

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Budaya patriarki yang mengakar di masyarakat telah menyebabkan perempuan banyak kehilangan hak politik dan akses ke wilayah publik. Berangkat dari kepedulian atas fenomena tersebut, Mansour Fakih membuat lima tipologi untuk menganalisis dampak kerugian perempuan dalam kesenjangan relasi gender. Pertama, marginalisasi, yaitu proses peminggiran perempuan dalam ranah ekonomi sehingga memiskinkan perempuan. Kedua, subordinasi, yaitu menempatkan perempuan pada posisi tidak penting. Ketiga, stereotipe, yaitu pelabelan atau penandaan sifat terhadap perempuan, dimana sifat tersebut cenderung mendevaluasi nilai perempuan. Keempat adalah kekerasan perempuan, yaitu perlakuan buruk terhadap perempuan baik verbal maupun fisik. Kelima adalah beban kerja ganda, yaitu anggapan bahwa perempuan lebih terampil dalam urusan domestik menyebabkan perempuan yang bekerja di sektor publik harus tetap melaksanakan tanggungjawab domestiknya.¹

Di Eropa, ketimpangan relasi gender ini sebenarnya telah terjadi sejak era kerajaan Romawi. Produk hukum Roma yang sarat akan prinsip patriarkis tersebut kemudian mewarnai Eropa seiring abad pencerahan. Meskipun semangat renaissance telah banyak menyemai wacana feminisme hingga menumbuhkan

¹ Mansour Fakih. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar.1998). Hal. 15 – 23.

gerakan perempuan, penindasan terhadap perempuan terus berlangsung di tahun-tahun berikutnya hingga abad ke 20, hanya saja dengan bentuk dan corak yang berbeda. Ini menunjukkan bahwa persoalan yang menyangkut hak politik, ekonomi maupun keamanan perempuan selalu ada di setiap zaman.

Sebagai respon dari dunia internasional, sejak berakhirnya perang dunia II, PBB selaku forum organisasi internasional tertinggi banyak menelurkan agenda-agenda yang bersifat pemberdayaan perempuan ataupun membuat kebijakan yang berprinsip kesetaraan gender. Kebijakan-kebijakan yang berperspektif adil gender tersebut kemudian diadopsi oleh level domestik (negara). Kebijakan-kebijakan yang memuat aturan kesetaraan gender tersebut yang disebut sebagai instrumen gender internasional.

Sejumlah instrumen gender internasional telah disepakati dan diadopsi prinsip-prinsipnya oleh sejumlah negara. Salah satu diantaranya yang paling fenomenal dan banyak dijadikan rujukan adalah *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman (CEDAW)* di ratifikasi oleh PBB pada 1979.

CEDAW merupakan kesepakatan internasional yang mengafirmasi prinsip-prinsip dasar HAM dan kesetaraan gender. Dokumen PBB terkait perjanjian yang diperbarui terakhir kali pada tahun 2016, menunjukkan 186 dari 194 negara telah menandatangani, dengan jumlah negara 106 yang menjadi negara-pihak. Negara yang tidak meratifikasinya ialah US, Iran, Somalia, Sudan dan dua negara pulau pasifik kecil (Palau dan Tonga) meskipun 150 dari total organisasi berbasis

di *United State*(US) telah mewakili penduduk Amerika untuk mendukung US meratifikasi CEDAW. Sementara salah satu regional yang berhasil mengimplementasikan instrumen gender internasional sebagai bagian dari landasan perumusan kebijakannya adalah Afrika.²

Adanya dasar hukum untuk terselenggaranya norma kesetaraan gender tersebut, muncul kebijakan-kebijakan yang mendorong penuh keterlibatan perempuan di wilayah publik, kebijakan ini yang disebut *affirmative action*. Salah satu contohnya adalah kuota perempuan. Sejak 1990an negara-negara di dunia telah mengadopsi undang-undang kuota perempuan untuk mengatur pemilihan perempuan di ranah politik praktis. Kuota perempuan menganjurkan agar negara mulai mengidentifikasi kuota sebagai strategi penting untuk pembangunan negara dalam hal keterlibatan perempuan di wilayah publik, dengan meluaskan dorongan perempuan di aspek sosial, ekonomi dan status politik.³

Meskipun norma kesetaraan gender telah mengalami institusionalisasi, namun tak bisa dipungkiri bahwa dalam prakteknya, kesenjangan gender masih berlangsung hingga sekarang. Menurut laporan *World Health Organization* (WHO), diperkirakan 35 persen perempuan di seluruh dunia telah mengalami kekerasan baik secara fisik maupun seksual. Beberapa studi nasional bahkan menunjukkan bahwa hingga 70% perempuan mengalami kekerasan fisik dan seksual dari pasangan intim dalam hidup mereka. Perempuan yang pernah

²<http://www.womenstreaty.org/index.php/press-room/fast-facts-about-cedaw> diakses pada tanggal 4 Januari 2016 pukul 17.15

³ Moona L Krook. *Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. Paper presented at the International Studies Association Annual International Convention, Montreal, Canada, March 17-20, 2004.* Hal. 2

melakukan seks dengan pasangan mereka rata-rata lebih dari dua kali melakukan aborsi dan dua kali lebih mungkin mengalami depresi, juga 1,5 kali lebih mungkin terjangkit HIV. Sebanyak 43% perempuan di Amerika Anggota 28 Uni Eropa telah mengalami beberapa bentuk kekerasan psikologis oleh pasangan intim dalam hidup mereka.⁴

Dalam hal ekonomi, menurut *Institute for Women Policy Research*, rata-rata perempuan digaji lebih rendah daripada laki-laki. Pada tahun 2014, perempuan pekerja penuh waktu dibayar hanya 79 sen untuk setiap dolar yang diterima oleh laki-laki, kesenjangan upah gender 21 persen.⁵ Sementara data dari IPU (*Inter-Parliamentary Union*) menunjukkan angka keterwakilan perempuan di wilayah politik masih jauh seimbang dari laki-laki, yakni rata-rata hanya sekitar 15 hingga 25% dari total anggota parlemen.

Untuk itu, mengetahui upaya gerakan perempuan dalam mengadvokasi prinsip-prinsip kesetaraan gender menjadi penting untuk kemudian direfleksikan pada perjuangan di abad 21 ini. Mengingat pula banyaknya agenda global yang merespon persoalan gender tersebut bukan serta merta hadir dengan sendirinya seusai perang dunia, juga tidak dalam waktu yang singkat dapat diterima di kalangan masyarakat baik domestik maupun internasional, akan tetapi tercapai melalui perjuangan panjang gerakan perempuan selama hitungan abad. Sama

⁴World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research. *Global And Regional Estimates Of Violence Against Women: Prevalence And Health Effects Of Intimate Partner Violence And Non-Partner Sexual Violence*. London School of Hygiene and Tropical Medicine, South African Medical Research Council (2013).

⁵Pay Equity & Discrimination <http://www.iwpr.org/initiatives/pay-equity-and-discrimination> diakses pada tanggal 4 Januari 2016 pukul 17.00

halnya dengan norma Hak Asasi Manusia yang bermula dari persoalan diskriminasi ras dan etnis, berlanjut pada perjuangan hingga menghasilkan instrumen HAM, norma kesetaraan gender juga melalui proses perjuangan panjang untuk sampai pada politik internasional.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut, maka timbul sebuah rumusan masalah: **Bagaimana advokasi yang dilakukan oleh gerakan perempuan di Eropa dalam institusionalisasi norma kesetaraan gender internasional?**

C. Kerangka Konseptual

Dalam disiplin ilmu hubungan internasional, konstruktivisme menjadi sebuah paradigma yang menentang realisme maupun liberalisme. Menurut paradigma konstruktivis, realitas sosial bukanlah sesuatu yang dapat dirumuskan secara matematis dan alamiah, namun merupakan wilayah intersubyektif, maka dunia sosial sangat berarti bagi masyarakat yang membuatnya dan hidup di dalamnya, dan yang dapat memahaminya.⁶

Terdapat tiga elemen dari konstruktivisme yang membuatnya berbeda dari teori dalam hubungan internasional lainnya. Pertama, politik global menurut konstruktivisme dipandu oleh ide, norma, dan nilai yang berasal dari individu-individu. Mereka fokus pada dimensi intersubyektif yang menekankan pada aspek

⁶ Robert Jackson, Georg Sorensen, terj. Dadan Suryadipura, *Pengantar Studi Hubungan Internasional* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2009), hal. 307.

keberadaan manusia, bagaimana ide mereka mengkonsepsi dunia. Kedua, struktur ideasional memiliki efek konstitutif bukan hanya regulatif. Dengan demikian, struktur menuntun individu untuk meredefinisi kepentingan dan identitas dalam proses interaksinya (sosialisasi), hal yang dalam neorealisme dan neoliberalisme dianggap konstan karena peran kekuatan dan institutusi internasional. Ketiga, struktur ideasional dan individu saling mengangkat dan menentukan satu sama lainnya.

Struktur mengangkat individu dalam kepentingan dan identitas, sementara struktur juga memproduksi dan mereproduksi, juga diubah oleh praktik-praktik agen yang tidak berkesinambungan. Elemen tersebut yang dapat menantang determinasi neorealisme. Jadi, dalam konstruktivis, masyarakat dapat mengubah struktur melalui aktivitas sosial, mereka dapat membebaskandiri mereka dari situasi yang merugikan.⁷

Dengan berpijak pada paradigma tersebut, beberapa kerangka konseptual yang dipakai dalam penelitian ini merupakan konsep yang berkembang dalam kerangka paradigma konstruktivisme, antara lain:

a. *Life Cycle Of Norm*

Martha Finnemore merumuskan teori pertumbuhan norma dalam Hubungan Internasional. Ia membuktikan bahwa norma yang dibangun oleh masyarakat dapat mempengaruhi politik internasional. Menurut Finnemore,

⁷ Stefano Guzzini, Anna Leander (Ed), "*Constructivism and International Relations Alexander Wendt and his critics*", (London and New York: Routledge, 2006), hal 4.

norma adalah sebuah konstruksi sosial dari berbagai elemen kelompok sosial. Teorisi pada level makro ini telah menyediakan penjelasan yang baik tentang bagaimana norma menciptakan aturan sosial dan keseimbangan (*stability*).⁸

Finnemore melihat potensi aktor baru dalam membentuk norma internasional, yakni yang secara gagasan muncul dari individu-individu masyarakat. Individu tersebut selanjutnya direpresentasikan oleh NGO.

Norma hampir sama halnya dengan institusi dalam sosiologi. Yang berbeda dari keduanya adalah sebuah kesatuannya, definisi norma mengasingkan satu standar perilaku, sementara institusi menekankan cara yang dalam aturan perilaku terstruktur bersama dan saling berhubungan. Norma internasional dimulai dari norma domestik dan menjadi internasional melalui berbagai macam upaya oleh pelaku norma. Maka, dua level permainan norma yang terjadi dalam domestik dan internasional secara meningkat kian terhubung. Pengaruh domestik menjadi paling kuat di awal fase pertumbuhan norma, kemudian pengaruh domestik berkurang ketika norma telah diinstitusionalisasi dalam sistem internasional.⁹

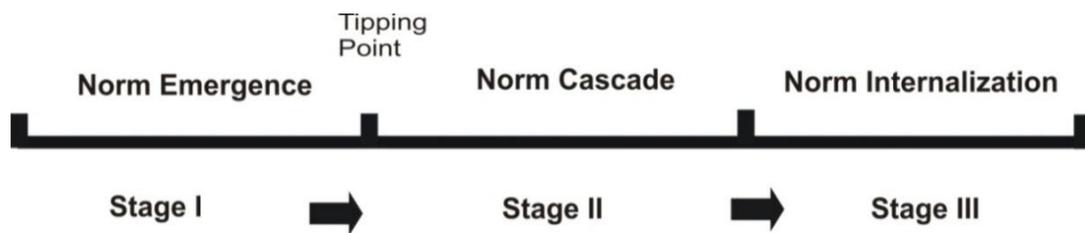
Finnemore, memulai proses pertumbuhan norma dari pelacakan asal-usul norma internasional kemudian pengaruhnya terhadap perilaku negara dan dalam kondisi seperti apa norma bermasalah. Untuk menjelaskan proses tersebut, Ia

⁸ Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, "*International Norm Dynamics and Political Change*", *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. (Autumn, 1998), hal 894.

⁹ Disarikan dari Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, "*International Norm Dynamics and Political Change*", *International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. (Autumn, 1998), hal 891 – 892.

membagitiga siklus pertumbuhan, yakni: *norm emergence*, *norm cascade* dan *norm internalization*¹⁰.

Gambar1. siklus pertumbuhan norma. Dikembangkan oleh Martha Finnemore.



Pertama, *Norm emergence* (kemunculan norma) merupakan tahap dimana norma dibangun dan diperkenalkan. Di proses yang pertama ini dibagi oleh *threshold* atau *tipping point*. Dalam melacak norma, penekanan ada pada agen manusia dan peristiwa-peristiwa, memakai metode genealogi. Jika digeneralisasikan, elemen yang secara umum berperan dalam keberhasilannya ialah: *norm entrepreneur* (pelaku norma), *organizational platform* (platform organisasi).

Norm entrepreneurs adalah agen yang bersifat kritis dalam kemunculan norma, karena mereka dapat membuat isu atau bahkan menciptakan isu dengan bahasa yang mendramatisir. Norma tidaklah muncul dari ruang hampa, melainkan dibangun oleh agen yang memiliki gagasan kuat tentang kelayakan atau pengharapan perilaku dalam komunitasnya. Membangun kesadaran pandangan adalah komponen penting dari strategi politiknya, karena ketika mereka berhasil,

¹⁰ Tiga tahap siklus norma di gagas oleh Finnemore dalam tulisannya berjudul "*International Norm Dynamic and Political Change*", dalam Jurnal International Organization.

pandangan baru tersebut akan menggaung di publik secara luas dan akan diadopsi sebagai isu. Empati, idealitas, rasa kerelawanan dan komitmen menjadi motif mendasar di tahap awal pembangunan norma ini.

Sementara, *Organizational Platform* adalah sekelompok orang yang dibentuk secara spesifik untuk mempromosikan norma, misalnya NGO dan dalam skala jejaring advokasi internasional yang lebih luas mereka juga mempromosikan banyak nilai, seperti hak-hak manusia, lingkungan dan lain-lain. Semua para pendorong norma di level internasional membutuhkan organisasi sesuai norma yang mereka perjuangkan. Organisasi internasional biasanya memiliki agenda tersendiri, disitu peran pelaku pembentuk norma untuk mempengaruhi agenda yang dibentuk. Satu fitur dari organisasi (pelaku norma) yang terkemuka dan sumber penting dari pengaruh untuk organisasi internasional khususnya adalah para ahli dan informasi untuk mengubah perilaku aktor yang lainnya. Selain itu, mereka juga membutuhkan dukungan dari negara-negara melalui IGO untuk mensosialisasikan (menginformasikan) norma mereka.

Tipping point adalah ambang batas yang menjadi tolok ukur dalam penanaman ide-ide (nilai) dari norma. Secara kuantitatif studi empirik menyarankan bahwa titik ambang pintu ini terjadi ketika 1/3 negara dari total negara dalam sistem mengadopsi norma. Akan banyak juga negara yang akan mengkritisi dengan isu-isu yang beragam, indikatornya sederhana, yakni ketika negara tersebut tidak ada pencapaian terkait norma yang pelaku norma usung, berarti negara tersebut mengkritisi norma yang mereka promosikan.

Kedua, *Norm cascade*. Setelah mencapai tahap ambang pintu ini, dinamika berbeda dimulai. Banyak negara mulai mengadopsi secara berkelanjutan bahkan tanpa paksaan domestik sebagai dari efek “penularan” yang terjadi secara transnasional. Selain negara, jaringan dari pelaku norma juga menekan target-target untuk mengadopsi kebijakan dan hukum baru, untuk meratifikasi perjanjian dan memantau kepatuhan dengan standar internasional. Maka, legitimasi domestik menjadi penting karena itu mendorong kepatuhan dengan aturan dan hukum pemerintah, mengatur dengan paksaan saja adalah tidak mungkin. Sementara legitimasi internasional menjadi penting karena akan merefleksikannya pada aturan domestik.

Ketiga, *Norm internalization*. Pada tahap yang ekstrim dari *norm cascade* (ledakan norma), norma mungkin diinternalisasi secara luas oleh aktor-aktor bahkan secara otomatis. Di tahap ini norma menjadi sesuatu yang seolah-olah telah ada dengan sendirinya atau telah menjadi kebiasaan, sehingga tidak banyak pertentangan. Dengan demikian, norma akan dengan sendirinya mempengaruhi perilaku negara. Norma diinternalisasi menjadi sebuah kebiasaan. Perubahan ini berarti terjadi perubahan identitas. Selanjutnya melalui alat diplomatis seperti membangun kepercayaan akan membawa ke dalam kesamaan logika. Perubahan prosedural yang menciptakan proses politik baru dapat mengarahkan norma, gagasan dan titik temu politis secara bertahap.

Gambar2. perilaku dan faktor dalam Life Cycle of Norm, dikembangkan oleh Finnemore.

	<i>Norm Emergence</i>	<i>Norm Cascade</i>	<i>Norm Internalization</i>
<i>Actors</i>	<i>Norm entrepreneurs with organizational platforms</i>	<i>States, international organizations, network</i>	<i>Law, professions, bureaucracy</i>
<i>Motives</i>	<i>Altruism, empathy, ideational, commitment</i>	<i>Legitimacy, reputation, esteem.</i>	<i>Conformity</i>
<i>Dominant Mechanism</i>	<i>Persuasion</i>	<i>Socialization, institutionalization, demonstration</i>	<i>Habit, institutionalization</i>

b. Agenda Setting PBB

Ada banyak langkah-langkah advokasi yang ditawarkan oleh para ilmuwan Hubungan Internasional yang menyoroti studi tentang gerakan transnasional. Namun, penulis akan menggunakan kerangka konsep yang dikembangkan oleh Jutta M Joachim mengenai proses *Non Intergovernmental Organization* (NGO) dalam mempengaruhi agenda setting PBB.

Konsep ini hanya dipakai untuk membantu menjelaskan proses advokasi kelompok perempuan dalam mempengaruhi agenda setting PBB, sebagai proses pada tahap *norm cascade*.