankan *stereotype* negatif terhadap perempuan. Ruang publik masih belum bergeser dari warna patriarkis. Kecenderungan ini juga mengindikasikan adanya kesenjangan di tingkat atas dan bawah, yaitu antara perkembangan wacana peran dan posisi perempuan di ranah publik yang dibarengi program yang berorientasi strategis gender, dengan persepsi dan sikap masyarakat kebanyakan yang belum dapat menerima perluasan peran perempuan di ranah publik. Ini mengindikasikan bahwa upaya menciptakan situasi dan suasana yang mendukung perluasan peran dan posisi perempuan di ranah publik di Era Reformasi sekalipun, memerlukan tidak hanya perubahan struktur dan tatanan tetapi juga kultur dan persepsi masyarakat yang sensitif gender.

Daftar Pustaka

Arivia, Gadis. 2006. *Feminisme Sebuah Kata Hati*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Beijing Platform for Action. Tanpa tahun. "Fourth World Conference on Women Platform for Action." <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/plate1.htm#concern> diakses 14/10/2004.

Bianpoen, Carla. 2000. "The Family Welfare Movement: A Blessing or A Burden," Dalam *Indonesian Women: The Journey Continues*, Mayling Oey-Gardiner dan Carla Bianpoen (Ed.). Canberra: The Australian National University Research School of Pacific and Asian Studies.

Bianpoen, Carla. 2000. "Women's Political Call." Dalam *Indonesian Women: The Journey Continues*, Mayling Oey-Gardiner dan Carla Bianpoen (Ed.). Canberra: The

Australian National University Research School of Pacific and Asian Studies.

Doxey, Monika Swasti Winarnita. "Indonesian Feminist Movement: The Valued Role of 'Motherhood' as Strategically Used by 'the Voice of Concerned Mothers' (Suara Ibu Peduli) to Re-Politicize the Indonesian Women's Movement" (makalah belum diterbitkan).

Dzuhayatin, Siti Ruhaini. 2005. "Wacana Perempuan Dalam Muhammadiyah". *Media Inovasi*, edisi spesial Muktamar Muhammadiyah ke-45 (2005), hal. 52—3.

Hafidz, Wardah. 1995. "Feminisme: Agenda Baru Pemikiran Islam (wawancara dengan Wardah Hafidz)." *Ulumul Qur'an* 6, no. 3 (1995): hal. 113.

Hatley, Barbara. 1997. "Nation, "Tradition," and Constructions of the Feminine in Modern Indonesian Literature." Dalam *Imagining Indonesia: Cultural Politics & Political Culture*, Jim Schiller dan Barbara Martin-Schiller (Ed.). Amerika Serikat: Ohio University, the Centre for International Studies.

KOWANI (Kongres Wanita Indonesia). 1978. *Sejarah Setengah Abad Pergerakan Wanita Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

LP3ES. 2004. "Laporan Survei tentang Popularitas Partai Menjelang Pemilu 2004." <http://www.lp3es.or.id> diakses 2 Juli 2004.

LP3ES. 2004. "Rakyat & Pemilu 2004: Laporan Survei tentang Persepsi Masyarakat terhadap Pemilu 2004." <http://www.lp3es.or.id>, diakses 2 Juli 2004.

Molyneux, Maxine. 1985. "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua," *Feminist Studies* 11, no. 2 (Summer 1985), hal. 232—233.

Moser, Caroline. 1991. "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Needs." Dalam *Gender and International Relations*, Rebecca Grant dan Kathleen Newland (Ed.). Suffolk: Open University Press.

Nieuwenhuis, Madelon. D. 1987. "Ibuisism And Priyayization: Path to Power?." Dalam *Indonesian Women in Focus: Past And Present Notions*, Elsbeth Locher-Scholten dan Anke Niehof (Eds.). The Netherlands: Foris Publications.

- Parawansa, Khofifah Indar. 2002. "Institutional Building: An Effort to Improve Indonesian Women's Role and Status." Dalam *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*, Kathryn Robinson dan Sharon Bessell (Ed.). Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Robinson, Kathryn. 2001. "Gender, Islam and Culture in Indonesia." Dalam *Love, Sex and Power: Women in Southeast Asia*, Susan Blackburn (Ed.). Victoria, Australia: Monash University Press.
- Robinson, Kathryn. 2001. "Indonesian Women—from *Orde Baru* to *Reformasi*." Dalam *Women in Asia: Tradition, Modernity and Globalisation*, Louise Edwards dan Mina Roces (Ed.). NSW, Australia: Allen and Unwin.
- Robinson, Kathryn. 2004. "Islam, Gender, and Politics in Indonesia." Dalam *Islamic Perspectives on the New Millennium*, Virginia Hooker dan Amin Saikal (Eds.). Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Schwarz, Adam. 2004. *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*. Genting Lane, Singapura: Talisman.
- Soetjipto, Ani. 2004. "Analisis Perolehan Suara Perempuan dalam Pemilu Legislatif 2004". http://www.menegpp.go.id/cgi-local/show_db.cgi?1087552701, diakses 7 Oktober 2004.
- Sullivan, Norma. 1991. "Gender and Politics in Indonesia." Dalam *Why Gender Matters in Southeast Asian Politics*, Maila Stevens (Ed.). Australia: Centre of Southeast Asian Studies Monash University Aristoc Press.
- Suryakusuma, Julia I. 1996. "The State and Sexuality in New Order Indonesia." Dalam *Fantasizing the Feminine in Indonesia*, Laurie J. Sears (Ed.). Durham and London: Duke University Press.
- Suryakusuma, Julia I. 2004. *Sex, Power and Nation: An Anthology of Writings, 1979—2003*. Jakarta: Metafor Publishing.
- Yuval-Davis, Nira. Tanpa tahun. "Theorizing Gender and Nation," (tidak ada informasi penerbit dan tahun terbit), hal. 22—25.