

## BAB 1

### PENGENALAN: NCWO DAN FUNGSI PENGARTIKULASIAN KEPENTINGAN POLITIK

#### 1.1 Matlamat dan Rasional Mengkaji NCWO

Tesis ini ialah satu kajian tentang proses pengartikulasiionan kepentingan politik (*political interest articulation*)<sup>1</sup> dalam sistem politik Malaysia. Matlamat utama pengkaji ialah:

- (i) meneliti proses pengartikulasiionan kepentingan politik dalam sistem politik Malaysia;
- (ii) mengenalpasti isu-isu dan mengkaji masalah-masalah penindasan, amalan diskriminasi dan pengabaian hak wanita di Malaysia;
- (iii) menganalisis (mengkaji dan memahami) perkembangan dan peranan sebuah *NGO* wanita yang terlibat secara aktif dalam proses pengartikulasiionan kepentingan hak-hak wanita dalam sistem politik Malaysia, iaitu Majlis Kebangsaan Pertubuhan-Pertubuhan Wanita Malaysia (*National Council of Women's Organisations = NCWO*).

Terdapat beberapa faktor yang menjadikan *NCWO* ini rasional untuk dikaji. Pertama, kerana kepentingan peranan Majlis berkenaan. Peranan *NCWO* sebagai sebuah gerakan *NGO* isu-isu wanita dalam proses politik Malaysia semakin penting dan terserlah terutamanya mulai tahun-tahun 1980-an. Ini dapat dikesan pada beberapa langkah konkret yang diambil seperti mengadakan penyelidikan bagi mengidentifikasi dan mengungkap sesuatu isu, mengetengah isu-isu itu melalui

pelbagai saluran seperti persidangan, seminar dan bengkel dan merumus isu-isu berkenaan dalam pelbagai peringkat jawatankuasa.

Ini diperkuatkan lagi dengan langkah-langkah meningkatkan kesedaran individu dan kumpulan-kumpulan tertentu untuk terlibat dalam politik<sup>2</sup> bagi mendapatkan sokongan yang lebih besar terhadap isu-isu yang menjadi keprihatinan Majlis berkenaan. Langkah-langkah yang dimaksudkan termasuklah memberi ceramah dan mengelola kursus, mengedarkan risalah, mengadakan *road show* dan memanfaatkan media massa.

Peranan-peranan ini telah memberi impak kepada meningkatnya kesedaran politik masyarakat terutamanya terhadap isu-isu gender atau wanita di negara ini. Dengan kesedaran itu, isu-isu dan masalah-masalah yang berkaitan dengan ketidakadilan terhadap wanita dikenalpasti dan diartikulasi oleh *NCWO*. Isu-isu itu termasuklah perundang-undangan, ekonomi dan pekerjaan, pendidikan serta sosial. Sejajar dengan langkah-langkah konkret di atas, beberapa dasar dan akta digubal seperti Dasar Wanita Negara 1989 dan Akta Keganasan Rumah Tangga 1994.

Selain faktor peri pentingnya peranan *NCWO* berkenaan, beberapa perkara mengenai status dan imej Majlis tersebut juga menjadi sebab Majlis itu rasional untuk dikaji. Ini termasuklah pendirian, kepimpinan, keanggotaan, kewangan dan jaringan kerja. Dalam mengetengahkan isu-isu wanita atau gender, Majlis berkenaan mengambil pendirian yang jelas (sebagaimana yang termaktub dalam Artikel 2 (d) Perlembagaan *NCWO*), iaitu *non-political*, *non-religious* dan *non-communal*. Pendirian sedemikian dari satu segi telah menjadikan keanggotaannya rentas politik, etnik dan agama.

Selain itu, Majlis berkenaan dipimpin oleh tokoh-tokoh wanita yang mempunyai kedudukan sosial yang tinggi dalam masyarakat sehingga ada antara mereka yang memegang jawatan bertaraf Menteri. Tambahan pula Majlis berkenaan mempunyai sumber dana yang besar, yang sekaligus juga membolehkan badan tersebut mengadakan jaringan kerja yang lebih luas. Kesemua perkara ini telah meningkatkan status dan imej Majlis ini sebagai sebuah gerakan *NGO* isu-isu wanita yang sangat signifikan dalam mengetengahkan isu-isu gender di negara ini.

Faktor ketiga pula ialah terhadnya bilangan kajian ilmiah mengenai peranan dan kegiatan gerakan *NGO* isu-isu wanita seperti *NCWO* itu. Kajian-kajian mengenai gerakan berpersatuan, khasnya peranan dan kegiatan sayap wanita parti-parti politik seperti Kaum Ibu *UMNO* dan lain-lain sememangnya telah banyak dilakukan (Manderson, 1980; Wazir Jahan Karim, 1984; Dancz, 1987; Rashila Ramli dan Saliha Hassan 1998). Walaupun kajian-kajian ini penting bagi memahami dinamisme dan aktivisme tokoh-tokoh wanita dalam pertubuhan-pertubuhan politik, namun sebagaimana yang terdapat di dalam hampir kesemua kajian itu, tokoh wanita kerap berdepan dengan beberapa halangan dalam mengetengahkan isu-isu wanita yang menjadi keprihatinan mereka. Sebagai contoh, Virginia Dancz (1987: 230) antara lain ada menyebut:

*...While voicing concern over such matters [issues such as marriage and divorce reform, married women's tax reform, the economic problems of Malay women, and the lack of women jurors], the ability of the wings to bring about the changes they sought was limited. If the wings goal did not coincide with those of the party, the wing had little leverage...*

Oleh kerana kajian tentang gerakan *NGO* isu-isu wanita ini masih terhad dan beberapa kajian tentang pertubuhan-pertubuhan wanita yang lain menunjukkan dinamisme dan aktivisme wanita kerap berdepan dengan masalah, maka kajian mengenai *NCWO* ini menjadi rasional untuk dilakukan. Melalui kajian ini, dinamisme dan aktivisme tokoh-tokoh wanita dalam mengetengahkan isu-isu yang menjadi keprihatinan wanita melalui gerakan *NGO* akan dapat dinilai.

## 1.2 Apa Itu *NGO*?

Istilah *NGO*<sup>3</sup> dirujuk kepada hampir semua organisasi yang ditubuhkan di luar badan Kerajaan, kecuali parti politik dan organisasi swasta. Organisasi itu haruslah berciri sukarela dan menganjurkan aktiviti secara sah mengikut undang-undang yang ada di sesebuah negara. Gerard Clarke (1998) ada menyatakan tentang penggunaan beberapa istilah yang berbeza bagi merujuk kepada *NGO* di sesebuah negara. Ini termasuklah *Non-Profit Organisations (NPOs)*, *Private Voluntary Organisations (PVOs)* atau *Intermediate Organisations (IOs)* di Amerika Syarikat, *Voluntary Organisations (VOs)* atau *charities* di United Kingdom dan *Voluntary Agencies (Volags)* di India.

Walaupun tiada definisi tepat yang diterima umum tentang *NGO*, namun secara amnya terdapat empat ciri utama *NGO* tersebut. Ciri-ciri itu ialah bersifat sukarela, bukan kepartian, bukan bermatlamatkan keuntungan dan tidak menjalankan kegiatan jenayah. Salamon dan Anheier (1995:14-15) menggunakan tujuh ciri utama untuk mengenalpasti ciri-ciri *NGO* dan membezakannya dengan pertubuhan yang lain. Tujuh ciri tersebut ialah:

1. *Formal* (iaitu berdaftar secara rasmi dan mempunyai peraturan-peraturan organisasi)

2. *Private* (iaitu mempunyai organisasi yang berasingan daripada Kerajaan)
3. *Non-profit distributing* (iaitu berbeza dengan objektif penubuhan organisasi perniagaan)
4. *Self-governing* (diurus secara persendirian)
5. *Voluntary* (iaitu diusaha secara sukarela)
6. *Non-religious* (iaitu bukan bermotifkan dakwah)
7. *Non-political* (iaitu tidak terlibat secara langsung dalam mempromosi calon dalam pilihan raya).

Ciri-ciri di atas amat berguna untuk mengenalpasti dan membezakan *NGO* dengan pertubuhan-pertubuhan yang lain. Namun begitu, terdapat juga *NGO-NGO* yang tidak menepati keseluruhan ciri-ciri tersebut. Ini kerana terdapat sesetengah *NGO* yang tidak formal dan *religious*. Sebagai contoh, ciri *non-religious* tidak terdapat pada *NGO-NGO* keagamaan di Malaysia seperti Angkatan Belia Islam Malaysia (ABIM), *Young Women's Christian Association (YWCA)* dan Jamaah Islah Malaysia (JIM).

Bagi membantu memudahkan pemahaman tentang *NGO* ini, Peter Willets (2002) pula membahagikan *NGO* kepada dua kategori umum (berdasarkan kegiatan-kegiatan anjurannya), iaitu *operational* dan *campaigning*. *Operational NGOs* merujuk kepada pertubuhan yang aktiviti-aktiviti utamanya ialah menjalankan projek-projek pembangunan kumpulan-kumpulan sasarannya seperti golongan miskin, cacat, orang tua dan golongan yang tertindas. *Campaigning NGOs* pula merujuk kepada pertubuhan yang aktiviti-aktiviti utamanya ialah mempengaruhi proses penggubalan polisi di sesebuah negara.

Daripada perbincangan Willets itu dapat difahami bahawa bagi menggerakkan aktiviti-aktivitinya, *operational NGOs* memerlukan sumber dalam bentuk biaya kewangan, peralatan atau pekerja sukarela bagi menjalankan projek dan program anjurannya. Berbanding dengan *operational NGOs*, *campaigning NGOs* pula lebih memerlukan sumber-sumber yang *intangible* bagi menggerakkan aktiviti-aktiviti kelolaannya seperti sumbangan idea, pengalaman, kepakaran dan masa daripada ahli-ahli dan individu-individu yang lain.

Selain perbincangan mengenai ciri dan kategori *NGO* di atas, beberapa sarjana lain pula ada menyentuh tentang kemunculan *NGO* ini. J. J. Lador-Lederer (1963: 17 dan 61) misalnya, menerangkan bahawa *NGO* telah muncul mulai pertengahan abad ke-19. Antara lain menurut beliau, kemunculan kelas menengah di Eropah telah menyumbang kepada penubuhan *NGO* dan seterusnya pembentukan masyarakat sivil (*civil society*). Menurut Lador-Lederer lagi, di Eropah, *NGO* memainkan peranan penting apabila sistem ‘kuasa pengimbang’ (*countervailing powers*) menggantikan absolutisme (pemerintah berkuasa mutlak).

Penggunaan istilah *NGO* yang meluas pada hari ini telah berakar di pertengahan tahun-tahun 1940-an. Secara rasminya, istilah ini telah digunakan dalam Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) mulai tahun 1945. *NGO* telah terlibat secara tidak rasmi sebagai penasihat kepada beberapa delegasi negara (terutamanya Amerika Syarikat) dalam konvensyen di San Francisco, Amerika Syarikat dalam tahun 1945, bagi merangka *United Nations Charter*. Dalam Artikel 71 Piagam PBB 1945 itu ada dinyatakan secara jelas peranan *NGO* dalam sistem PBB tersebut.<sup>4</sup>

Mulai penghujung tahun-tahun 1980-an, istilah *NGO* ini dikelirukan dengan istilah *social movement* dan *civil society*. *NGO* ialah sebahagian daripada *social movement* dan *civil society*. Tidak semua *social movement* merupakan *NGO* kerana beberapa kegiatan dalam *social movement* itu ada melibatkan keganasan dan parti politik. Istilah *civil society* pula merujuk kepada konsep yang lebih kompleks, mencakupi konsep masyarakat yang lebih luas termasuk kelab, institusi keluarga dan individu-individu yang aktif dalam masyarakat di sesebuah negara. Bagi maksud kajian ini, *NGO* didefinisikan sebagai semua pertubuhan sukarela yang bertujuan membela kepentingan masyarakat, tanpa keganasan, tiada maksud mengaut keuntungan dan tiada maksud menduduki jawatan-jawatan Kerajaan.

### **1.3 Penyataan Masalah**

Walaupun *NGO* tidak dianggap sebagai satu badan politik, tetapi struktur ini mempunyai fungsi politik tersendiri dalam sesebuah sistem politik, iaitu sebagai satu struktur pengartikulasian kepentingan politik.<sup>5</sup> *NCWO* bukanlah badan politik. Namun begitu, Majlis ini terlibat di pelbagai peringkat penggubalan dasar dan akta di Malaysia dengan memberi pelbagai input, khasnya dengan mengartikulasikan kepentingan-kepentingan wanita. Bagi melaksanakan fungsi pengartikulasian ini, sesebuah *NGO* seperti *NCWO* itu memerlukan organisasi yang mantap seperti memiliki sumber kewangan yang mencukupi, kepimpinan yang berwibawa dan mahir, kakitangan yang berupaya menjalankan peranan dan tugas masing-masing, sistem pengurusan organisasi dan prosedur yang teratur dan sokongan daripada pelbagai pihak.

Selain itu, sebagai sebuah *NGO*, badan berkenaan haruslah jelas tentang matlamat yang hendak dicapai: adakah matlamat pengartikulasian itu ialah supaya sesuatu dasar atau akta baru digubal; atau hanya mahukan pindaan terhadap sesuatu akta; atau menginginkan sejumlah peruntukan kewangan bagi mengatasi sesuatu masalah masyarakat yang diwakili; atau matlamat-matlamat lain yang spesifik. Ini kerana setiap sesuatu perkara yang dituntut atau diartikulasikan itu perlu mengikut prosedur atau kelaziman (seperti menyediakan kertas cadangan yang jelas dan lengkap, umpamanya dalam bentuk memorandum) sebelum tuntutan itu dapat dipertimbangkan. Soalan-soalan yang dikemukakan di atas adalah antara beberapa perkara penting permasalahan yang hendak diteliti dalam kajian ini.

Soalan-soalan yang dinyatakan di atas juga memberi gambaran bahawa sebelum sesuatu isu atau kepentingan itu sesuai diartikulasikan di dalam sistem politik, sesebuah *NGO* seperti *NCWO* itu haruslah terlebih dahulu berupaya mengidentifikasi dengan mendalam sesuatu isu dan mengungkapkannya dengan jelas, lengkap dan disokong dengan hujah-hujah, fakta-fakta dan maklumat-maklumat yang lain. Ini membawa pengertian bahawa struktur *NGO* berkenaan perlu terlibat melakukan penyelidikan, menimbulkannya di dalam forum-forum seperti bengkel-bengkel dan persidangan-persidangan dan seterusnya mendapatkan gambaran kasar mengenai kesesuaianya daripada pelbagai pihak terutamanya Kerajaan sebelum secara terbuka mengartikulasikan isu-isu yang menjadi keprihatinan badan berkenaan.<sup>6</sup>

Dalam konteks sistem politik Malaysia yang mempunyai unsur-unsur demokrasi dan autoritarian, darjah keberkesanan fungsi pengartikulasian kepentingan politik *NGO* bukan sahaja dipengaruhi oleh darjah keberkesanan fungsi-fungsi politik yang lain dalam sistem politik tetapi juga oleh struktur-struktur lain dalam sistem

politik berkenaan. Ini termasuklah fungsi-fungsi politik yang dilakukan oleh struktur Kerajaan seperti pembuatan polisi dan pelaksanaan serta pemantauannya. Ringkasnya, keberkesanan fungsi pengartikulasian kepentingan politik sesuatu struktur *NGO* itu bukan sahaja bergantung kepada keupayaan-keupayaan yang dimiliki *NGO* berkenaan sendiri tetapi juga *responsiveness* Kerajaan dalam sesebuah sistem politik itu.

Keberkesanan proses pengartikulasian *NGO* dipengaruhi juga oleh pemilihan sesuatu saluran yang ada dalam mengetengahkan isu-isu yang menjadi keprihatinan *NGO* berkenaan. Sebagai contoh, di Malaysia, *NCWO* boleh memilih pelbagai saluran pengartikulasian, baik yang secara berperlembagaan (formal atau informal) maupun secara *illegitimate*. Namun begitu, kebiasaannya semua sistem politik menyekat sebarang saluran pengartikulasian secara *illegitimate*, terutamanya paksaan dan keganasan. Di sesetengah negara, memandangkan bantahan secara berdemonstrasi bukan budaya politik dalam sistem politiknya, maka *NGO* yang menggunakan saluran bantahan sedemikian akan dianggap sebagai struktur yang *illegitimate*.<sup>7</sup>

Oleh kerana saluran pengartikulasian secara bantahan demonstrasi pada amnya dianggap kontroversial dan kurang berkesan, kebiasaannya fungsi pengartikulasian yang dilakukan oleh *NGO* lebih kerap dilakukan melalui saluran-saluran yang lebih konvensional dan formal. Saluran-saluran jenis ini yang dapat dimanfaatkan oleh *NGO* seperti *NCWO* itu termasuklah media massa, parti politik, badan perundangan, Kabinet dan agensi-agensi Kerajaan yang lain.

Lazimnya juga, keberkesanan fungsi pengartikulasian *NGO* itu lebih dipengaruhi oleh penggunaan saluran-saluran tradisional yang informal seperti potensi pertalian peribadi dan perwakilan tokoh-tokoh tertentu (yang mempunyai keprihatinan

dan simpati dengan isu yang diketengahkan). Sebagai contoh, melalui pertalian peribadi yang terbentuk antara para pemimpin *NCWO* dengan pemimpin-pemimpin politik atau pembuat dasar melalui pelbagai cara, isu-isu yang menjadi keprihatinan Majlis tersebut akan mendapat perhatian pihak-pihak berkenaan dengan lebih mudah. Ini kerana pemimpin-pemimpin *NCWO* yang mempunyai pertalian peribadi dengan pemimpin politik atau pembuat dasar saling kenal-mengenali atau setidak-tidaknya mempunyai latar belakang, pengalaman atau semangat yang hampir sama.

Secara kesimpulannya, sekiranya *NCWO* memiliki kesemua sumber-sumber di atas, melakukan pengartikulasian dengan memenuhi cirri-ciri pengartikulasian yang berkesan dan mendapat riaksi yang responsif daripada Kerajaan, sebahagian besar daripada isu-isu gender atau isu wanita yang menjadi keprihatinan Majlis berkenaan akan dapat diketengahkan dengan lancar.

#### **1.4 Objektif-Objektif Kajian**

Kajian ini mempunyai objektif am dan objektif khusus. Objektif am kajian ini adalah untuk meneliti proses pengartikulasian kepentingan politik dalam sistem politik Malaysia yang mempunyai gabungan unsur-unsur demokrasi dan autoritarian. Ini bertujuan bagi memahami dan menganalisis bagaimana sistem politik Malaysia berkenaan beroperasi menampung pelbagai tuntutan masyarakat yang diartikulasikan melalui pelbagai struktur, terutamanya *NCWO*.

Objektif-objektif khusus kajian ini pula adalah:

- (i) Membincang latar belakang dan perkembangan gerakan *NGO* isu-isu wanita dalam sistem politik Malaysia (dengan membahagikannya kepada tahap-tahap

- tertentu dan mengenalpasti ciri-ciri utama *NGO-NGO* wanita pada tahap-tahap itu);
- (ii) Menghurai latar belakang dan profil *NCWO* (dengan membahagikannya kepada aspek-aspek tertentu dan mengenalpasti signifikan tiap-tiap satu aspek profil *NCWO* berkenaan);
  - (iii) Memperinci peranan dan kegiatan *NCWO* dalam beberapa isu wanita yang utama (mengenalpasti dan menganalisis tiap-tiap satu isu dan masalah berkenaan serta memperinci langkah-langkah konkret yang diambil oleh *NCWO* bagi memastikan isu-isu dan masalah-masalah tersebut mendapat perhatian dan tindakan Kerajaan yang sewajarnya);
  - (iv) Memperinci peranan dan kegiatan *NCWO* terhadap penggubalan dan pelaksanaan Dasar Wanita Negara 1989 dan Akta Keganasan Rumah Tangga 1994 (mengenalpasti dan menganalisis isu-isu dan masalah-masalah yang menyebabkan dasar dan akta berkenaan perlu digubal serta memperinci penglibatan aktif *NCWO* di pelbagai peringkat penggubalan dan pelaksanaan dasar dan akta tersebut).

## **1.5      Kerangka Kajian**

Secara amnya, pengartikulasian kepentingan politik ialah satu kegiatan menyuarakan hasrat dan kepentingan satu-satu pihak atau golongan di dalam sesebuah sistem politik. Gabriel A. Almond dan J.S. Coleman (1960) dalam karya bersama mereka yang bertajuk “*The Politics of the Developing Areas*” membahagikan fungsi-fungsi politik kepada dua kategori umum, iaitu input politik dan output politik.

Fungsi input adalah berkaitan penerimaan tuntutan ke dalam sistem politik dan pemerosesan tuntutan-tuntutan berkenaan manakala fungsi output pula ialah perincian perkara-perkara berkaitan penggubalan dasar dan pelaksanaannya bagi memenuhi tuntutan-tuntutan tersebut. Fungsi-fungsi input politik itu terdiri daripada fungsi-fungsi sosialisasi/penyaluran peranan, pengartikulasian kepentingan, perumusan kepentingan dan pengkomunikasian, manakala fungsi output politik pula terdiri daripada fungsi pembuatan peraturan (polisi dan undang-undang), pelaksanaan peraturan dan penghakiman.<sup>8</sup>

Selain membincangkan aspek fungsi, Almond dan Coleman juga menghuraikan beberapa konsep struktur politik. Fungsi-fungsi di atas dijalankan oleh pelbagai struktur, baik berbentuk individu maupun kumpulan. Setiap satu struktur menjalankan aktiviti-aktiviti tertentu atau melaksanakan fungsi-fungsi yang membolehkan sesuatu sistem politik menggubal atau melaksanakan polisi-polisi. Struktur-struktur yang dimaksudkan ini termasuklah *NGO* itu sendiri, parti politik, media, badan perundangan, eksekutif, kehakiman mahu pun tokoh-tokoh tertentu.

Konsep-konsep struktur dan fungsi di atas telah berkembang dan digunakan secara meluas dalam kajian-kajian politik, seterusnya dikenali sebagai pendekatan *structural-functionalism*.<sup>9</sup> Satu lagi konsep yang penting dalam pendekatan *structural-functionalism* ini ialah konsep sistem.<sup>10</sup> Antara lain, Almond dan Powell, Jr. (1996: 23) menjelaskan sistem politik seperti berikut:

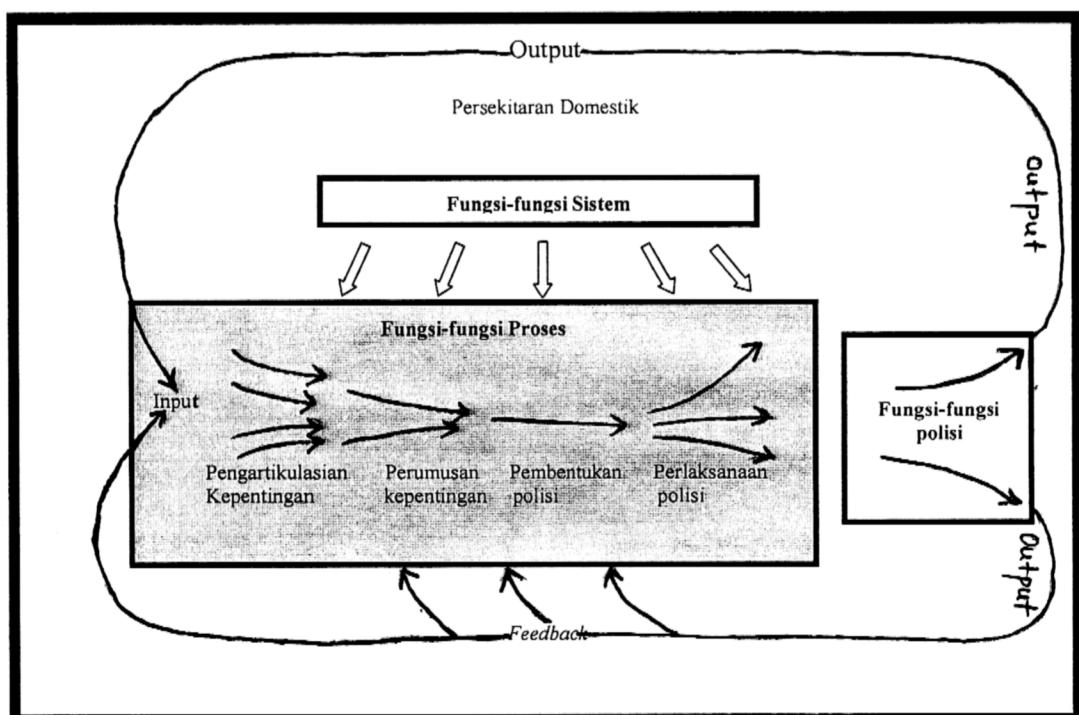
*...The political system is a set of institutions concerned with formulating and implementing the collective goals of a society or of groups within it. The decisions of the political system are normally backed up by legitimate coercion, and obedience may be compelled...*

Konsep-konsep struktur, fungsi dan sistem di atas dimanfaatkan dalam kajian ini bagi menganalisis struktur NGO dan fungsi pengartikulasian struktur berkenaan dalam sistem politik Malaysia.

Sebagaimana yang terdapat dalam model di bawah (Rajah 1.1), proses politik bermula apabila kepentingan-kepentingan masyarakat disuara atau diartikulasikan. Walau bagaimana pun, untuk menjadi efektif, tuntutan-tuntutan yang diartikulasikan perlu digabungkan bagi membolehkan satu keputusan tentang polisi atau undang-undang yang diputuskan mengambil kira kepentingan pelbagai tuntutan. Anak-anak panah di sebelah kiri menggambarkan pelbagai tuntutan yang diartikulasikan oleh pelbagai struktur politik, seperti *NCWO* yang dikaji ini.

Rajah 1.1

### MODEL PROSES POLITIK DALAM SISTEM POLITIK



Sumber: Adaptasi daripada Almond dan Powell Jr., (1996: 29).

Kajian terhadap *NCWO* ini dilakukan dengan mengenalpasti dan menganalisis fungsi struktur berkenaan dalam pelbagai peringkat input politik dalam sistem politik Malaysia, terutamanya pengartikulasian kepentingan politik, bagi mempengaruhi proses pembuatan peraturan (polisi dan undang-undang). Selanjutnya, fungsi struktur berkenaan dalam pelbagai peringkat output politik (proses pelaksanaan polisi dan undang-undang) diteliti.

Sebagaimana yang ada dihuraikan oleh beberapa orang pengkaji seperti Zakaria Ahmad (1989), William Case (1993) dan Harold Crouch (1996),<sup>11</sup> sistem politik Malaysia dapat dirumuskan sebagai mempunyai gabungan unsur-unsur amalan demokrasi dan juga autoritarian. Secara amnya, sistem politik demokrasi ialah sistem politik yang mempunyai darjah *responsiveness* yang tinggi manakala sistem politik authoritarian pula sebaliknya, iaitu mempunyai darjah *repressiveness* yang tinggi. Responsif dalam erti kata bertindak balas secara positif terhadap tuntutan-tuntutan yang diartikulasikan oleh masyarakat, seperti *NCWO* dan represif dalam erti kata pemerintah berupaya mengekalkan kuasanya tanpa memenuhi tuntutan-tuntutan masyarakat itu.<sup>12</sup> Kajian ini diletakkan dalam kerangka sistem politik Malaysia yang mempunyai gabungan kedua-dua unsur berkenaan, iaitu demokrasi dan authoritarian, di samping memanfaatkan model proses politik sistem politik yang dikembangkan oleh Almond dan Powell, Jr. yang dibincangkan di atas.

## 1.6 Skop dan Metodologi Kajian

Skop kajian ialah terhadap peranan dan kegiatan *NCWO* dalam beberapa isu dan kemajuan wanita yang berkaitan dengan aspek perundang-undangan, pembentukan polisi dan penubuhan agensi-agensi Kerajaan bagi memajukan wanita di negara ini.

Bagi memperlihatkan signifikan peranan dan kegiatan *NCWO* ini, perincian yang khusus dan mendalam dibuat terhadap langkah-langkah yang diambil Majlis itu dalam mempengaruhi proses penggubalan Dasar Wanita Negara 1989 dan Akta Keganasan Rumah Tangga 1994 serta pelaksanaan dan pemantauan dasar dan akta berkenaan.

Walaupun *NCWO* masih aktif hingga sekarang tetapi kajian ini dibataskan hanya mulai dari tarikh penubuhan rasmi Majlis itu (1963) hingga tahun 2000 sahaja. Ini bertujuan untuk memberi tumpuan yang lebih terhadap perincian langkah-langkah yang diambil oleh *NCWO* dalam tempoh itu, baik pengenalpastian isu, pengetenganan dan perumusannya, mahu pun pelaksanaan polisi dan program.

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Demikian itu, metode penyelidikan kepustakaan (*library research*), analisis kandungan dan temu-temu bual intensif digunakan secara meluas.

(a) Penyelidikan Kepustakaan (*Library Research*)

Melalui penyelidikan kepustakaan, pendekatan *structural-functionalism* yang dikembangkan oleh pakar-pakar bidang politik perbandingan (sebagaimana yang telah diuraikan dalam bahagian kerangka kajian di atas), terutamanya Gabriel A. Almond, J.S. Coleman dan G. Bingham Powell, Jr.<sup>13</sup> dimanfaatkan bagi membentuk kerangka konsep kajian ini. Melalui pendekatan *structural-functionalism* ini, fungsi-fungsi utama *NCWO* sebagai sebuah struktur terutamanya fungsi pengartikulasian kepentingan politik digagaskan bagi membentuk kerangka kajian mengenai peranan dan kegiatan *NGO-NGO* wanita, khasnya *NCWO*. Selain itu, buku dan jurnal serta media cetak dan elektronik yang lain turut sama diguna bagi mengukuhkan lagi

kerangka teori kajian dan konsep-konsep utama yang diguna dan dikembangkan dalam kajian ini.

(b) Analisis Kandungan

Bagi mendapatkan data mengenai status *NGO-NGO* di Malaysia, laporan-laporan tahunan Jabatan Pendaftaran Pertubuhan Malaysia dijadikan sumber utama. Data-data tambahan tentang kegiatan-kegiatan, fungsi dan struktur organisasi-organisasi berkenaan turut diperolehi daripada risalah jabatan-jabatan Kerajaan serta daripada *NGO-NGO* terbabit.

Dokumen-dokumen yang diterbitkan oleh *NACIWID* melalui Jabatan Hal Ehwal Wanita (HAWA) juga dirujuk. Dokumen-dokumen ini diguna dengan meluas dalam kajian ini bagi mengenalpasti dan menganalisis langkah-langkah yang telah diambil oleh Kerajaan untuk mengatasi isu-isu dan masalah-masalah yang berkaitan dengan penindasan, pengabaian dan amalan diskriminasi terhadap wanita di negara ini.

Bagi mengenalpasti dan menganalisis langkah-langkah konkret yang diambil oleh *NGO-NGO* wanita khasnya *NCWO* – baik di peringkat input maupun output politik – laporan-laporan dwitahunan Majlis itu (mulai tahun 1963 hingga 2000) menjadi bahan penting rujukan kajian ini. Dokumen-dokumen seperti memorandum-memorandum, kertas-kertas cadangan dan beberapa penerbitan berkala Majlis berkenaan juga menjadi sumber utama bagi menganalisis langkah-langkah konkret *NCWO* di peringkat input politik bagi mempengaruhi proses pembuatan peraturan (polisi dan undang-undang), terutamanya fungsi pengartikulasian yang dijalankan Majlis berkenaan.

(c) Temu Bual Intensif

Sumber penting lain kajian ini ialah temu-temu bual intensif dengan pemimpin-pemimpin utama *NCWO* yang bukan sahaja telah menganggotai Majlis tersebut dalam tempoh yang lama tetapi juga terlibat secara aktif dan berterusan dalam mengartikulasi isu-isu berkaitan pembelaan hak wanita yang menjadi keprihatinan Majlis berkenaan.

Temu-temu bual intensif juga diadakan dengan pemimpin-pemimpin wanita yang lain, aktivis-aktivis wanita tertentu, ketua-ketua agensi Kerajaan yang berkaitan dengan isu-isu wanita dan mereka yang mempunyai minat dan keprihatinan terhadap isu-isu wanita. Pandangan pemimpin-pemimpin *NCWO* dan pihak-pihak lain di atas mengenai latar belakang sesuatu isu atau masalah yang berkaitan dengan pengabaian hak-hak wanita, penindasan dan amalan diskriminasi terhadap wanita yang memerlukan pembelaan menjadi rujukan utama dan dimanfaat dalam kajian ini.

Khas mengenai pandangan-pandangan pemimpin-pemimpin *NCWO*, oleh kerana pemimpin-pemimpin berkenaan terlibat secara langsung dan aktif dalam pelbagai peringkat penggubalan dasar – bermula dengan pengenalpastian isu dan masalah, pengetengahan hingga kepada perumusan isu-isu berkenaan – pandangan-pandangan mereka sangat relevan bagi memahami penglibatan tersebut di pelbagai peringkat penggubalan dasar berkenaan. Keanggotaan beberapa orang pemimpin Majlis itu dalam *NACIWID* dan penglibatan mereka di beberapa peringkat pelaksanaan dasar dan akta serta pemantauannya telah menjadikan pandangan mereka ‘lebih dekat’ dengan isu dan masalah yang dikaji.

Walaupun skop kajian ini telah ditentukan bagi memberi tumpuan yang lebih terhadap subjek yang diperinci dan metode yang tertentu dipilih bagi memberi gambaran yang jelas tentang peranan dan kegiatan *NCWO*, namun kesempurnaan hasil

kajian ini masih mempunyai batasannya. Sumber kajian ini yang kebanyakannya dirujuk daripada dokumen-dokumen *NCWO* dan pandangan-pandangan para pemimpin Majlis berkenaan memungkinkan terdapatnya unsur-unsur bias dalam hasil kajian.

Sebagai contoh, laporan-laporan dwitahunan *NCWO* (mulai tahun 1963 hingga 2000) itu pada keseluruhannya hanya merupakan laporan-laporan mengenai kegiatan-kegiatan dan pencapaian-pencapaian *NCWO* sepanjang tahun-tahun berkenaan. Data-data mengenai kegagalan Majlis itu dalam mengetengahkan isu-isu yang menjadi keprihatinannya sukar ditemui, baik dalam laporan-laporan berkenaan maupun sumber-sumber yang lain. Walaupun beberapa langkah pemeriksaan dan semakan semula terhadap bahan-bahan dan pandangan-pandangan di atas sentiasa dilakukan dari semasa ke semasa sewaktu kajian ini dijalankan, usaha-usaha bagi memastikan kajian ini lepas daripada sebarang batasan hanya dapat dilakukan secara minima. Kurangnya kajian-kajian ilmiah tentang gerakan *NGO-NGO* wanita di negara ini khasnya mengenai *NCWO* menambahkan lagi kesukaran untuk mengelak terdapatnya bias dalam kajian ini.

## **1.7 Ulasan Kajian Terdahulu**

Kajian terdahulu tentang *NGO* wanita baik di Malaysia mahu pun di negara-negara lain sememangnya telah ada dilakukan. Di Malaysia, walau pun kajian tentang organisasi berkenaan telah banyak dilakukan, namun sebahagian besar daripada kajian-kajian tersebut masih preliminari. Secara umum, di Malaysia, kajian-kajian tentang *NGO* wanita berkenaan bolehlah dibahagikan kepada yang khusus (memilih

*NGO* wanita tertentu sebagai kajian kes) dan yang am (membincangkan *NGO* wanita secara keseluruhan).

Beberapa kajian yang khusus mengenai *NGO* wanita pernah dilakukan, misalnya oleh Normala Othman (1998), Masniza Harun (2000) dan Wong Lily (2000), mengenai Pertubuhan Tindakan Wanita Islam (PERTIWI). Kajian-kajian di atas lebih tertumpu kepada isu-isu yang berkaitan perkahwinan/perceraian dan kekeluargaan di kalangan wanita Islam. Wong Lily misalnya, membincangkan peranan PERTIWI dalam menangani isu dan masalah ibu tunggal. Antara aspek-aspek yang ditinjau ialah kegiatan-kegiatan dan pencapaian-pencapaian PERTIWI dalam isu-isu dan masalah-masalah ibu tunggal, khasnya dari segi ekonomi, emosi dan prosedur perceraian.

Walau pun kajian oleh Normala Othman dan Masniza Harun juga adalah mengenai PERTIWI dan bertemakan isu perkahwinan/perceraian, namun mereka mengaitkan perbincangan masing-masing dengan badan-badan tertentu dalam menangani isu-isu perkahwinan/perceraian berkenaan, misalnya peranan Pusat Khidmat Wanita (kajian oleh Normala Othman) dan Baitulmal (kajian oleh Masniza Harun). Secara amnya, kajian-kajian ini masih pada ‘permukaan’ lagi kerana tiada perbincangan khusus tentang konsep-konsep dan teori-teori serta pendekatan-pendekatan yang khusus dalam mengkaji *NGO*, apatah lagi jika hendak dinilai dari segi ketajaman analisisnya.

Beberapa kajian lain yang khusus mengenai *NGO* wanita juga ada dilakukan. Kajian-kajian yang dilakukan oleh Aslita Yusof (1996), Hii Siew Leng (1998) dan Betty Yeoh (2002) mengenai *Women's Aid Organisation (WAO)* dan *All Women's Action Movement (AWAM)* lebih bertujuan untuk menganalisis pengalaman pertubuhan-pertubuhan berkenaan dalam memperjuangkan isu-isu dan hak-hak wanita

di negara ini di samping pengelolaan aktiviti-aktiviti membantu wanita-wanita yang didera.

Dalam kajian oleh Aslita Yusof, selain menghuraikan peranan *WAO* beliau juga membandingkan kes-kes keganasan terhadap wanita, khususnya isteri-isteri. Dalam kajian ini, penderaan isteri yang dimaksudkan ialah penderaan dari segi fizikal, mental dan seksual. Secara amnya, daripada kajian ini beliau mendapati bahawa *WAO* berperanan penting memberi pelbagai bentuk perkhidmatan bagi meringankan penderitaan isteri-isteri yang didera.

Kajian oleh Betty Yeoh mengenai *AWAM* pula menjelaskan bahawa sebagai sebuah *NGO* wanita, organisasi berkenaan berdepan dengan pelbagai masalah dan halangan, bukan sahaja dari segi undang-undang tetapi juga persepsi pelbagai pihak, baik masyarakat mahu pun Kerajaan keseluruhannya. Sebagaimana kajian-kajian yang diulas di atas, kajian-kajian ini juga boleh dianggap masih *superficial*.

Beberapa kajian yang lain pula menumpukan perbincangan terhadap penglibatan wanita dalam *NGO-NGO* lain. Sebagai contoh, Raja Maimon Raja Yusof (1981) menganalisis penglibatan pertubuhan-pertubuhan wanita dalam gerakan kepenggunaan di Malaysia manakala Zainab Sattar (1982) dan Chiew Minna (1987) pula menganalisis penglibatan wanita dalam organisasi dan gerakan belia. Dalam kajian Chiew Minna di atas, beberapa persoalan berikut cuba diteliti, iaitu: bagaimana halangan terbesar terhadap penyertaan belia wanita dapat diatasi?; apakah keadaan-keadaan yang mewajarkan penglibatan belia wanita dalam pertubuhan-pertubuhan belia?; dan apakah peranan yang dapat dimainkan oleh wanita dalam aktiviti dan kepentingan pertubuhan-pertubuhan belia?

Secara amnya, kajian-kajian tentang penglibatan wanita dalam *NGO-NGO* di atas lebih tertumpu kepada aspek-aspek sosio-ekonomi, iaitu perkhidmatan terhadap wanita, kebijakan, pendidikan dan seumpamanya. Kajian-kajian yang khusus tentang *NGO* wanita, terutamanya dalam sistem politik Malaysia, sememangnya masih sedikit. Beberapa kajian tentang pengaruh *NGO* wanita, khususnya *NCWO*, dalam mempengaruhi penggubalan dasar dan akta mengenai wanita sememangnya pernah dilakukan, misalnya oleh Rohani Nordin (1999) serta Nik Safiah Karim dan Makmor Tumin (2001).

Rohani Nordin misalnya, menghuraikan penyertaan *NCWO* dalam proses penggubalan Dasar Wanita Negara (DWN) 1989 dan Akta Keganasan Rumah Tangga (AKRT) 1994. Meski pun beliau berhujah bahawa sebagai sebuah *NGO NCWO* berperanan penting dalam mempengaruhi dasar dan akta berkenaan, namun data dan fakta yang dikemukakan masih kurang mendalam. Tiada perbincangan terperinci tentang langkah-langkah konkret yang diambil oleh *NCWO* bagi mempengaruhi penggubalan dasar-dasar dan akta-akta berkenaan.

Masalah kurang terperincinya kajian mengenai *NGO* wanita ini juga terlihat dalam kajian Nik Safiah Karim dan Makmor Tumin itu. Dalam kajian tersebut, selain DWN dan AKRT, Nik Safiah Karim dan Makmor Tumin juga memasukkan perbincangan tentang peranan *NCWO* terhadap penggubalan Belanjawan Tahunan Negara. Sungguh pun perbincangan tentang tiap-tiap satu dokumen yang dikaji di atas (DWN, AKRT dan Belanjawan Tahunan Negara) ada dihuraikan, namun sebagaimana kajian yang dilakukan oleh Rohani Nordin di atas, tiada fakta dan data yang jelas bagi menunjukkan peranan Majlis berkenaan di pelbagai peringkat input politik.

Walau pun begitu, beberapa kajian lain yang agak mendalam tentang *NGO* wanita secara khusus ini ada dihuraikan oleh Tan Boon Kean dan Bishan Singh (1994) serta Denison Jayasooria (2004). Meski pun kedua-dua kajian di atas mengkhusus terhadap *NGO* wanita dan isu-isu wanita, kajian-kajian berkenaan hanyalah satu daripada kajian-kajian kes yang dipilih.

Dalam kajian Denison Jayasooria misalnya, selain *NGO* wanita, beliau juga ada membincangkan *NGO* konsumerisme dan *NGO* kanak-kanak. Dalam kajian itu, peranan *NGO* wanita, khususnya yang bergabung di bawah *NCWO* dan *Joint Action Group Against Violence Against Women (JAG)* diperincikan. Sebagai contoh, perbincangan tentang penglibatan *NCWO* dalam penggubalan DWN dan *JAG* dalam AKRT diperincikan dalam kajian ini. Secara am, kajian ini melihat tentang perihal pentingnya kerjasama antara *NGO* wanita dengan Kerajaan dalam proses pembentukan dasar-dasar di negara ini. Selain itu, beliau juga menghuraikan perihal penting jaringan kerja antara aktivis dan ahli akademik bagi memastikan bukan sahaja terhasil penyelidikan yang mantap tentang isu-isu wanita tetapi juga pengetengahan berterusan isu-isu secara lantang.

Selanjutnya, dalam kajian Tan Boon Kean dan Bishan Singh pula, walau pun terdapat perbincangan mengenai peranan *NGO* wanita dalam beberapa isu dan akta terutamanya isu perkosaan, namun perbincangan tentang isu berkenaan tidak begitu panjang (hanya empat halaman sahaja). Walau pun perbincangan mereka agak mendalam, huraian yang singkat menyebabkan kajian itu masih tidak lengkap. Secara amnya, Tan Book Kean dan Bishan Singh mendapati wujudnya pola hubungan yang konfrontasional antara *NGO* wanita dengan Kerajaan dalam isu-isu tertentu seperti isu keganasan ke atas wanita dan perkosaan. Mereka juga mendapati masyarakat dan

Kerajaan akan memberi respon terhadap sesuatu isu hanya selepas tokoh-tokoh tertentu seperti isteri Perdana Menteri memberi teguran dan pandangan terhadap isu-isu berkenaan.

Selain kajian tentang *NGO* wanita secara khusus di atas, beberapa kajian lain menyentuh tentang *NGO* wanita secara am dilakukan – baik dari segi peranan, status mahu pun masalah-masalah yang dihadapi. Kajian-kajian itu termasuklah oleh Rafidah Aziz (1979) dan Hamid Arshad (1984). Secara amnya, semua kajian ini lebih tertumpu kepada peri penting penglibatan wanita dalam pertubuhan-pertubuhan wanita bagi tujuan pembangunan wanita, baik dari segi sosial mahu pun ekonomi.

Dalam menghuraikan peranan pertubuhan wanita dalam pembangunan negara, Rafidah Aziz antara lain ada menghuraikan peranan pertubuhan wanita sebagai sebahagian daripada agen pembangunan negara dan pelengkap kepada agensi-agensi Kerajaan serta peri perlu memastikan persamaan objektif penubuhan *NGO* dengan objektif pembangunan negara. Ringkasnya, kajian ini lebih tertumpu kepada konsep '*partnership in development*', khususnya antara *NGO* dengan Kerajaan itu.

Beberapa kajian lain seperti oleh Nik Safiah Karim (1994) dan Makmor Tumin (2001) menilai pencapaian dan fungsi *NGO* wanita dalam negara. Nik Safiah Karim misalnya, di samping menghuraikan peranan *NGO* wanita juga menilai pencapaian beberapa buah *NGO* berkenaan seperti *NCWO*, *WI*, *Young Women's Christian Association (YWCA)* dan *PERTIWI*. Antara lain, dalam kajian itu beliau menekankan konsep '*partnership in development*', terutamanya antara *NGO* dengan Kerajaan. Makmor Tumin pula dalam kajiannya menganalisis fungsi-fungsi politik dalam sistem politik Malaysia. Walau pun dalam kajian Makmor Tumin itu sudah ada usaha untuk mengenalpasti fungsi-fungsi *NGO* dalam sesebuah sistem politik seperti Malaysia,

namun kajian berkenaan masih tidak lengkap. Ini kerana tiada penyelidikan khusus atau kajian kes tertentu yang membolehkan sesuatu konsep atau pendekatan politik teruji (*true or false*) melalui kajian tersebut.

Satu lagi kajian yang patut diulas dalam bahagian ini ialah analisis tentang 56 pertubuhan wanita di Malaysia yang dilakukan oleh Sukarziah Sulaiman (1983). Kajian ini antara lain memfokus terhadap program-program yang dianjurkan oleh *NGO* wanita, termasuk pertubuhan wanita dalam agensi-agensi Kerajaan seperti Bahagian Kemajuan Masyarakat (KEMAS) dan *National Advisory Council for the Integration of Women in Development (NACIWID)*. Selain membincangkan kerjasama antara pelbagai *NGO* dalam menjalankan aktiviti-aktiviti, kajian ini juga mengenalpasti beberapa masalah yang dihadapi oleh *NGO-NGO* wanita di negara ini. Ini termasuklah masalah sikap dan nilai masyarakat dari segi penglibatan wanita dalam pertubuhan wanita, kurangnya penglibatan wanita secara individu dalam pertubuhan wanita dan masalah sumber kewangan yang dihadapi oleh pertubuhan wanita. Namun, dalam kajian ini tiada cadangan-cadangan konkret bagi mengatasi masalah-masalah di atas, misalnya peri penting pendidikan bagi melahirkan kesedaran berpersatuan di kalangan masyarakat khususnya wanita dan sumbangan pelbagai pihak termasuk Kerajaan bagi menambah sumber dana *NGO-NGO* berkenaan.

Selain kajian oleh Sukarziah Sulaiman di atas, kajian yang hampir sama juga pernah dilakukan oleh Abdullah Malim Baginda (1984). Dalam kajiannya, di samping menganalisis objektif-objektif tiap-tiap satu *NGO* wanita yang dikaji, sebagaimana yang termaktub dalam perlumbagaan pertubuhan-pertubuhan berkenaan, beliau juga menganalisis kekuatan dan kelemahan tiap-tiap satu badan tersebut. Antara lain, beliau mendapati ada di antara pertubuhan wanita mempunyai objektif yang tidak

selaras dengan perkembangan semasa, kepimpinan yang lemah (tidak ramai ahli yang aktif), aktiviti-aktiviti yang lebih tertumpu kepada ahli dan komitmen ahli yang rendah. Walau pun temuan-temuan dalam kajian ini menarik untuk diteliti, namun beberapa cadangan yang dikemukakan agak tidak tepat, misalnya cadangan penubuhan badan induk (peringkat kebangsaan) yang boleh menggembeling seluruh tenaga wanita di negara ini sedangkan pada ketika itu *NCWO* sebagai badan induk yang memayungi sebahagian besar pertubuhan-pertubuhan wanita di negara ini telah pun bergiat cergas.

Beberapa kajian lain mengenai pertubuhan wanita seperti bahagian wanita kesatuan-kesatuan sekerja dan sayap wanita parti-parti politik juga banyak dilakukan. Rohana Ariffin (1988; 1997) misalnya, membincangkan perkembangan isu dan masalah wanita dalam sektor pekerjaan. Sebagai contoh, dalam kajian 1988 itu, ada dibincangkan masalah pekerja-pekerja wanita dalam sektor swasta dan Kerajaan. Antara isu-isu yang dikupas termasuklah persamaan gaji, kebijakan pekerja, waktu bekerja, bayaran pampasan dan seumpamanya.

Selain kajian tentang bahagian wanita kesatuan sekerja, bahagian wanita pertubuhan-pertubuhan induk yang lain juga ada dikaji oleh penyelidik-penyelidik lain. Sebagai contoh, On Lily (1995) ada mengkaji tentang Bahagian Wanita Dewan Perhimpunan Cina Selangor. Kajian ini lebih tertumpu kepada peranan wanita-wanita tionghoa dalam pengelolaan aktiviti-aktiviti sosial dan kebijakan, khususnya bagi kumpulan masyarakat tionghoa itu sendiri. Antara perkara-perkara yang diteliti termasuklah pengaruh kebudayaan cina, baik tradisional mahu pun moden terhadap kegiatan-kegiatan berpersatuan, terutamanya dalam Bahagian Wanita Dewan Perhimpunan Cina Selangor itu sendiri.

Kajian-kajian yang lain sememangnya tidak tertumpu kepada *NGO* wanita secara khusus, namun kajian-kajian itu juga menyentuh tentang *NGO* wanita, baik dari segi aktiviti, organisasi mahu pun isu-isu yang disentuh oleh *NGO* wanita tertentu. Sebagai contoh, satu kajian yang membandingkan penglibatan wanita dalam parti politik dan *NGO* telah dilakukan oleh Wazir-Jahan Karim (1992). Dalam kajian ini, antara lain beliau ada menyebut:

*...Women who chose to engage in voluntary social work are normally politically neutral or, even if they did choose to join a political organization, remain back-benches in the political arena, rendering support, assistance and guidance whenever it was needed. They normally have a deep sense of commitment and responsibility to the voluntary organization and although personal differences often arise, these are seldom allowed to develop into long term factions or feuds...<sup>14</sup>*

Kajian-kajian mengenai penglibatan wanita dalam sayap wanita parti-parti politik juga ada dilakukan, sebagaimana yang telah disentuh dalam bahagian pengenalan bab ini, misalnya kajian yang dilakukan oleh Manderson (1980), Wazir-Jahan Karim (1984), Dancz (1987), serta Rashila Ramli dan Saliha Hassan (1998). Kajian-kajian ini membincangkan tentang penyertaan wanita dalam pilihan raya Persekutuan dan Negeri mahu pun pemilihan dalam parti-parti politik.

Secara amnya, kajian-kajian ini menjurus kepada perbincangan tentang masalah-masalah dan rintangan-rintangan *hierarchical, cultural* dan etnik yang dihadapi oleh wanita bagi menjawat jawatan tinggi dalam badan-badan Kerajaan mahu pun parti-parti politik tertentu. Sungguh pun kajian tentang *NGO*, khasnya NCWO ada disentuh dalam kajian Dancz, perbincangan tentang Majlis berkenaan masih preliminari. Dalam kajian itu hanya dibincangkan tentang latar belakang penubuhan

Majlis berkenaan dan beberapa pencapaian awal Majlis tersebut sepanjang tahun-tahun 1960-an dan 1970-an.

Kajian sebelumnya, iaitu yang dilakukan oleh Manderson (1980) sememangnya ada menyentuh tentang latar belakang penubuhan pertubuhan-pertubuhan wanita di negara ini, terutamanya dalam zaman prapendudukan Jepun dan antara pascapendudukan Jepun hingga pengisytiharan kemerdekaan. Sungguh pun perbincangan-perbincangan tentang *NGO* wanita itu penting, namun tiada perincian lanjut bagi tiap-tiap satu pertubuhan yang dibincangkan. Dalam kajian tersebut, tumpuan lebih diberikan terhadap perbincangan mengenai peranan Kaum Ibu *UMNO*. Selain perbincangan mengenai halangan-halangan yang dihadapi oleh wanita bagi menjawat jawatan tinggi dalam parti, Manderson juga ada menghuraikan dua isu yang berkait dengan kemajuan wanita, iaitu bayaran gaji sama bagi kerja yang sama antara lelaki dengan wanita dan undang-undang perkahwinan.

Beberapa kajian yang berkaitan dengan *NGO* wanita lain pula lebih bertemakan gerakan sosial yang melibatkan wanita dan *NGO* wanita tertentu. Ini termasuklah kajian-kajian yang dilakukan oleh Lai Suat Yan (1999; 2003) dan Maznah Mohamad (2003). Lai Suat Yan (1999) membincangkan tentang corak-corak perubahan *NGO* wanita di Malaysia. Antara lain, beliau ada menghuraikan pola-pola *NGO* wanita yang menumpukan perhatian kepada kegiatan-kegiatan kebajikan dan pola-pola *NGO* wanita yang tertumpu kepada kegiatan-kegiatan politik. Walau pun dalam kajian ini ada dibincangkan tentang pola-pola politik berkenaan, namun tiada perbincangan yang jelas tentang konsep politik, baik tentang konsep politik yang konvensional mahu pun konsep politik yang digunakan dalam kajian itu.

Dalam kajian 2003 pula, beliau menghuraikan latar belakang gerakan sosial wanita di negara ini sebelum dan selepas pengisytiharan kemerdekaan. Dalam kajian ini dibincangkan pelbagai pertubuhan dan *NGO* wanita, baik yang bekerjasama dengan Kerajaan mahu pun yang kritikal terhadap Kerajaan. Selain itu, dibincangkan juga tentang isu-isu wanita, khasnya yang berkaitan dengan masalah pekerjaan, gangguan seksual, hak-hak wanita dan lain-lain. Dalam kajian-kajian itu, selain berhujah tentang respon Kerajaan terhadap tuntutan-tuntutan wanita menjelang pilihan raya 1999, Lai Suat Yan juga menghuraikan tentang semakin meningkatnya peranan *NGO* wanita dan kesannya di negara ini, termasuk penglibatan badan itu dalam pilihan raya.

Selain kajian-kajian di atas, kajian yang mempunyai tema yang sama juga pernah dilakukan oleh Tan Beng Hui dan Cecilia Ng (2003) serta Patricia A. Martinez (2003). Tan Beng Hui dan Cecilia Ng menghuraikan perubahan corak kegiatan *NGO*-*NGO* wanita, khususnya di dalam *JAG*, yang membawa kepada penggubalan dokumen *Women's Agenda for Change (WAC)*. Selain itu, perbincangan yang mendalam tentang langkah-langkah yang diambil oleh aktivis wanita atas tiket wanita melalui *Women's Candidacy Initiative (WCI)* dalam pilihan raya juga termuat dalam kajian ini.

Dalam menghurai tentang perubahan corak di atas, Martinez pula berhujah bahawa terdapatnya perubahan politik yang ketara di Malaysia apabila kegiatan-kegiatan wanita yang dahulunya berada di pinggiran kekuasaan kini berubah ke pusat kekuasaan.

Selain kajian-kajian mengenai *NGO* wanita secara khusus dan secara am yang diulas di atas, kajian-kajian lain hanyalah menyentuh tentang *NGO* secara am. Sungguh pun kajian-kajian itu tidak memfokus kepada isu-isu wanita atau *NGO* wanita itu sendiri, namun kajian-kajian sedemikian memberikan impak terhadap kegiatan-kegiatan *NGO* wanita, baik yang bergiat dalam bahagian-bahagian wanita *NGO-NGO* tertentu mahu pun dalam *NGO* wanita itu sendiri. Kajian-kajian yang dimaksudkan itu termasuklah oleh Gurmit Singh (1984), Chandra Muzaffar (1986), Khong Kim Hoong (1987) dan Syed Hussein Ali (1989). Secara amnya, kajian-kajian ini lebih tertumpu terhadap kedudukan akta-akta tertentu yang didapati menghalang kebebasan atau kegiatan berpersatuan di negara ini. Akta-akta yang dimaksudkan termasuklah Akta Pertubuhan 1966, Akta Polis 1967 (dipinda 1988), Akta Penerbitan 1984 (dipinda 1987), Akta Rahsia Rasmi 1972, Akta Universiti dan Kolej Universiti 1971 (dipinda 1975) dan Akta Keselamatan Dalam Negeri (*ISA*).

Beberapa kajian lain yang turut memberi perbincangan yang hampir sama termasuklah yang dilakukan oleh Meredith Weiss dan Saliha Hassan (2003), Sheila Nair (1999), Lim Teck Ghee (1988) dan lain-lain. Meredith Weiss dan Saliha Hassan juga mengulang perbincangan tentang akta-akta berkenaan dan impaknya terhadap masyarakat sivil di negara ini manakala kajian Sheila Nair pula lebih melihat peranan masyarakat sivil, iaitu *NGO* sebagai *counter hegemony* terhadap Kerajaan Barisan Nasional yang memerintah di negara ini.

Sebagaimana di dalam negara, kajian-kajian mengenai *NGO* wanita di negara-negara lain juga banyak dilakukan. Di Indonesia, antara kajian penting yang ada dilakukan termasuklah oleh Sukanti Suryochondro (2000), E. Kristi Poerwandari (2000) dan Anita Rahman (2000). Dalam kajian Sukanti, ada dinyatakan tentang

kepelbagaiannya corak *NGO* wanita di Indonesia, baik yang menumpukan kegiatannya kepada aktiviti sosial dan kebajikan mahu pun yang melobi bagi mempengaruhi pembentukan sesuatu polisi.

Melalui usaha Kerajaan Indonesia, sebahagian besar *NGO-NGO* berkenaan telah bergabung dan membentuk *Dharma Wanita* bagi maksud memperkuatkan organisasi dan tuntutan *NGO-NGO* wanita di negara itu. Melalui usaha masyarakat pula, beberapa gabungan *NGO* wanita juga diwujudkan seperti *Badan Musyawarah Organisasi Islam Wanita Indonesia* (1954) dan *Ikatan Wanita Antar Departemen* (1961). Secara amnya, beliau mendapat terdapat dua pola hubungan antara *NGO* wanita dengan Kerajaan di Indonesia, iaitu yang kooperatif – melalui *Dharma Wanita* – dan yang kritikal – melalui usaha-usaha masyarakat seperti yang disentuh di atas.

Kajian-kajian yang dilakukan oleh E. Kristi dan Anita Rahman pula lebih tertumpu kepada kegiatan-kegiatan menjaga kebajikan dan hak-hak wanita mengikut agama tertentu. Kajian E. Kristi misalnya, tertumpu kepada organisasi wanita Kristian dan Anita Rahman pula kepada organisasi wanita Islam. E. Kristi antara lain mendapat terdapat beberapa masalah yang dihadapi oleh *NGO* wanita Kristian di Indonesia itu, terutamanya dari segi masalah perbezaan mazhab antara Kristian Protestan dan bukan Protestan. Ini termasuklah masalah kesukaran mendapatkan keahlian dan sokongan di samping masalah dalaman organisasi itu sendiri.

Kajian yang dilakukan oleh Anita Rahman ialah mengenai empat *NGO* wanita Islam di Indonesia, iaitu *Aisyiyah*, *Muslimat NU*, *Wanita Tarbiyah* dan *Wanita Islam*. Kajian ini menggunakan analisis gender bagi memahami peranan *NGO* wanita berkenaan dalam pembangunan di Indonesia. Antara temuan utama dalam kajian ini ialah sungguh pun mengakui bahawa wanita telah mendapat pelbagai akses dalam

badan-badan Kerajaan, namun wanita masih tidak mempunyai kuasa dalam badan-badan berkenaan.

Selain di Indonesia, kajian mengenai *NGO* wanita juga telah banyak dilakukan di Thailand. Antara yang terpenting ialah kajian bersama oleh Darunee Tantiwiramanond dan Shanshi Ranjan Pandey (1991). Dalam kajian ini, beberapa buah *NGO* wanita diteliti, termasuklah *National Council of Women of Thailand (NCWT)*, *Girl Guides Association of Thailand*, *Association for the Promotion of the Status of Women*, *Friends of Women* dan *Foundation for Women*. Dalam kajian mengenai *NCWT* (yang menyamai *NCWO* di Malaysia), pengkaji-pengkaji berkenaan membincangkan beberapa aspek tentang dana dan juga jaringan kerja organisasi tersebut. Walau pun beberapa aspek positif Majlis berkenaan diuraikan seperti keupayaan mewujudkan struktur yang kukuh bagi menarik seberapa ramai keanggotaan di peringkat nasional dan mempunyai *contact* dengan Kerajaan dan birokrasi, namun didapati badan itu juga berdepan dengan pelbagai masalah. Antaranya termasuklah kurangnya kesungguhan di kalangan para sukarelawan dan kurangnya kecekapan dalam struktur organisasi berkenaan.

Beberapa kajian juga telah dilakukan di beberapa buah negara kecil Asia seperti India, Pakistan dan Bangladesh. Di Bangladesh misalnya, kebanyakan kajian lebih ditumpukan kepada kaitan antara skim bantuan *credit-plus* dan impaknya terhadap penyertaan demokrasi. Ware Newaz (2004) umpamanya, menganalisis tentang langkah-langkah yang telah diambil oleh *NGO* bagi menggalakkan penyertaan demokrasi, khususnya di kawasan Barat-Daya Bangladesh. Daripada kajian ini, didapati susulan daripada langkah-langkah yang diambil oleh *NGO* termasuk pengenalan skim *credit-plus*, wanita telah mendapat pelbagai faedah, bukan sahaja

dari segi ekonomi malah perkongsian kuasa dalam rumah tangga dan beberapa perkara dalam hal ehwal awam yang lain.

Beberapa kajian mengenai *NGO* wanita di negara Islam tertentu juga ada dilakukan, misalnya kajian yang dilakukan oleh Nina Kristiansen (2001) mengenai *NGO* wanita di Iran. Antara lain, beliau menumpukan kajiannya terhadap *NGO* wanita tradisional dan *NGO* wanita moden. Sungguh pun beliau mendapati terdapat kegiatan-kegiatan yang pelbagai, misalnya kerja-kerja kebajikan, penyediaan perkhidmatan, kelas-kelas agama dan seumpamanya di kalangan *NGO* wanita tradisional, namun beberapa masalah dihadapi oleh kumpulan ini. Antaranya, tidak mempunyai pelbagai sumber seperti *contact* yang baik dengan ahli-ahli politik dan kurang kerjasama dengan golongan intelektual.

Keadaan ini telah menyukarkan kerjasama antara *NGO* wanita tradisional dengan *NGO* wanita moden yang rata-ratanya memiliki sumber-sumber berkenaan. Secara amnya, dapat disimpulkan bahawa fahaman *traditionalism vs. modernism* antara kedua-dua *NGO* berkenaan merupakan faktor yang menghalang kerjasama antara kedua-dua kumpulan *NGO* tersebut. Kajian Kristiansen ini lebih bersumberkan kepada temu-temu bual intensif yang diadakan dengan ilmuwan sosial di Iran, terutamanya di kalangan ahli sosiologi negara itu seperti Nahid Motie.

Kajian tentang *NGO* wanita ini juga ada dilakukan di beberapa buah negara di Afrika seperti Tanzania, Algeria dan Morocco. Di Tanzania misalnya, beberapa kajian tentang *NGO* wanita termasuk yang memfokus kepada peranan dan kegiatan majlis wanita juga ada dilakukan. Chris Maina Peter (1999) misalnya, mengkaji peranan dan kegiatan *Tanzania Women Council*, yang lebih dikenali sebagai *Baraza la Wanawake wa Tanzania (BAWATA)*. Kajian itu bertujuan menganalisis perjuangan

*BAWATA* untuk memisahkan identiti organisasinya daripada organisasi Kerajaan. Antara aktiviti-aktiviti *BAWATA* berkenaan termasuklah mendidik pengundi wanita dan memperjuangkan hak-hak wanita termasuk kepentingan kebajikan mereka di samping menyediakan dokumen-dokumen bagi menjelaskan agenda wanita di negara itu. Daripada kajian ini didapati langkah-langkah menjadikan sesebuah *NGO* wanita itu bebas daripada campur tangan Kerajaan menimbulkan pelbagai halangan, baik dari segi perundangan mahu pun politik.

Beberapa kajian mengenai *NGO* wanita juga ada dilakukan oleh pengkaji-pengkaji di negara-negara lain seperti Amerika Latin. Antara kajian-kajian itu termasuklah kajian oleh Gaby Kuppers (ed.) (1994). Antara kajiannya termasuklah mengenai *Solidarite Fanm Ayishen (SOFA)* yang terdapat di Haiti. Kajian ini dilakukan bagi mendapatkan pandangan pemimpin-pemimpin *NGO* berkenaan mengenai golongan petani wanita di Haiti, terutamanya yang menganggotai *SOFA*.

Antara beberapa aspek yang dikenal pasti dalam kajian ini termasuklah pandangan pemimpin-pemimpin *NGO* tersebut mengenai isu-isu wanita dan petani wanita seperti reaksi kaum lelaki terutamanya suami wanita-wanita yang menganggotai *NGO* berkenaan terhadap penglibatan aktif para petani wanita dalam organisasi seumpama itu dan perlindungan bagi wanita dari segi undang-undang negara tersebut. Antara lain, Kuppers mendapati amnya lelaki/suami petani-petani wanita terabit tidak menimbulkan masalah terhadap *SOFA* malah kadangkala bersikap *supportive*. Berkaitan dengan aspek undang-undang, beliau mendapati tiada perlindungan undang-undang terhadap wanita di negara itu, hatta dalam isu-isu seperti perkosaan sekali pun.

Di negara-negara Barat lain khususnya di Amerika Syarikat, kajian mengenai *NGO* wanita ini juga telah banyak dilakukan. Antara yang terpenting ialah satu kajian yang diketuai oleh Kathleen D. McCarthy. Dalam karyanya, McCarthy (2001) antara lain menunjukkan tentang berkembangnya *female beneficence* dalam membentuk budaya politik dan agama yang pelbagai. Dalam kajian itu, McCarthy membuat penilaian terperinci tentang peranan organisasi penderma dan para sukarelawan dalam kegiatan yang dianjurkan oleh *NGO-NGO* wanita bagi membangunkan kaum wanita secara menyeluruh.

Satu kajian lain yang berkaitan dengan *NGO* wanita di Rusia pula telah dilakukan oleh James Richter (2003). Kajian ini lebih ditumpukan kepada usaha-usaha agensi-agensi penderma seperti Ford Foundation bagi memajukan taraf sosio-ekonomi dan politik wanita-wanita pelbagai kaum dan etnik di Rusia. Antara lain, kajian ini mendapati bahawa sebagai satu strategi pendemokrasian, bantuan-bantuan seumpama itu amat berkesan bagi menggalakkan berkembangnya amalan demokrasi di negara-negara yang dibantu.

Kajian tentang *NGO* wanita juga ada dilakukan di bekas tanah jajahan Soviet, misalnya di Azerbaijan. Nayereh Tohidi (2004) antara lain mendapati wanita terlibat dengan pelbagai *NGO* yang tidak mempunyai label ‘wanita’ tetapi berfokus terhadap isu-isu wanita. Kebanyakan wanita aktif dalam *NGO-NGO* wanita selepas keruntuhan Kesatuan Soviet Rusia, sejajar dengan perkembangan demokrasi di negara berkenaan. Sebagai contoh, sebuah *NGO* yang bernama *Gulyum (My Flower)* lebih menumpukan kegiatannya terhadap kebajikan dan perkhidmatan untuk wanita di samping kepentingan kanak-kanak. *NGO* seumpama ini didapati berkembang sebahagiannya juga disebabkan oleh kecenderungan pemusatkan kuasa di Azerbaijan sehingga

menyebabkan terdapat pelbagai ruang yang membolehkan *NGO* berkembang di peringkat tempatan.

Sebagai akhiran, wajar juga diulas kajian lain yang menyentuh *NGO* wanita di pelbagai peringkat, sama ada tempatan, nasional mahu pun antarabangsa. Antara yang terpenting ialah Irene Tinker (2004). Dalam kajian ini, antara beberapa persoalan yang ingin dikupas termasuklah mengenai harapan *NGO* wanita di peringkat global, jaringan-jaringan kerja *NGO* wanita di peringkat antarabangsa dan aspek-aspek kuasa wanita dalam mempengaruhi polisi di peringkat nasional dan antarabangsa. Dalam kajian ini didapati bahawa wanita lebih aktif dalam *NGO* berbanding lelaki. Namun, kegiatan mereka lebih tertumpu di peringkat organisasi sahaja. Walau pun *NGO* wanita terlibat di pelbagai peringkat diskusi antarabangsa, namun peranan dan fungsi yang diberikan masih lagi marginal. Keadaan ini menyebabkan banyak keputusan tentang isu-isu wanita tidak dapat dilakukan sebaiknya, sebagaimana yang dikehendaki oleh aktivis-aktivis wanita.

Sebagai kesimpulan, kajian tentang *NGO* wanita, baik di Malaysia mahu pun di negara-negara lain sememangnya telah banyak dilakukan. Satu ciri yang ketara dalam kajian-kajian berkenaan ialah di samping tumpuan kajian terhadap *NGO* wanita dan kegiatan-kegiatan kebajikan serta penyediaan perkhidmatan organisasi berkenaan, didapati terdapatnya peningkatan kajian tentang *NGO* wanita dan penyertaan organisasi tersebut dalam sistem politik demokrasi.

## **1.8 Penstrukturran Bab**

Tesis ini dibahagikan kepada tujuh bab. Dalam Bab 1, dibincang latar belakang subjek kajian dan latar belakang penyelidikan berkenaan *NCWO* dan fungsi pengartikulasian kepentingan politik. Selain perbincangan tentang matlamat utama tesis dan rasional mengkaji *NCWO*, bahagian latar belakang subjek kajian dalam Bab 1 ini adalah huraian apa itu *NGO* serta *NGO* dan fungsi pengartikulasian kepentingan politik (penyataan masalah). Bahagian latar belakang penyelidikan pula adalah penerangan tentang objektif, kerangka kajian, skop dan metodologi serta batasan kajian.

Bab 2 pula ialah huraian tentang perkembangan *NGO* wanita dalam sistem politik Malaysia. Perbincangan dibahagikan kepada lima tahap, iaitu zaman prapendudukan Jepun, zaman pendudukan Jepun 1942-1945, pascapendudukan Jepun hingga pengisytiharan kemerdekaan 1957, tahun-tahun awal kemerdekaan hingga 1980 dan era 1981 hingga 2000. Tiap-tiap satu daripada lima tahap itu diberikan ciri-ciri utama kegiatan *NGO* wanita pada tahap-tahap tersebut. Ciri-ciri kegiatan berkenaan mengikut tahap satu hingga lima adalah seperti berikut: (i) kesedaran awal dan keperluan berpersatuan; (ii) agenda untuk wanita dan kesan/faedah sampingan; (iii) kesedaran sosial dan politik di ambang kemerdekaan negara; (iv) peningkatan pengaruh gerakan emansipasi wanita dan keperluan mewujudkan jaringan kerja; dan (v) era kesedaran ‘gender dan hak-hak asasi’ yang semakin meningkat.

Bab 3 adalah huraian latar belakang dan profil *NCWO*. Perkara-perkara yang dicakupi ialah sejarah penubuhan, signifikan dan implikasi penubuhan, kepimpinan, keanggotaan, kewangan, jaringan kerja serta aktiviti dan pencapaian Majlis berkenaan secara umum. Penubuhan *NCWO* secara rasmi dalam tahun 1963 itu amatlah

bertepatan dengan semakin meningkatnya kesedaran mengenai pelbagai isu dan masalah wanita. Signifikan penubuhan sebuah Majlis bagi menggabungkan pertubuhan-pertubuhan wanita yang rentas politik, etnik dan agama ialah suara-suara wanita dapat disatukan dan kegiatan-kegiatannya menjadi lebih terfokus serta terancang. Sumber-sumber Majlis berkenaan seperti kepimpinan yang berwibawa, berpengalaman dan mahir, keanggotaan yang mewakili kepentingan pelbagai etnik, kewangan yang kukuh dan jaringan kerja yang luas telah memudahkan usaha-usaha Majlis tersebut untuk memajukan wanita di negara ini.

Bab 4 pula ialah perbincangan tentang peranan dan kegiatan *NCWO* terhadap beberapa isu kemajuan wanita yang utama. Isu-isu kemajuan wanita berkenaan termasuklah perundang-undangan, pembentukan polisi dan penubuhan badan-badan/agensi-agensi dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita. Undang-undang yang dibincang termasuklah *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*, Perlembagaan Malaysia (khususnya Perkara 8(2) dan 15(1) serta Undang-undang Pekerjaan (terutamanya Akta Pekerjaan 1955). Selanjutnya mengenai penggubalan polisi, perbincangan ditumpukan terhadap peranan dan kegiatan *NCWO* dalam memastikan pelaksanaan dasar gaji sama antara lelaki dengan wanita di negara ini. Dalam bahagian penubuhan agensi-agensi dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita pula, agensi-agensi yang dibincang ialah Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga, *NACIWID* dan Jabatan Hal Ehwal Wanita (HAWA).

Bab 5 ialah perbincangan terperinci mengenai peranan dan kegiatan *NCWO* dalam proses penggubalan **Dasar Wanita Negara 1989** (DWN) (termasuk pelaksanaan dan pemantauannya). Antara lain, perkara-perkara utama yang dibincang

ialah keperluan sebuah dasar yang khusus bagi melibatkan wanita dalam pembangunan negara, peranan dan kegiatan *NCWO* pada peringkat penggubalan dasar dan kandungan utama DWN. Perkara-perkara utama di peringkat pelaksanaan dasar itu yang melibatkan peranan dan kegiatan *NCWO* ialah pembentukan **Pelan Tindakan Pembangunan Wanita** dan pelaksanaan serta pemantauan DWN. Seterusnya, bahagian akhir Bab 5 ini ialah perbincangan tentang pencapaian DWN tersebut.

Bab 6 membincang secara terperinci peranan dan kegiatan *NCWO* dalam membela kepentingan wanita melalui pewujudan **Akta Keganasan Rumah Tangga 1994** (AKRT) di Malaysia. Perkara-perkara seperti hakikat keganasan rumah tangga dan peranan serta kegiatan *NCWO* dalam pelbagai peringkat penggubalan (identifikasi, artikulasi dan perumusan) diuraikan secara terperinci. Perkara selanjutnya adalah perbincangan tentang kandungan utama AKRT dan masalah pelaksanaannya, peranan dan kegiatan *NCWO* di peringkat pelaksanaan serta keberkesanannya berkenaan.

Bab 7 merupakan bab penutup yang menghurai tentang temuan-temuan dan rumusan kajian ini. Dalam Bab ini, tiga tema utama tesis ini diuraikan kembali dengan ringkas. Tema-tema itu ialah: (i) peranan politik *NGO-NGO* wanita khasnya *NCWO* dalam sistem politik – mempengaruhi proses penggubalan polisi melalui kegiatan-kegiatan pengartikulasian isu (pengidentifikasi, pengetengahan dan perumusan) dan pelaksanaan polisi serta program dan pemantauannya; (ii) faktor-faktor kejayaan *NCWO* mengartikulasi isu-isu berkaitan kepentingan wanita di negara ini – pemanfaatan saluran-saluran pengartikulasian yang wujud; penggunaan pendekatan bekerjasama; kelebihan dan keistimewaan pelbagai sumber yang dimiliki; dan dedikasi serta semangat kesukarelaan (*volunteerism*) yang tinggi; dan (iii) peranan

*NGO-NGO* wanita khasnya *NCWO* dalam sistem politik Malaysia yang responsif dan stabil – peranan dalam input politik sistem politik (mengartikulasi tuntutan-tuntutan masyarakat dan mendukung sistem yang ada) dan beberapa peranan dalam output politik (membantu melancarkan proses pembuatan peraturan dan terlibat dalam pelaksanaan polisi dan program serta pemantauannya dalam sistem politik).

Antara perkara-perkara utama yang ditekankan dalam ketiga-tiga tema di atas ialah: manfaat pendekatan bekerjasama *NCWO* – Kerajaan; kadar *responsiveness* Kerajaan terhadap isu-isu yang diketengahkan oleh *NCWO*; pemanfaatan saluran-saluran informal dan tradisional, terutamanya pertalian peribadi dan perwakilan tokoh-tokoh tertentu; keseriusan dan kesinambungan *NCWO* dalam membela kepentingan dan menjaga kebijakan wanita; dan penglibatan *NCWO* dalam melaksanakan dasar, perancangan serta program-program wanita.

<sup>1</sup> Pengartikulasiannya kepentingan politik ialah tindakan individu atau kumpulan membuat tuntutan mengenai sesuatu kepentingan kelompok dalam masyarakat, dalam sistem politik. Secara am, proses pengartikulasiannya kepentingan politik itu melibatkan empat tahap subproses, iaitu: persetujuan membentuk kumpulan yang mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama untuk diartikulasikan; pengenalpastian isu-isu dan kepentingan-kepentingan yang hendak diartikulasikan; persetujuan di peringkat kumpulan tentang isu-isu dan kepentingan-kepentingan mana yang lebih dahulu perlu diberi keutamaan untuk diartikulasikan; dan seterusnya pengetengahan tuntutan-tuntutan tentang isu-isu itu di dalam sistem politik.

<sup>2</sup> Mengenai diskusi tentang penglibatan individu dan kumpulan dalam politik, Peter Willet (2002: 18) dalam tulisannya yang bertajuk "*What is a Non-Governmental Organisation?*" ada menghuraikan:

*...politics may also be seen, more broadly, as the process by which any set of people reaches a collective decision. This means that attempts by an NGO to mobilize individuals and change their personal behavior, to win support from a religious group or a trade union, or to articulate their values in the news media are all forms of political action...*

<sup>3</sup> Mengenai penggunaan dan kegunaan istilah *NGO* dan fungsi pengartikulasiannya, beberapa sarjana tempatan seperti Hussain Mohamed misalnya, ada mengulas: "Istilah *NGO* memang popular, tetapi untuk melihatnya dalam konteks peranan sebagai alat penyuaran atau artikulasi politik, status *NGO* tidak harus diasing atau dipisahkan sama sekali daripada konsep 'pertubuhan sukarela' (*voluntary associations*), 'kumpulan kepentingan' (*interest group*) yang ada kalanya, dalam usaha memperjuangkan kepentingan/minat yang dikongsi bersama oleh para ahli masing-masing, bertindak dan berperi-laku sebagai 'kumpulan pendesak' (*pressure group*)". Temu bual dengan Dr. Hussain Mohamed, Profesor di Jabatan Antropologi dan Sosiologi, Universiti Malaya.

<sup>4</sup> Artikel 71 itu berbunyi, *'The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organisations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organisations, and where appropriate, with national organisations after consultation with the member of the United Nations concerned'*.

<sup>5</sup> Sungguhpun pengartikulasiannya kepentingan politik itu ialah fungsi tersendiri *NGO*, namun *NGO* juga melaksanakan fungsi-fungsi yang lain seperti sosialisasi politik dan penyaluran peranan politik (*political recruitment*), perumusan kepentingan politik dan pemantauan pelaksanaan dasar dan program. Fungsi pengartikulasiannya kepentingan politik yang dimainkan oleh *NGO* itu semakin menjadi fungsi tersendiri – penting dan dominan – dalam sesebuah sistem politik yang lebih moden berbanding dengan fungsi-fungsi di atas.

<sup>6</sup> Huraian tentang fungsi pengartikulasiannya sebagai fungsi tersendiri *NGO* dan kaitannya dengan perkara-perkara yang dibincangkan di atas terdapat dalam karya bersama Almond dan Powell, Jr. (1978: 175) yang antara lainnya dinyatakan seperti berikut:

*Associational interest groups [NGOs] are the specialized structures for interest articulation, which are designed specifically to represent the goals of particular groups. Their organizations include a full-time staff, specialized internal roles focused around the interest articulation goals, and orderly procedures for the formulation of interests and demands...*

<sup>7</sup> Berkaitan penggunaan saluran yang *illegitimate*, James Q. Wilson (1961: 291-303) ada mengulas beberapa ciri umum kumpulan yang menggunakan kaedah atau saluran bantahan secara demonstrasi:

*...Protest demonstrations have been aptly described as a tactic of the "powerless" groups in a society, those groups which do not themselves have access or resources to influence decision makers and hence use unconventional means of appealing for response and support. As a "tactic of the powerless", protest activity is typically used as a form of participation for minority groups or young people, those who do not hold important elite roles in the political system...*

<sup>8</sup> Perbincangan lanjut mengenai konsep pengartikulasiannya kepentingan politik ini terdapat dalam karyakarya pakar politik perbandingan termasuk tulisan-tulisan Almond berikutnya, khasnya tulisan beliau dengan G. Bingham Powell, Jr. (1966; 1978; 1992; 1996). Kesemua mereka sepakat mengatakan bahawa setiap satu fungsi input dan output politik terdapat dalam semua jenis sistem politik, baik primitif dan tradisional mahu pun pramoden dan moden.

---

<sup>9</sup> Pendekatan *structural-functionalism* telah diperbaharui dari semasa ke semasa bagi meningkatkan integriti pendekatan berkenaan. Untuk perbincangan lanjut mengenai pendekatan ini, sila rujuk Almond dan Powell, Jr. (1978; 1992; 1996).

<sup>10</sup> Konsep sistem yang dikemukakan oleh Almond dan Powell, Jr. berkenaan banyak mengambil contoh-contoh perbincangan pendekatan sistem yang dikemukakan oleh David Easton (1953). Malah, kebanyakan istilah yang digunakan seperti ‘input politik’ dan ‘output politik’ adalah dipinjam secara langsung daripada pendekatan sistem yang dikemukakan Easton itu. Perbincangan terperinci tentang pendekatan sistem termuat dalam tulisan Young (1968).

<sup>11</sup> Selain mengkategorikan sistem politik Malaysia sebagai mempunyai unsur-unsur demokrasi dan autoritarian, Crouch (1996: 6) juga ada membincangkan tentang survey yang pernah dilakukan oleh Diamond, Linz dan Lipset (1989). Antara lain, perkara-perkara yang ditemui dalam survey berkenaan dinyatakan oleh Crouch seperti berikut:

*In their survey of democracy in developing countries Diamond, Linz, and Lipset mention Malaysia – together with Turkey, Sri Lanka, Colombia, and Zimbabwe – among the countries where evaluation of democratic status “is replete with nuance and ambiguity”. Among the points along the authoritarian-democratic continuum they identify semi-democracies and hegemonic party systems and place Malaysia in the semi-democratic category where “the effective power of elected officials is so limited, or political party competition so restricted, or the freedom and fairness of elections so compromised that electoral outcomes, while competitive, still deviate significantly from popular preferences”...*

<sup>12</sup> Antara lain, dapat dirumuskan bahawa sistem politik demokrasi yang responsif itu dicirikan dengan aktiviti-aktiviti berikut: pilihan raya diadakan mengikut jangka masa yang ditetapkan dengan penyertaan rakyat secara bebas; parti-parti politik bersaing secara saksama bagi meraih undi; NGO-NGO terlibat mempengaruhi dasar; media-media dengan bebas melaporkan dan secara kritikal membincangkan isu-isu politik; dan badan kehakiman dengan bebas dan berkecuali memastikan Kerajaan sendiri mematuhi undang-undang (Schumpeter, 1943; Dahl, 1970; Crouch, 1996).

<sup>13</sup> Rujuk Almond dan Coleman (1960) serta Almond dan Powell, Jr. (1966; 1978; 1992; 1996)

<sup>14</sup> Wazir-Jahan Karim (1992: 107).