

Penilaian, Pemantauan dan Evaluasi Reformasi Sektor Keamanan dan Gender

DAFTAR ISI

Mengapa gender penting dalam penilaian, pemantauan dan evaluasi RSK?

Bagaimana cara gender dapat dipadukan ke dalam penilaian, pemantauan dan evaluasi RSK?

Tantangan dan peluang pasca konflik

Informasi lebih lanjut

Kuatlah pengakuan bahwa reformasi sektor keamanan (RSK) harus memenuhi kebutuhan keamanan yang berbeda bagi pria, wanita, lelaki dan anak perempuan. Keterpaduan isu-isu gender juga faktor utama bagi efektifitas dan akuntabilitas sektor keamanan serta pemilikan lokal dan legitimasinya proses-proses RSK.

Catatan Praktis ini memberikan sebuah pengenalan yang singkat mengenai manfaat dari keterpaduan isu-isu gender ke dalam manajemen perbatasan, dan juga informasi yang praktis untuk melakukannya.

Catatan Praktik ini berdasarkan atas sebuah Tool (Alat) yang lebih panjang dan keduanya merupakan bagian dari **Toolkit Gender dan RSK**. Dirancang untuk memberikan pengenalan tentang isu-isu gender bagi para praktisi reformasi sektor keamanan dan para pembuat kebijakan, *Toolkit* ini terdiri dari 12 *Tool* (Alat) dengan Catatan Praktisnya - *lihat Informasi lebih lanjut*.

Mengapa gender penting dalam penilaian dan pemantauan dan evaluasi (M&E, monitoring and evaluation) RSK?

Penilaian adalah suatu proses pengumpulan data secara sistematis yang bertujuan mencerminkan suatu keadaan tertentu. Proses ini menganalisis konteksnya – yang mencakup faktor, aktor, risiko dan kebutuhan yang berbeda – agar menentukan tujuan-tujuan program dan menentukan garis dasar bagi pemantauan dan evaluasi (*M&E, monitoring and evaluation*) pada masa depan.

Pemantauan adalah suatu 'fungsi berlanjutan yang bertujuan terutama untuk memberikan umpan balik dan indikasi dini kepada para pengelola dan para pemangku kepentingan tentang kemajuan atau kekurangan kemajuan dalam pencapaian hasil yang direncanakan. Pemantauan melacak kinerja atau keadaan tertentu terhadap hasil yang direncanakan atau diharapkan, menurut standar yang ditetapkan sebelumnya. Pemantauan umumnya meliputi pengumpulan dan penganalisisan data mengenai proses-proses, strategi-strategi dan hasil implementasi, dan penganjuran langkah-langkah penyelesaian.¹

Evaluasi adalah 'penilaian secara sistematis dan objektif terhadap proyek, program atau kebijakan yang terselesaikan yang mencakup perancangan, implementasi dan hasilnya. Proses evaluasi bertujuan menentukan relevansi dan pencapaian objektif-objektif, efisiensi pembangunan, keberhasilan, dampak dan keberlanjutan. Suatu evaluasi harus menghasilkan informasi yang terpercaya dan berguna maka memungkinkan pelajaran yang didapat dimasukkan ke dalam proses pengambilan keputusan baik para penerima maupun para donor. Evaluasi juga merujuk pada proses menentukan nilai atau pentingnya suatu kegiatan, kebijakan atau program'.²

Gender merujuk pada peran dan hubungan, ciri kepribadian, sikap, tingkah laku dan nilai-nilai yang dihubungkan masyarakat dengan pria dan wanita. Karena itu, 'gender' merujuk pada perbedaan yang *dipelajari* antara pria dan wanita, sedangkan 'jenis kelamin' merujuk pada perbedaan *biologis* antara lelaki dan perempuan. Peran gender sangat bervariasi di dalam dan antar kebudayaan dan dapat berubah sepanjang waktu. Gender tidak hanya merujuk pada wanita atau pria tetapi juga pada hubungan antara mereka.

Kuatkan penyampaian keamanan dan peradilan

- Dalam hal keamanan dan keadilan, para pria, wanita, anak lelaki dan anak perempuan mempunyai kebutuhan, prioritas dan kemampuan yang berbeda. Penilaian-penilaian (*assessments*) RSK dan proses-proses M&E yang tanggap terhadap gender akan menghasilkan informasi yang lebih cermat sehingga memungkinkan proses-proses reformasi dirancang dan dilaksanakan dengan cara yang dapat lebih baik memenuhi kebutuhan khusus pria, wanita, anak perempuan dan anak laki-laki.

Di samping analisis umum terhadap konteks negara, penilaian itu harus bertujuan menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Dalam keadaan sekarang bagaimana tata pemerintahan dan kapasitas lembaga-lembaga sektor keamanan? Apa yang merupakan kesenjangan-kesenjangan terutama? Perbaikan-perbaikan yang mana harus diutamakan?
Pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan gender: Apa perbandingan jumlah staf perempuan terhadap staf pria dan apa jabatan pekerjaan mereka masing-masing? Apakah GBV secara efektif dicegah, direspons dan diberi sanksi? Apakah pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM), termasuk GBV, sedang dilakukan oleh aparat sektor keamanan? Apakah lembaga-lembaga sektor keamanan melaksanakan kerja sama dengan para OMS, yang meliputi organisasi-organisasi wanita?
2. Apa yang merupakan kebutuhan, persepsi dan prioritas keamanan dan peradilan yang berbeda bagi pria, wanita, anak perempuan, anak lelaki dan kalangan masyarakat?
Pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan gender: Apa yang merupakan jenis dan angka GBV, yang mencakup GBV terhadap pria dan anak lelaki? Apakah pria, wanita, anak perempuan dan anak laki-laki dapat secara adil mengakses lembaga/mekanisme keamanan dan peradilan? Jenis perbaikan apa yang diutamakan pria dan wanita? Strategi dan/atau prakarsa non pemerintah apa yang telah ditetapkan di lokasi lokal untuk memelihara keamanan dan peradilan?

- Penilaian dan M&E yang tanggap terhadap gender dapat menuju penguatan pencegahan dan respons terhadap kekerasan berbasis gender (GBV) seperti kekerasan dalam rumah tangga, perdagangan manusia dan kekerasan geng.

RSK yang bersifat inklusif dan partisipatif

- Pengikutsertaan kelompok-kelompok terpinggirkan seperti wanita, golongan kecil etnis dan rakyat pribumi dalam proses-proses penilaian dan M&E akan membangun rasa percaya masyarakat sipil dan pemilikan lokal terhadap proses-proses RSK.
- Selain itu, peningkatan keterlibatan kelompok-kelompok terpinggirkan akan meningkatkan kecermatannya dan keluasannya data yang terkumpul.

Pada tahun 2007 Departemen Pembangunan Internasional (DFID, Department for International Development) UK, dalam kolaborasi dengan Kantor Luar Negeri dan Persemakmuran dan Kementerian Pertahanan, menugasi empat orang pakar RSK untuk melaksanakan suatu evaluasi independen tentang perencanaan dan penyusunan yang dilakukan DFID dalam hal reformasi keamanan dan peradilan di Afrika. Evaluasi tersebut mencakup pemeriksaan terhadap pengarusutamaan gender dan HIV/AIDS dalam perencanaan dan penyusunan reformasi keamanan dan peradilan – karena isu-isu ini merupakan tema-tema pokok dalam program-program bilateral DFID.

Evaluasi tersebut menemukan bahwa isu-isu gender dan HIV/AIDS direpresentasikan secara tegas dalam perencanaan dan penyusunan mengenai keselamatan, keamanan dan akses keadilan tetapi umumnya tidak ada pertimbangan gender dan HIV/AIDS dalam program-program mengenai pertahanan dan kepolisian, atau program-program yang kerangka acuannya lebih luas seperti Program Reformasi Sektor Keamanan Sierra Leone. Usulan-usulan evaluasi tersebut mencakup:

Usulan 5: Kami menganjurkan bahwa tema 'Deklarasi Paris tentang Keberhasilan Bantuan' mengenai Manajemen Keuangan Publik dan tema-tema arus utama Whitehall tentang HIV/AIDS dan Gender digabungkan ke dalam semua intervensi dalam bidang reformasi sektor keamanan dan peradilan [SJSR, Security and Justice Sector Reform], bukan hanya yang menghadapi secara spesifik Keselamatan, Keamanan dan Akses Keadilan (SSAJ, Safety, Security and Access to Justice).

Bangun lembaga-lembaga keamanan yang bersifat representatif dan mempromosikan HAM.

- Pemaduan pertanyaan yang peka terhadap gender mengenai pelecehan seksual, diskriminasi dan pelanggaran HAM ke dalam penilaian dan M&E RSK dapat mengungkap praktek-praktek yang negatif ini dan menyoroti perbaikan-perbaikan yang dibutuhkan.
- Penilaian dan M&E yang tanggap terhadap gender dapat mengumpulkan data mengenai jumlah dan pangkat/jabatan aparat sektor keamanan perempuan maupun pria dan juga informasi tentang cara meningkatkan perekrutan dan retensi wanita dan kelompok-kelompok yang lain yang kurang terwakili. Lembaga-lembaga sektor keamanan yang mencerminkan populasi yang akan dilayaninya meningkatkan legitimasi dan keberhasilan operasionalnya.

Kepatuhan terhadap kewajiban menurut undang-undang dan instrumen internasional

Pengambilan prakarsa untuk memadukan isu-isu gender ke dalam penilaian dan M&E RSK bukan hanya masalah efektivitas operasional; pemaduan ini juga diharuskan untuk mematuhi undang-undang, instrumen dan norma internasional dan regional tentang keamanan dan gender. Instrumen utama meliputi:

- Deklarasi dan Landasan Aksi Beijing (1995)
- Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1325 tentang Perempuan, Perdamaian dan Keamanan (2000)

Untuk informasi lebih lanjut, silakan lihat Lampiran Toolkit tentang Undang-Undang dan Instrumen Internasional dan Regional.

Bagaimana cara gender dapat dipadukan ke dalam penilaian, pemantauan dan evaluasi RSK?

! Kiat-kiat gender untuk penilaian, pemantauan dan evaluasi (M&E, Monitoring and Evaluation) RSK

- Tentukan suatu tim yang sadar terhadap gender yang mencakup wanita dan pria yang berkualifikasi dalam gender. Pekerjakan para penerjemah baik pria maupun perempuan, jika diperlukan.
- Berikan pelatihan gender atau pengarahan bagi staf.
- Laksanakan kolaborasi dengan organisasi-

organisasi masyarakat sipil (para OMS), yang mencakup organisasi-organisasi wanita.

- Kumpulkan informasi dari pria dan wanita yang menduduki jabatan/pangkat yang berbeda.
- Pisahkan semua data menurut jenis kelamin dan usia.
- Tentukan pengukur-pengukur (indikator) yang tanggap terhadap gender.
- Kumpulkan data baik kualitatif maupun kuantitatif, dengan menggunakan alat-alat seperti survei rumah tangga dan wawancara grup fokus.
- Gunakan metodologi penelitian yang spesifik untuk mengumpulkan data tentang GBV.
- Kumpulkan data tentang isu-isu gender seperti perekrutan dan retensi personil pria dan perempuan; angka pelecehan seksual; pelaksanaan undang-undang dan instrumen nasional, regional dan internasional berhubungan dengan gender dan keamanan; serta GBV dan pelanggaran HAM lainnya.

Penilaian-penilaian (assessments) RSK

- Susun suatu strategi penilaian dan masukkan dimensi gender ke dalam setiap tingkat – perencanaan, pembuatan pola-pola, pengumpulan data dan diskusi hasilnya.
- Utamakan pelaksanaan penilaian bersama-sama yang melibatkan kerja sama dan koordinasi antara para pemangku kepentingan setempat maupun internasional.
- Masukkan pertanyaan-pertanyaan penilaian berhubungan dengan gender (lihat Kotak 1).

Pemantauan dan evaluasi RSK

- Rancangan dan anggarkan pemantauan dan evaluasi (M&E) yang tanggap terhadap gender sebagai bagian intinya RSK.
- Pantau dan evaluasi berbagai dampak dari proses-proses RSK terhadap pria, wanita, anak lelaki dan anak perempuan.
- Sejauh mungkin, jadikan proses pemantauan yang inklusif dan partisipatif, yaitu dengan mengadakan gugus-gugus tugas antar dinas atau kelompok kerja antar-departmen, dengan melibatkan wakil-wakil dari kementerian keluarga atau kementerian pembangunan dan OMS.
- Timbangkan mekanisme pemantauan gender pada tingkat internasional dan regional, seperti pelaporan menurut *Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW, Convention on Eradication of All Forms of Discrimination against Women)*.
- Masukkan indikator-indikator gender (lihat Kotak 3).

Pemeriksaan (audit) gender terhadap lembaga-lembaga sektor keamanan

- Tetapkan prasyarat perlu seperti kemauan politik dan kapasitas teknis.
- Jamin agar auditor gender bersifat independen dan memahami secara utuh dan menyeluruh prosedur-prosedur internal lembaga sektor keamanan masing-masing – misalnya tim audit yang terdiri dari seorang konsultan audit gender eksternal maupun seorang ahli penilaian internal.

Kotak 3		Contoh-contoh indikator reformasi peradilan dan gender ⁴	
Bidang reformasi peradilan	Contoh-contoh hasil kesetaraan gender	Contoh-contoh indikator yang peka terhadap gender	Metode pengumpulan data
GBV	Pelaksanaan perundang-undangan dan rencana aksi nasional untuk menghapuskan GBV	<ul style="list-style-type: none"> - Prosedur-prosedur telah ditetapkan dan dilaksanakan untuk memberikan ganti rugi kepada para penyintas kejahatan berbasis gender, yang mencakup peperangan, rekonstruksi pasca-konflik, dan kekerasan yang dilakukan aparat sektor keamanan - Jumlah penuntutan terhadap aparat sektor keamanan atas GBV - Peningkatan penghukuman yang konsisten atas kejahatan GBV, menurut jenis kekerasan dan hubungan pelaku 	<ul style="list-style-type: none"> - Penilaian basis dan tinjauan terhadap protokol - Survei dan wawancara dengan organisasi-organisasi wanita dan para OMS lainnya - Data statistik pengadilan - Tinjauan atas koran-koran - Data dari organisasi-organisasi wanita
Reformasi kelembagaan	Akses yang adil pada keadilan untuk wanita dan pria	<ul style="list-style-type: none"> - Persentase wanita dan pria yang membuat laporan bahwa mereka mampu akses sistem hukum resmi untuk menyelesaikan perselisihan - Jumlah kantor polisi di daerah pedesaan miskin yang disumberdayakan dan dilengkapi dengan pegawai wanita maupun pria - Jumlah kasus-kasus pengadilan berhubungan dengan hak-hak wanita dibandingkan dengan jumlah yang berhubungan dengan hak-hak pria 	<ul style="list-style-type: none"> - Survei basis dan lanjutan - Tinjauan atas catatan yang berhubungan dengan organisasi (dan sumber daya manusia (SDM) kepolisian - Pengamatan - Data statistik pengadilan - Tinjauan basis dan lanjutan terhadap prosedur pengadilan

Sejak tahun 1997 Asisten Sekretaris Jenderal dan Penasihat Khusus Sekjen PBB bidang Isu Gender dan Pemberdayaan Perempuan telah ditugaskan mendukung dan mengawasi pelaksanaan mandat-mandat pengarusutamaan gender dalam PBB. Unit penasihat gender, staf penghubung gender dan mekanisme pelaporan merupakan instrumen yang dipakai dalam PBB. Lebih dari itu, Jaringan Antar Instansi PBB tentang Perempuan dan Kesetaraan Gender telah merancang kerangka acuan untuk cara memasukkan perspektif gender ke dalam semua mekanisme pelaporan dan M&E dalam sistem PBB.⁶

- Pertanyaan-pertanyaan untuk ditanyakan sebagai bagian dari audit gender mencakup:⁵

Apakah lembaga tersebut:

- Mempunyai keterwakilan setara pria dan wanita pada semua tingkat organisasinya?
- Mempunyai kebijakan dan praktek-praktek SDM yang mendorong perekrutan, retensi dan pemberdayaan wanita?
- Mempunyai kebijakan dan mekanisme untuk mencegah dan menangani pelecehan seksual, diskriminasi dan kekerasan?
- Mempunyai kapasitas teknis untuk mengerjakan isu-isu yang spesifik gender?
- Memberikan pelatihan gender dasar kepada seluruh staf?
- Mengarusutamakan isu-isu gender ke dalam kebijakan, program dan prakarsa?
- Menyediakan (*earmark*) pendanaan yang memadai pada prakarsa-prakarsa yang spesifik gender?

M&E prakarsa - prakarsa pengarusutamaan gender dalam sektor keamanan

- Utamakan M&E yang komprehensif terhadap prakarsa-prakarsa pengarusutamaan gender dalam lembaga-lembaga sektor keamanan agar mengukur pengaruhnya.
- Tetapkan indikator-indikator yang spesifik kelembagaan maupun program baik kuantitatif dan kualitatif yang peka terhadap gender (lihat Kotak 4).

Penilaian keamanan yang berfokus pada kekerasan seksual dalam lingkungan berperikemanusiaan

Informasi yang perlu dikumpulkan mencakup:⁷

- Informasi demografis, yang mencakup data yang dipisahkan menurut usia dan jenis kelamin.
- Keterangan tentang pergerakan populasi (untuk memahami risiko terjadinya kekerasan seksual).
- Keterangan tentang lingkungan-lingkungan, organisasi-organisasi yang ada dan jenis layanan yang diberikan dan aktivitas yang sedang berlangsung.
- Peninjauan luas terhadap kekerasan seksual (populasi yang berisiko lebih tinggi, data apa pun yang tersedia tentang kejadian kekerasan seksual).
- Kekuasaan keamanan dan hukum nasional (undang-undang, definisi legal, prosedur kepolisian, prosedur kehakiman, prosedur sipil).
- Sistem-sistem masyarakat keadilan tradisional atau hukum adat.
- Tindakan-tindakan pencegahan dan respons multi-sektor (koordinasi, mekanisme-mekanisme rujukan, psikososial, kesehatan, keamanan/kepolisian, perlindungan/keadilan legal).

- Jika perlu, laksanakan aktivitas lanjutan seperti lokakarya, pembahasan grup dan pertemuan perencanaan strategis agar mengatur kembali prakarsa-prakarsa pengarusutamaan gender.

Tersedia juga di Tool 11...

- Metode-metode pengumpulan data dalam penilaian RSK
- Pemaduan gender ke dalam kerangka penilaian RSK Clingendael
- Daftar para aktor pokok dalam bidang M&E RSK
- Tabel yang menggambarkan pendekatan Manajemen Berbasis Hasil (*RBM, Results-Based Management*) terhadap M&E RSK yang tanggap terhadap gender
- Metode-metode audit gender

Tantangan dan peluang pasca konflik

Penilaian RSK dan M&E baik menantang maupun sangat penting dalam konteks-konteks pasca konflik.

Tantangan bagi pemaduan isu-isu gender

- Pencatatan dan pengumpulan data yang ada secara rutin selama keadaan damai dapat diganggu selama peperangan, termasuk catatan rumah sakit, catatan pidana dan data lainnya yang dicatat oleh polisi atau kementerian/pemerintah. Perubahan atau gagalnya lembaga-lembaga publik sering kali menyulitkan pengumpulan dan penilaian data secara komprehensif dan representatif.
- Kekurangan waktu dan sumber daya keuangan dapat tidak memungkinkan penetapan kerangka-kerangka penilaian dan M&E yang komprehensif. Walaupun demikian, pengumpulan data dan pemantauan program dan proyek menjadi krusial untuk kesuksesan dan koordinasi mereka.

Peluang-peluang untuk pemaduan isu-isu gender

- Komunitas dan organisasi-organisasi internasional dan para pemerintah yang baru dibentuk mungkin mempunyai kemauan politik untuk menanamkan proses-proses RSK yang tanggap terhadap gender.
- Pembangunan kebijakan dan prosedur yang baru untuk sektor keamanan memberikan kesempatan untuk melaksanakan prosedur pemantauan dan evaluasi dari awal, yang mencakup penetapan target-target untuk perekrutan wanita dan pemaduan isu-isu gender ke dalam perancangan kebijakan dan protokol, perencanaan dan penyusunan operasional, perekrutan dan pelatihan.

Informasi lebih lanjut

Sumber daya

CIDA [Canadian International Development Agency] – *Guide to Gender-Sensitive Indicators*, 1997.

Clingendael Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs – *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, 2003.

Commonwealth Secretariat – *Using Gender-Sensitive Indicators: A Reference Manual for Governments and Other Stakeholders*, 2005.

OECD DAC – *OECD DAC Handbook on Security System Reform - Supporting Security and Justice*, 2007.

Kievelitz, Uwe et al – *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations*, 2004.

UNDP – *Handbook on Monitoring and Evaluation of Results*, 2002.

UNDP/DCAF – *Monitoring and Investigating the Security Sector*, 2007.

World Bank – *Bibliography on Gender Monitoring and Evaluation (M&E) and Indicators*, 2001.

¹ UNDP, Handbook on Monitoring and Evaluation of Results, Evaluation Office, (UN: New York), 2002. http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook/glossary/glossary_m_o.htm

² DAC Working Party on Aid and Evaluation, hlm.21-22.

³ Ball, N., et al., Security and Justice Sector Reform Programming in Africa, Evaluation Working Paper 23, (DFID: London), April 2007. <https://www.oecd.org/dataoecd/42/1/38635081.pdf>

⁴ Hunt, J., 'Gender and Security Sector Reform Workshop,' (DCAF, OSCE/ODIHR dan UN-INSTRRAW: Geneva), 16-19 Agustus 2007.

Toolkit Gender dan RSK

1. Reformasi Sektor Keamanan dan Gender
2. Reformasi Kepolisian dan Gender
3. Reformasi Pertahanan dan Gender
4. Reformasi Peradilan dan Gender
5. Reformasi Pemasarakatan dan Gender
6. Manajemen Perbatasan dan Gender
7. Pengawasan Parlemen terhadap Sektor Keamanan dan Gender
8. Pembuatan Kebijakan Keamanan Negara dan Gender
9. Pengawasan Masyarakat Sipil terhadap Sektor Keamanan dan Gender
10. Perusahaan-perusahaan Militer dan Keamanan Swasta dan Gender
11. Penilaian, Pemantauan dan Evaluasi RSK dan Gender
12. Latihan Gender bagi Aparat Sektor Keamanan Lampiran Undang-Undang dan Instrumen Internasional dan Regional

Setiap tool (alat) dan catatan praktik ini tersedia dari: www.dcaf.ch, www.un-instraw.org and www.osce.org/odihr.

Catatan Praktis ini disiapkan oleh Nadia Nieri dari UN-INSTRRAW, berdasarkan atas Tool (Alat) 6 yang ditulis oleh Angela Mackay, dan diterjemahkan dari bahasa Inggris ke dalam bahasa Indonesia oleh Catherine Muir.

⁵ Valasek, K., 'Gender and Democratic Security Governance', Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for CSOs on Democratic Security Governance, eds. Caparini, Cole and Kinzelbach. (Renesans: Bratislava), akan diterbitkan pada bulan Juli 2008.

⁶ UN Inter-Agency Network on Women and Gender Equality, "Gender Mainstreaming in Evaluation, Monitoring and Programme Reporting (IANWGE/2005/12 Fourth session)" (New York: United Nations), 22-25 Februari 2005.

⁷ 'Guidelines for Gender-based Violence – Interventions in Humanitarian Settings Focusing on Prevention of and Response to Sexual Violence in Emergencies', The Interagency Standing Committee, Taskforce on Gender in Humanitarian Assistance, 2005, hlm.25.