

March 2011

“hd

Centre for
Humanitarian
Dialogue

Mediation for peace

Penciptaan Perdamaian di Asia
dan Pasifik: Partisipasi, perspektif
dan prioritas perempuan

Women at the Peace Table **Asia Pacific**

Hak Cipta

Centre for Humanitarian Dialogue

114, rue de Lausanne
Geneva 1202
Switzerland

t + 41 22 908 11 30

f +41 22 908 11 40

e info@hdcentre.org

w www.hdcentre.org

© Centre for Humanitarian Dialogue, 2011

Produksi ulang semua atau sebagian dari publikasi ini dapat diijinkan hanya oleh persetujuan dan pengakuan tertulis dari sumber.

Editor: Cate Buchanan (cateb@hdcentre.org)

Desain dan tata letak: Rick Jones (rick@studioexile.com)

Daftar isi

Daftar ilustrasi	4
Ucapan Terima Kasih	5
Kata Pengantar	6
1. Pendahuluan Cate Buchanan	8
2. Mindanao Irene Morada Santiago	23
3. Sri Lanka Kumudini Samuel	36
4. Indonesia Rohaiza Ahmad Asi, Cate Buchanan, Irine Hiraswari Gayatri, Akiko Horiba, Lidy Christin Sinaga, Septi Satriani and Shienny Angelita	44
5. Timor Leste Rebecca Peters	57
6. Timur Laut India Rita Manchanda	66
7. Kepulauan Solomon Rebecca Peters	88
8. Nepal Reecha Upadhyay	98
9. Saran-saran	111
Lampiran 1 Norma-norma utama internasional	118
Lampiran 2 Sumber untuk pihak yang berkonflik dan mediator	124
Lampiran 3 Petunjuk-petunjuk untuk tim mediasi	129

Daftar ilustrasi

Gambar 1

Pembagian pemegang jabatan utama PBB yang berkaitan dengan konflik berdasarkan jenis kelamin 11

Kotak 1

Latar belakang konflik
Ouseph Tharakan, HD Centre 24

Kotak 2

Latar belakang konflik
Ouseph Tharakan, HD Centre 38

Kotak 3

Latar belakang konflik di Indonesia belakangan ini 46

Kotak 4

Latar belakang konflik 58

Kotak 5

Latar belakang konflik di timur laut India
Ouseph Tharakan, HD Centre 68

Kotak 6

Latar belakang konflik 90

Kotak 8

Latar belakang konflik
Ouseph Tharakan, HD Centre 100

Kotak 8

Sebuah perspektif mediator
Duta Besar Günther Baechler 104

Ucapan Terima Kasih

HD Centre berterimakasih atas dukungan yang diberikan oleh *Australian Agency for International Development* dan *Open Society Institute* selama proyek 'Women at the Peace Table – Asia Pacific'. Para staf dari organisasi tersebut telah secara konsisten mendorong dan menjadi kunci sukses dari proyek ini sampai sekarang.

Sejumlah individu telah memberikan bantuan, tinjauan kritis dan masukan. Mereka adalah Seema Kakran, Karin Landgren, Rita Manchanda, Rama Mani, Ian Martin, Bandana Rana, Kumi Samuel dan Irene Santiago.

Editorial yang terperinci dan bantuan penyusunan juga telah disumbang oleh Adam Cooper dan Antonia Potter. Kontribusi tambahan dalam bentuk pemeriksaan fakta, penelitian latar belakang, penyusunan dan referensi juga telah dibuat oleh Susanne Risser, Ouseph Tharakan dan Reecha Upadhyay.

Kata Pengantar

Adalah merupakan suatu sukacita dan kehormatan untuk menulis kata pengantar bagi publikasi *HD Centre* yang berharga ini *Penciptaan Perdamaian di Asia Pasifik : partisipasi, perspektif dan prioritas perempuan*. Publikasi yang singkat dan mudah diakses ini menawarkan kepada mereka yang bekerja dalam, dan tentang, proses perdamaian berbagai bukti baru yang berguna dan petunjuk-petunjuk tidak hanya untuk pelaksanaan Resolusi Dewan Keamanan 1325 (*Security Council Resolution 1325*) dan resolusi lainnya yang setara, tetapi juga untuk menciptakan proses perdamaian yang lebih baik.

Walaupun isu-isu keterlibatan perempuan dalam proses perdamaian terus menjadi masalah yang nyata dan krusial bagi kami yang bekerja di Nepal, hal ini juga sesungguhnya merupakan sebuah masalah global. Menunjukkan kepemimpinan dalam mencapai keterwakilan laki-laki dan perempuan yang setara dalam posisi yang berpengaruh masih terus menjadi tantangan global, tidak terkecuali bagi organisasi yang saya wakikan – Persatuan Bangsa Bangsa (PBB).

Perempuan pertama yang memimpin misi penjagaan perdamaian atau politik apapun untuk PBB diangkat hampir lima puluh tahun setelah PBB didirikan – Margaret Joan Anstee (Perwakilan Khusus Sekretaris Jenderal untuk Angola tahun 1992-3). Tujuh belas tahun setelah penunjukan Dame Margaret, pada awal tahun 2009, saya menjadi perempuan kedelapan dalam PBB yang mengepalai misi semacam itu. Namun, sampai sekarang, PBB belum pernah melantik seorang perempuan sebagai seorang kepala mediator yang berdedikasi dalam mendukung proses perjanjian perdamaian utama dan komprehensif manapun.

Penelitian yang berkembang yang menunjukkan pengaruh perempuan dalam perjanjian perdamaian memang menekankan akan manfaatnya yang penting dan semuanya untuk kebaikan. Namun, menghubungkan keterlibatan perempuan dalam negosiasi perdamaian dengan penderitaan yang mereka alami masih menekankan pengalaman perempuan sebagai korban. Publikasi ini menolong mengingatkan kita bahwa perempuan mempunyai hak untuk duduk dalam

meja perundingan sebagai tokoh dengan sebuah kepemilikan akan masa depan negara mereka dan dalam perdamaian internasional dan keamanan. Perempuan layak berada disana sebagai pembuat keputusan dan pemecah masalah.

Perempuan yang berhasil mencapai kedudukan tinggi pada politik dan penciptaan perdamaian nasional dan internasional merupakan suatu pencapaian tersendiri, dan masih merupakan sebuah pencapaian yang belum selesai yang masih memerlukan dukungan yang lebih. Pada Juni 2010, saya menghadiri hari pembukaan global di Kathmandu tentang Resolusi 1325. Pada hari tersebut, saya diingatkan pengalaman perempuan selama dan akibat dari konflik di Nepal, dan juga sumber daya dan keterlibatan yang besar diantara perempuan Nepal, baik mereka yang merupakan anggota dari Majelis Konstituen, aktif dalam masyarakat sipil, maupun yang mendekati isu-isu tersebut dalam pandangan yang lebih akademik. Saya yakin bahwa ini bukan sumber daya yang unik buat Nepal saja. Kita perlu melihat lebih banyak lagi perempuan dalam proses formal dan informal dimana keputusan tentang perdamaian dan keamanan dibuat, disini dan di seluruh dunia.

Dan agar hal itu dapat terjadi, haruslah ada sebuah strategi yang secara sengaja dibuat. Departemen PBB untuk Urusan Politik dan UNIFEM (sekarang *UN Women*) telah menetapkan strategi untuk lebih mendukung partisipasi perempuan, dan yang lebih efektif, dalam semua tingkatan penyelesaian dan mediasi konflik. Hal ini melibatkan pembangunan keahlian gender dalam proses mediasi – sehingga mediator dan semua pihak, mengerti implikasi dari hak-hak perempuan dalam penyusunan perjanjian mereka. Kedua, hal ini juga bertujuan untuk membangun keseimbangan gender yang lebih baik diantara jajaran mediator, menekankan bahwa aspek ini merupakan bagian yang integral dalam negosiasi, bukan sebuah tambahan. Dan yang ketiga, hal ini bertujuan melibatkan lebih banyak perempuan di luar pihak yang bernegosiasi untuk mengesankan prioritas mereka kepada tokoh utama dalam perundingan damai.

Publikasi ini menghasilkan sebuah kontribusi yang sangat baik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, memperlihatkan kenyataan bukan hanya manfaat-manfaat dan hambatan-hambatan dari partisipasi perempuan, tapi juga strategi-strategi yang dapat ditindaklanjuti mengenai bagaimana hal tersebut dapat dicapai. Ini adalah sebuah publikasi yang harus dibaca bagi mereka yang memiliki minat yang serius bukan hanya terhadap proses perdamaian di Asia Pasifik, tapi juga di seluruh dunia.

Karin Landgren

Perwakilan Sekretaris Jenderal

Misi Persatuan Bangsa Bangsa di Nepal

Kathmandu, Januari 2011

1. Pendahuluan

Cate Buchanan, HD Centre

“ . . . dalam masalah perang dan perdamaian, dimana kematian tidak didiskriminasi oleh gender, sebuah pergeseran sedang dimulai dalam tradisi dimana perempuan menghabiskan hidup mereka dengan tenang di rumah mereka sementara pekerjaan pemerintahan dan negosiasi secara luas menjadi pekerjaan laki-laki.”¹

Pada Oktober 2010, Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 (SCR 1325) yang inovatif merayakan ulang tahunnya yang kesepuluh. Publikasi ini, lewat pengalaman aktual para perempuan pencipta perdamaian dari berbagai negara, mengeksplorasi mengapa perempuan masih begitu tidak terwakilkan dalam proses perdamaian, dan mengidentifikasi pilihan-pilihan yang konkrit untuk memperluas kontribusi perempuan dalam perdamaian baik secara kuantitatif maupun substantif.

Resolusi Dewan Keamanan yang pertama yang mengakui kebutuhan dan kontribusi perempuan diberbagai isu ‘perdamaian dan keamanan’, SCR 1325 dibangun oleh pekerjaan selama beberapa dekade, dimulai dari Konvensi untuk Mengakhiri Diskriminasi terhadap Perempuan 1979 (*1979 Convention to End Discrimination Against Women -CEDAW*) sampai Platform untuk Aksi Beijing 1995 (*1995 Beijing Platform for Action*) dan juga berbagai resolusi dan aneksasi PBB lainnya sampai hukum internasional untuk menjamin dan meningkatkan hak-hak perempuan.²

1 Zoll, Miriam H., “Perempuan mulai mengambil tempat pada meja perdamaian”, *American News Service*, 25 Januari, (2001), hal.1. www.peacewomen.org/assets/file/Resources/Academic/Disp-PartPP-Rep_PeaceTable_Zoll.pdf. Diakses 12 September 2010.

2 Untuk sebuah tinjauan singkat dari sejarah ini lihat, Gierycz, Dorota, “Perempuan, Perdamaian dan PBB: Melampaui Beijing” dalam Skjelsbaek, Inger dan Smith, Dan (Eds.), *Gender, Perdamaian dan Konflik* (London: International Peace Research Institute, Oslo and Sage Publications, 2001), hal.14-31. Juga lihat, Mesa, Manuela, “Perempuan, Perdamaian dan Keamanan: Resolusi 1325 pada Ulang Tahun Kesepuluh”, dalam, *Yearbook Peace Culture 2010. Budaya Perdamaian: Peninjauan kembali sebuah konsep dan sebuah kampanye*, Ratkovic, Viktorija dan Wintersteiner, Werner (Eds), (Austria: Centre for Peace Research and Peace Education, 2010), hal. 104-125.

SCR 1325 telah digunakan dalam banyak cara untuk menyorot dan memajukan keterlibatan perempuan dalam mengakhiri perang dan kekerasan, menjaga perdamaian, dan membangun kembali masyarakat yang dilanda perang. Sama halnya dengan mendukung kegiatan-kegiatan tersebut, resolusi ini secara khusus menuntut perhatian untuk diberikan kepada hak-hak dan kebutuhan perempuan dan anak perempuan, dan pencegahan kekerasan berbasis gender selama dan setelah konflik. Beberapa tahun terakhir telah terlihat perkembangan dalam area ini dengan disetujuinya SCR 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), dan 1960 (2010) dimana semuanya dibangun, dan diditeguhkan, diatas SCR 1325. (Lihat lampiran 1, Norma-norma utama internasional, untuk lebih detail).

Momentum dan harapan akan norma-norma ini diperlukan karena spektrum proses perdamaian mempertemukan semua yang berada dalam posisi kekuasaan politik dan militer – yang didominasi laki-laki – untuk bernegosiasi atas nama pihak yang terlibat konflik, bukan atas nama mereka yang terkena dampak dari konflik. Tidaklah mengherankan, jika kemudian, ditemukan bahwa upaya-upaya resolusi konflik tersebut mencerminkan pengecualian yang dialami perempuan di seluruh dunia secara sosial, kultural, politik dan ekonomi. Dengan demikian maksud dari norma-norma yang dikembangkan ini ialah untuk memastikan sebuah perspektif gender dapat diterapkan ke dalam berbagai praktek proses perdamaian. Berlawanan dengan kesalahpahaman populer, hal ini bukanlah ilmu teknik sosial yang kompleks; hal ini hanyalah berarti memberikan perhatian kepada perbedaan bagaimana laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki dipengaruhi oleh konflik kekerasan dan berkontribusi untuk resolusi yang berkelanjutan. Kesadaran aplikasi akan 'lensa' gender dalam 'kotak perkakas' resolusi konflik adalah penting karena laki-laki jarang (jika sama sekali) mempertanyakan identitas mereka lewat 'lensa' seperti itu tetapi bagi sebagian besar perempuan, hal itu tidak dapat dihindari justru karena marginalisasi dan penindasan terhadap mereka.

Apa yang dimaksud dalam prakteknya adalah mengerjakan resolusi konflik dalam dua sudut pandang yang berbeda:

- *Dari sudut pandang jumlah* – mengatasi tingkat keterlibatan perempuan yang masih rendah dalam penciptaan perdamaian sebagai juru runding, mediator, utusan dan penasehat senior, dengan secara sistematis melibatkan perempuan yang kompeten, berkualitas dan berkomitmen yang didukung oleh berbagai konstituen.
- *Dari sudut pandang substansi* – mengatasi kurangnya langkah-langkah yang kuat dalam perjanjian perdamaian yang menguatkan hak-hak perempuan dan memastikan perspektif gender secara konsisten digunakan.

Pendahuluan ini memberikan sebuah tinjauan akan isu-isu yang penting berkaitan mengerjakan dua sudut pandang ini dan menyorot isi publikasi yang berbasis negara ini yang mana diakhiri dengan satu perangkat rekomendasi praktikal. Hal ini bertujuan untuk menolong fasilitator proses perdamaian mendapatkan lebih dari konsep dan semantik yang berpotensi frustrasi, menjadi realisasi norma-norma internasional maupun pengharapan perempuan untuk dianggap sebagai pemimpin dan partisipan yang setara dan kompeten dalam penciptaan perdamaian.

Sudut pandang jumlah: perwakilan perempuan dalam perundingan

SCR 1325 dan SCR 1889 secara eksplisit menuntut lebih banyak perempuan untuk ditunjuk sebagai perwakilan dan utusan khusus, dan untuk pihak-pihak yang berkonflik agar mengikutsertakan perempuan dalam perundingan untuk mengakhiri perang. Tuntutan tersebut belum secara memadai ditindaklanjuti.

Menurut penelitian di tahun 2009 pada 21 perjanjian perdamaian utama sejak tahun 2009, hanya lebih dari 2 persen penandatanganan perjanjian perdamaian yang adalah perempuan, tidak ada perempuan yang pernah ditunjuk sebagai ketua atau memimpin mediator perdamaian dalam perundingan damai yang disponsori oleh PBB, dan partisipasi perempuan dalam delegasi yang bernegosiasi rata-rata kurang dari 6 persen per 10 kasus sesuai dengan informasi yang tersedia.³

Yang memperparah masalah kurangnya perwakilan perempuan dalam negosiasi perdamaian ialah kenyataan bahwa profesi mediasi *Track One* hampir semuanya secara eksklusif didominasi oleh laki-laki. 66 dari 91 penugasan tingkat tinggi PBB memiliki mandat yang berkaitan secara khusus dengan konflik, baik oleh negara atau tema.⁴ Dari jumlah tersebut, 11 dipegang oleh perempuan (17 persen) dan 1 kosong. Dari 1 Januari 2010 sampai 31 Januari 2011, 23 dari posisi tersebut telah diisi. Dari penugasan tersebut, 4 adalah perempuan (17 persen, lagi).

Uni Eropa (*European Union – EU*) bahkan lebih buruk lagi dalam hal ini. Dari 11 Perwakilan Khusus Uni Eropa di area konflik, sekarang ini hanya ada

3 UNIFEM, *Partisipasi Perempuan dalam Perundingan Perdamaian: Hubungan antara Kehadiran dan Pengaruh*, (New York: UNIFEM, 2009).

4 Metodologi : Peran khusus 60 negara (Deputi Perwakilan Khusus Sekjen, Perwakilan Khusus Sekjen, dll) ditinjau bersama dengan 31 penunjukkan lainnya. Diantaranya Perwakilan Khusus Sekjen untuk Anak-anak dan Konflik Bersenjata; HAM untuk pengungsi; Pencegahan Genosida; Kekerasan Seksual dalam Konflik; dan, Kekerasan terhadap anak-anak, ditambah termasuk Penasehat Khusus terhadap Sekjen tentang Pencegahan Genosida. www.un.org/en/peacekeeping/sites/srsg/table.htm. Diakses pada 25 Februari 2011.

Gambar 1: Pembagian pemegang jabatan utama PBB yang berkaitan dengan konflik berdasarkan jenis kelamin

○ Dipegang oleh perempuan (17%) ○ Kosong (2%) ● Dipegang oleh laki-laki (81%)



seorang perempuan (Rosalind Marsden, Sudan) dan dia adalah perempuan pertama yang pernah ditunjuk.⁵ Perwakilan Tinggi Uni Eropa untuk Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Lady Catherine Ashton, telah sepakat untuk melaporkan tentang keseimbangan gender (dan geografis) dalam Layanan Tindakan Eksternal Eropa (*European External Action Service*) pada tahun 2013, walaupun seperti biasanya tidak ada sanksi terhadap kegagalan dalam melaporkan kemajuan.⁶

Juga tidak ada perwakilan perempuan dalam Uni Perdamaian Afrika (*African Union Peace*) dan Dewan Keamanan (*Security Council*) dan, dengan pengecualian Uganda dan Kenya, mediator dalam proses perdamaian utama Afrika semuanya adalah laki-laki (contohnya di Sudan Utara/Selatan, Darfur, Burundi, Liberia, Sierra Leone, Cote d'Ivoire, Republik Afrika Tengah, Zimbabwe, dan Republik Demokrasi Congo).⁷ *Organisation of American States* (OAS) juga sama buruknya, dan terlihat tidak menunjuk perempuan sebagai mediator walaupun terdapat perempuan dalam posisi kepemimpinan lainnya yang relevan.⁸

Bahkan di lingkup non-pemerintahan, organisasi dan program operasional resolusi konflik sangat jarang, jika pernah, dipimpin oleh perempuan (contohnya di *HD Centre, Crisis Management Initiative, Carter Center, Comunità di Sant'Egidio* dan *Conciliation Resources*).

5 www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=EN

6 Khusus Kementerian Luar Negeri Uni Eropa, lihat www.eeas.europa.eu/index_en.htm Juga lihat www.deljpn.ec.europa.eu/modules/media/news/2010/101020c.html?ml_lang=en

7 Pada Uni Afrika (*African Union - AU*) secara umum terdapat satu Komisaris perempuan (dari delapan) dan dua dari lima *AU Panel of the Wise* adalah perempuan.

8 Diskusi antara Maria Fernanda Trigo, Wakil Direktur OAS *Department of Democratic Sustainability and Special Missions* dan Rebecca Peters, konsultan HD Centre, beragam tanggal pada Februari 2011. Claudia Vargas de Pérez adalah Wakil Kepala Misi proyek OAS untuk mendukung proses perdamaian Kolombia: www.mapp-oea.net/. Elizabeth Spehar mengkordinasi Program Bantuan Teknik Pemilihan (*Technical Electoral Assistance Program*) yang menghasilkan pemilu 2006 di Haiti. Sekretaris Jenderal OAS melantik Hilda Solis, Sekretaris Tenaga Kerja AS, sebagai salah satu dari dua perwakilan pada Komisi Verifikasi pada krisis Honduras pada tahun 2009. Lihat www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-360/09. Diakses 21 Februari 2011.

Jadi dimanakah perempuan? Sebuah respon yang umum ialah karena kurang perempuan yang memenuhi kualifikasi. Namun, hal ini tidak didukung oleh pengalaman dan perbandingan dengan laki-laki pencipta perdamaian

Mungkin sebuah frase yang lebih tepat adalah 'kurangnya kepercayaan diri dan kesempatan'. Pada tahun 2010, *HD Centre* mengadakan sejumlah diskusi di wilayah Asia Pasifik; sebuah pertemuan khusus untuk Indonesia di Jakarta pada bulan Maret; sebuah pertemuan khusus untuk Aceh dibulan Juli; dan sebuah pertemuan regional di Nepal pada bulan September.⁹ Tidak ada kesulitan dalam mengidentifikasi aktor dan analisis proses perdamaian perempuan yang berpengalaman untuk pertemuan-pertemuan tersebut. Pertemuan-pertemuan tersebut mempertemukan perempuan untuk merefleksikan pengalaman, kesuksesan dan kegagalan mereka yang berhubungan dengan penciptaan perdamaian. Tiga alasan yang berulang kali disebut sebagai hambatan: ketidakmampuan untuk mengakses jaringan laki-laki, keraguan diri (*self-doubt*) dan kurangnya kepercayaan diri, dan kurangnya pengakuan bahwa keahlian dan kemampuan yang ada dalam perempuan dapat disalurkan ke dalam penciptaan perdamaian (berbeda dengan banyak laki-laki yang tampaknya berkembang dalam bidang ini dengan sedikit atau tanpa pelatihan formal). Oleh karena partisipasi perempuan pada tingkat akar rumput pada semua tahapan lingkup konflik dan perdamaian mulai menjadi lebih diakui dan dipahami, argumen yang menyatakan bahwa mereka tidak berkualifikasi untuk negosiasi yang sebenarnya semakin diragukan kebenarannya.

Adalah tidak menolong kepercayaan diri perempuan atau visibilitas mereka, jika secara empiris masih tidak mungkin untuk dibuktikan apa dampak dari kehadiran perempuan jika negosiasi perdamaian melibatkan paling sedikit 40 persen perempuan. Tentu saja, kekayaan literatur menunjukkan bahwa gender memiliki pengaruh yang besar terhadap negosiasi.¹⁰ Namun, tekanan agar sesuai dengan 'aturan' dalam proses tersebut dapat sangat kuat. Contohnya, Shadia Marhaban, satu-satunya perempuan yang terlibat dalam perundingan damai

9 Lihat www.hdcentre.org/projects/gender-amp-mediation/issues/women-peace-table---asia-pacific

10 Saran-saran non-ekshatif: Babcock, Linda dan Lashever, Sara, *Perempuan Tidak Bertanya: Harga Mahal dari Menghindari Negosiasi dan Strategi Positif untuk Perubahan*, (New York: Bantam Books, 2007); Alvesson, Mats dan Due Billing, Yvonne, *Memahami Gender dan Organisasi*, Sedidi Kedua, (London: Sage, 2009); Putnam, Linda L dan Kolb, Deborah M., "Pemikiran Ulang Negosiasi: Pandangan Feminis tentang Komunikasi dan Pertukaran", *Pusat untuk Gender dalam Organisasi, Working Paper Number 7*, (Boston: Simmons School of Management, 2000, Januari); Bowles, Hannah Riley, Babcock, Linda dan McGinn, Kathleen L., "Constraints and Triggers: Situational Mechanics of Gender in Negotiation", *Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper Series RWP05-051*, (Boston: Harvard University, 2005); Kolb, Deborah M dan Coolidge, G.G., "Tempatnya pada Meja Perundingan", in JW Breslin dan JZ Rubin (Eds), *Teori Negosiasi dan Praktek*, Program tentang Negosiasi, (Massachusetts: Harvard Law School, 1991), hal. 261-277.

Aceh 2005, telah meragukan dampak dari keberadaannya sendiri¹¹ Perempuan yang telah mengalami pengalaman tersebut mengingat bahwa *“kita harus masuk ke dalam proses itu sebagai laki-laki dan bukan perempuan.”*¹² Secara keseluruhan, tampaknya *“perempuan harus menunggu untuk diminta untuk mejadi bagian dari proses perdamaian, sedangkan laki-laki memasukkan dirinya sendiri.”*¹³

Sosialisasi dan penindasan yang dialami perempuan secara ironis sering memberikan perempuan ketrampilan inti yang diperlukan untuk resolusi konflik yang sukses: memikirkan ‘yang lain’; mengenali kompromi; empatik; aktif mendengarkan; perhatian terhadap hal yang rinci; dan pembagunan konsensus. Ketrampilan ini seringkali dianggap (kadang-kadang dicemooh) sebagai sifat feminim, namun mediator laki-laki juga butuh menerapkan kerampilan tersebut jika mereka ingin membuat kemajuan dalam negosiasi. Sebenarnya salah seorang perempuan yang paling senior dalam bidang mediasi, Teresita Quintos Deles, telah menunjukkan bahwa *“ketika perempuan berada dalam posisi senior, mereka tampaknya mengambil pendekatan yang lebih luas, memperluas ruang, membimbing ‘pihak lain’”*.¹⁴

Alasan lain pengecualian - eksternal dan *self-driven* – mungkin berhubungan dengan tanggung jawab terus-menerus yang tidak proporsional dari laki-laki dan perempuan sebagai pengasuh bagi anak-anak dan orang tua. Negosiasi perdamaian seringkali diadakan di daerah yang netral, kadang-kadang jauh dari daerah pertempuran. Untuk banyak perempuan biaya perjalanan, beban pengasuhan dan rumah tangga yang tidak dapat dikesampingkan, dan masalah keamanan berarti mereka dipastikan tidak dapat ikut serta. Juru runding dari kelompok pemberontak atau kelompok gerakan bersenjata sangat rentan dalam hal ini. Shadia Marhaban telah mencatat: *“Ketika saya sedang bernegosiasi di Aceh, keselamatan saya berada di bawah ancaman. Hal ini perlu lebih diperhatikan oleh mediator dan pihak ketiga. Jika pada waktu itu saya bertempat tinggal di Aceh maka saya akan berpikir dua kali sebelum bergabung dalam perundingan damai tersebut demi keselamatan keluarga saya”*.¹⁵

11 Refleksi dibuat pada Pertemuan Ahli: Perempuan pada Meja Perdamaian – Asia Pasifik, Kathmandu, Nepal - 27-30 September 2010. Diselenggarakan oleh *Centre for Humanitarian Dialogue* bekerjasama dengan *Women in Security, Conflict Management and Peace* dan *Alliance for Social Dialogue*.

12 Komentar dibuat pada Pertemuan Ahli pada September 2010 di Nepal di bawah pemerintahan *Chatham House*.

13 Komentar dibuat pada Pertemuan Ahli pada September 2010 di Nepal di bawah pemerintahan *Chatham House*. Untuk eksplorasi menarik dari kenyataan ini lihat Babcock, Linda dan Lashever, Sara, *Perempuan Tidak Bertanya: Harga Mahal dari Menghindari Negosiasi dan Strategi Positif untuk Perubahan*, (New York: Bantam Books, 2007).

14 Percakapan dengan Cate Buchanan, *HD Centre* di Manila, Juli 2010.

15 Refleksi selama Pertemuan Ahli pada September 2010 di Nepal.

Namun, sebagian besar mediator dan fasilitator pihak ketiga biasanya adalah laki-laki yang lebih tua berusia antara 50 sampai 70 tahun. Jika mediator perempuan datang dari kelompok usia yang sama, maka mereka hampir dipastikan telah melewati masa paling intensif dalam mengasuh anak-anak dan orang tua, jadi pada tingkatan ini hal tersebut mungkin bukanlah menjadi rintangan terbesar.¹⁶ Namun untuk perempuan yang lebih muda yang mungkin bekerja dalam peran yang berhubungan dengan proses perdamaian (contohnya sebagai penasihat) dan juga adalah ibu atau pengasuh, perjalanan dan dukungan proses perdamaian dapat merupakan tantangan.

Namun, dengan imajinasi, kreativitas, kemauan politik dan sumber keuangan – semua keunggulan dari praktek resolusi konflik yang sukses – isu-isu seperti ini dapat ditangani. Hal ini mungkin melibatkan penyediaan dana, pengaturan pengasuhan alternatif, pengaturan keamanan yang direncanakan dengan benar, dan ketentuan lainnya dibawah naungan proses perdamaian.

Bahkan ketika perempuan melampaui yang apa disebut sebagai hambatan bakat, kualifikasi, dan kapasitas fisik, mereka masih harus menghadapi masalah prasangka dan *tokenisme*. Dengan isu-isu gender yang biasanya terpinggirkan, perempuan yang sedikit dalam proses-proses tersebut seringkali dengan cepat dikesampingkan hanya sebagai yang berkaitan dengan, dan dipanggil untuk mengartikulasikan, ‘isu-isu perempuan’ atau isu-isu ‘kesejahteraan’. Beberapa perempuan telah berusaha untuk membalikkan masalah ini dan mengubah persepsi. Seperti yang dikatakan oleh seorang peserta dalam pertemuan ahli di Nepal 2010.: *“Pernah menjadi seorang juru runding dalam sebuah proses perdamaian, saya mengingat menjadi enggan untuk membawa isu gender untuk menghindari terpinggirkan. Saya pikir, “Saya akan dikenal sebagai ‘orang gender’ dan tidak ada yang mau mendengarkan saya.” Jadi saya mengembangkan keahlian saya di bidang lain dari proses perdamaian dan membangun kredibilitas saya dalam gencatan senjata yang mana memungkinkan saya untuk membawa isu-isu gender sampai ke tingkat dewan”*.¹⁷

Jadi dimana mencari perempuan yang “mampu”? Jika parlemen dan majelis nasional belum dapat menyediakan kandidat perempuan yang potensial, pengalaman menunjukkan tanpa ragu bahwa kolam bakat terbesar dan paling mampu adalah dalam masyarakat sipil. Memang, perwakilan masyarakat sipil semakin dipahami mediator (bahkan jika enggan oleh beberapa) sebagai pemeran penting dalam penanganan proses perdamaian yang perlu lebih sistematis

16 Potter, Antonia, “Kita Para Perempuan: Mengapa mediasi konflik bukan hanya sebuah pekerjaan untuk laki-laki”, *Opinion Piece* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2005).

17 Komentar dibuat pada Pertemuan Ahli pada September 2010 di Nepal di bawah kepemimpinan Chatham House .



Partisipasi perempuan dalam aktivitas tersebut bukanlah sebuah ‘hal yang menyenangkan untuk dilakukan’. Ini bukanlah seolah-olah kita sedang melakukan kebaikan untuk diri kita sendiri dan mereka dengan menyertakan perempuan dalam pekerjaan perdamaian. Ini adalah sebuah kebutuhan penting keamanan global.”

United States Secretary of State, Hillary Rodham Clinton,
Oktober 26, 2010

yang mampu, berkualifikasi dan yang berkomitmen tinggi dengan kontribusi yang kuat dalam perdamaian, di semua negara yang terlibat dalam konflik. Tetapi hambatan-hambatan masih mencegah mereka dari berpartisipasi, dan sangat penting untuk menekankan secara sistematis dilibatkannya juru runding dan mediator perdamaian perempuan lokal dalam perundingan dan perjanjian perdamaian dan disediakan dengan dukungan khusus untuk menjamin hal ini. Akan merupakan efek yang saling menguatkan untuk baik mediator dan utusan perdamaian perempuan internasional, dan juru runding perdamaian perempuan lokal jika jumlah mereka meningkat hingga mencapai minimum 40 persen. Atau seperti yang dinyatakan dalam cara lain oleh Sekretaris Negara AS, Hilary Rodham Clinton: *“Partisipasi perempuan dalam aktivitas tersebut bukanlah sebuah “hal yang menyenangkan untuk dilakukan”. Ini bukanlah seolah-olah kita sedang melakukan kebaikan untuk diri kita sendiri dan mereka dengan menyertakan perempuan dalam pekerjaan perdamaian. Ini adalah sebuah kebutuhan penting keamanan global.”*¹⁹

disertakan. Christine Bell dan Catherine O'Rourke membuat argumen ini: *“Promosi partisipasi perempuan lokal juga berjuang untuk disahkan dan dengan demikian membantu implementasi dari langkah-langkah yang dihasilkan dalam cara yang tidak akan diusahakan oleh mediator. Mengusahakan mekanisme untuk memasukan perempuan lokal ke dalam proses perdamaian adalah dengan demikian sama pentingnya dengan penggunaan mediator perempuan.”*¹⁸

Kesimpulannya, tidak ada kelangkaan perempuan

18 Bell, Christine dan O'Rourke, Catherine, “Perjanjian Perdamaian atau Sepotong Kertas? Dampak Resolusi 1325 UNSC terhadap Proses Perdamaian dan Perjanjiannya”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, Oktober (2010), hal.39.

19 Pidato sekretaris Clinton di PBB mengenai Perempuan, Perdamaian dan Keamanan, 26 Oktober 2010. Tersedia pada: www.america.gov/st/texttrans-english/2010/October/20101026152400su0.3725353.html#ixzz14NGnp1n. Diakses 25 Februari 2011.

Sudut pandang substantif: isi gender dalam perjanjian perdamaian

Perjanjian perdamaian datang dalam berbagai bentuk dan ukuran; dari yang paling singkat (contohnya Aceh 2005) sampai yang tebal (contohnya Darfur 2005) dan dalam tiga bentuk utama: gencatan senjata, kerangka kerja, dan implementasi perjanjian. Diseluruh keberagaman ada sebuah konsistensi akan kurangnya atau ketidakberadaan isi tentang keadilan dan kesetaraan gender. Bell dan O'Rourke mencatat: “ *Referensi khusus untuk perempuan adalah penting di semua tiga tahap . . . Walaupun persyaratan perjanjian perdamaian tidak memastikan implementasi akan ketentuan-ketentuannya, dan penghilangan sebuah isu tidak berarti isu tersebut tidak dapat ditangani dalam praktek, isu-isu yang tidak secara spesifik disebutkan dalam perjanjian dapat sulit untuk diprioritaskan pasca-perjanjian, dan yang lebih penting, mekanisme implementasi internasional dan dana donor mengalir dari perjanjian prioritas.*”²⁰

Pengalaman perang perempuan akan, dalam kebanyakan kasus, berbeda dengan pria begitu juga dengan kebutuhan mereka akan, dan arti dari, keamanan dalam situasi pasca-perang. Namun sering dalam perundingan damai (dan hasil perjanjiannya) perspektif perempuan “*menjadi sebuah eufemisme untuk ‘masyarakat’ atau ‘isu kesejahteraan’*” atau digabungkan dengan kelompok anak-anak, orang tua atau kelompok terpinggirkan lainnya.²¹ Beberapa kebutuhan mutlak untuk perempuan tidak secara memadai dibahas dalam sebuah perjanjian perdamaian, kecuali ada perempuan atau laki-laki yang peka hadir dalam proses. Kebutuhan dasar tersebut termasuk: perlindungan dari dan keadilan untuk kekerasan yang berbasis gender dan kekerasan seksual; perwakilan yang berarti dalam pengaturan pembagian kekuasaan; hak atas tanah; pelayanan sosial dan akses terhadap pekerjaan untuk janda dan pengungsi yang kembali; dan perhatian untuk kebutuhan khusus semua kombatan dan komunitas dimana mereka akan kembali. Gagasan bahwa perjanjian perdamaian adalah biasanya netral gender dan dengan demikian tidak bermasalah ataupun progresif adalah salah. Memang seperti yang dinyatakan oleh Donald Steinberg: “*. . . sebuah perjanjian perdamaian yang menyebut dirinya ‘netral gender’ adalah, menurut defenisi, diskriminasi terhadap perempuan dan cenderung gagal.*”²² Bukti yang lebih jauh akan kegagalan untuk memasukkan masalah gender yang spesifik dapat ditunjukkan dibawah ini:

20 Bell, Christine dan O'Rourke, Catherine (2010), hal. 7.

21 Komentar dibuat pada Pertemuan Ahli pada September 2010 di Nepal di bawah kepemimpinan Chatham House.

22 Steinberg, Donald, Melampaui Kata-kata dan Resolusi: Sebuah Agenda untuk UNSCR 1325, (Brussels: International Crisis Group, 2010, Juni 30), hal. 4.



Dengan tidak memasukkan suara dari separuh populasi, para kritikus berpendapat bahwa perjanjian perdamaian yang didominasi laki-laki akan jarang mampu berkontribusi terhadap untuk sebuah masyarakat yang adil.”

- Hanya 4 persen dari perjanjian yang menyinggung masalah kekerasan seksual dan kekerasan berbasis gender;
- Referensi langsung untuk perempuan atau gender ditemukan hanya dalam 16 persen dari perjanjian perdamaian sejak 1990;
- Sejak perjanjian SCR 1325 terdapat kenaikan dari 11 persen menjadi 27 persen referensi perjanjian perdamaian untuk perempuan;
- Perjanjian yang terselesaikan sebelum dan setelah SCR 1325 lebih cenderung untuk memasukan referensi untuk perempuan jika perjanjian memiliki tingkat input dan kontrol lokal yang tinggi.²³

Apakah itu penting?

Jika hasil akhirnya adalah sebuah akhir dari kekerasan dan sebuah bentuk perdamaian, apakah itu penting siapa yang menegosiasikan perjanjian tersebut? Tentunya apa yang paling penting adalah kekerasan berakhir dan jika itu berarti proses perdamaian didominasi oleh laki-laki, maka biarkan saja. Apakah penting jika klausul-klausul tersebut tidak spesifik mengenai gender? Banyak isu-isu penting lainnya yang juga tidak dicantumkan. Dalam beberapa tahun terakhir argumen sinis ini semakin berkurang dengan makin banyaknya perempuan dan beberapa laki-laki mengangkat suara mereka tentang konsekuensi jangka panjang dari pengecualian dan marginalisasi perempuan dalam banyak proses yang terjadi dalam mengakhiri perang dan kekerasan. Dengan tidak memasukkan suara dari separuh populasi, para kritikus berpendapat bahwa perjanjian perdamaian yang didominasi laki-laki akan jarang mampu berkontribusi terhadap untuk sebuah masyarakat yang adil. Satbeer Chhabra mengamati: *“Ketika perempuan berpartisipasi dalam negosiasi perdamaian dan dalam menata dan mengerjakan sebuah perjanjian perdamaian, mereka menyimpan masa depan masyarakat, komunitas mereka dalam pikiran. Mereka memikirkan bagaimana anak dan cucu mereka akan hidup di negara mereka, bagaimana mereka akan*

23 Bell, Christine dan O'Rourke, Catherine (2010).

mendapatkan keuntungan dari perjanjian perdamaian tersebut”.²⁴ Kesepakatan yang didominasi laki-laki cenderung untuk fokus tentang isu-isu kekuasaan, dan meminimalkan isu-isu inti dari pengecualian/penyertaan dan ketidakadilan/keadilan sosial yang mendasari perang. Ketika perempuan secara sistematis dikecualikan, isu-isu abadi dalam proses perdamaian – pembagian kekuasaan, devolusi, otonomi, reformasi konstitusional, reformasi parlementer, akses terhadap tanah dan properti, reformasi sistem keamanan – hanya akan ditangani sebagian ketika perjanjian buta gender dibuat.²⁵

Sejumlah contoh negosiasi perdamaian, dari tempat yang beragam seperti Sudan dan Irlandia Utara, menunjukkan bahwa isu-isu yang cenderung didorong oleh perempuan (termasuk hak asasi manusia, kompensasi buat korban, kesehatan dan pendidikan) bermanfaat bagi seluruh penduduk. Antonia Potter juga mencatat bahwa sementara “tidak setiap isu dan setiap nuansa” dapat diterima, mengaplikasikan sebuah perspektif gender memperkaya visi, diskusi dan mungkin perjanjian atas stabilitas, perdamaian dan pembangunan pasca-perang.²⁶

Sebuah fokus tentang Asia dan Pasifik

Publikasi ini mengambil perjalanan singkat, dan selektif, di seluruh kontribusi perempuan sebagai pencipta perdamaian di Asia dan Pasifik sepuluh tahun belakangan ini. Kawasan ini memiliki salah satu kesenjangan gender di berbagai indeks pembangunan manusia. Contohnya, wilayah ini memiliki beberapa tingkat terendah representasi politik perempuan di dunia, dan hampir separuh dari perempuan dewasa di Asia Tenggara buta huruf.²⁷ Namun disana ada paradoks. Meskipun statistik ini mengerikan, hampir setiap negara Asia Tenggara pernah memiliki perempuan dalam kepemimpinan utama termasuk Presiden dan Perdana Menteri, sementara hal ini sangat jarang di Eropa dan tidak pernah terjadi di Amerika.

24 Chhabra, Satbeer, *Perspektif Gender dalam Inisiatif Perdamaian*, Women Development Division, NIPCCD (New Delhi : NIPCCD, 2005), hal. 4.

25 Potter, Antonia, “Sensitivitas Gender, Kesopanan atau Kebutuhan dalam Proses Perdamaian”, *Oslo Forum Briefing Pack* (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2008), hal. 54-65.

26 Potter, Antonia (2008), hal. 58. Potter menunjukkan bahwa di Liberia, El Salvador dan Sri Lanka perempuan pada perundingan damai memberikan saran-saran khusus mengenai pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi dari pandangan komunitas-komunitas, kebanyakan dikepalai perempuan, yang akan menerima kembali para pengungsi. Jadi isu-isu kombatan dilihat dari dua perspektif, bukan hanya oleh kebutuhan kombatan. Lihat juga, Bell, Christine, “Women Address The Problem of Peace Agreements”, dalam Coomaraswamy, Radhika and Fonseka, Dilrukshi (Eds), *Pekerjaan Perdamaian: Perempuan, Konflik Bersenjata dan Negosiasi*, (India: Women Unlimited, 2004), hal. 96-126.

27 UN Development Programme, *Kekuasaan, Suara dan Hak-hak: Sebuah Titik Balik untuk Kesetaraan Gender di Asia dan Pasifik*, (New York: UNDP, 2010).



Ratna Maya Thapa (80 tahun pada waktu itu) dari Wilayah Tengah Nepal menunjukkan kartu pendaftaran pemilih setelah berjalan selama satu setengah jam untuk memberikan suaranya pada pemilihan Dewan Konstituen Nepal, 10 April 2008 di Dolakha, Nepal. © UN Photo/Nayan Tara

Beberapa menduga hal tersebut hanya mungkin terjadi karena perempuan-perempuan tersebut adalah istri atau anak perempuan dari pemimpin laki-laki yang berkuasa. Banyak perempuan Asia juga pernah menjabat posisi utama kementerian seperti Menteri Luar Negeri. Ada juga beberapa perkembangan menarik di seluruh wilayah untuk meningkatkan perwakilan perempuan dalam parlemen lewat kuota.²⁸

Jika dilihat sepintas arsitektur norma-norma internasional 'perempuan, perdamaian dan keamanan' di seluruh wilayah memberikan banyak 'hal untuk dipikirkan', dengan sedikit bukti integritas yang terlihat dalam proses pembuatan kebijakan. Dari 25 Negara Anggota PBB yang telah menghasilkan Rencana Aksi Nasional (RAN) untuk implementasi SCR 1325 dalam sepuluh tahun belakangan ini, cukup mengecewakan bahwa hanya dua yang berasal dari Asia dan Pasifik

28 Lihat contoh, British Broadcasting Corporation, "Majelis Tinggi India Menyetujui Rancangan Undang-undang Kuota Perempuan", 9 Maret, (2010). <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8557237.stm>. Diakses 22 Februari 2011.

(yaitu Filipina, pada bulan Maret 2010, dan Nepal, pada bulan Oktober 2010).²⁹ Dari kawasan tersebut, Australia, Indonesia, Timor Leste dan Kepulauan Solomon sedang dalam tahapan persiapan dan/atau penyusunan. Ini masih harus dilihat apakah ada kemauan politik dan pendanaan untuk membuat RAN ini menjadi kenyataan.

Namun, ada juga alasan empiris untuk menjadi optimis. Bersamaan dengan bertumbuhnya dan konsistensi yang mencolok akan hasil kerja tentang perempuan dalam proses perdamaian menunjukkan bahwa, walaupun tidak selalu hadir dalam meja perdamaian, perempuan sedang membuat kontribusi yang kokoh, membuat suara mereka didengar, dan menciptakan bentuk proses perdamaian mereka sendiri. Publikasi ini menampilkan beberapa contoh:

- Irene Santiago, seorang anggota panel negosiasi untuk pemerintah Filipina pada tahun 2001-2004, memberikan sebuah tinjauan upaya-upaya perempuan untuk berkontribusi dalam proses perdamaian Mindanao. Di Filipina, sebuah negara yang terus dikenali dengan keunggulan perempuan dalam kehidupan publik, konflik yang terus-menerus ini masih tidak terselesaikan. Pembicaraan baru dibuka pada bulan Februari 2011 dengan seorang perempuan, Teresita Quintos Deles, yang duduk (untuk kedua kalinya) dalam kursi utama sebagai Penasehat Presiden untuk Proses Perdamaian.
- Suara lainnya adalah Kumudini Samuel, yang merupakan anggota dari Sub Komite pada Isu-isu Gender selama perundingan perdamaian Sri Lanka tahun 2002-2003 yang menciptakan sebuah kesempatan untuk lima perempuan dari masing-masing pihak yang berkonflik untuk bekerja dengan satu sama lain untuk menginformasikan perundingan damai.
- Indonesia telah mengalami ketidakstabilan politik lokal yang berkejolak selama beberapa dekade dengan kekerasan bersenjata yang terjadi di Aceh, Poso, Maluku dan tempat lainnya. Sebuah konflik kolonial yang panjang juga masih aktif di Papua. Rohaiza Asi dan rekan kerja menjelaskan penundukkan peran perempuan dalam resolusi konflik formal diseluruh Indonesia meskipun adanya keunggulan perempuan dalam upaya penciptaan perdamaian lokal dan demokrasi Indonesia yang relatif berkembang. Selain itu, mereka mengidentifikasi peluang yang tersedia untuk pembuat kebijakan untuk memperbaiki kurangnya keterlibatan perempuan.

29 Berdasarkan korespondensi email antara Cate Buchanan dan Malika Bhandarkar, Peace and Security Cluster, UN Women, 25 Februari, 2011. Lihat juga www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps#National_Implementation_Overview, link untuk berbagai RAN.

- Di Timor Leste, demokrasi bangkit setelah pendudukan represif selama tiga dekade. Meskipun perempuan memiliki kontribusi yang signifikan untuk mengamankan kemerdekaan negara, dan adanya keterlibatan komunitas internasional yang kuat, suara mereka telah secara terus-menerus diabaikan pada saat yang krusial dalam pembuatan kebijakan. Rebecca Peters memberikan sebuah tinjauan bagaimana perempuan di Timor Leste membuat suara mereka terdengar dalam konteks kontemporer.
- Di India, Rita Manchanda memberikan kita esensi dari perjuangan yang panjang dan kompleks untuk penentuan nasib sendiri di timur laut, khususnya Manipur dan Nagaland. Bagian ini akan mengungkapkan bagaimana perempuan memanfaatkan multi identitas mereka sebagai ibu, istri, saudara perempuan dan 'lemari dapur' untuk menjadi aktivis yang efektif dan bertanggung jawab, advokat dan pengawas dalam perjuangan tersebut. Menggunakan berbagai identitas, perempuan telah dapat mencegah kekerasan dimana pelaku bersenjata dan diplomat tingkat tinggi telah gagal, menunjukkan lagi kemampuan perempuan untuk bekerja melewati garis – partai, klan, kelas – dengan perdamaian sebagai tujuan utama mereka.
- Kepulauan Solomon muncul ke pusat perhatian internasional pada tahun 1988 dengan pecahnya konflik kekerasan berbasis identitas. Konflik ini sangat sedikit diketahui diluar daerah, dan peran dan kontribusi perempuan terhadap penyelesaiannya jarang dieksplorasi. Sebuah kontribusi dari Rebecca Peters menyingkapkan hubungan yang kuat antara peran budaya dan agama perempuan, dan aktivitas mereka sendiri dalam konflik dan proses penyelesaian lebih lanjut. Dia menunjukkan kemajuan dan dampak yang dibuat oleh mereka dalam menghadapi pandangan tradisional represif yang terang-terangan dan struktur dukungan internasional yang pada awalnya buta baik mengenai dampak khusus dari konflik terhadap mereka, maupun terhadap peran aktual dan potensial mereka dalam resolusi konflik yang berkelanjutan.
- Tantangan masa lampau dan sekarang bagi perempuan di Nepal juga diprofilkan. Walaupun tidak ada satupun perempuan yang hadir sebagai juru runding dalam pembicaraan damai – terlepas dari banyaknya perempuan yang berpartisipasi sebagai kombatan khususnya dengan pemberontak Maoist selama perang - Reecha Upadhyay menguraikan bagaimana perempuan telah menemukan sebuah tempat dalam proses perdamaian yang sedang berlangsung: khususnya dalam parlemen nasional dan proses pembuatan konstitusi yang sedang berlangsung. Keterlibatan perempuan

dalam pembangunan perdamaian didukung oleh komitmen yang lebih spesifik dalam Konstitusi Interim 2007 untuk inklusi proporsional yang mana mensyaratkan 33 persen dari calon Majelis Konstituen haruslah perempuan. Upadhyay berpendapat bahwa Nepal menyediakan sebuah kisah peringatan tentang pentingnya memastikan ketentuan tersebut memiliki strategi jangka panjang dibelakangnya, untuk memastikan perempuan tidak menetap dalam posisi junior dalam partai atau berakhir diperlakukan seperti “*token*”.

Laporan ini diakhiri dengan sejumlah saran dengan aplikasi global. Tiga lampiran menyertakan praktikal yang signifikan: sebuah tinjauan norma-norma utama internasional; sebuah daftar sumber daya; dan seperangkat petunjuk untuk tim mediasi untuk dimana dan bagaimana isu-isu gender dapat disertakan dalam pekerjaan mereka.

Ringkasan

Sebagaimana bukti dalam publikasi ini tunjukkan, perempuan di Asia dan Pasifik hadir, dan mengambil peran yang aktif dalam resolusi konflik. Namun, hal ini terbatas, karena sebagian besar dari mereka tetap dikecualikan dari meja perundingan yang sebenarnya. Banyak yang bisa dilakukan untuk memastikan inklusi substantif mereka dari awal upaya penciptaan perdamaian (berbicara mengenai perundingan, penetapan agenda awal) sampai kepada tahapan implementasi. Ada jalan yang panjang sebelum perjanjian perdamaian secara konsisten memasukkan isi gender yang berarti. Apa yang dibutuhkan untuk meningkatkan kehadiran perempuan dan mempengaruhi substansi negosiasi adalah kemauan politik dan perhatian yang terfokus dari para pelaku lokal, nasional dan internasional. Untuk menolong proses ini, publikasi ini diakhiri dengan beberapa saran untuk mengidentifikasi dimana pelaku proses perdamaian (anggota kelompok bersenjata, pejabat pemerintahan, lembaga keamanan, LSM dan komunitas internasional pihak ketiga, pendonor, penasehat) dapat menciptakan kontribusi konstruktif, bukan hanya untuk melihat norma-norma internasional diterapkan, tetapi untuk menciptakan proses perdamaian yang lebih baik.

2. Mindanao

Irene Morada Santiago

“Jika perempuan merundingkan perjanjian perdamaian, itu akan lebih dari sekedar sebuah penyelesaian. Itu akan adil dan bertahan. Itu akan menjadi bijaksana.”³⁰

Bangsa Filipina terkenal akan banyaknya perempuan dalam posisi kepemimpinan baik pada inisiatif proses perdamaian pemerintahan ataupun non-pemerintahan. Hal ini mencerminkan peran yang perempuan Filipina miliki (yang mungkin tidak biasa) dalam kehidupan publik pada umumnya dibandingkan negara lain di kawasan dan secara global. Filipina merupakan negara Asia Tenggara pertama yang meratifikasi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of Discrimination against Women*, CEDAW). Pada bulan Agustus 2009, Magna Carta Perempuan disahkan, sebuah undang-undang utama yang ditujukan untuk mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan.³¹ Laporan Pembangunan Manusia PBB memberikan peringkat 40 dari 155 negara kepada negara ini ketika sebuah indeks relasi gender dibandingkan secara langsung dengan indeks pembangunan manusia, menempatkan Filipina di atas negara-negara seperti Australia dan Afrika Selatan.³²

Perempuan dalam perundingan damai

Keterlibatan perempuan dalam negosiasi perdamaian yang berjalan lama dan berkelanjutan antara Pemerintah Republik Filipina (*Government of the Republic*

30 Komisi Mindanao tentang Perempuan, *Position Paper untuk Panel Negosiasi Perdamaian*, (Davao City, Philippines: Mindanao Commission on Women, 2006).

31 Undang-undang ini butuh tujuh tahun untuk disetujui dan berisi banyak ketentuan-ketentuan inovatif dan yang lama tertunda. Lihat Burgonio. TJ, “Magna Carta tentang Perempuan akhirnya sebuah undang-undang”, *Philippine Daily Inquirer*, 15 Agustus, (2009).

32 United Nations Development Programme, *Human Development Report 2009*, (New York: United Nations, 2009). Lihat http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Table_J.pdf. Diakses 20 Januari 2011.

Kotak 1: Latar belakang konflik

Ouseph Tharakan, HD Centre

Minoritas Muslim di Filipina – yang dikenal sebagai Moro – telah sejak lama mengklaim identitas yang terpisah dari negara tersebut (sebagian besar Kristen). Pada tahun 1960an, Moro meluncurkan perjuangan bersenjata untuk sebuah tanah leluhur di bagian selatan dari negara itu. Front Kemerdekaan Nasional Moro (*Moro National Liberation Front, MNLF*) didirikan sebagai pasukan sayap dari Gerakan Kemerdekaan Mindanao. MNLF mulai beroperasi secara sungguh-sungguh setelah apa yang disebut Pembantaian Jabidah Maret 1968, ketika 28 pemuda Moro terbunuh di pulau Corregidor. Tanpa diketahui oleh mereka, ini adalah bagian dari operasi militer khusus untuk menginvasi Sabah di Malaysia. Peristiwa ini merupakan katalis dibalik pemberontakan Moro. Perdamaian sementara dicapai antara MNLF dan pemerintahan Marcos pada tahun 1976 dengan penandatanganan Perjanjian Tripoli, walaupun konflik kekerasan pecah segera setelah itu. MNLF mulai bergabung dengan kelompok seperti Front Pembebasan Islam Moro (*Islamic Liberation Front, MILF*) mengejar sebuah pendekatan yang lebih militan. Sebuah perjanjian gencatan senjata dicapai dengan MNLF pada tahun 1994, diikuti dengan sebuah perjanjian perdamaian pada tahun 1996 yang mendirikan Daerah Otonomi Muslim Mindanao (*Autonomous Region of Muslim Mindanao, ARMM*). Elemen utama dari perjanjian 1996 belum diimplementasikan dan perundingan masih berlanjut, tetapi kekerasan dengan MNLF telah berkurang secara signifikan.

Front Kemerdekaan Islam Moro (*Moro Islamic Liberation Front, MILF*) pada awalnya merupakan cabang dari Front Kemerdekaan Nasional Moro (*Moro National Liberation Front, MNLF*). MILF berpisah dari MNLF pada pertengahan tahun 1980an untuk menamakan dirinya sendiri sebagai kelompok alternatif yang lebih Islamis dan militan dari MNLF, yang terlibat dalam dialog dengan pemerintahan. Jumlah sayap militer dari MILF diperkirakan 12.000, walaupun jumlahnya bervariasi tergantung sumbernya.¹ Awalnya, MILF berjuang untuk sebuah negara Muslim merdeka dengan otonomi penuh tapi belakangan ini telah memilih “bentuk tertinggi otonomi” dalam negara Filipina.

Sebuah perjanjian gencatan senjata yang diawasi oleh sebuah misi internasional dicapai pada tahun 2003, walaupun itu sering dilanggar. Sebuah perjanjian mengenai tanah leluhur, sebuah isu yang penting buat MILF, dicapai selama 2007-2008 tetapi ditangguhkan oleh Mahkamah Agung pada tahun 2008 tepat sebelum diratifikasi. Sebuah kekerasan merebak setelah itu – tiga bulan kemudian 312 orang terbunuh dan lebih dari 693.000 mengungsi.² Pada bulan September 2009, kedua pihak yang berkonflik sepakat untuk

1 Pada tahun 2007 Pasukan Keamanan Filipina memperkirakan jumlah pejuang 11.679. Lihat Chalk, Peter, *Perkembangan ancaman teroris terhadap Asia Tenggara: sebuah penilaian final*. (USA: Rand Corporation, 2009), hal.41. Sejumlah 12.000 dikutip oleh Herbolzheimer, Kristian, *Filipines: conflictos armats i processos de pau*. Conference paper at Sant Cugat del Vallès: XXII Summer Course. Peace International University, (Barcelona, 2007). Jumlah antara 12.000 dan 15.000 dikutip oleh Bowman, Robin L, “Pemberontakan Moro dan Proses Perdamaian di Filipina Moro Insurgents and the Peace Process in the Philippines”, dalam Forest, James J.F, (Ed.), *Melawan Terorisme dan Pemberontakan dalam Abad ke-21: Perspektif Internasional*, (California: Praeger Security International, 2007).

2 National Disaster Coordinating Council, “Sitrep 84 re IDPs in Mindanao”, NDCC Update dikeluarkan pada 18 Mei, (Quezon City, Philippines: 2009). http://210.185.184.53/ndccWeb/images/ndccWeb/ndcc_update/IDPs_2009/ndcc%20update%20sitrep%2084%20idps%20in%20mindanao18may2009.pdf. Diakses 12 Desember 2010.

mendirikan sebuah Kelompok Kontak Internasional (*Contact Group, ICG*) untuk membantu proses perdamaian. ICG terdiri dari sebuah kelompok ad hoc dari negara-negara Asia, Uni Eropa dan Konferensi Organisasi Islam, dan juga LSM internasional termasuk *Centre for Humanitarian Dialogue*.³ Perundingan damai formal diakhiri pada bulan Desember 2009 dengan Malaysia sebagai fasilitator. Pemerintahan baru Presiden Benigno S. Aquino III telah mengindikasikan akan melanjutkan dialog dengan MILF untuk sebuah penyelesaian politik yang dirundingkan. Lembaga pemerintahan utama adalah Kantor Penasehat Presiden tentang Proses Perdamaian.

Sekitar 120.000 orang diperkirakan tewas dalam konflik kekerasan di Mindanao selama empat dekade belakangan ini.⁴ Sekitar dua juta orang telah mengungsi. Bertahun-tahun akan kekerasan telah diperburuk oleh keterbelakangan pembangunan yang kronis di daerah tersebut. Lemahnya pengawasan dan akses yang gampang terhadap persenjataan telah menciptakan sebuah lingkungan yang memungkinkan meningkatnya tingkat kekerasan kriminal, kehadiran berbagai kelompok-kelompok milisi, dan tuntutan yang bertumbuh di antara masyarakat sipil untuk mempersenjatai diri mereka sendiri.⁵

Terlepas dari keunggulan perempuan dalam banyak aspek di kehidupan rakyat Filipina, Filipina, terutama Mindanao, masih sangat patriarkal. Di Muslim Mindanao walaupun perempuan dihormati sebagai bagian dari keluarga dan masyarakat, kebanyakan kekuasaan pengambilan keputusan masih ditangan laki-laki.⁶ Meskipun peran tradisional gender pada umumnya membatasi keterlibatan langsung dalam pertempuran yang sebenarnya, mereka memainkan serangkaian peran informal dan tidak langsung dengan mendukung anggota keluarga laki-laki mereka (suami, saudara laki-laki, anak laki-laki, ayah, paman dll) dalam keterlibatannya dalam kelompok milisi dan bersenjata.

Konflik di Mindanao secara berkala menghasilkan pengungsian besar-besaran masyarakat sipil. Perempuan khususnya sangat terpengaruhi selama periode tersebut. Kelangkaan pekerjaan dan kesempatan untuk mendapatkan penghasilan dalam kamp untuk para pengungsi membuat perempuan dan anak-anak menjadi target yang mudah bagi para penjual. Keterbatasan air dan fasilitas sanitasi dalam kamp dan ketiadaan listrik meningkatkan resiko terhadap keamanan dan integritas pribadi, khususnya perempuan.⁷

3 Untuk informasi lebih lihat www.hdcentre.org/projects/philippines-mindanao.

4 International Crisis Group, "Latar Belakang Filipina: Terorisme dan Proses Perdamaian", *Laporan Asia No. 80*, (Jakarta/Brussels: International Crisis Group, 2004).

5 Laporan PhilANSA untuk IANSA tentang "Konsultasi Rakyat di Filipina tentang Perjanjian Perdagangan Senjata Tangan" (Manila: PhilANSA, 2007); Nario-Galace, Jasmín, Kekerasan Senjata di Filipina: Sebuah Permasalahan Keamanan Manusia (Manila: Miriam College Philippines, tidak ada tanggal).

6 Lidasan, Amirah Ali, "Perempuan Moro Berjuang untuk Hak Asasi Manusia di Filipina", Tulisan dipresentasikan di Indonesia pada konferensi 'Meningkatkan Kesetaraan Gender Dan Pemberdayaan Perempuan dalam Masyarakat Muslim', 11-12 Maret 2009.

7 Norwegian Refugee Council and Internal Displacement Monitoring Centre, *Siklus konflik dan pembalaran: pengungsian dan perlindungan krisis Mindanao Sebuah profil dari situasi pengungsian*, 5 November (Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre, 2009). [www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/2487E9AE0AA9B91C1257665005CE8F4/\\$file/Philippines+-+November+2009.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/2487E9AE0AA9B91C1257665005CE8F4/$file/Philippines+-+November+2009.pdf). Diakses 22 Februari 2011.

of the Philippines - GRP) dan Front Pembebasan Islam Moro (*Moro Islamic Liberation Front, MILF*) adalah menjadi baik sebagai anggota panel negosiasi pemerintah atau sebagai kelompok pihak ketiga yang menyediakan bantuan teknis kepada panel. Panel MILF telah secara konsisten hanya terdiri dari laki-laki. Namun MILF kemudian mengumumkan pada September 2010 bahwa dua perempuan akan diangkat sebagai penasehat panel.³³ Walaupun perempuan terlibat dalam proses ini, mereka masih minoritas dan lebih terlihat dalam upaya informal untuk menciptakan perdamaian.

Ketika mantan pemerintahan Presiden Gloria Arroyo menyusun kembali tim negosiasi perdamaian pemerintah pada tahun 2001, dua perempuan ditunjuk ke dalam panel lima anggota.³⁴ Sejak 2004, panel pemerintahan baru telah memasukkan paling sedikit satu orang perempuan dalam panel.³⁵

Menjelang perundingan damai (yang mana awalnya ditetapkan untuk berakhir di November 2010, tetapi kemajuannya tertunda dan mereka pada akhirnya berakhir pada Februari 2011), Komisi Mindanao tentang Perempuan dan Gerakan Ibu untuk Perdamaian (*Mothers for Peace*) mengajukan surat kepada Presiden Gloria Arroyo, dimana SCR 1325 dikutip untuk mendesak beliau untuk memasukkan perempuan yang berkualifikasi. Setelah surat ini, Grace Rebollos, seorang presiden universitas dan aktivis perdamaian, dimasukkan ke dalam panel perdamaian yang semuanya laki-laki.³⁶ Panel ini kemudian dibubarkan menjelang pemilu 20 Mei. Panel baru dibentuk pada September 2010 oleh Presiden Benigno S. Aquino III. Panel ini memasukkan seorang perempuan, Miriam Coronel Ferrer, seorang akademik yang dihormati di Universitas Filipina.

Perempuan juga membuat kontribusi waktu berada dalam kepemimpinan Kantor Penasehat Presiden tentang Proses Perdamaian (*Office of the Presidential Adviser on the Peace Process, OPAPP*). Seorang anggota Kabinet Presiden, Penasehat Presiden mengawasi semua perundingan damai yang berlangsung dan memastikan kepatuhan penuh akan perjanjian perdamaian yang ditandatangani. Teresita Quintos Deles, seorang aktivis feminis dan advokat perdamaian yang terkenal, saat ini menjabat posisi ini untuk yang kedua kalinya. Deles menjabat posisi ini dibawah kepemimpinan Arroyo dari tahun 2003 sampai 2005 ketika beliau memisahkan diri dari administrasi tersebut atas isu masalah kemenangan Arroyo yang dipertanyakan pada pemilihan umum kontroversial

33 "MILF membentuk panel perdamaian baru, dewan konsultan", MILF Official Web, 13 September, (2010). www.luwaran.com. Diakses 20 Januari 2011.

34 Emily Marohombsar dan Irene M. Santiago.

35 Sylvia Okinlay Paraguya, Grace Rebollos dan Miriam Coronel Ferrer.

36 "MCW Menyambut Pelantikan Anggota Panel Perempuan Baru", Pernyataan website, 23 Maret 2010. www.mindanaowomen.org/mcw/?p=1825#more-1825. Diakses 18 Juni 2010.

tahun 2004. Beliau menjabat lagi sebagai Penasehat Presiden pada Juli 2010. Annabelle T. Abaya, salah satu mediator terlatih yang terbaik di negara ini, adalah penasehat presiden dalam kurun waktu dari November 2009 sampai Juni 2010. Walaupun waktu tugasnya pendek, Abay secara signifikan menurunkan korupsi yang telah mencemari kantor. Abaya juga menjangkau organisasi masyarakat sipil untuk meluaskan basis dukungan untuk penciptaan perdamaian di seluruh Filipina. Dibawah kepemimpinannya, Presiden Gloria Arroyo menandatangani sebuah *Executive Order* tentang Rencana Aksi Nasional yang mengimplementasikan SCR 1325 dan 1820.

Perempuan dan konflik kekerasan di Mindanao

Seperti konflik kekerasan yang lainnya, perempuan di Mindanao telah secara konsisten berbicara menentang meningkatnya kekerasan dalam sebuah upaya untuk memobilisasi publik untuk mendukung proses perdamaian. Upaya ini menghasilkan keberhasilan yang beragam. Pada tahun 2000 ada rumor bahwa pemerintahan Estrada (1998-2001) akan memulai sebuah serangan besar untuk membom kamp MILF di Kamp Abubakar di provinsi Maguindanao. Sebuah kelompok sembilan perempuan (dari *Mindanao Council of Women Cleaders*) yang sekarang sudah tidak berfungsi, tiga dari mereka adalah Muslim) menghubungkan antara ketua MILF dan Sekretaris Keamanan Nasional untuk mengajukan kasus tersebut untuk dialog. Perempuan tersebut tidak berhasil dalam misi mereka tetapi mereka mampu menarik perhatian media nasional akan konsekuensi perang dan pengungsian.³⁷

Pada tahun 2003, ketika pemerintahan Arroyo memutuskan untuk membom lagi sebuah daerah yang dianggap sebagai kubu MILF, saya merupakan anggota dari panel negosiasi pemerintah. Setelah banyak pekerjaan di belakang layar, datang waktunya untuk pekerjaan publik yang lebih banyak lagi untuk mengakhiri kekerasan. Saya menjadi salah seorang dari banyak perempuan diseluruh Mindanao yang melibatkan perempuan di bagian lain dari negara ini dalam sebuah kampanye "Ibu-ibu untuk Perdamaian" (*Mothers for Peace*). Hal ini muncul setelah saya berbicara kepada seorang teman, seorang wartawan, tentang rasa frustrasi saya akan pemboman Buliok. Dia memberi gagasan bahwa

37 Pertempuran pada tahun 2000 mengakibatkan pengungsian sekitar 1 juta orang. Lihat, International Crisis Group, "Filipina: Kontra-pemberontak vs. Kontra-teroris di Mindanao", *Laporan Asia No. 152*, (Jakarta/Brussels: International Crisis Group, 2008). Sebuah laporan kampanye oleh Divisi Infanteri ke-4 menyatakan bahwa 1.089 pemberontak terbunuh dan 1.722 terluka walaupun angka tersebut tidak diverifikasi secara independen. Lihat, "Cara Hidup Islami – Kekuatan terbesar MILF", *The Manila Times*, 20 Juni, (2002). <http://archives.manilatimes.net/others/special/2002/jun/20/20020620spe1.html>. Diakses 19 Juni 2010.



Seorang pejuang Front Pembebasan Islam Moro memisahkan perempuan dari laki-laki selama sebuah pertemuan di kelompok Camp Bushra, Mindanao, Maret 2008. © Jason Gutierrez/IRIN (www.irinnews.org)

kami dapat memobilisasi ibu-ibu dan menamai kampanye tersebut , *'Mothers for Peace'*. Setelah diskusi yang panjang tentang apakah kami seharusnya menggunakan istilah “perempuan” atau “ibu”, kami sengaja memilih kata dengan kekuatan emosional yang lebih besar tetapi tidak terlalu “mengancam”. Kami menghubungi jaringan kami dan mendapatkan respon yang besar dari perorangan maupun kelompok di seluruh negara ini. Diluncurkan pada Hari Ibu (11 Mei), kampanye tersebut menuntut gencatan senjata segera dan kembali ke meja perundingan. Hal tersebut secara efektif membentuk opini publik lewat pertemuan tatap muka antara perempuan dari Mindanao dan dari daerah lainnya di Filipina yang diliput secara baik oleh media nasional.³⁸ Tiga perempuan yang telah melarikan diri dari rumah mereka dan sekarang tinggal di pusat-pusat evakuasi dibawa untuk bertemu dengan perempuan lain di kota-kota besar di negeri ini. Pada pertemuan-pertemuan ini, ribuan perempuan mendengarkan perempuan dari Mindanao menggambarkan rasa sakit dan kesulitan kehidupan mereka sebagai akibat dari pengungsian yang berkelanjutan. *“Saya tidak bahwa*

38 “Ate” V Bonds dengan Mindanao’s Moms for Peace’, *TODAY*, 19 Mei, (2003); ‘Mothers for Peace Meluncurkan Kampanye Nasional’, *Philippine Daily Inquirer*, 11 Mei, (2003); Benign, Teodoro C, “Pngymalion Takes Off/ Mothers for Peace, Others”, *The Philippine Star*, 21 Mei, (2003).

kami begitu menyakiti kalian. Maafkan kami” kata seorang perempuan di Pangasinan, sebuah provinsi di Luzon Utara, yang sebelumnya baginya perang di Mindanao adalah sebuah isu yang jauh.³⁹

Kampanye ini juga meminta saluran-saluran media utama, pengiklan dan biro iklan untuk menolong menyebarkan dua tuntutan dari kampanye: deklarasi gencatan senjata oleh kedua belah pihak dan kembali ke meja perundingan. Sebuah iklan 45 detik dibuat dan disiarkan di jaringan TV dan beberapa iklan disiarkan di radio nasional. Iklan-iklan tersebut ditayangkan secara gratis sebagai bagian dari kontribusi dari jaringan media untuk mencapai perdamaian di Mindanao. Dua bulan setelah kampanye dimulai, sebuah gencatan senjata dideklarasikan oleh Pemerintah dan MILF. Kampanye yang sukses itu sekarang telah ditransformasikan kepada gerakan akar rumput yang kuat, dengan perempuan diatur menjadi ‘lingkaran damai’ dan diberikan pelatihan dalam pencegahan konflik, resolusi konflik dan keahlian pengawasan.

Sebagai anggota dari panel yang bernegosiasi saya terlibat dalam penindakanlanjutan dan *networking* yang melelahkan untuk memastikan gencatan senjata tersebut bertahan. Saya adalah orang yang bertanggung jawab untuk “memperbaiki”; mekanisme gencatan senjata. Walaupun kenyataannya sebuah perjanjian telah ditandatangani mendirikan sebuah Tim Monitor Internasional (*International Monitoring Team, IMT*), sebuah Komite Koordinasi Penghentian Permusuhan (*Coordinating Committee on the Cessation of Hostilities, CCCH*) terdiri dari perwakilan pemerintah dan MILF, dan sebuah tim monitor lokal, pemicu konflik masih tetap belum diatasi dan kekerasan antara kedua pihak yang bertikai masih terjadi.

Saya bekerja dengan Ketua panel untuk berhasil menemukan Ketua CCCH yang baru yang memiliki kewenangan dalam angkatan bersenjata untuk melaksanakan gencatan senjata. Saya juga bekerja dengan Ketua panel untuk memastikan bahwa surat untuk pemerintahan luar negeri bersedia mengirimkan anggota dari IMT dikirim oleh Departemen Luar Negeri (surat-surat tersebut telah tertahan di Departemen). Pekerjaan kemudian dilakukan dengan Ketua CCCH yang baru (Jenderal Rodolfo Garcia, Wakil Kepala Staf Angkatan Bersenjata Filipina) untuk mengumpulkan semua komandan lapangan di Mindanao ke dalam sebuah pertemuan untuk dengan tegas memberitahu mereka bahwa proses perdamaian itu penting.

Perempuan lokal juga mengambil inisiatif untuk membentuk tim monitor untuk lebih mempromosikan kepatuhan dan tindakan sebagai bentuk dari akuntabilitas lokal. Beberapa tahun kemudian, dibangun diatas pengalaman ini, sebuah

39 Roadshow ‘*Mothers for Peace*’ di Pangasinan, Mei 2003.

'Unit Perlindungan Perempuan' dibentuk oleh Kaukus Rakyat Mindanao dibawah komponen Perlindungan Sipil dari IMT untuk mendukung implementasi Rencana Aksi Nasional untuk SCR 1325. Mary Ann Arnado, membantu membentuk 'Gencatan Senjata Bantay' (Pengawas Gencatan Senjata), sebuah mekanisme yang melibatkan komunitas lokal dalam mengawasi implementasi perjanjian gencatan senjata.

Isi dalam perundingan damai

Selain kampanye advokasi publik, kelompok masyarakat sipil juga mempersiapkan rekomendasi kebijakan substantif yang dapat dimasukkan kedalam perundingan formal. Contohnya pada tahun 2006 Komisi Mindanao tentang Perempuan mengadakan serangkaian konsultasi dengan berbagai kelompok Bangsamoro dan perempuan pribumi yang berpuncak pada KTT Perdamaian Perempuan Mindanao dengan tema "Jika Perempuan Menegosiasikan Perjanjian Perdamaian. . ." Konsultasi tersebut juga menghasilkan pengembangan sebuah *position paper* yang dipresentasikan kepada Ketua panel pemerintahan dan perwakilan dari panel MILF. Hal ini menempatkan posisi perempuan dalam struktur dan mekanisme demobilisasi, pelucutan senjata dan reintegrasi (*demobilisation, disarmament and reintegration, DDR*) untuk dibentuk setelah sebuah perjanjian perdamaian dan alokasi sumber daya dari dana perwalian yang diusulkan.⁴⁰ Poin-poin substantif belum dibahas dalam perundingan dan tidak jelas bagaimana kedua panel tersebut akan memasukkan rekomendasi yang diwujudkan dalam *position paper*.

Pada Agustus 2008, penandatanganan Memorandum Perjanjian mengenai Daerah Leluhur (*Memorandum of Agreement on Ancestral Domain*) – sebuah hasil dari empat tahun perundingan – dihentikan oleh Mahkamah Agung secara langsung pada menit-menit terakhir. Ada dukungan publik yang besar di balik keputusan Mahkamah Agung tersebut. Pembunuhan dan penjarahan terjadi di beberapa kota di Mindanao, memundurkan seluruh proses perdamaian. Diperkirakan hampir satu juta orang mengungsi.⁴¹ Untuk memastikan partisipasi publik yang aktif dan luas dalam perundingan damai, khususnya setelah kejadian kegagalan penandatanganan perjanjian dan terjadinya kemarahan publik yang menunjukkan prasangka terhadap Muslim, perempuan Mindanao memprakasai

40 Komisi Mindanao tentang Perempuan, (2006).

41 Ketika perundingan berakhir pada akhir tahun 2009, masih terdapat sekitar 188.000 orang yang mengungsi. Lihat Norwegian Refugee Council dan Internal Displacement Monitoring Centre, "The Philippines", 31 Desember, (Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre, 2009). www.internal-displacement.org/countries/philippines. Diakses 20 Januari 2011.



Seperti kasus di tempat lain, di Filipina aktivitas pembangunan perdamaian adalah dimana perempuan lebih terlihat dan menjabat posisi senior pembuatan keputusan.”

pembentukan Kelompok Kontak Perdamaian Mindanao (*Mindanao Contact Group on Peace, MCGP*). MCGP terdiri dari kepala organisasi-organisasi masyarakat sipil dan institusi-institusi akademik dengan konstituen nasional. Kelompok tersebut berkerja sama secara aktif dengan LSM internasional yang merupakan kelompok Kelompok Kontak Internasional (*International Contact Group*) membentuk dua panel untuk memberikan saran kepada mereka dalam perundingan.⁴² MCGP telah memberikan rekomendasi rahasia kepada panel tersebut untuk membentuk arah perundingan.

Pembangunan perdamaian

Seperti kasus di tempat lain, di Filipina aktivitas pembangunan perdamaian adalah dimana perempuan lebih terlihat dan menjabat posisi senior pembuatan keputusan. Hal tersebut meliputi berbagai bidang: jurnalisme, pendidikan, pengorganisasian masyarakat, pelatihan, penelitian dan advokasi.

Sebuah contoh yang terkemuka adalah Forum Media Mindanao, sebuah kelompok media yang koperatif yang bertujuan untuk menjamin pelaporan berita yang adil tentang Mindanao.⁴³ Forum ini didirikan pada tahun 2002 dan diprakarsai oleh jurnalis perempuan yang merasa frustrasi dengan pelaporan tentang Mindano yang bias dan provokatif.

Contoh lainnya adalah karya Forum Soladiritas Perempuan Bangsaamoro untuk menolong perempuan menjadi lebih terinformasi dan advokat yang efektif di dalam dan untuk komunitas mereka. Terdiri dari perempuan Muslim (Bangsamoro), forum tersebut bertujuan untuk menginformasikan kepada publik tentang proses perdamaian MNLF (*Moro National Liberation Front*) dan MILF (lihat Kotak 1, Latar belakang konflik, untuk informasi lebih lanjut). Forum tersebut diprakarsai oleh perempuan sekutu MNLF untuk memastikan bahwa, dalam periode pasca-perjanjian, mereka akan terus mendapatkan keuntungan dalam pengambilan keputusan dan tidak akan dipindahkan ke peran bawahan dalam ‘masa damai’. Mereka terkenal akan peran penting yang mereka mainkan dalam

42 Kelompok ini dibentuk pada bulan Desember 2009 dan termasuk Britania Raya, Jepang dan Turki dan LSM internasional berikut ini: Asia Foundation, Centre for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources, dan Muhammadiyah.

43 www.mindanews.com.

waktu perang sebagai kurir, pengumpul intelejen, dan penggerak. Beberapa dari mereka ada di barisan utama dengan para laki-laki. Banyak dari mereka yang bertanggung jawab untuk memberi makan para tentara dan merawat mereka yang terluka dalam pertempuran. Setelah perjanjian perdamaian ditandatangani, mereka melibatkan diri mereka sendiri dalam apa yang disebut perundingan tripartit untuk mendiskusikan implementasi dari Perjanjian Perdamaian Final 1996 antara pemerintah dan MNLF. Perempuan muda Bangsamoro juga mendirikan organisasi sendiri, Pusat Pengembangan dan Budaya Perempuan Moro untuk mengawasi pelanggaran hak asasi manusia bekerja sama dengan Pusat Aksi Hak Asasi Mindanao.

Perempuan Bangsamoro juga sangat aktif dalam rehabilitasi dan rekonstruksi komunitas mereka. Dimulai sebagai pengorganisasi masyarakat, mereka telah menjadi pejabat atau anggota dari unit pemerintahan lokal. Perempuan ini memfasilitasi penciptaan *Federation of United Bangsamoro Women Multi-Purpose Cooperatives* untuk mengumpulkan kerjasama-kerjasama yang sebelumnya terpisah untuk mengatur dan menjalankan proyek yang menghasilkan pendapatan, menyediakan saran pemasaran dan melaksanakan pelatihan mengenai kepekaan gender “dalam konteks Islami”, pengembangan organisasi, dan kepemimpinan.

Perempuan pribumi juga membentuk organisasi mereka sendiri atau mendapatkan pelatihan untuk mengambil peran kepemimpinan dan mendokumentasikan praktek perdamaian tradisional, mengembangkan materi untuk pelatihan atau menyebarkannya lewat media. Yang lainnya telah mengadakan penelitian tentang praktek-praktek penindasan terhadap perempuan dan melibatkan para tetua suku dan perempuan sendiri dalam diskusi tentang mengubah praktek ini dengan harapan bahwa rasa hormat dan perlindungan akan dijamin oleh hukum. Perempuan pribumi juga menerima pelatihan dalam resolusi konflik untuk bekerja dalam klaim daerah leluhur (pengakuan akan hak atas tanah) dan persengkataan batas tanah.

Menyadari bahwa komunitas mereka membutuhkan dukungan dari pemerintahan lokal untuk menguatkan ikatan sosial diantara rakyat, ‘*GAD Iligan*’ (gender dan pembangunan) mempelopori pembentukan kantor pemerintahan untuk mempromosikan multikulturisme. Kantor Maranao, Higaonon, dan Komunitas Budaya Lainnya (*Other Cultural Communities, OMaHCC*) menyelenggarakan dialog antar-keyakinan, festival etnis dan keagamaan yang diikuti oleh semua kelompok dan proyek-proyek pekerjaan untuk orang miskin. Upaya-upaya mereka telah sangat efektif dalam mengurangi ketegangan ketika, contohnya, perundingan damai telah macet atau gagal.

Tantangan dan peluang

Pada tahun 2010, Filipina menjadi negara Asia pertama yang memiliki Rencana Aksi Nasional (RAN) yang mengimplementasikan SCR 1325 dan 1820.⁴⁴ Pada Maret 2010 *Executive Order 865* ditandatangani, menciptakan sebuah Komite Pengarah Nasional tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan untuk mengimplementasikan resolusi PBB dan menyediakan dana untuk itu sebesar 5 juta Peso (USD 110,000). Pendanaan tambahan akan disediakan oleh OPAPP. 'Mindanao 1325', sebuah jaringan yang terdiri dari LSM perempuan dan kelompok perdamaian, dibentuk pada Mei 2010 di bawah prakarsa Komisi Mindanao tentang Perempuan untuk memastikan implementasi yang konsisten di Mindanao. Jaringan tersebut diperluas pada Februari 2011 untuk melibatkan lembaga pemerintahan seperti Komisi Hak Asasi Manusia dan LSM yang terlibat dalam berbagai aspek proses perdamaian.

"Hal ini [RAN atas 1325 dan 1820] berarti upaya kami dalam membangun pakta perdamaian pada tingkat akar rumput dan proses perdamaian yang dipimpin perempuan pribumi tidak lagi dianggap sebagai sebuah alternatif tetapi sebagai proses tanpa syarat dan perlu dalam pembangunan perdamaian."

—Carmela Lauzon-Gatmaytan, Initiatives for International Dialogue⁴⁵

Walaupun perempuan memiliki komitmen untuk mencapai perdamaian di Mindanao, masih terdapat sejumlah tantangan. Contoh keberhasilan kampanye atau proyek yang memiliki dampak yang besar, tidak hanya terhadap konflik itu sendiri tetapi juga terhadap masyarakat pada umumnya, menunjukkan pentingnya hubungan yang lebih konsisten dari kegiatan-kegiatan akar rumput dengan pembuatan kebijakan makro. Kegiatan mereka, namun, pada umumnya hanya pada lokasi tertentu dan memiliki sedikit atau tidak sama sekali koneksi terhadap pembuat keputusan yang memegang kekuasaan untuk menghancurkan atau mendukung kerja mereka, dan jarang dimasukkan ke dalam perundingan damai yang sebenarnya itu sendiri.

Pergeseran opini publik yang mendukung proses perdamaian juga penting untuk mencapai dan mendukung sebuah perjanjian perdamaian. Perempuan harus mengembangkan keahlian mereka dalam menggunakan media massa dan internet untuk memastikan masyarakat luas lebih terlibat dalam penciptaan perdamaian.

44 Tersedia pada: www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/philippines_nap.pdf.

45 Philippines Information Agency, "RP mengasopsi resolusi PBB untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembangunan perdamaian", pernyataan pers, 26 Maret, (2010).



... bahkan dimana perempuan memiliki keahlian untuk menjadi juru runding, preferensi masih diberikan kepada laki-laki dikarenakan argumen yang cacat bahwa karena laki-laki yang memulai perang maka merekalah yang harus menciptakan perdamaian.”

Mengangkat isu-isu gender di meja perundingan

Perempuan juga menghadapi tugas berat dalam upaya mereka untuk membawa isu-isu gender ke dalam agenda perdamaian karena, walaupun ada banyak perempuan yang aktif dalam gerakan perdamaian, banyak dari mereka masih enggan untuk mengadvokasi isu-isu gender. Kurangnya kepercayaan diri ini datang dari pemikiran yang percaya bahwa gender bukan pusat dari konflik dan oleh karena itu harus mengambil tempat di belakang sampai “isu yang lebih penting” lainnya terselesaikan. Perempuan harus bersikeras bahwa, walaupun gender bukan pemicu konflik, perempuan adalah pusat dari resolusi konflik. Pelatihan dan menciptakan koneksi dengan orang-orang dari seluruh negeri tersebut dan di tempat lainnya dan juga ide-ide dan gerakan-gerakan akan membantu membangun kepercayaan diri.

Tetapi lebih dari itu, perempuan harus memiliki keyakinan bahwa keterlibatan perempuan itu penting untuk mengakhiri perang dan menyembuhkan luka.

Partisipasi perempuan dalam perundingan damai – seperti bagian lainnya dalam pengambilan keputusan publik – seringkali dianggap sebagai masalah ‘kompetensi’. Contohnya, jika mereka memiliki persiapan dan keahlian, tidak ada alasan untuk perempuan tidak dipilih untuk menjadi anggota panel negosiasi. Pendapat ini, tentunya, buta terhadap realitas akan kurangnya kesempatan perempuan untuk memperoleh keahlian dalam merundingkan isu-isu pada proses perdamaian di tingkat yang lebih formal. Namun, bahkan dimana perempuan memiliki keahlian untuk menjadi juru runding, preferensi masih diberikan kepada laki-laki dikarenakan argumen yang cacat bahwa karena laki-laki yang memulai perang maka merekalah yang harus menciptakan perdamaian.

Di Mindanao hal ini penting mengingat konflik telah menghasilkan implikasi terhadap etnis dan agama, membuatnya lebih sulit lagi untuk mengadvokasi pemberdayaan perempuan. ‘Budaya’ atau ‘agama’ secara otomatis diminta untuk mengecualikan perempuan. Menantang keyakinan yang begitu berakar dengan menunjukkan bahwa budaya itu dinamis dan berubah dari waktu ke waktu, dan bahwa kesetaraan gender juga adalah tujuan dari penciptaan perdamaian, membutuhkan kepercayaan diri.

Namun demikian, ada beberapa diskusi di publik – walaupun jarang dan tentatif – diantara beberapa perempuan dan laki-laki Bangsamoro tentang apakah hak untuk menentukan nasib sendiri, yang dituntut oleh MILF sebagai dasar dari perjuangannya, juga termasuk hak perempuan Bangsamoro untuk menentukan nasib sendiri, bagaimanapun hak tersebut dimanifestasikan (contohnya dalam sebuah cara ‘peka budaya’).

Adalah penting bahwa perempuan-perempuan yang terlibat dalam perundingan damai bertindak bukan hanya sebagai advokasi perdamaian tetapi sebagai advokasi gender juga. Filipina tidak kekurangan perempuan yang akan menjadi juru runding yang unggul. Namun, banyak dari mereka yang perlu menguatkan pengetahuan taktis mereka akan bagaimana untuk memajukan isu-isu gender dan hak-hak perempuan dalam proses penciptaan perdamaian untuk menjadi juru runding yang efektif demi kepentingan perempuan.

RAN menyediakan mandat dan cara untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses perdamaian, dan secara serius memajukan masalah gender. Oleh karena RAN mengarahkan partisipasi dari aparat keamanan, departemen pemerintah nasional, unit pemerintahan lokal, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok lainnya, hal tersebut akan memperbanyak jumlah partisipan dalam proses perdamaian. Lebih penting lagi, RAN akan memberikan perempuan kepercayaan diri untuk memunculkan isu-isu gender dan hak-hak perempuan, dan mereka akan melakukan hal yang sama terhadap laki-laki yang akan dilibatkan dalam implementasi RAN. RAN juga akan memastikan jaringan yang ketat diantar mereka yang terlibat dalam 3P: penciptaan perdamaian, pemeliharaan perdamaian dan pembangunan perdamaian. Kompleksitas dari pembuatan sebuah perjanjian perdamaian antara dua protagonis dan membangun sebuah masyarakat yang damai menuntut tidak kurang dari itu.

Tentang pengarang: Irene M. Santiago adalah anggota dari panel perundingan Pemerintah Filipina dengan MILF dari tahun 2001 sampai 2004. Pada tahun 1995, beliau mengepalai sekretariat dari Forum LSM tentang Perempuan yang diadakan di China, acara LSM yang sejalan dengan Konferensi Dunia Keempat PBB tentang Perempuan di Beijing, pertemuan terbesar perempuan dalam sejarah. Pada tahun 2005, beliau merupakan salah satu dari 1000 perempuan yang dinominasikan untuk Penghargaan Nobel Perdamaian. Sejak tahun 2001, Irene telah menjabat sebagai Ketua dan CEO Komisi Mindanao tentang Perempuan, sebuah LSM yang terlibat dalam mempengaruhi kebijakan dan opini publik untuk “menganggap perempuan lebih serius”.

3. Sri Lanka

Kumudini Samuel

Walaupun tidak ada upaya perdamaian sebelumnya pada penciptaan perdamaian formal yang mengijinkan perempuan dalam peran apapun dalam proses perundingan,⁴⁶ perundingan damai yang dimulai pada tahun 2002 mendirikan sebuah ruang formal untuk keterlibatan mereka dengan menciptakan sebuah Sub Komite untuk Isu Gender (*Sub Committee for Gender Issues, SGI*) untuk melaporkan secara langsung kepada pleno perundingan damai.⁴⁷ Hal ini merupakan hasil dari advokasi bersama dari kelompok-kelompok perempuan. Diberi mandat untuk “mengeksplorasi inklusi efektif masalah gender dalam proses perdamaian”. SGI difasilitasi oleh politisi senior Nowergia (Dr. Astrid Heiberg). SGI terdiri dari sepuluh perwakilan, lima dari Pemerintahan Sri Lanka (*Government of Sri Lanka, GOSL*) yang kebanyakan advokat/aktivis feminis dari sektor non pemerintahan, yang mewakili pemerintah pada perundingan dan lima kader senior perempuan dari Macan Pembebasan Tamil Eelam (*Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE*), yang mewakili kepentingan LTTE.

Saya adalah anggota SGI dari awal dan tetap menjadi bagian darinya sampai 2003 ketika perundingan damai gagal. Disini, saya menganalisa SGI sebagai mekanisme untuk dilibatkannya perempuan ke dalam proses perdamaian dan mempertimbangkan pro dan kontra dari mekanisme tersebut dalam memajukan masalah gender dan kepentingan perempuan dalam proses penciptaan perdamaian dan hasilnya.

Pekerjaan Sub Komite untuk Isu-isu Gender

SGI memutuskan untuk menggunakan gender sebagai kerangka kerja konseptual mereka untuk menghindari dibatasi untuk bekerja hanya pada isu-isu perempuan

46 Kecuali Adel Balasingham, istri Ketua juru runding LTTE's Chief , yang konon hadir dalam semua perundingan formal antara Pemerintah dan LTTE.

47 SGI ditunjuk pada putaran ketiga perundingan pleno pada bulan Desember 2002 yang diikuti dengan penandatanganan sebuah perjanjian gencatan senjata pada Februari 2002.



Dalam memilih untuk bertemu di daerah yang dikuasai LTTE kami, delegasi GOSL dapat secara cepat membangun kepercayaan, sementara perempuan LTTE sebagai tuan rumah juga dijamin akan sebuah peran agentif.”

saja. Bercermin pada perbedaan dalam pengalaman, kapasitas dan kepentingan, delegasi pemerintah memilih untuk fokus kepada pekerjaan reformasi hukum dan kebijakan terhadap sebuah analisis berbasis gender sementara itu delegasi LTTE memilih untuk berkonsentrasi pada pemenuhan kebutuhan darurat seperti pemukiman kembali, rehabilitasi, mata pencaharian dan

pemulihan dari trauma. TOR (*Term of reference*) yang dirancang oleh CGI untuk dirinya sendiri fokus kepada mempertahankan proses perdamaian dan meliputi bekerja dalam bidang: pemukiman kembali; keamanan dan keselamatan pribadi; infrastruktur dan pelayanan; mata pencaharian dan pekerjaan; representasi politik dan pengambilan keputusan; dan rekonsiliasi.⁴⁸ (Lihat Kotak 2, Latar belakang konflik, untuk informasi tentang penyebab dan dampak konflik.)

Dalam memilih untuk bertemu di daerah yang dikuasai LTTE kami, delegasi GOSL dapat secara cepat membangun kepercayaan, sementara perempuan LTTE sebagai tuan rumah juga dijamin akan sebuah peran agentif. Kami juga dapat membahas isu-isu yang lebih pribadi diluar ruang pertemuan formal yang memberi kesempatan untuk membangun pemahaman dan konsensus. Walaupun sementara sebuah perjanjian pada level penting dicapai dalam bidang diskusi, tetapi jelas bahwa tidak semua isu dapat dibahas tanpa perselisihan karena sensitivitas politik. Selain hal ini, terlihat jelas SGI dapat membuat representasi umum atas beberapa isu seperti kebutuhan darurat perempuan dan beberapa unsur reformasi hukum (tentang kekerasan terhadap perempuan, representasi politik, hak atas tanah dan isu-isu kebijakan seperti kesetaraan akses kedalam pekerjaan dan gaji).

Menganalisa Sub Komite tentang Isu-isu Gender

Sesingkat umurnya, dengan dua pertemuan formal dan beberapa pertemuan informal setelah gagalnya perundingan damai pada bulan April 2003, SGI mendapat analisis dan evaluasi. Persiapan, komposisi, jaringan ke proses perdamaian

48

Lihat Pernyataan Pers 6 Maret 2003 tersedia pada www.peaceinsrilanka.org.

Kotak 2: Latar belakang konflik

Ouseph Tharakan, HD Centre

Sri Lanka memiliki salah satu perang sipil yang paling berdarah dan telama di dunia dengan lebih dari 70.000 nyawa hilang dalam konflik, dan tidak terhitung jumlah yang terluka, traumatis, mengungsi dan meninggalkan negaranya sebagai pencari suaka dan migran.¹ Akar permasalahan dari konflik masih belum terselesaikan. Secara khusus, persepsi dari minoritas Tamil, mengikuti kemerdekaannya pada tahun 1948, mereka didiskriminasikan oleh mayoritas Sinhala, khususnya dalam pembagian kekuasaan. Hal ini pada akhirnya menyebabkan kampanye untuk tanah air Tamil di bagian utara dan selatan Sri Lanka, dimana sebagian besar dari pulau-pulaunya didiami Tamil. Macan Pembebasan Talim Eelam (*Tigers of Tamil Eelam The Liberation, LTTE*) adalah salah satu dari sejumlah kelompok militan yang muncul pada akhir tahun 1970an dan awal tahun 1980an untuk memperjuangkan hal ini. LTTE memperoleh kekuasaan atas kelompok-kelompok militan Tamil lainnya dan menempatkan dirinya sebagai sebuah kekuatan tempur yang tangguh, mengaku sebagai satu-satunya perwakilan dari Tamil. Tahun 1993 dianggap sebagai tahun penanda konflik ketika LTTE menyerang konvoi militer, membunuh 13 tentara Sinhala yang memicu kerusuhan yang didukung Negara, dimana ribuan Tamil tewas. Pada tahun 1987, India menerapkan kesepakatan dengan pemerintah dan LTTE untuk menyerahkan kekuasaan dan mengerahkan sebuah pasukan penjaga perdamaian dalam upaya untuk mengakhiri konflik kekerasan. Namun, perlawanan terhadap kesepakatan yang mengakibatkan meningkatnya kekerasan memaksa tentara India untuk menarik diri setelah tiga tahun. Beberapa tahun kemudian, sebuah kebuntuan militer terjadi dimana gelombang pertempuran antara kedua belah pihak dengan daerah yang diperoleh dan hilangnya daerah kekuasaan tetapi tidak ada perubahan fundamental dalam status quo.

Sebuah proses perdamaian yang dimediasi oleh Nowergia dimulai dengan sebuah perjanjian gencatan senjata pada tahun 2002, tetapi proses perdamaian tersebut terhenti dan walaupun ada gencatan senjata, pertempuran meningkat pada tahun 2006. Setelah mendapatkan kekuasaan atas kawasan yang sebelumnya dipegang oleh LTTE di bagian timur negara, pemerintah secara resmi menarik diri dari gencatan senjata pada Januari 2008 dan meluncurkan serangan terhadap kubu pertahanan LTTE yang tersisa. LTTE secara perlahan-lahan mulai kehilangan daerah kekuasaan dan kadernya. Pada Mei 2009, para pemimpin utama termasuk ketuanya, Velupillai Prabhakaran dibunuh dan pasukan pemerintah memperoleh kekuasaan atas seluruh Provinsi Utara. Keprihatinan atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kedua belah pihak selama fase terakhir dari perang diangkat oleh komunitas internasional, dimana LTTE dituduh menggunakan masyarakat sipil sebagai tameng terhadap serangan, dan pemerintah dituduh telah menyerang tanpa menghiraukan bahwa itu merupakan daerah sipil.² Diperkirakan korban sipil dalam fase terakhir perang adalah sekitar 10.000 sampai dengan 20.000.³ Lebih dari 300.000 warga

1 Minority Rights Group International, *Negara Minoritas Dunia dan Orang Pribumi 2010 - Sri Lanka* (London: Minority Rights Group International, 1 Juli 2010). www.unhcr.org/refworld/docid/4c3331075f.html. Diakses 29 Desember 2010; angka PBB dikutip dalam Lynn, Jonathan, 'PBB menuntut akses kepada rakyat sipil di Sri Lanka', *Reuters Online*, 20 Mei (2009). <http://uk.reuters.com/article/idUKL435566> Diakses 14 Desember 2010.

2 Amnesty International, "Pemerintah Sri Lanka dan LTTE harus mengindahkan tuntutan dari Dewan Keamanan PBB", Laporan, 13 Mei, (2009). www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/sri-lankan-government-and-ltte-must-heed-demands-un-security-council-20090514. Diakses 14 Desember 2010.

3 Philp, Catherine, "Pembantaian tersembunyi: Pertahanan terakhir Sri Lanka terhadap Macan Tamil", *Times Online*, Mei 29, (2009). www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article_6383449.ece. Diakses 14 Desember 2010.

sipil Tamil mengungsi dan ditampung di kamp yang dikelola pemerintah.⁴ Diperkirakan 80.000 warga sipil masih berada dalam kamp tersebut menunggu pemukiman kembali.⁵

Sebuah solusi politik yang komprehensif yang menangani ketakutan dari minoritas Tamil diperlukan untuk perdamaian yang berkelanjutan. Mengingat kebrutalan perang, dan ketidakpercayaan selama puluhan tahun, rekonsiliasi antara komunitas Tamil, Muslim dan Sinhala akan menjadi sebuah proses jangka panjang yang membutuhkan upaya dan komitmen yang cukup besar dari semua pihak yang terlibat.

Perempuan sangat menderita selama konflik, mereka mengalami beberapa pengungsian; mengalami kehilangan orang-orang yang dicintai dalam skala besar dan menderita kekerasan mulai dari serangan, pelecehan seksual sampai kepada perkosaan dan penyiksaan. Namun perempuan bukan saja korban. Perempuan berkontribusi dalam kekerasan dengan secara aktif mengangkat senjata di pasukan Sri Lanka dan LTTE. Sepertiga dari pasukan tempur LTTE terdiri dari perempuan.⁶ Perempuan juga aktif sebagai pembela hak asasi manusia, dan advokat perdamaian, mendorong akan sebuah proses dialog dan menuntut akuntabilitas dan keadilan yang lebih besar.

Konflik juga mengubah peran tradisional perempuan di masyarakat Sinhala, Tamil dan Muslim di daerah yang terkena konflik di Sri Lanka. Banyak perempuan dipaksa oleh keadaan untuk menjadi kepala rumah tangga, dan bertanggung jawab untuk keberlanjutan hidup dan keamanan ekonomi dari keluarga mereka.⁷

Banyak perempuan tetap rentan dalam fase pasca-perang. Pengungsi perempuan berada pada situasi beresiko, begitu juga dengan mereka yang kembali ke desa mereka yang terkena dampak perang. Selain itu, seringkali pada akhir perang, upaya-upaya dibuat untuk kembali memaksakan peran 'tradisional' gender. Memastikan keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan pasca-perang adalah penting untuk mengkonsolidasikan setiap manfaat positif yang dilakukan oleh perempuan selama perang.⁸ Namun hal ini belumlah terjadi di Sri Lanka. Dari 19 anggota Satuan Tugas Presiden tentang Pembangunan Utara yang diangkat pada Mei 2009 tidak ada satupun yang adalah perempuan. Sementara itu, *Commission on Lessons Learnt and Reconciliation* yang baru-baru ini diangkat semuanya laki-laki kecuali satu anggota perempuan. Selain itu, perwakilan perempuan dalam institusi politik formal juga terbatas.⁹ Ini adalah sebuah paradoks mengingat pada tahun 1931 Sri Lanka menjadi negara pertama di dunia berkembang yang mengizinkan perempuan untuk memilih dan pada tahun 1960, Sirimavo Bandaranaike menjadi Perdana Menteri perempuan pertama yang terpilih. Selain itu, putrinya menjabat sebagai Presiden Sri Lanka selama dua periode.

4 United Nations, Tinjauan Pertengahan Tahun Sri Lanka, Rencana Aksi Bersama Kemanusiaan, (Geneva: United Nations, 2009). www.humanitarianinfo.org/sriLanka_hpsl/Files/Appeals%20and%20Funding/Appeals%20and%20Funding/AF00023_MYR_2009_Sri_Lanka_CHAP_SCREEN.pdf. Diakses 14 Desember 2010.

5 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Update Kemanusiaan Bersama, Sri Lanka Timur dan Barat, Laporan No. 28, September* (Colombo: OCHA, 2010). [www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/WVOS-8AEK8K-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/WVOS-8AEK8K-full_report.pdf/$File/full_report.pdf). Diakses 25 Februari 2011.

6 Editorial, "Anggota perempuan mantan LTTE direhabilitasi ke dalam Masyarakat Sri Lanka", *Unite Sri Lanka*, 11 November, (2010). www.unitesrilanka.org/2010/11/11/female-ex-ltte-members-rehabilitated-into-sri-lankan-society/. Diakses 21 Februari 2011.

7 Samuel, Kumi dan Chulani Kodikara, "Sri Lanka: Perempuan tidak bersedia kembali ke status quo pra-perang", *Sekularisme adalah sebuah Isu Perempuan*, siawi.org, Mei 22, (2010). www.siawi.org/article1972.html Diakses 21 Februari 2011.

8 Samuel, Kumi dan Chulani Kodikara (2010).

9 Samuel, Kumi dan Chulani Kodikara (2010). Lihat juga posting blog tentang rancangan undang-undang dan pemilu pemerintahan lokal di blog perundingan damai HD Centre, ditulis oleh Kumudini Samuel, 8 Februari 2011.

formal, tingkat otonomitas, dan jaringan ke pergerakan perempuan yang lebih luas, semuanya membutuhkan analisa kritis.

Penunjukkan dan komposisi

SGL ditunjuk secara bersama oleh pemerintah dan LTTE dan dengan demikian bukan merupakan hasil proses konsultasi dengan kelompok masyarakat sipil atau badan politik lainnya. Sebagai konsekuensinya, LTTE mempertahankan haknya untuk menunjuk perempuan Tamil untuk SGI dan memilih untuk memasukkan kadernya sendiri, menolak untuk mengakui keberagaman politik dari masyarakat Tamil. Ada juga konflik diantara kelompok perempuan tentang representasi kelompok dan regional dari delegasi GOSL, dan status mereka sendiri sebagai LSM yang netral – sehingga penting bagi SGI untuk mengembangkan metode manajemen keterlibatan strategis dengan masyarakat sipil yang berada di luar proses perdamaian, kami pada delegasi pemerintah melakukan ini dengan sungguh-sungguh, memastikan negosiasi kami berdasarkan suara perempuan yang terkena dampak konflik secara langsung. Semua unsur yang dimasukkan dalam kerangka acuan SGI mencerminkan permasalahan mereka.⁴⁹

Otonomi dan ketergantungan

SGL berafiliasi dengan proses perdamaian formal sebagai badan penasehat tetapi tidak ada kejelasan arah bagaimana afiliasi ini dapat, dalam hal praktikal, terealisasi. GOSL dan LTTE sepakat bahwa SGI dapat diwakilkan dalam pleno perundingan namun perundingan dihentikan sebelum perjanjian terealisasi – jadi tidak ada kesempatan bagi SGI untuk menegosiasikan keberlanjutannya, independensi dari penghentian dan permulaan pada proses perdamaian, dan independensi dari GOSL dan LTTE.

Walaupun SGI memiliki tingkat otonomi yang tinggi, itu masih terbatas pada peran penasehat, yang mana membuat keberadaannya dan relevansinya tergantung pada komitmen dan kemauan politik dari LTTE dan pemerintah untuk melanjutkan perundingan damai formal. Hal itu juga berarti SGI memiliki kebebasan untuk bertindak hanya selama permasalahan yang dibahas tidak berbenturan dengan baik proses perdamaian atau kemauan politik dari pemerintahan dan LTTE. Contohnya, sejak hak asasi manusia, demilitarisasi dan

49 Lihat Women and Media Collective, "Permasalahan Perempuan dan Proses Perdamaian, Penemuan dan Rekomendasi, Misi Perempuan pada Timur Laut Sri Lanka, 12-17 Oktober 2002", (Colombo: Women and Media Collective, Desember 2002). Hal ini membentuk dasar dari kerangka acuan SGI.

masuknya perwakilan politik Muslim dalam proses perdamaian adalah isu yang diperdebatkan dalam pleno, SGI juga dibatasi untuk secara langsung menangani isu tersebut, walaupun SGI telah membuat kemajuan dalam menangani beberapa dari isu-isu tersebut. Namun, kelanjutan interaksi SGI dengan pleno tergantung sepenuhnya pada kemauan politik dari pemerintahan dan LTTE untuk melanjutkan perundingan damai. Jadi sementara keterlibatan dengan pemerintah dan LTTE sangat diperlukan dalam arena penciptaan perdamaian formal, pertanyaan akan otonomi dan independensi menjadi faktor yang kritis.

Esensi dari penunjukkan SGI, sebagai struktur formal dalam perundingan damai, juga membuatnya sangat tidak mungkin untuk dialog informal yang berkelanjutan antara delegasi perempuan. Hal ini karena walaupun independen dari segi struktur, kami delegasi GOSL tetap berkompromi dengan posisi kami sebagai delegasi pemerintah dan bukan sebagai aktor independen, dan perwakilan dari LTTE juga tidak memiliki independensi sama sekali dari LTTE. Sehingga, ketika LTTE memutuskan untuk keluar dari semua struktur formal dalam proses perdamaian, perempuan LTTE harus berhenti dari perundingan juga dan SGI menjadi tidak efektif sebagai sebuah mekanisme inklusif. Bahkan semua sub komite tidak ada lagi.

Oleh karena itu penting bagi mekanisme apapun, yang ditunjuk sebagai tambahan untuk mempertahankan beberapa independensinya dari proses resmi dan pihak yang berkonflik, namun juga diakui sebagai bagian dari proses resmi.

Esensialisme

Tidak ada satupun Sub Komite sebelum SGI yang memiliki perwakilan perempuan.⁵⁰ Tidak ada seorangpun delegasi perempuan yang diundang untuk merumuskan proposal pemerintah untuk sebuah mekanisme pemerintahan interim untuk bagian timur laut, yang dibuat dalam upaya untuk membuka kembali proses perdamaian yang terhenti. Tidak juga ada perwakilan perempuan LTTE pada bagian SGI dalam penyusunan proposal LTTE untuk sebuah kewenangan pemerintahan sendiri interim yang diajukan sebagai respon terhadap proposal GOSL pada bulan Oktober 2003.

Hal itu mungkin, kemudian dengan berlalunya waktu, SGI akan dianggap sebagai mekanisme yang tidak diperlukan – kecuali delegasi-delegasinya dapat menjadi bagian dari perundingan pada meja perdamaian. Hal ini merupakan permintaan awal dari SGI yang disetujui tetapi tidak terealisasikan karena terhentinya perundingan formal pada bulan April 2003.

50 Sub-Committee on Immediate Humanitarian Needs (SIHRN), Sub-Committee on De-escalation and Normalisation (SDN) dan Sub-Committee on Political Matters.



Proses

perdamaian selalu menimbulkan sebuah dilema tentang bagaimana dan seberapa jauh seseorang terlibat dengan kelompok yang bertentangan dengan hukum yang menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuannya. Sebuah pilihan pragmatis dibuat untuk mendukung keterlibatan pada tingkatan pembicaraan perundingan formal. ”

kami dengan negara. Beberapa dari mereka memutuskan untuk menjadi bagian atau bekerja dengan SGI. Pendirian SGI dan penjabaran awal dari mandatnya pada pembicaraan pleno memasukkan perempuan kedalam struktur penciptaan perdamaian formal dan menggeser keterlibatan perempuan dalam penciptaan perdamaian dari arena non-formal ke arena formal.

Keterlibatan gerakan perempuan dalam penciptaan perdamaian

Konsep SGI – sebuah badan terpisah yang dapat bertemu dan bekerja dengan kebebasan tertentu, namun yang mana juga secara langsung terhubung pada proses perdamaian formal – adalah sebuah mekanisme yang berguna untuk berkembang lebih jauh sebagai sebuah sarana untuk memastikan inklusi dan keterlibatan langsung yang lebih lagi. Namun, penting juga bahwa aktivis perdamaian, kelompok perempuan dan koalisi yang berkenaan dengan perdamaian, mengerti dan menerima bahwa mekanisme-mekanisme seperti SGI berpotensi

Representasi dan partisipasi: beberapa dilema, tantangan dan pelajaran

Berurusan dengan militan perempuan

Proses perdamaian selalu menimbulkan sebuah dilema tentang bagaimana dan seberapa jauh seseorang terlibat dengan kelompok yang bertentangan dengan hukum yang menggunakan cara-cara kekerasan untuk mencapai tujuannya. Sebuah pilihan pragmatis dibuat untuk mendukung keterlibatan pada tingkatan pembicaraan perundingan formal. Saya percaya hal ini memungkinkan untuk berbagi pengalaman dan strategi dan pembentukan intervensi kebijakan dalam bidang utama dari marginalisasi untuk perempuan LTTE dan perempuan/feminis dari gerakan perempuan diluar LTTE.

Berurusan dengan negara

Pada tahun 2002, proses perdamaian yang berlangsung dipaksa oleh kaum feminis Sri Lanka untuk meninjau kembali keterlibatan



Perempuan menuntut dialog selama sebuah demonstrasi menentang perang di Kolombo, 23 Januari, 2006. Pemberontak Macan Tamil diduga telah menyerang dan membunuh tiga orang tentara di bagian timur beberapa hari sebelumnya, ketika perantara perdamaian Nowergia masuk untuk memulai sebuah upaya terakhir untuk mencegah terjadinya kembali perang sipil. © Reuters/Buddhika Weerasinghe

rapuh dan tidak dapat menjadi satu-satunya cara untuk melindungi kepentingan perempuan. Mereka tidak dapat dianggap sebagai pengganti bagi mobilisasi perempuan yang aktif dan independen dan lobi yang terus-menerus untuk proses representatif dan inklusi yang menghormati dan menjamin hak-hak asasi manusia dan demokrasi dan menjamin penciptaan perdamaian yang berkelanjutan dan transformatif.

Tentang pengarang: Kumudini Samuel bekerja di Sri Lanka sebagai Direktur Kumpulan Perempuan dan Media. Beliau juga adalah anggota Komite Eksekutif dari Pembangunan Alternatif Perempuan untuk Era Baru (Development Alternatives with Women for a New Era - DAWN). Kumudini pernah menjadi anggota dari Dewan Penasehat Nasional tentang Perdamaian dan Rekonsiliasi, sebuah kelompok masyarakat sipil dan pembuat kebijakan yang diangkat oleh Presiden selama masa proses perdamaian. Kumudini bekerja pada isu-isu hak perempuan, hak asasi manusia, perdamaian dan konflik dan juga telah mempublikasikan masalah ini secara luas.

4. Indonesia

Rohaiza Ahmad Asi, Cate Buchanan, Irine Hiraswari Gayatri, Akiko Horiba, Lidya Christin Sinaga, Septi Satriani and Shienny Angelita⁵¹

Bukti menunjukkan bahwa di Indonesia, seperti di tempat lainnya di seluruh dunia, resolusi kekerasan dan perang didominasi oleh laki-laki. Walaupun pada kenyataannya perempuan secara aktif terlibat dalam penciptaan perdamaian dan pembangunan perdamaian pada tingkat dimana kekerasan tersebut terjadi (secara lokal, di dalam dan antar komunitas, dan pada ‘akar rumput’). Pada dasarnya, pengalaman Indonesia konsisten dengan gambaran global.

Walaupun merupakan negara demokrasi yang pernah memiliki seorang kepala negara perempuan dan perwakilan perempuan yang pelan-pelan bertumbuh dalam legislatif nasional (dari 16 sampai 18 persen pada pemilihan umum 2009)⁵², hanya segelintir perempuan yang telah terlibat dalam proses perdamaian formal dalam sejarah belakangan ini. Selama putaran terakhir perundingan damai ‘proses Helsinki’ mengenai Aceh, seorang perempuan, Shadia Marhaban, terlibat, sebagai anggota kelompok pendukung untuk Gerakan Aceh Merdeka (GAM).⁵³ Dalam proses perdamaian di Poso (Malino I), terdapat dua pendeta perempuan dari komunitas Kristen yang berpartisipasi dalam proses tersebut (Nelly Alamako and Lis Sigilipu) dan satu perempuan Muslim (Ruwaida Untingo).⁵⁴ Dalam proses Malino II di Maluku, seorang pendeta perempuan (Margaretta Hendrik) dan dua perempuan Katolik (Sister Brigitta Renyaan

51 Artikel ini adalah versi singkat dan versi revisi yang lebih ringan dari Centre for Humanitarian Dialogue, *Perempuan pada Meja Perdamaian Indonesia: Meningkatkan kontribusi perempuan pada resolusi konflik, laporan dan rekomendasi kebijakan dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010). Biografi dari penulis tersedia dalam laporan yang lebih besar.

52 International Parliamentary Union, *Perempuan dalam Parlemen Nasional sejak 31 Desember 2010*, International Parliamentary Union Database, www.ipu.org/wmn-e/classif.htm. Diakses 14 Februari 2011.

53 MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka dapat diakses lewat www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf

54 Deklarasi Milano tentang Poso dapat diakses lewat www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64BRC3?OpenDocument



Perempuan Papua berdemonstrasi untuk otonomi yang lebih luas, di Jakarta. © Jefri Aries/IRIN (www.irinnews.org)

and Ety Dumatubun) dipilih sebagai perwakilan komunitas Kristen. Tidak ada perwakilan perempuan Muslim dalam proses Malino II.⁵⁵

Bahkan di Papua, dimana perempuan telah lebih aktif terlibat dalam perundingan damai informal untuk menyelesaikan konflik atau meredakan ketegangan antara orang Papua dan para pejabat Indonesia (atau antara elemen masyarakat sipil yang berbeda), kehadiran mereka dalam perundingan formal terbatas.⁵⁶ Upaya-upaya untuk melibatkan perempuan dalam perundingan damai terutama didorong oleh kelompok-kelompok perempuan, seperti Solidaritas Perempuan Papua-SPP.

Perjanjian perdamaian di Indonesia telah secara konsisten kurang peka gender. Walaupun jelas bahwa tidak hanya perempuan yang bisa mengangkat isu-isu gender, sejarah menunjukkan bahwa hanya mereka yang melakukannya,

55 Perjanjian Perdamaian Malino tentang Maluku dapat diakses pada www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/ACOS-64CDMA?OpenDocument

56 Penggunaan kata 'Papua' dalam laporan ini menunjukkan pada propinsi Papua dan Papua Barat. Orang pribumi menunjukkan pada provinsi Papua dan Papua Barat sebagai Papua Barat.

Kotak 3: Latar belakang konflik di Indonesia belakangan ini

Soeharto's Rezim Orde Baru Soeharto yang kuat mengambil alih kekuasaan pada tahun 1966 di negara Indonesia yang relatif muda yang pada waktu itu. Soeharto mempertahankan kekuasaannya selama sekitar dua dekade, jatuh secara dramatis pada tahun 1998. Rezim ini telah menempatkan sebuah penekanan yang berat terhadap ideologi negara Pancasila yang terdiri dari lima sila:

1. Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan dan keadilan yang beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Masyarakat sipil, dan non-pemerintahan, organisasi (LSM) harus menganut Pancasila agar dapat diijinkan untuk mendaftar. Pelajar dari tingkat sekolah tinggi sampai perguruan tinggi harus menjalani berjam-jam indoktrinasi dalam rangka untuk memahami dan menerima ideologi ini.

Kebebasan pers sangat ditekan. Pemilihan umum nasional diadakan setiap lima tahun dan partisipasi politik sangat dibatasi dengan hanya tiga partai yang diijinkan untuk menjadi peserta.² Selama Orde Baru, 'pembangunan' dipromosikan dengan gencar sebagai sebuah proses modernisasi dan tujuan. Perbedaan pendapat itu dilarang, dan dianggap sebagai ancaman terhadap pembangunan negara. Penekanan terhadap pembangunan yang dipolitisir menyebabkan kesenjangan kekayaan yang mencolok, korupsi yang merajalela, dan juga nepotisme dengan seringnya penggunaan kekerasan untuk meredam tantangan terhadap negara.³ Soeharto juga memperluas sebuah kebijakan transmigrasi, yang memindahkan penduduk dari Pulau Jawa yang padat ke pulau-pulau terluar, memperparah hubungan antara migran dengan penduduk asli. Negara sangat militeristik, dan pada semua jajaran tingkat tinggi kekuasaan politik dan militer, kekuasaan dimana perempuan cenderung memiliki hanya berhubungan dengan orang yang mereka nikahi.

1 Nishimura, Shigeo, "Perkembangan pendidikan moral Pancasila di Indonesia", *Studi Asia Tenggara*, Vol. 33, No. 3, (Singapore: National University of Singapore/Cambridge University Press, 1995), hal.303-316.

2 Partai-partai tersebut adalah Golongan Karya (Golkar); Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sebuah partai berbasis Islami; dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI), sebuah partai sekuler ("Abangan").

3 Rezim Orde Baru mengeksekusi penjahat kecil atau orang yang dicurigai melakukan kejahatan. Hal ini disebut pembunuhan misterius (sering disingkat, petrus) yang terjadi pada tahun 1982-1985. Lihat, Columbijn, Freek, "Menjelaskan solusi konflik di Indonesia", *The Brown Journal of World Affairs*, Vol. IX Issue 1, Spring, (2002); Vatikiotis, Michael. R.J, *Politik Indonesia di bawah Kepemimpinan Suharto: Kebangkitan dan kegagalan Orde Baru*, (London: Routledge, 1998); Nordholt, Henk Schulte, *Sebuah Silsilah Kekerasan di Indonesia*, (Portugal: CEPESA, 2000).

Kebanyakan dari konflik yang meletus pada era Soeharto itu tiba-tiba, penuh kekerasan, dan berpusat pada isu-isu ketidakadilan dan hak asasi manusia. Contohnya sengketa antara militer dan keagamaan (Tanjung Priok 1984), korupsi, isu-isu etnis (anti etnis Cina) dan kebrutalan polisi (Tasikmalaya 1996), aktivitas pelajar sekitar ketidakpuasan dengan pelayanan pemerintah dan kebrutalan militer/polisi (Makassar 1996).⁴

Pada Mei 1998, Soeharto jatuh dari kekuasaan. Hal ini mengikuti tekanan publik yang memuncak, dan meningkatnya tuntutan akan demokrasi yang diperparah oleh krisis moneter Asia 1997. Setelah tiga puluh tahun kediktatoran militer, Indonesia dengan cepat jatuh dalam kekacauan politik. Konflik kekerasan mulai meletus di seluruh negeri. Tuntutan separatis bertumbuh di seluruh Aceh, Papua dan Timor Timur sementara konflik komunal, berpusat pada isu-isu keagamaan dan etnis, pecah di Kalimantan Tengah dan Barat, juga Sulawesi Tengah dan Maluku. Konflik-konflik tersebut sering dengan cepat ditekan selama periode Orde Baru karena takut memicu SARA. Pada akhirnya kebijakan penekanan inilah yang disalahkan atas pecahnya konflik komunal setelah 1998.⁵ Kekerasan ini telah menyebabkan hilangnya ribuan nyawa dan pengungsian jutaan orang.

4 Supriatna, A. Made Toni (Ed), *Tahun Kekerasan Potret Pelanggaran HAM di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia/YLBHI, 1996), hal.41-48.

5 Gershman, John, "Indonesia: Kepulauan konflik", *Asia Times Online*, 26 Oktober 2002.

sehingga memberi sebagian besar alasan kurangnya perspektif gender dalam perjanjian-perjanjian Indonesia. Tampaknya, kebutuhan akan solusi politik yang mendesak dan fokus terhadap keamanan 'keras' dan pengurangan kekerasan membayangi isu-isu penting lainnya. Contohnya, tidak ada satupun pasal dalam perjanjian Aceh 2005 yang menyentuh masalah gender walaupun, hanya untuk memberi sebuah contoh, adanya kebutuhan untuk berurusan dengan reintegrasi dari para anggota perempuan dari kelompok pemberontak.⁵⁷ Hal yang sama berlaku untuk perjanjian perdamaian Malino I dan II.

Tantangan untuk partisipasi dan perspektif gender: agama, patriarki, prasangka

Di Indonesia beragam faktor mempengaruhi pengecualian perempuan dari resolusi konflik formal dan semi-formal. Walaupun beberapa bagian dari Indonesia memiliki tradisi matrilineal yang kuat (misalnya, Minangkabau di Sumatra Barat), potensi akan dampak positif daripada hal ini seringkali dilemahkan oleh interpretasi agama konservatif tentang peran dan tempat perempuan dalam masyarakat.

Contohnya, hukum Syariah telah diterapkan di Aceh dalam upaya untuk menurunkan seorang perempuan dari posisinya sebagai kepala kecamatan, dimana seorang Bupati Kabupaten, Ridwan Muhammad mengatakan: "*Menurut hukum Syariah, perempuan dilarang menjadi seorang pemimpin.*"⁵⁸ Contoh ini senada dengan sebuah kecenderungan umum diantara banyak laki-laki dan perempuan untuk berpikir bahwa perempuan pada dasarnya kurang memiliki kapasitas dan pengalaman untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik atau publik.⁵⁹ Menurut seorang Anggota Parlemen Nasional, Eva Kusuma Sundari, legislator perempuan harus dua kali lebih pintar dan bekerja dua kali lebih keras untuk diakui.⁶⁰

Pada Maret 2010 *HD Centre* mengadakan sebuah pertemuan tentang hal ini di Indonesia dimana seorang partisipan (laki-laki) menyatakan:

57 Menurut Shadia Marhaban, satu-satunya perempuan yang terlibat dalam perundingan, strategi Martti Ahtisaari adalah untuk menghabiskan lima bulan dalam isu-isu inti seperti keamanan, pengaturan politik dan reintegrasi. Tidak hanya isu gender diabaikan tetapi juga dengan isu HAM. Namun, pemerintah Indonesia berjanji bahwa isu-isu tersebut akan diakomodasi dalam *Law on Governing Aceh (LoGA)* seperti yang ditetapkan dalam MoU Helsinki.

58 "Perempuan Tidak Cocok untuk Memimpin' Kata Ketua Dewan Kabupaten Aceh" *The Jakarta Globe*, 8 Oktober (2010).

59 "Perempuan dalam politik diacuhkan legislator, partai: Para Ahli", *The Jakarta Post*, 14 Juni, (2010).

60 Dewi, Mariani, "Eva K. Sundari: 'Anda diukur oleh bagaimana kehadiranmu memiliki sebuah pengaruh,'" *The Jakarta Post*, 8 Februari, (2009).



... banyak perempuan, khususnya di daerah pedesaan, memiliki tingkat kesadaran yang rendah tentang hak mereka atas kesetaraan dan partisipasi.”

“Sebelum kita berbicara tentang meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses perdamaian formal, kita perlu memastikan adanya ketersediaan perempuan yang berpotensi dan mampu.”⁶¹

Beberapa partisipan perempuan setuju akan hal ini, walaupun terdapat suara yang kuat dari perempuan dalam masyarakat sipil di daerah konflik seperti Papua, Poso dan Maluku. Jadi tantangan terbesar untuk partisipasi perempuan yang kokoh dalam kehidupan publik, dan penciptaan perdamaian khususnya di Indonesia masihlah, patriarki.

Namun keberadaan pemimpin perempuan yang sensitif gender – yang bukan merupakan sebuah pemberian – dalam komunitas dan juga dalam pemerintahan lokal dan pusat, telah menolong membuka akses bagi perempuan lainnya. Hal ini merupakan kasus di Maluku ketika Paula Renyaan menjabat sebagai wakil gubernur. Sebagai anggota dari kelompok masyarakat sipil Gerakan Perempuan Peduli beliau dapat menggunakan peran ganda-nya untuk membawa permasalahan kelompok ke dalam diskusi pada tingkat pemerintahan dan untuk memastikan pekerjaan mereka (seperti kerja psikologi dengan perempuan dan anak-anak yang mengalami trauma dan juga mengadvokasi pertemuan dengan Gubernur dan komandan Militer Daerah) memiliki dukungan politik yang layak. Juga penting bahwa pekerjaan mereka berlangsung sebelum, selama dan pasca-periode kekerasan, sebuah contoh langka yang berharga dari pendekatan jangka panjang dalam penciptaan perdamaian dan pembangunan perdamaian.⁶²

Namun, perempuan, dan juga laki-laki, kadang-kadang membatasi kesempatan bagi perempuan lain dengan mengutip ‘kurangnya pelatihan’ atau ‘pendidikan’ mereka.⁶³ Situasi ini lebih diperburuk lagi oleh kenyataan bahwa banyak

61 Pertemuan Meja Bundar Maret tentang ‘Perempuan pada meja perdamaian Indonesia: Meningkatkan peran perempuan dalam resolusi konflik,’ 24-25 Maret 2010, Hotel Sultan , Jakarta.

62 Lange, Kirk, “Prospek untuk Transformasi Politik di Maluku: Pemetaan Aset, Ruang, dan Momen untuk Pembangunan Perdamaian”, *Cakalele*, Vol. 11, (University of Hawai’i Center for Southeast Asian Studies: Manoa, 2000), hal. 149.

63 Wawancara Rohaiza Asi dengan Ledia Hanifa Amaliah, kepala hubungan masyarakat untuk Kaukus untuk Kaukus Parlemen untuk Perempuan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 22 April 2010 di Jakarta. Hal ini juga merupakan pandangan yang seringkali dinyatakan pada Pertemuan Meja Bundar Maret 2010.

perempuan, khususnya di daerah pedesaan, memiliki tingkat kesadaran yang rendah tentang hak mereka atas kesetaraan dan partisipasi. Oleh karenanya, banyak perempuan tidak akrab dengan isu-isu politik, atau tidak melihat hal itu sebagai bidang dimana mereka seharusnya, atau bisa, terlibat di dalamnya. Hal ini terjadi walaupun kenyataannya mereka mungkin merupakan pemimpin komunitas lokal oleh karena usaha mereka sendiri, yang bukan sepenuhnya merupakan hal yang tidak umum di Indonesia.

Perempuan di Indonesia, seperti di tempat lainnya, juga sebagian besarnya memiliki tanggung jawab untuk merawat keluarganya. Hal ini menimbulkan tantangan logistik dan emosional untuk keterlibatan berkepanjangan perempuan dalam proses perdamaian, khususnya jika proses tersebut tidak berlangsung di daerah setempat. Selain itu, beberapa perempuan enggan untuk terlibat dalam sebuah proses yang didominasi oleh laki-laki dan sebuah sistem politik dimana mereka akan ditolak, khususnya jika keberadaan mereka di luar ranah domestik dilarang karena alasan budaya dan lainnya. Alasan hukum dan agama juga memainkan sebuah peran: Indonesia memiliki banyak contoh peraturan yang dikeluarkan atas nama moral keagamaan sebagai sebuah upaya untuk membatasi akses perempuan untuk mengikuti pemilihan umum atau berpartisipasi dalam kehidupan publik. Dua dari banyak contoh datang dari desa Padang dan kabupaten Bulukumba di Makasar, Provinsi Sulawesi Selatan, dimana peraturan daerah, (perda) mengharuskan perempuan menggunakan pakaian Muslim.⁶⁴ Sementara di Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten, Perda No. 8/2005 tentang prostitusi telah membatasi kebebasan gerakan perempuan karena sering digunakan untuk dengan sewenang-wenang menangkap perempuan yang masih di luar rumahnya pada malam hari.

Kurangnya kemauan politik adalah faktor signifikan lainnya yang berkontribusi akan ketiadaan perempuan dalam perundingan damai. Di Indonesia, 'pengarusutamaan gender' adalah konsep yang relatif baru dan ada kurangnya kesadaran tentang konsep tersebut. Apatis politik, kurangnya sumber daya dan kepercayaan diri, dan juga rendahnya tingkat pendidikan, semuanya bergabung untuk mengurangi keterlibatan perempuan dalam proses penciptaan perdamaian.

64 Octaviani, Indry dan Sri Wiyanti Eddyono dkk "Inisiatif Pemberdayaan dan Partisipasi Politik Perempuan: Studi Kasus Padang Pariaman, Solok dan Bulukumba" (Women's Empowerment and Political Participation Initiatives, Case Study in Padang Pariaman, Solok, and Bulukumba), dalam Tim WEMC Indonesia (Women's Empowerment in Moslem Context, Indonesia), *Inisiatif Pemberdayaan Perempuan* (Women's Empowerment Initiative), (Yogyakarta: Amani Press, 2008) hal. 63-65.

Perempuan dalam Orde Baru: 'Negara Ibuisme'

Dalam gaya kepemimpinan diktaktor klasik, Orde Baru mengembangkan sebuah ideologi gender resmi yang melihat peran perempuan sebagai istri pendukung bagi laki-laki dalam mengejar 'pembangunan', menekankan kewajiban mereka sebagai ibu. Dicap dengan bahasa sehari-hari sebagai 'negara ibuisme', hal ini mengartikan perempuan sebagai "*pelengkap dan pendamping para suami, sebagai ibu bangsa, sebagai ibu dan pendidik anak-anak, sebagai pengurus rumah tangga, dan sebagai anggota masyarakat Indonesia*".⁶⁵ Perempuan seringkali dimobilisasi ke dalam organisasi seperti Dharma Wanita, sebuah organisasi perempuan terkemuka; Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang berfungsi dari pedesaan ke tingkat nasional; dan, Dharma Pertiwi, sebuah organisasi yang beranggotakan para istri dari laki-laki yang melayani di militer.⁶⁶ Politik Orde Baru diinterpretasikan sebagai 'bidang laki-laki' sehingga sulit bagi perempuan untuk menjabat kedudukan politik formal.

Dengan menekankan peran perempuan dalam rumah tangga, negara dengan demikian berupaya mengesampingkan wacana gender alternatif, menghasilkan warga gender dalam cara tertentu, dan juga untuk mengontrol ranah pribadi dan publik.

Namun, akses ke pelayanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan dipromosikan terhadap perempuan dan anak-anak perempuan selayaknya terhadap laki-laki dan anak laki-laki, mengakibatkan tingkat kehadiran di sekolah tinggi dan melek huruf yang tinggi untuk anak perempuan. Dekade terakhir dari Orde Baru, perempuan (khususnya yang berpendidikan, perempuan kelas menengah) tumbuh bergolok di bawah pembatasan rezim. Mereka mulai mendirikan organisasi yang terang-terangan feminis termasuk Solidaritas Perempuan, Gerwani, Koalisi Perempuan Indonesia dan Kapal Perempuan, menggunakan dukungan dari sumber-sumber internasional.

Peran perempuan dalam konflik-konflik pasca Orde Baru

Seperti di tempat lain, perempuan secara cepat terlihat sebagai 'korban' yang membutuhkan perlindungan dalam sebuah situasi konflik kekerasan di Indonesia. Pada kenyataannya perempuan dan anak-anak seringkali digabungkan menjadi satu konsep, mengaburkan kebutuhan unik anak perempuan dan laki-laki, yang

65 Suryakusuma, Julia, "Negara dan Seksualitas dalam Orde Baru Indonesia", in Laurie Sears, (Ed), *Memimpikan Feminisme di Indonesia*, (Durham and London: Duke University Press, 1996), hal.101.

66 Robinson, Kathryn dan Bessel, Sharon (Eds), *Perempuan di Indonesia, Gender, Kesenjangan dan Pembangunan*, (Singapore: ISEAS, 2002), hal. xvii and xxi.

berbeda dari perempuan. Untuk banyak perempuan, kehilangan akan kaum laki-laki mereka untuk pasukan tempur juga mengurangi, atau menghilangkan sama sekali sumber pendapatan mereka, dan mungkin menempatkan keamanan dan mata pencaharian mereka pada resiko dalam hal yang berhubungan dengan kepemilikan tanah, akses terhadap pendidikan atau pekerjaan.

Walaupun adanya dampak negatif konflik terhadap perempuan, konflik juga dapat memberdayakan bagi beberapa perempuan, membawa mereka ke dalam kehidupan publik dimana mereka terlibat dalam aktivitas yang sebelumnya diperuntukkan untuk laki-laki. Mereka mengambil berbagai tanggung jawab dari menjadi anggota dari gerakan bersenjata; berjualan di pasar untuk keberlangsungan ekonomi; atau terlibat secara aktif dalam penciptaan perdamaian. Di Ambon dan Poso, contohnya, perempuan memimpin banyak upaya-upaya dialog antar agama dan perdamaian pada tingkat akar rumput. Pada kenyataannya, kebutuhan perempuan untuk melakukan tugas kehidupan sehari-hari telah terbukti memberikan jalan untuk komunikasi, penyampaian pesan dan pembangunan hubungan yang sebelumnya tidak mungkin.

Dinamika peran perempuan dalam konflik kekerasan di Maluku dan Papua

Untuk memberi beberapa contoh dari hal ini, di Ambon, proses perdamaian lokal dan rekonsiliasi antara perempuan dari dua komunitas keagamaan yang berbeda di mulai di pasar. Perempuan menerjang kekerasan untuk melakukan perjalanan ke pasar, seringnya berlokasi di kota Ambon, secara teratur untuk membeli atau menjual barang. Dalam sebuah contoh, perempuan yang berjualan ikan, yang sering disebut *jibu-jibu*, dari desa Tulehu harus menggunakan kapal cepat untuk berpergian ke kota Ambon untuk menghindari melewati daerah yang didominasi Kristen (desa Suli dan Passo). Seiring waktu, mode transportasi ini menjadi terlalu mahal. Dengan tidak memiliki pilihan lain, perempuan dari desa Tulehu mengontak teman-teman Kristen mereka di desa Suli untuk menegosiasikan perjalanan yang aman. Kehadiran perempuan yang dianggap lebih tidak berbahaya oleh pihak lawan, membuat lebih mudah bagi mereka untuk memasuki dan melewati daerah yang didominasi agama lain. Walaupun upaya-upaya ini didorong lebih oleh kebutuhan untuk bertahan daripada upaya-upaya yang sadar pada resolusi konflik, mereka telah meletakkan dasar untuk insiatif rekonsiliasi yang lebih formal. Selain itu, karena interaksi antara perempuan dari komunitas keagamaan yang berbeda, mereka menjadi pembawa pesan untuk komunitas mereka yang lebih besar. Hal ini menempatkan dalam sebuah posisi yang bagus untuk memverifikasi atau menghilangkan rumor dan mencegah aksi-aksi provokasi.



Dalam konteks Papua yang berbeda dan kompleks, banyak kebudayaan lokal memperlakukan perempuan sebagai simbol atau objek dalam proses perdamaian.”

lebih cenderung untuk mengkonsolidasikan kekuatan mereka dengan bekerja sama terlepas dari kelompok kesukuan atau afiliasi lainnya.

Perempuan cenderung untuk lebih dipercaya secara luas di berbagai konstituen, dan memainkan peran yang aktif dalam dialog pada tingkat komunitas. Mereka seringkali telah bertindak untuk mencegah pecahnya atau meningkatnya kekerasan. Mereka telah melakukan hal ini dengan memediasi antara pihak yang bertentangan dalam bentrokan antara kelompok suku yang berbeda, dan juga antara komunitas lokal dan perusahaan penebangan kayu dan pertambangan, dan antara orang Papua dan aparat keamanan. Dalam kasus tertentu dari konflik antara kelompok suku, perempuan berkontribusi dalam perdamaian dengan menciptakan dan memelihara komunikasi dengan perempuan antara kelompok etnis. Hal ini kebanyakan dilakukan secara informal di pasar, sekolah, atau gereja. Perempuan Papua aktif dalam mengadakan pertemuan keagamaan mingguan atau pertemuan adat. Pada pertemuan-pertemuan ini, isu-isu seperti konflik bersenjata dan ketimpangan distribusi sumber daya dibahas. Konsesus dibuat pada pertemuan tersebut dan keputusan diambil untuk mendekati tokoh-tokoh utama atau para pemangku kepentingan untuk mendiskusikan permasalahan yang berkaitan dengan mereka. Hal ini termasuk kekerasan seksual, khususnya (tetapi tidak hanya) yang dilakukan oleh aparat keamanan dan ketimpangan akses terhadap sumber daya ekonomi. Mereka bertujuan untuk membuat pihak otoritas yang berwenang untuk menangani isu-isu tersebut walaupun mereka tidak selalu berhasil. Selain itu, perempuan Papua aktif dalam melakukan aksi massa seperti demonstrasi untuk memprotes kekerasan

Dalam konteks Papua yang berbeda dan kompleks, banyak kebudayaan lokal memperlakukan perempuan sebagai simbol atau objek dalam proses perdamaian. Di provinsi Biak, contohnya, perempuan diberikan kepada musuh sebagai simbol perdamaian. Perempuan diharapkan menikahi laki-laki dari pihak yang bertikai dan menghasilkan keturunan untuk menggantikan nyawa yang hilang selama konflik, dan juga menciptakan ikatan kekeluargaan untuk menghindari konflik di masa mendatang. Namun menariknya, peran perempuan sebagai simbol tradisional menempatkan mereka pada posisi yang strategis untuk bertindak sebagai mediator dalam konflik dan membantu dalam rekonsiliasi. Perempuan Papua telah terbukti

yang dilakukan oleh negara, pembunuhan warga sipil, dan bahkan berjuang untuk hak-hak pemimpin perempuan dalam menghadapi diskriminasi dan ketidakadilan selama pemilu lokal.

Dengan masuknya LSM lokal ke Papua belakangan ini, lebih banyak perempuan menjadi terlibat dalam inisiatif resolusi konflik. Kebanyakan dari LSM tersebut berfokus pada isu-isu demokrasi dan hak asasi manusia dan aktif dalam pembangunan kapasitas, pemberdayaan, program advokasi dan pendidikan politik. Perempuan juga semakin banyak yang dikirim ke pelatihan mediasi dan pertemuan-pertemuan, dan untuk membantu dalam perundingan damai antara pihak yang berkonflik oleh LSM seperti Aliansi Demokrasi Papua (ALDP), kelompok-kelompok perempuan, pemimpin masyarakat dan gereja. Beberapa LSM telah memanfaatkan jaringan informal perempuan yang telah ada untuk 'ikut campur' dalam masalah-masalah lokal. Hal ini dilakukan untuk menghindari kekerasan komunal dan kebuntuan antara masyarakat lokal dengan perusahaan pertambangan. Hal ini juga dilakukan untuk menghindari memburuknya situasi keamanan dan insiden kekerasan yang melibatkan orang Papua dan aparat keamanan.

Selama periode pendudukan Indonesia, sebuah generasi Papua kelas menengah telah muncul. Beberapa perempuan Papua telah memenangkan kursi legislatif di tingkat provinsi, menjadi aktivis LSM terkemuka dan bergabung dengan pemerintahan daerah. Secara politik, perempuan Papua menerima pengakuan formal pada tahun 2004 ketika Majelis Rakyat Papua (MRP) didirikan. MRP terdiri dari tiga kelompok kerja yang berfokus pada adat dan tradisi; perempuan; dan agama. Kelompok kerja yang fokus pada perempuan (pokja perempuan) bukan saja merupakan simbol dari perwakilan dan aspirasi perempuan, tetapi juga sebuah forum untuk menangani dan mendiskusikan berbagai isu yang berkaitan dengan perempuan di Papua. Namun, fungsinya terbatas pada menyediakan rekomendasi dan hal ini kemudian memerlukan intervensi MRP. Terdapat juga keluhan atas komposisi dari kelompok kerja dan kenyataan bahwa kelompok tersebut kekurangan perempuan yang berpengalaman dan memiliki pengalaman bekerja dalam hak-hak perempuan. Namun, hal itu tetap merupakan sebuah alat yang nyata dan kuat bagi suara perempuan untuk didengar di Papua.

Norma-norma internasional: tindakan nasional yang lambat

Secara resmi, Indonesia mendukung SCR1325, tetapi sampai sekarang, tidak ada referensi untuk resolusi dalam perumusan kebijakan pemerintah.⁶⁷ Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak telah menjalankan lokakarya dan seminar untuk mendiskusikan SCR 1325 dan isu-isu lainnya yang berkaitan dengan perempuan dengan sedikit atau tidak adanya dampak pada partisipasi perempuan dalam proses perdamaian atau konflik yang aktual.⁶⁸ Hal ini merupakan demonstrasi dari masalah yang lebih besar, kurangnya usaha bersama dan dukungan di antara kementerian lainnya untuk berkerjasama dalam masalah lintas kementerian ini, dan kurangnya sumber daya yang didedikasikan terhadap usaha-usaha tersebut. Kementerian jelas belum memiliki kekuatan politik atau finansial untuk mengkoordinasi isu tersebut di seluruh kementerian lainnya.

Satu-satunya referensi terhadap kebijakan berbasis gender pada tingkat nasional adalah Konvensi 1979 tentang Penghilangan semua Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*1979 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, CEDAW*) yang dimanifestasikan dalam UU No. 7/1984 dan kemudian UU No.22/2000 tentang Program Pembangunan Nasional.⁶⁹ Undang-undang tersebut terdiri dari 26 kebijakan pembangunan sensitif gender dalam berbagai sektor termasuk bidang hukum, ekonomi, politik, pendidikan, sosial dan budaya, dan lingkungan. Selain itu, ada Instruksi Presiden (Inpres) No. 9/2000 tentang Pangarustamaan Gender dalam Pembangunan. Sebagai hasilnya, sebuah daftar dari langkah-langkah dan peraturan telah dibuat untuk mendorong pengarusutamaan gender dalam berbagai bidang, dengan hasil yang kurang signifikan. Hal ini biasanya disalahkan pada kurangnya sosialisasi untuk meningkatkan pengetahuan akan isi undang-undang tersebut dan kurangnya keinginan politik untuk mengimplementasikannya. Kemajuan baru sedang dipersiapkan dengan fakta bahwa Kementerian, dibantu oleh *United Nations Population Fund (UNFPA)* sekarang dalam proses untuk mengembangkan sebuah Rencana Aksi Nasional (RAN) SCR 1325 Indonesia.

67 Selama perayaan ulang tahun keenam SCR 1325 di bulan Oktober 2006, delegasi Indonesia, H.E. Adiyatwidi Adiwoso Asmady, Duta besar dan Deputi Perwakilan Tetap mengatakan, "Delegasi saya mencatat langkah-langkah dari berbagai badan PBB untuk melaksanakan resolusi pada tingkat nasional dan komunitas. Namun, adalah hal yang penting bahwa upaya-upaya ini dikonsultasikan secara penuh dengan kewenangan nasional". Source: www.peacewomen.org/un/6thAnniversary/Compilation/National_Implementation.html. Diakses pada tanggal 26 Februari 2010.

68 Corner, Lorraine, *Pemetaan keefektifan bantuan dan kesetaraan gender di Asia Pasifik: Isu dan kecenderungan regional*, (New York: UNIFEM, 2008), hal.25.

69 UU No 7/1984 tentang Pengesahan konvensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap wanita.

Juga pada sisi positif adalah upaya dari masyarakat sipil di Aceh untuk menyusun sebuah Rencana Aksi Daerah (RAD) tentang SCR 1325. Walaupun RAD ini mungkin tidak resmi dan tidak memiliki kekuatan hukum, hal ini tetap merupakan contoh yang baik dari keterlibatan masyarakat sipil dengan permasalahan di sekitar perempuan, perdamaian dan keamanan dan dapat digunakan sebagai pedoman oleh tokoh pemerintah dan non-pemerintahan. RAD juga dapat dimasukkan ke dalam penyusunan RAN.

Walaupun adanya upaya-upaya tersebut, Indonesia harus melalui jalan yang panjang sebelum ide-ide yang digariskan dalam RAN dapat secara efektif diimplementasikan. Ada kebutuhan yang kuat untuk mengubah mentalitas dari pemerintahan, partai politik, organisasi masyarakat, dan lainnya. Sangatlah penting untuk meningkatkan kampanye untuk mengakui pentingnya keterlibatan perempuan dalam politik dan proses perdamaian dan memberikan pendidikan untuk mengubah pengetahuan, sikap dan perilaku atas topik ini.

5. Timor Leste

Rebecca Peters

Negara pertama pada abad 21, Timor Leste telah menjadi subjek dari sebuah latihan 'pembangunan negara' yang intens oleh PBB, ditandai dengan permulaan oleh upaya-upaya (jika tidak selalu berhasil) untuk mencapai tingkat konsultasi dan inklusi yang jarang terlihat sebelumnya dalam misi-misi PBB. Hal ini menghasilkan kemajuan besar dalam mempromosikan hak-hak dan partisipasi perempuan dalam kehidupan publik: sayangnya tidak ditingkatkan kepada partisipasi dalam perundingan damai.

Keterlibatan PBB

PBB telah secara substansial hadir sebelum negara ini merdeka, dengan lima penjagaan perdamaian atau misi politik secara berturut-turut sejak tahun 1999. Pada tahun itu, setelah 24 tahun pendudukan Indonesia, UN mensponsori referendum tentang kemerdekaan bangsa Timor. Milisi pro Indonesia yang menentang referendum melancarkan gelombang kekejaman yang brutal, membuat PBB mendirikan sebuah operasi penjagaan perdamaian yang menjalankan kewenangan administratif sampai kemerdekaan dicapai pada tahun 2002. Misi penjagaan perdamaian lainnya menyediakan dukungan untuk negara baru ini sampai tahun 2005, ketika sebuah misi politik baru mengambil alih. Pada pertengahan tahun 2006, menjelang berakhirnya mandat dari misi tersebut, sebuah krisis besar membuat pemerintahan Timor meminta sebuah pasukan polisi PBB.⁷⁰ Hasilnya adalah *UN Integrated Mission in East Timor (UNMIT)*, yang mana pada akhir tahun 2010, memiliki lebih dari 2000 staf internasional, dan hampir 900 staf lokal.⁷¹ UNMIT dijadwalkan akan berakhir pada Februari 2012. Misi PBB ini dipimpin

70 Latar belakang UNMIT, www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/background.shtml. Diakses 20 Januari 2011.

71 Fakta dan tokoh UNMIT, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/facts.shtml>. Diakses 20 Januari 2011.

Kotak 4: Latar belakang konflik

Bekas koloni Portugis, Timor Leste diserbu Indonesia pada tahun 1975 yang kemudian menduduki negara tersebut selama 24 tahun. Pendudukan tersebut telah mengakibatkan kematian sekitar 183.000 orang Timor, pengungsian lebih dari 300.000 orang dan puluhan ribu pelanggaran hak asasi manusia termasuk penyiksaan, penghilangan, penyitaan tanah, kekerasan seksual yang sistematis dan meluas terhadap perempuan, pernikahan paksa, sterilisasi paksa dan intimidasi umum terhadap penduduk.¹

Pada tahun 1999 PBB mensponsori sebuah referendum atas kemerdekaan Timor. Milisi pro Indonesia meluncurkan gelombang kekejaman yang brutal, mengakibatkan pengungsian lebih dari 50 persen populasi (paling sedikit 400.000 orang), banyak dari mereka melarikan diri ke Timor Barat. Kekerasan tersebut menewaskan sedikitnya 1300 orang dan banyak lagi yang diperkosa atau terluka parah, dan mengakibatkan sebuah kehancuran yang hampir total pada properti dan infrastruktur di wilayah tersebut. Setidaknya 70 persen dari semua bangunan dibakar dan dihancurkan dan properti dijarah seluruhnya.²

Hal ini menyebabkan misi penjagaan perdamaian PBB yang berturut-turut. Pada pertengahan tahun 2006, ketika mandat dari misi tersebut akan berakhir, sebuah krisis meletus, disebabkan oleh sebuah kelompok besar mantan tentara yang tidak puas yang melawan pemerintah. Kekerasan yang dimulai oleh mereka segera bertumbuh lebih umum, ketika kelompok kriminal yang bertikai terlibat. Kekacauan pun terjadi: rumah-rumah, kantor-kantor dan gudang-gudang dijarah dan dibakar, massa mengamuk di seluruh Dili dan sekitar 40 orang terbunuh. Sekitar 150.000 orang, atau 15 persen dari populasi, mengungsi.³ Tentara dari Australia, Malaysia, Selandia Baru dan Portugal tiba untuk memulihkan ketertiban dan UNMIT, misi PBB yang sekarang, dibentuk.

Pada tahun 2007 pemilu parlemen pertama negara tersebut diikuti oleh kekerasan. Kemudian pada awal 2008, upaya pembunuhan dilakukan terhadap Presiden dan Perdana Menteri. Sebuah keadaan darurat dinyatakan dan tambahan tentara Australia dikirim ke Dili, namun, PBB menunjukkan berlawanan dengan tahun 2006, serangan ini tidak memicu krisis yang mengacaukan seluruh masyarakat.⁴

1 CAVR, *Chega! Laporan Komisi untuk Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi di Timor Leste*, (Dili: CAVR, 2005).

2 Reiger, Caitlin dan Wierda, Marieke, *Proses Kejahatan Serious di Timor Leste: Dalam Retrospeksi*, (New York: International Center for Transitional Justice, 2006).

3 UN Office of the High Commissioner for Human Rights, "Laporan Komisi Khusus Independen PBB Penyelidik untuk Timor Leste", (Geneva: UNOHCHR, 2006), hal.42.

4 "Lembaga-lembaga Negara merespon dalam sebuah cara yang tepat dan bertanggung jawab yang menghormati prosedur konstitusional. Perdana Menteri mendemonstrasikan kepemimpinan yang kuat dan bernalar; Parlemen berfungsi secara efektif sebagai sebuah forum untuk debat dalam menanggapi peristiwa: dan pemimpin semua partai politik mendesak dukungannya untuk tetap tenang, sementara masyarakat umumnya menunjukkan kepercayaan mereka dalam kemampuan Negara untuk menangani situasi." Latar belakang UNMIT, www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmit/background.shtml Diakses 20 Januari 2011.

oleh salah satu dari sedikit perempuan yang memegang jabatan Perwakilan Khusus, Ameerah Haq.

Semua misi PBB telah memasukkan departemen berspesifik gender dengan staf pada level atas yang bertugas mempromosikan hak-hak perempuan dalam negara baru ini. Kantor-kantor ini telah menawarkan sebuah pintu masuk untuk lobi oleh organisasi-organisasi perempuan seperti FOKUPERS (Forum Komunikasi Untuk Perempuan Timor Lorosa'e), yang didirikan pada tahun 1997 untuk mendukung para korban pendudukan, dan jaringan paguyuban Rede Feto, didirikan pada tahun 2001 sebagai hasil dari Kongres Nasional Pertama Perempuan Timor Leste. Bekerjasama dengan masyarakat sipil dan lembaga PBB lainnya, departemen gender secara berturut-turut menyediakan pelatihan, program kesadaran, bantuan perencanaan dan dukungan lainnya untuk pemerintahan dan staf PBB, anggota parlemen, organisasi masyarakat dan publik dalam topik seperti kekerasan berbasis gender, pemilu, kepemimpinan dan HIV/AIDS.

Kemajuan dalam perwakilan publik dan hak-hak perempuan

Dalam sebuah masyarakat patriarkal yang secara tradisional konservatif, sebagian besar Katolik, pekerjaan ini telah membuahkan hasil. Sekitar 30 persen anggota parlemen adalah perempuan dan, di wilayah Pasifik, hanya Selandia Baru yang memiliki perwakilan perempuan yang lebih tinggi dari itu.⁷² Sekitar 25 persen dari pegawai negeri adalah perempuan, seperti juga tiga dari sepuluh menteri pemerintahan (Keuangan, Kehakiman, dan Solidaritas).⁷³ Beberapa pasal dalam konstitusi nasional didedikasikan untuk kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Undang-undang kekerasan dalam rumah tangga pertama negara ini disahkan pada tahun 2010, dan sebuah unit khusus, *Vulnerable Persons Unit*, telah dibuat dalam kepolisian untuk menangani para korban kekerasan berbasis

72 Inter-Parliamentary Union, "Perempuan dalam Parlemen Nasional – Situasi sejak 30 November 2010". www.ipu.org/wmn-e/classif.htm Sebuah dorongan untuk kuota 30% perempuan dalam pemilu nasional tidak berhasil, sebagian besar dikarenakan oposisi dari Markas Besar PBB. Namun UNIFEM meluncurkan sebuah program pelatihan dan dukungan yang intensif kepada kandidat perempuan yang potensial, yang mengakibatkan kemenangan perempuan akan 27% kursi pada pemilu 2001. Lihat, Ospina, Sofi with Isabel de Lima, *Partisipasi Perempuan dalam Politik dan Pembuatan Keputusan di Timor Leste: Sebuah Sejarah Terakhir*, (Dili: UNIFEM, 2006), hal.26. www.cdi.anu.edu.au/x_GEN_D_P/2006_TL_Ospina.UNIFEM.REP.pdf Hasil 30% pada pemilu 2007 diikuti oleh perubahan dalam undang-undang yang mensyaratkan setiap kandidat keempat dalam daftar surat suara partai politik adalah perempuan.: Art 12 of Law 6/2006, Undang-undang tentang Pemilihan Parlemen Nasional www.eastimorlawjournal.org/East_Timor_National_Parliament_Laws/Law-2006-06.pdf. Semua portal diakses 21 Januari 2011.

73 UNMIT/ Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *Dampak Studi Sepuluh Tahun tentang Implementasi Resolusi Dewan Keamanan 1325 tentang Perempuan Perdamaian dan Keamanan dalam Penjagaan Perdamaian*, September (New York: United Nations, 2010), hal.14.

gender. Sebuah Sekretariat untuk Peningkatan Kesetaraan beroperasi di dalam kantor Perdana Menteri, dengan tujuan untuk kesetaraan pengarusutamaan gender di seluruh departemen pemerintahan.

Suara perempuan tentang perdamaian dan keamanan masih diredam

Walaupun adanya kemajuan dalam persamaan hak, perempuan telah absen dari perundingan-perundingan tentang masalah-masalah keamanan publik dan perdamaian. Selama krisis kekerasan tahun 2006, kursi dalam meja perundingan adalah untuk perwakilan laki-laki dari PBB, pemerintah, angkatan bersenjata, dan para ‘petisioner’ yang telah menyulut krisis – tentara laki-laki yang tidak puas yang telah melawan pemerintah atas klaim diskriminasi dalam ketentaraan. “*Tidak ada siapapun yang mempertimbangkan untuk melibatkan perempuan,*” kenang Kirsty Sword Gusmao, aktivis HAM, Ketua kelompok perempuan Yayasan Alola, dan istri dari Perdana Menteri.⁷⁴ (Lihat Kotak 3, Latar belakang konflik, untuk informasi lebih lanjut).

Perempuan secara harfiah berada di luar: pada 1 Juni 2006, pada puncak dari krisis, perempuan dan anak-anak berkumpul diluar Gedung Perdana Menteri (*Government Palace*) di Dili untuk menuntut perdamaian. Disana mereka membentangkan spanduk, menyanyi, berdoa dan menarik perhatian dari pemimpin mereka kepada kesulitan dan penderitaan yang mereka hadapi sebagai korban dari sebuah konflik yang tidak mereka ciptakan dan pahami. Kesulitan berarti, untuk ribuan perempuan, melarikan diri bersama anak-anak mereka ke kamp-kamp darurat dimana dianggap sebagai tempat kurang berbahaya. Sword Gusmao mengingat: “*Walaupun dalam kamp pengungsian yang kumuh dan kurangnya akses ke air bersih, sanitasi pokok, privasi, keamanan, makanan dan obat-obatan, perempuan berhasil mempertahankan kemiripan rutinitas dan kehidupan keluarga yang normal untuk kepentingan anak-anak mereka, menentramkan mereka pada saat jam malam diberlakukan, menjaga mereka di sekolah dan bahkan berhasil mengirimkan mereka ke sekolah dengan baju seragam putih yang sudah dicuci kering. Perempuan anggota pastoran Katolik rela mengubah biara dan asrama mereka yang tenang menjadi rumah bagi ribuan keluarga yang sangat ketakutan dan miskin, mendorong kelompok anak-anak untuk beryanyi untuk meredam suara batu yang dilemparkan dengan penuh amarah dan kebingungan.*”⁷⁵

74 Kirsty Sword Gusmao, percakapan telepon dengan Rebecca Peters, 21 Januari 2011.

75 Kirsty Sword Gusmao, pidato pada Konferensi Internasional Perempuan untuk Perdamaian Ke-2, 5 Maret 2009, Dili.



Sepertinya anda akan diundang ke perundingan jika anda adalah pembuat kekacauan dengan sebuah senjata di tangan anda.”

Kirsty Sword Gusmao, 2011

Kelompok ‘petisioner’ berjumlah sekitar 500 – kira-kira sepertiga dari tentara Timor pada waktu itu. Kekerasan yang dimulai oleh mereka dikendalikan dengan bantuan tentara internasional, dan misi PBB yang sekarang, UNMIT, didirikan. Kebanyakan dari pemberontak setuju untuk diberhentikan kembali ke kehidupan sebagai warga sipil, menerima uang subsidi dan pelatihan kembali untuk menolong mereka dalam hal tersebut. Beberapa pemberontak ditangkap (beberapa melarikan diri dari penjara setelah itu), yang lainnya masih berada di luar.

Ketegangan yang berkelanjutan

Pemilihan perlemen pertama negara ini pada pertengahan tahun 2007 diikuti oleh gelombang kekerasan lainnya. Pada 11 Februari 2008 sebuah kelompok pemberontak membuat upaya pembunuhan terencana terhadap Presiden Jose Ramos Horta dan Perdana Menteri Xanana Gusmao. Presiden terluka parah dan hampir meninggal. Status darurat diumumkan dan tambahan tentara Australia dikirim ke Dili untuk membantu memulihkan ketertiban.

Beberapa dari pemberontak tewas dalam serangan itu; lainnya menyerahkan diri tiga bulan kemudian. Mereka diadili dan dijatuhi hukuman penjara berkisar antara 10 dan 16 tahun, tetapi enam bulan kemudian Presiden Ramos Horta memberikan amnesti kepada mereka. Beliau juga telah sebelumnya memberikan pengampunan kepada anggota milisi yang terlibat dalam serangan kekerasan pada tahun 1999 dan 2006. Pengampunan tersebut dikritik oleh partai oposisi, kelompok HAM dan pejabat PBB, yang berpendapat bahwa mengampuni penjahat kejam akan melemahkan aturan hukum.⁷⁶

Selama lima tahun yang dramatik, perdamaian dan keamanan telah secara terus-menerus berada di bawah negosiasi di Timor Leste, tetapi perempuan belum menjadi bagian dari diskusi tersebut. Kirsty Sword Gusmao berkata: “*Sepertinya anda akan diundang ke perundingan jika anda adalah pembuat kekacauan dengan sebuah senjata di tangan anda.*”⁷⁷ Dalam hal ini sedikit yang berubah sejak kemerdekaan, ketika laki-laki yang berjuang dalam perlawanan

76 Belford, Aubrey, “Kritikus Berkata Harga untuk Pengampunan Terlalu Tinggi di Timor Timur”, *New York Times*, 25 Oktober, (2010).

77 Kirsty Sword Gusmao, percakapan telepon dengan Rebecca Peters, 21 Januari 2011.



Petugas polisi perempuan berbaris selama upacara ulang tahun kepolisian nasional yang kedua di Dili, Sabtu, 27 Maret, 2004. © AP Photo/Firdia Lisnawati

“ditawari pilihan untuk bergabung dengan pasukan keamanan Timor Timur yang baru; mereka yang menolak, menerima uang setara 100 dolar Amerika bersama dengan pelatihan bahasa dan komputer. Tidak sebanding dengan apa yang ditawarkan kepada perempuan yang telah berfungsi sebagai pendukung sepanjang perjuangan.”⁷⁸

Selama perjuangan pembebasan, perempuan telah seringkali dikecualikan dari perundingan-perundingan, walaupun sangat aktif sebagai aktivis diaspora dan anggota yang sangat penting dari perlawanan kependudukan di Timor. Contohnya, *All-Inclusive Intra-East-Timorese Dialogue (AIETD)* diselenggarakan empat kali oleh Sekretaris Jenderal PBB selama tahun 1990an, mengumpulkan pemimpin Timor dari latar belakang yang berbeda untuk mendiskusikan pembangunan perdamaian. Hanya satu dari 30 orang yang dinominasikan untuk berpartisipasi dalam peristiwa penting ini yang adalah perempuan. Upaya-upaya untuk meyakinkan laki-laki bahwa lebih banyak perempuan harus berpartisipasi tidak terlalu berhasil: dua dari enam partisipan tambahan dalam AIETD ketiga adalah perempuan.⁷⁹ Pada perundingan tahun 1990 untuk mengakhiri pendudukan

78 Rehn, Elisabeth dan Johnson Sirleaf, Ellen, *Perempuan, Perang Perdamaian: Penilaian Ahli Independen tentang Dampak Konflik Bersenjata terhadap Perempuan dan Peran Perempuan dalam Pembangunan Perdamaian*, (New York: UNIFEM, 2002), hal.116.

79 Ospina, Sofi with Isabel de Lima, (2006), hal.23.

Indonesia di Timor, tidak ada penandatanganan perempuan, tidak ada mediator perempuan dan tidak ada saksi perempuan pada perjanjian tersebut.⁸⁰

Kegagalan untuk mengakui perempuan sebagai pelaku perdamaian dan keamanan terus berlanjut ketika perjuangan telah dimenangkan. Setelah kemerdekaan, dua daftar dibuat, mengakui veteran dan mantan kombatan; diantara 37.472 orang yang terdaftar (baik hidup maupun mati) tidak ada satupun perempuan. Pengecualian dari daftar ini berarti bahwa perempuan kehilangan banyak manfaat – tidak hanya bonus uang dan pelatihan yang disebutkan tadi di atas, tetapi juga perawatan medis untuk korban perang dan beasiswa untuk anak-anak para veteran.⁸¹

Upaya-upaya yang disponsori PBB pada reformasi sektor keamanan telah membuat beberapa kemajuan dalam pengarusutamaan gender dalam pasukan keamanan Timor Leste. Perempuan kini mencapai 19 persen dari kepolisian nasional dan komandan daerah perempuan pertama diangkat pada September 2010. Namun, polisi perempuan terkonsentrasi dalam seksi yang 'lebih lembut' berurusan dengan dukungan korban dan pelanggaran lalu lintas, dan juga administrasi kantor.⁸² Dalam angkatan bersenjata hanya 8,2 persen tentara yang adalah perempuan, tetapi langkah-langkah sadar telah diambil untuk merekrut perempuan dan menciptakan kondisi kerja yang lebih ramah keluarga. Pelatihan tentang hak asasi manusia dan perpektif gender telah ditawarkan kepada baik kepolisian dan angkatan bersenjata.⁸³ Diantara polisi PBB Timor Leste, hanya 6 persen yang adalah perempuan.⁸⁴

'Jalan masuk' yang potensial untuk perempuan

Jalan yang paling mungkin bagi perempuan untuk masuk dalam perundingan damai dan keamanan tampaknya berada di desa setempat atau tingkat *suco*. Aktivistik hak-hak perempuan Filomena Barros dos Reis telah bekerja dengan Yayasan Perdamaian dan Demokrasi (*Peace and Democracy Foundation*) untuk membangun kapasitas lokal dalam mediasi dan transformasi konflik. Inisiatif ini

80 UNIFEM, *Partisipasi Perempuan dalam Negosiasi Perdamaian: Hubungan antara Kehadiran dan Pengaruhnya*, (New York: UNIFEM, 2009).

81 Ospina, Sofi dengan Isabel de Lima, (2006), hal.24.

82 UNMIT, "Polisi perempuan Timor merayakan Hari Perempuan Internasional", Pernyataan pers, 9 Maret (2010). <http://unmit.unmissions.org/Default.aspx?tabid=156&ctl=Details&mid=2149&ItemID=8043>. Diakses 20 Januari 2011.

83 UNMIT/DPKO, (2010), hal. 21-22.

84 Laporan Dewan Keamanan, "Laporan *Cross-Cutting* No. 2: Perempuan, Perdamaian dan Keamanan," 1 Oktober (New York: Security Council Report, 2010).

berdasarkan praktek-praktek resolusi konflik tradisional Timor, tetapi dengan sebuah perbedaan penting, yaitu keterlibatan perempuan. Sejak tahun 2004 lebih dari 250 perempuan telah menerima pelatihan. Diantara keberhasilan program-program tersebut adalah negosiasi sebuah skema untuk mencegah perselisihan antara peternak yang tinggal di kedua sisi perbatasan Timor-Indonesia. Setelah krisis tahun 2006 Filomena Barros dos Reis juga bertugas pada Komisi Presiden yang menyelenggarakan dialog masyarakat tentang pelajaran yang dipetik dari krisis. Komisi tersebut mempersiapkan preseden untuk putaran baru dialog rekonsiliasi untuk membantu pemukiman kembali orang-orang yang mengungsi oleh karena krisis.⁸⁵ Didukung oleh UNDP, pekerjaan tentang dialog masyarakat untuk perdamaian telah melibatkan sejumlah besar perempuan yang sebelumnya hanya melibatkan laki-laki.⁸⁶ Oleh karena 10 dari 442 kepala *suco* adalah perempuan, maka hal ini dapat menyediakan beberapa kesempatan dengan dukungan yang tepat.⁸⁷ Namun, tantangan masih tentang bagaimana menghubungkan kegiatan pada tingkat masyarakat ini kepada mereka yang berada pada tingkat nasional dan bahkan lebih. Hal ini dapat merupakan sesuatu yang dapat dibangun ke dalam Rencana Aksi Nasional Timor Leste tentang SCR 1325 yang masih dalam pengembangan.

Pada tahun 2009 Barros dos Reis mengkoordinasi Konferensi Internasional tentang Perempuan untuk Perdamaian yang kedua, diselenggarakan oleh Yayasan Alola di Dili.⁸⁸ Konferensi tersebut, yang membawa 350 perempuan dari seluruh dunia, memberikan sebuah dorongan yang penting kepada kepercayaan diri perempuan Timor dalam menuntut agar pandangan mereka untuk dipertimbangkan dalam keputusan dan negosiasi tentang keadilan, perdamaian dan konflik.

Sementara itu tampaknya bagi laki-laki dengan senjata di tangan mereka, negosiasi tidak pernah berakhir. Pada Desember 2010 pemimpin dari pemberontak 'petitioner' diampuni dari kejahatannya pada tahun 2006 dan juga percobaan pembunuhan presiden dan perdana menteri pada tahun 2008,

85 UNMIT/DPKO, (2010), hal. 9-10.

86 UNDP, "Perempuan dari Asia Tenggara datang ke Dili untuk mempromosikan agenda perempuan dan pembangunan perdamaian", Pernyataan Press, 7 Juli (2010), www.tl.undp.org/undp/Women%20from%20Southeast%20Asia%20come%20to%20Dili.html. Diakses 20 Januari 2011.

87 Pidato Perwakilan Khusus Sekjen PBB pada peluncuran "Buklet Partisipasi Perempuan Pemilihan Komunitas 2009", 5 Juli (2010) dikutip pada <http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EKIM-8744EZ?OpenDocument>. Diakses 20 Januari 2011.

88 Yayasan Alola/Alola foundation, "Perempuan untuk Perdamaian, Konferensi internasional ke-@, Laporan Naratif". www.alolafoundation.org/images/programs/publications/Alola_Women_for_Peace_Int_Conference.pdf.

mengeluarkan sebuah pernyataan publik menuntut kembali pembayaran dan keuntungan lainnya. Dia mengancam akan mengumpulkan kembali pengikutnya – dan kemudian mengacaukan negara kembali - jika tuntutanya tidak dipenuhi.⁸⁹

Tentang penulis: Rebecca Peters adalah seorang spesialis pencegahan kekerasan dengan lebih dari 20 tahun pengalaman berkerja dalam hak-hak perempuan, pengendalian senjata, peraturan senjata berapi dan keamanan manusia. Seorang pengacara dan jurnalis, Rebecca telah bekerja untuk Open Society Institute dan rekan pada School of Public Health di Johns Hopkins University (Baltimore, USA). Rebecca adalah Direktur pertama International Action Network on Small Arms (IANSA); dari tahun 2002-2010 beliau mengawasi pembangunan jaringan untuk lebih dari 900 organisasi di 12 negara. Beliau sekarang menjadi Anggota Dewan IANSA.

89 Tempo Semanal, "Gastao Salsinha: Berkeras bahwa 'Petisioner' Masih Anggota Militer dan Menuduh Pemimpin Politik Menggunakan 'Petisioner'", 30 Desember, (2010). <http://temposemanaltimor.blogspot.com/2010/12/gastao-salsinha-insists-that.html>; Murdoch, Lindsay, "Komandan Pemberontak dibelakang serangan Dili menuntut pembayaran", The Age, 10 Januari, (2011).

6. Timur Laut India

Rita Manchanda

Fokus pada Manipur

Pada tanggal 15 Juli 2004, dua belas perempuan dari kelompok ibu-ibu Manipuri, Meira Paibis, menanggalkan pakaian di depan kantor pusat paramiliter Assam Rifles di Imphal, ibukota negara bagian Manipur. Mereka mengangkat tinggi-tinggi poster yang ditulis dengan tinta berwarna merah darah: 'Tentara India, Perkosa Kami'. Ibu-ibu tersebut mengutuk kasus pemerkosaan dan tewasnya Manorma Devi yang berumur 33 tahun dalam tahanan, yang mana dituduh oleh petugas keamanan sebagai bagian dari kelompok pemberontak.

Protes Meira Paibis ini adalah tindakan dramatis anti patriarkal yang memalukan, menarik perhatian terhadap penggunaan kekerasan yang sewenang-wenang dari pemerintah untuk memberantas pemberontakan garis keras yang dimulai sejak akhir 1970an. Peristiwa ini menandai dimulainya kampanye yang intens menuntut ditariknya Undang-undang Kekuatan Khusus Angkatan Bersenjata 1958 (*Armed Forces Special Powers Act of 1958 - AFSPA*). (lihat Kotak 5: Latar belakang konflik di Timur Laut India). Kampanye ini dipimpin oleh Meira Paibis dan Apunba Lup, kumpulan 32 organisasi sosial kemasyarakatan yang menyebarkan gerakan menentang AFSPA.

Pada November 2004, pemerintah India membuat sebuah konsesi: menyetujui untuk menghapuskan Assam Rifles (salah satu kekuatan paramiliter yang tertua) dari Kangla Fort, tempat bersejarah kerajaan Manipur dan membentuk komite yang diketuai Hakim Jeevan Reddy untuk meninjau AFSPA. Laporan Komite Reddy diserahkan ke pemerintah pada bulan Juni 2005, tetapi belum dirilis secara resmi.

Manipur, yang sebelumnya merupakan negara bagian British India, telah menolak berintegrasi dengan Kesatuan India pasca-kemerdekaan, dan menikmati status kedaulatannya yang singkat sebelum akhirnya Maharaja ditipu untuk menandatangani merger pada tahun 1949.⁹⁰ Seperti wilayah lain dari perbatasan

90 Untuk ulasan analisis mengenai sejarah pergerakan politis di timur laut Nag Sajal, *Nasionalisme, Separatisme, dan Seksionisme*, (New Delhi: Rawat Publications, 1999).



Meira Paibis dapat dikenali dengan sarung (*phaneks*) merah muda dan syal (*inaphies*) putih, berbaris di jalan, menantang tembakan lathi dan gas airmata, atau duduk dalam protes diam.”

timur laut India, Manipur merupakan fokus dari beberapa gerakan pemberontakan separatis. Daerah timur laut terhubung dengan bagian negara lainnya oleh daerah yang sempit, Koridor Siliguri. Keterpencilan daerah ini diperkuat dengan keberagaman etnik, agama dan bahasa. Ketidakpuasan terhadap pemerintah India menimbulkan mobilisasi populer dan perjuangan bersenjata berdasarkan keragaman regional dan identitas etnis. Kondisi ini dimulai di bukit Naga dan kemudian di Mizoram dengan pemberontakan “nasionalis” Manipur pada tahun 1970an, menuntut kedaulatannya yang hilang. Perjuangan kemerdekaan dari Kesatuan India hanyalah satu sumbu dari konflik. Selain itu, terdapat konflik antar etnis antara suku bukit Naga dan lembah Hindu Meitei, antara suku Naga dan Kuki di bukit dan antara Meitei dan Muslim; serta konflik antar etnis antara kelompok Meitei yang berbeda. Pada tahun 1980, AFSPA diperluas untuk mencakup lembah Manipur.

Perempuan di garis depan protes

Ketika negara menjadi lebih represif dan konflik semakin termiliterisasi, Meira Paibis muncul sebagai garis depan protes terhadap militerisasi. Pada tahun 1970an, kaum perempuan biasa di Manipuri – pedagang, nelayan dan petani – membentuk patroli malam lokal yang dikenal sebagai *Nisha Bandh* untuk memberantas penyalahgunaan narkoba dan alkohol pada saat munculnya kebijakan lisensi bebas negara. Perempuan-perempuan tersebut berubah menjadi aktivis melawan militerisasi negara karena kejadian pada April 1980: unit paramiliter (*Central Reserve Police Force*) melakukan pembalasan atas ledakan bom dengan melakukan operasi penyisiran brutal di Lamjing, menyerang, menangkap, menyiksa dan memperkosa warga.

Sejak saat itu, Meira Paibis, dengan obor bambu yang menyala, menjadi patroli malam untuk lingkungan sekitarnya; menyalakan alarm pada operasi pencarian dan penjagaan oleh kekuatan keamanan negara; melindungi laki-laki muda dari rekrutmen oleh kaum pemberontak; meningkatkan peringatan akan “penghilangan”; bergerak ke kantor polisi dan markas tentara; atau bekerja sama dengan pemimpin pemberontak untuk memastikan pembebasan orang yang direkrut atau disandera. Meira Paibis dapat dikenali dengan sarung (*phaneks*) merah muda dan syal (*inaphies*) putih, berbaris di jalan, menantang tembakan lathi dan gas airmata, atau duduk dalam protes diam.

Kotak 5: Latar belakang konflik di timur laut India

Ouseph Tharakan, HD Centre

Daerah timur laut India mengacu pada negara bagian Sikkim termasuk Tujuh Saudara: Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland dan Tripura. Negara-negara bagian ini dikelilingi oleh Bhutan, Bangladesh, China, Myanmar dan Nepal, dan terhubung dengan bagian India lainnya dengan wilayah sempit yang dikenal dengan koridor Siliguri, yang berjarak hanya 21 sampai 40 km panjangnya. Daerah timur laut hanya berbagi sekitar 2 persen perbatasan dengan bagian India lainnya dan secara etnis maupun bahasa berbeda dengan negara kesatuan yang lain. Daerah ini mempunyai 475 kelompok etnis yang berbicara 400 bahasa dan dialek.¹

Sejarahnya, konflik di daerah timur laut berakar pada perbatasan geografis yang dibuat oleh Inggris untuk kepentingan ekonomis (contohnya: perkebunan teh di Assam) dan sebagai pertahanan keamanan strategis dari China dan Burma.² Daerah yang dibentuk oleh Inggris ini dikenal dengan Assam atau Assam Besar; setelah kemerdekaan India kemudian terbagi menjadi Tujuh Saudara, tanpa mempertimbangkan pergerakan suku asli atau pola penyelesaian.

Di Assam, Nagaland dan Manipur, kelompok militan terlibat dalam konflik bersenjata dengan pemerintah pusat India. Tripura dan Meghalaya juga terpengaruh oleh gerakan pemberontak, dimana Mizoram relatif damai sekarang tapi mengalami kekerasan di waktu lampau. Dalam hampir semua konflik ini, kelompok etnis atau suku menuntut kemerdekaan atau otonomi yang lebih besar. Dalam beberapa hal ada tuntutan teritori yang tumpang tindih oleh beberapa kelompok, yang pada akhirnya meningkatkan kompleksitas konflik.

Pada awal 1950an, setelah serah terima Inggris terhadap daerah India, Nagaland menuntut kemerdekaan.³ Dewan Nasional Naga (*Naga National Council - NNG*) yang dibentuk akhir 1920an, memimpin tuntutan ini. Pada tahun 1960, NNG dan pemerintah Pusat menandatangani Kesepakatan 16 poin, menuju penciptaan negara bagian Nagaland saat ini. Kesepakatan ini tidak membawa perdamaian dan konflik berlanjut hingga 1975 dimana kesepakatan damai antara NNG dan Kesatuan ditandatangani di Shillong. Namun, beberapa pemimpin NNG menolak kesepakatan dan membentuk Dewan Nasional Sosialis Nagaland (*National Socialist Council of Nagalan - NSCN*), yang melanjutkan perjuangan menuntut kemerdekaan 'Nagaland Besar'.⁴ Kemudian kelompok ini terpecah dua, NSCN-IC (Khaplang) dan NSCN-IM (Isak Muiyah), (dinamai berdasarkan pemimpin kelompoknya).

1 Kojiam, Shri Radha Binod, "Dampak aktivitas Pemberontak di Timur Laut India terhadap Pembangunan Sosial Ekonomi dan solusinya ", Pidato pada tanggal 29 Januari 2010 dalam Konferensi NERCPA ke 12 di Shillong di Pusat Studi Timur Laut dan Penelitian Kebijakan pada tanggal 13 Februari 2010. Diakses 24 Juli 2010.

2 Bhaumik, Subir, "Pemberontakan di Timur Laut India: Konflik, Pemilihan dan Perubahan", East West Center Washington Working Papers No. 10, (Washington: East West Center, 2007). hal.4.

3 "'Dongeng' Naga: Cerita Pendek", Free Nagalim, Naga-American Council/GPRN, 13 Maret, (Washington DC: Naga-American Council, 2007). www.nagalim.us/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=7. Diakses 25 Juli 2010.

4 Bhaumik, Subir (2007), hal 2.

Setiap faksi menandatangani sejumlah gencatan bersenjata dengan Kesatuan sejak 1997, dan dalam tahun-tahun terakhir konflik mereka adalah terhadap satu sama lain lebih banyak daripada terhadap pemerintah India.⁵ Pada tahun 2009 mereka menandatangani Perjanjian Rekonsiliasi, dan sejak itu Forum Rekonsiliasi Naga (*Forum for Naga Reconciliation- FNR*) yang dipimpin gereja telah melaksanakan beberapa pertemuan antar faksi dengan harapan untuk menegosiasikan akhir kekerasan dan dialog dengan pemerintah.⁶

Pada tahun 1960an terlihat kebangkitan kelompok pemberontak di bukit Mizo, yang pada saat itu masih merupakan bagian dari Assam. Gerakan Nasional Kemiskinan Miso (*Miso National Famine Front - MNFF*) yang dibentuk untuk meminta bantuan bagi korban kemiskinan, berubah menjadi Gerakan Nasional Miso (*Miso National Front - MNF*) yang pada tahun 1966 mencoba untuk mengambil alih kota di bukit Mizo. Tentara India menjawab serangan ini dan konflik berlanjut hingga 1987 ketika negara Mizoram dibentuk.⁷

Sementara itu di Tripura, kebencian terhadap arus Muslim dari Pakistan Timur (pasca-kemerdekaan Bangladesh) selama tahun 1960 menghasilkan pembentukan Sengkrak ('*Closed Fist*'), yang mempunyai ikatan dengan Gerakan Nasional Mizo. Sengkrak tetap aktif hingga 1971 ketika Bangladesh mendapatkan kemerdekaannya dari Pakistan. Namun, para imigran tetap datang dan Sukarelawan Nasional Suku (*Tribal National Volunteers - TNV*) tetap melanjutkan pemberontakan hingga 1998 ketika kesepakatan damai ditandatangani dengan pemerintah Pusat dan Tripura.⁸

Di Assam, sentimen anti imigran mendukung Kesatuan Pelajar Assam (*All Assam Students Union - AASU*) yang kampanye kekerasannya memuncak dengan pembunuhan terhadap lebih dari 1800 muslim di desa Nellie pada bulan Februari 1983. KPA menandatangani kesepakatan gencatan bersenjata dengan Kesatuan pada tahun 1985. Namun, kelompok lain, Gerakan Kesatuan Pembebasan Asom (*United Liberation Front as Asom - ULFA*) dengan segera menggantikannya sebagai kekuatan pemberontakan yang dominan di negara bagian. Sebagai organisasi bawah tanah yang dengan basis dukungan di Bangladesh, Bhutan and Myanmar, ULFA bukanlah anti-Muslim tapi lebih anti-India – merupakan gerakan separatis yang menginginkan kemerdekaan bagi Assam.⁹ Pada tahun 2006, Kelompok Konsultatif Rakyat (*People's Consultative Group - PCG*) dibentuk sebagai mediasi antara ULFA dan pemerintah India dan negosiasi terus berlanjut setelah itu. Serangkaian perundingan dimulai di bulan Februari 2011.¹⁰

5 South Asia Terrorism Portal, "Penilaian Nagaland – Tahun 2010". www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/nagaland/index.html. Diakses 25 Februari 2011.

6 Pfluzhe, Ashikho, "Rekonsiliasi Naga: Dari keputusannya ke harapan nyata", *The Morung Express*, September (2010) www.morungexpress.com/analysis/56495.html. Diakses 21 Februari 2011.

7 Bhaumik, Subir (2007), hal 2.

8 Bhaumik, Subir (2007), hal 3.

9 Bhaumik, Subir (2007), hal 3-4; Bhattacharyya, Susanta, "Tragedi yang disebut Assam", 4 April, (2004). Ezinemark.com. <http://society.ezinemark.com/the-tragedy-called-assam-4e45e0d4a6a.html>. Diakses 24 Juli 2010.

10 Karmarkar, Rahul, "ULFA, Perundingan perdamaian pusat dimulai hari ini", *Hindustan Times*, 9 Februari (2011). www.hindustantimes.com/rssfeed/Guwahati/ULFA-Centre-peace-talks-to-begin-today/Article1-660389.aspx. Diakses 25 Februari 2011

Pemberontakan lain yang menonjol di Assam melibatkan rakyat Bodo, dimana Pasukan Macan Pembebasan Bodoland (*Bodoland Liberation Tiger Forces - BLT*) dibentuk tahun 1996 untuk memperjuangkan pemisahan negara bagian. Pada tahun 2003 ditan-datangani gencatan senjata dan Badan Teritori Bodoland (*Bodoland Territory Council - BTC*) dibentuk sebagai badan otonomi administrasi didalam negara bagian Assam. Hagrama Mohilary, pemimpin BLT, diangkat sebagai ketua BTC yang baru dan pada pemilihan umum tahun 2006 kelompoknya bergabung dengan kekuatan politik papan atas dengan memenangkan kursi di Dewan Assam.¹¹ Kelompok lain, Gerakan Demokratis Nasional Bodoland (*National Democratic Front of Bodoland - NDFB*) tetap menuntut otonomi dan pengakuan yang lebih besar. NDFB yang dibentuk tahun 1986 bertanggung jawab untuk lebih dari 300 pembunuhan sebelum menandatangani gencatan bersenjata di bulan Mei 2005. Gencatan senjata dilanggar dan diperpanjang beberapa kali dan pada tahun 2010 konflik telah meningkat.¹² Pada November 2010 pemerintah pusat membuat rencana operasional baru melawan NDFB, setelah 2 hari kekerasan yang mengakibatkan 24 orang tewas.¹³

Manipur mempunyai banyak gerakan pemberontakan – diperkirakan sekitar 39 kelompok yang ada saat ini atau sebelumnya.¹⁴ Yang paling kuat adalah Gerakan Kesatuan Pembebasan Nasional (*United National Liberation Front - UNLF*) yang dibentuk tahun 1964 oleh kelompok muda yang menuntut kemerdekaan Manipur. Tentara Rakyat Manipur (*Manipur's People Army - MPA*) memulai perjuangan bersenjata tahun 1991. Kelompok penting lainnya termasuk Tentara Pembebasan Rakyat (*People's Liberation Army - PLA*), Partai Revolusi Rakyat Kangleipak (*People's Revolutionary Party of Kangleipak - PREPAK*), Partai Komunis Kangleipak (*Kangleipak Communist Party - KCP*) dan *Kanglei Yawol Kanna Lup (KYKL)*.¹⁵ Semua kelompok ini didominasi oleh mayoritas kelompok etnis Meitei. Namun, beberapa kelompok militan mewakili sedikit suku Kuki, Paite atau Zomi, menginginkan kemerdekaan dan/atau otonomi bukan hanya dari India tapi juga dari mayoritas Meitei. Ini termasuk Tentara Pembebasan Kuki, Tentara Nasional Kuki, Gerakan Nasional Kuki, Tentara Revolusi Kuki, Gerakan Pembebasan Kesatuan Kuki dan Tentara Revolusi Zomi. Selain itu, Gerakan Pembebasan Kesatuan Rakyat mewakili Muslim di Manipur dan kelompok Naga, khususnya NSCN-IM, menuntut wilayah Naga di Manipur agar masuk

11 Kumar, Anand, "Assam: Mantan Pemberontak Menjadi Raja", Laporan no.1836, Kelompok Analisis Asia Selatan, 7 Juni, (2006). www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers19%5Cpaper_1836.html. Diakses 24 Juli 2010.

12 "Kejadian yang melibatkan *National Democratic Front of Bodoland (NDFB)*", Portal Terorisme Asia Selatan www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/assam/terrorist_outfits/NDFB_tl.htm. Diakses 21 Februari 2011.

13 "Pusat meminta pemerintah Assam untuk meluncurkan pertahanan terhadap pemberontak NDFB", Daily News & Analysis, 10 November, (2010). www.dnaindia.com/india/report_centre-asks-assam-government-to-launch-offensive-against-GDNB-rebels_1464813. Diakses 21 Februari 2011.

14 Portal Terorisme Asia Selatan, "Kelompok Teroris/Pemberontak - Manipur", 28 November (2010). www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/manipur/terrorist_outfits/index.html. Diakses 21 Februari 2011.

15 Bhaumik, Subir (2007), hal 3, 7.

dalam kemerdekaan “Greater Nagaland”.¹⁶ Semua aktivitas pemberontak ini membuat Manipur menjadi negara bagian yang paling keras di timur laut India pada tahun 2009.¹⁷

Negara bagian Meghalaya keluar dari Assam pada tahun 1972, menjadi negara bagian untuk rakyat Hynniewtrep di wilayah timur dan Garo atau Archik di bagian barat bukit Garo. Meghalaya telah terpengaruh oleh pemberontak sejak akhir 1980an, dengan dua kelompok utama pemberontak yang mencerminkan pembagian etnis dan suku: Dewan Pembebasan Nasional Hynniewtrep (*Hynniewtrep National Liberation Council - HNLC*) dan Dewan Sukarelawan Nasional Archik (*Achik National Volunteer Council – ANVC*). HNLC dibentuk tahun 1992 dari perpecahan Dewan Pembebasan Hynniewtrep Archik (*Hynniewtrep Achik Liberation Council - HALC*), organisasi suku militan pertama di Meghalaya. Mereka menginginkan kedaulatan tanah dari India. ANVC dibentuk pada bulan Desember 1995 untuk mendapatkan pemisahan ‘Tanah Archik’ didalam India. Gencatan senjata tahun 2004 antara ANVC dan pemerintah Kesatuan terus menerus diperpanjang tapi kelompok yang memisahkan diri, Tentara Pembebasan Nasional Garo (*Garo National Liberation Army, GNLA*), menolak untuk mentaatinya. Pada bulan November 2010, pemerintah Meghalaya mengumumkan bahwa mereka mempertimbangkan permintaan ANVC, yang menerima otonomi Dewan Teritorial Bukit Garo sesuai Dewan Teritorial Bodoland di Assam.¹⁸

Diperkirakan bahwa pada tahun 2008, sekitar 50.000 orang (termasuk warga sipil, pasukan keamanan India dan pemberontak) tewas karena konflik kekerasan di timur laut dan ratusan ribu orang mengungsi.¹⁹ Jumlah anggota kelompok pemberontak bervariasi dan sulit untuk diketahui dengan akurat. Kebanyakan kelompok membiayai aktivitas mereka dengan pemerasan dan penculikkan. Situasi ini, bersama dengan korupsi administratif di daerah tersebut, mendemoralisasi penduduk dan menghambat pembangunan ekonomi.²⁰ Penggunaan Undang-undang Kekuatan Khusus Angkatan Bersenjata (1958) yang memberikan imunitas yang sah dari tuntutan kepada angkatan bersenjata merupakan keluhan terbesar di timur laut. Undang-undang ini dianggap sebagai inti budaya impunitas di timur laut (dan Kashmir).²¹

16 Goswami, Namrata, “Kunjungan Muivah ke Manipur: Langkah-langkah menuju sebuah Rekonsiliasi yang Berarti”, 11 Mei, (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2010). www.idsa.in/idsacomment/MuivahsVisittoManipurStepstowardsaMeaningfulReconciliation_ngoswami_110510 Diakses 21 Februari, 2011.

17 Portal Terorisme Asia Selatan, “Teroris/Pemberontak – Manipur”, 28 November (2010). www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/manipur/index.html Diakses 21 Februari 2011.

18 “Pemerintah mempertimbangkan tuntutan ANVC”, *The Telegraph* (Calcutta), 30 November, (2010). www.telegraphindia.com/1101130/jsp/northeast/story_13238545.jsp Diakses 21 Februari 2011.

19 “India’s northeastern clashes: Tensions in the seven sisters”, AlertNet, 22 Oktober, (2008). www.trust.org/alertnet/crisis-centre/crisis/indias-northeastern-clashes#detail-section2. Diakses 21 Februari, 2011.

20 Kojam, Shri Radha Binod, “Dampak kegiatan Pemberontakan di Timur Laut India terhadap Pembangunan Sosial Ekonomi dan solusinya”, Pidato tanggal 29 Januari 2010 di Konferensi NERCPA ke 12 di Shillong pada Pusat Studi Timur Laut dan Penelitian Kebijakan pada tanggal 13 Februari, (2010). www.c-nes.org/nycu/539.html. Diakses 24 Juli 2010.

21 Asian Legal Resource Centre, “INDIA: AFSPA mendukung pemberontakan bersenjata di Manipur”, Pernyataan pers, 26 Juli, (2010). www.alrc.net/doc/mainfile.php/alrc_st2010/624/. Diakses 22 Februari 2011.

Perempuan-perempuan di daerah ini menikmati keleluasaan dan visibilitas tertentu (dibanding dengan daerah lain di India sebagai contoh).²² Perempuan aktif terlibat dalam aktivitas ekonomi yang luas dan mempunyai tingkat kontrol tertentu terhadap sumber daya ekonomi, terutama di Meghalaya, Manipur dan Mizoram. Daerah ini mempunyai sejarah panjang gerakan sosial perempuan menggerakkan beragam masalah di ekonomi, sosial dan politik.

Namun peran perempuan dalam pengambilan keputusan formal tetap minimal. Hanya sedikit institusi tradisional menerima perempuan sebagai bagian yang terintegrasi, biasanya menugaskan mereka peran pendamping atau figuratif.²³ Untuk menjawab ini, peningkatan jumlah perwakilan perempuan di badan-badan terpilih dan peningkatan aktivitas politik telah dianjurkan. Dalam hal ini, perundang-undangan yang mensyaratkan 33 persen bagian anggota parlemen nasional dan negara untuk perempuan diharapkan dapat direalisasikan secara penuh pada tahun 2011.²⁴ Dewan parlemen nasional yang sekarang mempunyai 58 perwakilan perempuan – merupakan pertama kalinya perwakilan perempuan naik diatas 10 persen.²⁵ Dari kelompok ini, tiga perempuan MP mewakili negara bagian di timur laut.²⁶

Konflik bersenjata bertahun-tahun di timur laut telah meningkatkan frekuensi dan jenis kekerasan yang dialami perempuan. Beberapa bagian dari daerah tersebut mengalami kebangkitan nilai dan norma patriarkal, yang memberikan batasan-batasan baru atas perempuan dan makin banyak kekerasan fisik seperti pemerkosaan, yang secara sistematis dipergunakan sebagai taktik terhadap komunitas tertentu.²⁷

22 North East Network, Memfasilitasi Pemenuhan Kewajiban Negara Terhadap Kesetaraan Perempuan. Laporan dasar. Perempuan dalam Situasi Konflik Bersenjata di India, (Malaysia: International Women's Rights Action Watch Asia Pacific, tidak ada tanggalnya). www.iwraw-ap.org/aboutus/pdf/FParmed_conflict.pdf Diakses 21 Februari 2011.

23 North East Network (tidak ada tanggal).

24 British Broadcasting Corporation, "Dewan tinggi India menyetujui rancangan undang-undang kuota perempuan", 9 Maret (2010). <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8557237.stm>. Diakses 22 Februari, 2011; PRS Legislative Research, Centre for Policy Research dapat dilihat pada www.prsindia.org/index.php?name=Sections&action=bill_details&id=5&bill_id=684&category=60&parent_category=0. Diakses 22 Februari 2011.

25 PRS Legislative Research, Centre for Policy Research website www.prsindia.org/index.php?name=Sections&action=bill_details&id=5&bill_id=684&category=60&parent_category=0. Diakses 22 Februari 2011

26 PRS Legislative Research (lihat catatan kaki sebelumnya).

27 North East Network, *Kekerasan Terhadap Perempuan di Timur Laut India: Sebuah Penyelidikan*, (India: North East Network, 2004). <http://ncw.nic.in/pdfreports/Violence%20against%20women%20in%20North%20East%20India%20-%20An%20Inquiry.pdf>. Diakses 21 Februari 2011.

Walaupun para ibu percaya bahwa pemberontak, yang disebut Kelompok Bawah tanah (*Underground Groups - UG*) itu ‘salah arah’, agen pemerintah telah mencap para perempuan sebagai ‘Ibu para pemberontak’. Ironisnya, beberapa Meira Paibis, karena peran publik mereka, dicurigai baik oleh angkatan bersenjata maupun kaum pemberontak.⁹¹

Protes perempuan tersebut mendapat inspirasi dan legitimasi sosialnya dari sejarah panjang perempuan Meiti melawan ketidakadilan. Pada tahun 1904, para perempuan memberontak melawan perintah Agen Politik Inggris (*British Political Agent*) untuk memaksa para lelaki lokal untuk membangun ulang rumah rekannya yang terbakar dalam protes yang dikenal sebagai *Nupi Lal I*. Pada tahun 1939-40, *Nupi Lal II* membuat para perempuan berhasil memobilisasi pelarangan ekspor beras pada saat kelaparan. Sebagian dari kekuasaan perempuan Meitei tersebut berasal dari kontrol mereka terhadap perdagangan dan penjualan yang memberikan mereka kekuasaan sosial ekonomi.

‘Perempuan besi dari Manipur’

Irom Chanu Sharmila dipelihara dan tumbuh menjadi legenda hidup sebagai ‘Perempuan besi dari Manipur’ ditengah-tengah cerita rakyat mengenai perjuangan ibu-ibu menuntut keadilan. Pada 2 November 2000, sepuluh orang warga sipil yang menunggu di halte bis di Malom dekat Imphal ditembak oleh pasukan keamanan karena diduga sebagai pemberontak. Kejadian ini merupakan perwujudan rutin dari penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dibawah AFSPA. Sebagai balasan, Sharmila yang berumur 21 tahun memutuskan untuk berpuasa sampai mati untuk memprotes kekerasan negara setelah pembantaian Malom. Belakangan ini, protes puasa pengikut Gandhi telah menjadi simbol perlawanan moral perempuan Manipur melawan militerisasi negara.

Selama 10 tahun Sharmila berada dalam tahanan polisi di rumah sakit, dipaksa makan melalui infus, dan telah menjadi simbol mobilisasi nasional melawan AFSPA. Sharmila telah berulang kali meminta agar Laporan Komite Reddy mengenai AFSPA dirilis, bahkan melarikan diri ke Delhi pada tahun 2007 untuk meminta secara langsung ke pembuat kebijakan. Namun, Menteri Dalam Negeri Kesatuan, Shivraj Patil, terlalu sibuk untuk memperhatikan tindakan pembangkangan sipil Irom Sharmila. Kekuatan elit Delhi tetap tidak berubah, namun Sharmila yang terbaring lemah di Jantar Mantar (tempat protes demokratis yang terkenal) merupakan magnet bagi pembela hak asasi manusia.

91 Loitongbam, Babloo, “Perempuan dalam Konflik Bersenjata”, di Dutta, Anuradha dan Ratna Bhuyan (Ed.), *Perempuan dan Perdamaian: Bab-bab dari Timur Laut India*, (New Delhi: Akamsha Press, 2008), hal.23.



Perempuan memegang plakat selama sebuah protes pada hari kedua aksi mogok di kota India timur laut Imphal, 19 Februari 2009. Sebuah aksi mogok selama 48 jam diserukan untuk memprotes pembunuhan Petugas Sub-Divisi dan dua orang anggota stafnya oleh penyerang tak dikenal, media lokal melaporkan. © Reuters/Jinendra Maibam

Pada akhirnya, surat kabar *The Hindu* membocorkan rekomendasi laporan tersebut, membeberkan bahwa Komite Reddy telah meminta agar AFSPA dihapus.⁹² Pada bulan November 2010, pada tahun ke sepuluh berpuasanya Sharmila, pembela hak asasi dari seluruh negeri yang terinspirasi dengan kebenaran keberanian moralnya, berkumpul di Imphal dan sekali lagi menuntut berakhirnya AFSPA.⁹³

Perempuan di garis depan, tapi di kursi belakang

Namun, aktivitas Meira Paibis tetap berada di tingkat akar rumput, dengan sedikit usaha untuk terlibat dengan dialog politik yang lebih besar mengenai konflik atau perdamaian di Manipur. Setiap daerah mempunyai kelompok dan ketua otonomi, dan tidak ada badan yang lebih tinggi untuk memberikan kesatuan organisasi. Menurut Pradip Phanjoubam, editor yang berpengaruh di *Imphal Free Press Journal*, “Semua kelimpahan tenaga, bakat dan usaha tersebut masih terlalu mentah untuk bisa berubah menjadi alat yang diperlukan untuk membentuk ruang

92 Bagian 5a dari Laporan tersebut meminta agar AFSPA dihapus karena “Undang-undang ini terlalu panjang, terlalu kosong dan tidak pantas”. Ditambahkan juga bahwa Undang-undang ini “telah menjadi simbol penekanan, objek kebencian dan sarana diskriminasi.”

93 Tentara menolak gerakan untuk merubah apalagi mencabut Undang-undang. Pada tahun 2010 Menteri Dalam Negeri menyarankan untuk merubah Undang-undang tersebut. Jendral Ketua V K Singh secara langsung menanggapi dengan menyatakan secara terbuka bahwa perubahan terhadap AFSPA akan mengurangi kemampuan operasional angkatan.

yang terhormat dan seimbang dalam tawar menawar dan negosiasi untuk kekuasaan dalam situasi politik modern."⁹⁴

Bahkan ketika otoritas moral Meira Paibis berada dipuncaknya setelah protes bugil ditahun 2004, anggota perempuan dari komite koordinasi Apunba Lup memainkan peranan yang pasif, membiarkan para laki-laki untuk berbicara bagi mereka. Lebih dari itu, gerakan Meira Paibis telah menua dan terdapat jurang yang besar antara gerakan perempuan yang tradisional dan modern. Seperti pengamatan Phanjoubam lebih lanjut, Meira Paibis mempunyai tenaga dan intuisi tetapi kelompok perempuan modern "mempunyai kepala namun tidak ketahanan" untuk berdiri secara mandiri.⁹⁵ Kelompok perempuan modern ini menarik perempuan profesional yang terpelajar, sering bersosialisasi dengan budaya LSM dan berbasis dilingkungan kota.⁹⁶ Lebih dari itu, kekuatan ekonomi perempuan, dimana Meira Paibis mendapatkan otoritasnya, semakin menjadi lemah seperti terlihat dari meningkatnya jumlah perempuan kepala rumah tangga yang hadir di pasar tradisional *Ima*, pusat kekuatan ekonomi perempuan.

Kompleksitas identitas politik yang terpecah

Tantangan lebih jauh dalam aktivitas perdamaian perempuan adalah kegagalan untuk beranjak dari perbedaan identitas politik. Manipur adalah daerah dengan etnis plural yang telah mengalami ketegangan antara kelompok yang berbeda. Meira Paibis mewakili hanya masalah Meitei dan dianggap sebagai konservatif, tradisional dan tidak secara konsisten mengakui tekanan perbedaan ini. Pembagian bukit / lembah secara tradisional telah berakibat adanya suku Naga, yang mendominasi wilayah bukit, menginginkan persatuan semua teritori suku Naga tanpa melihat batas negara bagian, dan suku Kuki yang menginginkan kampung halaman etnis. Secara kontras, Meitei dengan tegas menginginkan untuk menjaga keutuhan teritori semua Manipur. Selama bertahun-tahun, perbedaan tuntutan ini mengakibatkan ketegangan, yang terakhir di pertengahan 2010, ketika organisasi Naga memaksakan blokade ekonomi selama 2 bulan yang melumpuhkan jalur utama ke Manipur, yang melewati daerah sekitar negara bagian Nagaland; 2 warga Naga yang protes dibunuh oleh polisi Manipuri yang membubarkan demonstrasi. Valley Rose, aktivis perempuan Naga dan editor harian Tangkhul, menanyakan: "*Apakah kita benar-benar berbicara mengenai perdamaian atau*

94 Phanjoubam, Pradip, "Tantangan-tantangan Sebelum Pergerakan Perempuan di Manipur", di Dutta, Anuradha dan Ratna Bhuyan (Ed.), *Perempuan dan Perdamaian: Bab-bab dari Timur Laut India*, (New Delhi: Akansha Publishing House, 2008), hal 101.

95 Phanjoubam, Pradip (2008).

96 Contohnya: Aksi Perempuan untuk Pembangunan, Manipur Women's Gun Survivors Network.

*kita berbicara mengenai kelompokku dan kelompokmu? Dan apakah kita tidak menciptakan lebih banyak perbedaan antara komunitas yang berbeda dengan aktivitas-aktivitas ini?"*⁹⁷

Karena kompleksitas plural Manipur, ada kebutuhan kritis bagi perempuan-perempuan dari berbagai komunitas – Naga, Meitei, Kuki – untuk bergabung di atas usaha terpisah dari perempuan-perempuan Naga-Kuki atau Naga-Meitei yang telah berusaha untuk membuka dialog untuk mengurangi ketegangan. Juga ada kebutuhan untuk pengasingan antara organisasi tradisional Meira Pabis dan organisasi perempuan yang ‘modern’ untuk berubah secara politis. Akhirnya, walaupun mengakui akan lingkungan yang beresiko tinggi, Meira Paibis harus menegaskan otonomi mereka dan berbicara melawan pelanggaran hak asasi manusia disemua pihak, termasuk baik angkatan bersenjata maupun pemberontak.

Fokus pada Nagaland

Pada bulan Januari 2009, ratusan tentara paramiliter mengepung kemah kelompok bersenjata Naga yang terbesar, Dewan Sosialis Nasional Nagaland – Isak Muivah (*National Socialist Council of Nagaland, NSCN – IM*) dekat desa Shirui di Manipur, memperangkap penduduk sipil. Selama lima belas hari, perempuan Naga melakukan aksi duduk menuntut penarikan paramiliter tersebut – tekanan tersebut berhasil dan kekerasan dapat dihindari. *‘Kami hanya melakukan tugas kami sebagai penjaga keamanan’* demikian yang dikatakan perempuan-perempuan tersebut kepada komandan yang frustrasi.

Perempuan-perempuan Naga merubah peran tradisional mereka

Sembilan bulan kemudian di ibukota negara bagian Kohima, perempuan-perempuan Naga dari berbagai organisasi memainkan peran utama pemantauan dan advokasi dalam dialog antara Menteri Dalam Negeri Pemerintah India dan Thuingaleng Muivah, Sekretaris Jenderal NSCN-IM. Pegawai pemerintah terkejut karena Muivah mengundang anggota organisasi kemasyarakatan sipil Naga ke pertemuan tingkat tinggi ini.⁹⁸ Termasuk diantaranya Naga Ho Ho, Asosiasi

97 Rose, Valley, “Peran Perempuan Suku dalam Pembangunan Perdamaian di Manipur”, dalam Dutta, Anuradha dan Ratna Bhuyan (Ed.), *Perempuan dan Perdamaian; Bab-bab dari Timur Laut India*, (New Delhi: Akansha Publishing House, 2008), hal.191.

98 Secara tradisional ‘masyarakat sipil’ merujuk ke aksi kolektif sukarelawan lingkungan yang mempunyai kesamaan minat, tujuan dan nilai. Namun di daerah Naga, seperti juga di banyak daerah timur laut, pergerakan sesuai garis persaudaraan dan suku sehingga solidaritas sosial warga Naga dan organisasi masa warga Naga berdasarkan identitas tertentu. Gereja juga memainkan peran yang kuat: lebih dari 90 persen warga Naga adalah Kristen.

Ibu-ibu Naga (*Naga Mother's Association, NMA*) dan perwakilan yang didominasi perempuan dari Gerakan Rakyat Naga untuk Hak Asasi Manusia (*Naga People's Movement for Human Rights*). Sebelumnya, pemerintah telah mengadakan perundingan, tapi secara terpisah dengan perwakilan masyarakat sipil termasuk lawan bicara perempuan.

Perundingan Kohima tahun 2010 merupakan pertanda yang cukup signifikan bagaimana perempuan-perempuan Naga telah merubah peran publik mereka : tidak lagi pasif hadir sebagai penanda kelompok budaya, mereka juga berpartisipasi sebagai lawan bicara yang seimbang. Interaksinya memperlihatkan bagaimana pemberontak bersenjata nasionalis dan –lebih enggan-nya- agen pemerintah menyetujui perempuan pencipta perdamaian mendapatkan pengakuan dan legitimasi dalam perundingan damai.

Perjuangan rakyat Naga adalah konflik etnis-nasionalis yang tertua menantang proyek integrasi sesudah penjajahan Kesatuan India. Lebih dari 60 tahun, konflik antara India dan pemberontak ‘nasionalis’ Naga telah dibentuk oleh kekerasan antara suku Naga dan ketegangan antar etnis Naga Meitei. Penggantian politik telah memecahkan warga Naga tetapi gagal memecahkan konflik India yang berlarut-larut. Pada akhirnya perjuangan warga Naga adalah tuntutan untuk persatuan dan penentuan nasib sendiri dari warga 40 suku yang mendiami bukit Naga di timur laut India dan barat laut Burma. Tetapi kekerasan saat ini lebih didorong oleh perkelahian antara faksi Naga dari pada antara kelompok bersenjata Naga dan pemerintah. Konstitusi untuk identitas Naga yang sama melampaui identitas suku yang beragam terancam oleh mobilisasi dan pembagian garis suku. Saat ini, mayoritas dari 2300 kematian yang berhubungan dengan pemberontakan antara tahun 1992 dan 2006 merupakan akibat dari perkelahian antar faksi antara kelompok yang bermusuhan NSCN-IM dan Dewan Nasional Sosialis Nagaland-Khaplang (*National Socialist Council of Nagaland-Khaplang, NSCN-K*).

Status proses perundingan yang berlarut-larut

Dialog antara NSCN-IM dan pemerintah Kesatuan tetap menemui jalan buntu. Sekitar 70 perundingan telah menghasilkan sedikit atau tidak ada kemajuan dalam hal-hal yang inti. Pemerintah bersikeras untuk penyelesaian dalam ‘empat sisi konstitusi India’ yang berarti konsisten dengan gambaran negara bagian India saat ini. Warga Naga menuntut integrasi menjadi ‘*Greater Nagaland*’ dari wilayah bukit Naga yang berdampingan dengan negara bagian Manipur. Pada bulan Juli 1997, pemerintah Kesatuan menandatangani kesepakatan gencatan senjata dengan NSCN-IM. Manipur telah menghentikan perpanjangan gencatan senjata

ke daerahnya untuk mengesahkan tuntutan Naga atas tanah di negara bagian-nya. Setelah gencatan senjata tahun 1997, perundingan damai diadakan di Paris dan Amsterdam sesuai kesepakatan – pada ‘tingkat yang tertinggi’ dan diluar negara – antara Perdana Menteri (belakangan diwakili oleh utusan Perdana Menteri) dan Ketua NSCN-IM Isak Chishi Swu dan Sekretaris Jenderal Thuingaleng Muivah. Perundingan yang terakhir diadakan tanggal 27 Februari 2011 di New Delhi antara Perdana Menteri Manmohan Singh dan Muivah dan Swu.⁹⁹ Bersamaan dengan perundingan ‘meja tinggi’, pemimpin NSCN-IM melakukan serangkaian konsultasi warga; yang paling terstruktur adalah ‘Konsultasi Bangkok’ pada tahun 2002 (Januari dan Juni). Disini, mereka berbicara dengan organisasi sosial Naga, gereja-gereja dan kelompok-kelompok perempuan mengenai negosiasi formal. Sebagai gantinya, mereka mendengar kritik yang jujur dan ide-ide mengenai apa yang penting bagi rakyat, dan perubahan apa yang terjadi ketika pemimpin-pemimpin berkelahi di hutan selama lima dekade. Seperti yang dinyatakan Muivah pada saat konsultasi Januari, ‘*tidak ada kesepakatan dapat terjadi tanpa pengertian penuh dari rakyat*’; tidak ada kesepakatan sembunyi-sembunyi akan dilakukan.¹⁰⁰ Kesepakatan damai dalam konflik Naga mendapat banyak pengkhianatan, sehingga membuat transparansi sangat penting. Kelompok masyarakat sipil, seperti Asosiasi Ibu-ibu Naga (*Naga Mothers’ Association, NMA*) dan afiliasi Manipur, Kesatuan Perempuan Naga Manipur (*Naga Women’s Union of Manipur, NWUM*) telah memainkan peran penting sebagai penjaga proses perdamaian pro rakyat.

Peran perempuan pencipta perdamaian

Peran perempuan pencipta perdamaian Naga menjangkau lintasan antara konflik dan proses perdamaian. Perempuan-perempuan itu menjadi penjaga perdamaian bernegosiasi dengan tokoh negara dan non negara untuk menjaga komunitasnya; memobilisasi dan menuntut keadilan atas kejahatan, terutama kekerasan seksual; memediasi untuk membuka jalur komunikasi antara pihak yang terpecah karena konflik; memantau dan menjaga gencatan senjata; melebarkan dasar dukungan untuk jalan perdamaian; dan memegang tanggung jawab protagonis kepada rakyat yang atas namanya perdamaian dibuat. Organisasi perempuan yang berorientasi kesejahteraan telah berubah menjadi gerakan ibu-ibu yang kuat dan terlibat politik. Perempuan Naga telah muncul sebagai garis depan

99 “Ketua NSCN-IM mendarat di Manipur”, *Assam Tribune*, 2 Maret, (2011). www.assamtribune.com/scripts/detailsnew.asp?id=mar0311/oth05 Diakses 3 Maret 2011.

100 Manchanda, Rita, *Kita Melakukan Lebih Karena Kita Bisa: Perempuan Naga dalam Proses Perdamaian*, (Kathmandu: South Asian Forum for Human Rights, 2004), hal.67.



Sanksi sosial untuk aktivitas perdamaian perempuan Naga berakar pada peran tradisional mereka sebagai pencipta perdamaian antara desa dan suku yang berperang – sebagai demi atau pukrelia yang maju ditengah pertempuran dan menghentikan kekerasan.”

protes terhadap pelanggaran dan ketidakadilan terhadap hak asasi manusia, seperti terwujud dalam berlarut-larutnya massa perempuan Naga dalam ‘aksi duduk’ di Gerbang Mao pada bulan Mei 2010.¹⁰¹ Bahwa ‘aksi duduk’ ini ada akhirnya bermetamorfosis menjadi kebuntuan antar etnis Naga-Meitei, memperlihatkan batas gerakan ibu-ibu pada dua belah pihak untuk melampaui identitas afiliasi yang eksklusif.

Namun bagaimanapun juga, perempuan Naga dikenal sebagai aktivis politik yang potensial, menegaskan hak mereka sebagai lawan bicara yang seimbang dalam proses rekonsiliasi antara pihak Naga dan negara. Narasi mengenai konflik Naga memperlihatkan perempuan yang melindungi pejuang lelaki, berbaring di jalan untuk menghalangi truk yang penuh dengan lelaki muda yang akan diinterogasi brutal, mengamankan pelepasan sandera dari kelompok militan yang tak terhitung dan diatas semuanya itu, menghentikan kekerasan faksional. Seperti yang dideskripsikan perempuan di desa Jotsoma di wilayah Kohima: *“Ketika tentara India datang, adalah perempuan yang maju kedepan antara tentara dan penduduk desa. Hanya perempuan yang dapat ikut campur tangan. Kami terus menerus harus berbicara dengan tentara. Kami kaum ibu harus pergi ke pihak yang berperang, ke kamp mereka dan memohon mereka untuk tidak saling membunuh dan mengganggu penghuni desa.”*¹⁰² Selama aksi berdiri di Gerbang Mao pada Mei 2010, para perempuan bergabung dengan pemerintah lokal untuk mencegah konfrontasi antara penduduk yang emosi dan polisi bersenjata Manipur.

Sanksi sosial untuk aktivitas perdamaian perempuan Naga berakar pada peran tradisional mereka sebagai pencipta perdamaian antara desa dan suku yang

101 Gerbang Mao adalah batas antara Nagaland dan Manipur dan dihuni oleh suku Mao Naga. Krisis ini berkobar karena Pemerintah Kesatuan menarik persetujuan Sekretaris Jendral NSCN-IM Thuingaleng Muivah untuk mengunjungi desa leluhur di Manipur setelah absen selama 4 dekade. Perempuan Naga melakukan protes aksi duduk tak terbatas yang berakibat jam malam dan naiknya ketegangan dimana Batalion Pertahanan India pemerintah Manipur memaksa memukul para perempuan, menggunakan gas air mata dan membunuh dua mahasiswa. Federasi Mahasiswa Naga melakukan blokade dan menutup akses ke Manipur.

102 Diskusi kelompok terfokus dengan para perempuan di desa Jotsomo bulan Mei 2003, dikutip di Manchanda, Rita (2004), hal.36.

berperang – sebagai *demi* atau *pukrelia* yang maju ditengah pertempuran dan menghentikan kekerasan. Peran demikian diberikan oleh Neidonuo Angami, presiden NMA saat itu, yang maju diantara 2 pihak yang bertikai di wilayah Phek tahun 1998 dan meminta mereka untuk “*dengarkan ibumu sebelum membunuh saudaramu*”. Penekanan atas keibuan sebagai strategi mobilisasi mendapatkan pengesahan sosial, me-depolitisasi NMA dan mendukung klaimnya sebagai non partisan.

Para perempuan melampaui perpecahan faksi

Fokus utama dari usaha perdamaian perempuan di Nagaland adalah kekerasan antar faksi yang berkembang pesat antara tahun 1980 dan 1990an. Sebagai tanggapan terhadap tingginya pembantaian yang meninggalkan mayat tak dikenal di pasar, NMA memimpin ritual duka bersama dengan gereja-gereja. Dengan memberikan pemakaman yang bermartabat kepada setiap korban dalam acara suku, mereka memberikan pernyataan bahwa setiap hidup adalah berharga. Pada tahun 1994, NMA meluncurkan kampanye ‘Hentikan semua pertumpahan darah’. Tim Perdamaian non-partisan meminta pusat wilayah untuk menghentikan kekerasan, mengapai pihak yang terpisahkan oleh suku. Pada tahun 2003, NMA memperbaharui permintaan untuk menghentikan pertumpahan darah – pernyataan yang menyedihkan atas berlanjutnya pembunuhan antar faksi. ‘*Sebagai ibu, kami tidak memihak*’, tegas Nuidonuo Angami di wilayah Tuensang, berbicara lebih dulu ke kader NSCN-IM yang ‘sombong’ dan kemudian ke kader Khaplang yang ‘defensif’, memungkinkan mereka untuk mengeluarkan frustasinya atas kurangnya kesatuan dan mengurangi prasangka lawan yang dibangun atas kurangnya dialog dengan yang lainnya.¹⁰³

Dengan banyaknya kekerasan terus muncul dari pihak yang bertentangan, NMA dan NWUM memperjuangkan untuk tetap membuka jalur komunikasi antar faksi yang berlawanan. Pada tahun 1999 kelompok-kelompok perempuan melakukan perundingan tidak langsung antara pemimpin NSCN-IM dengan NSCN-K. Empat perempuan dari NMA dan NVUM berjalan menyebrangi perbatasan Myanmar menuju pusat NSCN-K untuk bertemu pemimpinnya, S.S. Khaplang. Walaupun Khaplang menolak untuk gencatan senjata, dia setuju untuk tidak menghalangi proses perdamaian dan menahan diri. Sekembalinya, perwakilan NMA dan NVUM memberi penjelasan ke 16 orang pemimpin puncak NSCN-IM. Para perempuan Naga yang secara tradisional tidak dipercaya untuk membawa

103 Pada bulan April 2003, Rita Manchanda menemani Presiden NMA ke wilayah Tuensang untuk misi perdamaian dan rekonsiliasi, berusaha untuk menjembatani ketidakpercayaan antara 2 kelompok kader dari NSCN-IM dan NSCN-K. Lihat Manchanda, Rita (2004), hal.48.



Siapa yang
kamu perjuangkan?
Bukan untuk 60 atau
70 orang kalian, tapi
untuk kami”

Dr Yangerla Ao, 2004

pesan, menjadi lawan bicara yang dipercaya. Ketika usaha yang berulang kali untuk membuat pemimpin puncak NSCN bertemu muka gagal, pada tahun 2002 perempuan NMA dan NWUM memainkan peran kunci dalam memuluskan isolasi S.S Khaplang, memujinya atas detilnya konsultasi rakyat Bangkok terhadap proses perdamaian. Usaha tambahan yang kurang terkenal tapi lebih signifikan dari ibu-ibu Naga adalah mematahkan ketidakpercayaan dan prasangka antara pihak lokal yang bertikai.

Dalam proses ‘bukan perang/bukan damai’ yang berlarut-larut dan menemui jalan buntu, terjadi kekerasan faksi, persekongkolan agen pemerintah melawan pemberontakan. Hal ini memotivasi kelompok sosial Naga untuk memperbaharui usaha melalui forum rekonsiliasi, badan tinggi yang didirikan tahun 2008 di Chiang Mai, Thailand. Dalam konteks Forum, NMA, NWUM, gereja-gereja, Naga Ho Ho, NSF, NPMHR dan kelompok lainnya telah dapat membujuk pemimpin faksi untuk menahan perang saudara dan secara signifikan meminta mereka meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses perdamaian. Inisiatif inovatif seperti ‘Rekonsiliasi Sepak Bola’ juga membantu menurunkan ketegangan dan mengurangi kekerasan dengan mendorong pertemuan yang sportif antar suku yang berlawanan.

Para perempuan Naga dengan terus terang mencela bukan hanya agen pemerintah tapi juga pemberontak, karena melecehkan hak asasi manusia. Dalam pertemuan dengan S.S. Khaplang tahun 2002, NMA dan NWUM meminta penjelasan atas pembunuhan aktivis hak asasi manusia Shelly Maring. Mereka juga mengangkat isu yang disebut ‘bawah tanah’ Meitei yang telah mengungsi di kampnya, menikmati perlindungannya.¹⁰⁴ Para perempuan menuntut untuk tahu apakah dia mengetahui bila mereka menutup konstruksi jalan layang yang mana akan sangat bermanfaat bagi masyarakat.¹⁰⁵

Para perempuan Naga secara khusus membahas kekerasan seksual, bekerja melalui jaringan suku dan gerakan bawah tanah perempuan. Setelah kejadian pemerkosaan yang melibatkan kader NSCN-IM pada tahun 1999 di desa Jotsoma, NMA bekerja sama dengan perempuan dari suku Chakesang dan pemimpin perempuan NSCN-IM untuk mengamankan keadilan. Pada puncak

104 Komunikasi antara Rita Manchanda dan Gina Shankham dari Kesatuan Perempuan Naga Manipur, Senapati, 4 Mei 2003.

105 Manchanda, Rita (2004), hal. 47.

konflik, para perempuan merancang strategi 'politik dapur'. Contohnya, jika kader dari suku mereka mempertimbangkan untuk menyerbu kemah dekat desa, maka para perempuan akan mengundang mereka makan untuk mendiskusikan secara terbuka mengenai konsekuensinya, seperti serangan balas dendam dan penutupan yang berlarut-larut atas institusi pendidikan dan toko-toko, dan artinya bagi desa mereka, untuk mencoba menghalangi mereka dari rencana penyerangan mereka. Para perempuan juga mencoba membujuk mereka untuk tidak melakukan jam malam yang berlarut-larut. Seperti yang dikatakan oleh Dr. Yangerla Ao dari organisasi perempuan Suku Ao, Watsu Mongdang kepada pejuang Naga yang telah memprovokasi kekerasan yang berakibat penutupan sekolah dan bisnis: "*Siapa yang kamu perjuangkan? Bukan untuk 60 atau 70 orang kalian, tapi untuk kami*".¹⁰⁶

Setelah gencatan senjata ditandatangani tahun 1997, beberapa pelanggaran mengakibatkan adanya saling menyalahkan yang mengancam keberadaan kesepakatan. NMA dan NWUM bergabung dengan 22 anggota masyarakat sipil Komite Aksi secara independen memonitor gencatan senjata. Presiden NMA Angami mendeklarasikan, "*Kedua belah pihak dapat memutuskan untuk menghentikan gencatan senjata. Tetapi untuk siapa mereka berbicara? Kita semua adalah pemangku kepentingan dalam proses ini*".¹⁰⁷ Komite Aksi mendorong keikutsertaan pengamat independen dalam mekanisme gencatan senjata formal. Walaupun dalam perundingan di Amsterdam bulan September 2001 pemerintah dan NSCN-IM telah sepakat untuk mengikutkan empat anggota yang mewakili LSM, tidak ada perubahan yang direalisasikan. Walaupun demikian, lobi Komite menghasilkan perubahan dalam 'Aturan Dasar' gencatan senjata. Aturan awalnya disetujui tahun 1997 berpusat untuk memastikan keamanan dari dua kekuatan yang bertikai. Dalam dokumen formal yang disetujui tanggal 13 Januari 2001, aturan tersebut dirubah bahwa kekuatan kedua belah pihak tidak melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan kerusakan pada hak milik masyarakat sipil atau mencederai masyarakat sipil.

Perundingan damai

Pada tahun 1997 ketika dimulai proses perdamaian formal, hanya ada sedikit dukungan publik untuk melakukan negosiasi damai sebelum terdapat keseruan diantara empat kelompok Naga yang bertikai: kelompok NSCN-IM dan K, dan juga sisa Dewan Nasional Naga (*Naga National Council, NNC*) yang mempelopori

106 Manchanda, Rita (2004), hal.39.

107 Manchanda, Rita (2004), hal.52.

gerakan Naga dan terpecah menjadi NNC (Adino) dan NNC (Pangar). Masyarakat sipil Naga, termasuk kelompok perempuan, memainkan peran yang signifikan dalam memenangkan pengakuan populer dan pengesahan dari NSCN-IM untuk bernegosiasi atas nama warga Naga, sambil menjangkau berbagai faksi untuk membangun kesatuan. NMA dan NWUM telah dituduh menjadi bagian dari NSCN-IM oleh beberapa anggota kelompok Khapleng, mempertanyakan pernyataan perempuan mengenai 'kami tidak memihak'. Dalam realitasnya dalam situasi ketegangan antar faksi, para perempuan sangat diterima karena mereka dipercaya oleh kedua belah pihak di tingkat lokal dan tingkat tertinggi antara pemimpin NSCN-IM dan K.

Para perempuan NMA dan NWUM telah melobi pemerintah India dan pemimpin NSCN-IM untuk memegang teguh perdamaian, menekankan bahwa perdamaian bukan hanya milik pihak yang berperang tapi untuk semua warga Naga. Pada bulan Januari 2001, ketika Muivah ditangkap (karena pelanggaran paspor) di Bangkok dalam perjalanan untuk perundingan di Amsterdam, NMA dan organisasi sosial lainnya melakukan serangkaian protes, menuntut pemerintah untuk campur tangan dan secara serius memihak pada proses perdamaian.

NMA dan NWUM juga berpartisipasi dalam konsultasi berlapis-lapis pada proses perdamaian. NSCN-IM mengundang mereka ke 'Konsultasi Bangkok' tahun 2002. Disana mereka bergabung dengan 45 organisasi kemasyarakatan sipil lainnya mengekspresikan kegelisahan dan aspirasi mereka mengenai perundingan resmi dan membuat pemimpin NSCN-IM bertanggung jawab untuk menegosiasi perdamaian bagi semua warga Naga. Pada pertemuan pertama, tidak ada perempuan dalam kelompok NSCN-IM. Namun pada saat konsultasi Juni ada enam pemimpin perempuan senior NSCN-IM dalam perundingan tersebut. NMA, sebagai sebuah strategi sadar, telah menahan diri untuk berkomentar dalam agenda politik untuk mendapatkan kepercayaan dari semua pihak. Kontrasnya, organisasi lainnya (NWUM di Manipur) mengejar agenda mengenai hak, berdebat atas hak perempuan untuk menikah, bercerai dan properti, dan perwakilan di Otoritas Suku Desa yang semuanya laki-laki, dan badan tinggi yaitu Dewan Kesatuan Naga Manipur (*United Naga Council of Manipur*).

Tantangan berkelanjutan bagi perempuan-perempuan Naga

Perempuan Naga sangat menyadari bahwa perdamaian untuk Naga akan sulit dicapai bila konflik tetap terjadi dengan kelompok etnis disekitarnya. NMA dan NWUM telah memulai beberapa inisiatif untuk membuka dialog dengan kelompok Meira Paibis, gerakan perempuan yang berpengaruh di Manipur. NWUM,

sebagai contoh, bekerja sama dengan Meira Paibis lokal untuk menyelamatkan sandera yang ditangkap oleh kelompok militan Naga dan bergabung dengan protes Meira Pabis untuk solidaritas. Namun, perempuan aktivis Naga mengeluh bahwa solidaritas ini sangat berat sebelah. Faktanya, ketidakpercayaan antara Naga dan Meitei telah melebar selama dekade terakhir, diendapkan oleh reaksi kekerasan kelompok Meitei terhadap pemerintah India pada tahun 2001, untuk memperpanjang gencatan senjata India-Naga melebihi batas teritori Nagaland. Mereka melihat hal ini sebagai wacana untuk pemecahan teritori Manipur. Ketegangan Naga-Meitei tahun 2010 telah dengan efektif mendorong hubungan mereka ke dalam krisis. Pada bulan September 2010, perundingan tripartit putaran pertama dimulai antara Pemerintah India, Naga di Manipur dan Meitei.¹⁰⁸ Dua perempuan terlibat dalam perundingan ini, Gina Shankham dari Gerakan Rakyat Naga untuk Hak Asasi Manusia dan Grace Satsang dari Kesatuan Perempuan Naga Manipur. Namun yang membuat frustrasi, pada perundingan di bulan Desember, tidak ada perempuan yang terlibat. Pembagian antara kelompok etnis yang bersebelahan ini menjelaskan mengapa banyak komunitas etnis di timur laut bisa melawan AFSPA pemerintah yang represif, tapi mereka belum membentuk gerakan yang sama untuk melawannya.

Namun, diluar wilayah itu sendiri, solidaritas antar komunitas sedang dibina – khususnya di universitas-universitas di New Delhi dimana sejumlah besar mahasiswa yang berpengaruh dan profesional muda dari daerah timur laut tinggal. Orang-orang ini dapat secara signifikan membangun politik yang lebih kooperatif dimasa depan. Perempuan Naga dari NPMHR berada di garis depan inisiatif ini, sehingga kadang-kadang membuat para lelaki dari komunitas lain (contohnya Meitei dan Kuki) menyesali kepasifan perempuan mereka.¹⁰⁹

Tentu saja, para perempuan Nagaland masih menghadapi tantangan dalam mencapai tujuan mereka sebagai pencipta perdamaian. Naga Ho Ho, badan tinggi dari organisasi suku Naga di Nagaland, dan mitranya di Manipur, Dewan Kesatuan Naga, masih menolak untuk mengizinkan perempuan sebagai perwakilan formal. Tetapi perubahan generasi dalam kepemimpinan mereka telah

108 Kanglaonline, "Putaran pertama perundingan tripartit tentang tuntutan diadakan di Senapati", 3 Desember, (2010). <http://kanglaonline.com/2010/12/first-round-of-tripartite-talks-on-unc-demands-held-at-senapati/> Diakses 25 Februari 2011.

109 Sebagai contoh, ketika Grace Satsang dari NWUM dan tiga perempuan lainnya berjalan ke Myanmar untuk berbicara dengan S.S. Khaplang tahun 2001, pemberontak Meitei berkata kepada mereka, "Saya tidak berpikir bahwa perempuan Meitei akan datang. Mereka bahkan tidak berpikir untuk datang." Lihat Satsang, Grace, "Perempuan Suku dan Inisiatif Perdamaian di Manipur" di Dutta, Anuradha dan Ratna Bhuyan (Ed.), *Perempuan dan Perdamaian: Bab-bab dari Timur Laut India*, (New Delhi: Akansha Publishing House, 2008), hal.194.

membuka jalan, walaupun bukannya tanpa reaksi buruk.¹¹⁰ Masyarakat Naga tetap sangat patriarkal. Dalam politik formal, dewan perwakilan Nagaland belum mempunyai perwakilan perempuan walaupun perempuan merupakan juru kampanye paling aktif di akar rumput selama pemilihan umum. Pada pemilihan umum 2003, para perempuan berkampanye dari pintu ke pintu untuk Gerakan Rakyat Nasional pro perdamaian melawan Partai Kongres negara bagian Nagaland, yang dianggap sebagai penghindaran terhadap proses perdamaian.

Institusi pemerintah India telah sangat kurang sensitif terhadap nilai aktivitas perdamaian perempuan dan pergeseran yang terjadi sehubungan dengan gender. Contohnya, adalah praktek yang umum bagi perempuan untuk menegosiasi kesejahteraan komunitas dengan pejabat lokal, namun Jenderal Purnawirawan R.V. Kulkarni, yang menjadi ketua Pengawasan Gencatan Senjata dari tahun 2001 sampai 2007, mengungkapkan kekagetannya bahwa perempuan dianggap sumber daya untuk mengurangi ketegangan dan mempertahankan perdamaian.¹¹¹ Lebih dari itu, ada kecenderungan untuk menghilangkan organisasi kemasyarakatan sipil sebagai juru bicara untuk NSCN-IM. "*Mereka dipandu oleh orang lain,*" katanya.¹¹²

Mempertahankan perdamaian bersama-sama

Fakta bahwa 13 tahun setelah penandatanganan gencatan senjata, pemerintah dan NSCN-IM masih berada pada "meja perdamaian" sangat berkaitan dengan peran masyarakat sipil dalam mempertahankan tanggung jawab kedua belah pihak dan mencegah perundingan terhenti. Dalam perundingan damai antara negara bagian dan kelompok militan, masyarakat sipil Naga memberikan keseimbangan. Tentu saja kelompok masyarakat sipil, termasuk kelompok perempuan, mempunyai tanggung jawab khusus karena mereka telah mensahkan apa yang, pada waktu itu, tampaknya seperti jebakan akan perjuangan rakyat dalam mendalami negosiasi perdamaian. Saat ini, proses perdamaian telah mencapai jalan buntu dan keinginan politik pemerintah untuk mencapai penyelesaian tampaknya melemah. Lebih dari itu, pertikaian tahun 2010 antara Naga dan Meiti memperlihatkan ketidakinginan Kesatuan India untuk menggunakan kekuatan politik

110 Di wilayah Pallel di Manipur, T. Shangnu dari NWUM memimpin usaha untuk mengurangi ketegangan antar suku pada saat pemilihan umum, juga bersama-sama menyelamatkan sandera dari militan atau pemuda yang dibawa oleh petugas keamanan. Beliau mengeluh bahwa "pria dan perempuan mengejek kami", mengatakan "inilah perempuan yang kuat." Diskusi dengan Rita Manchanda pada tahun 2004.

111 Manchanda, Rita (2004), hal.70.

112 Manchanda, Rita (2004), hal.70.

“

. . . kelompok masyarakat sipil, termasuk kelompok perempuan, mempunyai tanggung jawab khusus karena mereka telah mensahkan apa yang, pada waktu itu, tampaknya seperti jebakan akan perjuangan rakyat dalam mendalami negosiasi perdamaian.”

dipecah-pecah oleh tuntutan *Greater Nagaland*, dan tidak memperbolehkan Muivah untuk masuk, pemerintah India membiarkan situasi berlarut-larut sebelum Perdana Menteri melakukan intervensi meminta Muivah untuk menunda kunjungannya. Sementara itu, agen anti pemberontakan negara telah memicu kekerasan antar faksi, memanipulasi afiliasi suku dan mengembos gerakan Naga.

Pada saat ini, tanggung jawab yang ditempatkan pada masyarakat sipil – khususnya Asosiasi Ibu-ibu Naga – sebagai pemangku kepentingan terpercaya atas proses perdamaian adalah signifikan. Lebih dari sebelumnya, hal ini diperlukan untuk melipatgandakan upaya-upaya dalam membangun rekonsiliasi diantara warga Naga. Ada beberapa tanda-tanda yang menjanjikan, contohnya pembentukan ‘Kelompok Kerja Gabungan’ tahun 2009, gabungan anggota NSCN-IM, NSCN-K dan kelompok militan lainnya, Dewan Nasional Naga. Karena keretakan yang berbahaya antara Naga dan Meitei, tanggung jawab lebih diserahkan kepada perempuan Naga dan Meitei untuk merevitalisasi upaya tentatif untuk menjangkau yang lainnya. Tidak ada perdamaian untuk warga Naga tanpa perdamaian dengan tetangganya.

dalam mengeksplorasi resolusi kreatif terhadap konfrontasi yang tidak dapat dihindarkan.

Pemerintah telah memberikan ijin kepada kunjungan Muivah ke desanya di Ukhrul di Manipur tahun 2010, menginformasikan hal ini kepada otoritas Manipur juga. Ketika Menteri Kepala Manipur memutuskan untuk mengeksploitasi secara politik ketidakamanan komunitas mayoritas Meitei terhadap wilayah Manipur yang

Mengenai penulis: Rita Manchanda adalah Direktur Riset dari proyek Forum Asia Selatan untuk Hak Asasi Manusia (South Asia Forum for Human Rights, SAFHR) berjudul ‘Human rights audits of Partitions as a Method of Conflict Resolution’. Beliau merupakan ahli gender untuk Dana Teknis Persemakmuran di Sri Lanka dan membuat program ‘Women, Conflict, and Peace-building’ dan ‘Media and Conflict’ di SAFHR. Beliau telah banyak menulis mengenai masalah keamanan dan hak asasi manusia, dan mengedit “Women War and Peace in

South Asia: beyond Victimhood to Agency” (Sage Publications, 2001). Rita mengambil gelar doktor dalam Hubungan Internasional di Graduate School for International Studies di University of Geneva. Beliau adalah aktivis perdamaian dan hak asasi manusia dan partner lokal (untuk India-Pakistan) dari jaringan ‘Women Waging Peace’, sebuah proyek dari Kennedy School of Government di Harvard University dan anggota pendiri dari Forum Pakistan India untuk Perdamaian dan Demokrasi.

7. Kepulauan Solomon

Rebecca Peters

Konflik bersenjata di Kepulauan Salomon menyorot peran tradisional laki-laki dan perempuan yang sangat berbeda. Perkelahian pada umumnya diantara laki-laki, tapi terutama merugikan perempuan, yang menunjukkan keberanian yang besar untuk berusaha menghentikan perkelahian. Walaupun persetujuan perdamaian dinegosiasikan dalam beberapa peristiwa dalam periode enam tahun, perempuan tidak diundang untuk berpartisipasi. Seperti yang dicatat oleh Dr Alice Pollard; "*Proses perdamaian dipandu oleh para pelakunya dengan hanya sedikit input dari para korbannya.*"¹¹³ Atau tidak juga, setelah konflik, perempuan dapat berpartisipasi dalam forum pengambilan keputusan yang paling penting, parlemen nasional. Tidak ada perempuan yang terpilih untuk parlemen dalam pemilihan umum parlemen tahun 2001, 2006 atau 2010. Bahkan, hanya satu perempuan yang pernah bekerja di parlemen Kepulauan Solomon.

Identitas dan budaya penduduk Solomon sangat kuat diasosiasikan dengan suku dan asal pulau dalam kepulauan tersebut. Pada era pasca-penjajahan, perbedaan budaya ini menimbulkan tantangan karena warga yang mencari pekerjaan pindah dari suatu provinsi ke pulau besar Guadalcanal dan khususnya ke ibukotanya, Honiara.

Perempuan dan 'ketegangan'

Konflik kekerasan yang dikenal sebagai '*the tension*' dimulai tahun 1998 dengan bentrokan antara kelompok asli Guadalcanal, Gerakan Kemerdekaan Isatabu (*Isatabu Freedom Movement, IFM*) dan Kekuatan Elang Malaitan (*Malaitan Eagle Force, MEF*) mewakili imigran dari pulau tetangga Malaita (Lihat Kotak 6, Latar

113 Pollard, Alice Aruhe'eta, "Analisis dan Pendekatan Perempuan untuk Perdamaian", di Liloqula, Ruth dan Pollard, Alice Aruhe'eta, "Memahami Konflik di Kepulauan Solomon: Sebuah Sarana Praktikal untuk Penciptaan Perdamaian", *Negara, Masyarakat dan Pemerintahan di Melanesia, Laporan Diskusi 00/7*, (Canberra: Australian National University: 2000), hal.10.



... Namun, kondisi sosial dan ekonomi yang tidak tertahankan yang diciptakan oleh ketegangan tersebut menyebabkan perempuan sadar bahwa mereka harus mengambil tindakan dalam ranah publik.”

belakang konflik, untuk lebih detilnya). Konflik antara dua kelompok ini memisahkan bangsa tersebut selama dua tahun sebelum digantikan oleh gelombang kriminal yang mengakibatkan struktur negara gagal. Perjanjian perdamaian dibuat dan dilanggar hingga tahun 2003 dan kedatangan operasi penjaga perdamaian multinasional, Misi Bantuan

Regional Kepulauan Solomon (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI*). Misi tersebut berhasil mengembalikan ketertiban, juga membangun ulang institusi pemerintah dan ekonomi. Mereka berhasil melakukan program pelucutan senjata, dimana para perempuan membantu membujuk laki-laki untuk menyerahkan senjatanya.¹¹⁴ Mandat RAMSI ditinjau ulang tahun 2007, dan diperbaharui tahun 2009.¹¹⁵

Dalam hal korban langsung, ketegangan ini bisa diklasifikasi sebagai konflik berintensitas rendah – kurang dari 200 kematian dan sekitar 450 terluka. Namun, trauma dan pergolakan yang signifikan terjadi, dengan lebih dari 35,000 orang (8 persen dari populasi saat itu) mengungsi sebagai akibat dari kekerasan. Kerusakan termasuk bahaya spesifik gender terhadap perempuan: kekerasan seksual terhadap perempuan sangat umum terjadi.¹¹⁶ Selain itu, perempuan sangat menderita karena penutupan klinik medis dan sekolah-sekolah: “*Adalah perempuan yang terpaksa melahirkan bayi mereka di semak-semak, dan merasa bersalah dan takut karena tidak bisa mevaksinasi anak-anak mereka terhadap penyakit yang mematikan seperti TB dan batuk rejan.*”¹¹⁷ Walaupun laki-laki juga menderita atas kekurangan tersebut, perempuan lebih terkena dampaknya karena merasa bersalah tidak dapat memenuhi kewajiban mereka sebagai ibu.¹¹⁸

114 Muggah, Robert, “Mendiagnosa Tuntutan: Menilai Motivasi dan Sarana untuk Pengambilalihan Senjata Api di Kepulauan Solomon dan Papua Nugini”, *Negara, Masyarakat, dan Pemerintahan di Melanesia, Laporan Diskusi 2004/7*, (Canberra: Australian National University), hal.8.

115 Kerangka Kerjasama antara Pemerintah Kepulauan Solomon dan Misi Bantuan Regional untuk Kepulauan Solomon, April 2009. Liha www.ramsi.org

116 Amnesty International, *Kepulauan Solomon: Perempuan mengkonfrontasi kekerasan*, ASA 43/001/2004, (London: Amnesty International, 2004), hal. 26-29.

117 Paina, Dalcy Tovosia, “Penciptaan Perdamaian di Kepulauan Solomon: Pengalaman Perempuan Guadalcanal untuk Pergerakan Perdamaian”, *Development Bulletin* 53, November (Canberra: Australian National University, 2000), hal. 47-48.

118 Leslie, Helen, “Meng-gender-kan Konflik dan manajemen konflik di Kepulauan Solomon”, *Development Bulletin* 60, Desember (Canberra: Australian National University, 2002), hal.15.

Kotak 6: Latar belakang konflik

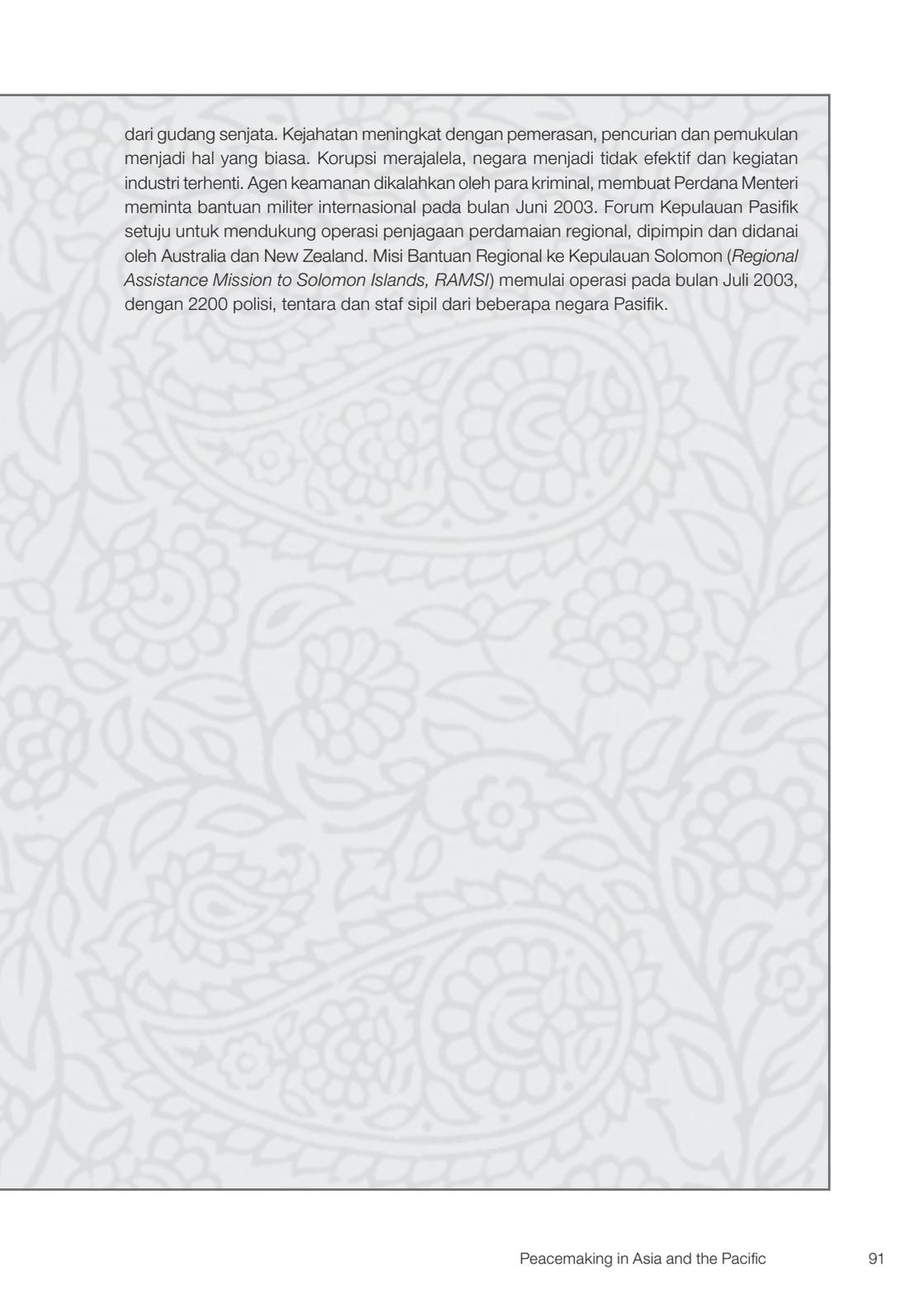
Kepulauan Solomon adalah sebuah kelompok lebih dari 1000 pulau dimana 510.000 orang berbicara dalam lebih dari 60 bahasa.¹ Pada tahun 2010, kepulauan ini berada di ranking 124 dari Indeks Pembangunan Manusia PBB, diatas Papua Nugini tapi dibawah Fiji, Micronesia dan Timor Leste.² Tingkat buta huruf adalah tinggi dan kebanyakan penduduk mengantungkan mata pencahariannya dari hal-hal dasar.³

Konflik kekerasan yang dikenal sebagai *'the tension'* dimulai tahun 1998, ketika orang Gwale asli di pulau Guadalcanal mulai meneror penghuni di pulau tetangga Malaita. Penyerang marah atas kegagalan pemerintah untuk mengatasi keluhan sehubungan dengan kompensasi kerugian atas tanah dan aktivitas pembangunan, kekerasan terhadap penduduk asli oleh pendatang, dan sikap tidak hormat terhadap kebudayaan Guadalcanal asli.⁴ Penyerang memakai nama Gerakan Kemerdekaan Isatabu (*Isatabu Freedom Movement, IFMI*) dan sebagai balasan, suatu kelompok yang bernama Kekuatan Elang Malaitan (*Malaitan Eagle Force, MEF*) dibentuk. Dalam perkelahian antara dua kelompok militan selama tahun 1998-2000, sekitar 200 orang tewas dan ribuan orang mengungsi. Banyak penduduk melarikan diri dari Guadalcanal dan pulang ke kampung halaman di provinsi lain, termasuk sekitar 25.000 yang kembali ke Malaita. Ribuan penduduk asli Guadalcanal juga melarikan diri dari ibukota Honiara ke pedalaman pulau yang lebih aman.

Pada tahun 1999, negara mendapat status gawat darurat. Persemakmuran mensponsori dua perjanjian perdamaian dan sebuah Kelompok Monitor Perdamaian untuk mendukung polisi dan memulai program pelucutan senjata. Namun hal ini tidak cukup untuk menghalangi kudeta tanggal 5 Juni 2000 ketika MEF yang didukung oleh petugas polisi yang tidak setia, menyandera Perdana Menteri dan menuntut pengunduran dirinya. Mereka menyerang gudang senjata polisi untuk mendapatkan senjata, mengambil kontrol atas kekuatan polisi dan Honiara pada akhirnya. Perdana Menteri mengundurkan diri dan parlemen menunjuk pengganti sementara. Setelah kegagalan gencatan senjata, pemerintah Australia dan New Zealand mengatur konferensi damai di Townsville, Queensland pada bulan Oktober 2000. Hasilnya adalah Kesepakatan Damai Townsville (*Townsville Peace Agreement, TPA*) yang meminta penghentian kekerasan, penyerahan senjata dan pemilihan umum baru pada bulan Desember 2001.

MEF dan IFM dibubarkan setelah Townsville, tapi pemimpin militan dan banyak politisi tetap memegang senjata mereka, terutama senjata yang berkekuatan tinggi yang diambil

-
- 1 Pemerintah Australia, "Briefing Negara Kepulauan Solomon", Departemen Luar Negeri dan Perdagangan, diperbaharui bulan Agustus 2010.
 - 2 UNDP, Human Development Index (HDI) 2010 rankings, <http://hdr.undp.org/en/statistics>
 - 3 Pemerintah Kepulauan Solomon, *Pembangunan Manusia Kepulauan Solomon 2002*, (Brisbane: University of Queensland Press, 2001), hal. 21, 47, 91.
 - 4 McGovern, Kieren dan Choulai, Bernard, "Studi Kasus Solomon: Perdamaian dan Analisis Pembangunan berkaitan dengan konflik", Laporan Kantor Pembangunan Manusia, *Occasional Paper*, (New York: Program Pengembangan PBB, 2005).



dari gudang senjata. Kejahatan meningkat dengan pemerasan, pencurian dan pemukulan menjadi hal yang biasa. Korupsi merajalela, negara menjadi tidak efektif dan kegiatan industri terhenti. Agen keamanan dikalahkan oleh para kriminal, membuat Perdana Menteri meminta bantuan militer internasional pada bulan Juni 2003. Forum Kepulauan Pasifik setuju untuk mendukung operasi penjagaan perdamaian regional, dipimpin dan didanai oleh Australia dan New Zealand. Misi Bantuan Regional ke Kepulauan Solomon (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI*) memulai operasi pada bulan Juli 2003, dengan 2200 polisi, tentara dan staf sipil dari beberapa negara Pasifik.

Evolusi atas peran tradisional perempuan

Perempuan Kepulauan Solomon secara tradisional memainkan peran penting dalam resolusi konflik didalam keluarga, suku atau komunitas, tetapi tidak dalam kerangka keamanan publik. Keadaan sosial jelas mendefinisikan tempat perempuan yaitu di rumah, kebun dan gereja.¹¹⁹ Namun, kondisi sosial dan ekonomi yang tidak tertahankan yang diciptakan oleh ketegangan tersebut menyebabkan perempuan sadar bahwa mereka harus mengambil tindakan dalam ranah publik. Ditengah konflik bersenjata, mereka memperkenalkan metode non kekerasan – dialog, mendengarkan, berdoa, konseling, membagi makanan – dan menggunakan status sebagai ibu untuk berkomunikasi dengan pejuang laki-laki dan dengan perempuan lain diseluruh negeri.

Beragam organisasi dan aktivitas perempuan untuk perdamaian

Dewan Perempuan Nasional (sebuah jaringan kelompok gereja) dibentuk awal tahun 1980an untuk meningkatkan kesadaran mengenai kekerasan pasangan dan keluarga. Selama krisis, Dewan Nasional Perempuan (*National Council of Woman, NCW*) meminta militan untuk melucuti senjata dan mengatur pertukaran makanan antara perempuan kota dan perempuan diluar Honiara; menukar beras, garam, gula dan sabun dengan pisang dan sayuran. Pertukaran ini dilakukan di pemeriksaan militan, dimana perempuan berdoa bersama dan memberikan makanan kepada kombatan. Pada tahun 2000, NCW mengundang Gubernur Jenderal, pemimpin oposisi dan diplomat asing ke kebaktian di gereja dan meminta mereka untuk membujuk kedua pihak yang berperang untuk meletakkan senjata mereka.¹²⁰

Organisasi penting lainnya adalah Perempuan Untuk Perdamaian, didirikan pada tahun 2000 sebagai akibat krisis, dengan kepercayaan bahwa "*perempuan harus berkontribusi dalam proses perdamaian dengan kapasitas mereka sebagai ibu bagi bangsa*"¹²¹ Perempuan untuk Perdamaian (*Women For Peace, WFP*) adalah kelompok beragam perempuan Guadalcanal dan Malaitan yang

119 Webber, Katherine and Johnson, Helen, "Perempuan, pembangunan perdamaian dan inklusi politik: sebuah studi kasus dari Kepulauan Solomon", *Hecate* 34(2): 83-99, November (Brisbane: Hecate Press, 2008).

120 Weir, Christine, "Gereja-gereja di Kepulauan Solomon dan Fiji: Jawaban terhadap krisis tahun 2000", *Development Bulletin* 53, Nopember, (Canberra: Australian National University, 2000), hal.50. Catatan: Presiden NWC saat ini, Hilda Kari, adalah satu-satunya perempuan yang pernah dipilih di parlemen di Kepulauan Solomon, dari 1989 sampai 1997.

121 Pollard, Alice (2000), hal.10.

tinggal di Honiara; kelompok mitra mereka, Perempuan Guadalcanal untuk Perdamaian, dibentuk oleh perempuan yang tinggal diluar ibukota.¹²² WFP bekerja dengan pemimpin tradisional, gereja, organisasi komunitas, kelompok militan, pemerintah nasional dan komunitas internasional, aktivitasnya termasuk:¹²³

- Pertemuan dengan kedua kelompok militan untuk membuat pejuang sadar akan akibat konflik terhadap kehidupan perempuan dan anak-anak. Pengunjung WFP juga berdoa, membaca kitab suci dan membagi makanan dengan militan, serta memberikan 'kata-kata nasihat dari kaum ibu'.
- Pertemuan dengan menteri-menteri pemerintah, pejabat tinggi dan polisi.
- Perempuan Memohon Perdamaian: 12 poin permohonan untuk perdamaian yang disiarkan ke seluruh negeri, meminta seluruh pengambil keputusan dari semua tingkat untuk berusaha mengakhiri krisis.
- Kunjungan ke keluarga pengungsi karena perkelahian dan ke korban yang terluka di rumah sakit, membawa makanan, baju, sabun dan popok bayi. Seperti NCW, WFP juga bertukar makanan dan barang-barang pokok dengan perempuan desa, dengan tujuan untuk membangun kepercayaan untuk membawa hasil pasar ke ibukota.
- Partisipasi dalam forum dan konferensi, termasuk Konferensi Perdamaian Nasional yang diorganisasi oleh Asosiasi Kristen Kepulauan Solomon di kapal Angkatan laut Selandia Baru.
- Kunjungan ke komunitas di Provinsi Malaita dan Guadalcanal, dimana anggota WFP meminta orang tua untuk mencoba menarik anak-anak mereka dari kelompok militan. Mereka menekankan pentingnya komunitas untuk menerima dan mengintegrasikan kembali para pejuang begitu mereka kembali.
- Menghadiri beberapa perundingan gencatan senjata antara pemerintah, MEF dan IFM. Ini merupakan tempat terdekat dimana perempuan benar-benar duduk pada meja perundingan. Anggota WFP menerima peserta ke perundingan dan menghadirkan teh, membagikan pandangan dan opini mereka pada saat yang sama.

Aksi-aksi perempuan ini dapat dilihat sebagai model transformatif aktivitas hak asasi manusia dan keadilan restoratif. Para perempuan berjuang untuk dialog dan meminta kepatuhan atas hak asasi manusia, daripada katalogisasi

122 Paina, Darcy Tovosia (2000), hal.48.

123 Pollard, Alice (2000), hal.11-12.



Warga mencari makanan kaleng yang dapat digunakan dari sebuah toko yang dirusak di Daerah Pecinan di Honiara, 20 April 2006, dimana hanya sepuluh persen dari bangunan yang tidak terbakar mengikuti kerusuhan dan huru-hara setelah pemilihan nasional. © AP Photo/Rob Griffith

atau mengancam penyalahgunaan. Pendekatan ini berkontribusi terhadap pencegahan jangka panjang dengan mengurangi kemungkinan kekerasan, mempromosikan keadilan sosial dan hak asasi manusia dan memajukan keamanan komunitas yang luas.¹²⁴

Diakui tapi tetap dikecualikan

Usaha para perempuan selama ketegangan diakui secara luas sebagai penting dalam menengahi konflik dan menyiapkan budaya damai. Tetapi pada saat-saat negosiasi formal, perempuan ditinggalkan. Kelompok perempuan, gereja dan organisasi kemasyarakatan sipil berpartisipasi dalam diskusi gencatan senjata bulan Juni dan Juli 2000. Namun Perjanjian Perdamaian Townsville (*Townsville Peace Agreement, TPA*) dinegosiasikan pada bulan Oktober 2000 oleh 143 laki-laki yang mewakili MEF dan IFM dengan pemerintah nasional dan provinsi. Semua

124 Snyder, Elizabeth, "Mengobarkan Perdamaian: Perempuan, Keadilan Restoratif, dan Mengejar Hak Asasi Manusia di Kepulauan Solomon", *Refugee Watch* 34, Desember (Kolkata, India: Mahanirban Calcutta Research Group, 2009), hal.74.



Beberapa analisis berspekulasi bahwa pada akhirnya ketergantungan terhadap sifat dasar damai perempuan akan menjadi bumerang, berakibat pengecualian perempuan dalam negosiasi damai – karena kontribusi mereka dinilai rendah, dianggap sebagai kualitas yang alami dan bukannya sebuah keahlian.”

bagi laki-laki untuk melakukan kontak atau melangkahi badan perempuan, terutama jika mereka memiliki hubungan karena persaudaraan atau perkawinan. Pihak yang bertikai akan menghentikan perkelahian dengan segera jika seorang perempuan bersumpah dengan cara ini, dan panduan rekonsiliasi dan kompensasi berlaku. Faktor ketiga adalah agama Kristen, yang banyak diyakini di Solomon, yang memberikan dukungan bagi kepemimpinan perempuan dalam menyelesaikan konflik.¹²⁵

Bergantung pada citra keibuan membuat pekerjaan perempuan sebagai aktivis perdamaian lebih bisa diterima oleh laki-laki, dengan menghindari tantangan langsung terhadap ketidakseimbangan kekuatan yang ada. Seorang perempuan menyatakan bahwa konsep kesetaraan gender “*dianggap sinis oleh laki-laki Guadalcanal. Bagi mereka, ini adalah ancaman terhadap dominasi dan*

kelompok kemasyarakatan sipil dikecualikan atas desakan MEF.¹²⁵ Maka percakapan hanya melibatkan pihak pelaku peperangan, bukan jaringan pencipta perdamaian yang luas.

Dr. Alice Pollard, salah satu pendiri Perempuan Untuk Perdamaian, mengidentifikasi tiga sumber otoritas perempuan untuk memecahkan konflik. Pertama, beliau percaya bahwa perempuan di Kepulauan Solomon adalah penciptan perdamaian alami, dengan nilai yang berbeda dari laki-laki, karena tanggung jawab mereka untuk membuat makanan, reproduksi, pekerjaan masyarakat dan kesejahteraan keluarga menuntut kerjasama. Kedua, perempuan dari suku yang berbeda mempunyai kekuatan khusus untuk menghentikan konflik – contohnya diantara orang Areare dari Malaita, seorang perempuan dapat berdiri diantara dua pihak yang bertikai dan berkata, ‘cukuplah, berhenti berkelahi, jika kalian terus berkelahi setelah kata-kataku, kalian melangkahi kakiku’. Ini adalah ancaman yang kuat, karena dalam budaya Areare adalah tabu

125 Fraenkel, Jon, *Manipulasi Adat: Dari Pemberontakan ke Intervensi di Kepulauan Solomon*, (Wellington: Victoria University Press, 2004), hal. 98-99.

126 Pollard, Alice (2000), hal. 9-10.

kekuatan terhadap perempuan. Organisasi perempuan manapun, selain kelompok perempuan gereja, mempunyai stigma negatif yang melekat pada mereka . . ."¹²⁷ Bahkan pada area kepemilikan tanah sesuai garis ibu, perempuan mempunyai status yang lebih rendah daripada laki-laki dalam hubungan dengan pengambilan keputusan politis.¹²⁸ Beberapa analis berspekulasi bahwa pada akhirnya ketergantungan terhadap sifat dasar damai perempuan akan menjadi bumerang, berakibat pengecualian perempuan dalam negosiasi damai – karena kontribusi mereka dinilai rendah, dianggap sebagai kualitas yang alami dan bukannya sebuah keahlian.¹²⁹

Potensial Perubahan dari Konflik

Konflik bersenjata menimbulkan kesengsaraan bagi perempuan, tapi dalam konteks tertentu membuktikan perubahan dengan menangguk hambatan tradisional terhadap aktivitas perempuan. Contohnya, di Rwanda, Burundi, Mozambique dan Timor Leste, periode pasca-kekerasan memberi ekspansi yang signifikan terhadap kekuatan politik perempuan dan partisipasinya dalam kehidupan publik.¹³⁰ Transformasi ini belum direplikasi di Kepulauan Solomon, indikatornya adalah kegagalan perempuan untuk memenangkan kursi di parlemen sejak tahun 1997. (Lima negara di Kepulauan Pasifik lainnya –Tuvalu, Tonga, Palau, Nauru dan Micronesia – juga tidak mempunyai perempuan di parlemen).¹³¹ Sebelum pemilihan umum tahun 2010, NCW dan organisasi perempuan yang lebih baru seperti *Vois Blong Mere* mengusahakan agar beberapa kursi dialokasikan secara khusus untuk perempuan, tetapi proposal mereka ditolak oleh parlemen saat itu. "*Mereka mengatakan bahwa negara membutuhkan lebih banyak waktu untuk mendiskusikan ide atas perlakuan khusus untuk perempuan*," kata Ethel Sigimanu, penasihat hak perempuan sejak dulu dan sekarang adalah sekretaris di Kementerian untuk Perempuan, Pemuda dan Anak-anak. "*Sementara itu, adalah sangat sulit untuk perempuan dapat dipilih. Kepulauan*

127 Paina, Dalcy Tovosia (2000), hal. 47.

128 Nelson, Gayle, "Tinjauan Dimensi Gender dari Konflik Berbasis Tanah di Pasifik", *Manajemen dan Minimisasi Konflik Sub-Proyek 2.6*, Sekretariat Forum Pulau Pasifik, 2007, hal.16.

129 Webber and Johnson, (2008).

130 Whittington, Sherrill, "Perempuan dan pembuatan keputusan dalam transisi pasca-konflik: Studi Kasus dari Timor Leste dan Kepulauan Solomon", Presentasi di depan Kongres Perempuan dalam Politik dan Pengambilan Keputusan Asia Pasifik ke enam, 10-12 Februari, (Makati City: Philippines Center for Asia Pacific Women in Politics, 2006).

131 Kesatuan Antar Parlemen, Perempuan dalam parlemen nasional – Situasi pada saat 31 Desember (2010). www.ipu.org/wmn-e/classif.htm Diakses 22 Januari 2011.

Solomon adalah masyarakat yang masih sangat tradisional dan perempuan tidak mempunyai banyak uang yang diperlukan untuk kampanyenya."¹³²

Misi penjagaan perdamaian RAMSI tidak memprioritaskan perempuan pada awalnya.¹³³ Pada tahun 2006 RAMSI dikritik oleh kaum feminis Australia karena tidak mempunyai unit mengenai gender dan tidak dapat dijangkau oleh para perempuan Kepulauan Solomon.¹³⁴ Namun daftar Kerangka Kerja RAMSI tahun 2009 meliputi 'kesetaraan antara laki-laki dan perempuan' sebagai salah satu prinsip dasar, dan rencana kerjanya mencakup bagian untuk memerangi kekerasan terhadap perempuan dan meningkatkan partisipasi perempuan dalam pemerintahan. Kemungkinan yang paling signifikan adalah pada tahun 2008 ketika RAMSI mempunyai penasihat perempuan, yang melihat mandat barunya untuk mengakomodasi SCR 1325.¹³⁵

Ethel Sigimanu menunjukkan hal positif yang lain: pemerintah baru yang dipilih tahun 2010 telah sepakat untuk membangun Rencana Aksi Nasional untuk SCR 1325 dan telah meminta bantuan PBB. Beliau adalah anggota komite kelompok Penasehat Asia Pasifik (*Asia Pacific Advisory*) untuk SCR 1325, dan kelompok perempuan lokal *Vois Blong Mere* adalah bagian dari kampanye Pasifik secara luas untuk implementasi resolusinya. "*Kami hanya dapat berharap bahwa hal ini akan membawa peningkatan posisi perempuan dalam kehidupan publik di Kepulauan Solomon. Dan mungkin lain kali kami akan melihat perempuan terpilih di parlemen.*"¹³⁶

132 Ethel Sigimanu, pembicaraan telpon dengan Rebecca Peters, 9 Januari 2011. Proposalnya adalah untuk tambahan 10 kursi, yang akan meningkatkan jumlah kursi di parlemen menjadi 60 tanpa mengurangi jumlah kursi pria.

133 Whittington, Sherrill (2006).

134 Women's International League for Peace and Freedom, Australian section, "Penyelidikan program bantuan Australia di Pasifik", Penyerahan ke Komite bersama Kementerian Luar Negeri, Pertahanan, dan Perdagangan, sub komite Hak Asasi Manusia, 14 Juni (2006). Mereka juga mengatakan bahwa RAMSI telah menghentikan perwakilan Dewan Nasional Perempuan untuk memasuki gedung parlemen nasional dimana mereka masuk sebagai pembawa perdamaian.

135 Horiwapu, Lisa dan Bhagwan Rolls, Sharon, "Dokumen Kebijakan 1325 Membuka Jalan untuk Rencana Aksi Nasional SIG", *The Thirteen 25 Report, FemTALK MegaZine*, femLINKPACIFIC, Januari (2010), hal.18.

136 Ethel Sigimanu, percakapan telepon dengan Rebecca Peters, 9 Januari 2011.

8. Nepal

Reecha Upadhyay

Tahun 2010 merupakan tahun yang pivotal dan juga penuh tantangan untuk proses perdamaian Nepal. Batas waktu untuk merancang konstitusi baru telah lewat dan harus diperpanjang; hanya ada sedikit kemajuan mengenai tugas penting untuk menyelesaikan proses perdamaian, terutama masa depan para mantan kombatan. Di tengah-tengah itu semua, politik berdasarkan etnik atau identitas terus bertumbuh. Untuk alasan-alasan di atas, perpanjangan masa tugas misi PBB dibutuhkan sampai pertengahan Januari 2011

Partisipasi wanita dalam proses perdamaian Nepal, telah, dan akan terus menjadi, narasi yang sarat dengan kemajuan dan kemunduran.¹³⁷ Proses perdamaian Nepal terdapat contoh ilustrasi dimana perempuan dikecualikan dari penciptaan perdamaian formal oleh para pemimpin-pemimpin partai politik yang terlibat dalam perundingan damai, meskipun mereka aktif pada tingkat yang kurang formal. Pada mulanya, pihak-pihak yang terlibat dalam perundingan damai Nepal tidak melibatkan wanita, dan keterlibatan mereka hanyalah sedikit. Akan tetapi, terdapat juga kemajuan yang signifikan dalam kebijakan-kebijakan yang dideskripsikan di bawah.

Konflik sebagai katalis untuk emansipasi?

Untuk mengerti peran wanita dalam proses perdamaian di Nepal, sangatlah penting untuk membahas peran mereka saat konflik. “Perang Rakyat” (*People’s War*), yang berlangsung selama satu dekade, lebih banyak terjadi di area pedesaan

137 Lihat Boyd, Sarah, *Perempuan membangun perdamaian. Menempatkan lembaga dan pemberdayaan dalam pendekatan berbasis hak kepada komunitas pembangunan perdamaian perempuan di Nepal*, Masters Thesis, (Melbourne: University of Melbourne, 2007); Baechler, Günther, ‘Sebuah perspektif mediator: perempuan dan proses perdamaian Nepal’, *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series No. 1*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010); Manchanda, Rita, ‘Perempuan Nepal mencari Fajar Politik Baru. Menolak marginalisasi setelah sepuluh tahun perang’, *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 3*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010).



. . . perempuan desa yang biasa-biasa saja, setelah bergabung dengan tentara Maoist mendapat kosa kata baru “kebebasan” yang mendorong mereka untuk mempertanyakan peran gender tradisional.”

UN Development Programme, 2010

krutan paksa anak-anak dan pemuda).¹³⁹ Jumlah perempuan di dalam Angkatan Bersenjata Nepal (Nepal Army) hanya terdiri dari 2 persen.¹⁴⁰ Perempuan secara resmi bergabung dengan PLA Maoist sebagai kombatan juga mendukung PLA dengan menyediakan makanan dan tempat berlindung dan melindungi PLA dengan tidak memberitahukan pergerakan PLA kepada pihak pasukan pemerintah.¹⁴¹

Untuk para perempuan di daerah pedesaan, PLA menyediakan kesempatan untuk terlihat, diberdayakan dan diberikan sarana untuk mencapai persamaan derajat dan keadilan.¹⁴² Sekitar 87 persen perempuan Nepal berdiam di daerah pedesaan dan terdapat lebih banyak perempuan daripada laki-laki jika dilihat dari sisi proporsi penduduk.¹⁴³ Hal ini sangat signifikan ketika perang

Nepal dan melibatkan wanita Nepal dalam jumlah yang banyak di dalam Tentara Pembebasan Rakyat (*People's Liberation Army, PLA*) baik sebagai kombatan maupun sebagai pendukung. Jumlah persisnya tidak jelas, tetapi diperkirakan ada paling sedikit 20 persen dan paling banyak 40 persen wanita di dalam PLA.¹³⁸ (Jumlah kombatan PLA sangat sulit ditentukan dan dipersulit oleh laporan pere-

-
- 138 Ariño, María Vilellas, *Nepal: sebuah pandangan gender tentang konflik bersenjata dan proses perdamaian*, Laporan Pembangunan Perdamaian, Quaderns de Construcció de Pau No. 4, School for a Culture of Peace (Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2008, June), hal. 8.
- 139 Tiwari, Chirtra K., *Pemberontakan Maoist di Nepal: Dimensi Internal*, Laporan 1871, (India: South Asia Analysis Group, 2001). www.southasiaanalysis.org/papers2/paper187.htm Diakses 12 Desember 2010.
- 140 Nepal Army, “Perempuan dalam Tentara Nepal”. www.nepalarmy.mil.np/wia.php. Diakses 12 Desember 2010.
- 141 Leve, Lauren, “‘Pembangunan yang Gagal’ dan Revolusi Pedesaan di Nepal: Pemikiran Ulang Kesadaran Subaltern dan Pemberdayaan Perempuan”, *Anthropological Quarterly*, Vol 80, Number 1, (Washington: George Washington University, 2007), hal. 127-172.
- 142 Yami, Hisila “Peran Perempuan dalam Pergerakan Rakyat Nepal: Menciptakan sebuah Konstitusi Rakyat”, *Monthly Review*, (2010). www.monthlyreview.org/comment.php Diakses 12 Desember 2010.
- 143 Bhadra,C, Darshan Shrestha, Ava and Thapa, Rita, “Pada tepian: dampak pemberontakan terhadap perempuan Nepal”, dalam Darshan Shrestha, Ava and Thapa, Rita (Eds.), *Dampak konflik bersenjata terhadap perempuan di Asia Selatan*, (New Delhi: Manohar, 2007) hal107.

Kotak 7: Latar belakang konflik

Ouseph Tharakan, HD Centre

Pada tahun 1990, sebuah koalisi partai politik yang luas termasuk partai sayap kiri, memaksa monarki untuk menyerahkan kekuasaan mutlaknya. Sebuah konstitusi baru disusun yang mentransformasi Nepal ke dalam sebuah konstitusional monarki. Akan tetapi, banyak kelompok sayap kiri merasa bahwa konstitusi baru ini tidak cukup dan pada dasarnya dibentuk oleh partai sentral dalam konsultasi dengan anggota birokrasi lama. Partai politik utama dibebani oleh pertentangan dan tahun-tahun berikutnya diwarnai oleh kurangnya stabilitas politik, korupsi yang merajalela, dan terbatasnya kemajuan sosial dan ekonomi.

Pada 4 Februari 1996, Partai Komunis Nepal (Maoist) mempresentasikan sebuah memorandum dengan 40 tuntutan yang berkaitan dengan nasionalisme, demokrasi dan penghidupan, termasuk antara lain, penghapusan hak-hak istimewa anggota kerajaan dan pembentukan konstitusi baru. Pemerintah mengabaikan tuntutan tersebut. Pada 13 Februari, gerakan Maoist menyatakan sebuah 'Perang Rakyat' di Nepal dengan serangan terhadap instalasi polisi dan militer di enam distrik di bagian barat negara tersebut. Intensitas pemberontakan Maoist secara bertahap meningkat dan menguasai area yang luas, khususnya daerah pedesaan.

Pada Juni 2001, Putera Mahkota Nepal menembak sembilan anggota keluarganya termasuk Raja Birendra. Mahkota kerajaan kemudian diwariskan ke Gyanendra, saudara laki-laki dari raja sebelumnya. Pada tahun yang sama, upaya dialog yang pertama antara pemerintah dan Maoist diselenggarakan tetapi gencatan senjata dan perundingan gagal pada bulan November. Dalam menghadapi kekerasan yang meningkat dan kebuntuan di parlemen, Raja Gyanendra membubarkan pemerintah terpilih pada tahun 2002 dan memerintah melalui para Perdana Menteri yang ditunjuk. Parlemen dibubarkan dan pemilihan umum ditunda. Pada April 2003, perundingan damai diadakan antara pemerintah dan Maoist yang kemudian gagal setelah tiga putaran. Pada tahun 2004, menyusul protes di jalanan, Raja memilih Perdana Menteri yang lain yang didukung koalisi empat partai politik. Pada Februari 2005, Raja mendepak pemerintahan ini juga dan memerintah negara secara langsung dengan alasan perlu ditingkatkannya intensitas perang terhadap Maoist. Status darurat diumumkan dan pemimpin partai politik dan masyarakat sipil dipenjarakan. Ini dibuktikan sebagai kesalahan Raja, dan partai politik yang terpecah bersatu membentuk sebuah partai baru, Aliansi Tujuh Partai (*Seven Party Alliance, SPA*). SPA mengadakan dialog dengan Maoist dan menandatangani Perjanjian Dua Belas Poin (*Twelve-Point Agreement*) pada November 2005 yang meletakkan visi bersama untuk kebangkitan demokrasi dan membuka jalan untuk perdamaian selamanya.

Pada April 2006, SPA, dengan dukungan organisasi masyarakat sipil dan pemberontak Maoist, memobilisasi protes dan demonstrasi yang pada akhirnya memaksa Raja untuk mengaktifkan kembali Parlemen dan menyerahkan kekuasaan ke sebuah koalisi pemerintahan interim yang terdiri dari SPA. Pemerintahan koalisi dan pemberontak Maoist terlibat dalam perundingan dan menyetujui serangkaian perjanjian, yang pada akhirnya berpuncak pada penandatanganan Perjanjian Perdamaian Komprehensif (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) pada November 2006, secara resmi menandai berakhirnya konflik.

CPA memperbolehkan Maoist untuk bergabung dalam arus utama politik dan meletakkan dasar untuk putaran baru pemilihan umum untuk membentuk lembaga konstitusi. Pejuang Maoist dipindahkan ke barak militer diawasi oleh misi khusus PBB, menunda sebuah keputusan akhir tentang bagaimana mereka akan diintegrasikan.

Pemilihan umum untuk CA diadakan pada April 2008, yang hasilnya menggoncangkan prospek politik dengan munculnya Maoist sebagai partai pemenang tunggal sedangkan partai politik yang secara tradisional dibentuk seperti *Nepali Congress (NC)* dan *Communist*

Party Nepal (Unified Marxist-Leninist) CPN (UML) terpinggirkan. Pemilihan tersebut juga membentuk partai baru seperti *Madhesi Jana Adhikar Forum (MJF)* dan *Terai-Madhes Democratic Party (TMDP)* sebagai tokoh dalam arus utama politik.

Selanjutnya, fokus pada aktivitas politik lebih diarahkan kepada pembentukan pemerintahan dari pada terhadap penulisan konstitusi. Sebuah koalisi pemerintahan yang dipimpin oleh Maoist tidak bertahan lama, dan digantikan oleh suksesi dari koalisi-koalisi yang tidak solid. Masa tugas dari CA diperpanjang satu tahun. Proses integrasi kembali kombatan Maoist terhenti, dan misi politik khusus PBB mengakhiri masa tugasnya pada pertengahan Januari 2011.

Rasa takut yang mendasar dari partai politik non-Maoist adalah Maoist tetap berambisi untuk menguasai negara dan berusaha melakukannya dengan membentuk pemerintahan, mempengaruhi penulisan konstitusi yang baru, dengan mengintegrasikan kader-kadernya ke dalam sektor keamanan dan mempertahankan milisi bersenjata.

Kebuntuan selama tujuh bulan tentang pemilihan dari Perdana Menteri yang baru baru terselesaikan pada Februari 2011 dan pemerintahan baru masih jauh dari stabil. Ada keraguan tentang apakah konstitusi yang baru dapat disusun dalam tengat waktu yang diperpanjang. Masa depan kader tentara Maoist pada saat ini dibarak militer masih belum jelas. Akibatnya, walaupun perdamaian masih terjaga, itu masih sangat rentan dan kerjasama yang efektif diperlukan diantara semua partai politik untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan CPA.

Diperkirakan sekitar 13.000 orang meninggal sebagai hasil dari konflik yang berlangsung dari tahun 1996 sampai 2006.¹ Banyak dari korban tersebut yang adalah warga sipil. Terdapat juga banyak kasus pelanggaran hak asasi manusia dan 'penghilangan' yang dilakukan oleh kedua belah pihak, yang masih belum diselidiki dan dipecahkan.

Kekerasan berbasis gender, termasuk kekerasan seksual, adalah yang umum dalam konflik tersebut.² Kombatan perempuan membentuk porsi yang besar dari sayap militer Maoist, sepertiga dari kombatan Maoist adalah perempuan.³ Akan tetapi, kombatan-kombatan ini sebagian besar telah dikesampingkan dalam diskusi tentang proses rehabilitasi dan integrasi.⁴ Aktivistis sosial dan politik perempuan memainkan peran yang krusial dalam gerakan massa melawan monarki pada tahun 2006 tetapi hampir tidak terwakili dalam perundingan tingkat tinggi berikutnya.

Kemenangan utama untuk perempuan di Nepal adalah ketika konstitusi interim memandatkan bahwa 33 persen kursi dalam Lembaga Konstituen harus diberikan kepada perempuan. Oleh karena itu terdapat 191 anggota perempuan dalam 601 anggota CA (29 di bawah sistem mayoritas dan 162 di bawah sistem perwakilan proporsional).⁵ Pada pemilihan umum 1999 kurang dari enam persen – 12 dari total 205 perwakilan – adalah perempuan.⁶

1 United Nations Development Programme, Fast Facts – Nepal www.undp.org/cpr/whats_new/Regions/nepal.shtml. Diakses 21 Februari 2011.

2 Nepal Advocacy Forum and International Center for Transitional Justice, "Melewati Garis: Dampak Konflik Nepal terhadap Perempuan" (Kathmandu/New York: Nepal Advocacy Forum and International Center for Transitional Justice, Desember 2010). www.ictj.org/static/Publications/ICTJ_NPL_AcrossTheLinesDecember2010.pdf. Diakses 21 Februari 2011.

3 Integrated Regional Information Networks (IRIN), "Nepal: Tantangan reintegrasi untuk mantan kombatan perempuan Maoist", 14 April (2010). www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=88806. Diakses 21 Februari 2011.

4 Nepal Advocacy Forum and International Center for Transitional Justice (2010).

5 Inter-Parliamentary Union, PARLINE database tentang parlemen nasional – Nepal, Sambidhan Sabha (Constituent Assembly). www.ipu.org/parline/reports/2386_E.htm. Diakses 25 Februari 2011.

6 Aryal, Mallika, "Sebuah Kemenangan Kecil untuk Perempuan Nepal", *Inter Press Service*, 24 Juni (2008). <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=42933>. Diakses 25 Februari 2011.

berkembang.¹⁴⁴ Sebuah pandangan menyatakan bahwa “*perempuan desa yang biasa-biasa saja, setelah bergabung dengan tentara Maoist mendapat kosa kata baru “kebebasan” yang mendorong mereka untuk mempertanyakan peran gender tradisional*”.¹⁴⁵ Di sebuah negara di mana pernikahan dan keluarga secara tradisional merupakan titik pusat masyarakat, perang mengakibatkan pertambahan jumlah ibu tunggal (*single mother*) dan perempuan sebagai kepala rumah tangga, dan menyebabkan pergeseran peran gender secara lebih lanjut.

Aktif di Track 2, dikecualikan di Track 1

Faktor kritis yang menyebabkan peran Maoist dalam Gerakan Rakyat (*People’s Movement*) adalah pergolakan yang dahsyat untuk demokrasi oleh rakyat Nepal. Kekuatan tuntutan rakyat Nepal akan negara yang damai dan demokratis termanifestasi dalam protes publik, menyusul kejadian pembubaran parlemen oleh Raja Gyanendra pada Mei 2002, dan setelah peristiwa penangkapan oposisi dan pemerajaraan pemimpin politik pada Februari 2005.¹⁴⁶ Gerakan pro-demokrasi yang melibatkan yang melibatkan orang-orang dari berbagai kelas sosial masyarakat termasuk juga perempuan, menekan Aliansi Tujuh Partai (*Seven Party Alliance, SPA*) dan Maoist untuk menandatangani Perjanjian Perdamaian Komprehensif (*Comprehensive Peace Agreement, CPA*) pada November 2006. Walaupun terdapat berbagai macam tuntutan demokrasi, negosiasi pintu belakang elit politik dan pemimpin Maoist merupakan faktor yang penting untuk mencapai CPA pada tahun 2006.¹⁴⁷

Sebelum perjanjian perdamaian antara SPA dan pemberontak Maoist terbentuk, perempuan Nepal telah aktif terlibat dalam pembangunan perdamaian di area yang terimbas perang pada tingkat komunitas dan akar rumput. Jaringan organisasi perempuan dibentuk untuk menuntut perdamaian dan mengakhiri kekerasan berbasis gender. Sebagai contoh, Shanti Malika (artinya ‘perempuan damai’) adalah sebuah jaringan organisasi perempuan yang memperkuat keterlibatan perempuan dalam pembangunan perdamaian, memberdayakan perempuan secara ekonomi dan sosial dan membahas isu kekerasan yang dilakukan oleh pihak Maoist maupun pihak pasukan keamanan Nepal. Jaringan

144 Ariño, María Vilellas, (2008), hal.7.

145 UN Development Programme Regional Centre for Asia, *Kekuasaan, Suara dan Hak-hak: Sebuah Titik Balik untuk Kesetaraan Gender di Asia dan Pasifik*, (India: Macmillan, 2010), hal. 99.

146 Untuk kronologi peristiwa dan sejarah utama Nepal lihat British Broadcasting Corporation, *Timeline: Nepal*, diupdate 17 Februari 2011. http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1166516.stm. Diakses 25 February 25 2011.

147 Untuk salinan CPA lihat www.unmin.org.np/downloads/keydocs/2006-11-29-peace_accord-MOFA.pdf. Untuk salinan Konstitusi Interim lihat www.unmin.org.np/downloads/keydocs/Interim-Constitution.Bilingual.UNDP.pdf.

ini mengikat perempuan dari berbagai partai politik untuk menuntut suara mereka didengar dalam negosiasi dan proses perdamaian.

Setelah proses perdamaian berjalan secara resmi, para perempuan tidak dilibatkan di dalam perbincangan perdamaian “resmi” yang dinegosiasikan oleh elit SPA dan pemimpin Maoist. Terdapat beberapa tahap penting dalam proses perdamaian Nepal, yaitu: perundingan damai tahun 2001 yang gagal; gencatan senjata ke dua yang disetujui Januari 2003 dan perundingan yang kemudian gagal pada Agustus 2003, mengakhiri gencatan senjata yang berusia 7 bulan; gencatan senjata secara sepihak oleh Maoist pada tahun 2005 yang tidak dihiraukan oleh pemerintah (yang saat itu dikontrol oleh Raja), menyebabkan pihak Maoist untuk bernegosiasi dengan elit politik oposisi Monarki dan menyetujui ‘Perjanjian Dua Belas Poin’ (*Twelve Point Agreement*) pada November.¹⁴⁸ Kemudian, mereka membentuk koalisi untuk menentang Monarki dan menyetujui rangka kerja yang luas untuk proses perdamaian; dah akhirnya pada bulan April 2006 terjadi gencatan senjata dengan perundingan yang berujung kepada penandatanganan CPA di bulan November. Selama ketiga tahap tersebut tidak ada juru runding maupun anggota perwakilan perempuan, terkecuali Asisten Menteri Anak-Anak dan Kesejahteraan Sosial pada saat itu Anuradha Koirala yang perannya hanya sebagai notulen pada perundingan-perundingan di tahun 2003. Persoalan gender tidak menjadi isu yang signifikan pada perundingan-perundingan tahun 2001.¹⁴⁹ Memang, isu hak asasi manusia telah dibahas oleh LSM tetapi tidak menjadi bagian dari rapat dalam perundingan formal sampai tahun 2006. Mandat satu per tiga bagian dari perwakilan di Lembaga Konstituen (*Constituent Assembly, CA*) dan Komite Perdamaian (*Peace Committee*) pada tingkat daerah haruslah perempuan, adalah hasil signifikan yang diperoleh melalui perundingan politik yang diselenggarakan pada tahun 2006, didukung secara kuat oleh organisasi perempuan.¹⁵⁰

Upaya untuk membuka ruang lebih banyak untuk masyarakat sipil, terutama perempuan, akan dijelaskan lebih lanjut oleh Sharada Jnawali:

“... [a] proses track 1,5 dimulai pada tahun 2005: Transisi Nepal Untuk Inisiatif Perdamaian (Nepal Transition To Peace Initiative, NTTP). Idenya adalah untuk menciptakan ruang untuk dialog informal dimana tujuh partai politik utama

148 Setelah perpanjangan satu bulan gencatan senjata unilateral Maoist di bulan Desember, mereka kembali bersenjata, mengincar pemerintah (masih dipegang oleh Raja).

149 Komunikasi antara Reecha Upadhyay dan Bandana Rana, Presiden Saathi, Kathmandu, 15 Februari, 2010. Saathi berfokus pada kekerasan berbasis gender dan merupakan tokoh penting pembangunan RAN SCR 1325 untuk Nepal.

150 Kerangka Acuan Komite Perdamaian Lokal, hal. 2, pasal 3.2 www.peace.gov.np/uploads/Publication/LPC-ToR-Eng-%202065-10-20.pdf. Diakses 18 Februari 2010.

Kotak 8: Sebuah perspektif mediator

Duta besar Ambassador Günther Baechler, mantan Penasehat Khusus untuk Pembangunan Perdamaian di Nepal antara tahun 2005-2007

Selama proses perdamaian Nepal tahun 2006 Nepal, sebuah kelompok 24 perempuan dipilih untuk pelatihan di *'Track One and One-and-a-Half negotiations and mediation'*, dengan tema "Perempuan ke Meja Perundingan". Topik-topiknya termasuk bagaimana bernegosiasi secara efektif; tawar-menawar; jenis dan pendekatan negosiasi; proses mediasi; permainan peran dalam negosiasi; memperkuat peran perempuan dalam partai dan proses politik, dan bagaimana untuk mencapai meja perundingan.

Para partisipan juga mendiskusikan isu-isu yang dipertaruhkan dalam perundingan damai, dan rumitnya reformasi konstitusi. Mereka menyusun "Perjanjian Kesetaraan" yang disahkan oleh konferensi nasional perempuan. Perjanjian tersebut sekarang merupakan bagian dari pekerjaan CA. Pemerintahan Swiss mensponsori sebuah Konferensi Asia Selatan tentang Kekerasan terhadap Perempuan dalam Politik; mereka juga mendukung lokakarya tentang perempuan yang terlibat dengan federalisme dan reformasi Negara Nepal. Dalam seminar di Swiss tentang federalisme, penyelenggara memastikan akan sekitar 50 persen partisipasi dari perempuan untuk membahas pentingnya inklusi aktif dari perempuan. Sekarang CA terdiri lebih dari 30 persen perempuan.

Pendekatan kami sebagai fasilitator ialah untuk memperlakukan perempuan sebagai agen perubahan, dan saya dapat mengatakan tanpa keraguan bahwa aktivitas kami membangun kepercayaan diri perempuan dan membuat kontribusi advokasi dan teknikal mereka lebih kuat, meyakinkan dan keras untuk diacuhkan oleh laki-laki pemegang kekuasaan.

dan perwakilan masyarakat sipil dapat mendiskusikan perbedaan mereka sebelum mengambil keputusan-keputusan formal. . . Hal tersebut tidak dipahami sebagai sebuah penyelesaian yang berorientasi proses negosiasi, tetapi lebih kepada sebuah konsultasi yang dapat menghasilkan pemahaman baru dan menjadi sumber pengetahuan teknikal dan inspirasi untuk pihak-pihak yang terlibat. Itu merupakan sebuah fasilitasi – dari pada sebuah proses berorientasi mediasi . . . NTTP membuat sejumlah kontribusi yang penting . . . NTTP juga mendukung pembentukan Jaringan Pembangunan Perdamaian Perempuan (Women Peace Building Network) yang terdiri dari 11 asosiasi besar, kebanyakan dengan latar belakang pembangunan, dengan keanggotaan yang tersebar di seluruh negeri. NTTP berupaya untuk bekerja secara horisontal antara track 1; 1,5 dan 2 untuk membangun kapasitas lokal untuk perdamaian."¹⁵¹

151 Sjnawali, Sharada, "Transisi Nepal Ke Inisiatif Perdamaian dan Jaringan Perempuan Pembangunan Perdamaian: Sebuah cara efektif untuk memasukkan perempuan?" Postingan blog HD Centre Peacetalks, 8 Februari (2011).

Akhirnya, kursi untuk perempuan di Lembaga Konstituen (Constituent Assembly, CA). Tetapi, apakah suara mereka juga?

Pada Januari 2007, setelah penandatanganan CPA, pemerintahan interim dibentuk oleh SPA dan Maoist (sebelumnya dikenal sebagai Partai Komunis Nepal Maoist, *Communist Party of Nepal Maoist, CPN-M*) untuk mempersiapkan pemilihan CA. Komite Penyusunan Konstitusi yang beranggotakan 16 orang pun dibentuk, 4 di antaranya adalah perempuan. Komite tersebut mencakup provisi untuk memajukan hak perempuan yang sebelumnya tidak dilindungi seperti memberikan hak kewarganegaraan kepada anak-anak keturunan lewat pihak ayah maupun ibu. Konstitusi Interim (*Interim Constitution, IC*) mencerminkan keterlibatan perempuan yang lebih luas dengan menjamin hak perempuan dalam pekerjaan, hak ibu tunggal (*single mother*) dan janda, dan yang paling penting, perwakilan anggota perempuan yang berjumlah satu per tiga bagian di dalam CA dan institusi pemerintah lainnya. Kemajuan hak perempuan di bawah IC dan selanjutnya di bawah konstitusi baru (sekarang sedang dirancang dan batas waktu sampai dengan Mei 2011) adalah hasil dari dua faktor penting: kekuatan pergerakan perempuan di Nepal, dan retorika (dan sampai batas tertentu implementasinya) kesetaraan untuk perempuan di dalam pergerakan Maoist dan PLA. Pemimpin Maoist telah memasukkan kesetaraan perempuan dan menuntut diakhirinya sistem feodal dan struktur patriarki di masyarakat Nepal. Pemerintah Maoist, dalam memasuki politik arus utama, terus mengadvokasi hak perempuan dan keadilan sosial yang menuju kepada provisi inklusif IC yang mencakup tentang gender, kasta dan keanekaragaman etnik di Nepal.¹⁵² Akan tetapi hasilnya belum dapat dilihat dalam praktek. Seperti yang dinyatakan oleh seorang pengamat, "*hak-hak perempuan telah menjadi alat dalam persaingan di antara partai-partai politik, berusaha untuk 'mengalahkan' satu sama lainnya di mata komunitas internasional.*"¹⁵³

Satu mandat krusial dari pemerintah interim adalah untuk menjadwalkan pemilihan CA dan membentuk konstitusi interim. Pemilihan CA pada April 2008 adalah pencapaian demokrasi yang besar artinya untuk Nepal. Komitmen IC terhadap keterlibatan perempuan menjamin bahwa perempuan, terutama para perempuan dari komunitas marginal, dapat memasuki ruang berpolitik di mana mereka telah secara tradisional dikecualikan. Untuk pertama kalinya dalam sejarah negara tersebut, perempuan dari Dalit mencalonkan diri untuk posisi politik.

152 Tamrakar, Tek, *Konstitusi interim Nepal 2007 dan Konstitusi Baru: Inklusi Sosial*, NepalDalitinfo, March 1, (2007) <http://nepaldalitinfo.net/2007/03/04/198/>. Diakses 12 Desember 2010.

153 Diskusi antara Cate Buchanan, HD Centre, dan orang Nepal, Sydney, 8 July 2010.

CA telah sukses memilih para perempuan perwakilan yang berjumlah 33 persen dari keanggotaan CA, mewakili berbagai macam perempuan di Nepal.¹⁵⁴ Namun, partisipasi hanya merupakan langkah awal. Bandana Rana mencatat bahwa beberapa anggota perwakilan perempuan yang terpilih, hanya dijadikan sebagai bahan cemooh dari para anggota perwakilan pria, sebagai contoh “*Kalian hanyalah sebagai kuota; kalian di sini untuk mendengar dan belajar, bukan untuk berbicara*”.¹⁵⁵ Walaupun terdapat hambatan seperti itu, organisasi perempuan seperti Didi Bahini bekerja sama dengan anggota CA perempuan untuk membangun kapasitas mereka. Didi Bahini juga bekerja sama dengan Kaukus Perempuan (*Women’s Caucus*) di dalam CA dan Aliansi Perempuan Antar-Partai (*Inter-Party Women’s Alliance*). Kedua forum tersebut berperan penting dalam membawa perempuan dari berbagai kelas dan golongan untuk bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.¹⁵⁶ Sangat menarik untuk dicatat bahwa gerakan perempuan Nepal, mencerminkan negara secara menyeluruh, terpecah oleh persoalan golongan dan etnis. Akan tetapi, perjuangan untuk melibatkan perempuan dalam proses perdamaian dan pemilihan anggota perempuan dalam CA telah menyediakan tujuan bersama dan kohesif yang dapat mengatasi perbedaan-perbedaan, setidaknya untuk saat ini.

Konstitusi Interim, pemilihan CA dan rancangan konstitusi baru adalah langkah-langkah penting dalam proses perdamaian di Nepal. Akan tetapi perdamaian di Nepal belum dapat direalisasikan secara penuh. Politik Nepal yang terganggu oleh mundurnya pemimpin Maoist terpilih, Pushpa Kamal Dahal; kematian Girija Prasad Koirala (pemimpin Partai Kongres Nepal, dan seorang tokoh penting dalam proses perdamaian); dan belum diselesaikannya DDR dan reformasi sektor keamanan yang sangat dibutuhkan. Ditambahnya lagi, perpecahan politik di dalam pemerintahan pusat, bentrokan antara kelompok regional dengan kelompok politik etnis terus terjadi di beberapa bagian Nepal. Seiring dengan perjuangan Nepal dalam mengkonsolidasi perdamaian, isu keadilan, perbaikan dan rekonsolidasi (terutama untuk korban kekerasan gender dari kedua pihak bertikai, baik tentara Nepal maupun PLA), dan reformasi sektor keamanan akan menjadi kritikal dalam menjamin demokrasi inklusif.

154 Jagarn Nepal, *Buletin Pemberdayaan Perempuan, Perempuan dalam Pemerintahan Politik Pertama*, (2010). <http://jagarannepal.org/userfiles/images/news/2010/Feb/we%205th%20issue.pdf>. Diakses 12 Desember 2010.

155 Presentasi oleh Bandana Rana, di pertemuan CSDN/EPLO tentang Partisipasi Perempuan dalam Proses Perdamaian, Brussels, 23 November 2010.

156 Percakapan antara Reecha Upadhyay dan Saloni Singh, Direktur Didi Bahini, Kathmandu, 15 Mei 2010.



Seorang perempuan meneriakkan slogan-slogan pada sebuah protes sipil, melawan kekejaman para pemberontak Maois, di depan kediaman perdana menteri Nepal di ibu kota, 12 Oktober 2006. Para juru runding berjuang untuk mencapai kesepakatan perdamaian final antara pemberontak Maois dan pemerintah Nepal pada hari Kamis, beberapa jam sebelum pemimpin mereka mengakhiri perundingan. © Reuters/Gopal Chitrakar

Resolusi Dewan Keamanan 1325 (SCR 1325) di Nepal

Upaya-upaya perempuan di Nepal, dan penggunaan SCR 1325, hanya menjadi isu tambahan di proses resmi sampai terbentuknya pemerintahan baru pada 2006. Contohnya, pada tahun 2006 Institut Komunikasi Hak Asasi Manusia Nepal (*Institute of Human Rights Communication Nepal*) telah mengembangkan kampanye seperti Sukarelawan Komunitas Perdamaian Perempuan (*Community Women Peace Volunteers*) di lima distrik untuk mendorong SCR 1325 dengan aktivitas seperti memonitor kekerasan gender di daerah kantong. Akan tetapi, kebanyakan inisiatif-inisiatif tersebut masih dikerjakan dalam skala kecil, beroperasi hanya pada tingkat kebijakan (dipimpin oleh koalisi LSM berbasis di Kathmandu dan lembaga PBB) tanpa adanya mekanisme koordinasi nasional maupun lokal.

Nepal telah menjunjung salah satu elemen penting dari SCR 1325 yaitu keterlibatan perempuan di parlemen dan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan menjamin paling sedikit 33 persen dari anggota CA adalah perempuan, Nepal telah mengambil langkah yang besar menuju memasukkan kesetaraan



Dengan adanya struktur patriarkal dan kurangnya kemauan politik, kemajuan-kemajuan di Nepal belum tentu dapat terwujud jika tidak ada ruang advokasi yang disediakan oleh mandat 1325. Mandat 1325 telah memungkinkan terwujudnya perundingan-perundingan secara luas di tingkat tertinggi pengambilan kebijakan.”

Bandana Rana, 2010

gender dan kebutuhan perempuan ke dalam konstitusi baru Nepal. Bagaimana langkah-langkah tersebut dapat menjadi kemajuan hak perempuan di Nepal belum terlihat secara jelas, mengingat tidak semua anggota parlemen perempuan mempunyai pengetahuan tentang isu gender ataupun tertarik untuk mengajukan hak perempuan – sama seperti kebanyakan anggota parlemen pria yang tidak melihat isu tersebut di dalam daerah kepentingan mereka.

Norma internasional seperti SCR 1325 berpotensi memainkan peran yang lebih

menentukan di era pasca-perjanjian perdamaian: “*Kenyataan bahwa SCR 1325 merupakan instrumen internasional dapat menaikkan profil tuntutan-tuntutan ini, yang sebelumnya diabaikan*”.¹⁵⁷ Pada Oktober 2010, Komite Pengarah Tingkat Tinggi SCR 1325 (*SCR 1325 High Steering Committee*) yang dipimpin oleh Deputi Perdana Menteri mengajukan Rencana Aksi Nasional (RAN) Nepal 1325 dan 1820, sebagai hasil dari proses selama 2 tahun yang dimulai pada 2008 oleh lembaga PBB dan anggota Kelompok Kerja Suport Perdamaian (*Peace Support Working Group, PSWG*).¹⁵⁸ Pada Februari 2011, pemerintah telah menjalankan rencana tersebut, dan membuat Nepal sebagai negara pertama di Asia Selatan yang menjalankan rencana tersebut. Dengan mengembangkan Rencana Aksi Nasional (RAN), Nepal telah membantu menciptakan ruang dialog dan alat prasarana pemerintah untuk pemerintah merealisasikan janji-janjinya mengenai pendekatan berdasarkan gender untuk membangun perdamaian di Nepal. Bandana Rana, anggota komite rancangan NAP merefleksikan: “*Dengan adanya struktur patriarkal dan kurangnya kemauan politik, kemajuan-kemajuan di Nepal belum tentu dapat terwujud jika tidak ada ruang advokasi yang disediakan oleh*

157 Ariño, María Vilellas, (2008), hal.11.

158 PSWG adalah lembaga konsorsium PBB, donatur bilateral and multilateral berkerja unntk implementasi SCR 1325 di Nepal sejak 2007.

*mandat 1325. Mandat 1325 telah memungkinkan terwujudnya perundingan-perundingan secara luas di tingkat tertinggi pengambilan kebijakan”.*¹⁵⁹

Memandang ke Depan

CPA dan proses penyusunan konstitusi di Nepal adalah langkah historik menuju republik demokrasi inklusif. Akan tetapi, terdapat tantangan serius dalam proses perdamaian termasuk integrasi mantan anggota PLA yang masih berada di dalam wilayah kantong ke dalam tentara nasional, sebuah langkah signifikan dalam proses perdamaian.¹⁶⁰ Ini adalah persoalan yang penting untuk kombatan perempuan dan peran pendukung yang menghadapi stigma, cukup berbeda dari anggota pria, ketika kembali ke komunitas mereka dan tidak mengikuti proses verifikasi. Mereka juga mempunyai kebutuhan khusus seperti akses kepada kesempatan kerja dan pelayanan sosial. Maka, sangat penting bahwa mekanisme baru yang dijelaskan di IC dan NAP diimplementasikan untuk menjamin diberikannya pertimbangan yang memadai mengenai persoalan gender, kasta, dan keanekaragaman etnis dalam DDR dan proses reformasi sektor keamanan. Anggota perempuan PLA yang telah diintegrasikan harus diberikan kesempatan yang sama untuk dilatih masuk ke sektor keamanan nasional pada tingkat pengambilan keputusan yang mana dibutuhkan suport teknikal yang terdedikasi dan pendanaan yang memadai. Proses rekonsiliasi untuk perempuan yang mengalami kekerasan gender harus dirawat sebelum diintegrasikan dan diperlukan perhatian khusus untuk menjamin perempuan yang diidentifikasi sebagai kombatan tidak mengalami kekerasan di dalam komunitas mereka.

Tantangan lain yang sama sulitnya untuk perempuan Nepal adalah menjamin bahwa kemajuan di bidang perwakilan juga dapat menciptakan ruang untuk perempuan di tingkat akar rumput untuk memasuki area politik untuk pertama kali. Mereka harus diberikan pelatihan yang memadai untuk dapat berpartisipasi secara berarti di dalam sistem politik patriarkal. Maka sangat penting untuk organisasi seperti Didi Bahini dan Jagaran Nepal meneruskan upaya mereka dalam melatih dan bekerja sama dengan anggota CA untuk mendorong pembangunan kapasitas, kesetaraan gender, dan struktur demokrasi inklusif seiring dengan kemajuan Nepal.

Bersamaan dengan adanya tantangan, terdapat juga kesempatan Nepal untuk maju. Kesempatan perempuan untuk memasuki dunia politik dapat membantu kesetaraan gender di dalam agenda lokal maupun nasional. Pelatihan

159 Percakapan antara Cate Buchanan, HD Centre dan Bandana Rana di Kathmandu, 15 Juli 2010.

160 Guruswamy, Menaka, "Integrasi Tentara dan Konstitusionalisme di Nepal", *Economic and Political Weekly*, 27 Februari, (2010).

yang memadai kepada perempuan untuk memasuki dunia politik dan mendukung struktur politik untuk perempuan menjadi krusial untuk menjamin perempuan dapat memberikan kontribusi yang berarti untuk proses pembangunan perdamaian Nepal. Perhatian internasional yang tinggi danusiasme sekitar RAN harus dioptimalkan dan dirubah menjadi politik dan kebijakan fiskal yang nyata oleh para advokat 1325 dari dalam dan luar Nepal untuk memberikan realita konstruksi dari implementasinya.

Tentang Penulis: Reecha Upadhyay telah bekerja di bidang kesetaraan gender dalam isu-isu perdamaian dan kemanan sejak tahun 2001. Pada tahun 2002, dia adalah anggota board Jaringan Global Perempuan Nepal (Nepali Women's Global Network), sebuah jaringan perempuan Nepal yang terdedikasi untuk mempromosikan kesetaraan gender untuk perempuan Nepal dan dalam diaspora. Saat ini, Reecha adalah seorang konsultan independen dan partner Jamun Media Collective di New Delhi.

9. Saran-saran

Berdasarkan pengalaman nyata yang dideskripsikan di atas oleh para partisipan proses perdamaian, termasuk mediator, fasilitator, pihak yang berkonflik, pengamat dan analis, *HD Centre* menawarkan beberapa saran strategis dan praktikal bagaimana meningkatkan hasil proses perdamaian melalui peningkatan keterlibatan perempuan dan inklusi perspektif dan prioritas gender yang lebih besar.

Analisa gender adalah keahlian teknikal – termasuk contohnya

Mediator menyertakan ahli di bidang pembagian kekuasaan, pengaturan otonomi, keamanan dan pengurangan kekerasan, dan harus dapat melakukannya secara konsisten untuk keahlian gender. Idealnya, ahli gender dilibatkan sedini mungkin dan bekerja pada semua tingkat proses perdamaian. Para ahli dapat memberi nasehat, dukungan dan menyediakan atau mengatur pelatihan sesuai kebutuhan untuk semua pihak yang terlibat baik pihak yang berkonflik maupun pihak ketiga. Mereka tidak hanya memperhatikan substansi konflik dan perjanjian perdamaian, tetapi juga proses dan produknya (*agenda*, *position paper*, draft perjanjian, dan dokumen penting lainnya). Perempuan yang ahli di bidang lain (*reformasi konstitusi, keamanan, dll*) harus direkrut secara aktif. Ahli gender juga menyediakan analisa dan nasehat secara rinci tentang bagaimana membuat peningkatan dimana dibutuhkan dan memasukkan pendekatan gender ke dalam persetujuan final dan strategi implementasinya. Untuk melakukannya, mereka perlu memiliki akses ke semua diskusi dan perjanjian yang masih dalam rancangan (*penting untuk kasus perundingan rahasia*) Para ahli tersebut dapat juga membantu mediator dan fasilitator untuk membangun konsultasi yang lebih luas dan dalam dengan perempuan atau kelompok perempuan di daerah yang terkena konflik. Untuk membangun hubungan (*link*) dengan masyarakat sipil lokal, konsultan lokal mungkin menjadi pilihan yang lebih efektif jika dibandingkan dengan konsultan internasional. Penasehat internasional dapat direkrut untuk bekerja sama dengan ahli lokal.

Briefing tentang gender

Para pelaku dari pihak bertikai dan pihak ketiga sering kali mengajak briefing tentang beragam tema pada berbagai tahap proses perdamaian. Gender dapat dipertimbangkan sebagai topik yang berdiri sendiri maupun sebagai isu yang dimasukkan ke dalam berbagai macam briefing, contohnya persoalan gender tentang pembagian tanah dan kepemilikan tanah (*tenure*). Briefing seperti itu dapat memasukkan berbagai macam sudut pandang dari sisi perempuan dan laki-laki tentang isu gender dengan latar konflik supaya dapat menghargai sejarah dan sifat hubungan gender di area tersebut, dan juga tantangan kontemporer dan aspirasi yang dapat direalisasikan pada berbagai pasal di perjanjian perdamaian dan strategi implementasi.

Kertas komisi atau permintaan

Cara lain untuk meminta input tentang persoalan gender adalah dengan input teknikal dan *position paper*. Input teknikal yang relevan dengan proses perdamaian adalah tak ternilai. Para fasilitator proses perdamaian harus menghubungi dan mendukung organisasi perempuan untuk diinput ke dalam proses. Sebagai contoh: melalui laporan tentang status perempuan, prioritas mereka, persoalan gender atau topik spesifik seperti reformasi sistem keamanan, pekerjaan, proteksi dan keadilan. Seiring dengan berjalannya proses, kelompok perempuan dan/atau ahli gender dapat diminta komentar mereka tentang semua aspek proses dan perjanjian yang akan terjadi, tidak hanya bagian yang dianggap menyangkut tentang perempuan, contohnya kesejahteraan sosial, hal apa saja yang berhubungan dengan anak-anak atau korban perang yang selamat. Dengan mempresentasikan isu-isu kritical untuk membangun perdamaian dari berbagai sudut pandang kelompok yang berbeda, termasuk perempuan, hal ini akan dapat membantu menjernihkan/menjelaskan ide analisa gender dan perspektif gender kepada semua pelaku proses perdamaian (lihat Lampiran 2, Sumber untuk pihak yang berkonflik dan mediator, dan Lampiran 3, Petunjuk-petunjuk untuk tim mediasi)

Pemetaan struktur proses resolusi konflik dan dianalisa oleh ahli gender

Sebagai bagian dari pemetaan konflik, pastikan bahwa fokus tentang gender dimasukkan ke dalam pemetaan secara koheren. Hal ini juga menjadi kesempatan untuk mencari advokat-advokat tentang isu yang penting dan untuk mendapatkan, dan mempertahankan, dukungan mereka untuk mendorong hak-hak

perempuan dan pendekatan holistik terhadap gender. Menjamin unit kerja maupun kelompok kerja yang didirikan untuk bekerja tentang hak-hak perempuan atau isu-isu gender, memiliki nama dan didirikan dengan hubungan institusional yang memberikan kuasa dan bukan marginalisasi (misalnya menghubungkan mereka dengan kantor Perdana Menteri). Selain itu, harus dipastikan apakah mereka mempunyai dukungan finansial dan organisasi yang memadai supaya dapat menjadi efektif (lihat Lampiran 2, Sumber untuk pihak yang berkonflik dan mediator, dan Lampiran 3, Petunjuk-petunjuk untuk tim mediasi).

Referensi hukum internasional tentang hak perempuan dalam perjanjian perdamaian untuk membangun kredibilitas, pengaruh, dan kepercayaan diri

Serangkaian contoh yang berkembang dan konsisten menunjukkan bahwa instrumen hukum yang penting dan norma tentang hak perempuan seperti Platform Aksi Beijing (*Beijing Platform of Action*), SCR 1325, dan CEDAW dapat membantu perempuan untuk memvalidasi klaim mereka, berargumen untuk partisipasi yang lebih jauh dan meletakkan dasar untuk memperkuat hak perempuan untuk jangka panjang. Referensi generik tentang norma hak asasi manusia tidaklah cukup karena norma-norma tersebut tidak cukup spesifik untuk merealisasikan kemajuan hak-hak perempuan. Para mediator dan pihak yang berkonflik dapat menjadi instrumental dalam menjamin hukum internasional perjanjian perdamaian, dan strategi implementasinya. (lihat Lampiran 1, Norma-norma utama internasional)

Menciptakan dan mendukung ruang yang aman untuk perempuan dalam mempersiapkan diri untuk berpartisipasi

Para perempuan membutuhkan ruang/tempat yang aman dimana mereka dapat bertemu dan mengorganisasikan diri mereka sebelum perundingan perdamaian dimulai (dan pasca-perjanjian untuk membahas strategi implementasi). Informasi perlu dibagi-bagi dan agenda bersama perlu diidentifikasi, terutama ketika menyangkut perbedaan antara pihak yang saling bertikai. Serangkaian pertemuan dapat memungkinkan perempuan untuk mengembangkan posisi, ide dan strategi. Idealnya, perempuan tersebut harus menanyakan diri mereka sendiri bagaimana mereka menginginkan untuk mengorganisasikan proses tersebut. Mengenali dan mengamankan jasa *convener* (orang yang bertugas mengumpulkan anggota untuk rapat) yang netral juga penting untuk memungkinkan berbagai perempuan untuk berpartisipasi. Perkumpulan seperti itu dapat dimasukkan atau

dikaitkan dengan “kelompok pendukung 1325” yang dapat memantau dan mendukung proses tersebut. Kelompok-kelompok itu dapat ditawarkan dukungan organisasi (sebagai contoh, bagaimana mempersiapkan agenda dan *position paper*) karena para peserta mungkin belum memiliki keahlian tersebut. Cara berkomunikasi juga harus dikembangkan untuk memungkinkan terjadi dialog dengan pihak yang berkonflik maupun untuk briefing dengan mediator, fasilitator dan donatur.

Mencari cara untuk melibatkan jumlah minimum perempuan, tidak hanya perorangan

Diperlukan perempuan dengan determinasi tinggi, atau laki-laki, untuk mendorong hak-hak perempuan secara sukses ketika hanya dia yang melakukan hal tersebut. HD berasumsi diperlukan jumlah minimum perempuan dan laki-laki dalam tim mediasi dan negosiasi untuk menggeser dinamika proses mediasi ke arah yang positif – untuk dimasukkannya isu gender, maupun dukungan untuk perjanjian perdamaian yang berkelanjutan. Pola praktek internasional di bidang ini menyarankan bahwa pola 40 persen perempuan, 40 persen laki-laki dan 20 persen tidak ditentukan (pendekatan 40/40/20) diperlukan untuk mencapai jumlah minimum. Hal tersebut dapat tercapai melalui kuota atau merancang perjanjian formal yang menentukan keseimbangan gender dari delegasinya. Kepekaan khusus diperlukan di dalam konflik dengan ketegangan etnis atau sosial. Walaupun hal ini dapat menjadi sensitif, kuota telah terbukti dapat membuka ruang yang dapat diisi oleh perempuan. Hal-hal itu dapat dirancang dan dikomunikasikan hanya sebagai langkah pertama, dan memiliki masa berlaku, dan dikaitkan dengan perjanjian transisi untuk membantu mengatasi reaksi-reaksi negatif. Sejarah menunjukkan bahwa ketika pemimpin laki-laki ditekan untuk melibatkan perempuan, mereka sering memilih perempuan yang lebih rendah atau lebih lemah dari mereka. Oleh karena itu, keahlian dan pengalaman perempuan harus dipertimbangkan dengan cara yang sama dengan laki-laki yang dipilih untuk berpartisipasi dalam panel negosiasi: berdasarkan kecakapan, keterwakilan dan kapasitas. Tim mediasi, dengan riset yang sudah ada dari pemetaan, dapat menawarkan saran-saran konstruktif tentang para kandidat yang berkemampuan untuk dipertimbangkan.

Mendengarkan suara perempuan, walaupun mereka tidak hadir

Dalam konteks tradisi dan budaya di mana terjadi stereotip gender yang keras, membuat kehadiran perempuan menjadi sangat sulit (fasilitator proses perdamaian harus waspada untuk tidak menggunakan alasan di atas untuk tidak

bekerja secara optimal), penekanan dibutuhkan untuk mencari cara lain supaya suara perempuan dapat didengar dalam negosiasi. Hal ini dapat berarti mencari dan mendukung anggota laki-laki di tim negosiasi yang mau mengangkat persoalan hak perempuan dan gender; membuat kelompok terpisah (melalui jenis-jenis konsultasi yang disebutkan di bawah) yang bertemu secara paralel dimana perempuan dapat diberi informasi dan mendiskusikan topik-topik yang dibahas di perundingan perdamaian resmi. Mereka juga dapat menyediakan masukan spesifik seperti yang disarankan di bawah ini. Walaupun sangat sulit untuk kelompok-kelompok tersebut agar dapat bertemu dan mempengaruhi perwakilan mereka (pihak yang berkonflik), mereka dapat bertemu dengan komunitas internasional yang akan membangun kredibilitas dan kepercayaan diri. Cara-cara di atas membutuhkan pendanaan dan dukungan ahli agar menjadi efektif.

Menjamin orang yang terlibat mewakili suara yang banyak

Memetakan konstituen anggota perwakilan perempuan yang di bawah pertimbangan untuk perundingan perdamaian supaya para perwakilan tersebut dapat mengetahui siapa yang mereka wakili (atau dapat wakikan) dari komunitas di luar. Hal ini berarti menjalankan konsultasi yang memadai, idealnya melibatkan organisasi/jaringan lokal supaya dapat mengetahui anggota perwakilan yang didukung dengan baik. Ini akan memakan waktu, tetapi hal ini adalah sebuah investasi yang patut dilakukan. Jaringan yang sama harus digunakan (tidak hanya oleh anggota perwakilan perempuan) untuk mengenali kebutuhan dan persoalan perempuan di lapangan agar mereka dapat dimasukkan ke dalam diskusi secara layak. Di tempat di mana perbedaan etnis dan kelas sosial menjadi faktor konflik (atau persoalan kontekstual) pertimbangan yang bernuansa di mana perempuan dikenali sebagai anggota perwakilan akan menjadi bagian yang vital dalam pekerjaan tim mediasi.

Membuat perjanjian praktis yang mendukung partisipasi perempuan

Untuk menjamin partisipasi perempuan, hambatan praktikal harus diidentifikasi dan dihilangkan sebelum negosiasi formal. Hal ini termasuk eksplorasi mediator dan fasilitator, sejauh secara praktek memungkinkan, pengasuhan anak alternatif seperti membayar saudara keluarga untuk datang ke tempat perundingan perdamaian agar anak-anak kecil dapat berada di tempat yang berdekatan, membayar perawatan anak-anak (*childcare*) yang memadai dan berkualitas; membayar biaya transportasi/kebutuhan sehari-hari; menjamin kualitas fasilitas yang layak (contoh: toilet perempuan dan ruang doa); menyokong kehidupan

keluarga/relasi yang bergantung yang ditinggalkan; dan juga menjamin proteksi dan keamanan selama perjalanan dan partisipasi. Mediator harus mendengarkan perspektif peserta perempuan secara berkala selama proses mengenai apakah para peserta perempuan dapat mendedikasikan diri mereka kepada proses secara baik atau apa yang dapat dilakukan untuk mendukung mereka lebih lanjut. Idealnya aspek ini dapat direncanakan dan pendanaannya didapatkan sebagai bagian dari sumbangan untuk dukungan proses perdamaian; hal itu tidak akan memakan biaya banyak, tetapi dapat membuat perbedaan yang kritis. Biaya-biaya tersebut harus dimasukkan ke dalam anggaran keseluruhan, tidak dipandang sebagai opsi tambahan. Selanjutnya menjamin perempuan tidak dilupakan dalam keterlibatan dalam tahap implementasi perdamaian karena isu-isu teknis ini sama kritisnya (lihat Lampiran 3, Petunjuk-petunjuk untuk tim mediasi).

Komunitas penciptaan perdamaian memimpin dengan memberi contoh

Usaha-usaha komunitas internasional untuk mendorong proses perdamaian yang peka terhadap isu gender akan menjadi lebih efektif jika delegasi internasional memiliki sejumlah anggota perempuan dan juga pemimpin perempuan yang cukup dan memberikan perhatian yang rinci kepada persoalan gender di seluruh dewan, termasuk mengupayakan keahlian teknis. Diperlukan usaha lebih lanjut supaya dapat terus mengidentifikasi dan menunjuk perempuan untuk mengisi posisi delegasi termasuk peran mediasi. Pendekatan dan standar 40/40/20 harus diaplikasikan secara sama pada area ini.

Aksi Donor

Saran-saran di atas membutuhkan waktu dan sedikit imajinasi tetapi semuanya memerlukan pendanaan. Para donor harus menunjukkan bahwa mereka membuat langkah nyata dalam mengimplementasikan norma internasional, tetapi sering kali mereka membutuhkan bantuan dan ide yang bagus untuk mendanai pekerjaan ini. Proposal sumbangan untuk dukungan proses perdamaian dapat melibatkan sektor-sektor tentang implementasi norma internasional dengan aktivitas-aktivitas seperti yang disarankan di atas. Para donor juga dapat dimintai rekomendasi, sebagai contoh, ahli gender dengan keahlian teknis yang spesifik. Para donor juga dapat mendukung dan berpartisipasi dalam kelompok pendukung SCR 1325 untuk proses tertentu seperti mendanai partisipasi perempuan. Selain itu, mereka juga dapat memberi kontribusi pada area lain, termasuk membantu publikasi laporan dan juga membantu mengenai perkembangan,

dan yang lebih penting, implementasi Rencana Aksi Nasional (*National Action Plan*) untuk SCR 1325. Para donor juga dapat meminta kriteria tertentu yang dapat dicapai berhubungan dengan gender seperti pemetaan gender; penunjukan penasehat gender; perhatian pada isu logistik dalam partisipasi perempuan; pelatihan dalam tim mediasi dan pihak yang berkonflik dan juga untuk jaringan perempuan tentang proses perdamaian.

Pengalaman Dokumen

Komitmen untuk mempublikasikan informasi dan analisa pekerjaan pada bidang ini adalah sangat krusial untuk berbagi informasi, belajar dan membentuk jaringan. Banyak bentuk komitmen yang dapat dikerjakan: mengumpulkan pendapat pendek dari semua pihak yang terlibat dalam proses perdamaian, mengumpulkan kuesioner dengan tokoh penting dan mempublikasikan artikel. Memberikan informasi lebih banyak ke ranah publik juga dapat membuat sektor mediasi menjadi lebih transparan. Mendokumentasikan aktivitas yang berdasarkan indikator 2010 yang dikembangkan oleh Sekretariat Jenderal PBB tentang perempuan, perdamaian dan keamanan, adalah salah satu cara untuk membangun informasi untuk kebijakan dan praktek yang lebih baik dalam bidang ini (lihat Lampiran1, Norma-norma utama internasional).

Lampiran 1

Norma-norma utama internasional

Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women - 1979*)

www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm and
www.unwomen.org/about-us/guiding-documents/

Sering disebut sebagai undang-undang internasional dari hak-hak untuk perempuan, Konvensi atau CEDAW ini mencakup sebuah instrumen tunggal, komprehensif dan mengikat secara internasional untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Dikembangkan oleh Komisi PBB untuk Status Perempuan (*Status of Women*), Konvensi ini membahas kemajuan perempuan, menjelaskan arti kesetaraan dan menetapkan pedoman tentang bagaimana mencapainya. Konvensi ini juga menyediakan sebuah agenda untuk aksi ketika negara-negara yang meratifikasinya setuju untuk mengambil langkah yang konkrit untuk meningkatkan status perempuan dan mengakhiri diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan. Konvensi ini berfokus pada tiga bidang utama: hak-hak sipil dan status hukum perempuan, hak-hak reproduksi dan faktor-faktor budaya yang mempengaruhi hubungan gender. CEDAW adalah satu-satunya perjanjian hak asasi manusia yang menegaskan hak-hak reproduksi perempuan dan menargetkan budaya dan tradisi sebagai kekuatan berpengaruh yang membentuk hubungan peran gender dan hubungan keluarga. CEDAW menegaskan hak-hak perempuan untuk memperoleh, mengubah dan mempertahankan kewarganegaraan mereka dan anak-anak mereka. Pihak Negara juga setuju untuk mengambil tindakan yang tepat terhadap segala bentuk perdagangan dan eksploitasi perempuan. Sekarang ini 186 negara telah meratifikasi Konvensi tersebut.

Deklarasi Beijing dan Platform untuk Aksi (*Beijing Declaration and Platform for Action - 1995*)

www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html

www.unwomen.org/about-us/guiding-documents/

Dokumen ini dikenal sebagai kerangka kerja kebijakan global yang paling komprehensif untuk mencapai tujuan kesetaraan gender, pembangunan dan perdamaian. Diadopsi oleh pemerintah pada Konferensi Dunia yang Keempat tentang Perempuan pada tahun 1995 di Beijing, dokumen ini menetapkan komitmen pemerintah untuk memajukan hak-hak perempuan. Tujuan dari konferensi ini ialah untuk menilai kemajuan sejak Konferensi Dunia tentang Perempuan di Nairobi pada tahun 1985 dan untuk mengadopsi sebuah platform untuk aksi, berkonsentrasi pada isu-isu yang signifikan yang diidentifikasi sebagai penghalang bagi kemajuan perempuan di dunia.

Dokumen ini mengidentifikasi 12 isu signifikan: kemiskinan; pendidikan dan pelatihan; kesehatan; kekerasan terhadap perempuan; konflik bersenjata; ekonomi; kekuasaan dan pembuatan keputusan; mekanisme institusional; hak asasi manusia; media; lingkungan; dan anak perempuan.

Platform for Action telah ditinjau dibawah naungan Komisi tentang Status Perempuan (*Commission on the Status of Women*) pada interval 5 tahun. Sebagai tambahan untuk dibawah ini, ringkasan proses-proses ini dan hasilnya dapat diakses pada www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html

Tinjauan Beijing +5 (2000)

Selain tindakan lanjutan dalam 12 bidang pemasalahan penting tersebut, tinjauan +5 pada tahun 2000 membahas area-area yang mendapatkan perhatian sejak Konferensi Beijing. Penekanan ditempatkan pada akses perempuan ke dalam pembuatan keputusan khususnya dalam proses penciptaan perdamaian; pendekatan sensitif gender terhadap HIV/AIDS dan krisis kemanusiaan; perubahan pola arus migrasi; teknologi baru; kekerasan terhadap perempuan, termasuk perdagangan dan dalam konflik bersenjata; dan realisasi hak perempuan untuk menikmati hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik sepenuhnya. Tinjauan +5 juga membahas tantangan yang dihadapi oleh globalisasi terhadap implementasi *Beijing Declaration and Platform for Action*. Lihat www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm

Tinjauan Beijing +10 (2005)

Seperti tinjauan +5, tinjauan +10 menunjukkan kemajuan, namun bersifat tambal sulam, dan menekankan beberapa area penting untuk diperhatikan, meliputi

pengurangan kemiskinan; perempuan dalam peran pembuatan keputusan di sektor pribadi dan publik; ketidaksetaraan pekerjaan; dan ketimpangan akses terhadap sumber daya sosial dan ekonomi. Selain itu tinjauan ini juga mempertimbangkan bagaimana upaya untuk memenuhi Tujuan Pembangunan Milenium 3 (*Millennium Development Goal 3*) (lihat di bawah) mengenai promosi dan pemberdayaan perempuan dapat digunakan untuk menyalurkan dan memfokuskan upaya-upaya untuk memenuhi komitmen dari *Platform for Action*.

Tinjauan tersebut menyorot beberapa tema lintas sektor untuk kemajuan yang lebih lanjut tentang hak-hak perempuan:

- Kebutuhan untuk meningkatkan ketersediaan, kualitas dan penggunaan data yang berdasarkan perbedaan jenis kelamin dan statistik gender.
- Pentingnya meningkatkan upaya untuk melibatkan laki-laki dan anak laki-laki.
- Potensi untuk kolaborasi yang efektif antara pemerintah dan organisasi dan aktivis perempuan.
- Kebutuhan untuk mengakui akan dan bertindak atas kebutuhan khusus kelompok perempuan tertentu.

Lihat www.un.org/womenwatch/daw/beijing/beijingat10/

Tinjauan Beijing +15 (2010)

Sementara mendaftarkan kemajuan yang signifikan dalam pendidikan dan pembangunan legislasi dan kebijakan yang sensitif gender, tinjauan +15 pada tahun 2010 mencatat bahwa kemajuan tersebut masih tidak merata dan kesenjangan (contohnya, yang berhubungan dengan lokasi, status ekonomi, etnis, umur dan kecacatan) tetap merupakan faktor yang menghambat sebuah gambaran yang lebih jelas dari hambatan dan rintangan baik di tingkat regional maupun global.

Tinjauan ini sekali lagi menyoroti tema lintas sektor yang membutuhkan tindakan untuk memajukan hak-hak perempuan:

- Rendahnya perwakilan perempuan dalam posisi pembuatan keputusan dalam semua sektor.
- Kekerasan terhadap perempuan.
- Keterlibatan yang terbatas dari laki-laki dan anak laki-laki.
- Beban domestik dan perawatan yang tidak proporsional bagi perempuan.
- Stereotip negatif gender lazim yang terus menerus.

Tinjauan ini juga menekankan kebutuhan untuk bergerak melampaui kebijakan dan legislasi untuk implementasi, dan menyorot peran penting dari kemauan dan kepemimpinan politik.

Lihat www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/outcomes.html dan www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/media/Beijing15_Backgrounder_FINAL.pdf

Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325

(United Nations Security Council Resolution 1325, SCR 1325 (2000))

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29

SCR 1325 diadopsi oleh Dewan Keamanan PBB pada tahun 2000 untuk menetapkan tujuan kebijakan yang berhubungan dengan dampak dari konflik kekerasan dan pemulihan pasca-perang terhadap perempuan dan anak perempuan. SCR 1325 meminta semua pihak (negara dan non-negara) yang terlibat dalam konflik kekerasan dan resolusinya untuk mempertimbangkan berbagai isu: tindakan untuk mengakhiri kekerasan berbasis gender dan impunitas bagi pelaku kekerasan gender dan seksual; inklusi perempuan dalam pembuatan keputusan yang berhubungan dengan pembangunan perdamaian; dan juga memasukkan perspektif gender ke dalam misi-misi penjagaan perdamaian. SCR 1325 juga menguraikan pentingnya pelatihan tentang gender dan hak-hak perempuan di antara pengamat militer, polisi, petugas HAM dan kemanusiaan. Secara khusus SCR 1325 meminta perundingan damai untuk mengikutsertakan perempuan pada semua tingkatan pembuatan keputusan.

Resolusi Dewan Keamanan 1820

(United Nations Security Council Resolution 1820, SCR 1820) (2008)

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1820%282008%29

SCR 1820 mendesak negara-negara anggota PBB untuk mengakui penggunaan kekerasan seksual sebagai 'alat' perang dan untuk menghukum pelaku kekerasan tersebut selama konflik bersenjata, memperlakukan mereka sebagai kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan. SCR 1820 juga menekankan kebutuhan untuk mengeluarkan kejahatan kekerasan seksual dari ketentuan-ketentuan amnesti dalam perjanjian perdamaian dan langkah-langkah pembangunan perdamaian apapun yang mengikuti perjanjian tersebut. SCR 1820 juga mendesak PBB untuk melatih petugas militer dan kemanusiaan untuk mencegah, mengenali dan merespon kekerasan seksual terhadap warga sipil. Negara-negara diminta untuk menguatkan kapasitas mereka, termasuk dalam sektor kesehatan dan lainnya, untuk mencegah dan merespon terhadap kekerasan seksual dalam situasi konflik.

Resolusi Dewan Keamanan 1888

(United Nations Security Council Resolution 1888, SCR 1888) (2009)

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1888%282009%29

SCR 1888 mendesak Sekretaris Jenderal untuk melantik seorang Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) untuk menyediakan kepemimpinan, koordinasi, dan advokasi untuk mengimplementasikan SCR 1325 dan 1820 dan untuk bekerja melalui inisiatif antar lembaga yang ada, Aksi PBB Melawan Kekerasan Seksual dalam Konflik (*United Nations Action Against Sexual Violence in Conflict*). Hal ini dilanjutkan pada bulan Februari 2010 dengan penunjukkan Margot Wallstrom sebagai Perwakilan Khusus tentang Kekerasan Seksual dalam Konflik. Resolusi ini mendesak negara-negara untuk melanjutkan reformasi hukum dan peradilan untuk membawa pelaku kekerasan seksual kepada pertanggungjawaban dan memfasilitasi ganti rugi yang layak bagi korban. Penasehat perlindungan perempuan dipanggil untuk berada di antara kelompok penasehat gender PBB dan unit perlindungan hak asasi manusia. PBB diminta untuk memperkuat mekanisme yang ada untuk mengawasi, dan melaporkan, perlindungan perempuan dan anak-anak dari kekerasan seksual dan berbasis gender.

Resolusi Dewan Keamanan 1889

(Security Council Resolution 1889, SCR 1889) (2009)

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1889%282009%29

SCR 1889 bertujuan menguatkan implementasi dan pengawasan SCR 1325. SCR 1889 menegaskan kembali mandatnya untuk meningkatkan partisipasi perempuan dan memperkuat panggilan untuk perspektif pengarusutamaan gender dalam semua proses pembuatan keputusan, khususnya dalam tahapan awal pembangunan pasca-perang. Secara khusus, SCR 1889 menuntut pengembangan indikator dan laporan, meningkatkan partisipasi perempuan, dan menguatkan penegakan hukum dan mengakhiri impunitas.

Resolusi Dewan Keamanan 1960

(Security Council Resolution 1960, SCR 1960) (2010)

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1960%282010%29

Resolusi ini disahkan pada ulang tahun SCR 1325 yang kesepuluh karena kekuatiran Dewan Keamanan akan lambatnya kemajuan pada isu kekerasan seksual dalam situasi konflik bersenjata, khususnya terhadap perempuan dan anak-anak. Di antara banyaknya penekanan ulang pada poin-poin dalam resolusi

sebelumnya, SCR 1960 juga mengamanatkan pembentukan sebuah mekanisme pengawasan dan pelaporan untuk kekerasan seksual selama konflik yang mengkompilasi data dan daftar para pelaku.

Tujuan Pembangunan Milenium 3 (*Millennium Development Goal, MDG*)

www.undp.org/mdg/goal3.shtml

MDG 3 adalah ketiga dari delapan Tujuan Pembangunan Milenium yang diadopsi oleh pemimpin dunia pada tahun 2000 untuk dicapai pada tahun 2015. MDG memberikan sebuah acuan yang konkrit dan numerik untuk mengatasi kemiskinan ekstrim dalam dimensinya yang banyak. MDG juga memberikan sebuah kerangka kerja untuk seluruh komunitas internasional untuk berkerja bersama menuju tujuan bersama – memastikan pembangunan kemanusiaan mencapai semua orang, di mana-mana. Delapan MDG diuraikan menjadi 21 target kuantitatif yang diukur dengan 60 indikator.

MDG 3 berusaha untuk mempromosikan kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan, dengan sebuah target khusus untuk menghapuskan ketimpangan gender dalam di tingkat pendidikan dasar dan menengah pada tahun 2005, dan pada semua tingkatan pada tahun 2015. Indikator yang digunakan adalah:

- Rasio anak perempuan terhadap anak laki-laki dalam pendidikan dasar, menengah dan menengah atas.
- Bagian perempuan dalam pekerjaan bergaji dalam sektor non-pertanian.
- Proporsi perempuan dalam kursi parlemen nasional.

Untuk meninjau kemajuan, lihat www.undp.org/mdg/progress.shtml

Indikator PBB tentang perempuan, perdamaian dan keamanan (2010)

www.peacewomen.org/assets/file/Indicators/sg_report_on_1889-op17.pdf

Pada tahun 2010 Sekretaris Jenderal mengeluarkan seperangkat 26 indikator yang mencakup berbagai skenario dan isu yang berkaitan dengan perempuan, gender, perdamaian dan keamanan. Menggunakan indikator ini untuk mengatur dan mengukur kemajuan adalah sebuah cara dalam berkontribusi untuk membangun informasi dan bukti untuk pembuatan keputusan di masa mendatang dan kegiatan operasional.

Latar belakang dan dokumen lainnya tentang indikator ini dapat ditemukan pada www.peacewomen.org/security_council_monitor/indicators

Lampiran 2

Sumber untuk pihak yang berkonflik dan mediator

Beberapa website terkemuka tentang hak-hak perempuan, gender dan penciptaan perdamaian

- Perempuan PBB: www.unwomen.org/ - khususnya tentang Perdamaian dan Keamanan: www.unwomen.org/focus-areas/?show=Peace_and_Security
- *WomenWarPeace*: www.womenwarpeace.org
- PBB: menyediakan informasi dan sumber tentang kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan www.un.org/womenwatch
- Penciptaan perdamaian PBB: sebuah alat pendukung mediasi online untuk penciptaan perdamaian profesional internasional dan sebuah bank data yang luas dari perjanjian perdamaian moderen <http://peacemaker.unlb.org/index1.php>
- Kelompok Kerja LSM tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan www.womenpeacesecurity.org/
- Siyanda: Database online dari materi gender dan pembangunan dari seluruh dunia. Juga merupakan sebuah ruang interaktif dimana praktisi dapat berbagi ide, pengalaman, dan sumber www.siyanda.org
- WISCOMP: Perempuan dalam Keamanan, Manajemen Konflik dan Perdamaian (*Women in Security, Conflict Management and Peace*) memiliki fokus yang kuat tentang proses perdamaian Asia Selatan www.wiscomp.org/
- *Peace Women*: sebuah proyek dari *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)* yang mengawasi Dewan Keamanan PBB, sistem PBB dan menyediakan sebuah pusat berbagi informasi tentang perempuan, perdamaian dan keamanan. www.peacewomen.org
- *Institute for Inclusive Security*: berperan aktif dalam penelitian dan dokumentasi, kemitraan dan pelatihan. www.inclusivesecurity.org

- *Joan B. Kroc Institute for Peace and Justice*: www.sandiego.edu/peacestudies/ipj/ khususnya Program Perempuan Pencipta Perdamaian (*Women Peace Makers Program*) www.sandiego.edu/peacestudies/ipj/programs/women_peace_makers/index.php
- *FEMLINK Pacific*: memiliki fokus yang kuat tentang proses perdamaian di Pasifik www.femlinkpacific.org.fj
- *International Civil Society Action Network (ICAN)* menyediakan sumber dan *networking* pada partisipasi perempuan dalam upaya-upaya perdamaian, keadilan dan rekonsiliasi www.icanpeacework.org
- Institut Amerika Serikat untuk Pusat Perdamaian untuk Inovasi, Gender dan Inisiatif Pembangunan Perdamaian www.usip.org/programs/centers/gender-and-peacebuilding-initiative
- *Woman in International Security*: <http://wiis.georgetown.edu/>
- *Centre for Humanitarian Dialogue*: www.hdcentre.org/projects/gender-mediation

Sumber terpilih lainnya

- Ariño, María Vilellas, *Nepal: A gender view of the armed conflict and the peace process* (Nepal: Sebuah pandangan gender tentang konflik bersenjata dan proses perdamaian) dalam *Peacebuilding Paper 4, School for a Culture of Peace*, (Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2008).
- Bell, Christine, "Women address the problem of peace agreements" (Perempuan membicarakan masalah dalam perjanjian perdamaian), dalam Coomaraswamy, Radhika and Fonseka, Dilrukshi (Eds.), *Peace Work: Women, Armed Conflict and Negotiation*, (New Delhi: Women Unlimited, 2004).
- Bell, Christine dan O'Rourke, Catherine, "Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and Their Agreements" (Perjanjian Perdamaian atau Sepotong Kertas? Dampak Resolusi 1325 dalam Proses Perdamaian dan Perjanjiannya), *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 59, Oktober (2010).
- Bhagwan Rolls, Sharon, *Women as Mediators in Pacific Conflict Zones* (Perempuan sebagai Mediator dalam Zona Konflik Pasifik) (Philippines: ISIS, 2006) www.isiswomen.org/downloads/wia/wia-2006-2/02wia06_03Sharon.pdf
- Chhabra, Satbeer, *Gender perspectives in peace initiatives: Opportunities and challenges* (Perspektif gender dalam inisiatif perdamaian: Kesempatan dan tantangan), (New Delhi: Women Development Division, NIPCCD, 2005).

Gender Action for Peace and Security, *Report on Involving Men in the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security* (Laporan tentang Melibatkan Laki-laki dalam Implementasi UNSCR 1325 tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan) (London: International Alert, 2007).

www.international-alert.org/pdf/GAPS_Men1325_report.pdf

Initiative for Quiet Diplomacy, *SCR 1325 and Women's Participation: Operational Guidelines for Conflict Resolution and Peace Processes*, (SCR 1325 dan Partisipasi Perempuan: Panduan Operasional untuk Resolusi Konflik dan Proses Perdamaian) (Colchester: Initiative for Quiet Diplomacy, 2010).

http://iqdiplomacy.org/images/stories/handbook/pdf/scr1325_iqd.pdf

Institute for Inclusive Security, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, (Keamanan Inklusif, Perdamaian yang Berkelanjutan: Sebuah Kotak Alat untuk Advokasi dan Aksi) (Washington DC: Institute for Inclusive Security, 2004). www.huntalternatives.org

Manchanda, Rita, *Women War and Peace in South Asia: Beyond Victimhood to Agency*, (Perempuan Perang dan Perdamaian di Asia Selatan: Melampaui Korban ke Kelembagaan) (New Delhi: Sage, 2001).

Page, Michelle, Whitman, Tobie and Anderson, Cecilia, *Strategies for Policymakers: Bringing Women into Peace Negotiations*, (Strategi untuk Pembuat Kebijakan: Membawa Perempuan ke dalam Negosiasi Perdamaian) (Washington DC: The Institute for Inclusive Security, 2009).

www.huntalternatives.org/pages/7640_strategies_for_policymakers.cfm

Samuel, Kumudini, *Women's Agency in Peace Making within the context of Democracy and Citizenship – the Case of Sri Lanka (Kelembagaan Perempuan dalam Penciptaan Perdamaian dalam konteks Demokrasi dan Kewarganegaraan – Kasus Sri Lanka)*, Development Alternatives with Women for a New Era, (Quezon City: DAWN, no date).

www.dawnnet.org/uploads/documents/PAPER_KUMI_Womens%20Agency%20in%20Peacemaking.pdf

Skjelsbaek, Inger dan Smith, Dan (Eds.), *Gender, Peace and Conflict (Gender, Perdamaian dan Konflik)*, (London: Sage and Oslo: International Peace Research Institute, 2001).

Steinberg, Donald, *Beyond Words and Resolutions: An Agenda for UNSCR 1325 (Melampaui Kata-kata dan Resolusi: Sebuah Agenda untuk Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325)*, (Brussels: International Crisis Group, 2010,

June 30). www.crisisgroup.org/en/publication-type/commentary/steinberg-beyond-words-and-resolutions-an-agenda-for-unscr-1325.aspx

UNIFEM, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence (Partisipasi Perempuan dalam Negosiasi Perdamaian: Hubungan antara Kehadiran dan Pengaruh)*, (New York: UNIFEM, 2009). www.realizingrights.org/pdf/UNIFEM_handout_Women_in_peace_processes_Brief_April_20_2009.pdf

United Nations, *Peace agreements as a means for promoting gender equality and ensuring participation of women – A framework of model provisions (Perjanjian perdamaian sebagai sarana untuk mempromosikan kesetaraan gender dan memastikan partisipasi perempuan – Sebuah kerangka kerja dari model ketentuan)*, Report of the Expert Group Meeting (Laporan Pertemuan Kelompok Ahli), Ottawa, Canada, 10-13 November, United Nations Division for the Advancement of Women, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, Department of Political Affairs, (New York: UN Division for the Advancement of Women, 2003).

UNIFEM, *Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes (Menganalisis Perdamaian: Menuntun Komunitas Internasional kepada Partisipasi Efektif Perempuan lewat Proses Perdamaian)*, (New York: UNIFEM, 2005). www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=53

United Nations, *Inventory of UN Resources on Women, Peace and Security*, (Inventarisasi Sumber Daya PBB tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan) New York: United Nations, 2006). www.un.org/womenwatch/osagi/resources/wps/Inventory-27Oct2006.pdf

Publikasi Centre for Humanitarian Dialogue

Dari *Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Piece Series*

Baechler, Günther, "A mediator's perspective: women and the Nepali peace process" (Sebuah perspektif mediator: perempuan dan proses perdamaian Nepal), *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 1*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010).

Samuel, Kumudini, "The importance of autonomy: Women and the Sri Lankan Peace Negotiations" (Pentingnya Otonomi: Perempuan dan Negosiasi Perdamaian Sri Lanka), *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 2*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010).

Manchanda, Rita, “Nepali women seize the new political dawn” (Perempuan Nepal mencari fajar politik baru), *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 3*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010).

Bell, Christine and O’Rourke, Catherine, “UN Security Council 1325 and Peace Negotiations and Agreements” (Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 dan Negosiasi dan Perjanjian Perdamaian), *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 4*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2011).

Potter, Antonia, ‘G is for Gendered: taking the mystery out of engendering peace agreements’(G untuk Gender: menguak misteri dalam melahirkan perjanjian perdamaian) *Opinion Piece, Women at the Peace Table: Asia Pacific Opinion Series, No. 5*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2011).

Dari proyek ‘Women at the Indonesian Peace Table’ project

Women at the Indonesian peace table: Enhancing the contributions of women to conflict resolution. Report and policy recommendations with the Indonesian Institute of Sciences (Perempuan di meja perdamaian Indonesia: Meningkatkan kontribusi perempuan dalam resolusi konflik. Laporan dan rekomendasi kebijakan dengan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2010). Tersedia dalam Inggris dan Bahasa Indonesia.

Forum Esai dan Pendapat Oslo (*Oslo Forum Papers and Opinion Pieces*)

Potter, Antonia, “We the Women: Why conflict mediation is not just a job for men” (Kita Perempuan: Mengapa mediasi konflik bukan hanya pekerjaan laki-laki), *Opinion Piece*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2005).

Potter, Antonia, “Gender sensitivity: nicety or necessity in peace process management” (Sensitivitas gender: kerapian atau kebutuhan dalam proses perdamaian), *Oslo forum paper*, (Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2008).

Lampiran 3

Petunjuk-petunjuk untuk tim mediasi

Memahami cara-cara bagaimana proses perdamaian seharusnya memasukkan dan mencerminkan perspektif gender adalah sebuah persyaratan dasar bagi komunitas penciptaan perdamaian. Petunjuk-petunjuk sederhana ini telah dirumuskan dengan mempertimbangkan hal ini dan mewakili unsur-unsur inti yang harus dipertimbangkan dalam briefing, pemetaan, perencanaan dan konsultasi. Petunjuk-petunjuk ini belum dirumuskan dalam bentuk pertanyaan, tetapi lebih sebagai isu dan tema yang perlu dipertimbangkan. Petunjuk-petunjuk ini tidak komprehensif, tetapi menawarkan sebuah titik awal untuk siapapun yang terlibat dalam sebuah proses mediasi untuk digunakan. Indikator PBB tahun 2010 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan seharusnya juga dimanfaatkan.

Status perempuan

- Tingkat melek huruf antara laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki.
- Tingkat pencapaian pendidikan antara laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki.
- Status kesehatan ibu.
- Jumlah perempuan dalam parlemen tingkat nasional dan negara, mencatat tingkat pembuatan keputusan yang telah dicapai perempuan.
- Jumlah perempuan dalam kabinet nasional dan kementerian.
- Tingkat dan jenis kepemilikan properti oleh perempuan; status hukum kepemilikan properti sehubungan dengan perempuan (khususnya berkenaan dengan, contohnya rumah tangga yang dikepalai oleh janda/perempuan single, jenis rumah tangga lainnya yang diakibatkan oleh konflik, hukum warisan)
- Peran perempuan yang berhubungan dengan laki-laki penting yang berkuasa (contohnya, isteri dari seorang presiden).

- Peran perempuan dan anak perempuan dalam sektor ekonomi yang signifikan.
- Status hukum perkawinan dan hak-hak yang terkait.
- Status masyarakat sipil secara umum (terbuka/tertutup, dewasa/bertumbuh/baru lahir).
- Status kelompok pergerakan/masyarakat sipil perempuan (lihat di bawah tentang kelompok perempuan).

Kekerasan terhadap perempuan (*Violence against women -VAW*)

- Insidensi dan prevalensi kekerasan terhadap perempuan dan bentuk-bentuk terkemuka, khususnya termasuk kekerasan seksual yang berkaitan dengan perang/konflik.
- Tinjauan hukum dan kebijakan di tempat.
- Lingkup pelayanan kekerasan seksual di daerah konflik.
- Tindakan yang mungkin, atau di tempat, untuk tuntutan terhadap kekerasan seksual (contohnya tim pengumpul forensik yang *mobile*, pengadilan *mobile*).

Dampak konflik

- Memetakan perbedaan dampak dari konflik terhadap perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki.
- Pemisahan (atau permintaan) data menurut jenis kelamin (contohnya, populasi, kematian karena konflik, pengungsian, keterlibatan dalam pasukan bersenjata/kelompok pemberontak/partai politik, peran dalam sektor ekonomi yang signifikan).
- Mengidentifikasi 'keuntungan' yang mungkin telah didapat perempuan akibat konflik bukan hanya 'kerugian' (contohnya, kebebasan yang lebih besar, pemberdayaan, kontrol ekonomi atau bentuk kontrol yang lainnya).

Pasukan tempur dan sektor keamanan

- Jumlah laki-laki dan perempuan dalam kelompok bersenjata, ketentaraan, milisi dan kesatuan bersenjata lainnya.
- Jenis peran perempuan (anak perempuan) yang dimainkan dalam pasukan tempur: termasuk sebagai kombatan, penyampai pesan, kru pendukung, dan 'pengikut kamp'.

- Insidensi dan prevalensi perekrutan paksa perempuan dan anak perempuan.
- Tingkat dan jenis posisi kepemimpinan yang dipegang oleh perempuan (formal dan informal).
- Insidensi dan prevalensi kekerasan seksual oleh pasukan tempur terhadap warga sipil dan anggota pasukan tempur.
- Insidensi dan prevalensi eksploitasi seksual oleh penjaga perdamaian.
- Berbagai isu dimana perempuan terlibat di dalam kelompok manapun di atas mungkin akan hadapi setelah demobilisasi dan sebagai bagian dari reintegrasi.
- Jumlah dan peran perempuan dalam layanan kepolisian, intelijen, militer, pengadilan dan penjara.

Gencatan senjata

- Pemasukkan klausul spesifik gender dalam perjanjian gencatan senjata di masa lampau, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, penghentian semua bentuk kekerasan seksual; perekrutan atau pelibatan paksa anak laki-laki dan anak perempuan dalam pasukan pertempuran; dan keterlibatan perempuan dalam proses pengawasan.
- Memantau mekanisme dalam gencatan senjata sebelumnya dan bagaimana hal ini dapat diperbaiki dalam perjanjian masa mendatang, khususnya yang berhubungan dengan kekerasan berbasis gender.
- Kapasitas untuk pelatihan tim pemantau gencatan senjata tentang pemantauan dan pencegahan kekerasan gender dan seksual.
- Jumlah perempuan dalam tim pemantauan gencatan senjata.

Perjanjian perdamaian

- Kemungkinan untuk menyediakan bagi pihak-pihak yang berkonflik dengan paket informasi tentang norma dan standar yang relevan (lihat Lampiran 2, Sumber untuk pihak yang berkonflik dan mediator).
- Peran yang perempuan miliki (dan pernah miliki) dalam perundingan damai.
- Cara-cara dimana perempuan dapat lebih dilibatkan memanfaatkan pendekatan dan standard dari memiliki representasi/inklusi 40 persen perempuan, 40 persen laki-laki dan 20 persen tidak ditentukan (pendekatan 40/40/20).

- Kemungkinan advokasi untuk keterwakilan perempuan untuk dimasukkan sebagian partisipan tematik dalam perundingan damai.
- Kemungkinan menetapkan quota untuk partisipasi perempuan.
- Kemampuan perundingan untuk melakukan konsultasi dengan perwakilan perempuan yang lebih umum
- Cara-cara dimana pandangan dan hak-hak perempuan dipahami dan dimasukkan dalam diskusi mengenai isu-isu seperti pembagian kekuasaan, manajemen sumber daya, kepemilikan tanah, *DDR* (pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi), keamanan/pengurangan kekerasan, keadilan dan akuntabilitas (di antara isu-isu lainnya).
- Kemungkinan dukungan logistik yang memungkinkan perempuan untuk berada pada perundingan (contohnya, transportasi, keamanan, perawatan anak, dan fasilitas lainnya yang layak).

Perjanjian perdamaian

- Kemungkinan pembingkaihan perjanjian dengan referensi terhadap norma-norma internasional (Lampiran 1, Norma-norma utama internasional).
- Inklusi klausul spesifik gender dan bahasa dalam perjanjian perdamaian sebelumnya.
- Memantau mekanisme dalam perjanjian sebelumnya dan bagaimana hal ini dapat diperbaiki dalam perjanjian di masa mendatang, khusus yang berkenaan dengan hak-hak perempuan dan kpositionebijakan spesifik gender.
- Tinjauan bahasa perjanjian untuk sensitif gender.
- Jenis mekanisme implementasi termasuk informasi tentang keberlanjutan (pendanaan, sumber daya manusia), kerangka waktu, mandat, proses tinjauan dan akuntabilitas.
- Ketimpangan gender dari komite pelaksanaan, komisi kelompok kerja.

Tim mediasi

- Pendekatan ketua tim terhadap isu-isu gender.
- Campuran gender dalam tim mediasi.
- Kemungkinan untuk meningkatkan campuran gender dengan memanfaatkan pendekatan dan standar 40/40/20.
- Penunjukkan penasihat/ahli gender.

- Strategi pementoran untuk membangun keahlian tentang gender di dalam tim dan juga untuk meningkatkan senioritas perempuan dalam tim.
- Kebutuhan pelatihan dari tim mediasi.
- Tinjauan secara reguler akan upaya dan tujuan tim mediasi mengenai gender (contohnya, sebuah ringkasan tinjauan setiap kuartal dan sebuah tinjauan lengkap setiap 6-12 bulan).

Tim/panel pihak yang berkonflik

- Campuran gender dari tim/panel pihan yang berkonflik.
- Kemungkinan untuk meningkatkan gender dengan menggunakan pendekatan dan standar 40/40/20.
- Peluang untuk meningkatkan jumlah perempuan, termasuk sumber daya yang tersedia untuk melakukannya.
- Peluang dan dukungan untuk panel/tim laki-laki untuk mengangkat isu hak-hak perempuan dan gender.
- Cara/metode untuk pihak yang berkonflik, mediator dan fasilitator lainnya untuk berkomunikasi dengan kelompok dan jaringan perempuan.

Dukungan untuk norma-norma internasional:

- Keberadaan sebuah '*Groups of Friends*' untuk proses perdamaian, berfokus tentang gender dan keterlibatan perempuan dalam proses tersebut.
- Tanda tangan nasional dan ratifikasi perjanjian dan standar internasional berkaitan dengan hak-hak perempuan (lihat Lampiran 1, Norma-norma utama internasional).
- Tanda tangan dan ratifikasi perjanjian yang relevan.
- Strategi implementasi dan/atau kemajuan dalam memajukan perjanjian dan norma pada tingkat nasional dan regional.

Organisasi dan jaringan perempuan

- Jenis kelompok dan jaringan perempuan.
- Menjangkau kelompok dan jaringan perempuan.
- Hubungan antara kelompok perempuan dan perwakilan/delegasi pada perundingan damai.
- Tingkat dan kapasitas perempuan yang dapat dilibatkan dalam proses perdamaian.

Informasi

- Informasi atau analisis yang perlu dikembangkan.
- Informasi yang dapat dipublikasikan tentang isu gender pada proses perdamaian.
- Kemungkinan pelaksanaan acara publik (contohnya, forum dan briefing) tentang gender, hak-hak perempuan dan proses perdamaian.