

Tantangan dan Peluang bagi Perempuan Kombatan dalam Kepemimpinan di Komunitas Pascaperang: Pembelajaran dan Aceh dan Mindanao

Stina Lundström dan Shadia Marhaban

Laporan
Lokakarya

Berdasarkan pada lokakarya berbasis pembelajaran bersama bulan April 2016 di Cotabato antara mantan perempuan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh (Indonesia) dan anggota dari perempuan pasukan bantuan Moro Islamic Liberation Front (MILF) di Mindanao (Filipina), laporan ini melakukan sintesa dari pembelajaran para peserta tentang tantangan dan peluang bagi transisi perempuan kombatan dalam kepemimpinan di komunitas pascaperang. Laporan ini juga menawarkan sejumlah rekomendasi kebijakan kunci dalam dukungan opsi bagi para agensi di tingkat nasional dan internasional dalam bidang pembangunan-perdamaian dan pembangunan di Mindanao serta konteks dari konflik asimetris antara negara dan satu atau lebih kelompok bersenjata non-negara. Proyek ini didanai oleh Yayasan Robert Bosch.

Daftar Isi

1	Pengantar.....	2
2	Tantangan kepemimpinan pascaperang bagi perempuan kombatan.....	3
3	Peluang bagi kepemimpinan perempuan kombatan	5
4	Pembelajaran untuk aktor pembangunan-perdamaian dan pembangunan	7

1 Pengantar

Merupakan fakta umum bahwa kebanyakan kelompok bersenjata non-negara (KBNN) memiliki anggota perempuan dalam jumlah yang signifikan, baik di dalam pertempuran maupun sebagai tenaga bantuan, melintasi semua level hirarki. KBNN yang berakar dari keluhan sejumlah besar kelompok di masyarakat yang menganggap diri mereka perwakilan sah atas kepentingan mereka, serta mereka yang memiliki agenda perang seputar tuntutan untuk relasi negara-masyarakat yang lebih inklusif, cenderung bertransformasi menjadi partai politik setelah perjanjian damai untuk mengambil peran dalam pemerintahan (lokal dan nasional).¹ Ketika para pemimpin laki-laki dari gerakan seperti itu sukses menjalani perubahan politik pascaperang, para kamerad perempuan cenderung tergeser ke garis marjin, atau bahkan secara aktif mengalami demotivasi dari upaya meraih posisi kepemimpinan demokratis.² Terlepas dari peningkatan kesadaran di tingkat internasional atas pentingnya keterlibatan aktif perempuan dalam proses (pembangunan) perdamaian (lihat Boks 6), peluang untuk mentransfer kecakapan dan kompetensi yang dicapai perempuan kombatan menjadi kontribusi yang efektif sebagai tawaran pembangunan dan perdamaian tidak diupayakan secara strategis. Para perempuan ini justru diminta untuk kembali ke masyarakat mereka, atau paling jauh adalah mereka diberikan kesempatan untuk berpartisipasi di dalam program *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR) yang konvensional dimana mereka menerima pelatihan vokasi yang stereotipikal atau skema standar kompensasi uang.³ Beberapa kisah sukses dari perempuan kombatan menjadi pemimpin pascaperang biasanya terbatas pada perempuan yang memiliki posisi tinggi mengambil peran dalam jabatan resmi di sistem politik. Bahkan ada lebih sedikit contoh dari mantan komandan pangkat menengah atau perempuan yang terdata sebagai prajurit menjadi pemimpin politik, ekonomi, atau sosial di tingkat komunitas, bahkan di pemerintahan lokal dimana gerakan mereka mendapat dukungan dan legitimasi terbanyak.

Laporan ini memetik beberapa pandangan kunci dari lokakarya yang dilakukan pada bulan April 2016 yang mengumpulkan empat mantan perempuan kombatan dari Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh (Indonesia) dan tujuh anggota Bangsamoro Women's Auxiliary Brigade (BIWAB) dari Moro Islamic Liberation Front (MILF) di Mindanao (Filipina). Melalui pertukaran rekan sejawat, para perempuan ini bergabung dan menganalisis secara sistematis tantangan, peluang dan pembelajaran yang bersangkutan paut bagi transisi pascaperang perempuan kombatan menjadi kepemimpinan lokal di bidang sosial, ekonomi, dan politik. Laporan ini tidak bertujuan untuk memberikan panduan praktis, melainkan memberikan sumber-sumber inspirasi bagi perempuan kombatan yang menjalani transisi pascaperang serupa, sekaligus menawarkan rekomendasi terkait aktor mediasi, perdamaian, dan pembangunan tentang cara-cara terbaik untuk mendukung proses transisi tersebut.

Di Aceh, perempuan mengisi lebih dari sepertiga anggota GAM. Banyak dari mereka adalah batalion perempuan Inong Balee (Pasukan Janda). Namun, ketika GAM menjalani perubahan yang sukses sebagai partai mayoritas (Partai Aceh) di Aceh, kepentingan dan keluhan anggota perempuannya justru dieksklusikan dari perjanjian damai tahun 2005 serta kelanjutan proses implementasinya. Sebelas tahun sejak konflik bersenjata berakhir, perempuan masih sangat minim terwakili di dalam ranah politik Aceh, meski undang-undang mensyaratkan kuota 30% perempuan di tingkat provinsi.

¹ Véronique Dudouet dan Stina Lundström. *Post-war Political Settlements: From Participatory Transition Processes to Inclusive State-building and Governance*. Berlin: Berghof Foundation. 2016

² Véronique Dudouet, Hans J. Giessmann dan Katrin Planta (eds.) *Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts*, London: Routledge. 2012.

³ Lihat Tsjerard Bouta. *Gender and disarmament, Demobilization and Reintegration*. Clingendael, The Hague, 2005. Lihat juga Mark Knight. *Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace*. Journal of Peace Research, vol. 41, no. 4 hlm. 499–516, 2004

Milsanya, hanya 12 dari 89 posisi di parlemen diduduki oleh perempuan.

Di Mindanao, perjanjian damai ditandatangani bulan Maret 2014 antara Pemerintah Republik Filipina dan MILF setelah negosiasi selama dua decade. Perjanjian ini mengukir jalan untuk pembentukan entitas otonomi Muslim baru bernama “Bangsamoro”, sebagai pertukaran untuk deaktivisasi kekuatan pemberontakan MILF. Banyak perempuan yang berada di gerakan ini dalam beragam fungsi perbantuannya, termasuk Komite Kesejahteraan Sosial dan **Bangsamoro Women’s Auxiliary Brigade (BIWAB)**. Diskusi berkelanjutan terhadap implementasi perjanjian ini akan sangat penting bagi para perempuan ini.

2 Tantangan kepemimpinan pascaperang bagi perempuan kombatan

Selama lokakarya, para peserta bersama-sama mengidentifikasi lima hambatan berat bagi perempuan kombatan untuk keberhasilan kepemimpinan pascaperang:

- **Budaya eksklusi di dalam gerakan mereka sendiri:** perempuan kombatan cenderung dilihat oleh rekan sejawat laki-laki mereka (dan kadang oleh diri mereka sendiri) sebagai sosok yang minim kompetensi dan pengalaman untuk diberikan peluang dan posisi kepemimpinan pascaperang yang setara. Lebih jauh lagi, fakta bahwa gerakan bersenjata kerap mempertahankan rantai komando internal mereka setelah bertransformasi menjadi partai politik merepresentasikan sebuah tantangan bagi anggota perempuan: eksklusi mereka di masa perang dari struktur kekuasaan muncul selama dan setelah transisi demokrasi yang damai.

Contoh 1

Menurut para mantan anggota GAM, di Aceh, beberapa perempuan yang diberikan peluang untuk mengambil posisi kepemimpinan di partai, administrasi atau sektor ekonomi baru adalah mereka yang selama perang memiliki afiliasi yang dekat dengan kepemimpinan GAM. Pemilihan mereka juga tidak berdasarkan pada kapasitas dan kecakapan mereka. Selain itu, ada juga anggapan bahwa partisipasi politik perempuan kerap semata sebagai penghias dan perempuan juga kerap didemotivasi secara aktif oleh gerakan mereka sendiri terkait upaya meraih posisi kepemimpinan.

- **Akses ke dukungan internasional yang tidak setara:** Perempuan kombatan yang minim memiliki akses atau kontak langsung dengan agensi perdamaian dan pembangunan di tingkat nasional dan internasional merepresentasikan tantangan berlipat dua. *Pertama*, aktor perdamaian dan pembangunan yang kekurangan informasi langsung mengenai para perempuan ini bersifat merugikan, dan sebagai hasilnya, intervensi, dukungan, dan program mereka cenderung tidak sensitif pada tuntutan dan aspirasi para perempuan ini. *Kedua*, lebih jauhnya ini akan melemahkan perempuan kombatan jika dibandingkan dengan rekan sejawat laki-laki mereka dan meninggalkan mereka dengan sedikit dorongan untuk mempengaruhi rancangan dan hasil dari proses pembangunan perdamaian yang akan membentuk kesempatan mereka sendiri dalam meraih peran kepemimpinan.

Contoh 2

Perempuan BIWAB MILF melihat kurangnya akses dan pengetahuan mereka tentang opsi bantuan dari donor dan LSM internasional sebagai tantangan besar bagi pemberdayaan dan aksi. Komunitas internasional selama ini hanya mengakses kepemimpinan mereka di tingkat tinggi (laki-laki) dan tidak meraih mereka akibat rantai komando dan struktur kekuasaan internal.

Mantan perempuan kombatan GAM menghadapi pengalaman serupa selama periode pembangunan perdamaian pascaperjanjian, dan hasilnya bisa dilihat dari ketidaksesuaian tipe bantuan yang diberikan dengan kebutuhan dan aspirasi mereka. Beberapa program yang menargetkan mereka cenderung lebih fokus seputar uang kompensasi alih-alih dukungan bagi pemberdayaan politik dan ekonomi.⁴

- **Terminologi dan klasifikasi yang tidak tepat atas perempuan kombatan dalam perjanjian damai atau program DDR dapat menimbulkan hambatan serius bagi opsi pascaperang untuk mereka.** Ketika banyak anggota perempuan KBNN tidak memegang senjata atau tidak berpartisipasi aktif dalam perang, mereka kerap tetap mendapat pelatihan militer dan mengambil beberapa peran dukungan kunci bagi perlawanan bersenjata. Kategori yang disematkan selama proses verifikasi pra-DDR (seperti ‘kombatan’, anggota ‘terasosiasi’ atau ‘terdiskualifikasi’) memainkan peran inti dalam menentukan tingkat dan tipe dukungan yang berhak disandang para perempuan ini.

Contoh 3

BIWAB menyediakan fungsi dukungan kunci bagi sayap bersenjata MILF melalui Bangsamoro Islamic Armed Forces (BIAF), namun para anggotanya tidak berpartisipasi aktif dalam aksi bersenjata dan karenanya tidak diakui resmi sebagai kombatan.⁵ Dengan situasi itu, mereka cenderung akan dieksklusikan dari program normalisasi pascaperang (sebagaimana DDR dirujuk dalam perjanjian damai 2014).

- **Eksklusi sosial dan budaya patriarkis yang meyeluruh** mengarah pada ketidaksetaraan sosial, politik dan ekonomi untuk perempuan, semisal hak atas tanah yang tidak setara, sarana dan peluang ekonomi, serta akses, perwakilan dan pengaruh yang dibatasi dalam arena politik.

Contoh 4

Budaya patriarki dalam masyarakat Aceh mengiringi stigmatisasi atas perempuan yang ingin mencalonkan diri ke parlemen dan pemerintahan. Dengan kombinasi budaya korupsi, patronase, dan defisit demokrasi, kemampuan perempuan untuk menerobos atap kaca menjadi lebih tertantang. **Di dalam masyarakat Mindanao dan Aceh, ada narasi budaya** seputar perempuan sebagai makhluk yang lebih lemah dan berkompotensi lebih rendah ketimbang laki-laki yang (dalam ragam konteksnya) secara negatif mempengaruhi citra-diri dan penilaian-diri atas kapasitas mereka sendiri. Kebanyakan perempuan juga memerlukan ijin dari suami mereka untuk mengejar aspirasi kepemimpinan mereka.

⁴ Shadia Marhaban. The Reintegration of Ex-combatants in Post-War Aceh: Remaining Challenges to a Gender-blind Planning and Implementation Process. Dalam: Veronique Dudouet, Hans J. Giessmann dan Katrin Planta (eds.). Post-war Security Transitions: Participatory Peacebuilding after Asymmetric Conflicts, London, Routledge. 2012.

⁵ Lihat <http://www.c-r.org/news-and-views/comment/women-behind-frontlines-and-their-continued-struggle-liberation>. (Diakses 26 Oktober 2016).

- **Minimnya pendidikan sipil formal juga berkontribusi pada lemahnya** kepercayaan diri dan kecakapan kaum perempuan bagi kepemimpinan pascaperang.

Contoh 5

Kedua kelompok perempuan dari mantan GAM dan BIWAB MILF melaporkan minimnya pendidikan formal akibat warisan perang dan tingkat kemiskinan umum sebagai tantangan besar bagi kemampuan mereka untuk meraih beberapa kompetensi dan kecakapan utama untuk kepemimpinan sosial, ekonomi dan politik. Hal ini terkhusus pada kecakapan Bahasa Inggris, penggunaan computer, pelatihan politik serta kecakapan usaha dan pemasaran. Kedua kelompok juga melaporkan pengalaman mereka di dalam pelatihan vokasi berstereotip gender dari komunitas internasional seperti belajar cara menjahit pakaian dan merajut yang sebenarnya tidak sesuai dengan kebutuhan individual, pengalaman perang, dan aspirasi pascaperang mereka untuk ikut serta dalam peran kepemimpinan di komunitas mereka.

3 Peluang bagi kepemimpinan perempuan kombatan

Selama lokakarya, para peserta bersama-sama mengidentifikasi tiga area utama dalam peluang untuk memampukan pemenuhan aspirasi mereka dalam kepemimpinan di komunitas.

- **Mencontoh dari proses yang ringkas dan kerangka internasional adalah fundamental** bagi partisipasi politik, sosial dan ekonomi perempuan. Lebih jauh lagi, penting untuk mencari dukungan aktif dari aktor internasional dan membangun aliansi dengan masyarakat sipil lokal untuk memastikan kepentingan perempuan kombatan sepenuhnya dipertimbangkan selama negosiasi, penyusunan perjanjian damai, dan fase dalam implementasi selanjutnya. Selama rangkaian proses ini penting untuk menjunjung kesadaran bahwa perempuan kombatan tidak hanya mewakili diri mereka sendiri dan kepentingannya, tapi juga mewakili konstituensi mereka dan gerakan yang lebih luas. Jika kepentingan dan aspirasi dari kelompok ini tidak diadopsi dengan layak, maka kebutuhan untuk meninjau kembali proses perjanjian dan implementasinya akan muncul.

Contoh 6

Resolusi DK PBB 1325 tahun 2000 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan (termasuk resolusi-resolusi setelahnya dalam kurun waktu 15 tahun) telah digunakan sebagai sinyal internasional untuk melibatkan perempuan dalam proses perdamaian.⁶ Mengikuti jejak PBB, agensi dan organisasi internasional lainnya seperti Uni Afrika, NATO dan UE semua telah membentuk Perwakilan Khusus untuk Resolusi 1325 atau yang setara. Mereka juga membuat upaya besar untuk mengaplikasikan dengan ringkas berbagai pendekatan sensitif gender ke dalam strategi dan operasi penjaga perdamaian dan pembangunan perdamaian mereka. Dukungan atas penyelesaian politik yang inklusif serta relasi negara-masyarakat juga merupakan pijakan penting bagi “Tujuan Pembangunan-perdamaian dan Pembangunan-negara” yang diformulasikan oleh negara anggota dari *International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding* (Dialog Internasional untuk Pembangunan-perdamaian dan Pembangunan-negara), dan divisikan sebagai landasan krusial untuk memampukan kemajuan ke arah Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) dalam negara-negara yang terkena dampak konflik dan rentan. Komitmen ini dikodifikasi di dalam ‘Kesepakatan Baru untuk pelibatan negara-negara rentan’,

⁶ María Villellas, Pamela Urrutia, Ana Villellas, Vicenç Fisas. *Gender in EU Conflict Prevention and Peacebuilding Policy and Practice*. WOSCAP, 2015: www.woscap.eu/documents/131298403/131553554/Scoping+Study+-+Gender.pdf/ebda2ef3-ac44-4555-b721-ec159246bf4d 2016. (diakses 26 Oktober 2016).

serta mengafirmasi ulang kewajiban mendukung partisipasi perempuan di dalam organ negara, masyarakat sipil dan institusi lain yang relevan dan berkomitmen pada pembangunan-perdamaian.⁷

- Gerakan bersenjata non-negara kerap mengikuti rantai komando yang jelas dan telah memiliki struktur yang kuat. Pada banyak kasus, perempuan di dalam gerakan mereka memiliki batalion, organisasi, atau asosiasi sendiri. **Struktur yang ada selama perang dapat berperan sebagai fondasi untuk membangun struktur demokratis sipil yang memberdayakan**, penguatan kapasitas, pelatihan swakelola untuk penguatan kompetensi dan kecakapan kepemimpinan demokratis. Struktur-struktur ini bisa juga berfungsi sebagai sebuah pelantar (platform) untuk mengumpulkan dan menyuarakan kepentingan dan kebutuhan bersama, serta pusat kegiatan untuk kerja sama langsung dengan masyarakat sipil dan aktor internasional di bidang pembangunan-perdamaian dan pembangunan.

Contoh 7

Pada kasus Aceh, mantan perempuan kombatan berhasil secara kolektif untuk mentransformasi batalion khusus perempuan, Inong Balee, ke dalam Liga Inong Aceh (LINA), sebuah struktur demokratis sipil yang berfungsi memberikan pelatihan penguatan kapasitas kolektif bagi mantan perempuan kombatan. Karakter sipil dari organisasi dan kerja samanya dengan masyarakat sipil memungkinkan para anggotanya untuk menerima bantuan internasional. Pijakan dasarnya juga menjadi pusat pemberdayaan dan kepemilikan, sekaligus titik fokus untuk kerja sama dan pengaruh terhadap struktur politik lainnya serta proses pengambilan keputusan.

- Selama perang, anggota dari kelompok bersenjata non-negara kerap terisolasi dari terpaan luar dan masukan internasional, terlebih lagi dengan anggota perempuan. **Terpaan terhadap pembelajaran rekan sejawat dari konteks lain** selama proses perdamaian dan implementasinya menjadi penting untuk mendapatkan ide-ide dan inspirasi baru, serta belajar dari praktek-praktek terbaik untuk memenuhi aspirasi kepemimpinan demokratis yang damai.

Contoh 8

Kedua kelompok peserta melaporkan manfaat dari menjalani pertukaran rekan sejawat dengan perempuan dari gerakan lain, termasuk juga mendapat terpaan dari komunitas internasional untuk memutus isolasi mereka dan mendapat ide-ide, dukungan, serta inspirasi baru untuk strategi dan metode aksi. Selama perang para perempuan ini hidup cukup terisolasi dan menjadi tergantung pada kelompok dan kepemimpinan untuk informasi dan aksi. Terpaan bagi kaum perempuan dan laki-laki kombatan dari pertukaran internasional dengan mantan anggota dari KBNN lainnya yang telah sukses menjalani transisi ke politik demokratis juga berkontribusi pada pemutusan budaya tabu atas kepemimpinan perempuan.

⁷ Erwin Van Veen dan Véronique Dudouet. Hitting the Target but missing the point? Assessing donor support for inclusive politics in fragile societies. OECD. 2016 (akan datang)

4 Pembelajaran untuk aktor pembangunan-perdamaian dan pembangunan

Di akhir lokakarya, para peserta ditanya untuk bersama-sama menghasilkan saran langsung bagi aktor pembangunan-perdamaian dan pembangunan. Dengan pengakuan bahwa semua kerja terkait perempuan kombatan perlu diakomodasi di dalam kepemimpinan kelompok bersenjata dan dimaterialisasikan, serta dukungan finansial langsung kerap dimungkinkan begitu perjanjian damai ditandatangani, saran berikut dapat dijadikan inspirasi untuk melahirkan ide-ide baru bagi aksi bersama.

Mendapat informasi yang benar

- Melakukan pemetaan dan membangun pemahaman yang rinci tentang gambaran keseluruhan dinamika kekuasaan, struktur, dan rantai kekuasaan di dalam gerakan, baik selama konflik dan setelah transisi. Termasuk diantaranya adalah membangun suatu pemahaman yang dalam dan rinci tentang sub-struktur perempuan, posisi mereka di dalam gerakan yang lebih luas serta konstituensinya, dan relasi mereka dengan kepemimpinan tingkat atas.
- Membangun sebuah jejaring transparan yang terpisah khusus perempuan kombatan, yang tidak hanya dibatasi pada perempuan di kepemimpinan atas dan komandan. Suatu jejaring terpisah khusus perempuan akan mengurangi resiko bahwa kepentingan dan aspirasi mereka dimediasi dan/atau dipengaruhi oleh kepemimpinan laki-laki. Selain itu, mengidentifikasi perempuan kombatan yang memiliki potensi sebagai pelipat ganda dan sasaran fokus bagi kerja sama lebih lanjut.

Mendukung dengan sensitivitas

- Mendukung partisipasi aktif perempuan kombatan secara kolektif dan individual di semua tahap dan tingkatan dalam proses perdamaian yang tidak dibatasi hanya pada perempuan di kepemimpinan atas dan kombatan.
- Jeli terhadap pentingnya klasifikasi dan terminologi yang menjelaskan perempuan di dalam gerakan ketika mendukung negosiasi perdamaian dan menyusun perjanjian damai, karena ini dapat berdampak kuat pada prospek dan peluang masa depan perempuan kombatan untuk kepemimpinan pascaperang dan akses bantuan.
- Mengeksplorasi kemungkinan adanya perempuan dari tipe gerakan serupa ketika mencari pihak ahli dari luar yang telah mengalami transisi yang sama di masa lalu dan dapat dilibatkan untuk memberi saran langsung sebagai rekan sejawat dan berbagi pembelajaran dan pengalaman di antara mereka sendiri.

Mengelola dukungan

- Jika waktu terbatas, eksplorasi opsi-opsi dukungan bersama untuk membangun organisasi sipil dan demokratis bagi perempuan kombatan yang dapat membantu pemberdayaan-diri, penguatan kapasitas serta pelatihan untuk mereka.
- Bantuan teknis dan finansial akan memberi manfaat maksimal jika mereka disalurkan langsung ke struktur sipil perempuan kombatan dan/atau masyarakat sipil lokal yang mewakili kepentingan mereka, alih-alih disalurkan melalui gerakan secara umum atau lokal. Ini akan meningkatkan efisiensi bantuan dan rasa kepemilikan perempuan di dalam proses.
- Menghindari perangkat rancangan DDR atau program pelatihan vokasi yang berstereotip gender, dan mengeksplorasi awal opsi-opsi dukungan bagi perempuan untuk mendapat penguatan kapasitas kepemimpinan sosial, ekonomi dan politik berkualitas tinggi yang sesuai dengan kebutuhan, pengalaman, dan aspirasi mereka.