



MONASH
University



Canada



Manfaat dan Hambatan dalam Partisipasi Perempuan dalam Operasi Pemeliharaan Perdamaian

Ringkasan Kebijakan

Profesor Katrina Lee-Koo

Ringkasan Kebijakan ini disusun berdasarkan temuan proyek penelitian "*Meningkatkan Partisipasi Berarti Perempuan dalam Operasi Perdamaian PBB dengan Mendukung Personel yang Memiliki Tanggung Jawab Pengasuhan*", yang didanai oleh Global Affairs Canada (GAC) sebagai bagian dari Inisiatif Elsie untuk Perempuan dalam Operasi Perdamaian (2023-2026).¹

Tingkat partisipasi perempuan dalam seragam pada operasi perdamaian PBB telah meningkat dalam beberapa dekade terakhir dan sejak diadopsinya Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 (tentang Perempuan, Perdamaian, dan Keamanan). Saat ini, perempuan mewakili sekitar sepuluh persen dari seluruh personel penjaga perdamaian PBB yang mengenakan seragam, naik dari hanya satu persen pada pertengahan 1990-an.

Ringkasan kebijakan ini mempertimbangkan manfaat dan hambatan yang dirasakan terkait partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian sebagaimana dijelaskan oleh para personel penjaga perdamaian itu sendiri. Ringkasan ini mengkaji pandangan 553 peserta penelitian, termasuk personel berseragam (polisi dan militer), pemimpin PBB, dan masyarakat sipil. Secara khusus, laporan ini mengutip wawancara dengan mereka yang ditugaskan ke tiga misi PBB saat ini (UNMISS, MINUSCA, MONUSCO), dari tiga negara penyumbang pasukan utama (India, Indonesia, dan Inggris), serta personel yang bertugas di Markas Besar PBB di New York.

Penelitian ini memperkuat temuan penelitian sebelumnya mengenai manfaat partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian, namun juga mengidentifikasi hambatan normatif dan kelembagaan yang terus berlanjut dan menghambat kemajuan.

¹ Global Affairs Canada (2026) *Inisiatif Elsie untuk Perempuan dalam Operasi Perdamaian*. Situs web Pemerintah Kanada. https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/elsie_initiative-initiative_elsie.aspx?lang=eng.

Temuan Utama

- Responden secara luar biasa sepakat bahwa partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian menawarkan manfaat yang signifikan (Tabel 1). Manfaat ini dijelaskan dalam tiga cara:
 1. Seperti halnya laki-laki, perempuan dapat memberikan layanan yang terampil dalam operasi perdamaian dan keterlibatan mereka meningkatkan jumlah calon pelamar yang potensial
 2. Identitas gender perempuan — dan norma-norma gender yang terkait dengannya — dapat memberikan manfaat unik bagi operasi perdamaian, terutama saat berinteraksi dengan komunitas sipil
 3. Pengalaman hidup perempuan yang dipengaruhi gender (dalam hal pengasuhan, keterlibatan sosial, dan karier, dll.) dapat menawarkan keragaman yang berguna dalam hal keterampilan dan pengetahuan bagi operasi perdamaian.
- Responden juga sepakat bahwa partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian menghadapi hambatan yang terus-menerus. Hambatan ini berasal dari norma-norma sosial berbasis gender yang menempatkan laki-laki sebagai penjaga perdamaian ‘alami’ dan penggerak pekerjaan sektor keamanan. Hal ini memicu ketidaksetaraan gender dan merembes ke dalam kebijakan, pengaturan kelembagaan, dan budaya organisasi. Hal ini meliputi:
 1. Sikap dan asumsi diskriminatif tentang ‘sifat’ dan ‘kemampuan alami’ laki-laki dan perempuan dalam pekerjaan sektor keamanan
 2. Kebijakan dan praktik diskriminatif yang meminggirkan perempuan dari partisipasi dalam operasi perdamaian, seperti struktur karier yang mengutamakan laki-laki, alokasi sumber daya yang tidak merata untuk kegiatan yang sebagian besar dilakukan oleh laki-laki dan perempuan, atau larangan menikah dan hamil bagi perempuan.
 3. Asumsi androsentris yang telah lama ada mengenai pekerjaan di sektor keamanan yang menghambat partisipasi perempuan, seperti batasan usia untuk penugasan, tes standar fisik yang ketinggalan zaman, asumsi mengenai tanggung jawab mengasuh anak, atau kapasitas perempuan di sektor keamanan.

Manfaat penugasan perempuan dalam operasi perdamaian PBB	Hambatan dalam penugasan perempuan dalam operasi perdamaian PBB
Memfasilitasi keragaman dalam operasi perdamaian dengan memasukkan identitas, pengalaman hidup, dan keahlian yang beragam	Norma sosial berbasis gender yang merendahkan legitimasi perempuan sebagai penjaga perdamaian
Perempuan mungkin dapat menjalin hubungan dengan masyarakat sipil, terutama perempuan dan anak-anak setempat, dengan lebih mudah daripada laki-laki	Struktur karier berbasis gender yang memprioritaskan atau mengutamakan pengalaman karier laki-laki
Perempuan dapat berperan sebagai panutan dan contoh kesetaraan gender di lokasi operasi PBB	Penerapan batasan usia pada penugasan dapat merugikan perempuan
Perempuan dapat memberikan dampak positif dalam mengurangi pelecehan seksual dan kekerasan (SEA) selama misi	Penerapan standar fisik yang berpusat pada pria dapat merugikan perempuan secara tidak perlu
Kehadiran perempuan dapat memfasilitasi pelaporan Kekerasan Berbasis Gender (KBG) yang lebih luas dalam operasi	Masalah infrastruktur pada penugasan dapat mengesampingkan perempuan
	Kurangnya dukungan organisasi untuk kehamilan dan pengasuhan anak memiliki dampak eksklusif yang lebih besar terhadap perempuan

Tabel 1: Manfaat dan hambatan terpadu terhadap partisipasi perempuan berseragam dalam operasi perdamaian sebagaimana diidentifikasi oleh peserta penelitian

Diskusi

Penjagaan perdamaian masih didominasi oleh laki-laki. Menurut para peserta penelitian kami, pekerjaan berseragam di sektor keamanan masih dipahami oleh banyak orang di sektor ini sebagai ‘pekerjaan laki-laki’.² Namun, pengakuan bertahap bahwa politik perdamaian dan keamanan bersifat gender telah mendapatkan momentum sejak diadopsinya Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 (2000) dan agenda WPS yang menyusulnya. Agenda WPS mempromosikan pendekatan yang responsif gender terhadap perdamaian, termasuk dengan meningkatkan jumlah personel perempuan dalam operasi perdamaian. Agenda ini

² Lihat juga Carreiras, H. (2010) ‘Gendered Culture in Peacekeeping Operations,’ *International Peacekeeping*, 17(4): 471-485. doi: 10.1080/13533312.2010.516655; Duncanson, C. dan Woodward, R. (2016) ‘Regendering the Military: Theorizing Women’s Military Participation,’ *Security Dialogue*, 47(1): 3-21. doi: 10.1177/0967010615614137; Karim S dan Beardsley K. (2013) ‘Pasukan Perdamaian Perempuan dan Keseimbangan Gender: Tindakan Simbolis atau Pembuatan Kebijakan yang Terinformasi?’ *International Interactions*, 39(4): 461–488. doi: 10.1080/03050629.2013.805131; Koeszegi, S.T., Zedlacher, E., dan Hudribusch, R. (2014) ‘Perang Melawan Prajurit Wanita? Dampak Budaya Maskulin terhadap Agresi di Tempat Kerja,’ *Armed Forces & Society*, 40(2): 226-251. doi: 10.1177/0095327X12460019; Newby dan Sebag (2021) ‘Pinggiran Gender?’

memberikan panduan yang responsif gender untuk misi PBB kontemporer bersama dengan kerangka kebijakan lainnya, termasuk *Kebijakan Operasi Perdamaian PBB yang Responsif Gender (2024)* dan *Strategi Kesetaraan Gender PBB (2018-2028)*.

Norma Gender dalam Pemeliharaan Perdamaian

Peserta penelitian melaporkan adanya norma-norma gender yang terus-menerus membentuk pengalaman mereka dalam operasi perdamaian. Ini adalah dikotomi gender yang menempatkan laki-laki sebagai penjaga perdamaian yang alami, sah, dan cakap, serta perempuan sebagai penjaga perdamaian yang tidak normal, tidak sah, atau sekadar simbolis. Meskipun beberapa orang percaya bahwa norma-norma ini mencerminkan ‘sifat bawaan’ laki-laki dan perempuan, yang lain menggambarkannya sebagai norma-norma yang sangat tersosialisasi yang telah menjadi ‘alami’ di seluruh sektor keamanan. Banyak yang mencatat bahwa norma-norma ini bersifat dinamis, namun pergeseran menuju sikap yang setara gender berlangsung lambat, tidak linier, dan tidak konsisten.

Seorang anggota pasukan penjaga perdamaian di UNMISS menyoroti bahwa asumsi berbasis gender mengenai tanggung jawab mengasuh membuat perempuan cenderung tidak dikerahkan, sementara tanggung jawab mengasuh yang diemban personel laki-laki sering diabaikan: “Ya, perempuan masih dipandang sebagai ibu terlebih dahulu dan terutama... Anda tahu, selama bertahun-tahun saya bekerja, saya belum pernah mendengar ada yang berkata: ‘Dia seorang ayah. Saya tidak akan mencalonkannya, karena dia mungkin terbunuh.’” (wawancara dengan staf sipil PBB, UNMISS, 29/07/2024)

Tercatat bahwa norma-norma ini merasuki semua aspek pemeliharaan perdamaian, termasuk pengalaman individu pasukan penjaga perdamaian serta kebijakan, praktik, pengaturan kelembagaan, dan budaya organisasi di sektor ini.

Partisipasi Perempuan dalam Operasi Perdamaian - Manfaat

Peserta penelitian umumnya sepakat bahwa partisipasi perempuan memperkuat operasi perdamaian dengan menawarkan kumpulan calon yang lebih besar, tenaga kerja yang beragam, serta berbagai pengalaman hidup dan, dalam beberapa kasus, keahlian. Beberapa responden menekankan bahwa terlepas dari gender, peningkatan partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian dapat meningkatkan jumlah penugasan tenaga ahli dan profesional secara keseluruhan.

Pada tingkat operasional, perempuan — berkat identitas gender mereka — dapat menjalankan peran yang tidak dapat dilakukan oleh rekan laki-laki mereka. Secara khusus, narasumber mengakui bahwa pasukan perdamaian perempuan dapat membangun hubungan kepercayaan dengan perempuan dan anak-anak lokal di lokasi di mana norma gender atau konteks sosial lokal mungkin melarang laki-laki untuk melakukannya. Di semua lokasi penelitian, dicatat bahwa hubungan ini memfasilitasi pengumpulan data untuk mendukung operasi kemanusiaan, respons yang lebih baik terhadap kekerasan berbasis gender dan seksual, serta

perlakuan yang lebih tepat terhadap perempuan selama pemeriksaan keamanan atau sebagai tahanan. Peserta sepakat bahwa hal ini memperkuat hubungan keseluruhan antara misi PBB dan komunitas lokal, yang pada gilirannya meningkatkan hasil misi.

Juga dilaporkan secara luas bahwa pasukan perdamaian perempuan dapat mempromosikan kesetaraan gender di dalam misi dan di komunitas lokal. Peserta berargumen bahwa pasukan perdamaian perempuan merupakan teladan penting bagi perempuan dan anak perempuan lokal, serta dapat mencontohkan praktik hubungan gender yang lebih setara kepada komunitas lokal.³

Banyak peserta sepakat bahwa kehadiran perempuan yang ditugaskan dalam misi perdamaian dapat mengurangi kasus eksploitasi dan kekerasan seksual (SEA) yang dilakukan oleh pasukan perdamaian. Beberapa berpendapat bahwa kehadiran pasukan perdamaian perempuan memiliki efek regulasi atau disiplin terhadap budaya misi perdamaian, sehingga personel laki-laki menjadi kurang ‘bebas’ untuk terlibat dalam SEA. Bagi yang lain, kehadiran perempuan menciptakan budaya yang lebih profesional yang mencegah perilaku semacam itu, baik melalui kepemimpinan aktif perempuan atau antisipasi bahwa hal tersebut lebih mungkin dilaporkan. Beberapa berpendapat bahwa perempuan lokal lebih cenderung melaporkan kasus SEA kepada pasukan perdamaian perempuan, meningkatkan akuntabilitas. Meskipun beberapa mengingatkan bahwa pasukan perdamaian perempuan sendiri dapat menjadi sasaran predasi atau saksi kekerasan, yang lain mencatat bahwa perempuan jauh lebih kecil kemungkinannya daripada laki-laki untuk melakukan SEA.

Meskipun demikian, ada kekhawatiran di kalangan beberapa peserta mengenai penekanan kontribusi perempuan terutama pada gender mereka. Beberapa mencatat bahwa hal ini dapat memiliki konsekuensi tak terduga berupa stereotip terhadap kontribusi perempuan dan membatasi peran mereka pada bidang di mana mereka dianggap memiliki keunggulan unik. Yang lain mengkhawatirkan hal ini mendorong asumsi esensialistis bahwa perempuan ‘secara alami’ pandai dalam tugas-tugas tertentu seperti membangun hubungan. Yang lain menunjukkan kekhawatiran bahwa fokus pada gender dapat membatasi pemikiran tentang keragaman dalam dua cara utama: dengan meminggirkan pentingnya faktor identitas lain seperti etnis, agama, bahasa, dan sebagainya; serta memisahkan gender dari pembahasan mengenai keterampilan dan pelatihan.

...kita selalu memikirkan partisipasi perempuan dalam konteks operasional, seolah-olah kita sedang memanfaatkan perempuan. Artinya, jika kita melibatkan lebih banyak perempuan di sini, mereka akan mampu berkomunikasi dengan masyarakat. Namun pada kenyataannya, jika kita melibatkan lebih banyak perempuan dalam militer, dalam misi pemeliharaan perdamaian, mereka akan mampu melakukan jauh lebih banyak. Mereka akan mampu, Anda tahu, mempengaruhi perencanaan... Kita sepertinya benar-benar

³ Lihat juga Nagel, R.U., Fin, K., dan Maenza, J. (2021) *Dampak Gender terhadap Efektivitas Operasional Operasi Perdamaian PBB*. Washington: Georgetown Institute for Women, Peace and Security. <https://giwps.georgetown.edu/resource/gendered-impacts-on-operational-effectiveness-of-un-peace-operations/>.

Partisipasi Perempuan dalam Operasi Perdamaian - Hambatan

Perempuan menghadapi hambatan-hambatan yang saling terkait, baik dari segi budaya, kelembagaan, organisasi, maupun sosial ekonomi, dalam partisipasi mereka pada operasi perdamaian. Sebagaimana disebutkan, hal ini berasal dari norma-norma gender yang sudah mengakar yang mempertanyakan kesesuaian perempuan untuk peran pemeliharaan perdamaian. Meskipun hal ini sangat menonjol dalam masyarakat di mana keterlibatan perempuan dalam kegiatan di ranah publik, khususnya di sektor keamanan, bertentangan dengan ekspektasi masyarakat,⁴ hambatan-hambatan tersebut tetap ada bahkan di komunitas-komunitas yang secara terbuka berkomitmen dan mengklaim kesetaraan gender.

Norma-norma gender memfasilitasi kebijakan dan praktik diskriminatif di sektor keamanan. Misalnya, pembatasan pernikahan yang mensyaratkan status lajang untuk perekrutan berdampak tidak proporsional terhadap perempuan,⁵ sementara batasan usia merugikan perempuan yang memasuki karier di sektor keamanan pada usia lebih tua, atau yang kemajuannya lebih lambat karena pertimbangan keluarga.⁶ Standar fisik sering kali mencerminkan norma-norma yang berpusat pada laki-laki yang mungkin tidak sejalan dengan persyaratan pekerjaan sebenarnya,⁷ sementara struktur komando yang didominasi laki-laki membatasi peluang kemajuan, dan bias tidak sadar (serta sadar) secara sistematis mengesampingkan perempuan yang memenuhi syarat.⁸

Persimpangan antara layanan profesional dengan kewajiban keluarga mungkin merupakan hambatan yang paling kompleks. Perempuan terus menanggung tanggung jawab yang tidak proporsional dalam pengasuhan anak dan tugas rumah tangga, bahkan dalam keluarga yang kedua-duanya berprofesi sebagai militer atau polisi.⁹ Dukungan organisasi yang tidak memadai untuk pengasuhan anak selama penugasan memperparah tantangan ini. Selain itu, lokasi misi perdamaian sering kali tidak memiliki infrastruktur yang diperlukan untuk mendukung partisipasi perempuan secara efektif, termasuk fasilitas, peralatan, dan seragam yang sesuai.¹⁰ Kebijakan kehamilan atau norma informal yang memaksa perempuan untuk meninggalkan dinas

⁴ Hudson, V.M., Ballif-Spanvill, B., Caprioli, M., dan Emmett C.F. (2012) *Seks dan Perdamaian Dunia*. New York: Columbia University Press.

⁵ Herbert, M.S. (1998). *Kamuflase Bukan Hanya untuk Pertempuran: Gender, Seksualitas, dan Perempuan di Militer*. New York: New York University Press.

⁶ Carreiras, H. (2006) *Gender dan Militer: Perempuan dalam Angkatan Bersenjata Demokrasi Barat*. London: Routledge.

⁷ Domitrovich, J. (2017) 'Faktor Manusia: Perempuan dalam Militer dan Integrasi Tempur,' *Joint Force Quarterly*, 86(3): 72-79.

⁸ King, A. (2013) *Prajurit Tempur: Taktik Infanteri dan Kohesi pada Abad Ke-20 dan Ke-21*. Oxford: Oxford University Press.

⁹ Hochschild, A. (1989) *Pergeseran Kedua: Keluarga Pekerja dan Revolusi di Rumah*. New York: Viking; Williams, J. (2000) *Gender yang Tak Tergoyahkan: Mengapa Keluarga dan Pekerjaan Bertentangan dan Apa yang Harus Dilakukan*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁰ Wright, K.A., Foran, H.M., Wood, M.D., Eckford, R.D., dan McGurk, D. (2016) 'Masalah Alkohol, Agresi, dan Perilaku Eksternalisasi Lainnya Setelah Kembali dari Penugasan: Memahami Peran Paparan Pertempuran, Gejala Internalisasi, dan Lingkungan Sosial,' *Journal of Clinical Medicine*, 5(4): 40; Bridges, D. dan Horsfall, D. (2009) 'Meningkatkan Efektivitas Operasional dalam Misi Perdamaian PBB: Menuju Pasukan yang Seimbang Gender,' *Armed Forces and Society*, 36(1): 120-130. doi: 10.1177/0095327X08327818.

menciptakan gangguan karier yang hanya memengaruhi personel perempuan ,¹¹ sementara kebijakan atau praktik perlindungan terkait penugasan berbahaya dapat memperpanjang pengucilan dari peran operasional.¹²

... rendahnya keterwakilan perempuan dalam misi [adalah] karena mereka harus lebih banyak menyeimbangkan kehidupan keluarga.” (Wawancara dengan polisi pria penjaga perdamaian, MONUSCO, 31/10/2024).

“Saya membawa 20 [prajurit perempuan]. Tapi saya butuh akomodasi... Kami bisa menampung satu atau dua orang, tapi [lebih banyak] harus dianggarkan. Jika tidak dianggarkan, kami tidak bisa menyediakan [fasilitas untuk mereka], jadi [kami] menghentikan mereka.” (Wawancara dengan warga sipil, MINUSCA, 24/10/2024).

Jadi, MINUSCA adalah salah satu misi paling berbahaya. Itulah sebabnya jumlah penugasan perempuan sangat rendah.... mereka memiliki pola pikir bahwa mereka tidak ingin, Anda tahu, membawa pulang perempuan [ke rumah] dalam kantong jenazah. (Wawancara dengan perwira angkatan bersenjata perempuan, daring, 30/04/2024).

¹¹ Brownson, C. (2014) ‘Pertarungan untuk Kesetaraan: Prajurit Wanita Korps Marinir AS Membahas Seksualitas, Kebugaran Fisik, dan Kepemimpinan Militer,’ *Armed Forces and Society*, 40(4): 765-788. doi: 10.1177/0095327X14523957.

¹² Jennings, K. (2011) ‘Partisipasi Perempuan dalam Operasi Penjagaan Perdamaian PBB: Agen Perubahan atau Simbol yang Terlantar?’ *Laporan NOREF*: 2-11.

<https://www.files.ethz.ch/isn/137505/Women's%20participation%20in%20UN%20peacekeeping.pdf>.