

BAB III

FUNGSI ORGANISASI INTERNASIONAL MENURUT ARCHER YANG DICAPAI UNIFEM MELALUI PERANNYA SEBAGAI AKTOR

UNIFEM telah menjalankan peran organisasi internasional sebagai aktor melalui program-program yang mereka jalankan di Darfur. Darfur merupakan salah satu daerah di Sudan yang sudah lama merasakan konflik. Konflik bersenjata dengan skala besar maupun konflik kecil antar suku mulai sering terjadi saat kekeringan melanda wilayah tersebut. Hal-hal seperti perebutan lahan sumber daya alam, ketidakadilan pemerintah baik itu dalam bidang politik, ekonomi, maupun sosial merupakan hal pemicu lahirnya konflik. Konflik bersenjata yang terjadi diawali dengan munculnya kelompok separatis yang melancarkan aksi protes dan menuntut akan keadilan pemerintah. Konflik yang terjadi beriringan dengan kekerasan yang menelan banyak korban terutama perempuan dan anak-anak.

Menurut Archer, ada Sembilan fungsi organisasi internasional yaitu; *National interest articulation and aggregation*, norma, rekrutmen, sosialisasi, pembuatan keputusan, pengesahan keputusan, penerapan keputusan, informasi, dan pelaksanaan.

A. Norma

UNIFEM yang merupakan organisasi internasional yang membawa norma perlindungan hak asasi perempuan dan menjunjung tinggi kesetaraan gender sebenarnya sudah lama hadir di Sudan guna meningkatkan kesetaraan gender disana. UNIFEM pertama kali masuk kewilayah Sudan pada tahun 1994 dan berfokus untuk memberikan dukungan terhadap perempuan Sudan dalam

keterlibatan mereka terhadap proses perdamaian di Sudan serta mendukung pengembangan agenda perempuan dalam dialog antara Sudan Selatan dan Utara (UN Women, 2009). Selain melakukan program berupa dukungan kepada perempuan untuk berpartisipasi dalam proses perdamaian, UNIFEM juga menjalankan program dalam upayanya menghentikan kekerasan terhadap perempuan dan juga mempromosikan hak-hak perempuan. Konflik yang terjadi secara terus menerus menempatkan perempuan sebagai korban kekerasan, sehingga UNIFEM dituntut agar lebih tanggap dalam menjalankan tugasnya dengan partisipasi langsung dengan berbagai pihak seperti pemerintah dan juga masyarakat.

Violence Against Women (VAW) atau kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang masih sering kita jumpai dan sering terjadi di belahan dunia manapun. VAW didefinisikan sebagai segala bentuk tindak kekerasan berdasarkan gender yang mengakibatkan luka fisik, seksual, psikologis. Adapun kekerasan seksual dapat meliputi sebagai berikut:

- a. Tindak kekerasan secara fisik, seksual, dan psikologis yang terjadi dalam keluarga, termasuk pemukulan. Penyalahgunaan seksual atas perempuan kanak-kanak, kekerasan dalam ikatan perkawinan, perkosaan dalam perkawinan, pengrusakan alat kelamin perempuan dan praktik-praktik kekerasan lain yang berbahaya bagi perempuan.
- b. Tindak kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam masyarakat luas, termasuk perkosaan, penyalahgunaan seksual, pelecehan

seksual dengan ancaman di tempat kerja dan sebagainya, perdagangan perempuan, serta pelacuran paksa.

- c. Tindak kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan atau dibenarkan oleh Negara, dimanapun dan dalam kondisi apapun kejadiannya. (Nasution, 2006)

Konflik yang terjadi di Darfur telah banyak memakan korban dari warga sipil terutama adalah perempuan. sejarah mencatat sebagian besar dari konflik yang terjadi pada konflik Darfur merupakan perempuan dan anak-anak. Akibat dari konflik tersebut perempuan dan anak-anak kehilangan hak-hak dasar mereka sebagai manusia. Perempuan-perempuan di Darfur kerap kali mendapatkan aksi tindak kekerasan seksual berbasis *gender* (GBV) seperti pemerkosaan, penghamilan secara paksa, dan yang paling parah adalah praktik *Female Genital Mutilation* (FGM) (Yulia, 2012, pp. 2-3). Menurut *World Health Organization* (WHO) FGM merupakan sebuah prosedur untuk melakukan pengangkatan sebagian atau seluruh organ genital perempuan. FGM diakui dunia internasional sebagai sebuah bentuk pelanggaran hak asasi perempuan dan anak perempuan serta sebuah bentuk diskriminasi ekstrim terhadap perempuan. Praktik FGM ini melanggar hak perempuan untuk mendapat kesehatan, keamanan dan integrasi fisik, hak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, dan yang penting adalah hak untuk hidup karena dalam pelaksanaan praktik FGM tidak jarang mengakibatkan kematian (World Health Organization, 2018).

Pemeriksaan dan penculikan terjadi berulang kali dan dilakukan ketika perempuan-perempuan berada di kamp pengungsian dan di hutan ketika perempuan melakukan tugasnya untuk mengumpulkan kayu bakar dan mengambil air. Sekitar 250 korban pemeriksaan berhasil kabur dan mencapai kamp pengungsian lain yang berada di Chad, Afrika Tengah dan 250 lainnya masih berada di kamp milisi yang berada di Darfur. Kekerasan seksual yang dilakukan oleh pasukan Janjaweed seringkali terjadi di tempat umum. Pasukan Janjaweed melakukan tindak kekerasan seksual di kamp-kamp pengungsian, di perbatasan antara Darfur dan Chad, maupun saat di hutan atau tempat terbuka lainnya. Bahkan, para perempuan diperkosa di depan suami dan anak-anaknya sendiri. Narasumber yang berhasil diwawancarai oleh tim *Amnesty international* mengatakan:

“There was also another rape on a young single girl aged 17: M. was raped by six men in front of her house in front of her mother. her brother, S., was tied up and thrown into fire.”

Narasumber lain mengatakan:

“In July 2003, the Arabs (Janjaweed) raped M, 14, on the market square and threatened to shoot on the witnesses if they tried to intervene. They also raped other girls in the bush” (Amnesty International, 2004).

Perempuan-perempuan disana tidak hanya mendapatkan aksi pemeriksaan oleh satu orang dan dilakukan sekali, akan tetapi mereka diperkosa secara beramai-ramai dan berulang-ulang kali. Salah satu korban mengatakan bahwa dia dan perempuan lainnya diperkosa oleh sekitar 20 orang dari pasukan Janjaweed dan mengatakan hal tersebut sudah lazim terjadi di Darfur bahkan ada yang diperkosa didepan ibu dan ayah mereka. Ia menambahkan bahwa pasukan Janjaweed membunuh laki-laki mereka dan melemahkan etnis mereka dengan pemeriksaan

serta ia mengatakan bahwa Janjaweed ingin mengakhiri kehidupan etnisnya sebagai manusia dan mengakhiri sejarah etnisnya. (Scheffer, 2008)

Pemeriksaan dan aksi GBV ini dilakukan oleh pasukan *Janjaweed* yang diutus oleh pemerintah Sudan dan memiliki tujuan untuk melaksanakan pembersihan etnis *Fur, Zaghawa dan Massalit* yang dianggap sebagai kelompok pemberontak (Human Right Watch, 2008). Aksi GBV yang terjadi di Sudan khususnya Darfur memberikan dampak yang besar bagi kesehatan perempuan. Perempuan yang menjadi korban dari GBV mengalami cedera fisik yang begitu parah karena selain mendapatkan tindak pemeriksaan, para perempuan juga mendapatkan tindak kekerasan seperti mendapat pukulan dengan tongkat dan cambuk. Laporan yang diterima oleh *Médicins Sans Frontières* (MSF) menunjukkan sekitar 4% dari korban pemeriksaan mengalami patah tulang dan luka bakar setelah serangan. Selain itu pemeriksaan yang terjadi mengakibatkan menyebarnya HIV/AIDS melalui infeksi secara seksual yang dapat mengancam hidup perempuan dan anak-anak mereka (Yulia, 2012, p. 8).

Penggunaan pemeriksaan dan kekerasan seksual terhadap perempuan lainnya merupakan pelanggaran terhadap prinsip dasar hak asasi manusia dan juga hukum kemanusiaan. Hal tersebut tercantum dalam deklarasi Wina tahun 1993 yang menjelaskan bahwa hak asasi perempuan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang tidak bisa dipisahkan, dicabut serta integral dari HAM itu sendiri. Pelanggaran HAM yang terjadi dalam konflik bersenjata adalah bentuk pelanggaran dari norma dan prinsip-prinsip fundamental hak asasi manusia internasional serta hukum kemanusiaan, adapun bentuk pelanggaran-pelanggarannya antara lain:

pembunuhan, pemerkosaan, perbudakan seksual, dan kehamilan secara paksa (Luhulima, 2007).

Diakui oleh resolusi PBB nomor 1325 tahun 2000, perempuan dan anak-anak menjadi korban terbanyak dalam konflik bersenjata. Mereka kerap kali menjadi sasaran dari kombatan dan menjadi korban dari aksi kekerasan seksual yang terjadi secara sistematis guna menghancurkan moral masyarakat dan mengganggu stabilitas sosial dalam jangka panjang (Susilawaty, 2014). Kondisi tersebut tergambar dalam konflik bersenjata yang terjadi di Darfur yang diawali oleh aksi protes yang dilakukan oleh kelompok separatis kepada pemerintah Sudan. Konflik yang mulai terjadi pada tahun 2003 tersebut menyebabkan bencana kemanusiaan yang sangat parah bagi penduduknya, terutama perempuan dan anak-anak. Melihat krisis kemanusiaan yang terjadi, upaya-upaya untuk menghentikan aksi kekerasan seksual terhadap perempuan dilakukan oleh berbagai organisasi internasional yang menyoroti isu hak asasi manusia, salah satunya adalah UNIFEM. Untuk itu, UNIFEM masuk membawa norma-norma mengenai perlindungan perempuan dan menyebarkannya kepada masyarakat luas khususnya masyarakat Darfur. UNIFEM yang menjadi pengamat dalam *South Darfur State Committee on Gender Based Violence*, sudah memberikan pelatihan kepada anggota komite GBV dalam upaya untuk mencegah dan penanganan kekerasan terhadap perempuan, serta menyediakan sumber daya yang disebar ke empat belas lokasi di Darfur bagian selatan (United Nations, 2010). UNIFEM juga bekerjasama dengan pihak kepolisian setempat guna melakukan perlindungan terhadap hak asasi perempuan.

B. Pelaksanaan

UNIFEM menjalankan kegiatannya dalam upaya memberikan perlindungan terhadap perempuan dari dampak konflik yang terjadi secara keseluruhan baik itu di Darfur dan wilayah Sudan lainnya. Adapun kegiatan yang dilakukan oleh UNIFEM diantaranya adalah; meningkatkan perlindungan perempuan dan anak-anak pada wilayah yang terkena dampak paling parah akibat konflik dengan bekerjasama dengan polisi PBB maupun polisi relawan, membentuk komite yang beranggotakan dari sejumlah organisasi masyarakat sipil guna memerangi kekerasan terhadap perempuan, mendorong pemerintah Sudan untuk memberikan layanan keamanan yang memadai untuk perempuan yang berada di kamp-kamp, serta menguatkan peran negara dalam melaksanakan undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan perempuan (Susilawaty, 2014). Selain itu, UNIFEM juga menyuarakan partisipasi perempuan dalam sektor publik dalam upaya perdamaian di Darfur.

Kekerasan seksual terhadap perempuan merupakan persoalan yang seringkali terlupakan dalam proses perjanjian damai. Walaupun kekerasan seksual terhadap perempuan kerap kali digunakan sebagai taktik perang dan terus meluas, akan tetapi UNIFEM mencatat dari 300 proses perdamaian hanya 18 diantaranya yang menyinggung isu mengenai GBV (Anderson, 2010). Selain itu, belum ada langkah konkret untuk memastikan pelaku GBV memberikan pertanggungjawaban dan memberikan ganti rugi terhadap korban selamat. Untuk itu, UNIFEM mempunyai program dan dijalankan pada 10 wilayah konflik termasuk Darfur

dengan fokus pada kelangkaan referensi tentang GBV dalam perjanjian damai dan proses mediasi.

UNIFEM mempromosikan dan memfasilitasi akses perempuan dalam perundingan damai di Darfur pada tahun 2006. Dalam perundingan damai yang dilakukan di Abuja, perempuan menyuarakan bahwa mereka menjadi korban GBV dalam konflik yang terjadi dan menuntut untuk mendapatkan perlindungan (Anderson, 2010). Dalam perundingan damai tersebut menghasilkan beberapa kesepakatan, diantaranya; GBV disebut sebagai pelanggaran dalam proses gencatan senjata, perempuan dapat melakukan pemantauan pelaksanaan perjanjian. Dalam sektor keamanan, sebagian polisi pemerintah, dan polisi relawan yang bertugas di wilayah penduduk maupun kamp-kamp pengungsian merupakan perempuan yang paham akan isu gender guna melayani perempuan dan anak-anak di wilayah tersebut. Reformasi institusi keamanan diusulkan oleh UNIFEM dan para perempuan Sudan, mereka mengusulkan bahwa institusi keamanan harus mencakup perempuan di semua jajaran dan mempunyai bagian khusus untuk bagian perempuan dan anak-anak yang berhubungan dengan keamanan pribadi dan penegakan hukum.

UNIFEM terus memberikan perhatian dalam kekerasan seksual terhadap perempuan yang terjadi akibat konflik bersenjata di Darfur. Dewan keamanan PBB telah mengakui bahwa kombatan sering menggunakan kekerasan seksual sebagai strategi perang yang bertujuan untuk mempermalukan, memberikan teror, dan mengendalikan kelompok yang menjadi musuhnya. Dalam beberapa kasus, kombatan juga melakukan penghamilan paksa terhadap perempuan yang memiliki

tujuan untuk menghancurkan etnis tertentu. Pemanfaatan konflik dengan menyerang perempuan, baik dilakukan oleh kombatan maupun warga sipil merupakan hal yang dapat menyebabkan kehancuran negara yang berkonflik. Penggunaan kekerasan terhadap perempuan sebagai strategi perang menimbulkan kerugian baik fisik maupun psikologi perempuan. Pada konflik Darfur praktek kekerasan seksual terhadap perempuan sebagai strategi perang terjadi, pemerkosaan, perbudakan seks, serta kekerasan seksual lainnya menembus angka yang memprihatinkan. Pelanggaran terhadap hak asasi manusia yang kerap terjadi dalam konflik bersenjata menunjukkan meningkatnya kebutuhan atas organisasi-organisasi baik nasional maupun internasional dalam upaya menghentikan pelanggaran HAM.

C. Pembuatan keputusan

Fungsi organisasi internasional sebagai pembuat atau melaksanakan pembuatan keputusan yang dilakukan UNIFEM tergambar pada saat UNIFEM melakukan kerjasama dengan JAM yang didukung oleh PBB dan World Bank dalam konferensi Oslo, Norwegia yang dilaksanakan pada bulan April tahun 2005. Dalam konferensi tersebut UNIFEM melakukan pembuatan keputusan mengenai negara yang akan menjadi pendonor untuk Sudan serta membuat keputusan untuk melakukan suatu tindakan untuk perempuan yang berfokus pada pemerintahan dan hukum, GBV, meningkatkan kapasitas dan pengembangan kelembagaan, kebijakan ekonomi dan manajemen, mata pencaharian dan sektor produktif, serta pelayanan sosial.

D. Pengesahan keputusan

Pengesahan keputusan baru dilaksanakan sebulan setelah diadakannya konferensi Oslo, pertemuan yang juga dilaksanakan di Oslo ini mengesahkan beberapa hal yang menjadi prioritas untuk perempuan Sudan, seperti; mengupayakan jalur cepat untuk perempuan-perempuan yang tinggal di daerah krisis pembangunan, memberikan prioritas kepemimpinan perempuan, meningkatkan kerjasama antara pemerintah dan organisasi perempuan serta meningkatkan akuntabilitas pemerintah dan negara donor untuk perempuan.

E. Penerapan keputusan

Kemudian, setelah terbentuknya suatu keputusan dan sudah disahkan langkah yang telah ditempuh oleh UNIFEM adalah dengan menciptakan dua program kerja yaitu; *“Protecting and Promoting Women’s rights and Leadership in Sudan”* (2005-2006) dan *“Gender Justice in Sudan”* (2005-2008). Kedua program tersebut dilaksanakan dari tahun 2005-2008, dan kemudian menghasilkan program tambahan yaitu *“Defending and Securing the Human Rights of Women and Girls in the Humanitarian Crisis in Darfur (2008-2010)”* yang dilaksanakan dari tahun 2008-2010.

F. *National interest articulation and aggregation*

Sebagai organisasi internasional yang bergerak dalam isu-isu perempuan, UNIFEM memerlukan bantuan terutama dalam masalah pendanaan. Untuk itu, UNIFEM selalu menyebarkan nilai-nilai mengenai isu perempuan seperti perlindungan perempuan dan isu gender lainnya. Sejak tahun 1996, UNIFEM

mendanai semua program kegiatannya terkait kekerasan seksual terhadap perempuan melalui program *UN Trust Fund*. Program ini merupakan sebuah mekanisme pemberian bantuan multilateral yang secara eksklusif mendukung upaya-upaya internasional dan nasional untuk mengakhiri kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan. *UN Trust Fund* beroperasi dengan cara menerima sumbangan sukarela dari negara/pemerintah, pihak swasta, organisasi non-profit, maupun dari perorangan yang peduli terhadap kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan di seluruh dunia. (Susilawaty, 2014)

Adapun pendonor utama UNIFEM dalam menjalankan program-program yang berupaya menghentikan kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan adalah; Australia, Austria, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Italia, Jepang, Belanda, Norwegia, Spanyol, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat. Selain itu, ada juga pendonor dari pemerintah Antigua dan Barbuda, Kazakhstan, Liechtenstein, Malta, Mauritius, Republik Korea, Slovenia, serta Trinidad dan Tobago. Dana-dana yang yang didapatkan dari pendonor kemudian disalurkan kepada pemerintah, LSM, organisasi-organisasi perempuan baik internasional maupun lokal, masyarakat, dan juga media.

Tabel 3. Kontribusi negara pendonor dalam periode 2008/2009

| Negara Pendonor | Jumlah dana yang disalurkan dalam US\$ |
|-----------------|--|
| Australia | 930.233 |
| Austria | 211.560 |

| | |
|---------------------|-----------|
| Amerika Serikat | 2.500.000 |
| Finlandia | 702.247 |
| Islandia | 300.000 |
| Irlandia | 575.540 |
| Kazakhstan | 20.000 |
| Belanda | 5.882.350 |
| Norwegia | 3.577.818 |
| Republik Korea | 30.000 |
| Trinidad dan Tobago | 10.000 |
| Antigua dan Barbuda | 10.000 |
| Liechtenstein | 17.745 |

Sumber: (Susilawaty, 2014)

G. Sosialisasi

UNIFEM melakukan sosialisasi dengan LSM lokal dan masyarakat umum Darfur mengenai bahaya dari GBV. Hal tersebut dilakukan oleh UNIFEM agar masyarakat Darfur khususnya perempuan mengerti akan pentingnya melakukan pencegahan dari tindak GBV. Selain itu, dengan sosialisasi yang dilakukan, UNIFEM menjadi organisasi internasional yang dikenal sebagai organisasi yang memperjuangkan hak-hak dasar perempuan dan melindungi perempuan dari segala bentuk tindak GBV.

H. Rekrutmen

Dalam melakukan perannya sebagai aktor, UNIFEM tidak menjalankan fungsi rekrutmen. Hal tersebut dikarenakan UNIFEM tidak melakukan perekrutan anggota melainkan UNIFEM melakukan sebuah kerja sama dengan organisasi lain baik LSM lokal maupun organisasi internasional lain (Webb, 2008). Sedangkan Archer menyebutkan sebuah organisasi dapat melakukan fungsi ini ketika organisasi tersebut dalam menjalankan perannya melakukan rekrutmen anggota baru untuk organisasi tersebut yang nantinya akan menjalankan visi dan misi demi tercapainya tujuan organisasi tersebut (Archer, 2001).

I. Informasi

Selain tidak menjalankan fungsi rekrutmen, UNIFEM juga tidak melakukan fungsi informasi karena UNIFEM tidak mengadakan pertemuan dengan anggota organisasi, melainkan UNIFEM melakukan penyebaran informasi melalui masyarakat Darfur (Susilawaty, 2014), Archer menyebutkan bahwa organisasi internasional dapat melakukan fungsi ini ketika organisasi tersebut melakukan pertemuan dengan anggota organisasi untuk membahas sebuah informasi mengenai isu tertentu (Archer, 2001).

Dalam menjalankan perannya sebagai aktor independen, UNIFEM tidak menjalankan semua fungsi organisasi internasional menurut Archer. Hal tersebut terjadi karena program-program yang dilakukan oleh UNIFEM tidak semuanya memenuhi kriteria untuk masuk kedalam fungsi organisasi internasional menurut Archer. Dari sembilan fungsi organisasi internasional menurut Archer, UNIFEM

hanya menjalankan tujuh fungsi saja, yaitu; *National interest articulation and aggregation*, norma, sosialisasi, pembuatan keputusan, pengesahan keputusan, penerapan keputusan, dan pelaksanaan.

