

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Gender dalam konflik bagaikan fenomena yang sengaja dikaburkan dalam arus utama perbincangan analisis konflik. Hubungan antara gender dan konflik adalah interaksi yang penting, tetapi kurang dieksplorasi. Arus utama pembahasan konflik lazimnya hanya membahas laki-laki sebagai individu atau kelompok dalam konflik. Akibat, konflik bersifat buta gender.

“Gender blindness is perpetuated when writers specifically identify men as the main or sole actors in armed conflict or fail to question the assumption that men’s experiences and perspectives of war are universal.” (Thompson, 2007, 343)

Konflik sebagai sebuah fenomena yang kompleks disederhanakan dengan memusatkan laki-laki sebagai aktor tunggal dan tidak berupaya menyoal pengalaman dan sudut pandang gender lain yang juga berada dalam situasi konflik. Eksistensi gender lain, yaitu perempuan di tengah konflik sering terlupakan. Sekali keberadaan perempuan diakui, narasi yang muncul hanya seputar bahwa perempuan adalah korban. Padahal, adanya perempuan dapat menjadi individu yang setara dengan laki-laki untuk berperan aktif terlibat dalam upaya perdamaian.

Hal tersebut merupakan pandangan tradisional terhadap status dan peran gender dominan yang terjadi di berbagai bidang, khususnya bidang keamanan. Peran gender tradisional dalam bidang keamanan diperkuat di situasi konflik. Konflik mempengaruhi yang perempuan dan laki-laki alami dan bagaimana mereka menavigasi dampak konflik di mulai dari unit terkecil, keluarga maupun di komunitas mereka. Ketika konflik terjadi, pandangan maskulinitas pada laki-laki membuat laki-laki dikirim sebagai pasukan ke medan perang, sedangkan pandangan feminitas pada perempuan membuat perempuan berperan pasif dan diobjektifikasi secara seksual. Lebih dari itu, seperti yang disebutkan sebelumnya, secara tradisional peran perempuan terstruktur secara sosial untuk berada di ranah privat. Implikasi dari

perbedaan antara ranah publik dan privat adalah bahwa orang pada umumnya merasakan ada tanggung jawab bersama atas apa yang terjadi di publik, sedangkan apa yang terjadi di privat berada di luar kendali publik (Dijkema, 2001). Sehingga, ketika perempuan diobjektifikasi secara seksual dan perempuan terkontruksi di ranah privat, yang dialami perempuan ini tidak mendapat banyak perhatian (Dijkema, 2001). Selain itu, para peneliti keamanan, khususnya perang, yang sama-sama setuju bahwa karakteristik perang telah berubah sejak berakhirnya Perang Dingin (Gray, 2005, 14). Beberapa tendensi karakteristik konflik masa kini adalah masyarakat sipil menjadi sasaran kekerasan, bentuk kekerasan berupa kekerasan seksual berbasis gender (KSBG), dan terjadi antara kelompok domestik (*intra-state conflict*) daripada antarnegara (*interstate conflict*) (Thompson, 2007, 343).

Dinamika gender dan konflik ini terjadi selama konflik bersenjata di Myanmar. Dalam laporan *Perspectives from Mon and Kayin States, Myanmar* (2015), para aktor konflik Myanmar menysar laki-laki sebagai korban utama dari kekerasan fisik, penyiksaan dan pembunuhan di ranah publik, sedangkan perempuan secara tidak proporsional ditargetkan di ranah privat, seperti kekerasan seksual berupa pemerkosaan di rumah atau di pekarangan mereka. Kelompok dan organisasi perempuan lokal di negara bagian Mon dan Kayin melaporkan dokumentasi kasus ini yang semakin mendukung pandangan bahwa perempuan secara khusus menjadi sasaran KSBG saat konflik (UN Women et al., 2015, 21). Salah satu warga negara bagian Mon mengatakan bahwa ada impunitas yang meluas terkait kejahatan seksual, KSBG, dan terbatasnya akses terhadap keadilan (UN Women et al., 2015, 21). Perempuan Myanmar mengalami ketidakamanan dan terperangkap dalam konflik di bawah rezim militer yang membuat mereka semakin rentan untuk diperkosa atau dibunuh dengan impunitas. Pernyataan di bawah ini adalah penggambaran atas apa yang diderita oleh perempuan Myanmar di tengah konflik.

“These stories bear witness to the fact that, despite the regime’s claims to the contrary, nothing has changed in Burma. Regardless of their location, be it in the civil war zones, the ceasefire areas, or “non-conflict” areas, it is clear that no woman or girl is safe from rape and sexual torture under the current regime. Soldiers, captains, commanders and other [...] officials continue to commit rape, gang rape and murder of women and children, with impunity.” (WLB, 2004, 10)

Myanmar merupakan negara yang mengalami kudeta militer empat kali dan perang sipil terpanjang di dunia sejak tahun 1948. Pasca mendapat kemerdekaan dari Inggris di tahun 1948, Myanmar menghadapi turbulensi di level pemerintah pusat maupun masyarakat sipil. Ketidakharmonisan antara pemerintah pusat yang didominasi oleh kelompok etnis terbesar, Bamar dan kelompok bersenjata yang anggotanya direkrut dari masyarakat sipil beretnis minoritas atau disebut *Ethnic Armed Organisations* (EAOs) ditunjukkan dengan perang gerilya kelompok etnis bersenjata melawan pemerintah pusat (Smith, 1999, 96). Konflik *intra-state* ini kemudian pecah menjadi apa yang disebut sebagai perang sipil yang penyebabnya berakar dari termaginalisasinya etnis minoritas secara politik, sosial, dan ekonomi. Momentum masa-masa sulit ini dimanfaatkan oleh angkatan bersenjata atau tentara militer Myanmar yang lebih dikenal dengan sebutan *Tatmadaw* untuk mengambil alih kekuasaan pemerintah sipil lebih dari 20 tahun. Militer Myanmar akhirnya memainkan peran sentral dalam politik nasional, sementara perang sipil antara EAOs dan *Tatmadaw* berlanjut hingga sekarang.

Pada tahun 2015 saat *National League for Democracy* (NLD), partai yang dipimpin oleh Aung San Suu Kyi memenangkan kursi parlemen untuk merebut kembali pemerintahan sipil dari junta militer, suara-suara perempuan Myanmar yang dibungkam mulai diberi ruang. Hadirnya Aung San Suu Kyi sebagai ikon pemimpin perempuan di Myanmar memberi harapan kepada perempuan untuk mengadvokasikan hak-hak asasinya. Mereka mulai menenun gagasan-gagasan penting tentang hak-hak dan pemberdayaan perempuan ke dalam struktur politik, ekonomi, dan budaya Myanmar (Onello & Radhakrishnan, 2021). Pengecualian struktural dan hambatan budaya selama bertahun-tahun yang membatasi partisipasi perempuan dalam kehidupan publik di Myanmar mulai dikikis pada masa ini. Keterlibatan perempuan dalam proses negosiasi diakui dan representasi

perempuan di parlemen didorong penuh. Meskipun begitu, KSBG di Myanmar terus terjadi saat situasi konflik meredam dan sayangnya, lagi-lagi di bulan Februari 2021 junta militer kembali menggulingkan pemerintahan sipil yang sah dan menyebabkan kemunduran atas progres yang telah dicapai. Akibatnya, institusi demokrasi dan kebebasan sipil pun hilang di bawah naungan junta militer.

Situasi pelik tersebut membuat hak-hak asasi perempuan Myanmar sulit terpenuhi. Ketika hak asasi perempuan di negara-negara lain telah mengalami perkembangan yang mencakup berbagai bidang, khususnya di pemerintahan, perempuan Myanmar bahkan belum dapat merasakan hak untuk merasa aman di negaranya sendiri secara utuh. Beberapa bulan pasca kudeta militer, kasus-kasus KSBG mulai meningkat kembali (Kuehnast & Sagun, 2021). Di Mandalay, Myanmar, perempuan ditangkap, dilecehkan secara verbal, dipukuli secara brutal dengan mematahkan lengan dan kakinya oleh polisi karena identitas seksualnya adalah lesbian (Kuehnast & Sagun, 2021). Lensa gender yang jarang digunakan dalam melihat fenomena ini menafikkan kondisi yang terjadi kepada perempuan dalam situasi konflik.

Selama perang sipil di bawah rezim militer berlangsung, KSBG banyak terjadi secara massal di Myanmar (Burma Campaign UK, 2014, 1). Berdasarkan data dari *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), dapat diperkirakan kekerasan seksual yang terjadi di Myanmar pada tahun 1998-2016 sering terjadi tepat sebelum dan selama periode intensitas konflik yang meningkat (Davies & True, 2018). Bentuk KSBG pada situasi konflik Myanmar secara umum berupa tindak pemerkosaan. Pemerkosaan digunakan sebagai instrumen dalam konflik dan penindasan yang sistematis dan meluas baik dalam, atau sebagai hasil dari konflik. Bukan sebuah rahasia, kekerasan seksual selama perang sipil di Myanmar dilakukan oleh *Tatmadaw*. Kekerasan seksual yang tidak dilaporkan juga berpotensi dilakukan oleh EAOs (Human Rights Council, 2019, 48). Menurut laporan PBB (2011), hampir semua pihak yang terlibat dalam konflik ini melakukan berbagai bentuk kekerasan seksual. Data yang dikumpulkan dalam *License to Rape*, laporan utama pertama tentang kekerasan seksual yang dirilis pada tahun 2002 oleh *Shan Women Action Network* (SWAN) dan *Shan Human*

Rights Foundation (SHRF), menunjukkan bahwa 75% korban diperkosa di ladang mereka saat mengumpulkan makanan atau kayu bakar di hutan atau dalam perjalanan ke sekolah (Burma Campaign UK, 2014, 3). Secara keseluruhan, pelaku dengan tingkat perwira tentara mewakili 42% dari jumlah pelaku yang berasal dari militer, 70% terjadi di negara bagian Mon dan 71% di negara bagian Shan (Burma Campaign UK, 2014, 3).

Konflik memperburuk pola diskriminasi terhadap perempuan yang sudah ada sebelumnya, sehingga menyebabkan lebih banyak hak asasi perempuan yang berisiko tinggi dilanggar (OHCHR, n.d.). Etnis Rohingya salah satunya, dalam situasi tidak ada konflik, perempuan Rohingya sudah menderita diskriminasi gender sistemik sebagai akibat dari kebijakan dan praktik pemerintah pusat kepada etnis minoritas. Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mereka telah dibatasi melalui pemberlakuan undang-undang dan kebijakan yang diskriminatif. Apalagi dalam situasi konflik, interseksionalitas dari faktor-faktor ini secara tidak proporsional memperburuk kerentanan perempuan Rohingya (Human Rights Council, 2019, 15).

Skye Wheeler, Senior Peneliti, Divisi Hak Asasi Perempuan di *Human Right Watch* yang bersaksi pada sidang tentang HAM dan penggunaan kekerasan seksual oleh *Tatmadaw* terhadap etnis minoritas Myanmar menjelaskan hasil wawancaranya dengan 52 perempuan Rohingya di kamp-kamp pengungsi Rohingya di Bangladesh. Ternyata 29 di antaranya adalah penyintas pemerkosaan, yang melarikan diri ke Bangladesh untuk menghindari operasi militer Myanmar yang dimulai pada 25 Agustus 2017 (Human Rights Watch, 2018). Sebelum mereka melarikan diri ke Bangladesh, para penyintas ini tidak menerima bantuan medis karena akses kesehatan dasar untuk perempuan Rohingya di Myanmar tidak memadai terutama yang berkaitan dengan kesehatan reproduksi akibat sedikitnya fasilitas dan layanan kesehatan publik (UNFPA, 2002). Sebagian besar dari mereka mengatakan pertama kalinya mereka memiliki akses ke fasilitas kesehatan di kamp-kamp di Bangladesh (Human Rights Council, 2019, 16).

Namun, di tengah penderitaan para perempuan Myanmar dalam situasi konflik ini, pemerintah Myanmar terus-menerus menolak fakta pelanggaran hak

asasi perempuan, terutama kasus kekerasan seksual yang dilakukan oleh *Tatmadaw* (Weng, 2013). Padahal Resolusi Dewan Keamanan PBB 1820 (2008) menyatakan bahwa, “*Rape and other forms of sexual violence can constitute a war crime, a crime against humanity, or a constitutive act with respect to genocide.*” Pemerintah Myanmar bahkan mengabaikan laporan kasus kekerasan seksual yang disusun oleh organisasi masyarakat sipil perempuan Myanmar dan menyebutnya sebagai *black campaign* dan menuduh mereka menyebabkan perpecahan di antara ras nasional dan memfitnah kehormatan perempuan etnis serta angkatan bersenjata Myanmar (Women of Burma, 2008, 59). Kondisi ini menyebabkan banyak kasus kekerasan seksual menjadi tidak dilaporkan. *Tatmadaw* juga berlindung dalam kekebalan hukumnya. Berdasarkan Konstitusi 2008 Pasal 445 semua tindakan personil militer dijamin oleh impunitas untuk semua kejahatan yang dilakukan di masa lalu, sekarang, dan masa depan (WLB, 2004, 29).

Sebagai negara yang mengalami konflik selama 60 tahun, Myanmar belum memiliki sebuah aturan hukum yang menjamin secara jelas keamanan perempuan dalam situasi konflik. Seperti yang dikatakan oleh Mazaruna dan McKay (1999), “*To build peace requires visioning what constitutes peace and security across cultures, nationalities, ethnicities, and between genders,*” bahwa negara dalam upaya mencapai perdamaian dari konflik seharusnya mempunyai regulasi yang melindungi lintas gender, khususnya perempuan. Wujud regulasi yang perlu dimiliki tersebut berupa *National Action Plan* (NAP) atau Rencana Aksi Nasional (RAN) yang berdasarkan pada Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325. Resolusi 1325 ini berisi tentang prosedur para pihak dalam konflik untuk mencegah pelanggaran hak-hak perempuan, untuk mendukung partisipasi perempuan dalam negosiasi perdamaian dan rekonstruksi pasca-konflik, dan untuk melindungi perempuan dari KSBG dalam konflik (Nduwimana, 2006, 85). Resolusi 1325 menjadi sebuah agenda keamanan bagi perempuan atau yang dikenal dengan *Women, Peace, and Security* (WPS) agenda.

Myanmar belum mengadopsi Resolusi 1325 ke dalam RAN sejak diluncurkan oleh Dewan Keamanan PBB pada tahun 2000. Selama lebih dari 20

tahun ada 104 negara anggota PBB yang sudah mengadopsi dan mengembangkan Resolusi 1325 ke dalam RAN. Afganistan, Sudan Selatan, dan Yaman sebagai tiga contoh negara yang sedang berkonflik, seperti Myanmar, tetapi sudah mengadopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS. Padahal RAN ini akan mampu menjawab permasalahan kasus kekerasan seksual pada situasi konflik karena Resolusi 1325 menekankan agar semua pihak yang berkonflik tetap menciptakan situasi aman bagi perempuan, seperti mencegah kasus pemerkosaan yang dilakukan *Tatmadaw* kepada para perempuan etnis minoritas dan mendorong lebih banyak suara perempuan di meja perdamaian.

Untuk melindungi hak-hak perempuan, Myanmar masih menggunakan *National Strategic Plan for the Advancement of Women* (NSPAW) yang diadopsi tahun 2013 berdasarkan pada *Beijing Platform for Action* dari *Fourth World Conference on Women* tahun 1995. Dalam pelaksanaannya, NSPAW dinilai tidak mampu mengakomodasi masalah keamanan perempuan dalam situasi konflik secara lebih detail (Warren et al., 2018, 19). NSPAW dirancang untuk menjamin keamanan perempuan dalam situasi damai karena *Beijing Platform 1995* hanya mencakup isu perempuan secara umum yang disebut sebagai *agenda for women's empowerment*, seperti perempuan dalam kemiskinan, pendidikan, dan kesehatan (Minnesota Advocates for Human Rights, 1996). Walaupun *Beijing Platform 1995* juga membahas isu perempuan dan konflik bersenjata, tetapi *Beijing Platform 1995* tidak mengelaborasi isu keamanan perempuan lebih luas dalam konteks situasi konflik.

Beberapa organisasi perempuan Myanmar menyerukan agar NSPAW dikembangkan menjadi RAN yang berdasarkan pada Resolusi 1325 yang secara spesifik dan eksplisit mengakomodasi perempuan dalam konflik bersenjata. (Warren et al., 2018, 19). NSPAW dianggap oleh beberapa pemangku kepentingan sebagai alat untuk memandu pengembangan RAN yang berdasarkan Resolusi 1325 di masa depan (Warren et al., 2018, 24), didukung oleh pernyataan Mi Kun Chan Non, Direktur *Mon Women's Organization and Steering Committee Member of AGIPP* (2016) yang percaya bahwa NSPAW harus digunakan untuk menyusun RAN Resolusi 1325 dan kedua dokumen ini perlu diselaraskan untuk membantu

mengkoordinasikan upaya perempuan dan memajukan tujuan organisasi perempuan Myanmar (Warren et al., 2018, 24). Akan tetapi, sampai saat ini upaya untuk mengadopsi Resolusi 1325 dan meyununnya ke dalam RAN Myanmar belum terlihat perkembangannya.

Oleh karena itu, kondisi perempuan di Myanmar di tengah rezim militer dan perang sipil tanpa adanya kerangka yang menjamin keamanan mereka menarik untuk diteliti. Penelitian ini bermaksud menjelaskan alasan Myanmar lamban mengadopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS dengan limitasi periode dari tahun 2011 sampai tahun 2022. Dengan menggunakan teori *Feminist Institutionalism* (FI) dan konsep *Feminist Security Studies* (FSS), penelitian ini diharapkan menambah keragaman literatur studi keamanan di Myanmar dalam lensa feminisme.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi permasalahan yang telah dikemukakan dalam latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

Mengapa Myanmar lamban mengadopsi Rencana Aksi Nasional Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 sebagai implementasi *Women, Peace and Security* (WPS) agenda?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Utama

1.3.1.1 Memberikan gambaran mengenai hak asasi perempuan Myanmar yang dilanggar dan ketidakamanan perempuan Myanmar dalam situasi konflik dan upaya organisasi-organisasi masyarakat sipil perempuan Myanmar dalam memperjuangkan implementasi agenda WPS dari tahun 2011 sampai tahun 2022.

1.3.1.2 Memberikan gambaran signifikansi adopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS dalam memajukan kesetaraan dan keadilan gender.

1.3.2 Tujuan Khusus

1.3.2.1 Menjelaskan dinamika gender institusi Myanmar dalam pembuatan kebijakan yang terkait dengan isu perempuan.

1.3.2.2 Menjelaskan cara pandang dan interpretasi keamanan Myanmar terhadap Resolusi 1325 dalam lensa feminisme.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Akademis

Penelitian ini berfokus pada dinamika implementasi agenda WPS ke dalam RAN Resolusi 1325 di negara yang sedang berada di situasi konflik dan di bawah pemerintahan militer, seperti Myanmar. Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangsih perspektif baru kepada akademisi mengenai signifikansi kehadiran agenda WPS bagi keamanan perempuan dalam situasi konflik dan cara pandang keamanan menggunakan lensa feminisme baik dalam studi Keamanan maupun studi Hubungan Internasional untuk menganalisis sebuah fenomena internasional.

1.4.2 Praktis

Dari sisi praktis, penulis berharap penelitian ini dapat menjadi referensi pihak-pihak terkait untuk mendorong diadopsinya RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS yang menjamin keamanan perempuan di Myanmar sekaligus melibatkan peran perempuan Myanmar di meja negosiasi dalam upaya mencapai perdamaian Myanmar.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Sejauh ini belum ada penelitian yang membahas absennya RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS di negara yang berkonflik, khususnya di

salah satu negara di kawasan Asia Tenggara seperti Myanmar. Selain itu, belum ada yang meneliti bagaimana usaha mengimplementasikan agenda WPS di negara yang berada di bawah rezim militer. Penelitian terdahulu cenderung membahas eksplorasi Resolusi 1325 secara tunggal atau mengaitkan fenomena kekerasan seksual dengan instrumen internasional lain. Sebagai contoh, Torunn L. Tryggestad (2014) membahas norma internasional dan perubahan politik dalam *Women, Peace and Security* dan UN Security Agenda atau Ridhana Swastika Chresna (2013) dalam penelitiannya membahas implementasi CEDAW terhadap kasus kekerasan seksual di Myanmar. Selain itu, penelitian terkait Resolusi 1325 condong membahas bagaimana berjalannya Resolusi 1325 di setiap negara yang sudah mengadopsi ke dalam RAN, seperti penelitian Charlotte Bratsberg Enger (2014) tentang implementasi Resolusi 1325 melalui partisipasi perempuan dalam proses perdamaian di Afghanistan dan penelitian Ida Dahlström (2012) tentang kehadiran perempuan dalam *peacebuilding* dengan menerapkan Resolusi 1325 di Sudan Selatan. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil Myanmar sebagai subjek penelitian yang unik untuk diteliti. Sebagai negara yang berada di bawah rezim militer, proses adopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS menjadi menarik.

Dalam melakukan sebuah penelitian, kerangka pemikiran diperlukan untuk menjadi panduan penulisan. Penelitian ini mengambil dua kerangka pemikiran untuk menjawab rumusan masalah lambannya adopsi Rencana Aksi Nasional Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 sebagai implementasi *Women, Peace and Security* (WPS) agenda di Myanmar. Kerangka pemikiran pembahasan pertama menggunakan teori *Feminist Institutionalism* (FI) untuk melihat dinamika gender dalam pembuatan kebijakan nasional Myanmar yang didominasi pemerintahan militer. Pembahasan kedua dibedah menggunakan konsep keamanan feminis, *Feminist Security Studies* (FSS) untuk memahami posisionalitas pemerintah Myanmar dan bagaimana mereka menginterpretasi RAN Resolusi 1325. Pada bagian akhir, kerangka pemikiran ini divisualisasikan dalam bentuk bagan alur berpikir.

1.5.1 *Feminist Institutionalism (FI)*

Institusi atau lembaga dapat didefinisikan sebagai seperangkat aturan, kode atau norma yang membentuk perilaku (Powell & DiMaggio, 1991). Institusi dianggap penting karena sebagai entitas, institusi membentuk sebagian besar dari lanskap politik dan pemerintahan (Levi, 1990). Institusi dan aktor politik di dalamnya memegang kekuasaan dan memobilisasi sumber daya untuk memperjuangkan suatu kepentingan dan hubungan kekuasaan (Levi, 1990). Institusi juga dapat mempengaruhi dengan memudahkan atau menghambat perilaku politik dalam mengambil keputusan, membentuk persepsi, dan mengalokasikan kekuatan aktor politik (Levi, 1990).

Dengan kemampuan institusi politik tersebut, dapat dipastikan institusi politik dapat mempengaruhi aspek gender di dalamnya mengingat gender selalu hadir di kehidupan sehari-hari. Seperti konsep yang disematkan dalam institusi oleh Connell (2005, 1), *gender regime*, menunjukkan bahwa suatu institusi tidak netral gender karena institusi mampu melembagakan definisi feminitas dan maskulinitas, mengatur hierarki gender, membangun budaya gender, dan menentukan pekerjaan berdasarkan gender. Gender dalam institusi politik saling terkait melalui proses dan mekanisme yang diproduksi dari cerminan sistem sosial yang ada, termasuk relasi kuasa gender. Oleh karena itu, untuk menjelaskan ketika terjadi ketimpangan relasi kuasa gender di dalam institusi politik, baik dalam bentuk rendahnya representasi suatu gender, kebijakan buta gender, ataupun sikap dominan maskulin dan feminin, penelitian memerlukan teori yang mengakomodasi kombinasi antara institusionalisme dan gender dalam konsep feminisme (Mackay & Krook, 2010).

Sebelum tahun 2010, teori institusionalisme yang ada belum menyadari pentingnya hubungan gender dengan konfigurasi institusi. Yang terbaru, *New Institutionalism* (NI), bahkan sering dikritik karena meremehkan pentingnya hubungan kekuasaan dalam institusi, sehingga NI tidak dapat disebut lagi sebagai yang baru (Mackay et al., 2010, 574). Berangkat dari kekosongan ini, teori *Feminist Institutionalism* (FI) hadir sebagai penggabungan perspektif feminis dalam institusionalisme. Seperti yang disebutkan oleh Mackay, Kenny, Chappell

(2010, 574), lahirnya FI merupakan varian baru instusionalisme atas keterbatasan paradigma yang ada dan memberikan peran sebagai 1) kritik dan usaha untuk tidak menormalisasi kebutaan gender dalam keilmuan instusionalisme dan 2) konsep dan alat instusionalisme baru untuk membantu menjawab fenomena-fenomena yang menjadi perhatian *Feminist Political Science* (FPS).

Dalam konteks penelitian ini, konsep yang digunakan adalah *gender regime* di mana FI akan menguraikan pembuatan kebijakan publik yang berperspektif gender dalam institusi politik. Konsep ini berasal dari Connel (2002) dan kemudian dikembangkan oleh Toni Schofield dan Susan Goodwin (2005) dalam sebuah pendekatan yang didasarkan pada studi tentang dinamika gender dalam proses pembuatan kebijakan publik. Studi Schofield and Goodwin menemukan bahwa dinamika gender dalam pembuatan kebijakan di sebuah institusi digeneralisasikan yang menghambat peluang perlawanan dan perubahan untuk menuju kesetaraan gender. Schofield dan Goodwin (2005, 2) terinspirasi dari model-model pendekatan gender dalam institusi publik atau politik lainnya, seperti *Gender Equity in Public Institutions* (GEPI) milik Raewyn Connell (2005) yang mengidentifikasi dan menganalisis pola gender dalam proses pembuatan kebijakan dalam institusi publik yang menghambat upaya-upaya kesetaraan gender dan *Research Network on Gender Politics and the State* (RNGS) milik para peneliti RNGS yang mengeksplorasi bagaimana dampak gerakan perempuan dan institusi-institusi yang mewadahi kebijakan perempuan terhadap perbincangan kebijakan (Mazur & McBride, 2006).

Oleh Schofield dan Goodwin (2005, 5), *gender regime* digunakan sebagai alat analisis data berupa pertanyaan untuk diterapkan pada materi wawancara kepada objek penelitian yang bertujuan untuk mengidentifikasi apa dan bagaimana gender bekerja dalam proses pembuatan kebijakan. Schofield dan Goodwin (2005, 5) menyebutnya sebagai kategori yang terdiri dari *division of labour, power and authority, emotional relations, dan symbolisation and representation*.

Masing-masing kategori memiliki operasionalisasi pertanyaan yang berbeda-beda. *Division of labour* menilik siapa dan bagaimana peran pihak yang

terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. *Power and authority* menggali fakta bagaimana dan siapa yang memainkan kekuasaan atau kewenangan selama proses pembuatan kebijakan. *Emotional relations* mencari hubungan emosi yang diekspresikan para pihak pembuat kebijakan satu sama lain. Terakhir, *symbolisation and representation* berusaha mengungkapkan sejauh apa pemahaman konsep gender para pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan bagaimana mereka merelevansikan hal tersebut ke dalam proses kebijakan.

Hasil dari kombinasi empat kategori di atas, Schofield dan Goodwin (2005, 6) menggolongkannya ke dalam tiga pola *gender regime*, antara lain: (1) *the regime of masculine hegemony* merupakan rezim yang khas karena dominasi maskulin yang kuat di mana eksklusi perempuan dinormalisasi dan ketidaksetaraan gender dilanggengkan; (2) *the regime of feminist presence and masculinist backlash* merupakan rezim yang ambigu dan kontradiktif karena berada di situasi yang mempertahankan, tetapi menantang kepentingan maskulin; dan (3) *the regime of feminist gender mainstreaming* merupakan rezim yang dapat menjadi teladan untuk memaksimalkan peluang dan meminimalisasi hambatan untuk memajukan kesetaraan gender dan kepentingan feminin.

Pada penelitian ini, pemerintahan Myanmar 2011-2022 sebagai sebuah institusi akan dibedah menggunakan empat kategori rezim gender yang kemudian disimpulkan untuk digolongkan ke dalam pola rezim gender di atas. Berdasarkan pola rezim gender tersebut, penelitian ini akan menganalisis dinamika gender proses kebijakan publik yang terkait isu perempuan oleh pemerintah Myanmar dari tahun 2011 di masa dimulainya reformasi politik Myanmar hingga tahun 2022 di masa pasca kudeta militer. Pendekatan ini akan menjawab alasan kelambanan adopsi RAN Resolusi 1325 di Myanmar melalui dinamika pada pola rezim gender antara aktor maskulin dan feminin di dalam pemerintahan Myanmar.

1.5.2 *Feminist Security Studies (FSS)*

Untuk menganalisis penelitian yang membahas isu perempuan dalam situasi konflik, konsep keamanan yang digunakan bukanlah konsep keamanan tradisional. Studi Keamanan telah berevolusi berkat kritik dari para feminis selama dan pasca Perang Dingin, seperti Cynthia Enloe dan Ann Tickner yang

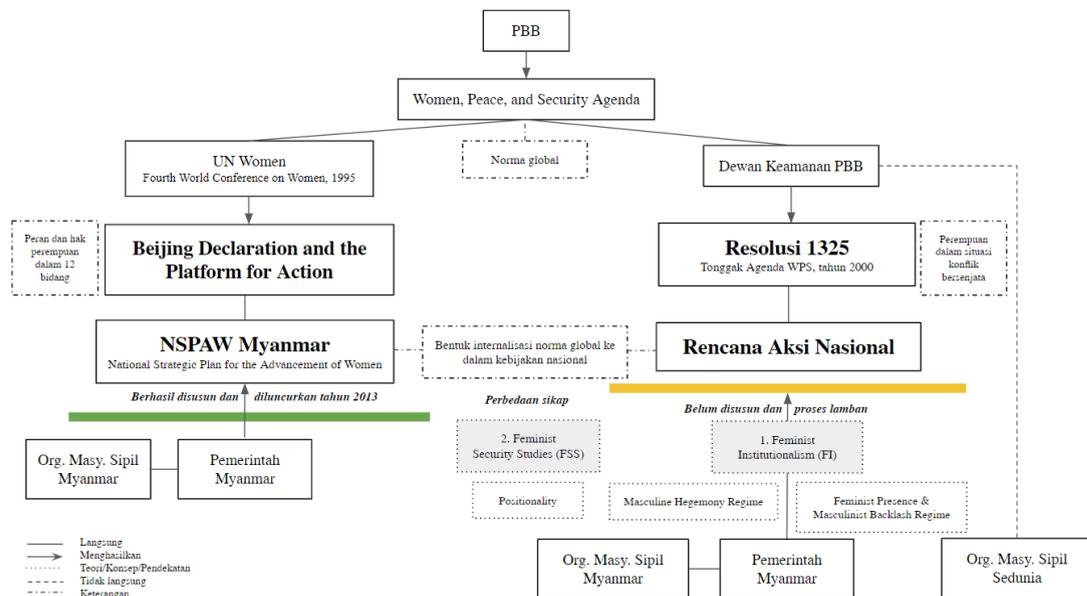
menyadarkan bahwa studi Keamanan pada masa itu konstruksinya sempit, baik secara akademis maupun praktik (Cohn, 2011). Melalui tulisannya, pemikiran Tickner dianggap menjadi titik awal perspektif feminis dalam studi Keamanan. Di sisi lain, studi Keamanan Manusia juga bukan konsep yang tepat untuk menganalisis penelitian ini karena kritik feminis terhadap konsep keamanan manusia yang dinyatakan Wibben (2011) bahwa konsep keamanan manusia tidak banyak berbeda dari keamanan tradisional, dengan alasan bahwa hak asasi manusia tidak akan memiliki nilai lebih dari keamanan negara jika harus memilih antara keduanya (Wibben, 2011, 81) Maka dari itu, Wibben lebih suka memperdalam perluasan dan rekonseptualisasi konsep keamanan menjadi *Feminist Security Studies* (FSS) (Wibben, 2011, 85).

Sekitar tahun 2010, Laura Sjoberg, Annick Wibben, Carol Cohn, dan Laura Shepherd mulai mengarusutamakan *Feminist Security Studies* (FSS) ke dalam studi Keamanan. Shepherd (2016) mendefinisikan FSS sebagai studi politik dan praktik keamanan yang mengandung konsep, karakter, dan praktik gender sebagai perhatian utama mereka. Menjadi pembaharuan studi Keamanan, FSS sengaja mendisrupsi dan menantang *status quo* studi Keamanan yang hanya berupaya mencapai keamanan negara yang berpotensi mengaburkan dan mengabaikan isu non-negara, seperti isu perempuan. Persamaan antara studi Keamanan dan FSS terletak pada kekuasaan menjadi dasar pemahaman keamanan, sedangkan perbedaannya berada pada pengakuan bahwa kekuasaan itu bergender, *power is gendered* (Shepherd, 2016, 264).

Ketika menyakini bahwa ada gender dalam kekuasaan, FSS mengajak untuk berpikir apa arti keamanan, untuk siapa keamanan itu, dan apa yang menjadi tujuan keamanan (Tickner & Shepherd, 2010, 204) dan posisionalitas (Shepherd, 2013, 438). Posisionalitas adalah konteks sosial dan politik yang menciptakan identitas, seperti jenis kelamin, seksualitas, dan gender dan menunjukkan bagaimana identitas mempengaruhi, dan berpotensi membiaskan pandangan terhadap sesuatu. Jika dalam fenomena ini aktor maskulinitas adalah yang dominan dan berada di episentrum pelaksanaan kekuasaan militer/politik/ekonomi (Cohn, 2011, 285), maka posisionalitas perlu diperhatikan.

Penelitian ini akan menemani FI dengan menggunakan FSS untuk menelisik perbedaan sikap pemerintah Myanmar akibat pandangan tertentu yang termanifestasi dengan kecenderungan untuk terbuka dengan *Beijing Platform* 1995 dalam bentuk adopsi NSPAW 2013, tetapi tertutup dengan Resolusi 1325 dalam bentuk adopsi RAN, yang pada akhirnya akan memperkuat jawaban penelitian ini tentang lambannya adopsi RAN Resolusi 1325.

Sejalan dengan Sjoberg (2011, 602) yang mengatakan bahwa tujuan melakukan penelitian menggunakan FSS adalah bukan untuk menyelesaikan masalah, tetapi untuk mengangkat masalah, menarik perhatian umum atas fenomena yang tidak biasa, dan memprovokasi *status quo* untuk mulai didiskusikan, penelitian ini mencari 'why' atas isu subordinat dengan menggunakan pendekatan FSS yang non-mainstream untuk mendiversifikasi diskusi yang sudah ada.



Gambar 1.1 Bagan Alur Berpikir

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Rencana Aksi Nasional

Rencana Aksi Nasional (RAN) adalah dokumen untuk membantu negara dalam mengimplementasikan Prinsip-Prinsip Panduan PBB. Rencana Aksi Nasional dibangun di atas inisiatif yang dipimpin masyarakat, yang diakomodasikan oleh organisasi masyarakat sipil yang disusun untuk mencakup langkah-langkah konkret dan efektif yang akan dilakukan oleh pemerintah dan mengatasi masalah yang diidentifikasi.

1.6.1.2 *Women, Peace and Security (WPS) Agenda*

Women, Peace and Security (WPS) agenda adalah agenda prioritas di bidang perempuan, perdamaian dan keamanan yang merupakan komitmen politik dalam inisiatif *Action for Peacekeeping (A4P)* Sekretaris Jenderal PBB yang menegaskan bahwa partisipasi penuh, setara dan bermakna perempuan dalam proses perdamaian dan solusi politik sangat penting untuk pemeliharaan perdamaian yang efektif.

1.6.1.3 *Feminist Institutionalism (FI)*

Feminis Institutionalism (FI) adalah teori yang memberikan wawasan tentang dasar-dasar gender pada institusi politik, operasi dan pentingnya institusi informal, dan mekanisme-mekanisme kesinambungan dan perubahan yang umum dan gender. Pendekatan ini hadir karena ada pemahaman yang berkembang bahwa alat dan metode konseptual yang inovatif diperlukan untuk mengeksplorasi dan memahami mode interaksi gender dan untuk mengekspos cara-cara di mana proses dan praktik institusi yang tampaknya netral, pada kenyataannya, berbasis gender.

1.6.1.4 *Feminist Security Studies (FSS)*

Feminist Security Studies (FSS) adalah konsep keamanan non-tradisional yang mencakup gender sebagai pembaharuan atas terbatasnya lingkup studi Keamanan secara akademis maupun praktis. FSS digunakan untuk menganalisis isu keamanan yang bersinggungan dengan gender.

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Rencana Aksi Nasional

Rencana Aksi Nasional (RAN) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah RAN yang berdasarkan pada Resolusi 1325 sebagai dokumen strategi tingkat nasional yang menguraikan pendekatan dan tindakan pemerintah untuk melokalisasi aksi pada isu perempuan, perdamaian dan keamanan. Dokumen ini menguraikan tujuan dan kegiatan yang dilakukan negara, baik di tingkat domestik maupun internasional, untuk mengamankan hak asasi perempuan dalam situasi konflik; mencegah konflik bersenjata dan kekerasan, termasuk terhadap perempuan dan anak perempuan; dan memastikan partisipasi yang berarti dari perempuan dalam perdamaian dan keamanan. Dokumen ini belum dimiliki dan seharusnya dimiliki Myanmar untuk memastikan keamanan perempuan dalam situasi konflik yang sedang berlangsung.

1.6.2.2 *Women, Peace and Security (WPS) Agenda*

Women, Peace and Security (WPS) agenda yang dimaksud dalam penelitian ini bertumpu pada empat pilar: pencegahan, partisipasi, perlindungan dan bantuan dan pemulihan terhadap perempuan dalam situasi konflik. Resolusi 1325 yang dimaksud dalam penelitian ini adalah resolusi yang diadopsi Dewan Keamanan PBB pada tanggal 31 Oktober 2000 dan semua rangkaianannya sebagai wujud implementasi agenda WPS yang

menyerukan kepada semua pihak yang berkonflik untuk mengambil langkah-langkah khusus untuk melindungi perempuan dari kekerasan berbasis gender, khususnya pemerkosaan dan bentuk-bentuk pelecehan seksual lainnya, dalam situasi konflik bersenjata dan menekankan pentingnya partisipasi yang setara dan keterlibatan penuh perempuan dalam semua upaya pemeliharaan dan pemajuan perdamaian dan keamanan yang saat ini mendesak untuk diimplementasikan oleh Myanmar. Saat ini agenda WPS Myanmar masih menggunakan NSPAW 2013 yang berdasarkan pada *Beijing Platform for Action* tahun 1995.

1.6.2.3 Feminist Institutionalism (FI)

Feminis institutionalism (FI) yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori yang menguraikan pembuatan kebijakan publik yang berperspektif gender dalam institusi politik dengan konsep *gender regime* yang terdiri dari 4 kategori, yaitu *division of labour, power and authority, emotional relations,* dan *symbolisation and representation*. Kategori tersebut menghasilkan 3 pola *gender regime*, yaitu *the regime of masculine hegemony, the regime of feminist presence and masculinist backlash,* dan *the regime of feminist gender mainstreaming*.

1.6.2.4 Feminist Security Studies (FSS)

Feminist Security Studies (FSS) yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep keamanan berperspektif gender hasil kritik para feminis yang memperdalam perluasan dan rekonseptualisasi konsep keamanan bahwa *power is gendered*. FSS menanyakan apa arti keamanan, untuk siapa keamanan itu, dan siapa yang menjadi tujuan keamanan, serta posisionalitas aktor-aktor yang terlibat.

1.7 Argumen Penelitian

Alasan Myanmar lamban mengadopsi Rencana Aksi Nasional Resolusi 1325 sebagai implementasi *Women, Peace, Security (WPS) agenda* disebabkan oleh dua faktor. Pertama, pemerintahan Myanmar tahun 2011-2022 belum cukup ramah menginternalisasi isu gender, sehingga tidak kondusif untuk mengadopsi RAN Resolusi 1325 karena pola rezim gendernya dari tahun 2011-2022 tergolong ke dalam rezim *feminist presence and masculinist backlash* dan rezim *masculine hegemony*. Rezim *feminist presence and masculinist backlash* merupakan pemerintahan transisi demokrasi Myanmar sejak tahun 2011 yang dikudeta oleh junta militer di tahun 2021, sehingga saat ini rezim gender yang berkuasa di Myanmar adalah rezim *masculine hegemony* yang dapat menghasilkan kebijakan buta gender.

Kedua, pemerintahan Myanmar, khususnya pemerintahan militer saat ini memiliki cara pandang keamanan yang berlawanan dengan norma-norma yang terkandung di dalam Resolusi 1325. Junta militer sebagai aktor yang berada di episentrum pelaksanaan kekuasaan militer/politik Myanmar merupakan pemerintahan otoriter yang mendefinisikan keamanan sebagai keamanan tradisional yang kekuasaannya harus terkonsentrasi di bawah kontrol pemimpin militer dan tujuan keamanannya hanya untuk melanggengkan rezim kekuasaannya. Dengan demikian, jika Myanmar mengadopsi RAN Resolusi 1325, maka norma-norma yang terkandung dalam Resolusi 1325 akan mengancam kekuasaannya.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah metode kualitatif. Kualitatif adalah salah satu metode penelitian yang digunakan khususnya di bidang ilmu sosial dan humaniora. Penelitian kualitatif menjelaskan terjadinya suatu fenomena atas dasar kerangka pemikiran yang tersusun selama penelitian berlangsung (Nugrahani, 2014, 30). Melalui metode kualitatif, penelitian dapat menghasilkan pemikiran baru untuk memperkaya pemahaman yang ada saat ini ataupun menjawab permasalahan-permasalahan yang berkembang. Kekhasan dalam jenis penelitian

kualitatif adalah peneliti terlibat dalam konteks fenomena objek yang sedang diteliti. Maka dari itu, metode kualitatif dapat membantu untuk memahami konteks suatu fenomena melalui deskripsi yang rinci dan mendalam tentang objek yang diteliti sebagaimana adanya di lapangan (Nugrahani, 2014, 19).

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian eksplanasi yang bertujuan untuk menjelaskan kedudukan variabel-variabel yang diteliti dan hubungan kausal antara variabel satu dengan variabel (Sugiyono, 2017, 6). Kausalitas antara variabel-variabel tersebut bertujuan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian atau gejala terjadi (Abadi, 2020, 504). Untuk menemukan penjelasan tersebut, penelitian eksplanasi perlu menyoroti banyak kasus dan menghubungkan kasus-kasus tersebut (Abadi, 2020, 51).

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian atau biasa disebut lokasi penelitian adalah letak dilakukannya penelitian yang melingkupi elemen pelaku, tempat, dan kegiatan yang dapat dicermati dan yang menggambarkan situasi sosial (Nasution, 2003). Situs penelitian ini adalah Myanmar secara institusi pemerintahan dan organisasi masyarakat sipil dari tahun 2011 sampai tahun 2022 yang dilakukan secara daring.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah negara Myanmar dari tahun 2011 sampai tahun 2022 yang terdiri dari aktor negara dan non-negara. Aktor negara adalah pemerintah dan aktor non-negara adalah organisasi perempuan masyarakat sipil Myanmar. Subjek ini dipilih karena keduanya memiliki kaitan dengan lambannya adopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi agenda WPS di Myanmar.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang dianalisis dalam penelitian ini berupa teks cetakan maupun digital dan rekaman suara wawancara yang menggambarkan dan

merepresentasikan kelompok, tindakan, dan fenomena yang menjadi bagian penelitian.

1.8.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari sumber pertamanya, sedangkan data sekunder adalah kebalikannya, misalnya melalui orang lain atau lewat dokumen (Sugiyono, 2017, 193). Sumber data sekunder merupakan sumber data pelengkap ketika tidak mampu mendapatkan semua data secara primer. Data primer penelitian ini bersumber dari wawancara daring dengan aktivis perdamaian sipil Myanmar dan data sekunder melengkapinya melalui buku, jurnal, artikel, berita, dan laporan.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data penelitian ini berupa dokumentasi yang meliputi studi pustaka dan wawancara. Studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan data-data sekunder dari buku, jurnal, surat kabar, dan artikel-artikel yang kredibel secara daring maupun luring. Wawancara dilakukan melalui panggilan Zoom dengan perwakilan organisasi masyarakat sipil perempuan Myanmar. Nursapia Harahap (2020) mengingatkan bahwa dalam pengumpulan data ada tiga hal pokok tentang data informasi yang perlu dicermati, yaitu perspektif, tekstualisasi, dan kebermaknaan. Perspektif terkait dengan *knowledge*, yaitu data yang apakah disikapi sebagai representasi fakta sesuai dengan realitas atau perlu dikonstruksikan oleh penulis. Tekstualisasi terkait dengan *language* adalah yang tidak hanya memerlukan kemampuan berbahasa, tetapi juga memerlukan kepekaan dalam proses interpretasi data. Kebermaknaan terkait dengan *power* adalah kekuasaan atas pemaknaan data selain mengacu pada hasil persepsi diri sendiri, tetapi juga keseluruhan pengalaman dan pengetahuan.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah teknik *process tracing*. Teknik penelusuran proses ini adalah alat dasar untuk menunjang jenis penelitian kualitatif. Menurut David Collier (2011), formulasi *process tracing* adalah pengamatan proses kausal yang fokusnya ditekankan pada sebuah penjelasan deskriptif dan alur sebab-akibat fenomena yang diteliti. Secara singkat teknik analisis data ini membantu peneliti menjelaskan bagaimana suatu ‘sebab’ menghasilkan ‘akibat’. *Process tracing* dapat berkontribusi untuk (1) mengidentifikasi fenomena politik dan sosial dan menggambarannya secara sistematis; (2) mengevaluasi hipotesis sebelumnya, menemukan hipotesis baru, dan mengkaji klaim sebab-akibat; (3) memperoleh wawasan tentang mekanisme kausal; dan (4) menyediakan cara alternatif di tengah keberagaman analisis data (Collier, 2011, 824).

1.9 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi ke dalam 4 bab. Bab 1 berisi pendahuluan yang merupakan kerangka dari penelitian ini. Bab 2 menjabarkan evolusi agenda WPS, status hukum Resolusi 1325, lokalisasi RAN Resolusi 1325 di tingkat nasional, contoh adopsi dan pelaksanaan RAN Resolusi 1325 di negara-negara berkonflik, situasi domestik Myanmar, dan situasi ketidakamanan perempuan Myanmar selama perang sipil dan rezim militer. Bab ini juga berupaya menjelaskan bentuk dan kemajuan implementasi agenda WPS yang sudah ada di Myanmar.

Bab 3 mengungkapkan alasan lambannya adopsi RAN Resolusi 1325 sebagai implementasi *Women, Peace and Security* (WPS) agenda dengan analisis yang berdasarkan teori dan konsep sesuai kerangka pemikiran yang didukung oleh data. Bagian pertama akan menggunakan analisis *Feminist Institutionalism* (FI) dan bagian kedua akan menggunakan analisis *Feminist Security Studies* (FSS).

Bab 4 adalah penutup yang berisi simpulan dan saran terhadap penelitian lebih lanjut. Bagian simpulan akan menjelaskan secara singkat hasil penelitian. Bagian saran akan menyebutkan evaluasi terhadap penelitian ini dan memberikan rekomendasi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.