BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

United Nations Women (UN Women) merupakan organisasi Interasional di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berfokus pada kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.[1] Isu kesetaraan gender merupakan isu global yang masih menarik perhatian dunia saat ini dimana masih sering terjadinya fenomena ketidaksetaraan gender. Salah satu bentuk dari fenomena tersebut yaitu masih adanya diskriminasi yang terjadi pada kaum perempuan, tidak terkecuali yang terjadi di Mesir. Mesir merupakan salah satu negara di kawasan dunia Arab yang masih terikat kuat dengan budaya patriarkhi, dimana patriarki merupakan perilaku mengutamakan laki-laki daripada perempuan dalam masyarakat atau kelompok sosial tertentu. Ideologi patriarki menempatkan perempuan yang masih dianggap sebagai *the second class* atau yang sering disebut sebagai "warga kelas dua" yang keberadaannya dalam kehidupan sosial dan politik terlihat sangat termajinalkan.

Namun demikian, jika dibandingkan dengan negara-negara muslim lainnya, nyatanya Mesir merupakan negara muslim yang cukup fleksibel dalam pemberian hak-hak bagi kaum wanita, terlebih Mesir juga merupakan Negara demokrasi yang memberikan hak dan kesempatan yang sama bagi semua warga

[1] "About UN Women" diambil dari http://www.unwomen.org/en/about-us pada 6 November 2016

negaranya. Perbedaan kebebasan wanita di Mesir dengan di Negara-negara muslim lainnya tersebut juga dipengaruhi dan diperoleh dari usaha kaum feminis dan aktivis wanita Mesir selama berpuluh-puluh tahun.[2] Seperti Kajian pergerakan perempuan di Mesir yang dimulai pada tahun 1919 ditandai dengan munculnya aktivis feminis yang tergabung dengan *the Egyptian Feminist Union* (EFU).

Kondisi wanita Mesir di bawah pemerintahan Mubarak misalnya terdapat hukum yang mengatur tentang partisipasi wanita dalam politik dan status pribadi wanita. Hukum tersebut dikenal sebagai "Suzanne Laws" yang mengatur kuota perempuan di parlemen. Namun demikian, di balik segala kebebasan dan kenikmatan yang dirasakan oleh wanita Mesir di bawah rezim Mubarak, nyatanya diskriminasi masih terjadi dan eksis dalam kehidupan masyarakat Mesir.

Ketidakadilan atau diskriminasi gender dalam hal ini terwujud dalam beberapa segi kehidupan masyarakat. Dalam sektor pekerjaan misalnya, diskriminasi dalam bentuk penerimaan upah atas jenis kerja yang sama masih terjadi. Jumlah penerimaan upah yang diterima oleh wanita nyatanya lebih kecil dibanding dengan apa yang diterima oleh pria pada pekerjaan yang sama. Tidak hanya itu, diskriminasi tersebut juga tercermin dalam banyaknya insiden yang menimpa kaum wanita di Mesir seperti pelecehan seksual, pemerkosaan, kekerasan terhadap wanita, mutilasi alat genital pada wanita *(female genital*

[2] Nemat Guenenna dan Nadia Wassef, *Unfulfilled Promises: Women's Rights in Egypt* (New York: Population Council, 1999) Hal : 1.

mutilation)[3], pemaksaan tes keperawanan pada wanita, dan hal-hal serupa lainnya. Diskriminasi ini tetap terjadi dan tidak terjadi hanya satu atau dua kali, namun berkali-kali.

Tergulingnya rezim pemerintahan otoriter Mubarak tentunya menghadirkan harapan akan terciptanya perubahan bagi kondisi kehidupan masyarakat Mesir, tidak terekecuali pada kaum perempuan. Namun tidak dengan demikian, pasca tergulingnya rezim Mubarak, banyak media dan lembaga survey yang menyebarkan kabar bahwa hak-hak wanita yang telah dijamin dan dilanggengkan di bawah rezim Mubarak sebelumnya justru saat ini terancam untuk dihapuskan. Kaum wanita masih tertinggal dalam pembangunan Negara Mesir yang baru. Laporan dari Amnesti Internasional pada November 2011 lalu melaporkan bahwa rezim sementara di bawah *Supreme Council of the Armed Forces* (SCAF) setelah tergulingnya rezim Mubarak nyatanya gagal dalam menyelesaikan isu-isu terkait wanita yang sudah ada bahkan sebelum revolusi terjadi.[4] Sebagai contoh, kuota 64 kursi parlemen atau yang setara dengan 12% nyatanya dibatalkan pada Juli 2011. Bahkan marjinalisasi wanita makin marak terjadi pasca rezim Mubarak. Menurut Amnesti Internasional, perubahan kebijakan ini memperlihatkan sebuah kegagalan besar dalam penjaminan partisipasi politik wanita di negara tersebut.[5]

---

[3] Female Genital Mutilation adalah praktik yang melibatkan mengubah atau melukai alat kelamin perempuan untuk alasan non-medis, dan itu diakui secara internasional sebagai pelanggaran hak asasi manusia diambil dari dari http://www.unfpa.org/female-genital-mutilation

[4] Alona Ferber. 2011. “Women in the "New Egypt": What Next?” dalam *Tel Aviv Notes: An Update on Middle Eastern Developments*. Vol.5. No.24. Tel Aviv: Tel Aviv University.hal: 2

[5] Amnesty International, “Women Demand Equality in Shaping New Egypt” dalam *Amnesty International Report,* Oktober 2011, hal: 7.

Sejak naiknya Mohammad Moersi pengganti Mubarak yang merupakan salah satu bagian dari kelompok Ikhwanul Muslimin, kelompok wanita nyatanya justru menghadapi sebuah tantangan baru dari dominasi Ikhwanul Muslimin di Mesir karena pada dasarnya Ikhwanul Muslimin membatasi peran wanita di negara tersebut. Bahkan sampai pada saat ini dimana presiden Abdul Fattah As-Sisi menjabat, Mesir masih berada di peringkat yang menempatkan Mesir dalam salah satu Negara terburuk dalam kesetaraan gender. Pada tahun 2015 misalnya, Mesir menempati peringkat 136 dari 145 negara dan termasuk dalam kesepuluh Negara terburuk di dunia dalam hal kesetraan gender, dalam laporan tahunan *Global Gender Gap World Economic Forum*.[6] Masalah-masalah yang melibatkan wanita sebagai korban masih terjadi, seperti pelecehan seksual, pemerkosaan, mutilasi alat genital wanita, serta ketidak-adilan lain baik dari segi politik, ekonomi, maupun sosial masih terjadi, dan bahkan semakin parah.

Sebagai salah satu Negara yang telah meratifikasi *Convention on the Elimination of All Forms of Discriminations Against Women* (CEDAW) pada tahun 1981, keadaan diskriminasi perempuan yang masih terjadi di Mesir hingga pasca Revolusi Mesir 2011 tentunya menjadi hal yang memprihatinkan. Mengingat dunia internasional saat ini selalu berupaya untuk menangani masalah diskriminasi dan ketidaksetaraan gender , disinilah tidak terkecuali

---

[6] "Egypt Ranked Tenth Worst Country in Annual Gender Equality Report" dalam https://egyptianstreets.com/2015/11/21/egypt-ranked-tenth-worst-country-in-annual-gender-equality-report/, diakses pada 21 Maret 2017

UN Women sebagai organisasi Internasional yang berpedoman pada CEDAW tersebut akhirnya hadir untuk berkontribusi dalam penyelesain diskriminasi perempuan di Mesir.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana upaya United Nations Women (UN Women) dalam Penghapusan Diskriminasi terhadap kaum perempuan di Mesir pasca Revolusi Mesir 2011?

C. Kerangka Pemikiran

C.1 Konsep Organisasi Internasional

Menurut Clive Archer, Organisasi internasional didefinisikan sebagai suatu struktur formal dan berkelanjutan yang dibentuk atas suatu kesepakatan antara anggota-anggota (pemerintah dan non-pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat dengan tujuan untuk mengejar kepentingan bersama para anggotanya.

Pendapat lain yang datang dari Sumaryo Suryokusumo, mengatakan bahwa,"Organisasi internasional adalah suatu proses; organisasi internasional juga menyangkut aspek-aspek perwakilan dari tingkat proses tersebut yang telah dicapai pada waktu tertentu. Organisasi internasional juga diperlukan dalam rangka kerjasama menyesuaikan dan mencari kompromi untuk menentukan kesejahteraan serta memecahkan persoalan bersama serta mengurangi pertikaian yang timbul".

Sedangkan Mc. Clelland, "Organisasi internasional didefinisikan sebagai pola kerjasama yang melintasi batas-batas Negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan/diproyeksikan untuk

berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antara sesama kelompok non pemerintah pada dasar Negara yang berbeda".[7]

Ada pula Willian D. Coplin yang melihat bahwa organisasi Internasional selain sebagai tempat interaksi Negara-negara anggotanya dalam menjalankan politik luar negeri, tetapi juga bisa dilihat sebagai institusi yang mampu menghasilkan kebijakan.

Menurut Harold K. Jacobson, fungsi Organisasi Internasional dapat dikategorikan dalam lima hal pokok: [8]

1. Fungsi Informasi termasuk didalamnya adalah pengumpulan, analisa, pertukaran dan desiminasi data dan informasi. Guna menjalankan fungsi ini, organisasi Internasional dapat mempergunakan staffnya atau menyediakan suatu forum dimana konstituennya dapat melakukan kegiatan-kegiatan tersebut.
2. Fungsi Normatif meliputi pendefinisian dan pendeklarasian suatu norma standar. Fungsi ini tidak memasukkan instrument yang memiliki efek mengikat secara hukum, tetapi sebatas pernyataan-pernyataan yang mempengaruhi lingkungan domestic dan internasional.
3. Fungsi Pembuatan Peraturan yang hampir sama dengan fungsi normative tetapi lebih menekankan pada efek yang lebih mengikat secara hukum. Agar

[7] Teuku May Rudy. Administrasi dan Organisasi Internaionl.1998. Hal : 13.
[8] Harold K. Jacobson, Networks of Interdependence, Alfred A Knopf, New York, 1979, hal.89-90

produk yang dihasilkan mengikat secara hukum, maka Negara anggota harus melakukan ratifikasi atas suatu peraturan dan peraturan itu hanya berlaku bagi yang meratifikasi saja.

4. Fungsi Pengawasan atau Pelaksanaan Peraturan dimana hal ini organisasi Internasional menetapkan ukuran-ukuran pelanggaran dan menetapkan langkah-langkah penanganan terhadap pelanggaran suatu peraturan.
5. Fungsi Operasional yang meliputi penggunaan sumber daya organisasi. Misalkan penggunaan bantuan teknis dan keuangan serta kekuatan militer.

Sedangkan Karen Mingst memberikan jabaran yang lebih luas lagi mengenai fungsi organisasi Internasional. Ada beberapa fungsi yang bisa dijalankan oleh Organisasi Internasional baik itu di tingkat Internasional, Negara, maupun individu.[9]

Pada tingkat Internasional, Organisasi Internasional berperan dalam:

1. Memberikan kontribusi untuk terciptanya suasana kerjasama diantara Negara/aktor. Dengan adanya Organisasi Internasional, diharapkan Negara dapat saling bersosialisasi secara regular sehingga dapat tercipta suatu kondisi yang dianjurkan oleh kaum Fungsionalis.
2. Menyediakan informasi dan pengawasan. Fungsi ini sejalan dengan pemikiran tentang *Collective Goods*, dimana Organisasi Internasional menyediakan informasi, hasil-hasil survey, dan juga pengawasan.
3. Memberikan bantuan terhadap penyelesaian konflik.

[9] Karen Mingst, *Essentials of International Relations*, WW Norton & Company, New York, 1990, Hal : 241-245.

4. Mengkoordinir aktivitas internasional mengenai permasalahan bersama.
5. Menyediakan arena untuk *bargaining* bagi Negara-negara dalam menyelesaikan suatu masalah. Misalkan *European Council of Ministers* dan beberapa forum bersama tingkat mentri lainnya.
6. Membentuk rezim Internasional. Misalkan rezim perdagangan internasional, rezim moneter Eropa, dan lain-lain.

Bagi suatu Negara, Organisasi Internasional berfungsi sebagai :

1. Instrumen bagi poltik luar negeri. Negara-negara berkembang memanfaatkan PBB untuk meratakan distribusi pembangunan.
2. Sebagai alat legitimasi politik luar negeri.
3. Memperoleh informasi yang berharga bagi suatu Negara.
4. Membatasi prilaku suatu Negara yaitu menjaga suatu Negara untuk mengambil tindakan tertentu dan menghukum terhadap Negara yang mengambil tindakan salah.

Pada level individu, Organisasi Internasional memiliki fungsi sebagai:

1. Tempat dimana individu dapat bersosialisasi terhadap norma-norma internasional.
2. Tempat dimana individu menjadi tahu tentang persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan nasional.

UN Women memiliki peranan di level pertama yaitu dalam sistem internasional. UN Women berkontribusi bersama-sama Negara-negara dalam hal ini permerintah Mesir untuk menyelesaikan masalah diskriminasi perempuan di Mesir melalui program-programnya. Dalam hal ini UN Women

sebagai Organisasi Internasional dalam menjalankan peran dan tugasnya yang tertuang dalam program-programnya melalui fungsi yang seperti mencakup fungsi informasi, normatif, pembuatan peraturan, pengawasan dan operasional.

C.2. Teori Rezim Internasional

Menurut Stephen D. Krasner (1982), pengertian rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, yang bersifat eksplisit maupun implisit, dan saling berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam Hubungan Internasional.[10]

Rezim juga berarti bahwa satu perangkat yang berisi norma, nilai, aturan, dan proses pengambilan keputusan yang disepakati oleh komunitas internasional / antar negara tertentu. Teori rezim berbicara bagaimana ketaatan negara anggota terhadap suatu rezim internasional dalam mewujudkan kepentingan mereka. Sebuah rezim diorganisasikan dengan perjanjian antarnegara, sehingga dapat menjadi sumber utama hukum internasional formal. Rezim sendiri dapat juga bertindak sebagai subyek dari hukum internasional. Lebih jauh lagi rezim dapat membentuk dan memengaruhi perilaku dari negara-negara penyusunnya *(state behavio*r) . Rezim menjalankan fungsi penting yang dibutuhkan dalam hubungan antarnegara dan merupakan aktor independen dalam politik internasional.

[10] Stephen D Krasner. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization 36/2* (Spring). Reprinted in Stephen D. Krasner, ed., International Regimes, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.

Rezim ketika dilembagakan akan dijaga keutuhannya sehingga kehadirannya dapat memberikan pengaruh politik melebihi independensi negara-negara yang menciptakannya. Pembentukan Rezim ditunjukkan dengan adanya pencipataan konvensi, deklarasi dan perjanjian Internasional yang memuat norma dan standar internasioanl terhadap suatu isu atau permasalahan yang mengikat anggota-anggota untuk menanamkan Rezim tersebut dalam suatu Negara.

UN Women yang dalam hal ini sebagai organisasi Internasional mengupayakan penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan di Mesir membangun Rezim Kesetaraan Gender dengan menciptakan standar , norma dan nilai yang berkaitan tentang masalah diskriminasi perempuan dalam bentuk suatu perjanjian dan deklarasi Internasional yang telah disepakati oleh Negara Mesir itu sendiri. *CEDAW* 1981 dan *Beijing Platform Action* 1995 merupakan bentuk nyata dari pembentukan rezim kesetaraan gender yang menjadi dasar upaya serta kerangka kerja UN Women dalam menghapuskan diskriminasi perempuan di Mesir. Kemudian, untuk dapat melanjutkan Rezim tersebut agar tetap diterima oleh Negara Mesir, UN Women menerapkan strategi-strategi lainnya.

C.3. Konsep Gender Mainstreaming

Pada bulan Juli 1997, Dewan Ekonomi dan Sosial PBB (ECOSOC) mendefinisikan konsep *Gender Mainstreaming* atau pengarusutamaan gender sebagai berikut :

“"Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality”. [11]

Dari definisi diatas dapat diartikan bahwa *gender mainstreaming* merupakan proses penilaian implikasi dari setiap aksi terencana bagi perempuan maupun lelaki, termasuk perundang-undangan, kebijakan-kebijakan ataupun program-program, di segala bidang dan semua level. Pengarusutamaan gender adalah strategi untuk membuat pertimbangan dan pengalaman para perempuan maupun lelaki menjadi dimensi yang integral dalam perancangan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan dan program dalam lingkup politik, ekonomi dan masyarakat sehingga perempuan dan lelaki memperoleh manfaat yang setara dan ketidaksetaraan tidak dilanggengkan. Tujuan utama dari pengarusutamaan gender adalah mencapai kesetaraan gender.

Perbaikan status dan peranan perempuan dalam pembangunan yang dimulai dari perumusan kebijakan, pelaksanaan, sampai dengan menikmati hasil-hasil pembangunan (*Beijing Platform for Action*).

[11] United Nations. 1997. *Report of the Economic and Social Council for 1997*. http://www.un.org/documents/ga/docs/52/plenary/a52-3.htm. Diakses 24 Maret 2017

Pengarusutamaan Gender juga berarti bahwa perintah untuk membuat perencanaan, pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan, pengimplementasian kebijakan dan evaluasi kebijakan dengan mempertimbangkan kebutuhan laki-laki dan perempuan serta mengakomodir peran laki-laki dan perempuan dalam aspek-aspek kehidupan.

Pengarusutamaan memastikan bahwa perspektif gender dan perhatian terhadap tujuan kesetaraan gender adalah sumber untuk perumusan semua kegiatan pengembangan kebijakan, penelitian, advokasi atau dialog, legislasi, alokasi sumber daya, dan perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program.

Melihat latar belakang diatas bahwa permasalahan diskriminasi perempuan terjadi karena kurang terwakilinya perempuan dalam poltik, kesenjangan ekonomi dan permasalah sosial seperti kekerasan perempuan maka United Nations Women (UN Women) sebagai organisasi di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam mengupayakan penyelesaian masalah diskriminasi tersebut melakukan strategi –strategi *gender mainstreaming* dalam membangun rezim kesetaraan gender di bidang (1) peningkatan partisipasi perempuan dalam politik, (2) pemberdayaan ekonomi dan (3) pengakhiran kekerasan pada perempuan yang dituangkan dalam program-programnya.

D. Hipotesa

Upaya yang dilakukan UN Women dalam penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan di Mesir yaitu : Membangun Rezim Kesetaraan Gender melalui *gender mainstreaming* bersama pemerintah dan lembaga non-pemerintah dalam aspek (1) peningkatan partisipasi politik perempuan, (2)

pemberdayaan ekonomi perempuan dan (3) penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

E. Jangkauan Penelitian

Pembatasan ruang lingkup diperlukan untuk obyek penelitian menjadi spesifik dan jelas, agar permasalahan dan kajian tidak melebar dari wacana yang telah ditetapkan. Dalam skripsi ini, penulis akan membatasi kajian penelitian dengan memfokuskan pada upaya United Nations Women dalam penghapusan diskriminasi kaum perempuan Mesir pasca adanya Revolusi Mesir yang terjadi pada tahun 2011 sampai tahun 2016.

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan untuk penelitian ini adalah dengan menggunakan pengumpulan data dengan *library research* atau pengumpulan data kepustakaan yang diambil dari jurnal ilmiah, buku, artikel, dokumen, majalah berita, surat kabar, laporan lembaga pemerintah dan non-pemerintah, maupun data-data yang terdapat dalam website atau internet. Hal tersebut dilakukan untuk menjelaskan permasalahan yang akan dibahas.

G. Tujuan Penelitian

Penelitian dilakukan untuk memperoleh data beserta informasi berkaitan dengan masalah yang akan dibahas. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui upaya dan pengaruh United Nations Women dalam melakukan penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan di Mesir pasca Revolusi Mesir 2011.

H. Sistematika Penulisan

BAB I berisi mengenai judul yang diambil, latar belakang masalah yang berkaitan dengan judul, yang juga berisi beberapa pemaparan secara umum mengenai informasi tentang adanya permasalahn diskriminasi perempuan di Mesir dan kemunculan UN Women di Mesir. Kemudian dari pemaparan tersebut muncul rumusan masalah. BAB ini juga berisi tentang kerangka pemikiran yang akan digunakan dalam proses menganalisa permasalahan dari rumusan masalah yang muncul. Pada BAB ini juga terdapat hipotesa dan juga jangkauan penelitian yang dapat digunakan untuk membatasi penulis dalam melakukan penelitian. Serta adanya penjelasan mengenai metode penelitian, tujuan penelitian dan sistematika penulisan dari skripsi ini.

Di dalam BAB II ini akan dijelaskan mengenai deskripsi umum UN Women. Deskripsi tersebut akan berisikan tentang profil UN Women, latar belakang lahirnya UN Women, program-program dan perannya, serta struktur keanggotaan UN Women.

Kemudian di dalam BAB III akan dijelaskan mengenai kondisi , kedudukan dan hak-hak perempuan yang terjadi di Mesir serta adanya masalah diskriminasi terhadap kaum perempuan sebelum dan setelah Revolusi Mesir 2011 (tergulingnya rezim pemerintahan Mubarak).

Pada BAB IV berisi tentang hasil analisa berdasarkan rumusan masalah dan teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan memberikan penjelasan mengenai upaya UN Women dalam penghapusan diskriminasi terhadap kaum perempuan pasca Revolusi Mesir. Di dalam BAB ini juga akan berisi mengenai

kondisi perempuan dan hak-haknya setalah adanya keterlibatan dari UN Women. Sedangkan di dalam BAB V akan berisikan mengenai kesimpulan dari penjelasan yang sudah dibahas dalam beberapa BAB sebelumnya.