



## STRATEGI PEMERINTAH DALAM PENINGKATAN PERAN DAN KAPABILITAS *FEMALE PEACEKEEPERS* GUNA MEWUJUDKAN *GENDER MAINSTREAMING*

Sriyanto

Lemhannas RI, Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik UNSRI  
yanki032001@gmail.com

Empati profesional menawarkan solusi untuk memahami kebutuhan dasar dalam sebuah konflik, dimana sebagian korbannya adalah perempuan dan anak-anak. Tulisan ini mengkaji strategi pemerintah Indonesia untuk memperkuat peran dan kapabilitas penjaga perdamaian perempuan untuk mendukung pengarusutamaan gender dalam operasi Pemeliharaan Perdamaian PBB. Tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dimana permasalahan yang ada digambarkan melalui pemahaman mendalam dan dikembangkan berdasarkan sudut pandang para informan yang merupakan para pejabat yang terkait langsung dengan pembangunan kapabilitas *peacekeepers* Indonesia, dari semua tataran kewenangan, dimana peneliti sebagai instrumen manusia. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa peningkatan kapabilitas penjaga perdamaian perempuan saat ini masih sangat terbatas karena kurangnya perspektif gender di antara para pemangku kepentingan dan penjaga perdamaian itu sendiri. Indonesia belum memenuhi target untuk mempercepat peningkatan partisipasi penjaga perdamaian perempuan dalam operasi pemeliharaan perdamaian PBB yang ditetapkan dalam Strategi Paritas Gender Seragam PBB 2018-2028. Selain itu payung hukum, anggaran, material dan sumber daya manusia merupakan beberapa masalah utama yang harus diselesaikan oleh pemerintah. Tulisan ini menggunakan teori strategi Arthur F Lykke Jr, sebagai pisau analisis yang terdiri dari tiga aspek; yaitu *ends*, *means* dan *ways* untuk menemukan beberapa rekomendasi dari permasalahan yang ditemukan tersebut. Makalah ini menyimpulkan bahwa kolaborasi diperlukan dalam semua aspek peningkatan kemampuan, termasuk standar kemampuan sumber daya manusia dan satuan, kepemimpinan, jaringan, material, serta sarana dan prasarana. Selain itu, aspek regulasi dan anggaran yang ditetapkan Pemerintah DPR sangat penting dalam upaya pengembangan kemampuan secara menyeluruh. Pemerintah juga perlu menerapkan dan mengembangkan UNPCRS sebagai sistem PBB saat ini untuk menyediakan unit-unit PBB yang memungkinkan keterlibatan semua pemangku kepentingan dan masyarakat dalam peningkatan kemampuan Pasukan Penjaga Perdamaian perempuan Indonesia.

Kata Kunci: Gender, Penjaga Perdamaian, Strategi, Kapabilitas, Empati Profesional

*Professional Empathy offers a solution to understand the basic needs in a conflict, where predominantly women and children are victims. This paper examines the strategy of the Indonesian government to strengthen roles and capabilities of its female peacekeepers to support gender mainstreaming in the UN Peacekeeping operations. This paper uses a qualitative method, in which the existing problems are described through in-depth understanding and developed based upon several points of view from informants who are directly related to the development of the capabilities of Indonesian peacekeepers in all levels, where the researcher as human instruments. It argues that the current capability building process of female peacekeepers is still very limited due to lack of gender perspective amongst stakeholders and peacekeepers themselves. Indonesia has yet fulfilled the target to accelerate its female peacekeepers participation set in the UN Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028. It is also found that laws, budgets, material and human resources are some key issues to resolve by the government. Using Arthur F Lykke Jr, 's strategy theory as a foundation, it constructs a model of analysis in three key aspects; ends, means and ways to find some recommendation of the issues. The paper concludes that collaboration is required in all aspects of capability building, including human resource and unit capability standards, leadership, networking, materials, facilities and infrastructure. In addition, regulatory and budgetary aspects drafted by the Government and House of Representative are critical in overall capability development efforts. The Government also needs to implement and elaborate the United Nations Peacekeeping Capability Readiness System (UNPCRS) as the current UN system to provide UN units that allows the involvement of all stakeholders and societies in the capability building of Indonesia's female Peacekeepers.*

Keywords: Gender, Peacekeepers, strategy, Capabilities, Professional Empathy



## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Operasi Pemeliharaan Perdamaian Dunia yang diselenggarakan oleh PBB atau *United Nations Peacekeeping Operations* merupakan implementasi dari piagam PBB sebagai upaya untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Saat ini Indonesia berkontribusi dalam enam dari dua belas misi PBB yang digelar, yaitu pada MINURSO di Sahara Barat, MINUSCA di Republik Afrika Tengah, MINUSMA di Mali, MONUSCO di Republik Demokratik Kongo (DRC), UNISFA di Abbey dan UNMISS di Sudan Selatan. Bentuk kontribusi tersebut, meliputi satu satuan setingkat batalyon yaitu *Rapid Deployable Battalion* (RDB) beserta satu satuan setingkat kompi yaitu *Indonesia Engineering Company* (IEC) pada misi MONUSCO di DRC; satu satuan setingkat kompi yaitu IEC pada misi MINUSCA di Republik Afrika Tengah dan beberapa personel yang bertugas sebagai *Military Observer* dan *Military Staff* pada misi MONUSCO, MINUSCA, MINUSMA, UNISFA, MINURSO dan UNMISS.

Indikator keberhasilan penyelenggaraan operasi pemeliharaan perdamaian dunia belum terstandarisasi, sehingga masih sering menimbulkan perdebatan hangat. Walaupun terjadi berbagai dinamika dalam penggelaran operasi perdamaian dunia, namun sejauh ini Kementerian Luar Negeri Indonesia menilai bahwa operasi perdamaian yang dilaksanakan telah

berhasil menjaga stabilitas perdamaian dan keamanan internasional (Ditjen Multilateral Kemenlu RI, 2020:7-8). Dalam sebuah wawancara dengan video PBB pada tanggal 10 Desember 2022, Profesor Howard mengatakan bahwa "*If we look at the completed missions since the end of the Cold War, two thirds of the time, peacekeepers have been successful at implementing their mandates and departing..*" Jika tidak ada PBB melalui operasi yang diselenggarakan pada misi perdamaian, maka perdamaian dan keamanan dunia akan relatif sulit dijaga dan dipertahankan. Namun demikian, kesuksesan dalam mengemban mandat masih perlu ditingkatkan sekitar 67% sesuai penyampaian Profesor Howard menjadi lebih dari 75% dengan lebih menyesuaikan perkembangan tantangan dan dinamika di daerah misi. Salah satunya melalui pemberdayaan female peacekeepers dalam setiap penugasan operasi pemeliharaan perdamaian dunia di semua daerah misi PBB.

*Gender mainstreaming* merupakan isu sekaligus agenda yang sangat mendapat perhatian dari PBB, khususnya dalam suatu operasi perdamaian. Hal tersebut penting karena dimensi gender dianggap sebagai salah satu faktor penunjang dalam memahami konflik sekaligus merupakan cara efektif dalam upaya membantu menangani korban kekerasan seksual dan kekerasan berdasarkan gender (*Sexual and gender based violence*). Hal ini merupakan salah satu implementasi dari teori *professional empathy* dari Bason, dimana dalam *gender perspective* didahului

dengan cara merasakan atau memahami apa yang dialami oleh *end users*, dalam hal ini para korban. Terkait hal tersebut Dewan Keamanan PBB mengeluarkan resolusi Nomor 1820 pada tanggal 19 Juni 2008, dimana PBB mengakui bahwa kekerasan dan pelecehan seksual terhadap wanita dan anak-anak dapat dijadikan menjadi taktik perang pihak yang berkonflik. Lebih lanjut PBB menetapkan kebijakan tentang kesetaraan peran antara *female peacekeepers* dengan *male peacekeepers* dalam *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. Namun demikian, sampai dengan tahun 2022, Indonesia belum dapat sepenuhnya memenuhi agenda tersebut.

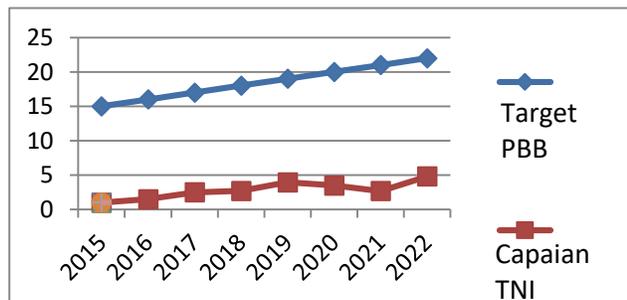


Diagram 1. Perbandingan Capaian Target Prosentase *Female Peacekeepers*/TNI di PBB

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan dan strategi Indonesia untuk meningkatkan peran dan kapabilitas *female peacekeepers* dalam rangka *gender mainstreaming* guna peningkatan pelayanan publik TNI di daerah misi PBB dengan mengambil studi kasus pada misi Monusco di Republik Demokratik Kongo (DRC). Pendekatan dalam pembahasan tulisan ini mencakup semua aspek yang terkait dengan upaya

meningkatkan peran *female peacekeepers* dalam rangka gender mainstreaming, yang meliputi tantangan tugas dan kapabilitas *female peacekeepers* saat ini, evaluasi *gender mainstreaming* pada misi MONUSCO di Kongo, dan kebijakan dan Strategi Indonesia untuk meningkatkan peran *female peacekeepers*. Tulisan ini juga membahas upaya mengatasi beberapa kendala yang terkait dengan upaya peningkatan peran dan kapabilitas *female peacekeepers* dengan menggunakan teori *professional empathy* dari Cristian Bason untuk menentukan inti permasalahan yang terkait dengan *gender perspective* serta teori Kapabilitas dari Hagel III dan Brown dalam rangka pembangunan kapabilitas. Diharapkan melalui tulisan ini dapat memberikan rekomendasi sebagai alternatif bagi semua *stakeholders* terkait, baik dalam tataran kebijakan, tataran operasional serta tataran taktis dalam penyelenggaraan misi perdamaian PBB.

### Perspektif Teoritik

Kapabilitas sebagaimana dikemukakan oleh Hagel III dan Brown (2005), adalah kemampuan untuk memobilisasi sumber daya yang dimiliki, baik yang berwujud fisik (*tangible resources*) maupun yang tidak berwujud fisik (*intangible resources*) untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Hal tersebut juga perlu dihadapkan dengan situasi pesatnya dinamika perkembangan lingkungan strategis yang diperkenalkan oleh Warren Bennis dan Burt Nanus dengan istilah VUCA



yaitu *volatility, uncertainty, complexity and ambiguity*. Untuk menjawab tantangan tersebut, pembangunan kapabilitas *peacekeepers* dalam operasi perdamaian, sebagaimana dikemukakan oleh Lederach (1997), juga harus mencakup kemampuan berkomunikasi dan berkoordinasi dengan semua pihak terkait di daerah misi, baik tingkat atas, menengah dan tingkat akar rumput dan mempertimbangkan semua aspek kehidupan secara holistik. Felix Haass dan Nadine Ansorg (2018) berpendapat bahwa pembangunan kapabilitas *peacekeepers* yang menentukan kualitas suatu pasukan PBB adalah dukungan politik, kapabilitas teknis dan personel yang didukung oleh tingkat latihan dan materiil yang diperlukan dalam melaksanakan tugas, baik perlengkapan perorangan maupun Alutsista.

Lebih jauh Christian Bason dalam Evert A. Lindquist, Sam Vincent dan John Wanna (2013: 63-66) mengatakan bahwa tantangan nyata dalam inovasi pelayanan publik adalah bagaimana dapat menambah value untuk berbagai dimensi, tidak hanya sekedar menambah produktifitas tapi juga pelayanan dan *outcomes* yang dapat diukur. Untuk mencapai hal tersebut, maka proses perumusan kebijakan harus menempatkan dan melibatkan penduduk sebagai sebagai inti sekaligus end users. Perumus kebijakan dan semua *stakeholders* yang terlibat juga dapat menggunakan yang disebut *professional empathy* yaitu dengan merasakan apa yang dirasakan oleh penduduk atau end users. Dengan demikian maka dalam setiap proses

perumusan kebijakan Pemerintah dapat ditemukan permasalahan yang sebenarnya, dan bagaimana mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam konteks pembangunan kapabilitas pasukan perdamaian PBB melalui inovasi dan *professional empathy*, maka perumusan kebijakan perlu memahami kebutuhan dan kondisi utama dari masyarakat atau negara di mana misi PBB digelar.

Strategi membangun kapabilitas *female peacekeepers* Indonesia untuk menunjang terwujudnya gender mainstreaming dalam Misi Perdamaian PBB di Republik Demokratik Kongo, juga tidak terlepas dari manfaat yang ditawarkan Freed (2006, hlm. 20) sebagai instrumen dalam mengantisipasi perubahan lingkungan, sehingga dapat meminimalkan dampak negatif dari perubahan kondisi lingkungan strategis. Untuk itu perlu dirumuskan kebijakan pada tataran *grand strategy* sebagai dasar perumusan strategi. Perumusan kebijakan perlu diarahkan untuk menghilangkan simpul-simpul masalah yang masih muncul dalam Pembangunan kapabilitas *female peacekeepers* Indonesia, khususnya pada periode 2018 hingga 2022. Dalam tulisan ini, pembahasan strategi dimaksud menggunakan tiga aspek dalam strategi militer yang diperkenalkan oleh Profesor Arthur F Lykke Jr, yaitu meliputi aspek *ends, ways, dan means*. Selain itu kerangka analisis dalam evaluasi pencapaian *gender mainstreaming* juga disusun berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1325 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan (*women, peace and security*)



## METODE

Tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif, dimana permasalahan yang ada digambarkan melalui pemahaman mendalam dan mengembangkan pemahaman terhadap suatu fenomena dari beberapa sudut pandang dari para informan (Tracy, 2016:6-8). Untuk mendapatkan data yang akurat, informan yang digunakan dalam tulisan ini adalah para pejabat yang terkait langsung dengan pembangunan kapabilitas *peacekeepers* Indonesia, baik dari tataran strategis yaitu Tim Koordinasi Misi Pemelihara Perdamaian (TKMPP) dan Kementerian terkait, serta dari tataran operasional dan taktis yaitu Mabes TNI dan PMPP TNI. Sedangkan alat penelitian yang digunakan untuk menetapkan fokus penelitian, memilih informan, mengumpulkan dan mengolah data serta menyimpulkan hasil yang didapat selama penelitian, adalah peneliti sendiri selaku *human instrument*. Hal tersebut didasarkan atas pengalaman peneliti selama bertugas di daerah misi PBB dan penugasan di Staf pada tataran strategis dan operasional.

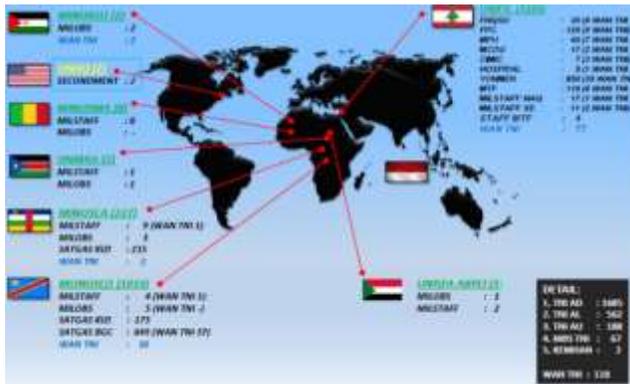
## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Tantangan Tugas dan Kapabilitas *female peacekeepers* Saat ini.

Pemberdayaan peran *female peacekeepers* dalam penugasan operasi pemeliharaan perdamaian dunia di semua daerah misi PBB, menjadi faktor penting dalam upaya peningkatan kesuksesan operasi. Pentingnya peran tersebut

pertama kali disetujui secara bulat pada bulan Oktober 2000 oleh Dewan Keamanan PBB melalui resolusi Nomor 1325 tentang Wanita, Perdamaian dan Keamanan, dimana wanita perlu dilibatkan dalam proses perdamaian partisipatif dengan menggunakan perspektif wanita dalam proses perdamaian. Indikator kesuksesan operasi secara umum dapat dilihat dari tercapainya mandat-mandat PBB yang tertera dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB sebagai dasar penyelenggaraan operasional di daerah misi PBB, yang secara garis besar meliputi tugas-tugas perlindungan terhadap warga sipil termasuk anak-anak dan perempuan, khususnya dari korban kekerasan dan pelecehan seksual (*Protection of Civilian/POC, child protection, gender sexual violence*), mendukung kegiatan *Disarmament, demobilisation, reintegration/DDR* bagi milisi atau faksi militer yang bertikai, mendukung pelaksanaan *Security Sector Reform* (SSR) di negara konflik, dan perlindungan terhadap aset PBB serta meyakinkan ketersediaan akses bantuan kemanusiaan (*humanitarian access*). Dari beberapa tugas di atas, terdapat beberapa tugas yang yang secara alami akan lebih optimal jika dilaksanakan dari perspektif mayoritas korban dalam suatu konflik, yaitu wanita atau anak-anak. Tugas-tugas tersebut, diantaranya perlindungan terhadap warga sipil termasuk anak-anak dan perempuan, khususnya dari korban kekerasan dan pelecehan seksual, serta meyakinkan ketersediaan akses bantuan kemanusiaan.

Guna menghadapi ancaman yang semakin kompleks dan multidimensi masih diperlukan upaya lebih maksimal dalam membangun kemampuan *peacekeepers*. Dari data yang diperoleh dan diolah oleh penulis diketahui bahwa kerugian personel dan material yang terjadi selama operasi di wilayah DRC maupun di negara lain dalam kurun waktu 2018 hingga 2022 cenderung disebabkan oleh kondisi material Satgas. Walaupun dari data kerugian personel tidak terdapat *female peacekeepers*, namun hal tersebut menunjukkan tingkat kesiapan operasional Satgas Indonesia yang perlu dievaluasi. Selain itu keterlibatan para *female peacekeepers* cenderung pada unsur pelayanan di markas Satgas atau *headquarters*. Hal tersebut menggambarkan bahwa *gender mainstreaming* pada satuan-satuan tugas perdamaian PBB dari Indonesia masih belum optimal.



Gambar 1. Pelibatan *Female Peacekeepers* Indonesia dalam Operasi Perdamaian Dunia Periode 1 Juni 2023

### Evaluasi *gender mainstreaming* pada misi MONUSCO di Kongo

Tuntutan peran dan kapabilitas *female peacekeeper* dalam rangka *gender mainstreaming* dapat dielaborasi dari mandat PBB yang tertuang dalam resolusi dewan keamanan PBB maupun produk lain dari *UN Women*. Sedangkan dasar dan pedoman dalam penggelaran operasi perdamaian dengan mempertimbangkan aspek gender yang dikeluarkan pertama kali berupa resolusi dewan keamanan PBB Nomor 1325 tanggal 31 Oktober 2000. Upaya *gender mainstreaming* kemudian mulai dijabarkan dengan membentuk Satuan Tugas untuk merumuskan rencana aksi sebagai panduan pelaksanaan resolusi dewan keamanan PBB Nomor 1325. Kemudian *gender perspective* yang menekankan kepada peningkatan peran wanita dalam upaya perdamaian dan keamanan dunia, dibukukan dalam panduan secara komprehensif dalam resolusi dewan keamanan PBB Nomor 1991. Dalam konteks organisasi, maka perspektif gender sudah diakomodasi sejak tahun 2002 dengan dibentuknya *Gender Unit* dan ditambah dengan pembentukan *Sexual Violence Unit* pada tahun 2009. Namun demikian berdasarkan evaluasi yang dikeluarkan oleh badan PBB *UN Women* kedua unit tersebut dinilai tidak memiliki kapabilitas yang cukup, salah satunya karena sistem koordinasi yang tidak memadai, sehingga upaya *gender mainstreaming* yang dilakukan kurang efektif. Selanjutnya perspektif gender awalnya hanya difokuskan pada kegiatan Pemilu, reformasi sektor keamanan (*Security Sector Reform*), pelucutan senjata, demobilisasi dan repatriasi (*Disarmament*,



*Demobilisation and Repatriation/DDR*) serta reformasi bidang hukum (*Judicial Sector Reform*). Namun demikian indikator pengukuran atas keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas di atas tidak disiapkan. Walaupun saat ini upaya gender mainstreaming telah meluas dalam penugasan yang bersifat lebih taktis dan bersifat combat seperti dalam penugasan sebagai *female engagement team* (FET), namun indikator keberhasilan tugas yang dilaksanakan juga belum ditentukan secara detail.

Meskipun kinerja Satgas PBB Indonesia secara umum dinilai berhasil dalam penugasan yang diberikan, namun masih terdapat beberapa kendala dalam pembangunan *gender mainstreaming* bagi pasukan perdamaian PBB Indonesia. Hal ini terlihat dari hasil penelitian terhadap jumlah dan peran *female peacekeepers* dalam periode 2018 s.d. 2022 pada misi PBB masih jauh dari target yang ditetapkan PBB. PBB memproyeksikan peningkatan peran dan jumlah *military female peacekeepers* baik sebagai *military staff*, *military observer* maupun anggota kontingen, yang semula kurang dari 10% pada tahun 2018, menjadi 25% pada tahun 2028. Sementara itu data dari PMPP TNI menunjukkan bahwa pelibatan *female peacekeepers* Indonesia walaupun telah meningkat, masih relatif rendah, yaitu sekitar 1,47% dari total penugasan yang pernah dilaksanakan dan 4,7% dari jumlah total *peacekeepers* pada saat ini. Selain itu *female peacekeepers* Indonesia juga belum dapat

melaksanakan peran secara optimal dan setara seperti *male peacekeepers*, khususnya dalam penugasan-penugasan taktik dan teknik tempur serta pengamanan wilayah atau markas. Penulis berhipotesis bahwa belum optimalnya peran *female peacekeepers* Indonesia dikarenakan kurangnya *gender mainstreaming* yang dipengaruhi oleh aspek budaya ketimuran di Indonesia dan belum dipahaminya penyelesaian konflik berdasarkan perspektif gender.

### **Kebijakan dan Strategi Indonesia untuk meningkatkan peran *female peacekeepers*.**

Salah satu pedoman utama Indonesia dalam merumuskan kebijakan dan strategi untuk meningkatkan peran *female peacekeepers* adalah keputusan PBB, yang dituangkan dalam resolusi Dewan Keamanan PBB dan rencana aksi (*action plan*) atas resolusi tersebut. Kebijakan terkait dengan *gender mainstreaming* dari PBB diarahkan untuk meyakinkan bahwa personel berseragam (militer dan polisi) yang terlibat dalam operasi perdamaian PBB bervariasi dan melibatkan secara inklusif wanita yang diimplementasikan dalam pelayanan di PBB. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Resolusi DK PBB Nomor 1325 tahun 2006, beserta tujuh resolusi lanjutannya yang mengakui peran wanita dalam operasi perdamaian dunia. Guna merealisasikan kebijakan PBB sesuai dalam resolusi tersebut, PBB menyusun 10 pedoman gender yang dijabarkan untuk beberapa isu substantif, meliputi urusan politik, polisi, militer



dan penasehat gender. Keseriusan PBB terkait masalah gender dalam operasi pemeliharaan PBB, terlihat dari Resolusi DK PBB Nomor 2242 tahun 2015, yang menuntut jumlah female peacekeepers digandakan sebelum tahun 2020 menjadi 15% dari total peacekeepers. Saat ini PBB telah merumuskan strategi peningkatan peran *female peacekeepers* dalam rangka *gender mainstreaming* yang ditetapkan pada tahun 2017 dalam bentuk *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. Tujuan yang diharapkan dari target tersebut adalah pencapaian jumlah dari *female peacekeepers* dari komponen militer sebanyak 25% pada tahun 2028, dari jumlah 15% yang ditargetkan pada tahun 2020.

Indonesia belum memiliki kebijakan khusus terkait dengan upaya pembangunan kapabilitas female peacekeeper dan gender mainstreaming dalam penyelesaian suatu konflik di dalam dan luar negeri. Pada pemangku kebijakan di Indonesia, maka seyogyanya terdapat aturan turunan sebagai bentuk penjabaran atas semua ketentuan PBB, baik yang dituangkan dalam resolusi DK PBB maupun rencana aksinya. Hal tersebut tentunya memerlukan *political will* dari Pemerintah, sehingga dari aspek regulasi, anggaran, pendidikan dan latihan serta pemberdayaan sumber daya yang dimiliki dapat mendukung upaya pembangunan kapabilitas *female peacekeepers*.

Strategi Indonesia dalam melaksanakan pembangunan kapabilitas *female peacekeepers* Indonesia guna mendukung terwujudnya *gender mainstreaming* belum optimal, baik dari aspek

*ends, means* dan *ways*. Dari aspek *Ends*, Pemerintah belum memiliki visi yang berkelanjutan guna mewujudkan *gender mainstreaming*. Refleksi hal ini dapat terlihat dari belum adanya perspektif gender pada setiap penugasan operasi militer di dalam negeri maupun di kawasan. Seluruh personel yang ditugaskan ke Papua, perbatasan dan sebelumnya di Aceh dan Timor Timur adalah prajurit pria. Padahal beberapa tugas yang dilaksanakan, seperti pendidikan, bantuan medis dan pembinaan teritorial bisa jadi lebih efektif jika dilaksanakan menggunakan perspektif gender, di mana beberapa tugas akan lebih optimal jika dilaksanakan oleh prajurit wanita. Kurangnya perspektif gender juga dapat terlihat dari masih minimnya jumlah dan peran *female peacekeepers* dalam penugasan operasi pada misi PBB.

Dari aspek *Means*, belum optimalnya penyiapan dan pemberdayaan sumber daya yang diperlukan dalam rangka mendukung gender mainstreaming dapat terlihat dari beberapa hal, meliputi: Pertama. Pemerintah belum sepenuhnya mengakomodir kebijakan dan strategi PBB terkait pembangunan kapabilitas *female peacekeepers* Indonesia dalam bentuk regulasi. PBB dengan sistem UNPCRS menuntut pasukan siaga, namun tidak diketahui di mana dan kapan mereka akan ditugaskan. Hal ini belum disinkronkan dalam Peraturan Presiden 86 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Misi Perdamaian Dunia. Sedangkan dalam tataran operasional juga belum dilaksanakan kajian proses dan realisasi penjabaran



pedoman UN *Manuals* yang disusun PBB dalam bentuk Peraturan Panglima, Peraturan Kastaf Angkatan, Buku-buku Petunjuk dan Surat Telegram sebagai dasar dalam proses penyiapan personel dan satuan serta sarana dan prasarana yang diperlukan secara spesifik dalam peningkatan peran female peacekeepers. Dalam tataran taktis, regulasi yang mengatur implementasi semua peraturan dan ketentuan yang akan dijabarkan oleh PMPP TNI dan Satgas yang bertugas pada misi PBB, juga belum mewadahi upaya gender mainstreaming. Kedua. Pemerintah belum mengalokasikan anggaran khusus untuk mewujudkan *gender mainstreaming*. Untuk menghadapi kendala umum bagi *peacekeeper* Indonesia, yaitu masalah kultur dan belum dipahaminya penyelesaian konflik berdasarkan perspektif Gender diperlukan alokasi anggaran di luar anggaran penyiapan rutin bagi seluruh *peacekeepers*. Proses merubah kultur dan pemahaman tentang perspektif gender memerlukan *efforts* yang besar serta waktu yang relatif lama, sehingga tentunya memerlukan alokasi anggaran yang memadai. Alokasi anggaran tersebut dibutuhkan untuk kegiatan sosialisasi, *Training for the Trainer* (TOT), *Mobile Training Team* (MTT), *Focus Group Discussion* (FGD) dan seminar, pendidikan dan pelatihan baik di dalam maupun luar negeri, serta materiil dan perlengkapan khusus bagi para *female peacekeepers* sesuai dengan tugas yang dibebankan di daerah misi. Ketiga. Saat ini belum

ada jabatan atau wadah organisasi yang khusus bertanggungjawab dalam menangani, merencanakan, mengawasi dan mengevaluasi semua hal terkait gender, baik di tingkat kebijakan yaitu TKMPP maupun di tingkat operasional, khususnya Mabes TNI dan PMPP TNI. Hal tersebut menjadi salah satu kendala utama yang mengakibatkan progress upaya gender mainstreaming belum berjalan secara optimal. Keempat. Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki kapabilitas sesuai tuntutan PBB, masih sangat terbatas. Hal ini terlihat dari masih kecilnya progress pencapaian agenda Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028. Selanjutnya sampai dengan saat ini peran female peacekeepers dalam organisasi PBB dan di daerah misi, khususnya yang terkait dengan masalah gender masih sangat terbatas.

Dari aspek *Ways*, Upaya Pemerintah dalam mewujudkan gender mainstreaming juga masih belum optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa faktor, meliputi: Pertama. Pemerintah belum memiliki *grand design* yang dituangkan dalam bentuk *roadmap* tentang pelibatan *female peacekeepers* dalam misi perdamaian baik di dalam negeri, kawasan Asia Pasifik maupun dunia. Dengan belum adanya *grand strategy* dan *roadmap* tersebut, maka upaya penyelesaian konflik cenderung belum mempertimbangkan perspektif gender. Kedua. Pemerintah belum seutuhnya mengadopsi sistem penyiapan personel dan satuan tugas perdamaian PBB, yaitu *United Nations*



*Peacekeeping Capability Readiness System* (UNPCRS). Hal tersebut mengakibatkan *pledge* personel dan Satgas baru yang didaftarkan dalam UNPCRS, hanya sampai pada Level 1. Selain itu, Indonesia juga belum berhasil merealisasikan konsep *operational partnership* dengan negara lain. Ketiga. Indonesia telah berperan aktif menyelenggarakan program *capacity building* yang diwujudkan melalui kegiatan pelatihan, kursus dan kunjungan secara lebih intensif dengan negara-negara sahabat seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, negara-negara ASEAN, Uni Eropa, Jepang, dan lain-lain. Beberapa penguasaan materi latihan yang dituntut PBB selaras dengan materi latihan TNI, sehingga diperlukan upaya sinkronisasi dan integrasi dengan program latihan intern TNI. Dengan demikian upaya tersebut dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan efisien.

### Implikasi dan Rekomendasi

Dari uraian dan pembahasan di atas mengandung beberapa implikasi, sebagai berikut: Pertama. Bahwa dunia telah mengakui bahwa *female peacekeepers* memberikan kontribusi yang sangat positif dalam suatu upaya penanganan konflik, khususnya dalam operasi perdamaian dunia. Kontribusi yang diberikan oleh *female peacekeepers* diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan tugas-tugas dengan menggunakan perspektif gender. Adanya fakta bahwa korban suatu konflik dominan perempuan dan anak-anak, maka peran perspektif gender yang dijalankan oleh para *female peacekeepers* telah terbukti efektif

dalam berbagai penugasan di daerah misi. Melihat kondisi demikian, maka gender mainstreaming sangat penting diwujudkan oleh semua negara yang berkontribusi dalam operasi perdamaian PBB. Kedua. Bahwa studi menunjukkan bahwa kebijakan dan strategi yang dilaksanakan oleh Indonesia dalam pembangunan kapabilitas *peacekeepers* Indonesia belum merepresentasikan pengakuan akan pentingnya mewujudkan *gender mainstreaming*. Ketiga. Agar Indonesia dapat meningkatkan peran dan kontribusi dalam upaya perdamaian dunia, maka perlu perumusan kebijakan dan strategi yang mengarah kepada peningkatan perspektif gender di antara semua pemangku kepentingan dan para *peacekeepers* serta peningkatan peran dan kapabilitas para *female peacekeepers* Indonesia, sehingga *gender mainstreaming* dapat terwujud dalam setiap pelaksanaan operasi perdamaian yang melibatkan para *peacekeepers* Indonesia.

Dari beberapa implikasi di atas, didapatkan beberapa rekomendasi, sebagai berikut: dari aspek *Ends* perlu adanya *political will* Pemerintah yang disampaikan dalam bentuk komitmen pada forum internasional dan direalisasikan dalam rangka terwujudnya gender mainstreaming melalui sinkronisasi regulasi nasional dengan kebijakan PBB, peningkatan kualitas dan kuantitas *female peacekeepers* yang dibina dalam wadah organisasi profesional serta dilengkapi dengan materiil dan sarana prasarana memadai sesuai dinamika dan situasi daerah misi melalui optimalisasi



pemberdayaan sumber daya nasional dan kerja sama dengan PBB dan negara lain..

Dari aspek *Means*, masih terdapat beberapa faktor yang perlu dibenahi, meliputi: Pertama. Bahwa aspek regulasi merupakan komponen vital dalam proses perencanaan dan pembangunan kapabilitas *female peacekeepers* serta upaya mewujudkan *gender mainstreaming* di semua tataran kewenangan. Untuk perlu peninjauan terhadap regulasi yang ada, khususnya Perpres Nomor 86 Tahun 2016 tentang Pengerahan Misi Pemeliharaan Perdamaian, Permenhan RI Nomor 14 Tahun 2016 tentang Kebijakan Pengerahan Pasukan Untuk Misi Penjaga Perdamaian Dunia dan Keputusan Panglima TNI No.60 Tahun 2018 tentang Penugasan Prajurit TNI dalam Operasi Pemeliharaan Perdamaian Dunia. Kedua. Pemerintah perlu mengalokasikan anggaran khusus yang dipergunakan untuk membangun kultur peran *female peacekeepers* serta pemahaman perlunya perspektif Gender dalam upaya penyelesaian konflik. Ketiga. Guna memenuhi tuntutan pemenuhan target rasio wanita penjaga perdamaian Indonesia sesuai target PBB dalam Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028, diperlukan adanya Gender Adviser di PMPP TNI Indonesia yang bertanggung jawab atas kegiatan sosialisasi, pemberian rekomendasi, perencanaan, monitoring dan evaluasi serta hal-hal lain yang terkait dengan upaya pencapaian target tersebut. Pejabat tersebut juga bertanggung jawab atas pelaksanaan koordinasi dan kegiatan lainnya

dengan staf Markas Besar PBB, di *Unit Gender*, termasuk pelaksanaan pelatihan, seminar dan konferensi yang berkaitan dengan penjaga perdamaian perempuan. Dalam lingkup yang lebih luas, maka perlu dipertimbangkan untuk membentuk Satuan yang khusus menangani masalah gender, yaitu Satuan Gender. Keempat. Kompleksnya tuntutan tugas di daerah misi, memerlukan upaya peningkatan peran dan kualitas SDM *female peacekeepers*. Para pelatih di PMPP TNI juga perlu dibekali dengan kemampuan menerapkan teknologi berbasis IT, seperti *knowledge management system* dan *e-learning* untuk materi teori serta simulator untuk materi praktek. PMPP TNI juga perlu mengembangkan diri sebagai *Peacekeeping Center of Excellence*, yang mampu menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, kerjasama internasional serta penelitian dan pengembangan berskala internasional.

Dari aspek *Ways*, Pertama. Upaya berkelanjutan dalam rangka mewujudkan *gender mainstreaming* serta menyiapkan kontribusi Indonesia pada misi perdamaian dalam konteks yang lebih luas, maka perlu adanya *grand design* yang dituangkan dalam bentuk *road map* peningkatan peran dan kapabilitas *female peacekeepers* Indonesia. *Grand design* dan *road map* perlu dirumuskan secara realistis, valid, akurat, akuntabel dan mempertimbangkan setiap dinamika daerah operasi. Kedua. Pemerintah segera perlu mengimplementasikan sistem penyiapan PBB, yaitu UNPCRS, baik dalam konteks internal maupun



eksternal. Dalam konteks internal, maka semua persyaratan yang ditentukan dalam sistem UNPCRS perlu disiapkan sedini mungkin dengan tetap mempertimbangkan kebijakan politik luar negeri Indonesia. Selanjutnya dalam konteks eksternal, UNPCRS perlu diimplementasikan, khususnya perlunya pendekatan kolaboratif dan transparan dengan Negara kontributor lainnya. Guna mengisi gap bidang materil, maka Pemerintah perlu meningkatkan upaya pemberdayaan industri strategis nasional melalui pengembangan *networking* dan kerjasama dengan T/PCC. Ketiga. Indonesia telah merebut kepercayaan dalam pengembangan kapabilitas bidang *peacekeeping operation* melalui beberapa kegiatan dalam kerangka *capacity building* dengan negara lain. Namun demikian perlu dilaksanakan sinkronisasi dan integrasi materi latihan yang disepakati dan diperlukan dalam rangka peningkatan upaya *gender mainstreaming* dengan program latihan intern TNI. Selain itu perlu peningkatan jumlah dan kualitas keikutsertaan para Wanita TNI yang diarahkan dalam *peacekeeping operation* dalam kegiatan pelatihan, pendidikan, seminar dan lain-lain, termasuk kursus untuk calon pejabat strategis di lingkungan PBB dan daerah misi, yaitu *senior military leader (SML) course*. Dengan demikian maka peluang pejabat strategis dalam organisasi PBB dari *female peacekeepers* Indonesia lebih besar.

## SIMPULAN

Dari Dari berbagai operasi perdamaian dunia

yang digelar PBB, dapat disimpulkan bahwa female peacekeepers telah terbukti memberikan kontribusi nyata dalam percepatan penanganan konflik di dalam dan luar negeri. Hal tersebut terwujud karena korban terbesar pada suatu konflik, yaitu perempuan dan anak-anak dapat lebih efektif ditangani melalui pendekatan yang mengedepankan *female peacekeepers* atau perspektif gender. Untuk itu upaya mewujudkan *gender mainstreaming* menjadi salah satu opsi penting yang harus dipedomani dan dilaksanakan oleh semua negara kontributor dalam operasi perdamaian PBB maupun dalam menangani konflik dalam negeri. Namun demikian, Indonesia sebagai salah satu negara kontributor tersebut belum merumuskan kebijakan dan strategi yang mengarah pada terwujudnya *gender mainstreaming* secara optimal. Secara umum pembangunan kapabilitas dan peran para *peacekeepers* masih digeneralisasikan. Hal tersebut berdampak pada kurang efektifnya tugas-tugas yang dilaksanakan oleh Satgas perdamaian dari Indonesia, khususnya yang tergabung dalam FET dan Milobs/Milstaff yang diberikan tugas dalam Pemilu, DDR serta upaya reformasi sektor hukum dan keamanan, terutama dalam memahami pemecahan permasalahan yang memerlukan pendekatan melalui perspektif *gender*.

Melalui pembahasan menggunakan pisau analisis strategi dari Profesor Arthur F Lykke Jr, yaitu meliputi aspek *ends, ways* dan *means*, tulisan ini menemukan beberapa rekomendasi pada



semua faktor yang menjadi kendala atau yang perlu dioptimalkan di tiap aspek. Secara umum upaya mewujudkan *gender mainstreaming* membutuhkan reformulasi kebijakan pemerintah untuk membenahi beberapa batasan dalam pembangunan peran dan kapabilitas *female peacekeepers*, diantaranya terkait masalah regulasi, sistem penyiapan, pengalokasian anggaran, pemenuhan sarana dan prasarana, penerapan teknologi informasi, pemberdayaan industri strategi nasional dan peningkatan kualitas dan kuantitas SDM. Selain itu dalam konteks eksternal, diperlukan perluasan pembangunan kerja sama melalui pendekatan kolaboratif dan sinergis dengan negara lain untuk saling mengisi gap yang mungkin timbul dalam penyiapan materiil dan SDM dari satuan tugas perdamaian yang didaftarkan dalam sistem UNPCRS. Orientasi dari reformulasi kebijakan tersebut adalah terwujudnya pelayanan publik kepada rakyat terdampak dominan di daerah konflik.

## DAFTAR PUSTAKA

Direktorat Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata. (2020). Indonesia dan Rekam Jejak di Misi Pemeliharaan Perdamaian PBB. Ditjenkerma Multilateral Kemenlu RI: Jakarta Pusat.

Evert A. Lindquist, Sam Vincent dan John Wanna. (2013). Putting Citizens First: Engagement in

Policy and Service Delivery for the 21st Century. Canberra: Australian National University Press

Hass, Felix dan Nadine Ansorg. (2018). Better peacekeepers, better protection? Troop quality of United Nations peace operations and violence against civilians. *Journal of Peace Research*, Vol. 55(6).

Maiese, Michelle. (2003). *Levels of Action (Lederach's Pyramid)*. Retrieved from [http://beyondintractability.org/essay/hierarchical\\_intervention\\_levels](http://beyondintractability.org/essay/hierarchical_intervention_levels).

UN DFS. (2018). *Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions. Guidelines*. Retrieved from [https://peacekeeping.un.org.files%2F3.\\_military\\_-\\_4\\_guidelines\\_on\\_opr.pdf](https://peacekeeping.un.org.files%2F3._military_-_4_guidelines_on_opr.pdf).

UN Women. (2012). *Evaluation of Gender Mainstreaming in United Nations Peacekeeping Activities (MONUC/MONUSCO) in the Democratic Republic of the Congo*. Retrieved from <https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/evaluation-gendermainstreaming-unpeacekeeping-drc-en%20pdf.pdf?>

United Nations. (2018). *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. Retrieved from



<https://peacekeeping.un.org/en/uniformed-gender-parity-strategy-2018-2028-full-text>.