

BAB 4

PERANAN DAN KEGIATAN NCWO TERHADAP KEMAJUAN WANITA DI MALAYSIA

4.1 Pendahuluan

NCWO berperanan penting dalam memajukan wanita di negara ini. Ini kerana sebahagian besar daripada isu-isu dan masalah-masalah yang berkaitan dengan wanita seperti penindasan, ketidakadilan dan pengabaian yang mengakibatkan sebahagian wanita di negara ini teraniaya telah dikenalpasti dan ditimbulkan oleh Majlis berkenaan. Selain itu, Majlis ini juga terlibat mengambil langkah-langkah konkret bagi mengetengahkan isu-isu dan masalah-masalah berkenaan kepada masyarakat dan Kerajaan melalui beberapa kegiatan termasuk mengadakan seminar-seminar, bengkel-bengkel, pembentukan dan penyerahan memorandum serta kegiatan-kegiatan yang lain.

Melalui langkah-langkah konkret di ataslah isu-isu dan masalah-masalah berkenaan dirumus bagi mendapatkan jalan penyelesaian, seterusnya polisi dan undang-undang digubal bagi memastikan strategi dan program yang terancang dan tersusun dapat dilaksanakan untuk menangani isu-isu dan masalah-masalah tersebut. Peranan dan kegiatan *NCWO* tidak terhenti setakat memberikan input-input ke arah penggubalan polisi dan undang-undang sahaja tetapi Majlis berkenaan juga terlibat secara langsung dan aktif dalam melaksanakan program-program berkenaan dan sekaligus terlibat memantau pelaksanaan polisi dan undang-undang tersebut.

Pendeknya, dalam sistem politik Malaysia, *NCWO* bukan sahaja terlibat mengartikulasikan isu-isu berkaitan kepentingan wanita di pelbagai peringkat input politik tetapi juga turut terlibat dalam beberapa peringkat output politik, terutamanya pelaksanaan polisi dan undang-undang yang telah diputuskan. Adalah agak mustahil

untuk membincangkan semua peranan dan kegiatan yang telah dilakukan oleh Majlis berkenaan bagi memajukan wanita di negara ini. Demikian itu, bagi membolehkan huraian tentang pelbagai peranan dan kegiatan *NCWO* berkenaan dapat dilakukan dengan lebih terperinci, beberapa aspek kemajuan wanita yang penting dan menonjol dipilih.

Bab ini membincangkan peranan dan kegiatan *NCWO* dalam tiga aspek utama kemajuan wanita di negara ini. Aspek-aspek itu ialah perundang-undangan, pembuatan polisi awam berkaitan wanita dan pembentukan agensi-agensi dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita.

4.2 Kemajuan Perundang-Undangan

Pada amnya, terdapat beberapa tujuan utama menggubal undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan wanita di negara ini. Tujuan-tujuan keperluan itu ialah: memastikan prinsip keadilan sosial antara wanita dengan lelaki terlaksana; meningkatkan perlindungan bagi wanita; memelihara maruah dan mengangkat martabat wanita; dan memastikan pengagihan sumber secara saksama.

Memandangkan undang-undang di negara ini ketika negara mencapai kemerdekaan (1957) banyak bersandarkan kepada undang-undang yang dipakai di United Kingdom pada dekad itu, didapati terdapat beberapa masalah dalam pelaksanaannya, yang menyebabkan berlaku pengabaian, amalan diskriminasi dan ketidakadilan terhadap wanita di negara ini. Selain itu, perkembangan di peringkat antarabangsa, khasnya melalui gerakan-gerakan feminism di Eropah dan Amerika Utara telah memberikan kesedaran baharu terhadap beberapa keperluan menginstitusikan undang-undang baharu bagi memastikan martabat wanita mendapat pengiktirafan dan pembelaan sewajarnya.

Peranan *NCWO* terhadap kemajuan perundang-undangan mengenai wanita di Malaysia boleh dinilai dalam beberapa peringkat dan jenis undang-undang. Undang-undang itu ialah undang-undang antarabangsa, Perlembagaan Persekutuan Malaysia dan undang-undang pekerjaan.

4.2.1 Undang-Undang Antarabangsa: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*

Konvensyen Mengenai Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* ialah satu instrumen hak asasi manusia yang dihasilkan oleh PBB sebagai salah satu langkah menghapuskan sebarang bentuk diskriminasi terhadap wanita di setiap negara anggota badan tersebut. Konvensyen ini telah diterima (*adopted*) oleh PBB dan dibuka atau dipanjangkan kepada negara-negara anggota untuk ratifikasi di bawah Resolusi Perhimpunan Agung 34/180 18 Disember 1979 dan berkuatkuasa pada 3 September 1981.

Pengisytiharan *CEDAW* dapatlah disifatkan sebagai satu langkah yang sangat signifikan dalam menginstitusikan usaha meningkatkan status wanita di peringkat antarabangsa. Usaha yang dikatakan bermula pada awal tahun-tahun 1900-an itu dimanifestasikan dalam bentuk penyuaran melalui forum-forum, sambutan Hari Wanita peringkat antarabangsa dan persidangan-persidangan sedunia, termasuk persidangan-persidangan anjuran PBB. Dengan adanya desakan daripada gerakan feminism antarabangsa yang berkembang di Eropah dan Amerika Syarikat, syor-syor bagi mengadakan satu undang-undang antarabangsa untuk menghapuskan sebarang bentuk diskriminasi ke atas wanita mula dikemukakan kepada PBB di penghujung tahun 1940-an. Syor-syor berkenaan telah dibincangkan di dalam mesyuarat

Commission on the Status of Women (CSW) PBB, yang kemudiannya telah menghasilkan *Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women*, 1967. Walau bagaimanapun, Deklarasi ini hanya melibatkan negara-negara anggota mematuhi secara moral sahaja, tidak secara legal.

Selanjutnya, dalam tahun 1975, ketika Persidangan Wanita Sedunia Pertama PBB di adakan di Mexico City, Mexico, timbul gesaan yang kuat daripada pertubuhan-pertubuhan wanita yang mewakili gerakan-gerakan feminism antarabangsa bagi mewujudkan sebuah '*Treaty for the Rights of Women*'. Antara tahun 1977 dan 1979, draf *CEDAW* yang pada ketika itu lebih dikenali sebagai '*International Bill of Rights for Women*' kerap dibincangkan di dalam mesyuarat-mesyuarat *CSW* untuk kelulusan PBB. Setelah menempuh beberapa proses yang panjang, iaitu bermula di penghujung tahun-tahun 1940-an, akhirnya *CEDAW* diterima oleh PBB dalam tahun 1979.

Dokumen *CEDAW* mengandungi 30 Artikel yang terbahagi kepada tiga bahagian. Bahagian satu (Artikel 1 hingga 4) meliputi perkara-perkara am seperti takrif diskriminasi dan langkah-langkah bagi mengatasi berlakunya diskriminasi. Bahagian dua (Artikel 5 hingga 16) pula adalah perkara-perkara mengenai jenis-jenis diskriminasi yang perlu dihapuskan. Seterusnya, bahagian tiga (Artikel 17 hingga 30) adalah perkara-perkara mengenai mekanisme dan pelaksanaan serta pentadbiran *CEDAW* berkenaan. Sebagai dokumen undang-undang antarabangsa, *CEDAW* menyediakan satu definisi sejagat mengenai 'diskriminasi terhadap wanita'¹ agar tidak lagi timbul dakwaan bahawa tiada definisi yang jelas bagi istilah dan konsep diskriminasi tersebut.

Negara-negara anggota yang meratifikasi *CEDAW* dikehendaki menyediakan laporan dari semasa ke semasa (sekurang-kurangnya empat tahun sekali) tentang status wanita di negara berkenaan dan langkah-langkah yang telah diambil bagi menghapuskan diskriminasi. Walaupun *CEDAW* menyediakan model bagi mencapai kesaksamaan hak antara wanita dengan lelaki, namun begitu Konvensyen ini tidak mempunyai autoriti dari segi penguatkuasaan ke atas negara-negara anggota.

Sebahagian besar negara-negara anggota PBB tidak meratifikasi *CEDAW* dengan serta merta selepas ianya berkuatkuasa dalam tahun 1981. Sehingga 31 Disember 1981 itu, hanya kira-kira 30 negara anggota sahaja yang telah meratifikasi Konvensyen berkenaan. Beberapa negara Islam tertentu seperti Arab Saudi, Pakistan dan Syria hanya meratifikasi *CEDAW* selepas 10 tahun Konvensyen itu berkuatkuasa.² Malaysia sendiri hanya meratifikasi *CEDAW* pada 5 Julai 1995.

Selain itu, kebanyakan negara meratifikasinya secara terpilih-pilih, dengan membuat kekecualian terhadap artikel-artikel tertentu Konvensyen berkenaan. Malaysia dan sebahagian besar negara lain juga mengambil langkah meratifikasi *CEDAW* secara terpilih-pilih. Ratifikasi Kerajaan Malaysia dengan kekecualian berkenaan tergambar dalam kenyataan yang terkandung dalam *Instrument of Accession* yang berikut:

...The Government of Malaysia declares that Malaysia's accession is subject to the understanding that the provision of the Convention do not conflict with the provisions of the Islamic Sharia' law and the Federal Constitution of Malaysia. With regards thereto, further, the Government of Malaysia does not consider itself bound by the provisions of Articles 2(f), 5(a), 7(b), 9 and 16³ of the aforesaid Convention...⁴

Ratifikasi dengan kekecualian itu dibuat kerana Kerajaan mendapati beberapa peruntukan di dalam *CEDAW* berkenaan tidak sejajar dengan amalan yang terdapat dalam peruntukan Undang-undang Syariah dan sebahagiannya bercanggah dengan perlembagaan yang terpakai di negara ini. Sebagai contoh, Perkara 9(2) *CEDAW* didapati bercanggah dengan Perkara 15(3) Perlembagaan Persekutuan dalam bahagian mengenai perolehan kewarganegaraan (Bahagian 3, Bab1). Perkara 9(2) *CEDAW* berkenaan berbunyi:

...State Parties shall grant women equal rights with men with respect to the nationality of their children...

Peruntukan di atas bercanggah dengan Perkara 15(3) Perlembagaan Persekutuan yang berbunyi:

...apabila permohonan dibuat kepada Kerajaan Persekutuan oleh ibu bapa atau penjaga seseorang yang berumur kurang daripada dua puluh satu tahun, maka orang itu adalah berhak didaftarkan sebagai warganegara jika ia dilahirkan sebelum permulaan bulan Oktober, 1962 dan bapanya adalah (atau pada masa matinya) seorang warganegara dan juga seorang warganegara pada permulaan bulan itu (jika hidup pada masa itu) ...

Berbeza dengan peruntukan yang terdapat dalam *CEDAW*, peruntukan yang terdapat dalam Perlembagaan Persekutuan sebagaimana yang dinyatakan dalam Perkara 15(3) di atas hanya merujuk kepada kewarganegaraan bapa (tidak kepada ibu) dalam hal pendaftaran kewarganegaraan anak yang berusia kurang 21 tahun.

Di pihak *NCWO*, sememangnya ada inisiatif diambil bagi menggesa Kerajaan meratifikasi *CEDAW* berkenaan beberapa tahun selepas Konvensyen itu berkuatkuasa. Di pertengahan tahun-tahun 1980-an misalnya, beberapa orang pemimpin tertinggi *NCWO* telah mengadakan perbincangan mengenai undang-undang syariah, termasuk keperluan Kerajaan meratifikasi *CEDAW*, dengan beberapa orang ilmuwan agama seperti Ahmad Ibrahim.⁵ Namun begitu, menurut Fatimah Hamid Don (salah seorang

pemimpin tertinggi *NCWO*), tiada langkah konkrit (seperti menghantar memorandum kepada Kerajaan) diambil pada ketika itu. Keputusan perbincangan-perbincangan yang ada hanya menjurus kepada peri perlu memperbaiki undang-undang dalam negara yang melibatkan wanita secara langsung.⁶ Dengan penjelasan Fatimah Hamid Don itu, dapatlah dibuat andaian bahawa di peringkat awalnya pergerakan wanita di Malaysia tidak begitu peka dengan kepentingan *CEDAW*.

Langkah yang lebih konkret bagi menggesa Kerajaan meratifikasi *CEDAW* hanya bermula di awal tahun-tahun 1990-an. Beberapa inisiatif diambil oleh pemimpin-pemimpin tertinggi *NCWO* seperti F.R. Bhupalan, Fatimah Hamid Don dan Ramani Gurusamy, misalnya mengadakan perbincangan mengenai perkara berkenaan dengan Zaleha Ismail (Menteri Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat – Menteri yang bertanggungjawab mengenai hal ehwal wanita). Secara kebetulan, selain menjadi menteri yang bertanggungjawab mengenai hal ehwal wanita, Zaleha Ismail juga merupakan Presiden *NCWO* sendiri. *Personal contact* yang terjalin di dalam *NCWO* dan autoriti Zaleha Ismail sebagai seorang Menteri telah melicinkan perbincangan untuk menggesa Kerajaan meratifikasi *CEDAW* itu.

Beberapa perkembangan lain juga mendorong Kerajaan membuat ratifikasi ke atas *CEDAW* pada 5 Julai 1995 tersebut. Ini termasuklah desakan beberapa kumpulan hak asasi wanita berikutan kesedaran mengenai hak-hak wanita dan meningkatnya persepsi tentang kepincangan pelaksanaan undang-undang syariah terhadap wanita. Pendirian negara Islam lain seperti Mesir yang telah meratifikasi *CEDAW* seawal tahun 1981 juga telah mendorong Kerajaan Malaysia segera meratifikasi Konvensyen tersebut.

Pendirian Kerajaan meratifikasi *CEDAW* secara terpilih-pilih telah menimbulkan rasa tidak puas hati di kalangan aktivis wanita, termasuk pemimpin-pemimpin *NCWO*. *NCWO* merasakan Kerajaan perlu segera menyemak semula kekecualian-kekecualian yang dibuat terhadap beberapa artikel dalam *CEDAW* itu. Ini kerana Malaysia sering dijadikan model oleh negara-negara lain, khususnya negara-negara membangun dalam usaha meningkatkan status wanita.⁷ Keputusan meratifikasi secara terpilih-pilih itu dianggap oleh *NCWO* sebagai tidak mencerminkan komitmen Kerajaan bagi memajukan wanita di negara ini. Selain itu, Kerajaan telah membuat komitmen mengkaji semula kekecualian-kekecualian berkenaan semasa Persidangan Wanita Sedunia Keempat di Beijing, China dalam tahun 1995.

Sebagai satu langkah konkret menyuarakan rasa tidak puas hati mereka, dalam tahun 1996 sebuah jawatankuasa ditubuhkan oleh *NCWO* (dipengerusikan oleh Rasamani Kandiah – *Association of Women Lawyers*) bagi menyediakan memorandum untuk menggesa Kerajaan menarik balik kekecualian tersebut. Setelah beberapa pertemuan, jawatankuasa berkenaan telah menyiapkan sebuah memorandum mengandungi lapan perkara, bertajuk “***CEDAW: Cadangan Supaya Malaysia Menarik Balik Beberapa Reservasi yang Telah Ditandatangani pada 5 Julai 1995***” telah disediakan dan diserahkan kepada Kerajaan. Antara kekecualian yang diminta agar ditarikbalik ialah kekecualian yang dibuat terhadap Artikel 2(f), 5(a) dan 9(1). Alasan-alasan yang dikemukakan antara lainnya dinyatakan seperti berikut:

... Reservasi-reservasi yang dibuat, misalnya terhadap Artikel 2(f), 5(a) dan 9(1) Konvensyen ini adalah tidak mencerminkan keadaan sebenar dasar Kerajaan terhadap wanita di negara ini. Kerajaan telah mengambil langkah-langkah yang wajar seperti meminda peruntukan undang-undang, peraturan dan amalan-amalan yang mempunyai unsur-unsur diskriminasi terhadap wanita...⁸

Selanjutnya, bagi artikel-artikel yang bertentangan dengan undang-undang syariah, *NCWO* mengesyorkan agar setiap satu kekecualian (berkaitan jenis-jenis diskriminasi yang perlu dihapuskan) yang dibuat itu dinyatakan secara spesifik, dengan alasan-alasan yang jelas.⁹

Sejajar dengan tuntutan-tuntutan dan perkembangan-perkembangan di atas, pada 6 Februari 1998, Kerajaan Malaysia telah menarik balik beberapa kekecualian yang berkaitan. Antara lain, Kerajaan memutuskan untuk menarik balik sepenuhnya kekecualian terhadap Artikel 2(f), 9(1) dan beberapa bahagian dalam Artikel 16 (b, d, e dan h). Walaupun keputusan membuat kekecualian bagi Artikel 5(a) dan 7(b) masih dikekalkan, namun begitu kekecualian itu sudah ditulis dengan spesifik, dengan menyatakan alasan-alasannya sekali. Perkara 5(a) dan 7(b) yang sebelumnya hanya dinyatakan sebagai bertentangan dengan undang-undang syariah sahaja telah dinyatakan semula seperti berikut:

...With respect to article 5(a) of the Convention, The Government of Malaysia declares that the provision is subject to the Syariah law on the division of inherited property...

...With respect to article 7(b) of the Convention, the Government of Malaysia declares that the application of said article 7(b) shall not affect appointment to certain public offices like the Mufti Syariah Court Judges, and the Imam which is in accordance with the provisions of the Islamic Syariah law...

Dengan adanya keputusan Kerajaan meratifikasi *CEDAW* dalam tahun 1995, langkah-langkah pelaksanaan dalam negara di pihak Kerajaan dan pemantauan di pihak *NCWO* mula dilakukan secara berperingkat-peringkat.

4.2.2 Perlembagaan Persekutuan: Kebebasan Hak-hak Asasi dan Kewarganegaraan

Pada amnya, terdapat dua peruntukan (Perkara 8[2] dan 15[1]) dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang dianggap sebagai ‘diskriminatif’ dan tidak adil terhadap wanita. Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan (mengenai kebebasan hak asasi manusia) antara lain ada menyebut:

...Tidak boleh ada diskriminasi ke atas warganegara hanya kerana agamanya, kaumnya, keturunannya atau tempat lahirnya dalam sebarang undang-undang atau sebarang perlantikan ke jawatan awam atau dalam pentadbiran sebarang undang-undang...¹⁰

Oleh kerana tiada perkataan ‘jantina’ dalam Perkara 8(2) itu (selepas perkataan-perkataan ‘agamanya, kaumnya, keturunannya dan tempat lahirnya’), diskriminasi ke atas warganegara dari segi jantina dapat diinterpretasikan sebagai sesuatu yang *legal* dalam sebarang undang-undang, perlantikan ke jawatan-jawatan awam atau pentadbiran undang-undang. Kandungan Perlembagaan Persekutuan yang boleh diinterpretasikan sedemikian telah menimbulkan kesedaran pelbagai pihak, khususnya aktivis wanita, yang antara lain berpandangan perkara ini boleh menjelaskan status wanita sebagai warganegara, di pelbagai bidang.¹¹ Pemasukan perkataan ‘jantina’ juga penting bagi memberi pengiktirafan kepada semua pihak – wanita dan lelaki – yang sekaligus dapat memelihara maruah dan mengangkat martabat mereka.

Di pihak *NCWO*, keprihatinan yang semakin meningkat terhadap undang-undang yang boleh dianggap membenarkan amalan diskriminasi atas alasan jantina seseorang di negara ini telah tergambar dalam beberapa perbincangan dan seminar mulai tahun-tahun 1980-an lagi. Dalam seminar “*Legal Aspects Pertaining to the Status of Women*” 1985, anjuran *NCWO*, Chiah Bee Peng (*Federation of Women*

Lawyers) dalam perbincangannya yang membandingkan Perkara 8(2) Perlembagaan Malaysia dengan perkara berkaitan yang terdapat dalam Perlembagaan negara India antara lain ada menyebut:¹²

...Discrimination on grounds of sex only is a glaring omission in Article 8(2) [of the Federal Constitution of Malaysia]. In comparison, we set out below the corresponding provisions in the Indian Constitution:

Article 15(1) “The State shall not discriminate against any citizen on grounds only of religion, race, caste, sex, place of birth or any of them”...

Daripada perbincangan dan perbandingan di atas, secara jelas didapati bahawa perkataan ‘sex’ (jantina) tidak terdapat dalam Perlembagaan Malaysia, yang sekaligus menunjukkan kekurangan dalam Perkara 8(2) berkenaan berbanding dengan perkara sama yang terdapat dalam Perlembagaan negara India. Walaupun larangan pembezaan dari segi jantina di atas juga membawa tafsiran diskriminasi dan ketidakadilan bukan sahaja boleh berlaku kepada wanita tetapi juga lelaki, namun apa yang menjadi kerisauan pemimpin-pemimpin *NCWO* ialah dari segi amalannya, wanita telah didiskriminasi dalam pelbagai bidang di negara ini. Bidang-bidang yang dimaksudkan itu terutamanya ialah bidang-bidang politik, pentadbiran dan diplomatik.¹³ Demikian itu, *NCWO* berasaskan bahawa adalah amat penting bagi perkataan ‘jantina’ berkenaan dimaktubkan ke dalam Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan berkenaan.

Selain merujuk kepada Perlembagaan negara India, bagi menunjukkan bahawa perkara mengenai jantina merupakan satu perkara yang penting dan termaktub juga dalam *Charter of the United Nations*, Chiah Bee Peng turut menyentuh Artikel 55 yang terkandung dalam Piagam PBB berkenaan.¹⁴ Sebahagian daripada Artikel itu, yang dipetik oleh beliau, antara lainnya berbunyi seperti berikut:

... the United Nations shall promote universal respect for and observance for human rights and fundamental freedom for all without distinction as to race, sex, language or religion...¹⁵

Dengan adanya **Charter of the United Nations** yang juga menekankan perihal penting perkara mengenai larangan pembezaan dari segi jantina ini, langkah-langkah yang diambil oleh *NCWO* bagi memastikan Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan berkenaan menyertakan perkataan ‘jantina’ semakin mendapat perhatian pelbagai pihak, terutamanya Kerajaan.

Selain Perkara 8(2) di atas, Perkara 15(1) (mengenai kewarganegaraan) dalam Perlembagaan Persekutuan juga didapati diskriminatif dan tidak adil terhadap wanita. Antara lain, Perkara 15(1) berkenaan menyebut:

...Mana-mana wanita bukan warganegara yang suaminya adalah warganegara berhak didaftarkan sebagai warganegara sekiranya perkahwinannya masih berlangsung (dimana suami berkenaan adalah warganegara semenjak Oktober 1962)...¹⁶

Walaupun Perkara 15(1) ini telah secara langsung atau tidak langsung memberi kewarganegaraan secara mudah kepada wanita-wanita bukan warganegara yang berkahwin dengan lelaki warganegara, dari segi yang lain, hak yang sama tidak diberikan kepada wanita warganegara yang berkahwin dengan lelaki bukan warganegara. Tiadanya peruntukan yang memberikan hak mendapatkan kewarganegaraan kepada lelaki bukan warganegara yang berkahwin dengan wanita warganegara ini sebahagiannya wujud disebabkan andaian bahawa wanita berkenaan akan mengikut suaminya ke negara asal apabila berkahwin nanti.¹⁷

NCWO juga berpandangan bahawa peruntukan undang-undang mengenai kewarganegaraan itu telah mendiskriminasi wanita warganegara Malaysia yang berkahwin dengan lelaki warganegara asing. Ini dari satu segi bukan sahaja akan

menyebabkan wanita berkenaan teraniaya tetapi juga akan menjelaskan profesi pekerjaan di negara ini. Perkara ini juga ada disentuh dalam bahagian ‘legal reforms’ seminar “*Legal Aspects Pertaining to the Status of Women*” anjuran NCWO yang ada disebut di atas tadi. Antara lain, perkara yang menjadi keprihatinan NCWO dan cadangan-cadangan yang dikemukakan mengenai aspek-aspek yang diskriminatif dalam Artikel 15(1) Perlembagaan Persekutuan itu tergambar dalam Perkara VII seminar berkenaan. Perkara VII yang dicapai dalam seminar itu ialah:

...Both men and women should be allowed equal opportunities and rights with regard to foreign spouses, who should be allowed to enter and remain in this country if they so desire...¹⁸

Di penghujung seminar berkenaan, salah satu resolusi yang dicapai (Resolusi 8) ialah gesaan agar dipinda peraturan-peraturan yang diskriminatif dan tidak adil terhadap wanita itu. Antara lain, di dalam Resolusi 8 itu dinyatakan:¹⁹

- Peri perlunya menerima hakikat bahawa peningkatan interaksi antara negara telah menyumbang kepada *international marriages*.
- Peri perlunya menyedari bahawa pelaksanaan undang-undang imigresen yang ada di negara kita ini telah menjadi penghalang kepada kebebasan memilih pasangan hidup (*spouse*) yang merupakan hak asasi manusia yang asas.
- Peri perlunya prihatin bahawa berlaku ‘imigrasi paksaan’ ke atas wanita-wanita berbakat dari negara ini.
- Peri perlunya meminda undang-undang imigresen.

Resolusi 8 ini, bersama-sama dengan resolusi-resolusi lain yang dicapai di penghujung bengkel “*Legal Aspects Pertaining to the Status of Women*” anjuran NCWO di atas telah dibukukan dalam bentuk memorandum untuk dikemukakan kepada agensi-

agensi Kerajaan yang berkaitan. Di pihak Kerajaan pula, bagi mendapatkan input-input lanjut mengenai setiap satu resolusi berkenaan, khidmat kepakaran *NCWO* terus diperlukan dari semasa ke semasa, khususnya menerusi penubuhan jawatankuasa-jawatankuasa yang melibatkan pelbagai pihak.

Dalam hubungan ini, peranan pemimpin-pemimpin *Association of Women Lawyers (AWL)* dan *The Federation of Women Lawyers Malaysia* (antara NGO-NGO yang telah terlibat secara aktif mengenalpasti isu amalan undang-undang yang diskriminatif terhadap wanita di negara ini) kerap diminta untuk mendapatkan input-input bagi proses perumusan undang-undang berkaitan dengan isu-isu berkenaan sebelum penggubalan undang-undang yang khusus mengenai isu berkenaan diputuskan oleh Kerajaan.

Sejajar dengan tuntutan-tuntutan yang diartikulasikan oleh *NCWO* di pelbagai peringkat input-input politik (pengenalpastian, pengetenganan dan termasuk perumusan) dalam pelbagai saluran seperti seminar, forum dan bengkel, akhirnya Kerajaan telah memberi perhatian serius terhadap isu ini. Pada 2 Ogos 2001, Dewan Rakyat telah meluluskan pindaan terhadap Artikel 8 (2) dengan memasukkan perkataan ‘gender’²⁰ ke dalam Artikel berkenaan. Dengan pindaan itu, antara lain Perkara 8(2) tersebut telah berubah menjadi:

...Tidak boleh ada diskriminasi ke atas warganegara hanya kerana agamanya, kaumnya, keturunannya, tempat lahirnya atau **gendernya** dalam sebarang undang-undang atau sebarang perlantikan ke jawatan awam atau dalam pentadbiran sebarang undang-undang...

Dengan pindaan kepada Artikel 8 (2) Perlembagaan Persekutuan ini juga, langkah-langkah ke arah melarang sebarang bentuk diskriminasi ke atas wanita diambil, termasuk menghapuskan pembezaan layanan dalam pemberian hak kewarganegaraan kepada suami bukan warganegara kepada wanita warganegara Malaysia.²¹

Daripada perbincangan bahagian ini, dapat dirumuskan bahawa walaupun satu tempoh yang lama diambil oleh Kerajaan (iaitu kira-kira 15 tahun dari mula isu ini dikenalpasti dan dikemukakan secara tersusun), namun kesungguhan *NCWO* dalam menuntut agar diskriminasi tidak dilakukan ke atas wanita (di mana sahaja ada ruang dan peluang) tetap diteruskan. Selain kesungguhan, *NCWO* juga mempunyai pelbagai sumber lain yang membolehkan isu-isu yang diketengahkan (termasuk keperluan meminda Perlembagaan) mendapat perhatian serius dan pertimbangan sewajarnya dari Kerajaan. Sumber-sumber yang dimaksudkan itu termasuklah kepimpinan yang mahir dan berwibawa, jaringan kerja yang mantap serta pendekatan bekerjasama yang dijalin dengan Kerajaan.

4.2.3 Undang-Undang Pekerjaan: Akta Pekerjaan 1955

Pada amnya, Undang-undang Pekerjaan di Malaysia boleh dibahagikan kepada empat bahagian yang utama, iaitu:

- (i) Perlindungan berkaitan terma dan syarat kontrak pekerjaan;
- (ii) Perlindungan terhadap kecederaan semasa bekerja;
- (iii) Perlindungan kewangan di hari tua untuk pekerja;
- (iv) Perhubungan majikan atau persatuan majikan dengan kesatuan sekerja pekerja-pekerja.

(Maklumat lanjut terkandung dalam Apendiks J: Undang-Undang Pekerjaan di Malaysia)

Daripada kesemua undang-undang pekerjaan yang ada di Malaysia, Akta Pekerjaan 1955 merupakan undang-undang yang paling penting untuk menjaga hak dan kepentingan pekerja. Antara lain, perkara-perkara utama dalam Akta ini ialah mengenai kontrak perkhidmatan, waktu rehat, waktu bekerja, cuti, cuti tahunan, cuti

sakit, faedah-faedah penamatan kerja dan pemberhentian kerja. Bagi menampung tuntutan-tuntutan pekerja, Akta ini telah dikaji semula dalam tahun 1981 dan dipinda dalam tahun 1994 dan 1999.

Terdapat tiga seksyen utama dalam Akta ini yang didapati diskriminatif dan telah mengabaikan kepentingan dan kebajikan pekerja, baik dalam sektor Kerajaan mahupun sektor swasta. Seksyen-seksyen itu ialah Seksyen 37 mengenai cuti bersalin dan faedah-faedah sampingan, Seksyen 57(A) mengenai kebajikan pekerja domestik (pembantu rumah) dan Seksyen 40(3) mengenai pemecatan pekerja wanita. Sebagai contoh, ketidakadilan terhadap wanita boleh berlaku di peringkat penguatkuasaan Seksyen 37(c), mengenai peruntukan cuti bersalin yang dihadkan kepada lima orang anak sahaja.²²

Salah satu kelemahan peruntukan ini ialah pelaksanaannya tidak mengambilkira sama ada kesemua anak yang dilahirkan itu dilahirkan semasa wanita itu bekerja ataupun tidak. Ini membawa pengertian, jika anak terdahulunya dilahirkan bukan semasa wanita itu bekerja, maka wanita itu tidak berpeluang langsung mendapat cuti bersalin dan faedah sampingan yang lain sekiranya ia melahirkan anak lagi.

Seterusnya, diskriminasi dan pengabaian terhadap pekerja wanita juga berlaku kesan pelaksanaan Seksyen 12 Akta Pekerjaan 1955, mengenai pembantu rumah.²³ Mengikut Seksyen berkenaan, pembantu rumah dihadkan daripada mendapatkan semua faedah seperti hari rehat, cuti tahunan, cuti umum, cuti sakit dan bayaran kerja lebih masa. Selain itu, mereka tidak mempunyai hak untuk kes mereka disiasat sekiranya dipecat kerana Seksyen 14 Akta berkenaan tidak terpakai kepada mereka dan tempoh notis untuk menamatkan kontrak mereka hanyalah dua minggu (mengikut Seksyen 57).

Seksyen selanjutnya yang menyebabkan ketidakadilan terhadap wanita ialah Seksyen 37. Seksyen ini memperuntukkan bahawa seorang pekerja wanita badan-badan statut layak mendapat cuti bersalin selama 60 hari berturut-turut dan juga elaun bersalin sepanjang tempoh berkenaan. Walau bagaimanapun, pekerja wanita sektor Kerajaan hanya layak mendapat cuti sebanyak 42 hari sahaja dan menerima elaun bersalin sepanjang cuti tersebut. Masalahnya, selain terdapat perbezaan di antara dua badan berkenaan, kebanyakan wanita yang bersalin belum pulih sepenuhnya selepas tempoh 60 hari. Keadaan ini menyebabkan wanita terpaksa bekerja dalam keadaan yang tidak pulih sepenuhnya. Kesannya, ramai wanita yang terpaksa mengambil cuti tanpa gaji untuk mengelak daripada dipecat sekiranya tidak hadir bekerja selepas tamat tempoh cuti bersalin berkenaan.

Walaupun kelemahan yang terdapat dalam Akta ini telah wujud semenjak tahun 1955 lagi, namun langkah-langkah pengenalpastian dan pengetengahan isu kelemahan-kelebihannya tidak pernah diungkapkan secara jelas. Hanya mulai awal tahun-tahun 1980-an, kesedaran mengenai aspek-aspek diskriminatif Akta ini mulai timbul. Ini sebahagiannya disebabkan mulai awal tahun-tahun 1980-an itu, semakin ramai wanita terlibat dalam lapangan pekerjaan dan semakin ramai juga yang berpendidikan tinggi.

Berikutan kesedaran ini dan juga kesedaran perundang-undangan yang lain, di pihak NCWO, beberapa langkah pengenalpastian isu dan pengetengahannya giat diambil secara yang lebih terorganisasi seperti melalui penyelidikan berkumpulan, seminar, bengkel dan pameran. Sebagai contoh, aspek-aspek yang diskriminatif dalam Akta Pekerjaan ini juga dibincangkan dalam seminar *“Legal Aspects Pertaining to the Status of Women”* yang disebut sebelum ini. Di dalam kertas kerja yang dibentangkan oleh Chiah Bee Peng, bertajuk *“Reform of Laws that Discriminate Against Women”*,

beberapa aspek diskriminatif Akta Pekerjaan tersebut telah dibentangkan dan dibincangkan. Dua aspek yang terpenting ialah peri perlu majikan mengambil langkah perlindungan bagi pekerja-pekerja wanita yang bekerja dalam ‘waktu larangan bekerja’ dan aspek tuntutan bagi mendapatkan cuti bersalin dan faedah-faedah lainnya.

Beberapa aspek lain yang menjadi keprihatinan *NCWO* selain dua aspek di atas juga ditimbulkan dalam sesi perbincangan yang lain. Antara yang terpenting ialah peri perlu pelaksanaan pemberian gaji yang sama antara pekerja lelaki dan wanita dalam sektor swasta dan pemberian cuti bersalin selama 90 hari berturut-turut kepada semua wanita yang bekerja (sektor Kerajaan dan swasta), di samping pemberian cuti selama beberapa hari untuk suami (*paternity leave*).²⁴

Lanjutan daripada perbincangan-perbincangan di atas, satu resolusi dicapai bagi menggesa Kerajaan meminda dan menguatkuasakan beberapa perkara dalam Akta Pekerjaan 1955. Antara kandungan utama resolusi berkenaan ialah:²⁵

- *Every female employee shall be entitled to maternity leave for a period of not less than ninety consecutive days and a maternity allowance;*
- *Any employer who dismisses a female employee from employment during the period in which she is entitled to maternity leave shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction to a fine not exceeding ten thousand ringgit;*
- *A contract of service for a period of time exceeding one month for the performance of domestic work shall be in writing.*

Resolusi 5 ini dan resolusi-resolusi lain yang dicapai dalam Seminar “*Legal Aspects Pertaining to the Status of Women*” di atas telah dibukukan dalam bentuk sebuah memorandum dan dikemukakan kepada Kerajaan untuk tindakan lanjut. *NCWO* terus dari semasa ke semasa memberikan input-input tambahan kepada Kerajaan bagi memastikan pembaikan dan pembelaan terhadap isu-isu dan masalah-masalah amalan diskriminatif dan pengabaian kepentingan dan kebijakan pekerja wanita melalui Akta Pekerjaan 1955 ini. Malah, Kerajaan sendiri telah menjemput wakil-wakil daripada

pelbagai pihak termasuk *NCWO* untuk menganggotai jawatankuasa-jawatankuasa bagi meminda Akta berkenaan, khasnya dalam tahun-tahun 1990-an.

Seiring dengan tuntutan-tuntutan *NCWO* itu, Kerajaan telah beberapa kali meminda Akta Pekerjaan 1955 (iaitu dalam tahun 1994 dan 1999). Antara lain, dalam pindaan tahun 1999 itu, Kerajaan telah memanjangkan tempoh cuti bersalin bagi pekerja sektor awam daripada 42 hari kepada 60 hari sehingga kelahiran anak kelima. Pekerja juga mempunyai pilihan untuk memanjangkan cuti bersalin mereka sehingga tiga bulan, sebagai cuti tanpa gaji. Mengenai perkara-perkara lain yang dituntut oleh *NCWO*, Kerajaan memutuskan agar perkara mengenai pembantu rumah dirujuk di bawah Akta Keganasan Rumah Tangga 1994 manakala masalah pemecatan pekerja diletakkan di bawah Akta Perhubungan Perindustrian 1967. Sebagai tambahan, Kerajaan juga memperkenalkan waktu kerja anjal bagi membolehkan wanita terlibat dalam kerja sambilan sepenuh masa.

Daripada perbincangan dalam Bahagian 4.2 (4.2.1, 4.2.2 dan 4.2.3) ini, dapat dirumuskan bahawa hasil peranan dan kegiatan *NCWO* bagi memastikan Kerajaan meratifikasi *CEDAW*, memasukkan perkataan ‘gender’ dalam Perkara 8 Perlembagaan Persekutuan dan meminda beberapa perkara dalam Akta Pekerjaan 1955, langkah-langkah untuk memastikan wanita mendapat pengiktirafan dan pembelaan yang sewajarnya dapat diambil secara lebih tersusun. Selanjutnya, dengan adanya peranan-peranan *NCWO* ini, tujuan-tujuan penggubalan sesuatu undang-undang (seperti memastikan prinsip keadilan sosial terlaksana, meningkatkan perlindungan terhadap wanita, memelihara maruah dan mengangkat martabat serta memastikan pengagihan sumber secara saksama) dapat dilaksanakan secara yang lebih berkesan, di negara ini.

4.3 Pembentukan Dasar Berkaitan dengan Wanita: Pelaksanaan Dasar Gaji Sama, 1970

‘Dasar gaji sama untuk kerja yang sama’ bagi wanita dan lelaki dalam perkhidmatan awam telah dikuatkuasakan mulai 1 Februari 1970. Pelaksanaan dasar gaji sama ini, yang juga disebut **Gaji Suffian** terkandung dalam Pekeliling Perkhidmatan Bil. 6, 1970. Sebelum pengenalan Gaji Suffian berkenaan, sebahagian besar kakitangan wanita perkhidmatan awam tidak menerima gaji yang sama walaupun menjawat jawatan yang sama seperti kakitangan lelaki. Ini kerana undang-undang yang ada di Tanah Melayu sebelum merdeka (1957) adalah berdasarkan peraturan-peraturan yang dikeluarkan di United Kingdom, terutamanya di dalam Laporan Benham.²⁶

Langkah bagi mendesak Kerajaan menggubal dasar gaji sama di negara ini, terutamanya sejurus selepas merdeka telah diambil oleh guru-guru wanita, khususnya melalui *Women Teachers Union of the Federation of Malaya (WTU)*²⁷ dan *National Joint Council of Teachers (NJCT)*. Demikian itu, pengidentifikasi aspek-aspek yang diskriminatif dan tidak adil pada tahap itu lebih tertonjol pada skim-skim gaji yang diterima oleh guru wanita. Ini bukanlah sesuatu yang menghairankan kerana pada ketika itu sebilangan besar kakitangan profesional wanita berkhidmat dalam profesi perguruan berbanding dengan sektor-sektor yang lain. Dengan penubuhan rasmi *NCWO* dalam tahun 1963, peranan dan aktiviti mempengaruhi penggubalan dasar gaji sama semakin meningkat, lebih-lebih lagi dengan adanya kerjasama antara Majlis tersebut dengan *WTU* (ahli gabungan *NCWO* yang menjadi ‘anchor’ dalam isu berkenaan) dan *NJCT* di atas.

Pelaksanaan skim-skim gaji guru di bawah *Unified Teaching Scheme* sebelum pelaksanaan skim Gaji Suffian (1970) di atas, tidak menggariskan kaedah gaji yang sama untuk semua kerja yang sama bagi kakitangan wanita dan lelaki. Ini termaktub

dalam skim-skim gaji yang digubal di bawah Laporan Razak (1956) dan Laporan Rahman Talib (1960). Sebagai contoh, dalam Laporan Rahman Talib tersebut terdapat beberapa perkara yang menunjukkan secara jelas wujudnya diskriminasi dan ketidakadilan, terutamanya tentang skala gaji dan faedah-faedah yang lain. Kelemahan ini dapat dilihat misalnya dari segi kelayakan profesional dan kedudukan tanggung jawab yang dipegang, sebagaimana yang ditunjukkan dalam Jadual 4.1 dan penerangan di bawah.

Jadual 4.1

Perbezaan Gaji antara Guru Wanita dengan Lelaki Skala 3 (Y) (Guru Sekolah Rendah)

Skala 3 (Y)	Gaji Sebulan Tahun Pertama	Gaji Sebulan Tahun Ke-15
Lelaki	165	385
Perempuan	150	275

Sumber: Ubahsuai daripada Laporan Rahman Talib dan Memorandum WTU bertajuk “*The Status of Women Teachers in the Federation of Malaya*”.

Sebagaimana yang ditunjukkan dalam Jadual 4.1, selepas 15 tahun berkhidmat, seorang guru lelaki memperoleh gaji pokok sebanyak RM385.00 berbanding guru wanita yang hanya memperoleh RM275.00 dalam tempoh 15 tahun itu. Guru wanita mengambil masa 18 tahun untuk mencapai tahap maksimum skala gajinya dan hanya mendapat RM310.00 sebulan sedangkan guru lelaki cuma mengambil tempoh 15 tahun sahaja dan memperoleh gaji sehingga RM385.00. Diskriminasi dan ketidakadilan dalam pembayaran gaji terhadap wanita dalam Skala 3 (Y) di atas bermula dari tahun pertama perkhidmatan lagi (guru lelaki menerima RM165.00 manakala guru wanita hanya RM150.00 sahaja).

Kelemahan kaedah pembayaran gaji berdasarkan Laporan Rahman Talib itu juga tergambar pada skala gaji tetap yang diterima oleh guru besar lelaki dan wanita. Di sekolah yang mempunyai sekurang-kurangnya tiga kelas tingkatan lima misalnya, seorang guru besar lelaki memperoleh sebanyak RM1,350.00 sebulan sedangkan guru besar wanita hanya RM1,150.00 sahaja. Ini jelas menunjukkan bahawa terdapat diskriminasi dan ketidakadilan dalam pembayaran gaji bagi satu jawatan yang mempunyai kedudukan tanggungjawab yang sama. Kesan penerimaan gaji pokok yang rendah ini, wanita tidak mendapat faedah-faedah dan keistimewaan-keistimewaan lain secara saksama dengan lelaki. Ini termasuklah faedah-faedah perubatan, kemudahan pinjaman perumahan dan kenderaan, elaun perjalanan rasmi dan keistimewaan-keistimewaan lain.

Dalam peringkat awal proses penggubalan Laporan Rahman Talib itu, kesatuan-kesatuan guru telah terlibat dalam memberi input-input yang bukan sahaja menuntut pemberian gaji secara umum untuk perkhidmatan perguruan tetapi juga menuntut persamaan gaji antara wanita dengan lelaki. Pergerakan-pergerakan wanita, melalui tokoh-tokoh seperti F.R. Bhupalan (Presiden *WTU*, yang juga Setiausaha Agung Kehormat *NCWO*) sentiasa memanfaatkan apa sahaja peluang untuk pemberian wanita dalam proses penggubalan dasar, misalnya dalam proses penggubalan Laporan Rahman Talib berkenaan.

Aktivis-aktivis guru wanita ketika itu telah terlibat di dalam kesatuan-kesatuan guru seperti *Malayan Teachers National Congress (MTNC)*, *WTU*, *National Union of Teachers (NUT)* dan *Malayan Graduates Teachers Union (MGTU)*. Mereka ini termasuklah Foo Yoke Choon, Rahainah Za'ba, H.C. Mei, Hashimah Roose, Jeyasothy Devadason, Fatimah Hamid Don dan Yong Gihren. Untuk menyatukan

tuntutan-tuntutan guru-guru tersebut, *National Joint Council of Teachers (NJCT)* dibentuk.

Dari segi latar belakangnya, desakan bagi pemberian dan persamaan gaji antara wanita dengan lelaki telah mula meningkat dalam tahun-tahun 1950-an, khususnya sejurus selepas pengumuman Laporan Benham (1950). Pengisytiharan Laporan Razak mengenai skim gaji guru (1956) telah memperkuat dan meningkatkan lagi desakan bagi melaksanakan dasar gaji sama berkenaan. Laporan tersebut ada menyatakan tentang keperluan guru-guru (lelaki dan wanita) disatukan di bawah satu perkhidmatan profesional, dengan satu skala gaji kebangsaan.²⁸ Laporan ini telah memberi perangsang kepada guru-guru wanita (yang merupakan sejumlah besar wanita dalam profesion perguruan pada ketika itu) untuk meningkatkan lagi tuntutan agar Kerajaan melaksanakan dasar gaji sama, khususnya di penghujung tahun-tahun 1950-an. Ini kerana walaupun pada tahun 1956 itu penyataan di atas sudah dibuat, namun secara amalannya kakitangan kerajaan wanita masih tidak mendapat gaji yang sama dengan lelaki untuk kerja-kerja yang sama.

Ketiadaan kesungguhan Kerajaan di peringkat pelaksanaan dasar berkenaan pada ketika itu ialah kerana Kerajaan lebih menumpukan perhatian terhadap langkah-langkah membawa negara ke arah kemerdekaan. Ini ditambah lagi dengan ketidakwujudan satu pertubuhan profesional wanita yang kuat dan menyeluruh bagi mendesak Kerajaan melaksanakan dasar yang terkandung dalam Laporan Razak tersebut. Penubuhan dan matlamat kesatuan-kesatuan guru pada ketika itu cenderung mengikut kepentingan etnik dan aliran sekolah masing-masing (Melayu, Inggeris, Cina dan Tamil).

Selain Laporan Razak berkenaan, beberapa perkembangan lain di peringkat antarabangsa juga berpengaruh meningkatkan desakan bagi mewujudkan dasar gaji sama antara wanita dengan lelaki. Sebagai contoh, beberapa pengisytiharan dan keputusan-keputusan mesyuarat peringkat antarabangsa ada dimuatkan dalam memorandum pelaksanaan gaji sama yang disediakan dan dikemukakan kepada Kerajaan oleh *WTU*. Ini termasuklah *Universal Declaration of Human Rights* oleh PBB dalam tahun 1948 dan keputusan *International Labour Organisation (ILO)* pada 3 Oktober 1958.²⁹

Sebagai langkah konkret untuk menggesa pelaksanaan dasar gaji sama itu, pada awal tahun 1961, *WTU* telah menubuhkan sebuah jawatankuasa yang dipengerusikan oleh Foo Yoke Choon dan dibantu oleh F.R. Bhupalan (Setiausaha) bagi menyediakan sebuah memorandum untuk diserahkan kepada Kerajaan. Dalam memorandum berkenaan, perkara-perkara yang diskriminatif dan tidak adil tentang guru-guru wanita sebagaimana yang terdapat dalam skim-skim gaji guru ketika itu diperincikan di bawah kategori skala-skala gaji tertentu. Ini termasuklah skala gaji guru sekolah rendah, skala gaji guru besar sekolah menengah penuh (jawatan bergaji tetap) dan skala gaji guru graduan dengan ijazah (kepujian dan lulus). Di dalam memorandum itu, perbezaan gaji guru besar wanita dan lelaki (jawatan bergaji tetap) bagi lima kategori sekolah menengah diperincikan secara grafik dalam bentuk jadual seperti berikut:

Jadual 4.2

Skala Gaji Tetap bagi Guru Besar Lelaki dan Wanita dalam Lima Kategori Sekolah Menengah Penuh

Saiz Sekolah	Kategori Sekolah	Guru Besar Lelaki (RM)	Guru Besar Wanita (RM)	Penolong Kanan	
				Lelaki (RM)	Wanita (RM)
Kecil	1 Kelas Tingkatan 5	1,050	850	-	-
Sederhana	2 Kelas Tingkatan 5	1,300	1,100	-	-
Besar	Sekurang-kurangnya 3 Kelas Tingkatan 5	1,350	1,150	1,050	850
Tingkatan 6	1 Aliran Sastera dan 1 Aliran Sains	1,500	-	-	-
Tingkatan 6	2 Aliran Sastera dan 2 Aliran Sains	1,550	-	-	-

Sumber: Memorandum WTU bertajuk “*the Status of Women Teachers in the Federation of Malaya*”.

Perincian berbentuk jadual di atas yang terdapat di dalam memorandum *WTU* itu bukan sahaja menjelaskan perbezaan ketara gaji yang diterima oleh guru wanita dan lelaki malah juga menunjukkan kesungguhan langkah-langkah dan usaha-usaha yang diambil oleh *WTU* dalam mengetengahkan isu ini. Selain itu, dalam memorandum berkenaan, disertakan juga hujah-hujah mengenai andaian-andaian negatif terhadap kebolehan dan keupayaan guru wanita. Sebagai contoh:

- Sekiranya cuti bersalin dijadikan alasan bagi pembayaran gaji yang tidak sama, mengapa gaji guru wanita yang belum berkahwin turut dikira mengikut skala yang sama?

Beberapa perkara lain yang dituntut oleh *WTU* termasuklah:

- Guru-guru (lelaki dan wanita) diberi kelonggaran untuk kekal di satu-satu tempat kerja atau bertukar ke tempat kerja yang lain tanpa kehilangan hak-hak atau faedah-faedah persaraan mereka.

- Kriteria-kriteria seperti kelayakan, tanggungjawab dan pengalaman mestilah diberi keutamaan dalam menentukan gaji seseorang (bukannya jantina).

Langkah *WTU* menyedia dan menyerahkan memorandum kepada Kerajaan mendapat sokongan dan dorongan kuat ahli-ahli gabungan *NCWO* (peringkat Jawatankuasa Protem pada ketika itu) yang lain. Ini termasuklah *WI*, *YWCA* dan *LKPI*.

Isu pelaksanaan dasar gaji yang sama ini juga menarik perhatian sayap-sayap wanita parti-parti politik, baik dalam Kerajaan maupun pembangkang. Fatimah Hashim, Ketua Kaum Ibu, yang juga ahli Parlimen Padang Terap pernah mengemukakan isu ini di Dewan Rakyat dalam bulan Ogos 1960. Antara lain, beliau menggesa agar Kerajaan memberi gaji yang sama kepada guru wanita dan meratifikasi *ILO Convention 100, 1958* yang disentuh sebelum ini.³⁰ Penglibatan pemimpin wanita dari pergerakan parti politik dalam isu ini menunjukkan bahawa isu ini tidak lagi semata-mata merupakan isu guru wanita tetapi juga menjadi isu masyarakat keseluruhannya.

Desakan agar Kerajaan segera melaksanakan dasar gaji yang sama antara pekerja wanita dengan lelaki diperkuat lagi oleh beberapa faktor dan perkembangan lain. Beberapa negara Asia seperti India, Sri Lanka dan Burma misalnya, telah melaksanakan dasar gaji yang sama sejurus selepas negara-negara itu mencapai kemerdekaan. Sehingga penghujung tahun 1960, beberapa negara lain di Asia yang telah mengambil langkah yang sama ialah China, Jepun, Negara Thai, Korea, Filipina, Kampuchea dan Indonesia.³¹ Faktor-faktor di atas diperkuatkan lagi dengan langkah Kerajaan negara Singapura melaksanakan dasar gaji sama bagi pekerja wanita sektor awam di negara berkenaan dalam bulan Mac 1962.

Pelbagai faktor yang disebut di atas dan beberapa perkembangan yang lain telah menjadikan isu gaji sama ini semakin *public*. Selain F.R. Bhupalan (*WTU*) dan Fatimah Hashim (pemimpin Kaum Ibu *UMNO*), aktivis-aktivis wanita lain yang juga lantang mengetengahkan isu ini termasuklah Khamsiah Ibrahim dan Ruby Lee (*Women's Institute*), P.G. Lim (Parti Buruh), Puteh Mariah (Lembaga Kebajikan Perempuan Islam), Lakshmi Navaratnam (Pandu Puteri) dan Khadijah Sidek (Parti Islam SeTanah Melayu – PAS). Pada 8 Mac 1963, beberapa siri perhimpunan menyeru pemberian gaji yang sama diadakan di seluruh negara, disertai oleh beberapa pemimpin pergerakan wanita yang disebut di atas, termasuk pemimpin-pemimpin utama *NCWO* (peringkat jawatankuasa protem).

Ekoran perhimpunan-perhimpunan ini, *WTU* merancang mengadakan beberapa rapat umum di seluruh negara bagi menggesa Kerajaan melaksanakan dasar gaji sama. Rapat umum anjuran *WTU* itu mendapat sambutan hangat khususnya di beberapa buah bandar seperti Pulau Pinang, Melaka dan Johor Bahru, selain Kuala Lumpur sendiri. Di Melaka, beberapa isteri pembesar negeri itu turut terlibat berucap menggesa Kerajaan melaksanakan dasar gaji sama dalam rapat umum berkenaan.

Dengan adanya sokongan kuat daripada ahli-ahli gabungan *NCWO* (peringkat jawatankuasa protem, seperti Khamsiah Ibrahim, Ruby Lee, Puteh Mariah dan beberapa pemimpin pergerakan wanita seperti Fatimah Hashim, Halimahton Abdul Majid, P.G. Lim dan Khadijah Sidek) dan beberapa faktor yang lain, memorandum *WTU* yang diserahkan kepada Kerajaan dalam tahun 1961 dibangkitkan semula untuk mendapat perhatian dan tindakan lanjut Kerajaan.

Berikutan desakan *NCWO* (lebih-lebih lagi setelah Majlis itu secara rasminya dilancarkan pada 25 Ogos 1963), khususnya di bawah *WTU* dan pergerakan-pergerakan wanita yang lain seperti *Malayan Trade Union Congress (MTUC)*,

Kerajaan telah melantik satu jawatankuasa khas dalam tahun 1964 untuk mengkaji kesan tuntutan berkenaan dan kesan pelaksanaan bayaran gaji sama ke atas perkhidmatan awam dan sektor-sektor lain. Memorandum *WTU* berkenaan telah dikemukakan kepada Jawatankuasa tersebut untuk penelitian dan tindakan lanjut oleh Kerajaan. Dari satu segi, kesediaan pihak Kerajaan untuk menimbang tuntutan-tuntutan wanita itu (dengan menubuhkan jawatankuasa khas) adalah kerana wujudnya satu gabungan pertubuhan-pertubuhan yang mewakili kepentingan kumpulan wanita yang lebih ramai.

Untuk meyakinkan pelbagai pertubuhan bahawa Kerajaan komited dalam isu ini, Tunku Abdul Rahman (Perdana Menteri Pertama) telah mengeluarkan kenyataan bahawa laporan jawatankuasa mengenai bayaran gaji yang sama bagi guru-guru wanita akan diberi keutamaan dalam mesyuarat Kabinet yang akan datang.³² Berikutan kenyataan yang meyakinkan itu, *WTU* telah membatalkan rancangan menganjurkan demonstrasi yang pernah dirancang untuk diadakan (pada Hari Buruh, 1 Mei 1964 itu).

Sejajar dengan tuntutan-tuntutan dan desakan-desakan *NCWO* khasnya melalui *WTU* berkenaan, dalam pertengahan bulan Jun 1964, Kerajaan mengumumkan bahawa pada prinsipnya bayaran gaji yang sama bagi guru-guru wanita telah diterima. Kerajaan akhirnya memutuskan untuk melaksanakan dasar gaji sama mulai 1 Januari 1965. Keputusan pelaksanaan dasar gaji sama itu telah menimbulkan riaksi yang pelbagai daripada pertubuhan-pertubuhan pada ketika itu. *NUT* misalnya, menyarankan agar bayaran gaji sama dikuatkuasakan mulai 31 Ogos 1957 kerana negara telah merdeka pada ketika itu. *WTU* bersama-sama dengan *NJCT* dan *Staff Side* dari *Whitley Council* sebaliknya mencadangkan agar bayaran gaji yang sama dikuatkuasakan mulai 1 Januari 1963.³³

Dalam memberi respon terhadap tuntutan persamaan gaji, Kerajaan sebenarnya menghadapi dua masalah yang saling berkaitan. Pertamanya, menyetujui pembayaran gaji sama itu pada prinsipnya dan keduanya, tarikh berkuatkuasanya pembayaran gaji sama yang dituntut itu, yang mempunyai implikasi pembayaran tunggakan (*retrospectivity*). Walaupun tuntutan persamaan gaji itu tidak menjadi masalah yang besar bagi Kerajaan menerima pada prinsipnya, tetapi tarikh pelaksanaan yang diminta untuk dikebelakangkan itu menimbulkan masalah dan kesulitan lain di pihak Kerajaan kerana ini akan membebankan Kerajaan dengan pembayaran gaji tunggakan yang besar jumlahnya.

Masalah kedua itu (isu perbezaan tarikh pelaksanaan yang berkaitan pembayaran gaji tunggakan) menunjukkan ketidakpaduan di kalangan *NGO* dan memberi kesan terhadap pelaksanaan dasar berkenaan. Kerajaan telah menjadikan isu pertikaian pandangan sesama kesatuan-kesatuan guru dan pertubuhan-pertubuhan lain pada ketika itu (berkaitan tarikh pelaksanaan dasar gaji sama berkenaan) sebagai alasan untuk menangguhkan pelaksanaan dasar tersebut ke satu tarikh yang belum ditentukan.

Walaupun ada beberapa masalah pelaksanaan, memandangkan Kerajaan telah membuat komitmen untuk melaksanakan dasar gaji sama, *NCWO* mengesyorkan kepada Kerajaan agar menasihati sektor swasta juga mengambil langkah memberi gaji yang sama kepada pekerja wanita. Ini kerana, pekerja-pekerja wanita dalam sektor swasta mendapat layanan yang lebih buruk berbanding dengan pekerja lelaki atas alasan produktiviti yang rendah di kalangan pekerja wanita. Antara lain, produktiviti yang rendah ini dikaitkan dengan masalah tanggung jawab terhadap keluarga dan keperluan mengambil pelbagai cuti, terutamanya cuti bersalin.³⁴

Selain itu, di mana sahaja ada peluang dan kesempatan, pemimpin-pemimpin NCWO akan mengulang gesaannya agar Kerajaan segera melaksanakan bayaran gaji berkenaan. Ini termasuklah dalam sambutan Hari Wanita Peringkat Kebangsaan, ucapan-ucapan dan juga seminar-seminar. Malah, frasa “*Give justice for women. Implement equal pay for equal right*” juga ditulis dalam kad-kad ucapan yang dikirimkan kepada Perdana Menteri, Tunku Abdul Rahman (misalnya kad-kad ucapan sempena Hari Raya, Hari Lahir dan Hari Merdeka).

Apabila satu pengisytiharan peringkat antarabangsa oleh PBB dibuat pada November 1967 (*Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women*), isu ini dibincangkan semula secara terbuka. Di penghujung bulan November 1967, CUEPACS dalam konvensyen tahunannya telah membincangkan beberapa aspek penghapusan amalan diskriminasi terhadap pekerja wanita, termasuk isu pembayaran gaji yang tidak sama antara wanita dan lelaki berkenaan.³⁵ Sebagai langkah konkret, ekoran daripada konvensyen tersebut, *Women's Action Front* (bahagian wanita CUEPACS) telah ditubuhkan dalam bulan Januari 1968. Sejurus selepas penubuhan *Women's Action Front* berkenaan, beberapa aktiviti menuntut pelaksanaan dasar gaji sama semakin diperingkatkan seperti mengadakan perhimpunan, demonstrasi dan perarakan dengan kerjasama pertubuhan-pertubuhan lain (termasuk beberapa buah ahli gabungan NCWO).

Di samping terlibat dengan gerakan-gerakan yang dianjurkan oleh bahagian wanita CUEPACS tersebut, NCWO terus meneroka pendekatan-pendekatan yang lebih kooperatif seperti mengadakan pertemuan dengan Perdana Menteri, Tunku Abdul Rahman, bagi membincangkan isu dan masalah pelaksanaan dasar gaji sama itu. Sebagai contoh, pada 13 Jun 1968, satu delegasi NCWO yang dipimpin oleh Fatimah Hashim (Presiden), Aishah Ghani (Naib Presiden) dan F.R. Bhupalan (Setiausaha

Agung Kehormat) telah mengadakan pertemuan dengan Perdana Menteri di bangunan Parlimen.³⁶ Kesediaan Perdana Menteri mengadakan pertemuan dengan delegasi NCWO dari satu segi dapatlah disifatkan sebagai pengiktirafan Kerajaan terhadap peranan dan kegiatan Majlis berkenaan.

Dalam perbincangan-perbincangan pemimpin-pemimpin NCWO dengan Kerajaan mengenai perkara penangguhan dasar gaji sama ini, Perdana Menteri (Tunku Abdul Rahman) ada menyebut bahawa pada ketika itu, Kerajaan menghadapi beberapa masalah dan wajar menentukan keutamaan terhadap dasar-dasar yang perlu digubal. Ini termasuklah masalah ekonomi seperti kejatuhan harga getah dan kejatuhan nilai aset di luar negeri akibat kejatuhan nilai Paun Sterling serta pertimbangan-pertimbangan lain seperti strategi-strategi pilihan raya, kestabilan politik, keutamaan meningkatkan gaji pekerja bawahan dan kesejahteraan rakyat jelata keseluruhannya.

Berikutnya desakan oleh pelbagai pihak dan pertemuan pemimpin-pemimpin NCWO dengan Perdana Menteri dan beberapa perkembangan lain, dalam bulan Julai 1968, Kerajaan telah mengumumkan (berjanji) bahawa dasar bayaran gaji sama akan dilaksanakan dalam tempoh terdekat.³⁷ Namun begitu, pengumuman rasmi mengenai pelaksanaan pembayaran gaji sama kepada semua pekerja wanita sektor awam hanya dibuat pada 7 Mei 1969 oleh Tunku Abdul Rahman di satu perhimpunan menjelang pilihan raya, yang diadakan di Kuala Krai.³⁸ Dari satu segi, pengumuman itu dapat ditafsirkan sebagai satu helah untuk mematahkan janji-janji parti-parti pembangkang menjelang pilihan raya. Ini kerana dalam manifesto parti-parti pembangkang seperti Gerakan Rakyat Malaysia dan *Democratic Action Party (DAP)* misalnya, ada dimuatkan janji parti itu untuk melaksanakan dasar gaji sama dan memperjuangkan hak-hak wanita.

Walau bagaimanapun, pelaksanaan dasar itu kemudiannya tertangguh sehingga 1 Januari 1970 ekoran Peristiwa 13 Mei 1969 dan pengisytiharan Darurat. Dalam tahun 1970 itu, satu pekeliling perkhidmatan baharu (bilangan 6) dikeluarkan, menggariskan pembayaran gaji yang sama bagi wanita dan lelaki dalam perkhidmatan awam. Peruntukan berkenaan antara lain termaktub dalam Perkara 3 pekeliling tersebut (mengenai pekerja-pekerja wanita) seperti berikut:

...Pekerja-pekerja wanita yang sedang menerima gaji atas kadar yang berlainan daripada gaji pokok bagi pekerja-pekerja lelaki tetapi menjalankan kerja yang sama seperti pekerja-pekerja lelaki hendaklah dibayar gaji yang sama kadarnya dengan gaji pekerja lelaki itu...³⁹

Dengan pelaksanaan dasar gaji sama ini, sebahagian besar masalah diskriminasi dan ketidakadilan terhadap pekerja wanita di sektor awam telah dapat diselesaikan.

Daripada perbincangan ini, dapat dirumuskan bahawa melalui memorandum-memorandum yang disediakan dan dikemukakan oleh *WTU* kepada Kerajaan, organisasi itu telah mengambil langkah-langkah awal merintis gesaan pelaksanaan dasar gaji sama antara wanita dengan lelaki di negara ini. Dengan penubuhan *NCWO* secara rasmi, tuntutan pelbagai pihak bagi melaksanakan dasar gaji sama ini mula disalurkan melalui Majlis berkenaan bagi membolehkan suara-suara wanita disatukan, seterusnya langkah-langkah dan strategi yang lebih efektif diambil.

Beberapa perkembangan di peringkat antarabangsa yang berkaitan dengan dasar gaji sama juga memberikan kesan dan pengaruh yang meningkatkan lagi desakan pertubuhan-pertubuhan di negara ini. Perkembangan-perkembangan ini termasuklah deklarasi-deklarasi PBB seperti *Universal Declaration of Human Rights* (*Artikel 23*) dan *Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women* (1967) serta konvensyen *ILO* iaitu *ILO Convention 100* (1958). Walaupun Kerajaan agak lambat melaksanakan dasar gaji sama di negara ini berbanding beberapa negara

lain, namun dengan adanya desakan yang tidak putus-putus daripada pelbagai pertubuhan terutamanya *NCWO*, akhirnya dasar itu dilaksanakan juga pada 1 Januari 1970.

4.4 Agensi-agensi dalam Kerajaan bagi Kemajuan Wanita

Pada amnya, peranan dan kegiatan *NCWO* terhadap keberadaan agensi-agensi dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita yang utama di negara ini dapat dibahagikan kepada dua peringkat, iaitu peringkat penubuhan dan pengukuhan agensi-agensi berkenaan. Agensi-agensi dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita yang dimaksudkan itu ialah Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga, Majlis Penasihat Kebangsaan Mengenai Integrasi Wanita dalam Pembangunan (*National Advisory Council for the Integration of Women in Development = NACIWID*) dan Jabatan Hal Ehwal Wanita (HAWA).⁴⁰

Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga ialah jentera tertinggi Kerajaan yang bertanggungjawab mengenai hal ehwal kemajuan wanita di negara ini. Kementerian ini telah ditubuhkan dalam tahun 2001 dan berperanan menggubal dasar serta membuat perancangan yang berkaitan dengan isu dan masalah pembangunan wanita dan keluarga. Antara tanggungjawab utama Kementerian ini ialah untuk melibatkan wanita secara menyeluruh dalam proses pembinaan negara bangsa dan mengukuhkan institusi kekeluargaan. Bagi memenuhi peranan dan tanggung jawab tersebut, beberapa fungsi dan aktiviti digariskan dan dianjurkan oleh Kementerian berkenaan. Ini termasuklah menyelaras isu-isu gender, menyemak undang-undang sedia ada yang berkaitan dengan wanita, meningkatkan status sosio-ekonomi wanita serta menyediakan peluang pendidikan dan latihan bagi mereka.

NACIWID pula ialah sebuah badan perunding dan penasihat kepada Kerajaan dan pertubuhan-pertubuhan wanita. Majlis ini telah ditubuhkan pada 26 Jun 1976, selaras dengan resolusi PBB mengenai pengintegrasian wanita ke dalam proses pembangunan yang dicapai dalam Persidangan Wanita Sedunia Pertama di Mexico City dalam tahun 1975. Penubuhannya juga sejajar dengan tuntutan yang telah dikemukakan oleh pertubuhan-pertubuhan wanita melalui *NCWO*, semenjak tahun 1964 lagi.

Ahli-ahli *NACIWID* dilantik oleh Menteri yang bertanggungjawab mengenai hal ehwal wanita untuk tempoh satu penggal (tiga tahun). Mereka terdiri daripada wakil-wakil pelbagai pihak yang mempunyai minat, pengalaman dan kepakaran dalam isu-isu wanita seperti pihak *NGO*, badan-badan profesional, parti-parti politik dan sektor swasta serta ahli-ahli akademik, pesara perkhidmatan awam dan tokoh-tokoh wanita tertentu sendiri.

Sebagai badan penasihat kepada Kerajaan, *NACIWID* berperanan menyalurkan isu-isu dan masalah-masalah mengenai wanita kepada Kerajaan untuk perhatian dan tindakan lanjut. Sebagai penasihat kepada *NGO-NGO* wanita pula, badan ini berperanan memberi pandangan terhadap perancangan dan strategi bagi memajukan wanita kepada pertubuhan-pertubuhan wanita berkenaan di samping menilai aktiviti-aktiviti pertubuhan tersebut.

Beberapa fungsi lain Majlis ini termasuklah membuat penyelidikan lanjut mengenai isu-isu dan masalah-masalah wanita dan menjalin hubungan dengan organisasi-organisasi yang berkaitan dengan wanita di dalam dan luar negeri. Secara amnya, dapat disimpulkan bahawa peranan utama *NACIWID* ialah merumus (*aggregate*) isu-isu dan masalah-masalah wanita yang diketengahkan oleh pelbagai

pihak seperti *NGO* wanita dalam proses penggubalan sesuatu dasar dan akta oleh Kerajaan.

Selanjutnya, HAWA pula ialah sebuah badan yang terletak di bawah Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga dan bertanggungjawab menyelaras proses penggubalan polisi dan melaksanakan program-program mengenai kemajuan wanita di negara ini. Agensi HAWA yang ada pada hari ini telah bermula dengan penubuhan Urusetia Hal Ehwal Wanita dalam tahun 1983, dinaikkan taraf kepada Unit dalam tahun 1985, kepada Bahagian dalam tahun 1990 dan kemudiannya kepada Jabatan dalam tahun 1997.

Berikut dengan rombakan Kabinet, penubuhan Kementerian-kementerian baharu dan beberapa perkembangan lain, HAWA pernah dan telah diletakkan di bawah beberapa agensi, iaitu Jabatan Perdana Menteri (1983-1990), Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat (1990-1999) dan kembali ke Jabatan Perdana Menteri (1999-2001) sebelum ianya diletakkan di bawah Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga dalam tahun 2001. Sebelum penubuhan rasminya, perkara mengenai isu dan masalah wanita diletakkan di bawah Jabatan Buruh (1957-1978) dan mulai tahun 1978, perkara tersebut diletakkan pula di bawah bidang kuasa Unit Pelaksanaan dan Penyelaras (*Implementation and Coordinating Unit – ICU*), Jabatan Perdana Menteri.

Selain menyelaras proses penggubalan polisi dan melaksanakan program-program mengenai wanita, HAWA juga berperanan sebagai sekretariat kepada *NACIWID*. Bagi melaksanakan fungsi-fungsinya, HAWA mengadakan jaringan kerja dengan *liaison officers* di setiap Kementerian (di peringkat Persekutuan) dan Jabatan-jabatan serta Jawatankuasa Penasihat mengenai Hal Ehwal Wanita (di peringkat Negeri dan Daerah).

Peranan *NCWO* terhadap keberadaan jentera-jentera Kerajaan yang dibincangkan di atas telah bermula dalam tahun-tahun 1960-an lagi. Secara yang lebih konkret, langkah ini telah bermula dengan satu perbincangan terperinci tentang penubuhan sebuah Biro Wanita dalam satu seminar khas mengenainya yang dianjurkan oleh Majlis berkenaan pada 22-25 Ogos, 1964 (sempena sambutan Hari Wanita yang ke-3). Seminar tersebut bertajuk “*A Study of a Women’s Bureau*” dan dihadiri oleh 160 orang peserta, termasuk Pengarah Bahagian Antarabangsa, Biro Wanita, Jabatan Buruh Amerika Syarikat, Ms Mary Cannon.

Dalam seminar itu, Ms Cannon telah diberi penghormatan untuk menyampaikan ucaptama. Antara lain, dalam ucapannya beliau ada menyatakan perkara-perkara tentang pengalaman penubuhan Biro Wanita di Amerika Syarikat dan keperluan penubuhan Biro seumpama itu di negara ini.⁴¹ Penganjuran seminar berkenaan telah digerakkan oleh satu jawatankuasa khas kajian penubuhan Biro Wanita yang dipengerusikan oleh Chew Kit Lin, dengan dibantu oleh Alberta Dawson (Setiausaha). Mary Cannon sendiri menjadi Penasihat kepada jawatankuasa berkenaan bersama-sama dengan Khamsiah Ibrahim (Presiden *NCWO* ketika itu) dan F.R. Bhupalan (Setiausaha Agung Kehormat *NCWO*).⁴²

Beberapa perkembangan di peringkat tempatan telah mendorong pemimpin-pemimpin *NCWO* dan aktivis-aktivis wanita berkenaan menganjurkan seminar tersebut. Ini termasuklah semakin meningkatnya kesedaran tentang peranan dan tanggung jawab wanita di pelbagai bidang, terutamanya pekerjaan dan pelbagai implikasi yang dihadapi wanita lanjutan daripada pembangunan negara, khususnya dalam bidang pertanian, perindustrian dan teknologi.⁴³ Selain itu, penganjuran seminar di atas sebahagiannya juga dipengaruhi oleh beberapa perkembangan di peringkat antarabangsa. Beberapa buah negara di dunia telah mula membincangkan

penubuhan Biro Wanita di negara masing-masing. Amerika Syarikat sendiri dan beberapa buah negara Asia seperti Jepun telahpun menubuhkan Biro Wanita di negara mereka.

Seminar tersebut telah membincang dan mengenalpasti beberapa perkara penting tentang penubuhan Biro Wanita yang dicadangkan, terutamanya tentang fungsi Biro tersebut, iaitu:⁴⁴

- (i) melaksanakan syarat-syarat perkhidmatan yang adil bagi wanita dan menyediakan peluang pekerjaan yang sama bagi semua pekerja;
- (ii) membantu pelaksanaan program-program utama bagi wanita bandar dan luar bandar sejajar dengan keperluan semasa;
- (iii) menggubal polisi bagi memajukan wanita;
- (iv) mengkaji semula (dari semasa ke semasa) tahap kelayakan, latihan dan syarat-syarat perkhidmatan wanita yang bekerja;
- (v) menyediakan bantuan guaman bagi wanita yang mempunyai masalah berkaitan perundang-undangan seperti pampasan, upah, kontrak kerja, sara hidup, perceraian, pemilikan harta dan harta warisan;
- (vi) mengadakan penyelidikan mengenai isu dan masalah wanita bagi membantu penggubalan undang-undang berkaitan wanita.

NCWO telah mengambil beberapa langkah konkret untuk memperinci dan mengemaskinikan lagi cadangan penubuhan Biro tersebut, termasuk menganjurkan sebuah bengkel pada 19 November 1966. Selain cadangan penubuhan Biro Wanita di bawah Kementerian Buruh dan Perhubungan Industri, bengkel itu juga mencadangkan penubuhan sebuah badan penasihat peringkat kebangsaan bagi Biro tersebut. Penubuhan badan penasihat itu perlu bagi meningkatkan fungsi Biro Wanita itu,

sekaligus bertujuan meningkatkan kepekaannya dengan memastikan Biro itu mendapat input-input tambahan. Badan itu dicadangkan terdiri daripada seorang wakil dari setiap kementerian yang ada (12 kementerian pada ketika itu), seorang wakil dari Universiti Malaya, dua dari kesatuan sekerja, 6 dari *NCWO*, seorang dari Dewan Perniagaan dan 4 dari sektor awam.⁴⁵

Pada ketika itu perkara mengenai wanita di negara, khususnya berkaitan dengan pekerjaan sememangnya ada diletakkan di bawah Kementerian Buruh dan Perhubungan Industri. Perletakan perkara mengenai wanita di bawah Kementerian berkenaan memberikan gambaran seakan-akan isu-isu dan masalah-masalah wanita di negara ini hanyalah berkaitan dengan pekerjaan semata-mata, sedangkan ianya tidak sedemikian. Isu wanita telah pelbagai dan wanita berhadapan dengan pelbagai masalah lain seperti pendidikan, kesihatan dan undang-undang (misalnya berkaitan pemilikan harta, harta warisan, sara hidup dan perceraian).

Pemimpin-pemimpin *NCWO* mendapati isu-isu dan masalah-masalah wanita tidak dapat ditangani dengan berkesan. Ini kerana agensi yang ada tidak mempunyai mandat yang secukupnya dalam isu-isu wanita dan kakitangan yang ada pula tidak begitu pakar dan peka terhadap isu-isu berkenaan. Kesannya, sebahagian besar kepentingan wanita di negara ini tidak terbela, kebajikan mereka terabai dan hak-hak mereka terus didiskriminasi.⁴⁶

Desakan bagi menubuhkan Biro Wanita dan juga badan penasihat peringkat kebangsaan bagi Biro Wanita berkenaan terus dilakukan oleh pemimpin-pemimpin *NCWO* di mana sahaja ada peluang dan kesempatan. Ini termasuklah dalam sambutan tahunan Hari Wanita, ucapan-ucapan dalam mesyuarat-mesyuarat agung dwitahunan *NCWO* dan juga dalam seminar-seminar anjuran Majlis berkenaan. Sebagai contoh, dalam seminar “*Women in the Era of Change in the World Today*” anjuran *NCWO*,

yang diadakan dari 14-18 April 1975 (dirasmikan oleh Hussein Onn, Timbalan Perdana Menteri), F.R. Bhupalan, Setiausaha Agung Kehormat *NCWO* dalam ucapannya di majlis perasmian seminar berkenaan ada mengulang gesaan agar Kerajaan menubuhkan Biro Wanita tersebut. Antara lain, ucapan beliau dalam majlis yang dihadiri oleh Timbalan Perdana Menteri itu, mengenai perkara tersebut, berbunyi seperti berikut:

...The Council, on this occasion, once again urges the Government to establish a Women's Bureau. This Bureau will perform an invaluable service to both the Government and the people. Such a Women's Bureau may be adapted to the specific needs of our country but certainly, in this period of rapid economic and social change in our country, what is called for in order to investigate all areas of endeavour in which women are making or can make a contribution, is the establishment of a Women's Bureau...⁴⁷

Sejajar dengan desakan-desakan itu, Kerajaan telah menubuhkan *NACIWID* dan Majlis itu telah dilancarkan dengan rasminya pada 26 Jun 1976 oleh Hussein Onn, Perdana Menteri pada ketika itu. Penubuhan *NACIWID* itu juga merupakan respon Kerajaan Malaysia terhadap resolusi PBB mengenai pengintegrasian wanita ke dalam proses pembangunan yang dicapai dalam Persidangan Wanita Sedunia Pertama di Mexico City, 1975 yang disebut di awal tadi.

Walaupun Biro Wanita tidak ditubuhkan, penubuhan *NACIWID* itu dapatlah disifatkan sebagai suatu kejayaan *NCWO*, misalnya jika dinilai dari segi struktur keanggotaan Majlis berkenaan. *NACIWID* Penggal Pertama (1976-1978) tersebut telah dianggotai oleh sebahagian wakil-wakil dan tokoh-tokoh yang pernah dicadangkan oleh *NCWO* dalam bengkel yang diadakan dalam tahun 1966 itu. Dari pihak *NCWO* sendiri, F.R. Bhupalan dan Fatimah Hamid Don telah dilantik menganggotai *NACIWID* Penggal Pertama berkenaan.

Dengan tertubuhnya *NACIWID* pada tahun 1976 itu, Kerajaan telah membuat pengakuan akan memberi perhatian terhadap kemajuan wanita di negara ini, sebagaimana yang ada diucapkan oleh Hussein Onn. Dalam ucapan beliau di Upacara Penyampaian Pingat Emas Tun Fatimah di Dewan Tunku Canselor, Universiti Malaya pada 12 Mac 1977 misalnya, Hussein Onn ada menyebut:

...saya berharap Majlis Kebangsaan Integrasi Wanita [(*NACIWID*)] sebagai Badan yang menyelaraskan kegiatan wanita di negara ini, akan dapat meluaskan *scope* aktivitinya. Saya bolehlah memberi pengakuan bahawa Kerajaan akan memberikan perhatian yang berat terhadap hal ini supaya Majlis ini akan merupakan nadi yang boleh meningkat semangat serta menggerakkan aktiviti kaum wanita di Malaysia ini...⁴⁸

Sejajar dengan pengakuan Kerajaan untuk memberi perhatian terhadap kemajuan wanita itu, mulai tahun 1978 perkara mengenai hal ehwal wanita telah dipindahkan dari Kementerian Buruh dan Perindustrian ke *ICU*, Jabatan Perdana Menteri. Perpindahan ini dapatlah disifatkan sebagai langkah Kerajaan memastikan isu-isu wanita di negara ini dapat ditangani dengan lebih berkesan, sebagaimana yang dituntut oleh pemimpin-pemimpin *NCWO*.

Sungguhpun *NACIWID* telah ditubuhkan dan perkara mengenai hal ehwal wanita telah diletakkan di bawah *ICU*, *NCWO* masih tidak berpuashati dengan perhatian yang diberikan oleh Kerajaan terhadap perkara berkenaan. Beberapa orang pemimpin *NCWO* seperti Fatimah Hamid Don dan F.R. Bhupalan mendapati *ICU* mempunyai beban dan tugas yang banyak. Antara lain, mereka mengatakan sepanjang tiga tahun perkara mengenai wanita diletakkan di bawah Unit itu, isu-isu dan masalah-masalah wanita seringkali tidak menjadi keutamaan untuk ditangani oleh Unit tersebut pada ketika itu. Ini menyebabkan isu-isu sebelumnya seperti implikasi yang dihadapi oleh wanita kesan pembangunan dalam pelbagai bidang (seperti pertanian,

perindustrian dan teknologi) masih tidak dapat ditangani. Tambahan pula, mulai tahun-tahun 1980-an itu, isu-isu baharu kesan daripada semakin meningkatnya kesedaran gender dan perkembangan teknologi maklumat dan komunikasi semakin banyak dikenalpasti.⁴⁹

Tahun-tahun 1980-an ialah tahun-tahun meningkat dengan pesatnya kesedaran gender di kebanyakan negara, termasuk Malaysia. Selain itu, mulai tahun-tahun 1980-an tersebut, semakin ramai wanita mendapat pendidikan tinggi dan semakin ramai juga wanita yang terlibat dalam pasaran pekerjaan. Sejajar dengan pandangan-pandangan para pemimpin *NCWO* tentang ketidaksesuaian perkara-perkara mengenai wanita diletakkan di bawah *ICU* dan perkembangan-perkembangan di atas serta beberapa faktor lain, Kerajaan telah menujuhan Urusetia Hal Ehwal Wanita (HAWA) di bawah Jabatan Perdana Menteri dalam tahun 1983.

Walaupun penubuhan Urusetian Hal Ehwal Wanita itu penting, *NCWO* berasaskan Urusetia itu tidak akan berfungsi dengan berkesan bagi menangani isu-isu dan masalah wanita yang semakin banyak. Ini kerana Urusetia itu tidak mempunyai autoriti dan mandat bagi memutuskan sesuatu dasar berkaitan dengan wanita. Tiada Menteri khas yang bertanggungjawab terhadap isu-isu dan masalah-masalah wanita yang telah banyak dikenalpasti berikutan kesedaran gender berkenaan.⁵⁰

Di peringkat antarabangsa, khususnya melalui beberapa persidangan, seminar dan mesyuarat yang diadakan, beberapa keputusan, ketetapan dan syor dicapai bagi menangani isu-isu dan masalah-masalah wanita yang semakin meningkat itu. Antara lain, pendekatan yang ada dicadangkan ialah dengan mengukuhkan lagi jentera kemajuan wanita peringkat nasional, di setiap negara. Sebagai contoh, keputusan mengenai perkara ini ada dibuat dalam mesyuarat “*Economic and Social Commission for Asia and The Pacific (ESCAP) Regional Intergovernmental Preparatory Meeting*

for the World Conference" yang diadakan di Tokyo, Jepun dari 26-30 Mac 1984, seperti yang tergambar dalam pernyataan berikut:

*...There should be evaluation of the effectiveness of national machineries and their relationship to governments and NGOs. They should be strengthened, and positive experiences in good models should be publicized...*⁵¹

Di peringkat PBB pula, pada 15-26 Julai 1985, Persidangan Wanita Sedunia Ketiga yang bertema "*World Conference to Review and Appraise the Achievements of the U.N. Decade for Women: Equality, Development and Peace*" telah diadakan di Nairobi, Kenya. Di penghujung Persidangan itu, syor-syor mengenai pengukuhan jentera kemajuan wanita di negara-negara anggota dicapai dan dimaktubkan ke dalam dokumen ***Forward Looking Strategies for the Advancement of Women to the Year 2000***. Antara lain, syor-syor itu dapat diringkaskan seperti berikut, iaitu agar jentera Kerajaan itu:⁵²

- Dipertingkat taraf dan diperluas bidang kuasanya;
- Dilengkapkan dengan kakitangan yang mahir dan berkaliber;
- Diberi peruntukan kewangan yang mencukupi.

Susulan daripada persidangan sedunia di atas, pada 27-29 Ogos 1985, NCWO telah menganjurkan satu seminar bertajuk "*Women's Decade*" bagi memanjangkan lagi syor-syor yang dikemukakan di dalam persidangan itu ke peringkat tempatan. Antara lain, beberapa keputusan mengenai pengukuhan jentera Kerajaan telah dicapai dalam seminar tersebut, iaitu:⁵³

- Peri perlunya penubuhan Kementerian Hal Ehwal Wanita;⁵⁴

- Peri perlunya penubuhan Unit-unit yang menangani hal ehwal wanita dalam Kementerian-kementerian berkaitan.

Cadangan-cadangan penubuhan badan-badan baharu dalam Kerajaan bagi kemajuan wanita seperti Kementerian Hal Ehwal Wanita dan unit-unit yang menangani hal ehwal wanita di bawah kementerian-kementerian yang lain serta agensi-agensi sebelum ini menunjukkan bahawa *NCWO* tidak setakat menuntut pemberian melalui penggubalan dasar dan akta semata tetapi Majlis berkenaan juga menuntut agar jentera khas Kerajaan diwujudkan bagi menangani isu-isu dan masalah-masalah yang melibatkan kepentingan wanita di negara ini. Penubuhan unit-unit wanita di bawah kementerian-kementerian lain dari satu segi akan membolehkan isu-isu dan masalah-masalah wanita juga mendapat perhatian di kementerian-kementerian yang lain selain daripada Kementerian Hal Ehwal Wanita yang dicadangkan itu.

Selain mengemukakan cadangan melalui seminar-seminar, beberapa strategi dan langkah konkret bagi memperkuatkannya jentera Kerajaan terus dilakukan. Ini termasuklah menyertakan perkara berkenaan di dalam memorandum-memorandum *NCWO* seperti **Memorandum Dasar Wanita Negara (DWN)** dan memorandum bagi sesi-sesi dialog prabelanjawan Kerajaan. Sebagai contoh, dalam bahagian ‘strategi mengikut sektor’ Memorandum DWN, *NCWO* ada menggesa Kerajaan agar meningkatkan status HAWA kepada sebuah Kementerian (cadangan yang pernah beberapa kali dibuat sebelumnya). Selain itu, Kementerian itu haruslah mempunyai *focal points (liaison officers)* di Kementerian-kementerian yang lain dan sebuah jabatan di setiap negeri bagi memastikan keberkesanannya dalam menangani hal ehwal wanita dan juga dalam merangka dan membangunkan program-program bagi memajukan wanita di setiap peringkat.

Lanjutan daripada tuntutan *NCWO* untuk memperkuatkan jentera Kerajaan bagi kemajuan wanita berkenaan dan beberapa perkembangan lain seperti rombakan Kabinet selepas Pilihan Raya Umum 1990, Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat ditubuhkan, dengan Unit Hal Ehwal Wanita dinaikkan tarafnya kepada Bahagian, di bawah Kementerian tersebut. Dengan penubuhan Kementerian ini, Menterinya (Napsiah Omar pada ketika itu) mempunyai portfolio mengenai hal ehwal wanita di negara ini. Seterusnya, dengan penaikan taraf HAWA kepada Bahagian ini, gred jawatan Pengarah HAWA sekaligus ditingkatkan kepada Pegawai Tadbir dan Diplomatik (PTD) Tingkatan Tertinggi ‘F’. Dengan penaikan taraf ini juga, fungsi, tanggung jawab dan bidang kuasa HAWA semakin besar dan jelas, iaitu:⁵⁵

- (i) Memantau pelaksanaan dasar-dasar yang berkaitan dengan wanita seperti Dasar Wanita Negara serta projek-projek berkaitan dengan pembangunan;
- (ii) Menyelaras pelaksanaan:
 - (a) Program-program ke arah peningkatan ilmu pengetahuan, kemahiran dan kesedaran di kalangan wanita;
 - (b) Program-program peningkatan kesedaran mengenai isu-isu wanita di kalangan para perancang, penggubal dasar, pembuat keputusan dan pelaksana program pembangunan sektor awam;
- (iii) Mengendalikan Pusat Sumber Maklumat mengenai Wanita;
- (iv) Mengenalpasti bidang kajian mengenai wanita dan menyelaras program penyelidikan;
- (v) Memantau dan membantu *NGO* dan Jawatankuasa Perunding Hal Ehwal Wanita dalam melaksanakan program-program;

- (vi) Menjadi badan perhubungan antara Kerajaan dengan Badan-badan Antarabangsa yang berkaitan dengan hal ehwal wanita;
- (vii) Memberi khidmat urusetia kepada *NACIWID*.

Dari satu segi, khasnya dari segi fungsi-fungsinya, penubuhan Bahagian Hal Ehwal Wanita itu dapatlah disifatkan sejajar dengan tuntutan *NCWO* agar ditubuhkan sebuah Biro Wanita, semenjak tahun 1964 lagi.

Secara amnya, sesudah ada seorang menteri khas yang bertanggungjawab terhadap hal ehwal wanita di negara ini yang berperanan dalam proses penggubalan dasar dan pelaksanaan program mengenai wanita, *NCWO* menumpukan perhatian yang lebih terhadap peningkatan taraf dan bidang kuasa *NACIWID* pula. Bagi maksud itu, beberapa sesi seminar, perbincangan dan mesyuarat diadakan antara *NCWO* dengan Kerajaan melalui Bahagian Hal Ehwal Wanita.

Ini termasuklah satu seminar yang dianjurkan oleh *NCWO* sejurus selepas Persidangan Wanita Sedunia Ketiga di Beijing, China dalam tahun 1995. Seminar berkenaan telah dirasmikan oleh Dr. Siti Hasmah Mohd. Ali (isteri Perdana Menteri Keempat) dan disertai oleh wakil-wakil daripada pihak Kerajaan dan *NGO* wanita sendiri. Di penghujung seminar tersebut, satu resolusi mengenai pengukuhan jentera Kerajaan, khususnya *NACIWID* telah dicapai. Antara lain, *NCWO* menyeru Kerajaan agar:⁵⁶

- (i) Menukar taraf *NACIWID* kepada badan berkanun, iaitu sebagai Suruhanjaya bagi Status Wanita dan menempatkannya di Jabatan Perdana Menteri. Badan itu hendaklah mempunyai mandat penuh untuk memberi nasihat serta melibatkan diri dalam proses penggubalan dasar, baik di peringkat kebangsaan maupun antarabangsa.

- (ii) Meninjau kembali keanggotaan *NACIWID* dengan melibatkan juga pelbagai pakar, ahli-ahli akademik, *NGO-NGO*, wakil-wakil sektor tertentu dan kerajaan negeri untuk menjalankan pelbagai aspek dalam proses menggubal dasar.
- (iii) Memperkuat fungsi Bahagian Hal Ehwal Wanita sebagai urusetia *NACIWID*.

Lanjutan desakan dan cadangan-cadangan *NCWO* serta beberapa perkembangan lain, pada tahun 1996, Kerajaan telah melantik dua orang penyelidik pakar (Mary Lindsey, pakar gender dan Wendi Backler, pakar pembangunan institusi dari Stothert Management Ltd.) bagi mengkaji dan mencadangkan strategi-strategi pengukuhan jentera kemajuan wanita yang ada.

Di samping pihak-pihak lain, input-input *NCWO* telah diminta oleh kedua-dua penyelidik berkenaan untuk tujuan mengukuh dan memantapkan laporan tersebut. Antara pemimpin *NCWO* yang ditemui termasuklah Zaleha Ismail (Presiden), Dr. Sharifah Hapsah Syed Hasan Shahabuddin (Naib Presiden), F.R. Bhupalan (Naib Presiden), Ramani Gurusamy (Setiausaha Agung Kehormat) dan Fatimah Hamid Don (antara aktivis yang lama berkhidmat dengan *NCWO*).⁵⁷

Berikutnya dengan adanya desakan daripada *NCWO*, pandangan daripada penyelidik-penyelidik pakar dan beberapa lagi perkembangan yang lain, dalam tahun 1997 Kerajaan telah menaikkan taraf HAWA kepada Jabatan, iaitu dengan nama Jabatan Hal Ehwal Wanita. Pada tahap ini, autoriti dan fungsi HAWA telah bertambah dengan penubuhan empat bahagian baharu di bawah Jabatan berkenaan. Bahagian-bahagian itu ialah:⁵⁸

- (i) Bahagian Penyelarasaran Nasional;
- (ii) Bahagian Penyelarasaran Antarabangsa;

- (iii) Bahagian Pengurusan;
- (iv) Pusat Sumber Maklumat Wanita

Dengan adanya autoriti dan mandat baharu ini – melalui penubuhan bahagian-bahagian berkenaan – bukan sahaja penyelarasan isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan dan keinginan wanita di negara ini dapat dilakukan dengan lebih terfokus malah isu berkaitan kemajuan wanita berkenaan juga dapat diselaraskan dengan perkembangan isu-isu di peringkat antarabangsa. Selain itu, penubuhan Pusat Sumber Maklumat Wanita telah membolehkan pelbagai data dan rekod mengenai isu berkenaan dikumpul dan sekaligus meningkatkan keupayaan Pusat Sumber berkenaan menyebar maklumat mengenai wanita kepada masyarakat, khasnya kepada kumpulan-kumpulan penyelidik yang berminat serta pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan dengan isu-isu wanita berkenaan.

Seiring dengan peningkatan taraf HAWA ini, bidang tugas *NACIWID* juga bertambah luas, mencakupi bidang-bidang tugas yang berikut:⁵⁹

- Bertindak sebagai penyelaras, perunding dan badan penasihat di antara Kerajaan dengan *NGO-NGO* wanita;
- Memupuk dan memperluaskan kesedaran kebangsaan di kalangan wanita tentang peranan dan tanggung jawab terhadap pembangunan negara;
- Menentukan integrasi wanita sepenuhnya dalam pembangunan negara;
- Menyediakan peluang-peluang bagi wanita memperkembangkan kebolehan mereka ke tahap maksimum;
- Menggalak dan menambahkan kesedaran di kalangan wanita tentang hak-hak mereka;

- Berperanan aktif bagi mengukuhkan keamanan dan persefahaman kebangsaan dan antarabangsa.

Berikutnya dengan peningkatan bidang tugas *NACIWID* ini, lebih banyak isu dan masalah wanita dapat dikenalpasti, diketengahkan dan dirumuskan dengan lebih berkesan sebelum Kerajaan memutuskan suatu polisi yang khusus untuk menangani isu-isu dan masalah-masalah wanita berkenaan. Penglibatan lebih ramai lagi wakil pelbagai pihak dalam *NACIWID* berkenaan termasuk dari kalangan pemimpin-pemimpin *NGO* wanita, khasnya *NCWO* dan pakar-pakar tertentu telah membantu Kerajaan merumus seterusnya memutuskan suatu polisi yang komprehensif bagi menangani isu-isu dan masalah-masalah berkenaan. Ini kerana, pengalaman pemimpin-pemimpin *NGO* wanita dan idea serta kepakaran pihak-pihak berkenaan telah membolehkan Kerajaan mendapat input-input berguna bagi proses pembuatan polisi tersebut.⁶⁰

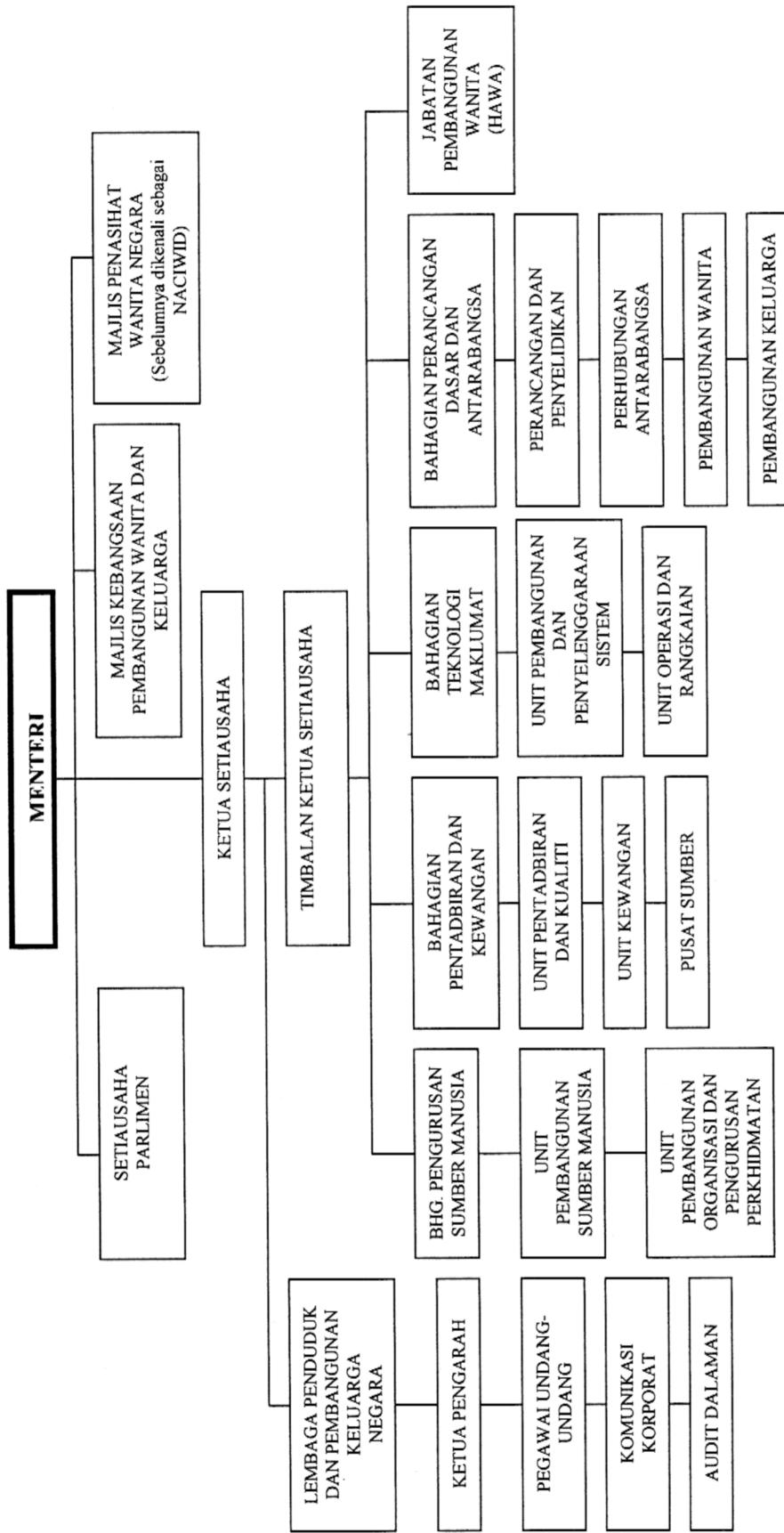
Lanjutan daripada sambutan Hari Wanita Peringkat Kebangsaan yang Ke-38 (dalam tahun 2000) yang dianjurkan oleh HAWA dan *NCWO*, satu persidangan meja bulat diadakan pada 17-18 Ogos 2000 bagi membincangkan pelbagai isu mengenai wanita untuk menentukan hala tuju dan memberi input kepada penyediaan Rancangan Malaysia Kelapan. Di dalam persidangan yang disertai kira-kira 400 wanita ini, beberapa syor telah dibuat untuk meningkatkan jentera Kerajaan bagi kemajuan wanita berkenaan. Ini termasuklah penubuhan Kementerian Khas bagi Hal Ehwal Wanita dan Pembangunan Keluarga. Di pihak *NCWO*, beberapa pemimpin utamanya seperti Zaleha Ismail, Sharifah Hapsah Syed Hassan Shahabuddin, Fatimah Hamid Don dan Ramani Gurusamy antara lain mengulang gesaan agar taraf *NACIWID*

dinaikkan kepada sebuah Suruhanjaya serta diletakkan di bawah Jabatan Perdana Menteri dengan nama ‘Suruhanjaya Kebangsaan untuk Kemajuan Wanita’.⁶¹

Perkembangan-perkembangan di atas dan beberapa faktor lain telah mendorong kepada penubuhan Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga pada 30 Januari 2001. Penubuhan Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga ini dari beberapa segi dapatlah ditafsirkan sebagai lanjutan daripada langkah-langkah konkret yang dirintis oleh *NCWO*, bermula dengan cadangan penubuhan Biro Wanita dalam tahun 1964 lagi. Secara grafik, Rajah 4.1 menunjukkan struktur organisasi Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga yang mengandungi agensi-agensi Kerajaan bagi kemajuan wanita berkenaan, termasuk HAWA dan *NACIWID* yang telah diberi nama-nama baharu dan beberapa agensi baru yang lain.

Daripada perbincangan-perbincangan bahagian 4.4. ini, dapatlah dirumuskan bahawa peranan *NCWO* bagi menuntut pemberian terhadap isu-isu dan masalah-masalah wanita tidak setakat mengartikulasi isu-isu yang berkaitan kepentingan wanita melalui pengubalan dasar-dasar dan akta-akta serta pemantauan dasar-dasar dan akta-akta berkenaan, tetapi *NCWO* juga berperanan penting memastikan wujudnya suatu agensi khusus yang mempunyai autoriti dan mandat bagi menangani isu-isu dan masalah-masalah wanita tersebut. Dengan wujud dan semakin besarnya autoriti dan mandat institusi-institusi berkenaan (seperti Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga, HAWA dan *NACIWID*), lebih banyak isu dan masalah wanita dapat dikenalpasti, diketengah dan dirumuskan serta selanjutnya dapat ditangani dengan lebih berkesan dari semasa ke semasa.

Struktur Organisasi Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga



Sumber: Laman Web Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga. [Http://www.kpwk.gov.my](http://www.kpwk.gov.my)

4.5 Kesimpulan

Dalam Bab 4 ini, peranan dan kegiatan *NCWO* terhadap aspek kemajuan wanita di negara ini telah diperincikan. Aspek-aspek itu ialah perundang-undangan, pembentukan polisi dan pembentukan agensi-agensi dalam Kerajaan bagi memajukan wanita. Khas tentang aspek perundang-undangan berkenaan, *NCWO* didapati bukan sahaja peka terhadap keperluan pemberian undang-undang yang sedia ada di negara kita tetapi juga mengambil langkah-langkah bagi menggesa Kerajaan membuat komitmen untuk meratifikasi undang-undang atau konvensyen di peringkat antarabangsa seperti *CEDAW*.

Dalam beberapa undang-undang di peringkat dalam negeri yang dibincang dalam Bab ini seperti Perkara 8(2) dan 15(1) Perlembagaan Persekutuan dan beberapa fasal dalam Akta Pekerjaan 1955, *NCWO* didapati telah terlibat secara aktif mengenalpasti aspek-aspek yang diskriminatif dalam beberapa bahagian undang-undang berkenaan yang boleh mengakibatkan ketidakadilan sosial berlaku, maruah dan martabat wanita terjejas, tiada pembelaan yang secukupnya bagi wanita dan juga penerusan berlakunya ketidaksamaan pengagihan sumber dalam negara ini. Sebagai contoh, dengan dimasukkan perkataan ‘gender’ dalam Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan, bukan sahaja tafsiran yang membolehkan pembezaan kerana jantina seseorang tidak lagi wujud tetapi pemasukan perkataan ‘gender’ berkenaan juga sekaligus telah memelihara maruah dan meningkatkan martabat wanita.

Selain kemajuan dari segi perundang-undangan berkenaan, bab ini juga membincangkan penglibatan *NCWO* secara aktif dalam proses penggubalan polisi yang berkaitan dengan kepentingan dan kebajikan wanita secara langsung. Sebagaimana yang telah dibincangkan dalam Bab 4 ini, pelaksanaan dasar gaji yang

sama bagi wanita dan lelaki (1970) di negara ini (berkuatkuasa mulai 1971) sebahagian besarnya telah diusahakan oleh beberapa orang pemimpin *NCWO*, terutamanya oleh ahli gabungannya yang tertentu seperti *WTU*. Langkah-langkah konkret yang telah dimulakan oleh *WTU*, misalnya dengan menyedia dan mengemukakan memorandum bagi menuntut dasar pelaksanaan gaji yang sama antara wanita dengan lelaki di negara ini bukan sahaja mendapat sokongan meluas dari kalangan ahli-ahli gabungan *NCWO* di peringkat awalnya tetapi *NCWO* sebagai badan induk yang mewakili sebahagian besar *NGO* wanita di Malaysia sendiri telah mengambil langkah-langkah susulan yang konkret dalam memastikan pelaksanaan dasar gaji sama ini dikuatkuasakan dengan seberapa segera di negara ini.

Satu perkara yang perlu ditekankan dalam bahagian kesimpulan ini ialah *NCWO* tidak setakat menuntut pembelaan terhadap isu-isu dan masalah-masalah wanita melalui penggubalan dasar atau akta baharu atau pembaharuan ke atas dasar-dasar atau akta-akta yang sedia ada tetapi Majlis berkenaan juga turut berusaha memastikan supaya suatu jentera atau agensi Kerajaan yang khas diinstitusikan. Ini sebahagian besarnya bertujuan untuk memastikan wujud sebuah agensi Kerajaan yang mempunyai autoriti dan mandat khusus bagi menggubal polisi-polisi, seterusnya membuat perancangan dan strategi bagi memastikan isu-isu dan masalah-masalah wanita di negara ini mendapat pembelaan dan ditangani dengan sewajarnya.

Walaupun usaha-usaha bagi memajukan wanita di negara ini memerlukan masa dan tenaga yang banyak, dengan dedikasi dan semangat kesukarelaan yang tinggi, usaha-usaha berkenaan dapat dilakukan dengan berterusan dan berkesan. Selain berperanan dalam pelbagai peringkat input yang membawa kepada penggubalan polisi-polisi, akta-akta dan agensi-agensi Kerajaan di atas, Majlis berkenaan juga terlibat aktif dalam beberapa peringkat output politik sistem politik

Malaysia. Ini antara lainnya termasuklah berfungsi sebagai agen pelaksana rancangan dan program sesuatu polisi di samping berperanan penting sebagai *watch dog* bagi memantau pelaksanaan polisi-polisi berkenaan.

Bab-bab berikutnya, iaitu Bab 5 dan 6 adalah kajian kes mengenai perincian peranan dan kegiatan *NCWO* dalam dua contoh aspek kemajuan wanita di negara ini. Kes pertama (Bab 5) ialah perincian tentang peranan dan kegiatan *NCWO* di pelbagai peringkat penggubalan dan pelaksanaan Dasar Wanita Negara 1989 manakala kes kedua (Bab 6) pula ialah perincian peranan dan kegiatan *NCWO* dalam pelbagai peringkat penggubalan dan pelaksanaan Akta Keganasan Rumah Tangga 1994 (berkuatkuasa 1996).

¹ CEDAW mendefinisikan diskriminasi terhadap wanita sebagai, "...any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field...".

² Arab Saudi hanya meratifikasi CEDAW pada 7 September 2000 manakala Pakistan pada 12 Mac 1996 dan Syria pada 28 Mac 2003. Hanya selepas 20 tahun berkuatkuasa, Konvensyen berkenaan diratifikasi oleh sebahagian besar negara-negara anggota (175 negara, sehingga 10 Disember 2003).

³ Secara ringkas, Artikel 2(f) menyentuh tentang kewajipan negara anggota mematuhi polisi yang ditetapkan di dalam CEDAW bagi menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita; Artikel 5(a) adalah perkara-perkara mengenai penghapusan diskriminasi dalam pembahagian harta warisan; Artikel 7(b) mengenai penghapusan diskriminasi terhadap penyertaan wanita dalam bidang politik dan hal ehwal awam (termasuk hal ehwal pentadbiran agama); Artikel 9 menyentuh tentang penghapusan diskriminasi terhadap wanita dan anak-anak dalam hak memperolehi, menukar dan mengekalkan kewarganegaraan; dan Artikel 16 adalah perkara-perkara mengenai penghapusan diskriminasi terhadap wanita dalam hal ehwal perkahwinan dan keluarga.

⁴ Nor Aini Abdullah (t.t). *Laporan Akhir Kajian Penyelidikan Terhadap Keberkesanan Undang-undang Kini dalam Memberikan Perlindungan kepada Wanita: Ringkasan Eksekutif*. Hlm. 29.

⁵ Ahmad Ibrahim pada masa itu ialah seorang Profesor bidang undang-undang Islam di Universiti Malaya dan kemudiannya menjadi Profesor undang-undang di Universiti Islam Antarabangsa. Selain CEDAW, perkara-perkara lain yang ada dibincangkan di pertengahan tahun-tahun 1980-an itu termasuklah penubuhan Mahkamah Keluarga dan keperluan memasukkan perkataan 'gender' ke dalam Perkara 8(2) Perlembagaan Persekutuan.

⁶ Temu bual dengan Puan Sri Dato' Dr. Fatimah Hamid Don pada 26 Disember 2003, di kediaman beliau di Petaling Jaya, Selangor.

⁷ NCWO (1998). *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Kejayaan, 1996-1998*. Hlm. 36.

⁸ Memorandum NCWO mengenai CEDAW: "Cadangan Supaya Malaysia Menarik Balik Beberapa Reservasi yang Telah Dimasukkan ke Dalam *Instrument of Accession* yang Telah Ditandatangani pada 5 Julai 1995". Dipetik dari NCWO (1998). *Op.cit.* Hlm. 36.

⁹ Dalam memorandum itu, NCWO menyertakan sekali contoh *Instrument of Accession* yang ditulis secara spesifik, misalnya yang ditulis oleh Kerajaan Mesir dalam membuat kekecualian terhadap Artikel 16, seperti berikut:

Reservation to the text of article 16 concerning the equality of men and women in all matters relating to marriage and family relations during the marriage and upon its dissolution, without prejudice to the Islamic Sharia's provisions whereby women are accorded rights equivalent to those of their spouses so as to ensure a just balance between them. This is out of respect for their sacrosanct nature of the firm religious beliefs which govern marital relations in Egypt and which may not be called in question and in view of the fact that one of the most important bases of these relations is an equivalency of rights and duties so as to ensure complementary which guarantees true equality between the spouses. The provisions of the Sharia lay down that the husband shall pay bridal money to the wife and maintain her fully and shall also make a payment to her upon divorce, whereas the wife retains full rights over her property and is not obliged to spend anything on her keep. The Sharia therefore restricts the wife's rights to divorce by making it contingent of a judge's ruling, whereas no such restriction is laid down in the case of the husband".

¹⁰ Perlembagaan Persekutuan Malaysia, Perkara 8(2).

¹¹ Temu bual dengan Rasamani Kandiah, Presiden Association of Women Lawyers (AWL) pada 18 Disember 2003.

¹² Chiah Bee Peng (1985). *Reform of Laws that Discriminate Against Women*. Kertas kerja yang dibentangkan di seminar bertajuk "Legal Aspects Pertaining to the Status of Women". Maktab Kerjasama, Petaling Jaya, 29 dan 30 Jun 1985, hlm.4.

¹³ Temu bual dengan Puan Sri Dato' Dr. Fatimah Hamid Don pada 21 Januari 2004 di kediaman beliau.

¹⁴ Chiah Bee Peng (1985). *Op.cit.* Hlm. 5-6.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Perlembagaan Persekutuan Malaysia, Perkara 15(1).

¹⁷ Jamilah Ariffin (1992) *Women and Development in Malaysia*. Petaling Jaya: Pelandok Publications. Hlm. 130.

¹⁸ NCWO (1985). *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Kejayaan, 1983-1985*. Hlm. 67.

¹⁹ Memorandum NCWO mengenai taraf wanita yang memuatkan resolusi-resolusi yang dicapai dalam seminar "Legal Aspects Pertaining to the Status of Women", di Maktab Kerjasama, Petaling Jaya pada 29 dan 30 Jun 1985, hlm. 7.

²⁰ Istilah 'jantina' dan 'gender' diguna bagi membezakan lelaki dan wanita dari dua segi. Pertama, perbezaan-perbezaan dari segi **jantina** atau biologikal yang merujuk kepada keupayaan-keupayaan pemberian wanita dan lelaki yang berbeza. Kedua, perbezaan-perbezaan dari segi **gender** yang merujuk kepada perbezaan-perbezaan yang diwujudkan oleh masyarakat. Perbezaan-perbezaan dari segi gender boleh didapati di dalam pengwujudan identiti – bagaimana kita melihat diri kita sendiri, perhubungan – bagaimana lelaki dan wanita berhubungan di antara satu sama lain dan peranan – apakah yang boleh dilakukan oleh lelaki dan wanita. Perbezaan-perbezaan dari segi gender ini dapat diperlihatkan dalam pelbagai aspek seperti fungsi, kuasa, kelakuan, akses kepada sumber-sumber dan kemahiran, hak, kewajipan dan keistimewaan.

²¹ Perkara ini telah diumumkan oleh Timbalan Perdana Menteri, merangkap Menteri Dalam Negeri, pada Hari Wanita 2001.

²² Akta Pekerjaan 1955. Seksyen 37(c).

²³ Akta Pekerjaan 1955. Seksyen 12

²⁴ NCWO (1985), *op. cit. Appendix J*, hlm. 64.

²⁵ Memorandum NCWO mengenai taraf wanita. *Op.cit.* Hlm. 44.

²⁶ Laporan Benham mencadangkan gaji yang lebih rendah bagi wanita dalam sebahagian besar kategori pekerjaan perkhidmatan awam. Mengikut Laporan itu, hanya wanita dalam jenis pekerjaan tertentu seperti jurutaip, jurusteno, operator telefon, jururawat, pegawai perubatan dan wanita yang bekerja di Jabatan Penyiaran diberi gaji yang sama seperti lelaki. Sebahagian besar jawatan yang diberi gaji sama dengan lelaki ini sememangnya dipegang oleh wanita.

²⁷ WTU telah ditubuhkan pada 12 Mac 1960, dengan F.R. Bhupalan sebagai Pengurusnya. Kesatuan ini telah berjaya menarik keanggotaan sebahagian besar guru-guru wanita dari pelbagai aliran dan kategori sekolah di Persekutuan Tanah Melayu pada ketika itu. Selain memperjuangkan isu pelaksanaan gaji sama, beberapa kegiatan utama lain Kesatuan ini termasuklah mendapatkan kesaksamaan dalam syarat-syarat perkhidmatan antara guru lelaki dengan wanita yang mempunyai kelayakan dan tanggung jawab yang sama dan memperjuangkan isu diskriminasi terhadap wanita yang telah berkahwin serta cuti bersalin bergaji (dalam skim gaji yang ada pada ketika itu, wanita yang berkahwin perlu meletak jawatan dan hanya akan dilantik semula ke jawatan sementara sekiranya ingin terus berkhidmat di dalam perkhidmatan awam).

²⁸ Laporan Razak 1956.

²⁹ *Universal Declaration of Human Rights* (Artikel 23) antara lain menyebut, "everyone, without discrimination, has the right to equal pay for equal work". Sementara itu, ILO dalam mesyuaratnya pada 3 Oktober 1958 pula memutuskan bahawa "guru-guru dan individu-individu yang berhasrat menyertai profesion perguruan haruslah bebas daripada diskriminasi dalam apa juga bentuk dan keadaan".

³⁰ Ucapan Fatimah Hashim di Dewan Rakyat pada 10 Ogos 1960.

³¹ Lenore Manderson (1980). *Women, Politics and Change: The Kaum Ibu UMNO, Malaysia, 1945-1972*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. Hlm. 184.

³² *Straits Times*. 15 April 1964.

³³ Sebagaimana yang ada dibincangkan oleh Lenore Manderson (1980: 182-183), NJCT dan *Congress of Union of Employees in the Public and Civil Service (CUEPACS)* kemudiannya bersetuju menerima syarat-syarat Kerajaan mengenai pelaksanaan gaji sama pada tarikh yang ditetapkan di atas (1 Januari 1965) dengan syarat satu perbincangan lanjut diadakan mengenai pelaksanaannya. Persetujuan/kompromi ini telah ditentang oleh NUT yang tetap mahukan pelaksanaan dasar gaji sama itu dikira mulai 31 Ogos 1957. Sebagai bantahan, guru-guru wanita dalam NUT telah mengadakan satu perhimpunan dan demonstrasi.

³⁴ Temu bual dengan F.R. Bhupalan pada 17 Januari 2004 di kediamannya di Petaling Jaya, Selangor.

³⁵ Rohana Ariffin (1997) *Women and Trade Unions in Peninsular Malaysia with Special Reference to MTUC and CUEPACS*. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia.

³⁶ NCWO (1969) *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Pencapaian, 1967-1969*, hlm. 5.

³⁷ *Straits Times*. 12 Jun 1968.

³⁸ Pekeling Perkhidmatan Bil.5, 1969 yang diterbitkan pada 22 Ogos 1969 memberi maklumat terperinci mengenai pelaksanaan dasar gaji sama yang diumumkan di atas, yang akan bermula pada 1 September, *retrospective* mulai 1 Mei 1969.

³⁹ Pekeling Perkhidmatan Bilangan 6 Tahun 1970.

⁴⁰ Dalam kajian ini, istilah HAWA dirujuk kepada Urusetia Hal Ehwal Wanita, Unit Hal Ehwal Wanita, Bahagian Hal Ehwal Wanita, Jabatan Hal Ehwal Wanita serta Jabatan Pembangunan Wanita. Nama-nama yang berbeza diguna bagi membezakan status dan tanggung jawab HAWA berkenaan. Sebagai agensi Kerajaan, HAWA bertanggungjawab menangani hal ehwal kemajuan wanita di negara ini.

⁴¹ Temu bual dengan Puan Sri Dato' Dr. Fatimah Hamid Don pada 12 November 2003 di kediamannya di Petaling Jaya, Selangor.

⁴² Aktivis wanita lain yang turut terlibat dalam jawatankuasa berkenaan termasuklah Fatimah Hamid Don, Uma Sambanthan, Aishah Ghani, Daisy Leong, Sharifah Azizah Aziz, P.C. Sushamah, Helen Tan, Rani Eliezer, S.K. Ngei, Chong Eu Ngoh dan Violet Coomarasamy.

⁴³ Seminar: "A Study of a Women's Bureau". 22nd-25th August, 1964. Final Report Recommendations and Resolutions.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Temu bual dengan F.R. Bhupalan pada 15 September 2003, di kediaman beliau.

⁴⁷ NCWO (1976) *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Pencapaian, 1974-1976*, hlm. 59.

⁴⁸ NCWO (1979) *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Pencapaian, 1976-1979, Appendix B1*, hlm. 3.

⁴⁹ Sesuai dengan perkembangan-perkembangan di atas, NCWO telah menganjurkan satu seminar bertajuk "NCWO Five Year Plan" dalam tahun 1980 bagi membuat perancangan dan menyusun strategi-strategi Majlis berkenaan untuk tempoh lima tahun berikutnya. Bagi maksud itu, beberapa dokumen telah dijadikan rujukan perbincangan dalam seminar berkenaan, seperti *World Plan of Action* yang dihasilkan di Persidangan Wanita Sedunia di Mexico City, 1975, *Rancangan Malaysia Ke-4*, dan *Mid-term Review of the Women's Decade*.

⁵⁰ Kesedaran gender tersebut telah menjadikan isu-isu wanita yang dikenalpasti di negara ini semakin rencam. Ini termasuklah isu-isu mengenai wanita dan kesihatan, pendidikan dan latihan, undang-undang, ekonomi dan pekerjaan, politik dan kepimpinan, media, agama, budaya, keganasan terhadap wanita dan perpaduan negara (isu-isu yang sering dibangkitkan oleh NCWO dalam memorandum-memorandumnya pada tahun-tahun 1980-an).

⁵¹ NCWO (1985) *op. cit. Appendix H*, hlm. 59.

⁵² Laporan "World Conference to Review and Appraise the Achievements of the U.N. Decade for Women: Equality, Development and Peace", Nairobi, Kenya, 15-26 Julai 1985, hlm. 13.

⁵³ Summary Report of Women's Decade Seminar, 27th-29th August, 1985, Merlin, Subang.

⁵⁴ Penubuhan jentera kemajuan wanita bertaraf Kementerian (Kementerian Pembangunan Wanita dan Keluarga, 2001) dari satu segi dapatlah disifatkan bermula dengan cadangan yang dikemukakan dalam seminar anjuran NCWO pada bulan Ogos 1985 itu. Dari satu segi yang lain pula, cadangan itu bolehlah ditafsirkan sebagai pengembangan idea cadangan penubuhan Biro Wanita yang dibincangkan sebelum ini.

⁵⁵ HAWA (1996) *Nota Ringkas Taklimat mengenai Wanita dan Pembangunan, Isnin, 16 Disember 1996*, Kuala Lumpur: Bahagian Hal Ehwal Wanita (HAWA).

⁵⁶ NCWO (1998) *Laporan Kegiatan-kegiatan dan Pencapaian, 1996-1998*, hlm. 13.

⁵⁷ Pengiktirafan terhadap peranan dan kegiatan NCWO dalam membangunkan jentera kemajuan wanita tergambar dalam kenyataan yang dikeluarkan dalam Laporan Akhir Stothert Management Ltd. berkenaan, bertarikh 27 September 1996 bertajuk, "Institutional Strengthening of the Women's Affairs Division: Institutional Assessment, Recommendations, Action Plan. Antara lain, Laporan itu menyentuh peranan dan kegiatan penting NCWO seperti berikut:

...The most significant mechanism of the NGO element of Malaysia's national machinery has been the National Council of Women's Organisations (NCWO)...Since the 1960s, substantive leadership on women's issues, demands for and definition of a national women's machinery and national policy for women have come from the NCWO to the Government of Malaysia...Relations between the NCWO, other women's NGOs and the government are very valuable assets of the national machinery for women. Groups which work at the community level have valuable information and insights for government on issues of concern to women,

and the impacts of development on women. They can identify the gender issues that should be addressed by government legislative and policy changes...

⁵⁸ Mariah Hj. Mahmud (2000). ‘Jentera dan Mekanisme untuk Kemajuan Wanita’. Kertas kerja yang disediakan untuk Persidangan Wanita 2000. 17-18 Ogos 2000, Kuala Lumpur.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Walau bagaimanapun, selepas Pilihan Raya Umum 1999 dan pembentukan Kabinet baharu, HAWA (yang telah dinaikkan taraf dalam tahun 1997 berkenaan) telah dipindahkan ke Jabatan Perdana Menteri di bawah bidang kuasa seorang Timbalan Menteri (Shahrizat Abdul Jalil). Perpindahan HAWA ini disifatkan oleh ramai aktivis wanita (termasuk pemimpin-pemimpin NCWO seperti Fatimah Hamid Don) akan menjelaskan kemajuan wanita di negara ini. Ini kerana perpindahan berkenaan mengakibatkan isu-isu dan masalah-masalah wanita tidak lagi diletakkan di bawah portfolio seorang pemimpin yang bertaraf Menteri. Kesannya, tiada Menteri khas yang bertanggungjawab mengenai hal ehwal wanita menghadiri mesyuarat-mesyuarat yang diadakan di peringkat Jemaah Menteri (sebelumnya, iaitu mulai tahun 1989, hal ehwal wanita diletakkan di bawah portfolio Menteri Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat). Pemimpin-pemimpin NCWO seperti Fatimah Hamid Don berasakan bahawa ketiadaan seorang Menteri yang mempunyai portfolio khas mengenai hal ehwal wanita dalam mesyuarat-mesyuarat Kabinet berkenaan tidak membolehkan isu-isu dan masalah-masalah wanita mendapat perhatian sewajarnya sebagaimana yang diharapkan oleh wanita di negara ini.

⁶¹ HAWA (2000) *Resolusi-resolusi Persidangan Khas Wanita 2000 (Persidangan Meja Bulat)*, Kuala Lumpur: Jabatan Hal Ehwal Wanita (HAWA), hlm. 1/12 dan 2/12.