

BAB IV

REGIME GENDER MENINGKATKAN KESETARAAN GENDER DI UNI EROPA

Hubungan internasional yang anarki mempunyai berbagai macam isu global. Ketika negara-negara mengupayakan penyelesaian suatu isu secara kolektif, disitulah *regime* tercipta. Oleh karena itu, dalam teori *regime* nya Krasner juga menyebutkan bahwa *regime* merupakan hasil penyatuan harapan/kepentingan dari negara-negara (Ebaye, 2009). Keberlangsungan suatu *regime* tersebut tergantung pada faktor-faktor yang ada diantara aktor-aktor itu sendiri. *Regime* bisa hilang atau berubah karena faktor-faktor itu pula yang memengaruhi. Semakin koheren dan konsisten sebuah kelompok negara-negara menyikapi faktor-faktor itu, akan semakin kuat atau efektif pula sebuah *regime*, begitu pula sebaliknya (Haggard & Beth, 1987).

Seperti yang telah dijelaskan di dalam kerangka pemikiran pada Bab I, faktor-faktor determinan tersebut telah disertakan oleh Krasner dalam teori *regime* nya, yaitu : prinsip, norma, aturan, dan prosedur pembuatan keputusan (Azizah, Indonesia and The Global Gender Equality Regime, 2013). Jika dilihat, keempat faktor tersebut mempunyai tahapan dari prinsip—yang paling abstrak dan non empiris—hingga ke prosedur pembuatan kebijakan—yang paling empiris dan konkrit. Hal ini juga dinyatakan Krasner dalam definisi nya, yaitu bahwa *regime* adalah seperangkat hal implisit atau eksplisit. Implisit ditunjukan untuk prinsip dan norma yang untuk mengukurnya diperlukan definisi operasional agar dapat terlihat mata/terukur. Sedangkan, eksplisit merujuk kepada aturan dan prosedur pembuatan kebijakan yang wujudnya jelas ada di dalam kenyataan, bahkan tertulis.

Regime gender dapat dikatakan masih sulit untuk dijumpai. Memang telah banyak yang melangkah ke arah *regime* gender tetapi banyak yang belum mampu untuk memenuhi keempat faktor yang didefinisikan Krasner secara kuat. Uni Eropa merupakan satu-satu nya kumpulan negara-

negara atau organisasi kawasan yang mampu untuk menciptakan dan melanggengkan sebuah *regime* gender. PBB telah berhasil mewujudkan faktor implisit mengenai isu gender tetapi belum mampu untuk menciptakan aturan dan prosedur pembuatan keputusan, apalagi yang bersifat mengikat. Uni Eropa telah mampu untuk mewujudkan keempat faktor (prinsip, norma, aturan, dan prosedur pembuatan kebijakan) mengenai isu gender dan terus meningkatkan komitmen serta koherensi antar faktor. Inilah yang membuat *regime* gender di Uni Eropa tidak hanya ada tetapi juga kuat, yang mana hal ini berujung kepada peningkatan tingkat kesetaraan gender sebagai tujuan akhir dari *regime* ini ada. Bab 4 ini akan menunjukkan bukti-bukti ada dan semakin kuatnya komitmen Uni Eropa terhadap *regime* gender dengan menggunakan faktor-faktor yang dinyatakan Krasner dalam teori *regime* nya.

A. **REGIME GENDER IMPLICIT DI UNI EROPA**

Di subab ini, *regime* gender tidak dapat dilihat langsung dengan mata (non empiris) maupun terukur. *Regime* gender implisit merupakan hal yang sangat abstrak sehingga untuk menjelaskan ada atau tidaknya menjadi lebih sulit daripada faktor yang eksplisit. Oleh karena itu, definisi operasional—yang fungsinya untuk mempermudah dalam mengukur atau melihat bagian implisit dengan menggunakan hal lain yang eksplisit—sangat diperlukan dalam menjelaskan bagian implisit dari *regime* gender ini. *Regime* gender implisit terdiri dari 2 faktor, yaitu: prinsip dan norma. Kedua faktor tersebut tidak jauh kaitannya dengan *way of life* dan budaya yang melekat pada diri maupun suatu masyarakat sehingga tidak heran jika definisi operasional yang masuk akal tidak akan jauh dari individu/masyarakat dan nilai-nilai yang dapat terlihat.

Bentuk implisit inilah yang cenderung terdapat pada *regime* gender global. Dapat terlihat dari telah banyaknya bahasan isu gender dalam skala global dan pertemuan-pertemuan PBB yang membahas isu gender

walaupun belum ada bentuk eksplisit yang cukup untuk dapat menyebutnya sebagai sebuah *regime* gender berdasarkan teori *regime* Krasner.

1) Prinsip

Prinsip menurut definisi kamus Oxford berarti, kebenaran fundamental atau preposisi yang dijadikan dasar atau pedoman untuk sebuah sistem keyakinan atau perilaku atau rangkaian alasan. Disini, kebenaran dalam ilmu sosial akan sangat jarang ditemui yang mutlak sehingga kebenaran universal yang menjadi prinsip adalah kebenaran yang diakui oleh sebagian besar atau hampir semua aktor hubungan internasional. Hal ini yang sangat membedakan bagian implisit dengan eksplisit. Prinsip merupakan suatu dasar yang berasal dari dalam diri dan menjadi keyakinan bersama. Dengan demikian, bukan merupakan paksaan bagi siapapun untuk mempunyai suatu prinsip tersebut. Berbeda dengan aturan atau prosedur pembuatan kebijakan yang cenderung bersifat memaksa bahkan jika tidak patuh akan diberi hukuman.

Kamus Oxford juga mendefinisikan prinsip lebih lanjut bahwa prinsip merupakan sumber fundamental atau dasar dari suatu hal. Itu juga dapat menjadi alasan mengapa faktor prinsip berada di urutan awal dalam teori Krasner dan prosedur pembuatan kebijakan di urutan akhir. Prinsip merupakan awalan yang mendasari atau yang memungkinkan norma, aturan, dan prosedur pembuatan kebijakan untuk kemudian muncul sebagai bukti bahwa prinsip tersebut memang ada.

Uni Eropa mampu untuk menyatukan prinsip gender dari diri kemudian negara kemudian negara menjadi prinsip bersama 1 kawasan yang tadinya tidak ada menjadi ada. Pada dasarnya, *regime* gender Uni Eropa mengandung 2 prinsip utama, yaitu prinsip kesetaraan gender dan perlindungan hak perempuan.

Pengakuan universal bahwa ketidaksetaraan gender menunjuk kepada kemiskinan, diskriminasi, dan kemunduran perkembangan manusia telah menjadi kebenaran universal di dunia internasional. HAM juga telah menjadi kebenaran yang diakui global sedangkan hak perempuan juga termasuk HAM. Oleh karena itu, kesetaraan gender dan penegakan hak perempuan harus terjamin menurut prinsip Uni Eropa.

Prinsip-prinsip gender Uni Eropa yang abstrak ini kemudian dapat lebih diukur atau dibuktikan eksistensinya jika kita operasionalkan dengan 2 cara. *Pertama*, prinsip gender dapat dilihat dari adanya norma gender, aturan gender, dan prosedur pembuatan kebijakan gender karena secara logika tidak mungkin ketiga faktor itu ada tanpa adanya prinsip gender yang menjadi dasar atau pedoman—pembuktian ini kemudian dipaparkan pada sub-subab selanjutnya mengenai norma, aturan, dan prosedur pembuatan kebijakan. *Kedua*, melalui pernyataan-pernyataan aktor—mencontohkan prinsip gender yang dibawa individu—maupun kesepakatan/piagam/pakta mengenai isu gender oleh organisasi Uni Eropa—mencontohkan prinsip gender yang dibawa negara—yang dapat menjadi bukti memang adanya prinsip gender yang tertanam dan dijadikan pedoman untuk menciptakan *regime* gender Uni Eropa, diantaranya:

➤ **Pernyataan-pernyataan**

Ada dua pernyataan yang diucapkan oleh dua tokoh berpengaruh di Uni Eropa, yaitu presiden dari Parlemen Eropa dan presiden dari Komisi Eropa. Presiden Komisi Eropa, Jean Claude Juncker, pernah menyatakan dalam pidato di hari perempuan internasional 2017, *“But if intolerance and chauvinism start to proliferate inside or outside our borders we have to push back twice as hard with a simple and thoroughly European message: gender*

equality is not an aspirational goal. It is a fundamental right.” (European Commission, 2017). Dapat dilihat bahwa beliau menganggap kesetaraan gender merupakan hak yang fundamental (prinsip).

Antonio Tajani—presiden Parlemen Eropa—juga pernah mengatakan dalam acara yang sama tetapi pada tahun 2018 bahwa, “*The European Parliament is at the frontline of the fight to ensure effective equality and rights for women... I am proud to be the President of an institution that has consistently spoken out loud and clear in support of women’s rights...*” (European Parliament, 2018). Dapat dilihat bahwa presiden Parlemen Eropa mengindikasikan bahwa memang Uni Eropa mendukung prinsip gender dalam hal mendukung hak perempuan.

➤ Piagam/pakta/kesepakatan

Prinsip memang merupakan hal yang implisit tetapi kaitannya dengan Uni Eropa, prinsip menjadi hal yang dapat dilihat secara eksplisit. Hal ini merujuk pada bentuk UE yang merupakan sebuah organisasi. Tidak hanya organisasi UE, organisasi-organisasi memang cenderung mempunyai prinsip yang di eksplisitkan.

Di dalam organisasi, aktor tidak hanya 1 orang sehingga prinsip bukan lagi urusan individu tapi bersama yang artinya harus disuarakan agar yang lain memahami. Penyatuan pandangan untuk mencapai konsensus prinsip bersama ini yang membawa prinsip untuk tidak hanya tertanam dalam hati tapi juga kemudian menjadi tulisan agar di dalam organisasi tersebut tertanam 1 pandangan yang sama sebagai pedoman

penyelenggaraan organisasi. Contohnya: ASEAN dengan *ASEAN's Charter*, PBB memiliki *UN's Charter*, Indonesia mempunyai Pancasila, hingga Amerika Serikat dengan *6 Basic Principles* nya.

Terkait dengan prinsip-prinsip gender, Uni Eropa telah memiliki beberapa pakta/piagam/kesepakatan yang menunjukkan adanya prinsip gender bersama. Dimulai dari yang paling dasar yaitu nilai-nilai fundamental yang dijunjung organisasi Uni Eropa, yang mana salah satu dari nilai tersebut adalah kesetaraan. Ada di Perjanjian Lisbon 2007, nilai kesetaraan ini secara eksplisit menyebutkan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki. Kemudian, prinsip-prinsip UE juga ada dalam *Charter Of Fundamental Rights Of The European Union* tahun 2012, tepatnya pasal 23 yang mencantumkan prinsip kesetaraan antara perempuan dan laki-laki yang harus dicapai (The European Parliament, The Council, European Commission, 2012). Selain itu, prinsip ini juga dibuktikan ada pada kandungan dalam *Women's Charter* 2010. Piagam perempuan tersebut selalu menegaskan kembali komitmen atas prinsip-prinsip gender di Uni Eropa di setiap bagian nya (European Commission, 2010).

2) Norma

Menurut kamus Oxford, norma dapat didefinisikan sebagai standar atau hal umum dalam berperilaku yang mana merupakan hal yang diharapkan oleh masyarakat. Biasanya norma melibatkan penilaian dan label dari masyarakat antara perilaku yang baik/benar dan yang buruk/salah. Contoh umumnya: jadilah orang sopan atau mengejek itu perilaku salah.

Norma tidak se-universal prinsip karena tiap daerah tertentu dan jangka waktu tertentu mempunyai norma nya masing-masing yang tidak selalu berbeda tapi juga tidak sama. Norma lebih spesifik daripada prinsip karena telah mengandung semacam sebuah aturan yang tidak tertulis. Dalam kata lain, norma seperti halnya kontrak sosial yang berisi kesepakatan dalam masyarakat yang cenderung dipatuhi karena subjek tidak mau menanggung sanksi. Norma mempunyai sanksi tetapi berbeda dengan faktor-faktor eksplisit. Norma cenderung memberikan sanksi moral maupun sanksi sosial kepada subjek yang melanggar norma.

Sama seperti prinsip, norma juga merupakan hal yang cenderung abstrak karena tidak dapat dilihat mata. Disini, definisi operasional juga diperlukan dalam melihat ada atau tidaknya norma gender di Uni Eropa. Norma gender dapat dioperasionalkan melalui 2 tahap. Pertama, norma gender dapat dilihat dari adanya aturan gender dan prosedur pembuatan kebijakan gender yang mengikuti norma karena secara logika tidak mungkin kedua faktor itu ada tanpa adanya norma gender yang membudayakan perilaku kearah pencapaian kesetaraan gender—pembuktian ini kemudian dipaparkan pada subab selanjutnya. Kedua, norma juga dapat dilihat dari bukti-bukti ada dan tidaknya tindakan atau perilaku yang ditunjukkan aktor atau subjek *regime* gender terkait pencapaian kesetaraan gender dan hak perempuan atau perilaku yang ditunjukkan ketika ada yang melanggar norma tersebut, diantaranya :

➤ Pengarusutamaan Gender

Sebagai perwujudan lebih spesifik dari prinsip kesetaraan gender serta cara untuk mencapai prinsip tersebut, Uni Eropa meyakini bahwa memasukan aspek gender ke segala proses kebijakan merupakan perilaku yang harus dilakukan. Tindakan

tersebut telah dilakukan Uni Eropa dan bahkan menjadi salah satu dari 2 pendekatan utama yang digunakan. Komitmen Uni Eropa terhadap norma ini kuat, dibuktikan dengan tidak diperbolehkannya calon kandidat anggota Uni Eropa yang tidak boleh masuk hingga negara tersebut memiliki norma gender yang sama pula.

Pengarusutamaan gender—yang melibatkan proses pembuatan, implementasi, monitor, dan evaluasi kebijakan—cenderung membawa proses pembuatan kebijakan di Uni Eropa menjadi lebih sensitif terhadap keinginan masyarakat sehingga apa yang dihasilkan dari pengarusutamaan gender tersebut memang berasal dari keinginan masyarakat atau apa yang masyarakat Uni Eropa harapkan. (European Commission, 2011)

Dengan adanya pengarusutamaan gender ini, kebijakan yang muncul pun cenderung sensitif gender. Tidak hanya pada aspek yang menjadi isu utama gender—seperti ketidaksetaraan dalam hak dan kesempatan yang diterima perempuan—tetapi juga pada aspek yang jarang terjangkau isu gender—seperti bidang penelitian dan inovasi ataupun perdagangan.

➤ Gerakan-gerakan Perempuan (Feminisme)

Feminisme dapat dikatakan juga sebagai sebuah gerakan yang menyadari adanya ketidaksetaraan antara perempuan dan laki-laki dan perlunya perjuangan menyetarakan hak perempuan dengan laki-laki. Uni Eropa mampu untuk membentuk berbagai macam organisasi maupun

institusi berbasis gender dengan nilai-nilai kesetaraan gender dan hak perempuan (*feminist*). Adanya feminisme ini lah yang menjadi bukti bahwa norma gender memang ada di Uni Eropa. Tanggapan positif terhadap feminisme berarti bahwa tindakan tersebut memang dianggap benar oleh masyarakat Uni Eropa untuk dilakukan.

Adanya feminisme berhasil membuat *stereotype* perempuan yang konservatif hilang dan kesempatan bagi perempuan untuk menikmati hak yang sama dengan laki-laki menjadi lebih terbuka di Uni Eropa. Perempuan yang beraktivitas selain urusan rumah tangga sekarang juga lebih meningkat jumlahnya, khususnya pekerja yang di dalam bab 2 telah disebutkan mengalami peningkatan dari 77,5% tahun 2005 menjadi 79,8% tahun 2015.

Feminisme juga mampu meningkatkan kapasitas perempuan untuk lebih berpendidikan, ahli, mandiri, dan pada tujuan akhirnya adalah untuk dapat setara dengan laki-laki—yang kenyataannya mempunyai kualitas untuk bersaing lebih tinggi. Berbagai macam *training*, beasiswa, dan dorongan diberikan mulai dari Uni Eropa sendiri hingga organisasi-organisasi sosial yang ada di Uni Eropa untuk membantu menyetarakan kualitas bersaing perempuan dengan laki-laki, termasuk dalam bersaing politik beberapa tahun terakhir, dari kandidat legislatif nasional/Parlemen Eropa hingga posisi ketua/pimpinan (dapat dilihat di bab 2). Pemberdayaan menyokong dari bawah yaitu

dorongan dari individu atau organisasi sosial untuk calon kandidat perempuan.

Norma gender juga terlihat dari tindakan gerakan perempuan dan masyarakat dalam memprotes, mengadvokasi, dan melarang kebijakan UE yang berlawanan dengan nilai-nilai kesetaraan gender. Ini membuktikan lebih lanjut mengenai norma gender hingga pelanggaran terhadap norma gender di UE dapat berakibat pada sanksi-sanksi moral atau sosial. Contohnya: protes, tuntutan, dan advokasi yang dilakukan European Women's Lobby beserta *partner* gerakan lainnya tentang kebijakan *Maternity Leave Directive* 2010 yang tidak kunjung disetujui oleh *The Council* bahkan akan dijadikan “red tape” oleh Komisi Eropa pada 2014 (European Women's Lobby, 2014).

➤ *Positive Actions*

Aksi positif merupakan norma gender dimana suatu tindakan diutamakan untuk kelompok atau individu yang pihaknya dirugikan atau menjadi pihak bawah dari ketidaksetaraan. Kaitannya dengan norma gender di Uni Eropa, aksi positif telah banyak berlaku di negara-negara Uni Eropa sebagai norma yang digunakan untuk menolong golongan yang lemah—dalam hal ini perempuan.

Meskipun terlihat hampir sama dengan feminisme tapi dua hal ini berbeda. Feminisme dilihat dari sudut pandang tindakan masyarakat sedangkan aksi positif dilihat dari sudut pandang pemerintahan negara-negara dalam berperilaku menyikapi isu gender. Contoh

nyata dari norma ini adalah pengutamaan perempuan sebagai pembuat kebijakan politik melalui kuota gender dalam parlemen. Cara ini banyak digunakan oleh negara-negara Uni Eropa untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik, seperti di Norwegia, Spanyol, Portugal, Slovenia, Italia, Jerman, Belanda, Belgia, Denmark, Perancis, dll.

B. *REGIME GENDER EXPLICIT* DI UNI EROPA

Di subab ini, *regime* gender dapat dibuktikan dengan hal nyata karena baik aturan maupun prosedur pembuatan kebijakan merupakan hal yang konkrit dan tertulis. Bagian eksplisit ini lah yang membuat perbedaan *regime* gender di Uni Eropa dengan *regime* gender global. *Regime* gender global memang telah mempunyai aturan eksplisit yang tertulis—seperti *Convention on the Elimination of Discrimination against Women* (CEDAW)—tetapi belum mampu sebanyak, sekonkrit, dan se-mengikat Uni Eropa. Semua ini dikarenakan institusionalisme Uni Eropa yang memang berbeda dengan institusionalisme global lain.

Seperti yang telah dijelaskan di bab 2 bahwa Uni Eropa tidak bisa menghasilkan aturan dan prosedur pembuatan keputusan tanpa persetujuan dan pengetahuan dari negara-negara anggota. Ada dan terus bertambahnya aturan dan prosedur pembuatan keputusan mengenai gender di Uni Eropa menunjukkan sikap semua negara anggota yang memang berkomitmen terhadap *regime* gender ini. Secara otomatis, subab eksplisit ini juga dapat menjadi definisi operasional dalam membuktikan adanya *regime* gender implisit—dalam subab sebelumnya—di Uni Eropa karena jika tidak ada prinsip dan norma maka hal-hal eksplisit cenderung tidak akan mampu dihasilkan.

1) Aturan

Aturan adalah kumpulan target/tujuan/kepentingan yang diharapkan dapat dilakukan oleh aktor-aktor yang menjadi subjek dari aturan tersebut. Aturan dikarakteristikan dengan sifatnya yang eksplisit—tertulis dan biasanya dalam bentuk hukum legal (pasal-pasal)—dan tertuang dalam rangkaian pernyataan. Elinor Ostrom mendefinisikan aturan sebagai pernyataan-pernyataan berisi ketentuan yang melarang, memerlukan, atau mengizinkan suatu tindakan atau *output* tertentu. Salah satu dari 3 komponen diatas harus ada dalam sebuah pernyataan untuk pernyataan tersebut bisa dikatakan sebagai sebuah aturan (Levy, Young, & Zurn, 1996). Aturan dibuat untuk dipatuhi (*compliance*) sehingga aturan cenderung menyertakan konsekuensi/hukuman bagi subjek yang melanggar ketentuan di dalamnya (*legal-binding*). Namun, ada juga aturan yang hanya memberi ketentuan tetapi tidak memberikan hukuman, baik dari hukuman moral, peringatan, hingga pidana (*non-legal binding*).

Uni Eropa mempunyai berbagai tipe dan tingkatan aturan. Menurut website resmi *European Commission*, ada 2 tipe utama aturan. Pertama, aturan primer yang merujuk pada perjanjian-perjanjian (*treaties*) sebagai aturan dasar dan utama. Kedua, aturan sekunder dari yang bersifat *legal binding* bagi negara anggota/beberapa negara anggota—yaitu *regulations, directives, decision*—hingga yang sifatnya sukarela dan *non-legal binding*—yaitu *recommendation, opinion, dan resolution*. Semua aturan yang ada dalam kebijakan Uni Eropa tidak boleh menentang aturan primer dan justru untuk membantu mencapai realisasi aturan primer. Aturan sekunder juga dapat diadopsi lewat jalur konservatif (prosedur legislatif dalam bab 2) maupun jalur non legislatif

dimana aturan bisa diadopsi hanya di area atau institusi tertentu yang telah disetujui di aturan primer.

Seperti yang telah dijelaskan di bab 2, aturan mengenai isu gender telah ada di Uni Eropa sejak perjanjian Roma 1957 (aturan primer) dan hingga tahun 2010 juga telah mampu menghasilkan 15 *directives* yang bermacam-macam, mulai dari ketidaksetaraan di dunia kerja, perlindungan perempuan hamil, hingga rekonsiliasi kerja-rumah tangga bagi perempuan yang bekerja (European Commission , 2011). Dari tahun 2008 hingga 2018, aturan mengenai kesetaraan gender semakin meningkat baik dalam segi kualitas maupun kuantitas. Uni Eropa mampu untuk menghasilkan aturan-aturan yang menaungi 4 sektor (ekonomi, politik, kesehatan, dan pendidikan) yang menjadi faktor penentu tingkat kesetaraan gender. Ada yang bersifat terikat ke semua negara anggota, terikat ke beberapa negara anggota, hingga yang hanya bersifat rekomendasi atau saran. Aturan-aturan tersebut telah banyak dipaparkan pada bab 3 sehingga bagian ini hanya akan menjelaskan lebih lanjut beberapa kebijakan yang telah disebutkan dengan sudut pandang yang berbeda dari bab 3, diantaranya:

➤ *Council Directive 2010/18/EU*

Aturan ini berasal dari usulan Komisi Eropa yang kemudian disetujui dan diadopsi menjadi *directive* oleh *Council of the EU/Council of Ministers*. *Directive* bersifat mengikat ke semua negara anggota dan harus dijadikan aturan nasional di masing-masing negara walaupun tidak diharuskan untuk sama secara bentuk, tekstual, dan prosedural. *Directive* ini memberi keleluasaan negara untuk menerjemahkan aturan ini ke level nasional dalam jangka 1 tahun dan diharapkan untuk melakukan komunikasi dengan Komisi

Eropa mengenai isi aturan nasional nya. Kemudian, dalam pasal 2 juga terdapat keharusan negara anggota untuk mencantumkan hukuman dalam aturan nasional nya nanti bagi yang melakukan pelanggaran.

Aturan ini berisi tentang *parental leave* yang diambil dari kesepakatan organisasi-organisasi cross-industry yang menjadi partner sosial Uni Eropa. Secara keseluruhan, *directive parental leave* ini disepakati untuk mempunyai durasi minimal 4 bulan dengan hal-hal lain seperti: apakah ditujukan untuk pekerja *part/full time*, hak-hak pekerja, lingkungan kerja yang non-diskriminasi—termasuk kesetaraan kesempatan, gaji, dan perlakuan—dan ketentuan saat kembali bekerja, semuanya diserahkan kepada pemerintahan nasional masing-masing (Council of the European Union, 2010).

➤ *Commission Decision 2008/590/EC*

Aturan ini berbentuk sebuah keputusan yang sifatnya mengikat pada subjek yang dicantumkan dalam aturan atau subjek yang dimaksudkan dalam aturan—dapat berupa negara-negara, organisasi, individual, maupun keseluruhan Uni Eropa. Dalam aturan ini, subjek nya adalah *The Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men*. Komisi Eropa memutuskan untuk membentuk *The Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men* untuk membantu tugas Komisi Eropa dalam mempromosikan kesetaraan gender dengan *twin-approaches* nya dan program-program

yang dijalankan Komisi Eropa, khususnya dalam isu ketidaksetaraan dalam kesempatan antara perempuan dan laki-laki (European Commission, 2008).

➤ *European Parliament Resolution 2013/C 251 E/02*

Aturan ini bersifat tidak mengikat karena bentuknya yang hanya resolusi dari Parlemen Eropa. Resolusi sebatas memberikan solusi-solusi—dapat berupa koordinasi maupun bantuan administrasi dari institusi ke negara—atau cara-cara bagaimana negara anggota dapat bertindak untuk menyelesaikan suatu isu yang menjadi topik aturan, dalam hal ini isu ketidaksetaraan gender dalam politik. Aturan ini dibuat atas inisiatif Parlemen Eropa yang kemudian berkoordinasi dengan FEMM untuk selanjutnya menjadi sebuah resolusi. Resolusi mengenai isu perempuan sebagai pembuat kebijakan politik ini ditujukan tidak hanya untuk negara anggota, tapi juga Komisi dan *Council of the EU*.

Resolusi mengajak *Council of the EU*, Komisi Eropa, dan negara anggota untuk mengadopsi aturan yang membantu *women's empowerment* dan kesetaraan dalam pencalonan legislatif, posisi pimpinan dalam sektor penting, hingga keterwakilan perempuan di badan-badan Uni Eropa khususnya Komisi dan Parlemen Eropa. *Kuota gender, parity system*, hingga *positive action measures* menjadi solusi untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik dan menghilangkan diskriminasi atas

perempuan. Aturan ini tidak hanya ditujukan untuk dalam lingkup Uni Eropa saja, tapi untuk melakukan hal yang sama saat berhubungan dengan pihak luar Uni Eropa. Terakhir, aturan ini meminta negara-negara untuk terus memonitor dan mengevaluasi keterwakilan perempuan bersama dengan Uni Eropa (European Parliament, 2013).

➤ *Council Recommendation 2011/C 191/01*

Aturan ini bersifat tidak mengikat dan hampir sama bentuknya dengan resolusi, hanya saja resolusi dikeluarkan oleh Parlemen dan *Council of the EU* sedangkan rekomendasi dikeluarkan oleh *Council of the EU* dan Komisi Eropa. Rekomendasi biasanya memberikan tahap-tahap atau *framework* kebijakan beserta penjelasan. Aturan ini diinisiasi oleh Komisi Eropa untuk selanjutnya di adopsi oleh *Council of the EU*. Aturan ini mengatur tentang cara-cara menyelesaikan isu putus sekolah. Memang tidak sepenuhnya isu gender secara spesifik, tapi hal ini wajar dijumpai di UE mengingat pendekatan pengarusutamaan gender yang membuat isu gender menyatu dengan isu lain dan tidak harus terpisah.

Aturan ini merekomendasikan negara-negara untuk menggunakan *framework* kebijakan yang berisikan *prevention policies, intervention policies, dan compensation policies* dalam menangani putus sekolah. Isu gender secara spesifik dicantumkan dalam *prevention policies* untuk menguatkan dukungan dan fasilitas terhadap pelajar dengan menambah

fleksibilitas dan permeabilitas dalam sistem pendidikan agar perempuan yang harus menjadi pekerja dini, kehamilan dini, maupun membantu rumah tangga dapat tetap menjalankan pendidikan (Council of the European Union, 2011).

Selain itu, aturan-aturan tersebut tentu tidak hanya berhenti di level Uni Eropa. Pemerintah nasional juga membuat aturan nya masing-masing, baik karena alasan kepatuhan dengan aturan Uni Eropa yang disepakati bersama hingga secara sukarela membuat aturan tambahan untuk mencapai kesetaraan gender di negara masing-masing. Aturan tersebut mulai dari kuota gender, *parity system*, aksi positif, *feminist government*, dan lain-lain. Berikut contoh konkrit aturan dari Hungaria dan Swedia dalam mencapai kesetaraan gender di level nasional:

- *Hungary Government Resolution No. 1004/2010 (I. 21.)*

Aturan ini merupakan resolusi yang membawa solusi-solusi terbaik dari pemerintah Hungaria dalam meningkatkan kesetaraan gender. Aturan ini diadopsi pada tahun 2010 oleh badan legislatif Hungaria yang berisikan strategi nasional dalam mempromosikan kesetaraan gender untuk periode 2010-2021. Aturan ini membawa strategi pengarusutamaan gender ke dalam 6 area tematik, yaitu: kesetaraan dalam ekonomi (*gender gap*, gender & kesehatan, serta perempuan & kemiskinan), *work-life balance*, kesetaraan dalam posisi pembuatan keputusan (keputusan politik, ekonomi, dan ilmiah), kekerasan terhadap perempuan, gender stereotypes dalam pendidikan & media, serta pengarusutamaan gender di setiap kebijakan Hungaria (termasuk *capacity*

building, gender budgetting, dan statistik). (European Institute for Gender Equality, 2010)

➤ *Sweden amendment on Parental Leave 2016*

Aturan ini telah diadopsi oleh Swedia sejak tahun 1974 tetapi mengalami amandemen terus menerus hingga pada tahun 2016. Aturan ini yang awalnya memberikan izin kepada kedua suami-istri dan bersifat *non-transferable* kemudian berubah dengan ditambahnya durasi izin yang dari sebulan menjadi dua bulan. Pada tahun 2016, aturan ini memberi izin kepada orangtua dengan durasi 480 hari atau 16 bulan (per anak yang baru lahir atau diadopsi) dengan 90 hari dari durasi tersebut hanya bisa dipergunakan masing-masing orangtua—90 hari untuk istri dan 90 hari untuk suami tanpa boleh ditransfer. Aturan *Parental Leave* ini juga memberi hak kepada pekerja di Swedia yang mengambil cuti/izin untuk tetap mendapatkan gaji penuh selama 390 hari masa cuti nya sedangkan sisa nya menerima gaji setara upah minimal regional disana. Aturan ini dapat digunakan hingga anak berusia 8 tahun bahkan dapat mengurangi jam kerja normal hingga 25% meskipun gaji tetap mendapat potongan. (Åkerström, 2018)

2) *Prosedur Pembuatan Kebijakan (Decision-making procedure)*

Prosedur pembuatan kebijakan adalah langkah-langkah atau tata cara yang harus dilalui untuk dapat mencapai tujuan kebijakan. Dapat diartikan bahwa prosedur yang dibuat harus didahului dengan adanya sebuah kebijakan yang dijadikan pedoman dalam membuat langkah-langkah mencapai tujuan tersebut.

Faktor keempat ini juga telah didefinisikan dalam teori Krasner sebagai langkah-langkah yang merujuk kepada praktek-praktek publik yang telah dan sedang berlaku untuk membuat dan mengimplementasikan keputusan kolektif (kebijakan bersama) (Azizah, Indonesia and The Global Gender Equality Regime, 2013). Dalam teori *regime* Krasner, faktor ini menjadi faktor terakhir yang paling konkrit dan detail daripada 3 sebelumnya. Hal tersebut dikarenakan sifatnya yang prosedural—bukan hanya pernyataan tetapi juga langkah-langkah dan ketentuan-ketentuan—dan biasanya mempunyai jangka waktu tertentu.

Faktor ini mampu menjelaskan apa yang tidak ada di dalam aturan dan mendekati sebuah *regime* kepada pencapaian tujuan dari regime itu sendiri. Faktor prosedur pembuatan kebijakan menjadi faktor eksplisit penting yang menjadi tahapan terakhir agar sebuah *regime* dapat berlangsung dan semakin kuat. Mengapa demikian? Karena yang pertama, adanya prosedur pembuatan kebijakan dapat menjadi bukti bahwa negara-negara yang terlibat dalam sebuah *regime* memang menginginkan *regime* ini ada dan berhasil—dari mempunyai prinsip hingga mengusahakan realisasinya dengan prosedur—dan yang kedua, dengan adanya prosedur maka kepatuhan (*compliance*) terhadap *regime* lebih dapat diukur dan ditingkatkan. Hal tersebut sesuai dengan yang disebutkan dalam jurnal *The Study of International Regimes*, bahwa salah satu karakter dari prosedur pembuatan kebijakan adalah adanya mekanisme kepatuhan (*compliance mechanism*) yang termasuk didalamnya adalah kegiatan monitor, memberi sanksi, dan prosedur resolusi konflik (Levy, Young, & Zurn, 1996).

Uni Eropa telah mampu menghasilkan berbagai macam prosedur pembuatan kebijakan mengenai isu gender dari ketidaksetaraan dalam sektor

ekonomi, pendidikan, politik, hingga kesehatan. Prosedur tersebut dapat berupa rencana-rencana, strategi-strategi, hingga program-program yang tujuannya adalah untuk membantu mengimplementasikan kebijakan dan mencapai tujuan *regime*.

- *The Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015* dan *Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019*

Prosedur diatas merupakan strategi yang telah dan masih dilaksanakan oleh Komisi Eropa sebagai salah satu program kerja dalam mempromosikan kesetaraan gender di Uni Eropa. Berawal dari *Roadmap for Equality between Women and Men* pada tahun 2006, program kerja sekaligus strategi kemudian diperdalam dan diefektifkan menjadi strategi kesetaraan periode 2010-2015 diatas. Setelah berjalan lancar dan terbukti mampu meningkatkan kesetaraan gender di negara-negara Eropa, Komisi Eropa memutuskan untuk melanjutkan *Strategy for Equality between Women and Men* tersebut dengan jangka waktu baru yang kemudian bernama *Strategic Engagement for Gender Equality* untuk tahun 2016-2019. (European Commission, 2011; European Commission Justice and Consumers, 2015)

Secara keseluruhan, fokus dalam kedua strategi sama, yaitu : kesetaraan ekonomi mandiri, kesetaraan gaji untuk pekerjaan yang setara, kesetaraan dalam pembuatan kebijakan, kehormatan & penghentian kekerasan berbasis gender, kesetaraan gender dalam hubungan luar

lingkup Uni Eropa, dan isu-isu horisontal lainnya (tata pemerintahan, peran gender, *stereotypes*, dll). Seperti yang telah dijelaskan, *compliance mechanism* (monitor) memang dibutuhkan untuk menyukseskan strategi ini. Oleh karena itu, strategi ini menuntut negara-negara anggota untuk terus berkomunikasi dengan Komisi Eropa untuk memberikan laporan tahunan mengenai perkembangan kebijakan, implementasinya, dan peningkatannya di seluruh anggota.

Dengan laporan tahunan yang dibuat Komisi Eropa bersama negara di atas, Komisi Eropa yang dibantu oleh *European Institute for Gender Equality* dapat mengevaluasi kelemahan, merekomendasikan langkah-langkah implementasi kebijakan, hingga membantu secara langsung meningkatkan implementasi kebijakan—baik di negara anggota maupun negara diluar Uni Eropa yang menjadi *partner* atau calon kandidat anggota. (European Commission, 2011)

- *European Institute for Gender Equality* (EIGE) dan *European Gender Equality Index* (EGEI)

Untuk mengimplementasikan kebijakan, tidak hanya dibutuhkan program-program. Pembentukan badan-badan yang dapat menjembatani hubungan antar aktor dan melakukan kontrol terhadap *compliance mechanism* juga dapat dikatakan sebagai strategi untuk mencapai tujuan *regime*. EIGE dibentuk sebagai badan otonomi Uni Eropa yang secara resmi aktif pada tahun 2010 di Vilnius.

EIGE dibentuk oleh Uni Eropa untuk membantu kerja Komisi Eropa dalam hal pengarusutamaan gender baik di institusi Uni Eropa maupun di negara-negara anggota. Selain itu, EIGE juga mempunyai fungsi utama lain, yaitu sebagai badan yang dapat memberikan pertimbangan berdasarkan bukti dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini dikarenakan EIGE bekerja dengan melakukan penelitian dan mengolah data & informasi mengenai perkembangan dan kondisi kesetaraan gender di negara-negara anggota yang kemudian dijadikan sebuah laporan. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa laporan tahunan program kerja Komisi Eropa dikelola oleh EIGE. (European Commission , 2011)

Untuk mempermudah pekerjaan Uni Eropa dalam *monitoring* dan evaluasi perkembangan kesetaraan gender di negara anggota, EIGE juga berhasil mengelola data dan informasi menjadi sebuah indeks kesetaraan gender (EGEI) yang tentunya lebih dapat diukur dengan detail. EGEI ini dihasilkan dari seluruh *policy framework* kesetaraan gender Uni Eropa. Lebih lanjut, penjelasan mengenai EGEI ini telah dipaparkan secara detail pada bab 2 skripsi ini. Selain itu, EIGE tidak hanya bekerja dalam mengelola data dan indeks tetapi juga menyediakan informasi lengkap mengenai apapun yang sedang terjadi di Uni Eropa yang berkaitan dengan kesetaraan gender dan pengarusutamaan nya, seperti: *event*, berita, hingga ikut secara langsung dalam implementasi kebijakan pengarusutamaan

gender yang berlaku di Uni Eropa khususnya fokus Komisi Eropa. (European Institute for Gender Equality, 2015)

➤ *Gender Action Plan 2010-2015 & Gender Action Plan 2016-2019*

Gender Action Plan (GAP) diadopsi oleh *Council of the European Union*. Seperti strategi kesetaraan gender Komisi Eropa, GAP ini dilanjutkan dari 1 periode ke periode lainnya. Perbedaannya hanya beberapa fokus tujuan, mekanisme, dan alat-alat yang digunakan periode 2010-2015 dan periode 2016-2019. GAP pertama lebih kepada pengarusutamaan gender dalam pembangunan dengan negara-negara partner sedangkan kedua lebih komprehensif hingga menjangkau pemberdayaan perempuan dan hak nya. Namun, inti dari dua GAP ini sama yaitu meningkatkan kesetaraan gender di luar area Uni Eropa.

Uni Eropa telah mampu membuat tingkat kesetaraan gender nya lebih tinggi daripada daerah lain di dunia dan masih banyak negara yang kesetaraan nya masih sangat rendah. Oleh karena itu, GAP ini dibuat untuk memfasilitasi, membantu (secara langsung maupun tidak langsung), monitor, maupun mengarahkan negara-negara yang setuju untuk dibantu. Langkah ini juga sekaligus akan menguatkan peran Uni Eropa dalam kancah internasional sebagai pemimpin atau inisiator kesetaraan gender dalam pembangunan negara. Selain itu, GAP ini juga sebagai prosedur yang lebih konkrit bagi salah satu poin di strategi kesetaraan gender milik Komisi Eropa,

yaitu : kesetaraan gender dalam hubungan luar Uni Eropa. (O'Connell, 2013)

Langkah-langkah atau prosedur yang biasanya dilakukan dalam GAP ini mulai dari dialog politik & dialog kebijakan, penyusunan program untuk negara *partner*, hingga memasukan/mempromosikan kesetaraan gender di dalam kesepakatan antara Uni Eropa dengan negara/organisasi lain—kerjasama dan kesepakatan segala sektor. Seperti strategi pada umumnya, prosedur ini juga mengharuskan negara yang terlibat untuk melakukan komunikasi rutin dan laporan tahunan agar Uni Eropa dapat melakukan evaluasi dan rekomendasi perbaikan.

Kemudian, mengingat harus melibatkan pihak luar sebagai obyek dari prosedur ini, GAP ini dapat dikatakan prosedur yang lebih komprehensif dari strategi Komisi Eropa. Dibuktikan dengan banyaknya aktor yang harus terlibat dalam prosedur ini agar hasilnya lebih efektif, seperti: *the European External Action Service* (EEAS), DG DEVCO, *Commission Services*, Delegasi UE, negara anggota UE sendiri. Hingga saat ini Uni Eropa telah mempunyai banyak *partner* yang bergabung dalam prosedur/program ini, seperti: Montenegro, Serbia, Kongo, Suriah, Australia, hingga organisasi Uni Afrika. (Helen, 2015; European Commission, 2014)

➤ *Gender Equality in Horizon 2020*

Program *Horizon 2020* merupakan program terbesar dari Uni Eropa dalam bidang penelitian & Inovasi dengan dana tersedia hingga 80 milyar euro untuk jangka

7 tahun (2014-2020). Program ini bukan program khusus untuk membantu implementasi kebijakan kesetaraan gender tetapi isu gender menjadi isu *cross-cutting*—mengingat pengaruh utama gender—yang masuk ke tiap-tiap bagian dari program penelitian & inovasi ini. Program ini ditujukan untuk siapa saja peneliti atau inovator yang menjadi warga Uni Eropa.

Program ini membawa 3 tujuan utama berisukan gender, yaitu: keseimbangan gender dalam tim-tim penelitian, keseimbangan gender dalam pembuatan keputusan grup ahli/peneliti/*advisory*/ilmuwan, dan pengintegrasian analisa gender dalam semua aspek penelitian & inovasi. Program ini menjadi langkah-langkah agar kesetaraan kesempatan dan partisipasi antara perempuan dan laki-laki di sektor penelitian & inovasi dapat tercapai di Uni Eropa. (European Commission, 2013)

Program besar ini mempunyai 3 tahapan, yaitu *work programme* 2014-2015, 2016-2017, dan 2018-2020. Di setiap program nya selalu ada poin yang mendukung dan mengharuskan adanya keseimbangan antara perempuan dan laki-laki dalam program tersebut, termasuk partisipasi ilmuwan perempuan, pendidikan untuk ilmuwan perempuan, hadiah untuk ilmuwan perempuan berprestasi, dll. *Horizon 2020* juga mengandung cara-cara dalam program seperti *gender training* atau pelatihan gender agar para peneliti dapat lebih menjadi ahli dalam isu gender dan

menghasilkan keseimbangan gender dalam tiap proyek. Bahkan dana atau bantuan finansial juga disediakan untuk mengembangkan inisiatif kebijakan dalam hal penelitian di level nasional. (DG for Research & Innovation, 2016)

- *Workshop* dan *public hearing* oleh FEMM
FEMM adalah komite dari Parlemen Eropa yang mempunyai program-program kecil rutin dalam rangka membantu implementasi penuh pada kebijakan kesetaraan gender Uni Eropa khususnya kebijakan Parlemen Eropa. Program-program kecil itu diantaranya adalah *workshop* dan juga *public hearing*. Kedua program tersebut rutin dilakukan sebagai langkah sosialisasi sekaligus menampung opini masyarakat kaitannya dengan isu gender. FEMM mengadakan *workshop* dan *public hearing* dalam jangka waktu yang tidak tentu dengan tempat yang tidak selalu sama dan topik yang tentunya berbeda. Namun hal yang sama adalah bahwa yang hadir merupakan masyarakat Eropa, baik dari organisasi perempuan terkait, grup-grup ahli, hingga individu.

Prosedur pembuatan keputusan yang dilakukan Uni Eropa ini merupakan cara lain dari yang telah dipaparkan sebelumnya. Prosedur ini tidak bertujuan untuk *top-down* tetapi *bottom-up* atau dapat dikatakan melewati level bawah (masyarakat) untuk memengaruhi level atas (negara). Prosedur ini juga sekaligus bekerja untuk meningkatkan kesadaran masyarakat Eropa akan isu gender dan kebijakan yang sedang diusahakan oleh Uni Eropa untuk

meningkatkan kesetaraan gender. Topik yang berbeda-beda juga membantu meningkatkan kesadaran akan isu gender, contohnya : *workshop* pada September 2017 bertopik “*Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*”, *workshop* pada Oktober 2017 bertopik “*Eradicating Gender Stereotypes: Feminist Perspectives on Masculinity*”, *hearings* pada April 2017 bertopik “*Women, Gender Equality and Climate Justice*” dan lain-lain. (FEMM, 2018)