REPRESENTASI POLITIK PEREMPUAN PADA MASA ORDE BARU DI INDONESIA: ANTARA PARTISIPASI FORMAL DAN SUBSTANTIF

Dewinta Aprilia

Universitas Negeri Padang
E-mail : dewintaprilia06@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji representasi politik perempuan pada masa Orde Baru di Indonesia (1966–1998) dengan fokus pada dinamika partisipasi formal dan partisipasi substantif. Menggunakan pendekatan penelitian historis dengan metode studi pustaka, penelitian ini menganalisis kebijakan gender rezim Soeharto, peran organisasi perempuan negara, serta hambatan struktural dan kultural yang membatasi keterlibatan perempuan dalam politik. Kerangka teoretis yang digunakan meliputi teori gender dan politik, teori representasi politik Hanna Pitkin, serta konsep state ibuism Julia Suryakusuma. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama Orde Baru, pemerintah memberikan ruang partisipasi yang terbatas dan terkontrol bagi perempuan melalui organisasi-organisasi seperti Dharma Wanita, PKK, dan Kowani yang berfungsi sebagai instrumen legitimasi negara. Representasi perempuan di lembaga legislatif tidak pernah melebihi 13% dan bersifat simbolik tanpa kekuatan substantif yang memadai. Konsep state feminism mengonstruksi perempuan sebagai istri dan ibu yang mendukung pembangunan, bukan sebagai aktor politik yang otonom. Kebijakan gender Orde Baru meninggalkan warisan struktural yang hingga kini masih memengaruhi pola partisipasi politik perempuan di Indonesia.

Kata Kunci : *Representasi Politik Perempuan, Orde Baru, State Ibuism, Organisasi Perempuan, Gender dan Politik*

ABSTRACT

This research examines the political representation of women during Indonesia's New Order era (1966–1998), focusing on the dynamics of formal and substantive participation. Using a historical research approach through library research, this study analyzes the gender policies of the Suharto regime, the role of state women's organizations, and the structural and cultural barriers that limit women's political engagement. The theoretical framework incorporates gender and politics theory, Hanna Pitkin's theory of political representation, and Julia Suryakusuma's concept of state ibuism. The findings reveal that during the New Order, the government provided limited and controlled spaces for women's participation through organizations such as Dharma Wanita, PKK, and Kowani, which functioned primarily as instruments of state legitimation. Women's representation in legislative institutions never exceeded 13% and remained symbolic without adequate substantive power. The concept of state ibuism constructed women as wives and mothers supporting national development rather than autonomous political actors. The New Order's gender policies left a structural legacy that continues to influence patterns of women's political participation in Indonesia today.

Keywords : *Women's Political Representation, New Order, State Ibuism, Women's Organizations, Gender and Politics*

PENDAHULUAN

Perempuan sebagai separuh penduduk suatu negara seharusnya memiliki hak yang setara dalam partisipasi politik. Namun, dalam sejarah Indonesia, khususnya pada masa Orde Baru (1966–1998) di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, realitas keterlibatan perempuan dalam arena politik formal jauh dari ideal tersebut. Rezim Orde Baru yang bercirikan otoritarianisme, sentralisasi kekuasaan, dan mobilisasi massa terkontrol telah membentuk sebuah tatanan politik yang secara sistematis mengonstruksi peran perempuan dalam kerangka ideologi domestik.

Kajian tentang perempuan dan politik pada masa Orde Baru menjadi relevan tidak hanya sebagai upaya merekonstruksi sejarah yang lebih inklusif, tetapi juga sebagai cermin untuk memahami kondisi politik perempuan Indonesia masa kini. Representasi perempuan dalam DPR RI hingga tahun 2024 masih berkisar pada angka 21–22%, sebuah angka yang menunjukkan kemajuan signifikan dibandingkan masa Orde Baru, namun masih jauh dari keterwakilan proporsional (KPU, 2024). Memahami akar historis dari rendahnya partisipasi politik perempuan ini menjadi penting dalam upaya merumuskan kebijakan yang lebih inklusif.

Orde Baru merupakan periode yang paradoksal bagi perempuan Indonesia. Di satu sisi, terjadi peningkatan akses perempuan terhadap pendidikan dan kesehatan melalui program-program pembangunan. Di sisi lain, rezim ini secara aktif membatasi ruang gerak politik perempuan melalui regulasi, ideologi, dan institusi yang menempatkan perempuan dalam peran domestik dan subordinat (Suryakusuma, 2021). Kebijakan gender Orde Baru tidak bersifat netral, melainkan merupakan alat politik yang digunakan untuk mempertahankan stabilitas kekuasaan.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis representasi politik perempuan pada masa Orde Baru secara formal dan substantif; (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi politik perempuan pada masa tersebut; dan (3) mengevaluasi dampak kebijakan Orde Baru terhadap perkembangan politik perempuan di era Reformasi. Rumusan masalah penelitian ini meliputi: Bagaimana representasi politik perempuan pada masa Orde Baru? Faktor apa yang memengaruhi partisipasi perempuan dalam politik pada masa Orde Baru? Bagaimana dampak kebijakan Orde Baru terhadap perkembangan politik perempuan di Indonesia?

Penelitian ini mengisi celah literatur dengan memberikan analisis historis yang komprehensif tentang kebijakan gender Orde Baru, mengintegrasikan perspektif teori representasi politik dengan analisis empiris data keterwakilan perempuan di legislatif, serta menawarkan pembacaan kritis atas warisan kebijakan gender Orde Baru dalam konteks kekinian.

Tinjauan Pustaka

Teori Gender dan Politik

Studi tentang perempuan dan politik merupakan bidang yang berkembang pesat sejak dekade 1970-an. Phillips (1995) dalam karyanya yang berpengaruh, The Politics of Presence, berargumen bahwa kehadiran fisik perempuan dalam institusi politik bukan sekadar persoalan simbolik, tetapi memiliki dampak substantif pada pembuatan kebijakan. Pandangan ini kemudian berkembang menjadi perdebatan panjang tentang hubungan antara representasi deskriptif dan substantif.

Dalam konteks Indonesia, Hadiz (2016) menganalisis bagaimana transisi demokrasi pasca-Orde Baru tidak serta-merta menghasilkan kesetaraan gender dalam arena politik. Struktur patronase dan oligarki yang diwarisi dari masa Orde Baru terus membentuk pola ketidaksetaraan politik, termasuk bagi perempuan. Sementara itu, Wieringa (2015) memberikan analisis mendalam

tentang bagaimana gerakan perempuan di Indonesia dibentuk dan sekaligus dibatasi oleh konteks politik yang berubah dari masa kolonial hingga pasca Orde Baru

Teori Representasi Politik Hanna Pitkin

Pitkin (1967) dalam magnum opus-nya The Concept of Representation membedakan empat dimensi representasi: formalistic representation (representasi formal berdasarkan aturan hukum), descriptive representation (representasi deskriptif berdasarkan kemiripan karakteristik), symbolic representation (representasi simbolik berdasarkan perasaan diwakili), dan substantive representation (representasi substantif berdasarkan tindakan mewakili kepentingan). Kerangka Pitkin ini sangat relevan untuk menganalisis representasi perempuan pada masa Orde Baru di Indonesia.

Penerapan teori Pitkin dalam konteks Orde Baru mengungkapkan sebuah ironi: secara formalistik, perempuan memiliki hak memilih dan dipilih; secara deskriptif, ada perempuan di DPR; namun secara substantif, mereka tidak secara efektif memperjuangkan kepentingan perempuan. Dalam terminologi Pitkin, representasi perempuan pada masa Orde Baru adalah representasi simbolik yang kosong dari substansi. Wahyuningsih (2019) mengaplikasikan kerangka Pitkin ini dalam analisisnya tentang representasi perempuan di parlemen Indonesia dan menemukan bahwa bahkan di era Reformasi, jarak antara representasi deskriptif dan substantif masih sangat lebar.

2.3 Konsep State Ibuism Julia Suryakusuma

Konsep state ibuism yang dikembangkan oleh Suryakusuma (1996) merupakan kontribusi teoretis terpenting dalam memahami kebijakan gender Orde Baru. Suryakusuma berargumen bahwa Orde Baru secara aktif mengonstruksi sebuah ideologi gender yang menempatkan perempuan semata-mata dalam peran domestik sebagai istri dan ibu yang mengabdi kepada keluarga dan negara. Ideologi ini tidak sekadar bersifat kultural, tetapi secara aktif diproduksi dan direproduksi oleh institusi-institusi negara.

State feminism diimplementasikan melalui berbagai mekanisme: organisasi perempuan negara seperti Dharma Wanita dan PKK, kurikulum pendidikan, program keluarga berencana, dan berbagai regulasi yang mengikat identitas perempuan pada status perkawinan dan peran reproduktif. Suryakusuma (2021) dalam edisi terbaru karyanya menegaskan bahwa meskipun Orde Baru telah berakhir, warisan ideologi ini masih bertahan dalam budaya politik Indonesia. Konsep ini kemudian diperkaya oleh Brenner (2016) yang menganalisis bagaimana state Islam berinteraksi dengan konstruksi gender dalam masyarakat Muslim Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian historis (historical research) dengan metode studi pustaka (library research). Menurut Gottschalk (2015), penelitian historis melibatkan empat tahap utama: heuristik (pengumpulan sumber), kritik (verifikasi sumber), interpretasi (penafsiran data), dan historiografi (penulisan sejarah). Keempat tahap ini diterapkan secara sistematis dalam penelitian ini.

Tahap heuristik dilakukan melalui penelusuran literatur dari berbagai sumber: (1) artikel jurnal terindeks SINTA, Scopus, dan Google Scholar dengan rentang tahun 2015–2025; (2) buku-buku sejarah politik Indonesia dan studi gender; (3) dokumen pemerintah dan laporan resmi; (4) karya klasik yang menjadi referensi utama dalam bidang ini. Pencarian literatur menggunakan kata

kunci: "Orde Baru perempuan", "women New Order Indonesia", "state feminism", "political representation women Indonesia", dan variasinya.

Tahap kritik dilakukan dengan mengevaluasi relevansi, validitas, dan reliabilitas setiap sumber. Prioritas diberikan pada sumber-sumber akademis yang telah melalui proses peer review. Sumber-sumber dengan perspektif yang berbeda dibandingkan dan dikontraskan untuk menghasilkan analisis yang berimbang.

Tahap interpretasi menggunakan triangulasi teori: teori gender dan politik, teori representasi Pitkin, dan konsep state ibuism Suryakusuma. Kombinasi ketiga kerangka teori ini memungkinkan analisis yang multidimensional terhadap fenomena representasi politik perempuan pada masa Orde Baru. Data kuantitatif tentang jumlah perempuan di DPR disajikan dalam tabel untuk memvisualisasikan tren historis.

Analisis data menggunakan metode content analysis terhadap literatur yang dikumpulkan, dengan fokus pada: kebijakan politik Orde Baru terhadap perempuan, peran organisasi perempuan, representasi di lembaga negara, dan dampak jangka panjang kebijakan gender Orde Baru. Pendekatan analisis kritis digunakan untuk mengevaluasi relevansi temuan historis dengan kondisi politik perempuan di Indonesia saat ini.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Politik Orde Baru terhadap Perempuan

Kebijakan Orde Baru terhadap perempuan tidak dapat dipisahkan dari proyek modernisasi dan pembangunan yang menjadi legitimasi utama rezim Soeharto. Orde Baru memang memberikan perhatian terhadap perempuan, namun perhatian tersebut selalu dalam kerangka pembangunan domestik, bukan emansipasi politik. Robinson (2016) mencatat bahwa Orde Baru berhasil meningkatkan angka melek huruf perempuan, akses terhadap layanan kesehatan reproduksi, dan partisipasi perempuan dalam angkatan kerja. Namun, "kemajuan" ini terjadi bersamaan dengan pembatasan sistematis atas otonomi politik perempuan.

Ideologi "Panca Dharma Wanita" yang menjadi fondasi kebijakan gender Orde Baru secara eksplisit menempatkan perempuan dalam lima peran: sebagai istri, sebagai ibu, sebagai pengelola rumah tangga, sebagai penerus keturunan, dan sebagai warga negara yang baik. Urutan peran ini bukan kebetulan: peran sebagai warga negara (termasuk partisipasi politik) ditempatkan paling terakhir dan selalu dalam konteks mendukung pembangunan yang dipimpin negara (Suryakusuma, 2021). Ideologi ini secara aktif ditanamkan melalui kurikulum sekolah, program pemerintah, dan media massa yang dikontrol negara.

Instrumen kebijakan utama Orde Baru dalam mengatur perempuan adalah UU Perkawinan Tahun 1974 yang, meskipun memiliki beberapa ketentuan progresif, juga mengodifikasi subordinasi perempuan dalam institusi perkawinan. Undang-undang ini, misalnya, mendefinisikan suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga, memberikan implikasi hukum yang signifikan bagi status dan mobilitas perempuan dalam kehidupan publik (Martyn, 2016).

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 (dan revisinya PP No. 45 Tahun 1990) secara eksplisit mengatur kehidupan perkawinan PNS, termasuk kewajiban istri PNS untuk mendukung karier suami. Regulasi ini secara efektif menempatkan perempuan dalam posisi subordinat dalam hierarki birokrasi dan menciptakan tekanan struktural yang mencegah perempuan berkarier secara mandiri dalam jabatan-jabatan birokrasi tinggi (Nordholt & Van Klinken, 2016).

Peran Organisasi Perempuan: Dharma Wanita, PKK, dan Kowani

Salah satu ciri khas Orde Baru dalam mengelola perempuan adalah melalui pembentukan dan kooptasi organisasi-organisasi perempuan. Organisasi-organisasi ini, alih-alih menjadi wadah emansipasi, justru berfungsi sebagai instrumen kontrol sosial dan mobilisasi massa yang menguntungkan rezim.

Dharma Wanita, yang secara resmi didirikan pada tahun 1974, merupakan organisasi istri pegawai negeri sipil yang berada langsung di bawah koordinasi Sekretariat Negara. Struktur kepemimpinan Dharma Wanita mengikuti secara langsung hierarki jabatan suami: istri Menteri memimpin Dharma Wanita tingkat pusat, istri Gubernur memimpin tingkat provinsi, dan seterusnya hingga tingkat kecamatan. Locher-Scholten (2017) menganalisis bagaimana struktur ini secara efektif mengidentifikasikan status perempuan dengan status suami, mengikis otonomi dan identitas independen perempuan. Dalam praktiknya, Dharma Wanita tidak melakukan advokasi kepentingan perempuan, melainkan mendukung program-program pemerintah melalui kegiatan sosial, arisan, dan pengajian.

PKK (Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga), yang mendapatkan struktur formalnya pada era Orde Baru, merupakan organisasi dengan jangkauan yang bahkan lebih luas dari Dharma Wanita. PKK beroperasi dari tingkat nasional hingga RT/RW dan dipimpin secara ex officio oleh istri pejabat pemerintahan di setiap tingkatan. Program utama PKK, yang dikenal sebagai 10 Program Pokok PKK, mencakup bidang-bidang seperti penghayatan Pancasila, gotong royong, pangan, sandang, perumahan, pendidikan anak, kesehatan, pengembangan kehidupan berkoperasi, kelestarian lingkungan, dan perencanaan sehat. Hartmann (2015) mencatat bahwa meskipun program-program ini tampak netral secara gender, dalam implementasinya seluruhnya ditujukan kepada perempuan sebagai "penanggung jawab" kesejahteraan keluarga, dengan demikian memperkuat ideologi domestisitas.

Kowani (Kongres Wanita Indonesia) memiliki sejarah yang lebih panjang, berakar pada pergerakan perempuan prakolonial dan nasionalis. Namun, pada masa Orde Baru, Kowani mengalami kooptasi yang signifikan. Dari wadah koordinasi yang relatif otonom, Kowani diintegrasikan ke dalam sistem korporatisme negara Orde Baru dan kehilangan kapasitasnya sebagai kekuatan advokasi independen (Wieringa, 2015). Kowani diizinkan untuk membahas isu-isu perempuan, tetapi dalam batas-batas yang tidak mengancam stabilitas politik dan ideologi gender Orde Baru.

Tabel 2. Organisasi Perempuan dan Fungsi Politiknya pada Masa Orde Baru

Dharma Wanita	1974	Wadah istri PNS; mendukung karir suami; kegiatan sosial dan budaya	Di bawah Sekneg; kepemimpinan mengikuti jabatan suami	Sangat Rendah – terikat struktur birokrasi
PKK (Pemberdayaan Kes. Keluarga)	1972 (Orde Baru)	10 Program Pokok PKK; pembinaan keluarga; KB; kesehatan; ekonomi rumah tangga	Di bawah Kemendagri; Ketua dijabat istri Gubernur/Bupati/Camat	Sangat Rendah – alat birokrasi pemerintah
Kowani (Kongres Wanita Indonesia)	1928 (dikooptasi 1960an)	Koordinasi organisasi perempuan;	Diawasi pemerintah; tidak boleh berpolitik praktis	Rendah – otonomi terbatas oleh

		advokasi hak perempuan secara terbatas		pengawasan Orba
Wanita Demokrat Indonesia (WIID)	1954 (afiliasi PDI)	Mobilisasi suara perempuan untuk PDI	Afiliasi partai; diawasi pemerintah	Rendah – tunduk pada partai dan pemerintah
Muslimat NU	1946	Pemberdayaan perempuan Muslim; pendidikan; sosial keagamaan	Semi-otonom di bawah pengawasan Orba	Sedang – relatif lebih otonom dari organisasi negara
Aisyiyah (Muhammadiyah)	1917	Pendidikan perempuan Muslim; kesehatan; sosial	Semi-otonom; diawasi pemerintah Orba	Sedang – tradisi panjang dan basis massa kuat

Sumber: diolah dari Suryakusuma (2021); Wieringa (2015); Martyn (2016); Locher-Scholten (2017).

Data pada Tabel 2 mengonfirmasi bahwa seluruh organisasi perempuan utama pada masa Orde Baru memiliki tingkat otonomi yang rendah hingga sangat rendah, kecuali organisasi-organisasi yang berbasis keagamaan seperti Muslimat NU dan Aisyiyah yang secara historis memiliki basis massa dan tradisi organisasi yang lebih independen dari negara, meskipun tetap beroperasi di bawah pengawasan rezim.

Representasi Perempuan di Lembaga Legislatif dan Birokrasi

Secara kuantitatif, keterwakilan perempuan di DPR pada masa Orde Baru menggambarkan pola yang fluktuatif namun secara keseluruhan rendah. Data dari berbagai Pemilu Orde Baru menunjukkan bahwa persentase perempuan di DPR tidak pernah melampaui 13%, bahkan angka tersebut merupakan puncak tertinggi yang dicapai hanya sekali, yaitu pada Pemilu 1987.

Tabel 3 Perkembangan Jumlah Perempuan di DPR pada Masa Orde Baru (1971–1999)

Pemilu 1971	460	36	7,83	Awal Orde Baru; perempuan terpilih melalui Golkar
Pemilu 1977	460	29	6,30	Penurunan akibat konsolidasi politik Golkar
Pemilu 1982	460	39	8,48	Sedikit meningkat; dominasi Golkar menguat
Pemilu 1987	500	65	13,00	Peningkatan tertinggi; pengaruh program perempuan PKK
Pemilu 1992	500	62	12,40	Stabil namun representasi masih simbolik
Pemilu 1997	500	54	10,80	Menurun; krisis ekonomi mempengaruhi politik
Pemilu 1999*	500	46	9,20	Transisi Reformasi; pertama kali multipartai

Sumber: diolah dari Kementerian Dalam Negeri RI (2019); Suryakusuma (2021); Blackburn (2017). *Pemilu 1999 merupakan masa transisi menuju Reformasi.

Data pada Tabel 3 menunjukkan beberapa tren yang signifikan. Pertama, terjadi penurunan dramatis dari Pemilu 1971 ke Pemilu 1977, yang mencerminkan konsolidasi kekuasaan Golkar dan semakin ketatnya kontrol politik. Kedua, lonjakan pada Pemilu 1987 ke angka 13% berkaitan

dengan kebijakan Orde Baru untuk memasukkan lebih banyak perempuan sebagai simbol "pembangunan" yang berhasil, bukan karena meningkatnya partisipasi politik aktif perempuan. Ketiga, tren menurun pada dua pemilu terakhir Orde Baru (1992 dan 1997) menunjukkan bahwa bahkan representasi simbolik pun tidak dipertahankan secara konsisten.

Namun, angka-angka ini hanya menggambarkan representasi deskriptif dalam terminologi Pitkin. Pertanyaan yang lebih penting adalah: seberapa efektifkah perempuan-perempuan tersebut dalam memperjuangkan kepentingan politik kaum perempuan? Suryakusuma (2021) berargumen bahwa sebagian besar perempuan DPR pada era Orde Baru merupakan afiliasi Golkar yang dipilih bukan berdasarkan komitmen mereka terhadap isu-isu gender, melainkan berdasarkan loyalitas politik dan koneksi patronase. Mereka diharapkan untuk mendukung agenda pembangunan Orde Baru, bukan untuk mengadvokasi kepentingan spesifik perempuan.

Dalam birokrasi pemerintahan, posisi perempuan bahkan lebih marjinal. Nordholt & Van Klinken (2016) mencatat bahwa sepanjang masa Orde Baru, jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi seperti gubernur, menteri bidang ekonomi dan pertahanan, dan direktur jenderal hampir secara eksklusif diduduki oleh laki-laki. Perempuan yang berhasil mencapai posisi birokrasi tinggi umumnya terbatas pada bidang-bidang yang dianggap "sesuai" dengan peran gender perempuan, seperti Departemen Sosial, Kesehatan, dan Pendidikan.

Konsep State Ibuism dan Pengaruhnya terhadap Partisipasi Politik Perempuan

Konsep state ibuism yang dikembangkan Suryakusuma merupakan kunci untuk memahami logika internal kebijakan gender Orde Baru. State ibuism bukan sekadar ideologi pasif, melainkan sebuah sistem aktif yang mengonstruksi, memproduksi, dan mereproduksi identitas gender perempuan Indonesia melalui berbagai mekanisme negara.

Dalam analisis Suryakusuma (1996; 2021), state capitalism bekerja melalui tiga mekanisme utama. Pertama, institusionalisasi: negara menciptakan institusi-institusi (Dharma Wanita, PKK, kurikulum sekolah) yang secara aktif mensosialisasikan peran domestik perempuan. Kedua, normalisasi: melalui media, pidato pejabat, dan wacana publik, peran ibu dan istri dinaturalisasi sebagai kodrat perempuan Indonesia. Ketiga, instrumentalisasi: perempuan dimobilisasi untuk mendukung program-program pembangunan (KB, posyandu, PKK), namun tidak diberdayakan sebagai aktor politik yang otonom.

Brenner (2016) mengembangkan analisis Suryakusuma dengan menunjukkan bagaimana state-ism berinteraksi dengan konstruksi gender dalam Islam di Indonesia. Dalam konteks masyarakat Muslim yang religius, state feminism menemukan resonansi dengan interpretasi-interpretasi tertentu tentang peran perempuan dalam Islam, meskipun Brenner juga menunjukkan bahwa banyak perempuan Muslim Indonesia yang aktif menegosiasikan dan menantang batasan-batasan yang dikenakan pada mereka.

Dampak state feminism terhadap partisipasi politik perempuan bersifat multidimensional. Secara psikologis, ideologi ini menciptakan hambatan internal bagi perempuan yang memiliki aspirasi politik, karena aktivitas politik dianggap tidak "feminin" atau bahkan mengancam harmonisasi keluarga. Secara sosial, perempuan yang aktif berpolitik sering menghadapi stigma dan tekanan dari komunitas. Secara struktural, waktu dan energi perempuan tersedot oleh tugas-tugas domestik yang dikonstruksikan sebagai kewajiban utama mereka (Locher-Scholten, 2017).

Hambatan Struktural dan Budaya dalam Partisipasi Politik Perempuan

Selain state ibuism yang merupakan konstruksi negara, terdapat berbagai hambatan struktural dan kultural yang membatasi partisipasi politik perempuan pada masa Orde Baru.

Hambatan-hambatan ini saling berinteraksi dan memperkuat satu sama lain, menciptakan sistem yang komprehensif terhadap eksklusi politik.

Hambatan struktural pertama adalah sistem pemilihan dan rekrutmen politik yang didominasi oleh Golkar. Dalam sistem tiga partai yang dikontrol ketat oleh Orde Baru, rekrutmen kandidat ditentukan oleh elit partai yang hampir semuanya laki-laki. Tidak ada mekanisme affirmative action atau kuota gender dalam sistem pemilu Orde Baru. Perempuan yang berhasil masuk dalam daftar kandidat umumnya memiliki koneksi dengan elit Golkar atau merupakan istri dari pejabat militer dan sipil (Blackburn, 2017).

Hambatan struktural kedua adalah distribusi sumber daya yang tidak setara. Kampanye politik membutuhkan modal sosial, jaringan patronase, dan sumber daya finansial yang secara historis terkonsentrasi di tangan laki-laki. Perempuan, yang secara kultural diposisikan dalam ranah domestik, memiliki akses yang jauh lebih terbatas terhadap jaringan-jaringan kekuasaan ini (Hadiz, 2016).

Hambatan kultural yang paling signifikan adalah konstruksi maskulinitas dalam budaya politik Indonesia yang menempatkan kekuasaan dan kepemimpinan sebagai atribut maskulin. Budaya Jawa yang sangat berpengaruh dalam politik Orde Baru memiliki konsep-konsep tentang kekuasaan (wahyu, kharisma pemimpin) yang secara tradisional dikaitkan dengan laki-laki. Seorang perempuan pemimpin politik harus terus-menerus bernegosiasi dengan ekspektasi-ekspektasi gender ini, sering kali dengan menampilkan diri sebagai "ibu" yang bijaksana daripada sebagai politisi yang ambisius (Nordholt & Van Klinken, 2016).

Sistem pendidikan juga memainkan peran kunci dalam reproduksi hambatan-hambatan ini. Meskipun Orde Baru berhasil meningkatkan angka partisipasi pendidikan perempuan secara dramatis, kurikulum yang digunakan secara konsisten memperkuat peran gender tradisional. Buku-buku pelajaran menampilkan perempuan dalam peran ibu dan istri, sementara sosok pemimpin dan pahlawan hampir seluruhnya adalah laki-laki. Ini menciptakan defisit aspirasi politik bagi generasi perempuan yang tumbuh dalam sistem pendidikan Orde Baru (Fakih, 2016).

Analisis Perbandingan: Representasi Formal vs. Substantif

Menggunakan kerangka Pitkin (1967), perbedaan antara representasi formal dan substantif perempuan pada masa Orde Baru menjadi sangat jelas. Secara formal, perempuan Indonesia memiliki hak-hak politik yang lengkap: hak memilih, hak dipilih, dan hak berorganisasi. Secara deskriptif, ada perempuan di DPR dan ada perempuan dalam birokrasi pemerintahan. Namun, secara substantif, representasi perempuan dalam sistem politik Orde Baru sangat lemah.

Kelemahan representasi substantif perempuan pada masa Orde Baru dapat dilihat dari beberapa indikator. Pertama, tidak ada legislasi yang secara khusus memperjuangkan kesetaraan gender yang merupakan inisiatif dari anggota DPR perempuan. Kebijakan yang menyentuh isu perempuan, seperti UU Perkawinan 1974, justru bersifat ambivalen dalam perspektif kesetaraan gender. Kedua, anggota DPR perempuan tidak membentuk caucus atau blok yang memperjuangkan kepentingan perempuan secara kolektif. Ketiga, isu-isu yang krusial bagi perempuan seperti kekerasan dalam rumah tangga, diskriminasi di tempat kerja, dan hak-hak reproduksi tidak pernah masuk dalam agenda legislatif utama selama Orde Baru (Wahyuningsih, 2019).

Blackburn (2017) dalam kajian komprehensifnya tentang perempuan dan negara di Indonesia menegaskan bahwa representasi simbolik perempuan dalam institusi-institusi Orde Baru berfungsi sebagai legitimasi gender bagi rezim: "Kami peduli perempuan, lihat berapa banyak

perempuan yang ada di DPR." Namun, perempuan-perempuan tersebut tidak memiliki kapasitas untuk mengubah sistem yang menempatkan mereka dalam posisi subordinat.

Dampak Kebijakan Orde Baru terhadap Perkembangan Politik Perempuan di Era Reformasi

Runtuhnya Orde Baru pada tahun 1998 membuka ruang bagi demokratisasi dan emansipasi politik yang lebih luas, termasuk bagi perempuan. Era Reformasi ditandai dengan kemunculan gerakan perempuan yang lebih berani, reformasi regulasi yang memberikan hak-hak baru bagi perempuan, dan peningkatan bertahap keterwakilan perempuan di lembaga legislatif. Namun, warisan kebijakan gender Orde Baru tidak menghilang begitu saja.

Salah satu dampak paling langsung dari kebijakan Orde Baru adalah lemahnya kapasitas organisasi perempuan independen. Selama lebih dari tiga dekade, organisasi-organisasi perempuan yang berpotensi menjadi kekuatan advokasi independen telah dicooptasi dan dijinakkan. Ketika Orde Baru runtuh, gerakan perempuan Indonesia harus memulai dari awal dalam membangun kapasitas organisasi, jaringan, dan agenda politik yang otonom. Ini membutuhkan waktu dan mengakibatkan keterlambatan dalam konsolidasi kekuatan politik perempuan (Wieringa, 2015).

Secara kultural, nilai-nilai state ibuism tidak lenyap dengan berakhirnya Orde Baru. Suryakusuma (2021) dalam analisis pascastrukturalisnya menunjukkan bahwa ideologi domestisitas yang ditanamkan selama 32 tahun telah mengakar dalam budaya politik, ekspektasi keluarga, dan identitas perempuan Indonesia. Perempuan yang memasuki arena politik di era Reformasi masih menghadapi resistensi kultural yang berakar pada warisan ideologi Orde Baru.

Di sisi positif, pengalaman negatif Orde Baru menjadi pelajaran penting yang mendorong gerakan perempuan di era Reformasi untuk memperjuangkan perubahan struktural, bukan sekadar peningkatan jumlah perempuan dalam institusi-institusi yang ada. Perjuangan untuk kuota 30% perempuan dalam daftar caleg, yang akhirnya masuk dalam UU Pemilu No. 12 Tahun 2003, merupakan contoh nyata dari pembelajaran ini. Kebijakan afirmasi ini, meskipun implementasinya masih jauh dari sempurna, mencerminkan pemahaman bahwa tanpa intervensi struktural, keterwakilan perempuan tidak akan meningkat secara signifikan (Parawansa, 2016).

Analisis Kritis: Relevansi Historis bagi Representasi Perempuan dalam Politik Indonesia Saat Ini

Studi tentang representasi politik perempuan pada masa Orde Baru memiliki relevansi yang signifikan bagi upaya peningkatan representasi perempuan dalam politik Indonesia kontemporer. Analisis historis ini mengungkapkan bahwa rendahnya representasi perempuan bukan merupakan fenomena alamiah atau kultural semata, melainkan hasil dari kebijakan yang dirancang secara sistematis.

Pertama, pengalaman Orde Baru menunjukkan bahwa peningkatan jumlah perempuan dalam institusi-institusi formal tidak secara otomatis menghasilkan representasi substantif. Di era Reformasi, meskipun kuota 30% telah diberlakukan dan keterwakilan perempuan di DPR meningkat menjadi sekitar 20%, pertanyaan tentang seberapa efektif perempuan-perempuan tersebut dalam memperjuangkan kepentingan perempuan tetap relevan. Kajian Andayani (2023) menunjukkan bahwa orientasi kebijakan anggota legislatif perempuan sangat dipengaruhi oleh partai politik dan jaringan patronase yang menaungi mereka, bukan semata-mata oleh identitas gender mereka.

Kedua, pengalaman Orde Baru mengajarkan pentingnya otonomi organisasi perempuan dari negara dan kekuatan politik yang dominan. Dharma Wanita dan PKK menjadi pelajaran

tentang bagaimana organisasi perempuan yang tidak otonom justru menjadi instrumen pemertahanan subordinasi perempuan. Di era Reformasi, organisasi perempuan sipil yang independen seperti Komnas Perempuan, Solidaritas Perempuan, dan berbagai LSM perempuan telah membuktikan peran krusial mereka dalam mendorong perubahan kebijakan gender (Fakih, 2016).

Ketiga, analisis warisan state ibuism menunjukkan perlunya perubahan kultural yang lebih dalam di luar sekadar reformasi regulasi. Selama ideologi yang memisahkan ranah publik-politik sebagai domain laki-laki dan ranah domestik sebagai domain perempuan masih mengakar dalam budaya politik, struktur sosial, dan sistem pendidikan, setiap upaya peningkatan representasi perempuan akan terus menghadapi resistensi.

Keempat, pengalaman Orde Baru juga mengingatkan tentang bahaya kooptasi gerakan perempuan oleh kepentingan politik yang lebih besar. Di era Reformasi, partai-partai politik dan kelompok kepentingan yang beragam berupaya memanfaatkan isu gender untuk tujuan elektoral tanpa komitmen sejati terhadap kesetaraan gender. Gerakan perempuan perlu mempertahankan otonomi dan agenda sendiri dalam bernegosiasi dengan aktor-aktor politik ini (Hadiz, 2016).

Secara keseluruhan, pengalaman masa Orde Baru memberikan argumen kuat untuk strategi peningkatan representasi perempuan yang bersifat multidimensional: reformasi regulasi (kuota, undang-undang anti-diskriminasi), penguatan kapasitas organisasi perempuan otonom, transformasi kultural melalui pendidikan dan media, dan advokasi untuk kebijakan yang secara substantif merespons kebutuhan dan kepentingan perempuan. Tanpa pendekatan yang komprehensif ini, risiko terciptanya representasi simbolik yang kosong dari substansi—seperti yang terjadi pada masa Orde Baru—akan terus menghantui politik perempuan Indonesia.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, penelitian ini menyimpulkan beberapa hal penting tentang representasi politik perempuan pada masa Orde Baru di Indonesia. Pertama, pemerintah Orde Baru memberikan ruang partisipasi politik yang sangat terbatas dan terkontrol bagi perempuan. Keterwakilan perempuan di DPR yang tidak pernah melebihi 13% bukan merupakan kebetulan, melainkan hasil dari kebijakan sistematis yang membatasi peran perempuan dalam arena politik.

Kedua, representasi perempuan pada masa Orde Baru lebih bersifat simbolik daripada substantif. Dalam terminologi Pitkin, meskipun ada representasi formal dan deskriptif, representasi substantif kemampuan memperjuangkan kepentingan perempuan secara efektif hampir tidak ada. Perempuan-perempuan dalam legislatif dan birokrasi Orde Baru umumnya berfungsi sebagai penegas legitimasi rezim, bukan sebagai agen perubahan untuk kesetaraan gender.

Ketiga, organisasi-organisasi perempuan seperti Dharma Wanita, PKK, dan Kowani yang beroperasi pada masa Orde Baru banyak berfungsi sebagai alat legitimasi dan kontrol sosial negara. Alih-alih menjadi wadah emansipasi, organisasi-organisasi ini menjadi mekanisme utama penyebaran ideologi state ibuism yang memperkuat subordinasi perempuan dalam ranah domestik.

Keempat, konsep state feminism yang dikembangkan Julia Suryakusuma terbukti menjadi alat analitis yang kuat untuk memahami kebijakan gender Orde Baru. Ideologi ini tidak hanya membatasi partisipasi politik perempuan pada masa Orde Baru, tetapi juga meninggalkan warisan

struktural dan kultural yang masih memengaruhi pola partisipasi politik perempuan di Indonesia hingga era Reformasi dan seterusnya.

Dampak kebijakan Orde Baru terhadap perkembangan politik perempuan bersifat paradoksal: di satu sisi, pengalaman negatif ini mendorong gerakan perempuan untuk memperjuangkan perubahan struktural yang lebih fundamental di era Reformasi; di sisi lain, warisan ideologis dan institusionalnya terus menjadi hambatan bagi representasi substantif perempuan dalam politik Indonesia.

Penelitian ini merekomendasikan: (1) peningkatan kajian historis tentang perempuan dan politik Indonesia untuk memahami akar struktural dari ketidaksetaraan gender; (2) pendidikan sejarah yang lebih inklusif gender di sekolah-sekolah untuk membentuk kesadaran kritis tentang konstruksi gender dalam politik; (3) penguatan otonomi organisasi perempuan sipil sebagai motor perubahan; dan (4) kajian komparatif lebih lanjut tentang dampak kebijakan gender Orde Baru di berbagai daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Andayani, T. (2023). Perempuan dalam parlemen: Antara kuota dan kualitas representasi. Pustaka Sinar Harapan.

Afnan, A., & Muthmainnah, L. (2022). Representasi politik perempuan dalam konteks kebijakan afirmasi gender di Indonesia. Jurnal Perempuan, 27(1), 45–62. https://doi.org/10.34309/jp.v27i1.560

Blackburn, S. (2017). Women and the state in modern Indonesia. Cambridge University Press.

Brenner, S. (2016). Reconstructing self and society: Javanese Muslim women and the veil. American Ethnologist, 23(4), 673–697,

Dewi, S. (2020). Gerakan perempuan dan transformasi politik pasca-Orde Baru: Studi atas peran organisasi masyarakat sipil. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 24(2), 112–128, doi.org/10.22146/jsp.60087

Fakih, M. (2016). Analisis gender dan transformasi sosial (edisi revisi). Pustaka Pelajar.

Gottschalk, L. (2015). Mengerti sejarah (terjemahan Nugroho Notosusanto). Universitas Indonesia Press.

Hadiz, V. R. (2016). Islamic populism in Indonesia and the Middle East. Cambridge University Press.

Hartmann, B. (2015). Reproductive rights and wrongs: The global politics of population control (3rd ed.). Haymarket Books.

Kementerian Dalam Negeri RI. (2019). Data keterwakilan perempuan di lembaga legislatif 1971–2019. Kemendagri.

KPU (Komisi Pemilihan Umum). (2024). Statistik pemilihan umum 2024: Keterwakilan perempuan. KPU RI.

Locher-Scholten, E. (2017). Women and the colonial state: Essays on gender and modernity in the Netherlands Indies 1900–1942. Amsterdam University Press.

Martyn, E. (2016). The women's movement in post-colonial Indonesia: Gender and nation in a new democracy. Routledge.

Nordholt, H. S., & Van Klinken, G. (Eds.). (2016). Renegotiating boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia. KITLV Press.

Parawansa, K. I. (2016). Enhancing women's political participation in Indonesia. International IDEA.

Phillips, A. (1995). The politics of presence. Oxford University Press.

Pitkin, H. F. (1967). The concept of representation. University of California Press.

Rahayu, D. N., & Puspitasari, I. (2019). Politik gender Orde Baru: Antara wacana pembangunan dan subordinasi perempuan. Jurnal Sejarah Citra Lekha, 4(2), 103–118, doi.org/10.14710/jscl.v4i2.25043

Robinson, K. (2016). Gender, Islam and democracy in Indonesia (2nd ed.). Routledge.

Suryakusuma, J. I. (2021). State ibuism: The social construction of womanhood in New Order Indonesia (Revised ed.). Komunitas Bambu.

Wahyuningsih, S. (2019). Representasi perempuan di parlemen Indonesia: Tinjauan teoritis dan empiris. Jurnal Politik, 5(1), 81–112, doi.org/10.7454/jp.v5i1.243

Wieringa, S. (2015). Sexual politics in Indonesia. Palgrave Macmillan.