

Peran Penjaga Perdamaian Wanita dalam Proses Bina-Damai: Studi Kasus Operasi Perdamaian Monusco

Satwika Paramasatya

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Diponegoro

Abstract

Peacekeeping Operations (PKO) is known as an instrument used by the United Nations to create peace in countries affected by conflict. Peacekeeping operations work as a mediator for the parties of the conflict and to ensure that violence no longer exists in the peace process. Once peace is achieved, peace operations are expected to remain involved in the peace building process. At first, men played a very dominant role in peacekeeping operations. Even so, women have been more involved in peace operations nowadays. It can be seen from the increasing number of female members of peacekeeping operations. This paper will discuss the role of women in contributing to the peace building process that occur in the MONUSCO operation in Congo. Congo was chosen because MONUSCO has the highest female members compared to other peacekeeping operations. The research was conducted by using explanatory method to analyze the role of women in peacekeeping operation using parameters such as the implementation of the mandate, the consistency of the implementation of Capstone Doctrine, DDR (Disarmament, demobilization, Reintegration), and CIMIC (Civil-Military Cooperation). The result indicated that women tend to have positive influences towards peace building process in peacekeeping operations judging from the fulfillment of the mandate and the implementation of programs that support the peacekeeping operation itself.

Keywords: peacekeeper, peacekeeping operation, Congo, women, peace building, MONUSCO

Abstrak

Peacekeeping Operation (PKO), atau dikenal sebagai operasi perdamaian, merupakan suatu instrumen yang digunakan oleh PBB untuk membantu negara yang terkena konflik. Operasi perdamaian dimaksudkan sebagai langkah untuk menjadi penengah bagi pihak-pihak yang berkonflik dan memastikan aksi kekerasan tidak lagi digunakan dalam proses menuju perdamaian. Setelah perdamaian tercapai, operasi perdamaian diharapkan tetap terlibat dalam proses bina-damai sehingga konflik tidak akan terulang. Pada awalnya, peran lelaki masih sangat dominan dalam setiap operasi perdamaian. Meski begitu, kini peran wanita dalam operasi perdamaian semakin meningkat. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan jumlah wanita yang menjadi anggota operasi perdamaian. Artikel ini bertujuan membahas sejauh mana peran wanita dalam berkontribusi terhadap proses bina-damai yang terjadi pada operasi perdamaian MONUSCO di Kongo. Penelitian dilakukan dengan metode eksplanatif dengan menjelaskan peran wanita dalam operasi perdamaian menggunakan berbagai parameter seperti tingkat keberhasilan pelaksanaan mandat, konsistensi pelaksanaan Capstone Doctrine, DDR (Disarmament, Demobilization, Reintegration), serta CIMIC (Civil-Military Cooperation). Hasil penelitian menunjukkan bahwa wanita cenderung berpengaruh secara positif terhadap proses bina-damai dalam operasi perdamaian ditinjau dari terpenuhinya mandat dan pelaksanaan program-program pendukung operasi perdamaian itu sendiri.

Kata Kunci: penjaga perdamaian, operasi perdamaian, Kongo, wanita, bina-damai, MONUSCO

Pendahuluan

Peacekeeping atau dikenal sebagai penjaga perdamaian merupakan suatu instrumen yang dikembangkan sebagai cara untuk membantu negara yang terkena konflik guna menciptakan kondisi damai. Istilah *peacekeeping* sendiri sebenarnya tidak tercantum dalam piagam PBB. Tidak ada bab dalam Piagam PBB yang menjelaskan definisi *peacekeeping* secara jelas. Hal ini membuat Sekretaris Jenderal PBB ke-2 Dag Hammarskjold merujuk *peacekeeping* sebagai “*Chapter Six and a Half*” sebab posisinya dipandang berada di antara Bab VI dari piagam PBB. *Peacekeeping* menjadi metode tradisional PBB dalam menyelesaikan konflik melalui cara-cara damai (*peaceful settlement of dispute*), antara lain melalui negosiasi dan mediasi atau dengan metode penggunaan kekuatan secara paksa (*force enforcement*) sesuai mandat yang diberikan oleh Bab VII dari piagam PBB (Osmançavuşoğlu, 2014).

Operasi perdamaian telah terbukti menjadi salah satu alat paling efektif yang tersedia untuk membantu mengarahkan negara yang mengalami konflik menuju proses perdamaian. Operasi perdamaian memiliki posisi unik mencakup legitimasi dan kemampuan untuk menghimpun pasukan beranggotakan tentara dan polisi dari seluruh dunia, mengintegrasikan mereka ke dalam pasukan penjaga perdamaian dengan tujuan melaksanakan mandat perdamaian yang bersifat multidimensional. Operasi perdamaian PBB memberikan jaminan keamanan dan dukungan politik untuk membantu negara konflik dalam menjalankan proses transisi dari konflik menuju perdamaian.

Ketika pertama kali dibentuk, *Peacekeeping Operations* (PKO) melaksanakan tugas yang relatif standar seperti melakukan proses bina damai yang berkelanjutan dan mengembalikan kondisi kondusif bagi pelaksanaan perdamaian.¹ PKO melaksanakan mandat tersebut melalui patroli perbatasan serta memisahkan pihak

yang berkonflik. Peran dan tanggung jawab ini mulai bergeser selama dua puluh tahun terakhir setelah perang antar negara mulai berkurang dan digantikan oleh konflik intra-negara dan antar-etnis yang lebih kompleks. Hasilnya adalah tantangan baru bagi masyarakat internasional pada umumnya, termasuk komunitas penjaga perdamaian.

Dalam menghadapi tantangan baru tersebut, diperlukan berbagai pendekatan yang bersifat multidimensional. Pendekatan multidimensional membahas masalah-masalah yang relevan dengan perdamaian antara lain melindungi populasi lokal melalui peningkatan pemahaman budaya lokal, agama, adat istiadat dan cara hidup. Pendekatan humanis seperti memfasilitasi pelaksanaan kebijakan keamanan baru yang responsif sangat dibutuhkan guna mengakomodir kebutuhan dan masalah yang berbeda. Dalam kerangka baru operasi penjaga perdamaian, telah ada pengakuan bahwa pendekatan gender yang memadai sangat penting untuk menanggapi kebutuhan wanita, pria, anak laki-laki dan wanita yang hidupnya telah dipengaruhi oleh konflik.

Salah satu cara memastikan dimensi gender dari operasi perdamaian yang multidimensional adalah integrasi efektif bagi wanita dalam operasi perdamaian. *Department for Peacekeeping Operation* (DPKO) telah mengeluarkan sejumlah kebijakan yang menekankan pentingnya wanita untuk memiliki mandat dari operasi penjaga perdamaian meliputi akses untuk bekerja dengan kelompok rentan, terutama para korban kekerasan seksual dan kekerasan berbasis gender atau *sexual and gender based violence* (SGBV).²

Kathleen M. Jennings dalam tulisannya yang berjudul *Women’s Participation in UN Peacekeeping Operations: Agents of Change or Stranded Symbols?* menggambarkan eksistensi pasukan penjaga perdamaian wanita dan perannya dalam menentukan kesuksesan operasi perdamaian. Jennings mengangkat isu dan pendapat yang

¹ Misalnya, mandat operasi penjaga perdamaian pertama di Kongo adalah untuk memastikan penarikan pasukan Belgia dari Republik Kongo, untuk membantu pemerintah setempat dalam menjaga hukum dan ketertiban serta menyediakan bantuan teknis.

² Pada tanggal 19 Juni 2008, PBB menyetujui Resolusi SC 1820. Resolusi ini merupakan pengakuan bahwa kekerasan dan pelecehan seksual terhadap wanita dan anak-anak dapat menjadi taktik perang.

mengatakan bahwa semakin banyak anggota pasukan perdamaian wanita maka perdamaian semakin mudah dicapai. Lebih jauh, Jennings menyoroiti apakah peningkatan keterlibatan pasukan penjaga perdamaian wanita lebih karena isu gender yang “dijual” atau memang semata demi pencapaian perdamaian yang hakiki.

Tulisan Jennings menunjukkan bahwa keterlibatan wanita dalam operasi perdamaian tidak serta-merta memastikan perdamaian lebih mudah tercapai. Bagaimanapun juga, perlu ada standar khusus mengenai bagaimana seharusnya pasukan penjaga perdamaian wanita bertindak dan parameter apa saja yang harus dicapai. Eksistensi pasukan penjaga perdamaian juga dikritik terlalu meremehkan faktor gender dalam perdamaian, karena seolah hanya dengan menambah jumlah personel wanita dalam operasi perdamaian maka faktor gender telah terpenuhi. Oleh karena itu, penulis menyoroiti bagaimana seharusnya wanita dilibatkan dalam operasi perdamaian. Tulisan Jennings menginspirasi penulis dalam menilai sejauh mana pelaksanaan operasi perdamaian dalam melibatkan wanita melalui studi kasus operasi perdamaian di Kongo yaitu *Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* atau disingkat menjadi MONUSCO.

Operasi Perdamaian

PBB membentuk sebuah pasukan lewat Dewan Keamanan PBB untuk mengambil tindakan kolektif dalam menjaga perdamaian dan keamanan internasional. PKO memantau dan mengamati proses perdamaian di daerah pasca konflik serta membantu eks-kombatan dalam melaksanakan kesepakatan damai. Bantuan tersebut datang dalam berbagai bentuk termasuk langkah-langkah membangun rasa saling percaya, pengaturan pembagian kekuasaan, dukungan pemilu, penguatan supremasi hukum, dan pembangunan ekonomi sosial. Pasukan PBB ini mendapat julukan “*Blue Baret*” yang di setiap pengiriman pasukannya memiliki nama masing-masing sesuai dengan misi dan negara mana yang akan dibantu.

Peacekeeping bersifat sangat fleksibel di mana Dewan Keamanan PBB membentuk dan mengirim pasukan perdamaian ke banyak negara yang dirundung konflik. Saat ini, terdapat 16 operasi pasukan perdamaian aktif yang ditempatkan di 4 benua yang berbeda. Pasukan perdamaian bersifat sangat multidimensional yang tidak hanya dibentuk dengan tujuan menjalin perdamaian dan keamanan, namun juga untuk melakukan fasilitasi proses politik, melindungi warga negara, asistensi gencata senjata, demobilisasi dan reintegrasi mantan pemberontak, mendukung organisasi pemilihan umum, melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia, serta mengembalikan hukum sebagai aturan yang mengikat dalam negara (Thakur & Schnabel, 2001: 48).

Peran Wanita dalam Operasi Perdamaian

Wanita semakin memiliki peran yang signifikan dalam bidang-bidang operasi perdamaian dan telah membuat dampak positif pada operasi perdamaian, baik melalui peningkatan peran wanita dalam proses bina damai maupun perlindungan terhadap hak-hak wanita sendiri. Dalam semua bidang operasi perdamaian, pasukan penjaga perdamaian wanita telah membuktikan bahwa mereka dapat melakukan peran yang sama, dengan standar yang sama dan di bawah kondisi sulit yang sama, seperti halnya pria. Sudah menjadi suatu keharusan operasional bagi operasi perdamaian untuk merekrut dan mempertahankan pasukan penjaga perdamaian wanita.

Pada tahun 1993, jumlah wanita yang tergabung dalam operasi perdamaian baru 1% dari seluruh jumlah personel yang diturunkan. Pada 2012, dari sekitar 125.000 pasukan operasi perdamaian, jumlah anggota wanita mencapai 3% dari seluruh jumlah personel militer dan 10% dari jumlah personel polisi dalam misi perdamaian PBB. PBB telah mendorong dan mendukung penyebaran wanita dalam operasi perdamaian, sementara tanggung jawab penyebaran wanita di kepolisian dan militer terletak pada komitmen negara-negara anggota. Divisi Polisi PBB sendiri telah meluncurkan “*Global Effort*”

untuk merekrut lebih banyak petugas polisi wanita ke dalam operasi polisi PBB di seluruh dunia. Target yang dicanangkan adalah 20% polisi wanita di seluruh operasi perdamaian pada tahun 2014 (UN: 2014).

Pada Oktober 2000, Dewan Keamanan PBB dengan suara bulat menyetujui Resolusi Nomor 1325 tentang Wanita, Perdamaian dan Keamanan. Resolusi 1325 adalah pertama kalinya Dewan Keamanan mengakui bahwa wanita dan anak perempuan dipengaruhi oleh konflik dengan cara yang berbeda dari laki-laki dan anak laki-laki sehingga penting bagi wanita untuk terlibat dalam proses perdamaian partisipatif. Resolusi yang dibangun atas dasar mekanisme hukum internasional sebelumnya seperti Deklarasi Windhoek atau Rencana Aksi Namibia mengamanatkan pentingnya pengutamaan komponen gender dalam misi penjaga perdamaian. Sejak pengesahan UU tersebut, Resolusi 1325 menjadi tonggak menuju integrasi yang lebih baik bagi perspektif wanita dalam proses perdamaian. Resolusi 1325 menekankan pentingnya partisipasi wanita dalam semua langkah dari proses perdamaian, mulai dari negosiasi penandatanganan kesepakatan damai, pelatihan kesadaran gender dan kekerasan seksual dan eksploitasi (SEA) untuk semua anggota militer, polisi dan staf sipil yang dikerahkan untuk misi terkait.

Dalam banyak misi penjaga perdamaian, Unit Gender, Penasehat Gender, dan *Gender Focal Points* diciptakan untuk memastikan bahwa mekanisme program pengutamaan gender secara teratur dilaksanakan dan dikoordinasikan dengan kegiatan misi. Resolusi 1325 dan Rencana Aksi Namibia telah terintegrasi dengan pedoman yang disiapkan oleh DPKO PBB ditujukan untuk membantu upaya pelaksanaan misi berbasis gender.

Unit Gender sendiri telah memulai dan mendukung dimasukkannya perspektif gender ke dalam program-program seperti perlucutan senjata, inisiatif demobilisasi dan reintegrasi atau *disarmament, demobilization, and reintegration* (DDR); mengorganisir pelatihan gender dan menyusun kebijakan yang peka gender;

menyebarkan informasi Resolusi 1325; menanggapi eksploitasi dan kejahatan seksual; serta keadilan dan hak asasi manusia. Semua kegiatan ini hanya dapat dilakukan jika semua komponen dari misi penjaga perdamaian, termasuk militer, polisi, dan sipil, berkolaborasi secara lintas sektoral.

Kerangka Kebijakan dan Pengutamaan Gender dalam Operasi Perdamaian

Pada tahun 2006, DPKO di bawah PBB mengeluarkan *Policy Directive* tentang "Kesetaraan Gender dalam Operasi Penjaga Perdamaian". Kebijakan tersebut mengamanatkan perlunya perspektif gender dalam semua kebijakan, program dan kegiatan dalam misi operasi penjaga perdamaian dan meminta agar gender diperhitungkan dalam struktur, sumber daya, dan anggaran misi. *Policy Directive* dipraktekkan melalui DPKO *Action Plan SCR 1325* (2006) dan satu set pedoman gender yang dikembangkan untuk isu substantif yang berbeda seperti Urusan Politik, Polisi, Militer, dan Penasehat Gender. Sebanyak 10 pedoman telah dikembangkan oleh DPKO antara tahun 2006-2010 berdasarkan masukan dan partisipasi aktif dari staf misi lapangan.

Pengutamaan gender tidak semata-mata tentang advokasi untuk hak wanita, tetapi juga mengenai analisis semua tantangan dan peluang bagi reformasi dan rekonstruksi terhadap peran dan ketidaksetaraan gender yang ada. Perjanjian perdamaian yang buta gender hanya menjamin sebagian rasa damai dalam masyarakat yang dilanda perang dan program yang dijalankan berdasarkan perjanjian (seperti *disarmament, demobilization, rehabilitation, and reintegration* atau DDR) dianggap tidak inklusif. Resiko dari absennya perspektif gender mengakibatkan misi akan abai terhadap isu-isu keamanan inklusif yang penting dan akan membahayakan perjanjian damai sehingga perdamaian menjadi rapuh. Dengan menerapkan pengutamaan gender di tingkat misi, konsensus yang lebih luas dapat tercapai dengan mengakomodir berbagai pendekatan dan sudut pandang baru.

Pengutamaan gender menggunakan pendekatan holistik dan luas untuk mengatasi

tugas-tugas dan tantangan yang dihadapi oleh operasi perdamaian di lingkungan pasca-konflik. Mengidentifikasi cara untuk mengatasi kekerasan berbasis gender seringkali bermanfaat sebagai bagian dari dukungan terhadap mandat misi operasi karena masalah gender termasuk salah satu bagian penting dari hak asasi manusia. Memajukan isu-isu gender dapat berkontribusi positif pada reformasi kebijakan diskriminatif. Dengan mengikuti dan menerapkan kebijakan dan prosedur yang peka gender, operasi penjaga perdamaian dapat memberikan contoh yang baik kepada lembaga-lembaga nasional dan lokal.

Operasi Perdamaian di Kongo

Sejarah kelam Republik Demokratik Kongo sangat panjang, dimulai sejak terjadi dua perang yang menimbulkan dampak sampai saat ini yakni Perang Kongo I (1996-1997) dan Perang Kongo II (1998-2003), dimana pada tahun 1997-1998 terdapat periode damai sementara. Perang Kongo I dimulai tanggal 4 Oktober 1996 ketika kelompok pemberontak dari etnis Banyamulenge (etnis lokal yang masih memiliki hubungan dekat dengan etnis Tutsi) melakukan serangan ke desa Lamera, Kongo timur. Kelompok gabungan pemberontak anti-Mobutu Sese Seko dan tentara nasional Rwanda melakukan serangan ke wilayah Kongo timur melalui Burundi.

Sumber daya alam menjadi faktor utama pemicu terjadinya konflik di Kongo. Republik Demokratik Kongo adalah negara dengan kandungan mineral paling kaya di muka bumi. Mineral yang dikandung bumi Kongo sangat dibutuhkan bagi industri strategis. Pada masa Perang Dingin, Amerika-CIA menyokong digulingkannya rezim populis pimpinan tokoh kemerdekaan Kongo, Patrice Lumumba pada tahun 1965. Latar belakang perang yang mempengaruhi konflik di *Democratic Republic of the Congo* (DRC) adalah Perang Sipil Rwanda (1990-1993), Perang Sipil Angola, dan terbentuknya Aliansi Pemberontak di Kongo (Monti: 2011).

Perjanjian Perdamaian Lusaka atau *Lusaka Ceasefire Agreement* pada 10 Juli 1999 yang ditandatangani negara-negara DRC, Angola, Namibia, Rwanda, Uganda, dan

Zimbabwe menandakan adanya usaha untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di Republik Demokratik Kongo (ISS: 2014). Perjanjian yang dilaksanakan di Lusaka, Zambia tersebut menjadi awal terbentuknya suatu organisasi perdamaian PBB (*Peacekeeping Operation*) untuk memonitor pelaksanaan dari isi perjanjian tersebut—yang pada intinya adalah upaya penghentian permusuhan antara kelompok yang bertikai di Republik Demokratik Kongo serta daerah, wilayah, bahkan negara di sekitar yang sedang berkonflik dan menciptakan perdamaian di wilayah DRC. *Peacekeeping Operation* yang diberi nama pasukan *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) mulai melaksanakan misinya sejak DRC berada dalam pimpinan Joseph Kabila, putra dari Laurent-Desire Kabila, Presiden Zaire hasil dari Perang Kongo I yang merupakan pemimpin AFDL (*Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire*).

Misi MONUC dibagi menjadi dua bidang yaitu bidang militer dan bidang sipil. Bidang militer mempunyai tugas yang berfokus pada pelaksanaan perjanjian gencatan senjata, memantau dan melaporkan pelanggaran perjanjian gencatan senjata serta pelaksanaan *DDRRR/disarmament, demobilisation, repatriation, reintegration and resettlement* (perlucutan senjata, demobilisasi, repatriasi, reintegrasi dan pemukiman kembali). Sedangkan bidang sipil berfokus membantu penyiapan terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan adil, melaksanakan tugas fasilitasi pelaksanaan dialog-dialog politik antara faksi-faksi Kongo yang bertikai, membantu pembentukan institusi pemerintahan yang demokratis, serta memfasilitasi pelaksanaan rekonsiliasi nasional (UN MONUC: 2014).

Upaya pelaksanaan mandat tersebut dapat dilihat dari program fasilitasi bantuan kemanusiaan dan pemantauan hak asasi manusia, memantau kepatuhan pada ketentuan Perjanjian Gencatan Senjata di bidang pasokan amunisi, persenjataan, dan perlengkapan perang lain yang terkait dengan lapangan, termasuk untuk semua kelompok bersenjata, memantau pelaksanaan Perjanjian

Gencatan Senjata, menyelidiki pelanggaran gencatan senjata, dan kepedulian terhadap kesehatan masyarakat DRC. Selama kurun waktu 12 tahun MONUC melaksanakan tugasnya untuk mengupayakan perdamaian di Republik Demokratik Kongo dan saat ini tugas tersebut beralih ke pasukan MONUSCO (*United Nations Organizations Stabilization Mission in DRC*) pada tahun 2010.

Kondisi Wanita di Kongo

Republik Demokratik Kongo memiliki perkiraan populasi 60 juta orang dan meski memiliki sumber daya alam yang beranekaragam (kayu, kobalt, emas, berlian, dll), menduduki peringkat kesembilan terendah di dunia dalam hal pendapatan riil, harapan hidup, dan pencapaian pendidikan. Kemiskinan di Kongo ditandai tidak hanya oleh kesenjangan geografis dan sosial yang kuat tetapi juga oleh ketidaksetaraan gender. Posisi wanita Kongo dalam beberapa aspek kehidupan nasional masih lebih rendah dibandingkan dengan laki-laki. Pada tahun 2002 diperkirakan bahwa 61,2% wanita hidup di bawah garis kemiskinan, sementara hanya 51,3% pria yang berada dalam kondisi sama (Global Network of Women Peacebuilders: 2011).

Sejak merdeka dari Belgia pada tahun 1960, negara ini didominasi oleh serangkaian konflik kekerasan yang ditandai dengan perebutan wilayah terutama di daerah kaya sumber daya alam. Meskipun penandatanganan perjanjian perdamaian pertama telah dilakukan pada tahun 2002, tindak kekerasan terus berlangsung dan sangat berdampak pada wanita dan anak perempuan dalam bentuk kekerasan seksual dan berbasis gender yang sistematis (SGBV). Tidak ada statistik resmi yang secara sistematis mengumpulkan data tentang skala pemerkosaan di Kongo, tetapi diperkirakan beberapa ratus ribu wanita telah diperkosa sejak awal perang. Statistik itu sendiri belum cukup menggambarkan besarnya masalah, mengingat banyak kasus yang tidak dilaporkan.

Pemerintah Kongo sebenarnya telah mendirikan Kementerian untuk Kemajuan Wanita pada tahun 1980 dan telah

meratifikasi berbagai hak-hak wanita dalam kerangka hukum regional dan internasional, seperti Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW) pada tahun 1986. Konstitusi Kongo tahun 2006 pada dasarnya mengakomodir kesetaraan gender, namun pada pelaksanaannya wanita tetap diperlakukan diskriminatif dalam berbagai aspek, sebagai contoh yakni penolakan pensiun dan hak waris bagi wanita. Dalam bidang partisipasi politik, tingkat keterwakilan wanita di pemerintahan mencapai 13% sejak awal tahun 2000.

Keseimbangan Gender dalam Operasi Perdamaian di Kongo

Pada Desember 2011, 18% dari total staf sipil di MONUSCO adalah wanita. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mengembangkan dan menerapkan strategi untuk mencapai keseimbangan gender 50/50 bagi staf sipil. Departemen Sumber Daya Manusia MONUSCO telah melakukan upaya untuk memperbanyak personel wanita yang berkualitas.

Persentase jumlah wanita dalam militer sejak tahun 2004 telah terus-menerus berada di tingkat 2% dan 3% (UN Peacekeeping: 2014). Terdapat perbedaan mencolok dalam kontingen militer. Republik Afrika Selatan misalnya memiliki keterwakilan wanita 16%, Ghana memiliki 10%, serta Uruguay dan China memiliki 6%. Rasio gender dalam kepolisian PBB tidak menunjukkan tren yang konsisten melainkan bervariasi antara 3% (2004), 6% (2009), dan 4% (2011). Keterwakilan wanita menunjukkan bahwa peningkatan yang signifikan akan diperlukan untuk mencapai target yang ditentukan oleh UN Police (UNPOL) pada tahun 2014 yakni sebesar 20% (UN Peacekeeping: 2014). Pada tingkat sipil, wanita masih sangat kurang terwakili di posisi manajemen yang lebih tinggi di MONUC³. Posisi tertinggi yang

³ MONUC, yang merupakan singkatan dari *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo*, merupakan istilah terdahulu dari misi stabilisasi PBB di Republik Demokratik Kongo. Istilah ini digunakan dari tahun 1999 hingga tahun 2010. Istilah ini kemudian digantikan oleh MONUSCO (*Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*) pada 1 Juli 2010 pasca resolusi Dewan Keamanan PBB nomor 1925 yang

dipegang oleh seorang wanita adalah pos D-1, yang merupakan posisi terendah dari posisi Manajemen Senior PBB.

Pelaksanaan *Capstone Doctrine* pada PKO di Kongo

Masa tugas MONUSCO dimulai dari tanggal 1 Juli 2010, adapun kerangka kerja yang menjadi acuan bagi pelaksanaan operasi perdamaian tersebut adalah Resolusi Dewan Keamanan No 1925 yang dirilis tahun 2010 dan Resolusi Dewan Keamanan No 2053 yang dirilis tahun 2012 (MONUSCO Mandate: 2014). Resolusi ini menegaskan bahwa pelaksanaan PKO MONUSCO di Republik Demokratik Kongo berlandaskan pada Chapter VII Piagam PBB, "*Action with respect to threats of peace, breaches of the peace, and acts of aggression*" (UN Security Council Resolution: 2011). Resolusi Dewan Keamanan menjelaskan mandat utama dari MONUSCO dalam menjalankan operasinya yaitu melindungi masyarakat sipil dan melakukan stabilitasi serta konsolidasi perdamaian. Upaya untuk menjalankan mandat tersebut dilakukan oleh 19.815 personil militer, 760 pengamat militer, 391 personel polisi dan 1.050 personel dari unit-unit kepolisian (UN Security Council Resolution: 2011).

MONUSCO juga diterjunkan ke Republik Demokratik Kongo karena pelanggaran HAM berat yang terjadi. Pelanggaran HAM yang terjadi antara lain pelecehan seksual dan pemerkosaan, penculikan, serta kerja paksa. Penyelesaian pelanggaran HAM menjadi bagian dari salah satu mandat MONUSCO yakni melindungi masyarakat sipil. Sebagai penandatanganan Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan konvensi lainnya, seperti Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, DRC tetap tidak bisa menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM tersebut. DRC sendiri merupakan salah satu negara di Benua Afrika

dengan jumlah kasus kejahatan seksual dan pemerkosaan yang terus meningkat tiap tahunnya (UN News Center, 2013).

Prinsip dasar dalam pelaksanaan PKO antara lain imparisialitas, izin dari negara yang bersangkutan, serta penggunaan cara nirkekerasan kecuali dalam mempertahankan diri. Imparsialitas tidak berarti bahwa semua pihak harus menerima jumlah yang sama dari bantuan. Sebaliknya, bantuan diberikan atas dasar kriteria obyektif kebutuhan dan karena itu berusaha untuk meringankan penderitaan individu. Konsep izin dari negara yang bersangkutan dapat dilihat dari terbentuknya MONUC pada tanggal 10 Juli 1999 dalam Perjanjian Perdamaian Lusaka (*Lusaka Ceasefire Agreement*) yang ditandatangani negara-negara DRC, Angola, Namibia, Rwanda, Uganda dan Zimbabwe (Institute for Security Studies: 2014). Perjanjian yang dilaksanakan di Lusaka, Zambia tersebut menjadi awal terbentuknya suatu organisasi perdamaian PBB (*Peacekeeping Operation*) untuk memonitor implementasi atau pelaksanaan dari isi perjanjian tersebut yang pada intinya adalah upaya penghentian permusuhan antara kelompok yang bertikai di Republik Demokratik Kongo (DRC) serta daerah, wilayah bahkan negara di sekitar yang sedang berkonflik dan menciptakan perdamaian di wilayah DRC.

PBB berhak ikut campur tangan dalam konflik DRC karena sebagai masyarakat internasional terdapat kewajiban moral tertentu yang diterapkan melalui intervensi kepada suatu negara apabila negara tersebut tidak mampu melindungi masyarakatnya. Perjanjian Lusaka membuat MONUC mendapatkan izin dari DRC untuk menjalankan misi sesuai dengan mandat yang dijelaskan dalam Resolusi Dewan Keamanan. Setelah MONUC bertugas selama kurun waktu 11 tahun dan telah melaksanakan misinya menyelesaikan beberapa konflik, PBB memutuskan untuk mengganti misi PKO ke arah stabilitas dengan MONUSCO. Misi yang dijalankan oleh MONUSCO pun dilakukan dengan cara-cara *non-violence* yang komprehensif. Program kerja MONUSCO lebih difokuskan pada langkah-langkah membangun kembali Republik Demokratik

terbit pada 28 Mei 2010. Perubahan nama ini dilakukan untuk merefleksikan sebuah fase baru yang dicapai oleh Republik Demokratik Kongo. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai kiprah MONUC dan perubahan menjadi MONUSCO silakan merujuk pada <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/>

Kongo yang berdaulat, adil, dan makmur. Penggunaan militer atau senjata dilakukan untuk mempertahankan keamanan dan melindungi diri maupun masyarakat sipil.

Pelaksanaan DDR pada PKO di Kongo

DDR merupakan salah satu komponen krusial dalam PKO yang menjelaskan proses bina damai pasca resolusi konflik. Ketiga hal yang dicakup oleh DDR antara lain pelucutan senjata, demobilisasi serta reintegrasi. Ketiga komponen dimaksudkan sebagai langkah mencapai stabilitas dalam masyarakat yang terlanjur hancur karena konflik. DDR harus diintegrasikan dalam keseluruhan proses perdamaian sejak negosiasi dimulai melalui *peacekeeping* yang berujung pada bina damai.

Proses *Disarmament* terdiri dari pelucutan senjata serta pencatatan dan kontrol atas senjata yang beredar di kalangan kombatan, bahkan warga sipil. Proses ini dimaksudkan untuk mencegah munculnya kemungkinan kontak senjata kembali di antara pihak yang bersengketa. Proses demobilisasi berkaitan dengan *disarmament*, di mana para kombatan ditarik kembali dari medan pertempuran untuk membantu proses rekonsiliasi serta secara perlahan para eks kombatan dikembalikan ke dalam masyarakat. Proses reintegrasi melengkapi kedua proses sebelumnya dengan mengembalikan status sipil kepada para eks kombatan dan memastikan eks kombatan mendapatkan penghidupan yang layak.

MONUC sendiri sedari awal menjadikan isu SSR (*Security Sector Reform*) isu utama yang diangkat. SSR merupakan permasalahan mendasar bagi DRC di mana banyak sektor keamanan bagi masyarakat yang tidak terjamin akibat konflik berkepanjangan. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, MONUC berusaha memenuhi aspek DDR terlebih dahulu yang kemudian dikembangkan menjadi DDRRR (*disarmament, demobilization, repatriation, reintegration and resettlement*).

Tantangan dan hambatan utama dalam pelaksanaan DDR di DRC antara lain konflik yang terus berlanjut akibat keterlibatan negara tetangga seperti Rwandan dan Uganda. Konflik selalu terjadi di Kongo

bagian timur karena sumber daya alam yang melimpah. Meski gencatan senjata telah dicapai melalui Perjanjian Lusaka dan pemerintahan bergerak ke arah demokratis, konflik selalu muncul kembali. Begitu suatu konflik selesai, selalu berlanjut dengan skala lebih besar. Selain itu terdapat pula permasalahan klasik dalam pelaksanaan DDR sebagaimana terjadi di negara konflik lain yaitu kurangnya kapasitas, inefisiensi, manajemen yang kacau, persaingan antar institusi dan korupsi.

Masalah-masalah tersebut mengakibatkan proses DDR menjadi rumit dan berlarut-larut. Beberapa program yang dijalankan dalam DDR antara lain pelucutan senjata dan ekstradisi bagi kombatan asing, pemenuhan kebutuhan kelompok khusus seperti wanita, anak-anak dan eks kombatan yang cacat serta pelucutan senjata bagi eks kombatan dan mengintegrasikan kembali mereka ke dalam masyarakat.

MONUC memegang peranan penting dalam pelaksanaan DDR dengan mendirikan unit khusus yang bertugas mengurus proses DDRRR di Kongo pada Juni 2006 (MONUC: 2014). Kemudian dua bulan berikutnya unit ini dibagi lagi menjadi dua yaitu unit DDRRR dan unit SSR. MONUC juga secara eksklusif memfokuskan diri pada implementasi program nasional dan pelucutan senjata. MONUC juga memastikan eks kombatan asing diamankan melalui program DDRRR yang telah disepakati sebelumnya karena banyak di antara mereka yang terancam hidupnya akibat dianggap sebagai pengkhianat. Setelah diberikan penyuluhan serta disediakan pakaian dan makanan, para eks kombatan asing dikirimkan kembali ke negara asal masing-masing di mana mereka akan mendapatkan proses reintegrasi lanjutan (MONUC: 2014). Langkah-langkah tersebut dianggap sukses karena pada tahun 2009 sebanyak 102.014 eks kombatan telah berhasil menjalani proses demobilisasi dan reintegrasi (MONUC: 2014).

MONUC mengidentifikasi kekurangan dalam program DDR di South Kivu yang dimulai pada tahun 2004. Wanita dan anak perempuan yang terlibat dalam kekuatan tempur telah terpisah dari suami mereka dan

tidak merasakan manfaat dari dua fase pertama dari DDR. Misi yang melibatkan pasukan penjaga perdamaian wanita memastikan bahwa wanita dan anak perempuan yang terlibat dalam kekuatan tempur harus diikuti dalam fase reintegrasi (UN Security Council Resolution: 2000). Sejak saat itu aspek gender mulai dipertimbangkan selama berbagai tahap proses DDR. Proses penjemputan dan transportasi ke kamp transit DDR memberikan prioritas kepada wanita dan anak-anak. Selama proses kedatangan, disediakan akomodasi terpisah untuk wanita dan laki-laki dan diadakan pula pelatihan orientasi yang mencakup modul gender dan proses reintegrasi selama 1-2 jam. Langkah-langkah tersebut memastikan isu gender secara efektif telah diintegrasikan ke dalam langkah-langkah yang berbeda dari proses DDR pada umumnya.

Pelaksanaan CIMIC dan SSR pada PKO di Kongo

CIMIC (*Civil-Military Cooperation*) adalah wujud kerjasama yang dilakukan oleh penjaga perdamaian dari kaum sipil dan militer. Dalam kasus Kongo, peran utama CIMIC adalah memperkuat dan mendukung operasi militer dengan cara meraih dan mempertahankan situasi stabil yang berkelanjutan di daerah konflik melalui koordinasi, fasilitasi, pembagian informasi, dan kerjasama di antara komponen sipil dan militer dalam operasi perdamaian di Kongo. CIMIC juga menjadi media bagi pelaksanaan DDRRR yang diarahkan kepada pemenuhan SSR.

MONUSCO menerapkan dua prinsip kerjasama dalam menjelaskan relasi sipil-militer yaitu prinsip melindungi (*in protection*) dan prinsip mendampingi (*in assistance*). Prinsip kerjasama melindungi menekankan peran militer dalam melindungi wilayah konflik, mencegah kekerasan, serta mengawal masyarakat menuju area yang aman. Sementara itu peran sipil adalah mengawasi proses perlindungan masyarakat, mengembalikan pengungsi ke daerah asal, serta mengadvokasi kaum lemah seperti

wanita dan anak-anak dalam mediasi dengan pihak bersenjata.

Prinsip kerjasama di antara sipil dan militer dapat dilihat dari peran militer dalam mengamankan situasi dan kondisi agar kondusif bagi perlindungan masyarakat. Militer memiliki kemampuan dan logistik yang memadai dalam menjangkau wilayah rawan yang umumnya sulit dijangkau oleh sipil. Dengan kata lain, militer bertugas mengamankan keadaan agar sipil bisa melakukan tugas perlindungan terhadap masyarakat korban konflik dengan baik.

Pada pelaksanaannya, MONUSCO mengorganisir pelatihan khusus bagi pelaksanaan CIMIC sebagaimana diminta oleh perwira angkatan darat Kongo (FARDC). Selama sesi latihan, pasukan *Blue Helmet* MONUC mengadakan sesi khusus yang membahas koordinasi dalam aktivitas CIMIC serta membangun kepercayaan di antara pihak sipil dan militer. Para perwira FARDC dilatih untuk menggunakan metode khusus dalam menciptakan dan mempertahankan iklim yang konstruktif dalam rangka membangun hubungan baik dengan masyarakat sipil. Para perwira dilatih untuk mendengarkan dan menunjukkan solidaritas serta menghargai hak asasi manusia selama mereka menjalankan tugas.

Pelaksanaan pelatihan menunjukkan kerjasama yang berlandaskan pada asas *interdependence* di mana kedua institusi baik militer maupun sipil sama-sama menyadari pentingnya koordinasi dan kerjasama. Pelatihan menjadi bukti bahwa kaum sipil maupun militer mampu bersinergi memberikan pelatihan bagi perwira Angkatan Bersenjata Kongo atau FARDC (*Forces Armees de la Republique Democratique du Congo*) sebagai kombatan dalam konflik Kongo untuk menjadi aktor utama dalam menjalankan proses bina damai di negaranya sendiri. Pelatihan juga menjadi bukti bahwa tugas yang dijalankan oleh sipil dan militer tidak tumpang tindih karena terdapat koordinasi yang jelas sehingga program rekonsiliasi yang telah disepakati dapat berjalan dengan baik tanpa ada kegiatan yang saling bersinggungan sehingga program dapat berjalan dengan efektif. Prinsip *leverage*

sebagai bentuk kesadaran akan pentingnya kerjasama dapat dilihat dari pemenuhan dua prinsip sebelumnya. Baik kaum sipil maupun militer dalam operasi perdamaian di Kongo menyadari bahwa mereka berada dalam suatu bingkai besar *peacebuilding* yang membutuhkan komitmen dalam pelaksanaannya agar proses perdamaian dapat berjalan dengan lancar.

Selain CIMIC, sejak tahun 2005 MONUC juga melakukan pelatihan gender yang komprehensif kepada Kepolisian Kongo (PNC) di ibukota Kinshasa. Pelatihan ini dilakukan untuk memenuhi misi SSR (*Security Sector Refrom*). Pelatihan mencakup pembuatan modul kesadaran gender, hak asasi manusia, dan perlindungan anak. *Capacity building* juga dilakukan untuk Angkatan Bersenjata Kongo (Angkatan Armees de la RDC, FARDC) yang dimulai sejak tahun 2007 dan secara rutin membahas penyebab dan akibat dari kekerasan seksual dan mencakup pengenalan hukum hak asasi manusia internasional, termasuk hak-hak wanita. Misi juga melakukan penelitian tentang rekrutmen wanita di PNC, memberikan dukungan kepada review undang-undang PNC dan FARDC baru dari perspektif gender, dan menganjurkan kuota wanita 30% dalam perekrutan baru anggota PNC dan FARDC.

Kekerasan seksual juga telah menjadi topik yang saat ini secara teratur dibahas dalam pelatihan PNC (MONUC: 2007). Pada tahun 2009 Presiden Kabila mengumumkan kebijakan *zero tolerance* untuk FARDC dan PNC sehubungan dengan disiplin dan pelanggaran hak asasi manusia, termasuk kekerasan seksual berbasis gender (MONUC: 2007).

Kesimpulan

Resolusi Dewan Keamanan tentang wanita, perdamaian dan keamanan sejak tahun 2003 secara bertahap dimasukkan ke dalam mandat misi-misi perdamaian. Perspektif gender dalam perencanaan misi mulai nampak pada tahun 2004 dengan hasil yang menonjol berupa pelaksanaan DDR dan reformasi sektor hukum dan peradilan.

Dalam hal struktur fungsional, baik Unit Gender (GU) dan Unit Kekerasan Seksual (SVU) memainkan peran kunci dalam misi pengutamaan gender dan mengkoordinasikan pengusutan kekerasan seksual. Namun, terdapat kendala kapasitas dalam melaksanakan mandat. Misi telah berupaya meningkatkan keseimbangan gender di antara staf namun gagal memenuhi target baik di sisi sipil maupun sisi militer. Efektivitas modul gender yang disusun secara singkat selama pelatihan staf sangat minimum.

Misi juga telah berkontribusi terhadap pelaksanaan berbagai dimensi Resolusi Dewan Keamanan 1325, namun prestasi tersebut perlu dipahami secara lebih dalam. Misalnya, partisipasi wanita dalam proses politik masih lemah karena berbagai faktor seperti rendahnya status wanita dalam masyarakat Kongo. Sedangkan evaluasi mengkonfirmasi bahwa isu gender secara efektif telah terintegrasi dalam langkah-langkah yang berbeda dari proses DDR yang sama tidak dapat ditentukan untuk wilayah SSR. Misi juga berhasil melakukan pelatihan tentang gender dan kekerasan seksual untuk FARDC dan PNC.

Misi juga telah memberikan kontribusi terhadap perbaikan dalam kerangka legislatif yang ada seperti penerapan undang-undang tentang kekerasan seksual, dan peningkatan penuntutan pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Namun, impunitas masih berlaku karena masalah struktural mendasar seperti lemahnya supremasi hukum, kurangnya sumber daya dan korupsi. Inisiatif misi di bidang kekerasan seksual dan berbasis gender sejak 2009 telah membantu untuk menyadarkan dan meningkatkan kesadaran gender pada masyarakat. Potensi dampak jangka panjang mungkin terbatas mengingat impunitas dan konteks rapuh khususnya dari sektor keamanan yang berlaku di Kongo.

Lebih jauh, misi harus memastikan kesadaran gender yang lebih sistematis dalam perencanaan misi dan pelaporan proses indikator kinerja misi. Kinerja misi harus memperhitungkan kesetaraan gender dan setiap staf harus bertanggung jawab untuk memastikan pengutamaan gender di daerah

kerja masing-masing. Eksistensi dan kapasitas Unit Gender dan Satuan Kekerasan Seksual harus ditingkatkan untuk memungkinkan jangkauan yang lebih efektif kepada rekan kerja MONUSCO misalnya melalui kegiatan pelatihan dan saran teknis, serta partisipasi yang lebih aktif dalam inisiatif misi di tingkat komunitas.

Dalam hal pelatihan kesadaran gender, misi harus mempertimbangkan pelatihan substantif wajib mengenai gender bagi semua staf Misi dan pembentukan sistem *focal point* gender yang efektif. Sistem *focal point* gender harus memfasilitasi penyediaan saran teknis tentang cara untuk mengintegrasikan perspektif gender ke dalam operasi sehari-hari staf misi. Upaya-upaya advokasi bagi negara-negara pengirim pasukan harus dilanjutkan untuk meningkatkan jumlah staf militer wanita dalam kontingen misi masing-masing.

Proses pelaksanaan operasi perdamaian di Republik Demokratik Kongo tidaklah selalu berjalan dengan lancar sebagaimana diperkirakan. Terlalu banyak tantangan dan hambatan yang silih berganti menghalangi bina damai dan *peace building*. Tantangan dan hambatan tersebut hanya bisa diatasi jika keterlibatan wanita dalam operasi perdamaian semakin ditingkatkan. Bagaimanapun juga, wanita sering menjadi korban yang lebih dirugikan dalam konflik sehingga diharapkan wanita lebih mampu membawa semangat perdamaian agar konflik teratasi. Peningkatan peran aktif wanita dalam operasi perdamaian dipercaya dapat membawa operasi perdamaian memenuhi misi dan mandat yang mereka emban, yaitu melaksanakan proses bina damai yang hakiki.

Daftar Pustaka

Buku

Thakur, R. & Schnabel, A. (2001) *United Nations Peacekeeping Operations; Ad Hoc Missions, Permanent Engagements*. USA: United Nations Press.

UN Women Evaluation Office. *Evaluation of Gender Mainstreaming in United Nations Peacekeeping Activities*

(MONUC/MONUSCO) in the Democratic Republic of the Congo. New York.

Jurnal

Bertolazzi, F. *Women with a Blue Helmet: The Integration of Women and Gender Issues in UN Peacekeeping Missions*. UN-INSTRAW Paper Series.

Jennings, K. M. *Women's Participation in UN Peacekeeping Operations: Agents of Change or Stranded Symbols?* Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Osmançavuşoğlu, E. (2000) *Journal Of International Affairs*. Volume IV - Number 4.

Skripsi

Rizki Monti (2011) *Peran United Nations Mission In The Democratic Republic Of Congo (Monuc) Dalam Resolusi Konflik Di Kongo (1999-2009)*.

Artikel dalam Jaringan

UN Peacekeeping. *Gender Statistics* [Online]. Tersedia dalam <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml> [Diakses pada 22 Juni 2014].

UN News Centre. *New UN Statistics Show Alarming Rise in Rapes in Strife-torn Eastern DR Congo* [Online] Tersedia dalam <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45529> [Diakses pada 3 Juni 2015].

Institute for Security Studies. *The Peace Process in the DRC* [Online] Tersedia dalam <http://www.iss.org.za/AF/profiles/drcongo/cdreader/bin/fulldoc.pdf> [Diakses pada 22 Juni 2014].

United Nations. *MONUSCO Mandate* [Online] Tersedia dalam <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/mandate.shtml> [Diakses pada 22 Juni 2014].

United Nations. *MONUC: Helping bring peace and stability in the DRC* [Online] Tersedia dalam <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/> [Diakses pada 3 Juni 2015].

