

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang

Dunia telah melalui banyak kejadian yang terbentuk dari interaksi-interaksi antara aktor internasional, oleh karena itu tatanan internasional mengalami perubahan dari masa ke masa. Perubahan dan pergeseran tersebut sangat berpengaruh pada lingkup keamanan internasional, untuk mempelajari struktur internasional yang dinamis maka studi hubungan internasional akan selalu berubah agar selalu relevan dalam menjelaskan suatu fenomena. Pada studi keamanan, perluasan dan pendalaman teori dan konsep mulai terjadi sekitar 1983 dengan argumen Barry Buzan yang menyatakan bahwa keamanan adalah semua yang menyangkut pada keadaan manusia, tidak hanya berhubungan dengan hal kenegaraan dan fokusnya tidak dapat dibatasi hanya pada militerisasi (Williams, 2008). Perluasan studi keamanan ini tentu mendapatkan respon yang berbeda dari kelompok yang berbeda, respon yang diberikan tradisional-realis cenderung negatif dengan menyebutkan bahwa perluasan agenda keamanan akan sulit diartikulasikan baik bagi kepentingan akademis atau hubungannya dengan kebijakan negara, sedangkan bagi kelompok lain perluasan ini akan membebaskan studi keamanan sehingga fokusnya akan bergeser kepada “*human security*” (Booth, 1991).

Salah satu kelompok yang memiliki peranan dalam perluasan studi keamanan adalah kelompok feminis, ahli feminis kala itu banyak mengkritik ilmu *mainstream* hubungan internasional, salah satunya adalah kritik terhadap studi keamanan dimana peran dan partisipasi wanita yang terkesan sangat sedikit dalam sektor keamanan dan menyoroiti studi keamanan yang relatif didominasi oleh pria dan maskulinitas (Tickner J. A., 1992). Tentu hal tersebut menjadi keprihatinan mengingat kaum perempuan telah lama dimarginalisasikan dalam diskusi keamanan, sementara perempuan dan anak merupakan kelompok korban dengan jumlah terbesar dalam konflik yang terjadi.

Tercatat bahwa setiap konflik akan memunculkan ketidak setaraan, khususnya ketidak setaraan berbasiskan gender. Peran perempuan yang tidak sama dengan laki-laki menyebabkan perempuan mendapatkan efek yang berbeda dibandingkan dengan laki-

laki dalam terjadinya sebuah konflik (Gardam & Charlesworth, 2000). Posisi perempuan yang cenderung *inferior* membuat perempuan menghadapi dampak konflik yang lebih besar, bahkan ketika korban perempuan disandingkan dengan kelompok korban laki-laki sebagai warga sipil. Seperti contohnya pada konflik di Afganistan tahun 1995, warga sipil mengalami malnutrisi akibat konflik, namun sebagian besar angka warga sipil yang tercatat mengalami malnutrisi adalah perempuan. Budaya Afganistan yang memprioritaskan laki-laki ikut mengambil andil akan malnutrisi pada perempuan akibat dari hanya tersisanya sedikit makanan bagi warga sipil perempuan (McKay, 1998).

Berangkat dari fakta bahwa sebagian besar perempuan memiliki status sebagai warga sipil tanpa persenjataan, maka konsekuensi yang dirasakan perempuan dari adanya konflik tersebut antara lain kehilangan rumah, terusir dari tempat tinggalnya, kehilangan sanak keluarga, kehilangan mata pencaharian, dan menjadi korban dari pembunuhan, pemerkosaan, perbudakan, dan kekerasan seksual (McKay, 1998). Terminologi kekerasan seksual itu sendiri menyangkut banyak hal, dapat berbentuk ancaman seksual, penyerangan, gangguan, penganiayaan, perilaku mengucilkan, dan hubungan sumbang atau sedarah. Hingga pada percobaan pemerkosaan dan dimasukkannya benda-benda asing ke dalam alat kelamin secara paksa (Colombini, 2002). Kekerasan seksual erat kaitannya dengan konflik, terminologi '*conflict-related sexual violence*' digunakan untuk menjelaskan bentuk-bentuk kekerasan seksual yang baik secara langsung atau tidak berkaitan dengan konflik. ACLED (2019) mengumpulkan data yang menunjukkan betapa kekerasan seksual masih menjadi ancaman berbahaya, dan 95% dari korban kekerasan seksual adalah perempuan.

Perempuan juga harus menghadapi kekerasan seksual yang digunakan sebagai alat perang. Seperti yang dijelaskan oleh PBB bahwa penggunaan kekerasan seksual seperti pemerkosaan digunakan pada waktu perang sebagai strategi yang mampu memermalukan seorang individu dan alat yang mampu memecah belah sebuah keluarga hingga berdampak pada teracak-acaknya struktur sebuah komunitas (Baaz & Stern, 2013). Pemerkosaan dilakukan sebagai bentuk agresi dan merupakan simbolis penghinaan yang paling ampuh ketika dilakukan masa konflik. Seperti pada konflik

Rwanda, perempuan Tutsi yang selamat dari pembantaian massal pada tahun 1994 menyatakan bahwa pemerkosaan dilakukan bukan sekedar pelengkap dari kejahatan genosida itu sendiri tetapi bertujuan untuk membasmi bangsa Tutsi (McKay, 1998).

Selain itu, perempuan harus dihadapkan pada situasi paska konflik dimana struktur masyarakat yang tidak sama pada keadaan sebelumnya, banyak dari mereka yang kehilangan kepala keluarga. Bagi perempuan yang selamat dari kekerasan seksual selama konflik berlangsung harus dihadapkan pada stigma yang ada. Tentunya budaya dan situasi yang dihadapi perempuan paska konflik sangat mempengaruhi dampak yang dirasakan, praktik sosial dan budaya serta tradisi yang berjalan dapat menyebabkan pada pengucilan bagi perempuan yang selamat dari kekerasan seksual (United Nations High Commission for Refugees (UNHCR), 2001). Hal ini menimbulkan dampak psikologi yang berat terutama terjadinya pengucilan terhadap perempuan oleh keluarga yang sangat diperlukan dukungannya. Efek dari kekerasan seksual khususnya pemerkosaan berlanjut pada kehamilan yang tidak diinginkan dan dampak fatalnya bagi perempuan adalah penyakit rusaknya organ reproduksi. Pada kasus di Rwanda, diperkirakan lahir kurang lebih 5000 anak dari pemerkosaan yang terjadi selama konflik (Colombini, 2002).

Ahli dan aktivis feminis mendorong pentingnya mengangkat isu gender dalam studi keamanan. Politisi perempuan sering mendorong *global leaders* untuk memperhatikan topik kesetaraan gender dan memberikan perlindungan bagi perempuan dalam situasi konflik dan paska konflik. Lalu mengacu pada studi yang menunjukkan bahwa dalam situasi konflik, perempuan cenderung memiliki peran tambahan, yakni menjamin kehidupan keluarga mereka yang bertahan ketika sebagian besar laki-laki pergi berperang atau mencari suaka ke tempat lain. Maka ahli menyadari bahwa pada realitasnya sering kali perempuan memiliki inisiatif dalam perdamaian. Bahkan se usai konflik berakhir, perempuan yang bertahan akan berinisiatif untuk membangun kembali ekonomi dan jaringan sosial baik secara individual atau berkelompok (Sorensen, 1998). Hal ini terjadi akibat tekanan dan ketergantungan yang diberikan oleh keluarga dan/atau komunitas kepada perempuan yang disebabkan kurangnya jumlah laki-laki.

Maka penting untuk melibatkan perempuan dalam proses resolusi konflik karena keterlibatan mereka tidak hanya mempengaruhi kehidupan perempuan tetapi juga komunitas dan negaranya (McGuinness, 2007). Dari pengalaman yang dialami perempuan selama konflik terjadi, perempuan akan memiliki seperangkat keterampilan yang muncul dan berkembang (Klein, 2012). Mengajak perempuan untuk ikut andil kedalam proses perdamaian dan pembangunan kembali paska konflik akan menghasilkan perjanjian perdamaian yang berkepanjangan dan efektif (Thompson, 2006). Perempuan memiliki cara yang berbeda dengan laki-laki saat menghadapi konflik dan bernegosiasi, penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa perempuan lebih cenderung menggunakan cara-cara kolaboratif dan kompromi sementara laki-laki akan cenderung menggunakan teknik kompetisi atau strategi menghindar (Klein, 2012). Penggunaan cara kolaboratif akan mendorong pihak yang berseteru untuk menunjukkan perubahan yang membangun, dan dengan berkompromi akan membentuk jalinan yang harmonis dan hubungan berkepanjangan (Klein, 2012).

*United Nations Security Council Resolution 1325* yang secara resmi diadopsi oleh *Security Council* pada 31 Oktober 2000 lahir dari ide inovatif yang dikampanyekan oleh aktivis feminis. UNSCR 1325 mengandung poin-poin yang membentuk sebuah bingkai kerja yang mendorong partisipasi wanita dalam proses penciptaan perdamaian dan penanganan paska konflik (Shepherd, 2008). UNSCR 1325 merupakan keberhasilan penting bagi wanita, dikarenakan resolusi ini adalah pertama kalinya *Security Council* mengadakan sesi penuh untuk membahas partisipasi wanita pada konflik dan paska konflik (Cohn, Kinsella, & Gibbings, *Women, Peace and Security Resolution 1325*, 2004). UNSCR 1325 mengikat semua anggota negara dan merupakan dokumen resmi yang harus dihormati setiap partisipan PBB, sehingga penting bagi setiap anggota negara untuk mengimplementasikannya. Dari poin-poin yang terkandung dalam UNSCR 1325 terbentuk agenda khusus yang menjadi pedoman yakni *Agenda Women, Peace and Security*. Secara garis besar, *Agenda Women, Peace and Security* menyerukan pada setiap negara untuk bertanggung jawab atas perlindungan sipil, termasuk wanita dan anak, dalam situasi konflik ataupun setelahnya. Agenda ini juga menuntut pemerintah untuk menghentikan praktik kekerasan seksual berbasis gender (*sexual gender-based violence/SGBV*) selama terjadinya konflik, dikarenakan kasus ini

merupakan yang memakan banyak korban wanita, dan mendorong negara untuk mendukung partisipasi wanita dalam proses perdamaian, pembangunan komunitas paska konflik, dan agenda keamanan lainnya baik melalui *National Action Plans* (NAPs) atau mekanisme institusional lainnya (Tickner & True, 2018).

Dalam praktiknya, Agenda *Women, Peace and Security* ini digunakan oleh PBB dalam operasi perdamaian untuk membangun kepercayaan komunitas lokal yang merupakan korban konflik dengan menggunakan kelompok perdamaian dengan personel perempuan (Azizah, Maksum, & Hidayatulloh, 2020). Agenda *Women, Peace and Security* ini mendorong *peacekeeper* wanita untuk membangun jaringan lebih dekat yakni melakukan pendekatan dengan komunitas lokal, bukan hanya pemangku kekuasaan setempat, dan dengan pendekatan yang lebih bersahabat (Tickner & True, 2018). Semenjak disahkannya Agenda *Women, Peace and Security* hingga kini pada perayaan ke dua puluh tahun, data menyebutkan bahwa personel wanita dalam *United Nations Peacekeepers* terus meningkat. Wanita ditempatkan pada berbagai posisi dalam operasi perdamaian yang dijalankan PBB, mulai dari agen militer, unit kepolisian yang lebih kecil, hingga kelompok sipil. Pada *website* resmi PBB yang diperuntukan untuk penjagaan perdamaian, yakni *peacekeeping.un.org*, disebutkan bahwa pada tahun 2020 PBB mencatat sebanyak kurang lebih 95.000 wanita telah bergabung dengan kelompok perdamaian PBB (United Nations, 2020).

Indonesia telah mengalami beberapa konflik yang menjadi sejarah yang kelam bagi negeri ini, selain itu juga pernah terjadi kasus pelanggaran hak asasi manusia massal dan terbesar di Indonesia pada pemerintahan Orde Baru yang memakan banyak korban. Komnas Perempuan mencatat perempuan Indonesia menjadi korban dalam konflik tersebut dengan konteks yang beragam, mulai dari Tragedi 1965, peristiwa Mei 1998, kekerasan di Aceh, Papua, Poso, dan Timor Leste menghasilkan data yang menunjukkan terjadinya kekerasan terhadap perempuan terutama kekerasan seksual. Pada Tragedi 1965 terdapat 74 kasus pemerkosaan dan 21 kasus perbudakan seksual, Peristiwa Mei 1998 terdapat 85 kasus pemerkosaan, kekerasan di Papua menghasilkan 138 kasus kekerasan seksual, di Aceh menimbulkan 103 kasus kekerasan terhadap perempuan, 72 kasus kekerasan terjadi di Poso, dan 853 kasus kekerasan seksual di

Timor Leste (Komnas Perempuan, 2019). Dari konflik tersebut dihasilkan beberapa kesepakatan dan upaya pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan dari konflik-konflik tersebut namun upaya untuk memberikan keadilan pada korban kekerasan seksual belum terlaksanakan dengan baik.

Melihat dari pengalaman ini, penting bagi Indonesia untuk menerapkan Agenda *Women, Peace and Security* sebagai salah satu upaya untuk melindungi perempuan Indonesia. Selain itu juga sudah menjadi kewajiban bagi Indonesia sebagai negara berdaulat untuk ikut menciptakan perdamaian dunia, sesuai dengan nilai-nilai bangsa yang tertulis dalam naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, politik luar negeri Indonesia berpegang teguh pada prinsip bebas dan aktif. Prinsip bebas diadopsi dari keyakinan Indonesia atas hak merdeka oleh semua bangsa yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea pertama, “*bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa.*” Dan prinsip aktif merupakan tujuan Indonesia sebagai negara yang merdeka untuk “*ikut aktif melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*” Dengan mengacu pada kedua prinsip tersebut, Indonesia tentu sangat mendukung Agenda *Women, Peace and Security* sebagai pedoman untuk menjalankan tujuannya dalam mewujudkan perdamaian dunia. Dibarengi dengan semangat pemberdayaan wanita dan kesetaraan gender yang merupakan komitmen nasional sebagai bagian pembangunan sumber daya manusia, Indonesia menciptakan serangkaian kebijakan untuk mendukung dan mendorong keterlibatan wanita dalam situasi konflik dan paska konflik.

Upaya Indonesia dalam melibatkan wanita dalam agenda keamanan dan perdamaian ini dilakukan dalam level nasional, regional dan internasional. Dengan menggunakan Agenda *Women, Peace and Security*, Indonesia membentuk komunitas wanita Indonesia yang sadar dan paham akan situasi konflik dan paska konflik. Agenda *Women, Peace and Security* dengan didukung oleh resolusi-resolusi yang memperkuat agenda tersebut memberikan pedoman bagi Indonesia dalam memberikan perlindungan bagi perempuan Indonesia khususnya dalam masa konflik yang memberikan ancaman yang besar bagi perempuan, dan juga memberikan pembekalan bagi perempuan Indonesia akan prospek terjadinya konflik serta pembekalan diri untuk berdiri sendiri

selama konflik dan paska konflik. Agenda *Women, Peace and Security* ini juga memiliki poin-poin yang mendorong negara yang mengimplementasikannya untuk meningkatkan tingkat partisipasi perempuan dalam sektor keamanan dan perdamaian, sehingga Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut. Komitmen pada pengimplementasian Agenda *Women, Peace and Security* oleh Indonesia memberikan Indonesia prestasi di kancah internasional seperti menjadi negara *champion* dalam mengirimkan pasukan perdamaian dan diketahui terjadi peningkatan signifikan dalam jumlah personel perempuan. Oleh karena itu penulis mengangkat topik ini untuk melihat implementasi Agenda *Women, Peace and Security* serta dampak yang diberikan dari pengimplementasian Agenda *Women, Peace and Security* bagi Indonesia.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Dunia berada pada masa modern dimana Hak Asasi Manusia setiap individu dijunjung tinggi, adapun perjuangan aktivis untuk mewujudkan kesetaraan gender pada setiap aspek kehidupan telah lama dilakukan dan melalui proses yang sulit. Perjuangan tersebut berhasil menghadirkan kesepakatan dunia untuk memberdayakan wanita, salah satu bentuk kesepakatan tersebut adalah Agenda *Women, Peace and Security* yang diperkenalkan pada *United Nations Security Council Resolution 1325* pada Oktober 2010. Agenda tersebut mendorong setiap negara untuk menghasilkan *Nation Action Plan* (NAPs) untuk mewujudkan kesetaraan gender baik dalam lingkup nasional atau internasional. Indonesia sebagai negara demokrasi yang menjunjung tinggi perdamaian dunia tentu mendukung dan mengikuti agenda ini. Berdasarkan fakta tersebut maka penulis memiliki rumusan masalah yaitu: “Bagaimanakah implementasi Agenda *Women, Peace and Security* dari *United Nations Security Council Resolution 1325* oleh Indonesia dalam meningkatkan partisipasi perempuan dalam operasi perdamaian PBB pada periode pemerintahan Joko Widodo?”

### **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari topik permasalahan yang diangkat adalah:

1. Untuk mengetahui upaya pengimplementasian Agenda *Women, Peace and Security* oleh Indonesia sebagai bentuk pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender dalam penjagaan perdamaian dunia.
2. Untuk mengetahui dampak yang didapatkan oleh Indonesia dari implementasi Agenda *Women, Peace and Security*.

### **I.4 Manfaat Penelitian**

Signifikansi manfaat yang didapatkan dari penelitian ini adalah:

1. **Manfaat Akademis**, penelitian mampu memberikan wawasan mengenai kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia untuk berpartisipasi menjadi negara yang mengikuti panduan Agenda *Women, Peace and Security* sebagai bentuk dukungan Indonesia dalam pemberdayaan wanita dan kesetaraan gender.
2. **Manfaat Praktis**, penelitian diharapkan dapat menjadi referensi akademis tentang bagaimana pentingnya peran wanita dalam misi perdamaian dan konflik resolusi serta pentingnya pemenuhan proteksi kepada wanita.

### **I.5 Sistematika Penulisan**

## **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dijelaskan latar belakang dari topik penelitian yang dilakukan oleh penulis, selain itu juga terdapat perumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini penulis akan menjabarkan kajian literatur yang telah dilakukan, kajian literatur dilakukan guna menghindari adanya kesamaan penelitian dengan penelitian sebelumnya dan dijadikan acuan pada penelitian ini, selain itu akan dijelaskan konsep dan teori yang digunakan. Penulis juga menyertakan alur pemikiran dan asumsi dasar.

## **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini penulis akan menjelaskan teknik yang digunakan dalam menyusun penelitian secara ilmiah, adapun teknik tersebut berupa jenis penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data, teknik analisis data, dan penyertaan lokasi dan waktu dari penelitian yang dilakukan.

## **BAB IV PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM MISI KEAMANAN DAN PERDAMAIAN SERTA TERBENTUKNYA UNSCR 1325**

Pada bab keempat penulis akan menjelaskan bagaimana perkembangan studi keamanan dan sejarah dari partisipasi perempuan dalam sektor keamanan. Juga akan menjelaskan peran dan posisi wanita dalam keamanan serta bagaimana terbentuknya UNSCR 1325.

## **BAB V IMPLEMENTASI *WOMEN, PEACE AND SECURITY* OLEH INDONESIA PADA PERIODE PEMERINTAHAN JOKO WIDODO**

Pada bab ini akan dijelaskan isi dari penelitian yang mencakup alasan Indonesia untuk mengikuti *United Nations Security Council Resolution 1325* dan kebijakan yang dilakukan sebagai bentuk kepatuhan untuk mewujudkan Agenda *Women, Peace and Security* serta dampak yang didapatkan dari mengikuti agenda tersebut.

## **BAB VI PENUTUPAN**

Dalam bab ini penulis akan menarik kesimpulan dari penelitian yang sudah dilakukan guna menjawab rumusan permasalahan yang tertera, penulis juga akan menyertakan saran terhadap implementasi Agenda *Women, Peace and Security* yang dilakukan oleh Indonesia.