

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dunia telah mencapai konsensus tentang pentingnya hak asasi manusia bagi semua orang tanpa memandang etnis, ras, warna kulit, jenis kelamin, usia, bahasa, agama, pandangan politik, asal kebangsaan atau sosial, harta benda, kelahiran atau status lainnya. Namun faktanya jutaan orang masih mengalami pelecehan dan pelanggaran. Terlepas dari penderitaan yang dialami oleh umat manusia di seluruh dunia, kasus di Afrika merupakan salah satu kasus yang terburuk. Banyak pelanggaran hak asasi manusia dan krisis kemanusiaan disebabkan oleh pemerintah diktator Afrika dan perang saudara yang tak ada habisnya. Tidak terkecuali Ethiopia, negara ini telah mengobarkan perang di wilayah Tigray dan beraliansi dengan pasukan negara Eritrea yang menyebabkan krisis kemanusiaan yang besar (Kebede, 2021).

Fungsi negara adalah memberikan perlindungan dan keamanan kepada warganya. Selain itu, negara seharusnya menyediakan layanan dasar tertentu, termasuk perawatan kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur. Layanan dasar ini dapat bervariasi disesuaikan dengan orientasi ideologis melalui implementasi kebijakan di suatu negara (Bayeh, 2022). Namun, pemenuhan layanan dasar bagi warga negara dapat terhambat akibat adanya konflik yang berlangsung pada suatu negara, dengan dampak yang kompleks, baik dalam skala domestik maupun internasional. Wallensteen menyatakan bahwa *“Conflict is a social*

situation in which a minimum of two actors (parties) strive to acquire at the same time an available set of scarce resources". Beragam tindakan yang terjadi dalam konflik dapat berupa demonstrasi, perang, *verbal statements*, *non-violent actions*, boikot, serta sanksi. Dalam ranah internal, konflik yang terjadi pada negara tertentu dapat mencederai pemenuhan hak asasi manusia bagi setiap individu, khususnya dalam pemenuhan hak-hak bagi perempuan (Human Rights Watch, 2023).

Kekerasan seksual telah menjadi perhatian utama bagi feminis hubungan internasional. Kekerasan seksual selama konflik bersenjata telah berevolusi dari yang semula dipandang sebagai produk sampingan perang, kini telah dikaji secara mendalam dari berbagai perspektif. Konsep kekuasaan serta keamanan berdampak besar terhadap posisi perempuan di masa damai dan menjadikan perempuan sebagai pihak yang rentan dalam masa perang (Cohen, 2013).

Kekerasan seksual sebagai senjata perang (*rape as a weapon of war*) menunjukkan bahwa kekerasan seksual dapat digunakan sebagai alat untuk memenangkan perang. Adapun kekerasan seksual terkait dengan konflik diartikan sebagai kekerasan seksual yang dilakukan oleh kelompok bersenjata selama konflik bersenjata berlangsung terhadap perempuan. Keterlibatan tentara, milisi, dan polisi yang disponsori oleh pemerintah merupakan bentuk kekuatan negara (Wood, 2014).

Untuk melindungi hak-hak perempuan maka terbentuklah Konvensi CEDAW. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau dikenal dengan Konvensi CEDAW merupakan perangkat hukum yang dibentuk dengan tujuan menghilangkan berbagai macam tindak diskriminasi terhadap perempuan di seluruh dunia. Konvensi CEDAW menjadi wadah untuk mewakili kepentingan perempuan secara luas, inklusif, dan memadai. Berdasarkan data tahun 2015, sejumlah 189 negara telah meratifikasi Konvensi CEDAW, sejak PBB menyetujuinya pada tahun 1979 (UN Women, 2013).

Konvensi CEDAW dikenal sebagai perjanjian hak-hak perempuan yang berisikan pernyataan mengenai hak-hak internasional serta mengidentifikasi secara penuh, atas kepentingan perempuan dalam kesetaraan di berbagai bidang, diantaranya seperti hak politik, pendidikan, pekerjaan, ekonomi, kebijakan luar negeri, kesehatan, pernikahan dan kehidupan keluarga. Meskipun pembahasan mengenai kekerasan terhadap perempuan tidak dicantumkan dalam pasal-pasal formal Undang-Undang Konvensi, sejak tahun 1992 Komite CEDAW berkomitmen untuk melakukan pemberantasan kekerasan terhadap perempuan, khususnya dalam fokus penghapusan diskriminasi (Baldez, 2011).

Masalah yang diangkat dalam Konvensi CEDAW tidak hanya mencakup bagi kelompok perempuan tertentu, tetapi untuk semua perempuan, terlepas dari identitas lintas sektoral. Setiap negara yang meratifikasi Konvensi CEDAW diharapkan untuk mematuhi ketentuan-ketentuan yang tercantum di

dalamnya. Kesetaraan gender menjadi indikator negara dalam pemberian hak-hak hukum perempuan serta menjadi fondasi bagi keadilan sosial. Namun, adanya ketidaksetaraan gender dapat mengakibatkan diskriminasi, penindasan, dan ketidakadilan bagi perempuan dalam berbagai aspek kehidupan.

Dengan memastikan kesetaraan gender, maka negara berkomitmen untuk menciptakan keadilan bagi masyarakat. Kesetaraan gender juga berperan dalam upaya pencegahan kekerasan berbasis gender. Ketika perempuan memiliki kedudukan sosial yang lebih tinggi dan mempunyai kendali atas hidup mereka, lebih sedikit resiko perempuan menjadi korban kekerasan. Namun pada beberapa negara tingkat kesetaraan gender masih menjadi masalah, salah satunya di Ethiopia. Peringkat kesenjangan gender yang terjadi di Ethiopia dan beberapa negara peringkat atas dan peringkat rendah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. 1 Global Gender Gap Index rankings

Global Gender Gap Index rankings	Rank		
	2021	2022	2023
Iceland	1	1	1
Finland	2	2	2
Norway	3	3	3
New Zealand	4	4	4
Sweden	5	5	5
Ethiopia	97	74	75
Syria	152	-	-
Pakistan	153	145	142
Iraq	154	-	-
Yemen	155	-	-
Afghanistan	156	146	146
Democratic Rep. Congo	-	144	-

Islamic Republic of Iran	-	143	143
Chad	-	142	145
Algeria	-	-	144

Sumber: World Economic Forum, 2021-2023

Data pada tabel menunjukkan bahwa pada peringkat 5 teratas diantaranya terdapat negara Islandia, Finlandia, Norwegia, New Zealand, serta Swedia yang secara konsisten mempertahankan posisinya. Sementara pada negara yang berada di peringkat terakhir cenderung berubah, kecuali Afghanistan yang selalu berada di peringkat paling akhir. Berdasarkan data tingkat kesenjangan gender di Ethiopia, pada tahun 2021, Ethiopia menempati ranking 97 dari 156 negara yang ada di dunia. Bagi perempuan masih terdapat tantangan yang signifikan dalam berpartisipasi di ranah pendidikan untuk mencapai derajat yang sama dengan laki-laki. Dalam ranah pemberdayaan politik, perempuan pun masih ditemukan adanya kesenjangan. Pada tahun 2022, Ethiopia mengalami peningkatan dengan menempati ranking 74 dari 146 negara yang ada di dunia. Hal ini mencerminkan adanya peningkatan kinerja dan terdapat perubahan positif terutama dalam partisipasi tingkat ekonomi. Lalu pada tahun 2023, Ethiopia menempati peringkat 75 dari 146 negara di dunia, dengan penggambaran kondisi kinerja yang tidak jauh dari tahun sebelumnya. Sehingga dapat disimpulkan apabila dalam hal kesenjangan gender, peringkat Ethiopia pada tahun 2021-2023 menunjukkan peningkatan. Namun hal ini tidak dapat menjadi justifikasi atas kasus diskriminasi yang masih dialami oleh perempuan di Ethiopia, khususnya etnis Tigray.

Ethiopia merupakan salah satu negara yang ada di Benua Afrika yang telah meratifikasi Konvensi CEDAW sejak 10 September 1981 (OHCHR, 2023). Namun wilayah Tigray di Ethiopia, telah menjadi saksi dari konflik bersaudara yang berkepanjangan antara pemerintah Ethiopia dan pasukan sekutu dengan *Tigray People's Liberation Front* (TPLF). Melalui konflik ini, dilaporkan adanya kasus kekerasan seksual yang dilakukan oleh tentara dan milisi Ethiopia, Eritrea, dan Amhara terhadap perempuan di Tigray. Tindak kekerasan seksual ini jelas merupakan pelanggaran terhadap hak-hak perempuan dan bertentangan dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam Konvensi CEDAW. Sehingga rendahnya kepatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW layak dipertanyakan sejak adanya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di Tigray yang dilakukan oleh tentara dan milisi.

Dalam hal ini *human security* memiliki peran atas kasus-kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dalam konflik Tigray. Konflik Tigray telah menyebabkan meluasnya kekerasan seksual dan berbasis gender, dengan laporan menunjukkan keprihatinan serius mengenai prevalensi kasus kekerasan seksual terhadap perempuan Tigray yang dikaitkan dengan keberadaan pasukan Eritrea, Tigray, dan Amhara, serta milisi sekutu. Dampak konflik terhadap perempuan dan anak perempuan sangat menghancurkan, sejumlah besar penyintas melaporkan kekerasan seksual, termasuk anak perempuan dengan usia di bawah umur (Amnesty International, 2021).

Ethiopia menegaskan bahwa hukumnya mengakui persamaan hak perempuan. Namun, masih terdapat undang-undang dengan ketentuan yang mendiskriminasi perempuan. Beberapa undang-undang ini berasal dari keyakinan usang dan diskriminatif, yang melihat perempuan sebagai sosok kurang mampu atau lebih rapuh daripada laki-laki. Selain itu juga terdapat kelemahan dalam mekanisme penegakan hukum, termasuk mekanisme untuk menyelidiki dan memperbaiki keluhan diskriminasi dan praktik kekerasan, melemahkan atau membatalkan hak dan perlindungan yang dijamin bagi setiap perempuan di bawah hukum (UN Women Africa, 2022).

Ethiopia mengadopsi undang-undang dan kebijakan mengenai kesetaraan gender sejak tahun 1991. Dalam *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (FDRE) mengatur hak-hak perempuan, dimana dalam Pasal 35 (1) Konstitusi pun menetapkan bahwa:

"Women shall, in the enjoyment of rights and protections provided for by this Constitution, have equal right with men".

Dalam Pasal 35 (1), Ethiopia menyatakan perempuan berhak untuk menikmati hak & mendapatkan perlindungan yang sama dengan laki-laki. Untuk menjamin keadilan dan kesetaraan di seluruh negeri, Ethiopia telah mengambil berbagai langkah dan telah mengakui berbagai Konvensi Internasional berdasarkan *Universal Declaration of Human Rights*. Deklarasi ini termasuk *Convention on the Rights of the Child* (CRC) dan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW).

Namun masalah kekerasan terhadap perempuan di Ethiopia adalah bentuk kegagalan atas implementasi dari Konvensi internasional, yang telah diratifikasi oleh negara, konstitusi, hukum pidana dan hukum keluarga, yang mengakui adanya kesetaraan gender.

Selain itu kewajiban negara untuk melindungi hak perempuan diatur dalam Pasal 35 (4), yang menyatakan:

“The State is duty bound to enforce the right of women to eliminate the influences of harmful customs. Laws, customs and practices that oppress or cause bodily or mental harm to women are prohibited.”

Lalu pada *Article 18 Prohibition against Inhuman Treatment*, yang membahas mengenai perlindungan atas perlakuan perlindungan atas perlakuan yang tidak manusiawi perlindungan atas perlakuan yang tidak manusiawi:

“Everyone has the right to protection against cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”.

Maka dari beberapa pasal diatas, dapat disimpulkan bahwa Ethiopia memiliki kemauan dan bertekad untuk melindungi hak-hak perempuan dengan adanya jaminan konstitusi hukum secara kuat oleh negara. Namun, dengan banyaknya laporan kasus kekerasan seksual yang dialami oleh perempuan di Tigray sejak tahun 2020 hingga 2022, mencerminkan negara Ethiopia tidak konsisten dan tidak memiliki niat yang kuat untuk menegakan hak-hak perempuan dengan

meluasnya kasus kekerasan seksual pada perempuan oleh tentara dan milisi dalam konflik Tigray.

Kekerasan terhadap perempuan dan kekerasan berbasis gender terkadang saling berkaitan. Hal ini disebabkan akibat adanya gagasan bahwa maskulinitas lebih tinggi dari feminitas. Tindakan kekerasan biasanya dikategorikan menjadi beberapa bentuk seperti fisik, seksual, atau psikologis (World Bank Gender Data Portal, 2022). Kekerasan fisik adalah tindakan fisik yang agresif seperti menendang, menggigit, menampar, memukul, atau bahkan mencekik yang dapat menyebabkan cedera bahkan kematian. Sedangkan kekerasan psikologis, mental, atau emosional dapat diartikan sebagai tindakan seperti mencegah seorang perempuan melihat keluarga dan teman-temannya, adanya penghinaan pembatasan ekonomi, kekerasan atau ancaman terhadap benda-benda berharga dan bentuk lain dari perilaku pengendalian (Gender Matters, 2023).

Realitanya dalam kasus kekerasan seksual, dimana perempuan rentan menjadi sasaran tentara dan milisi militer yang sedang berkonflik. Tentara dan milisi menjadikan perempuan Tigray sebagai sasaran kekerasan seksual, dan bentuk-bentuk penyiksaan lainnya, selain itu juga sering melakukan penghinaan etnis dan ancaman kematian. Laporan kekerasan seksual pun sebagian besar disembunyikan dari dunia luar oleh pemerintah Ethiopia selama dua bulan pertama meletusnya konflik, yang dimulai sejak bulan November 2020, sebagian besar terjadi karena pembatasan akses yang diberlakukan oleh pemerintah Ethiopia. Hal ini jelas mengindikasikan adanya ketidakpatuhan Ethiopia atas ratifikasi Konvensi CEDAW yang telah disepakati dan terdapat ketidaksesuaian mengenai

implementasi hukum domestik yang telah dibentuk dalam mengatur hak-hak perempuan dengan pelanggaran dalam konflik Tigray atas kasus kekerasan seksual yang terjadi (Amnesty International, 2021).

Dalam penyusunan skripsi didasarkan atas penelitian terdahulu, terdapat sejumlah penelitian sebelumnya yang meneliti mengenai topik serupa. Pertama adalah penelitian yang berjudul “*Enforcement of CEDAW in Ethiopia, in light of state obligations*” pada tahun 2002 oleh Kidist Alemu. Penelitian ini berisi mengenai analisis dari pentingnya meratifikasi Konvensi CEDAW bagi suatu negara dilihat dari upaya pemerintah dalam menegakan Konvensi CEDAW di Ethiopia yang diimplementasikan melalui kebijakan negara. Penegakan Konvensi CEDAW di Ethiopia erat kaitannya dengan kewajiban negara dalam menegakan hak asasi manusia khususnya bagi perempuan. Hukum yang bersifat memberikan perlindungan tidak diimplementasikan secara efektif karena berbagai faktor seperti kurangnya kesadaran pada masyarakat secara umum dan aparat penegak hukum.

Kedua terdapat penelitian berjudul “*Challenges on Implementation of CEDAW in Ethiopia*” karya Zewdnesch Zegeye pada tahun 2008. Penelitian ini menjelaskan mengenai tantangan dan kesulitan dalam proses implementasi Konvensi CEDAW di Ethiopia. Dari beberapa faktor seperti diantaranya kurangnya penegakan hukum dan kurangnya kesadaran di kalangan masyarakat, sehingga konvensi yang telah diratifikasi tidak sepenuhnya diimplementasikan. Selain itu dalam proses implementasi konvensi, terdapat kesenjangan antara hukum dan praktiknya sehingga diperlukan perbaikan mekanisme mengenai penegakan hukum yang masih rendah dan belum sempurna.

Ketiga terdapat penelitian berjudul “*Revisiting affirmative action in Ethiopia Towards gender equality and the antidiscrimination approach The South African experience*” karya Mekonnen Fisseha Gebiremichael pada tahun 2010. Dalam penelitian ini menjelaskan mengenai aksi afirmatif yang menjadi isu kontroversial dalam ranah publik, dimana salah satunya berkaitan dengan konsep kesetaraan. Penelitian ini menyajikan konstitusi komparatif dan analisa legislatif dengan berfokus pada konstitusi yang ada pada dua negara. Dimana membandingkan Ethiopia dan Afrika Selatan dalam perspektif kesetaraan gender melalui aksi afirmatif pada perempuan pada level konstitusional dan proteksi legislatif. Adanya jaminan konstitusional pada kesetaraan gender melalui tindakan afirmatif diperlukan tetapi tidak cukup dengan sendirinya untuk mengatasi ketidakberuntungan sosial-ekonomi dan politik perempuan yang ada.

Lalu keempat terdapat penelitian berjudul “*Konflik Berkepanjangan Ethiopia: Sebuah Penghampiran Mediasi Ethiopia-Tigray*” karya Bimo Pragilaksono pada tahun 2022. Dalam penelitian ini penulis menjabarkan mengenai kondisi yang terjadi dalam konflik Tigray yang melibatkan partai besar yang ada di Ethiopia. Penelitian ini juga menganalisa mengenai krisis domestik negara yang menimbulkan timbulnya konflik. Selain itu penelitian ini membahas mengenai pentingnya upaya penyelesaian dalam konflik. Dimana menggunakan metode mediasi dan solusi, sehingga dapat tercipta perdamaian untuk menghentikan adanya kekerasan atau kontak fisik antar kelompok.

Dari beberapa penelitian diatas maka dapat ditarik kesamaan bahwa Konvensi CEDAW dinilai penting bagi suatu negara dalam menegakan hak-hak perempuan. Setiap negara yang meratifikasi Konvensi CEDAW berharap adanya realisasi secara nyata mengenai penghapusan diskriminasi dan ketidaksetaraan gender pada perempuan. Namun dalam realisasinya terkadang terdapat hambatan yang berasal dari faktor domestik negara. Dalam penelitian sebelumnya juga terdapat pembahasan mengenai upaya mediasi yang dilakukan untuk menghentikan konflik Tigray. Namun pada penelitian ini terdapat pengembangan mengenai motif ketidakpatuhan Ethiopia atas Konvensi CEDAW dengan kasus kekerasan seksual oleh tentara dan milisi di Tigray yang dikaitkan dengan teori ketidakpatuhan, lalu konsep ambiguitas strategis, *monopoly of force*, *internal conflict*, *rape as a weapon war*, serta *gender based violence* yang dipergunakan untuk memberi jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian.

Berdasarkan penjabaran tersebut, maka fenomena diatas merupakan topik yang menarik dalam penelitian ini, karena untuk mengetahui alasan yang melatarbelakangi ketidakpatuhan Ethiopia atas Konvensi CEDAW, menyikapi adanya kasus tentara dan milisi yang melakukan kekerasan seksual kepada perempuan dalam konflik Tigray. Untuk menjustifikasi fenomena tersebut, terdapat data-data atas kasus dan fenomena yang terjadi melalui penelitian terdahulu yang dapat menjadi sumber rujukan. Selain itu, digunakan pula data sekunder yang berupa informasi mengenai fenomena ini melalui jurnal dan pustaka di internet.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, penulis menarik sebuah rumusan masalah yang akan diteliti lebih lanjut : “*Mengapa Ethiopia tidak mematuhi Konvensi CEDAW dalam konflik Tigray?*”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu tujuan secara umum dan tujuan secara khusus, dengan uraian sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan Umum dari penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui ketidakpatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW dengan kasus kekerasan seksual kepada perempuan yang digunakan sebagai senjata perang oleh tentara dan milisi dalam konflik Tigray, menjadi isu yang sangat penting di masa kini, terutama ditinjau dari perspektif hubungan internasional.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan Khusus dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan secara ilmiah tentang ketidakpatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW dengan kasus kekerasan seksual oleh tentara dan milisi kepada perempuan dalam konflik Tigray, sesuai dengan konsep ambiguitas strategis, *monopoly of force*, *internal conflict*, *rape as a weapon war*, serta *gender based violence*.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dibagi atas dua yakni manfaat akademis serta praktis, dengan uraian antara lain ialah.

1.4.1 Manfaat Akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas spektrum pemikiran dan wawasan mengenai konsep ketidakpatuhan dalam studi hubungan internasional. Adapun hasil dari penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap penelitian-penelitian selanjutnya mengenai ‘ketidakpatuhan negara atas konvensi internasional’.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat dari penelitian secara praktis diharapkan mampu memberi memberikan pemahaman atas ketidakpatuhan Ethiopia atas Konvensi CEDAW mengenai kekerasan seksual oleh tentara dan milisi kepada perempuan dalam konflik Tigray yang dikaitkan dengan teori ketidakpatuhan, konsep ambiguitas strategis, *monopoly of force*, *internal conflict*, *rape as a weapon war*; serta *gender based violence*.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Teori Ketidakpatuhan

Dalam hubungan internasional teori ketidakpatuhan berfungsi untuk menjabarkan sejauh mana perilaku suatu negara dan bersikap patuh atas penerapan dari kebijakan internasional yang telah diratifikasi sebelumnya. Maka dalam bentuk hubungan ini, negara akan memilih untuk *comply* atau patuh terhadap konvensi (perjanjian internasional), atau justru sebaliknya negara akan

memilih untuk *non-comply* terhadap sebuah konvensi (perjanjian internasional). Negara dikatakan *comply* terhadap kesepakatan internasional apabila negara tersebut telah melaksanakan komitmen atas kesepakatan internasional yang telah disepakati dan menunjukkan adanya implikasi keberhasilan dari kesepakatan. Sebaliknya, negara dianggap *non-comply* apabila negara melanggar komitmen atas kesepakatan internasional yang telah disepakati (Chayes & Chayes, 1993).

Dalam suatu perjanjian internasional, terdapat sikap *non-comply* dimana negara peserta tidak patuh atau melanggar ratifikasi perjanjian internasional. Terdapat beberapa faktor yang mendorong negara *non-comply* terhadap konvensi internasional seperti penggunaan bahasa yang ada dalam konvensi, keterbatasan kapabilitas yang dimiliki oleh negara dan implikasi dimensi temporal yang berkaitan dengan lingkup sosial atau ekonomi. Kegagalan implementasi perjanjian internasional dapat tercermin dari kebijakan yang dijalankan oleh negara yang tidak sejalan dengan kepentingan aktor non-negara maupun isi dari perjanjian internasional yang telah disepakati. Dalam proses ratifikasi perjanjian internasional tidak selalu berjalan mulus, terdapat perubahan yang signifikan dalam bidang sosial dan ekonomi yang membutuhkan proses adaptasi akan perubahan yang terjadi. Permasalahan domestik seperti ketidakstabilan ekonomi, politik, dan sosial mengakibatkan adanya benturan komitmen antara negara peserta dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi.

Perilaku negara dalam suatu kesepakatan internasional. Terdapat beberapa jenis-jenis sanksi yang dapat diterapkan dalam proses menegakan perjanjian

diantaranya yaitu sanksi berdasarkan perjanjian, sanksi keanggotaan, dan sanksi sepihak. Selain itu Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes menyatakan terdapat 3 (tiga) alasan atau asumsi atas kepatuhan negara dalam sebuah perjanjian internasional, yaitu efisiensi (*efficiency*), kepentingan (*interests*), serta norma (*norms*) (Chayes dan Chayes, 1995).

Selain asumsi atas faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan negara, terdapat kondisi yang mengakibatkan negara memutuskan tidak patuh terhadap perjanjian yaitu karena ambiguitas pada peraturan (*ambiguity*), adanya keterbatasan dalam kapasitas (*limitations on the capacity*), serta terdapat dimensi temporal (*temporal dimension*). Indikator *ambiguity*, dalam penyusunan perjanjian internasional tidak bisa melihat semua probabilitas maupun dampak yang ditimbulkan. Sehingga dalam perjanjian internasional terkadang kurang menyampaikan jawaban yang nyata mengenai kasus yang sifatnya khusus. Selain itu dalam prosesnya terdapat perbedaan pemahaman atau persepsi yang dapat menghambat kepatuhan negara pada suatu perjanjian.

Dalam *ambiguity*, adanya norma-norma perjanjian yang tidak jelas juga kerap terjadi dalam kepatuhan negara. Norma yang ditujukan mengacu pada kewajiban atas perjanjian yang dilakukan aktor atau negara sebagai nilai bersama. Namun terkadang negara dapat mengambil keuntungan atas ambiguitas yang terjadi dalam perjanjian mengenai bahasa, dengan membenarkan segala hal yang dilakukan untuk memenuhi kepentingan mereka. Sehingga, untuk menghindari adanya celah dan disalahgunakan, perjanjian internasional harus disusun secara detail.

Lalu *limitations on the capacity*, manakala negara telah menyetujui atau meratifikasi perjanjian tentu akan berpengaruh pada perilaku negara. Cerminan kepatuhan negara dalam sebuah perjanjian dapat terlihat pada saat mengatur negaranya sendiri. Maka dari itu kapasitas negara memainkan peran yang penting. Apabila negara memiliki kepatuhan yang tinggi, maka negara tersebut termasuk memiliki kapasitas yang tinggi. Namun, jika negara memutuskan untuk melakukan ketidakpatuhan tergolong memiliki kapasitas yang rendah. Berkaitan dengan kepatuhan negara dalam perjanjian internasional, kapasitas negara dipengaruhi oleh dua faktor yaitu peraturan (hukum) domestik atas perjanjian internasional yang disetujui, serta berkaitan dengan kemampuan negara dalam menerapkan perjanjian tersebut (Chayes & Chayes, 1995).

Selain itu terdapat *temporal dimension*, indikator ini erat kaitannya dengan waktu pelaksanaan perjanjian internasional. Ketika terjadi perubahan dalam ranah domestik maupun internasional, memerlukan proses adaptasi perjanjian internasional dalam suatu negara. Selain adanya perubahan atau adaptasi, munculnya isu-isu tertentu juga dapat mengakibatkan kelalaian terhadap perjanjian. Respon negara dalam penempatan prioritas terhadap isu-isu ini tentu secara tidak sadar mendorong tindakan ketidakpatuhan suatu negara.

Berdasarkan pemaparan pada kerangka pemikiran, maka penulis akan menganalisa mengenai alasan dibalik terjadinya ketidakpatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW dengan menggunakan teori ketidakpatuhan (*non-compliance*) yang dikemukakan oleh Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes. Dalam penelitian ini Ethiopia telah mengadopsi undang-undang dan

kebijakan mengenai kesetaraan gender dan hak-hak perempuan sejak tahun 1991 melalui *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (FDRE) serta adanya *The Criminal Code of Ethiopia*, serta telah melakukan ratifikasi terhadap Konvensi CEDAW. Namun, apabila dikaitkan dengan studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini atas kekerasan seksual oleh tentara dan milisi pada perempuan di Tigray, Ethiopia jelas melakukan pelanggaran dan tidak patuh terhadap nilai-nilai yang tercantum dalam Konvensi CEDAW.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Ambiguitas Strategis

Ambiguitas strategis mengacu pada pilihan kata atau tindakan yang disengaja yang memungkinkan individu atau organisasi secara sengaja tentang niat, rencana, atau posisi mereka. Kurangnya kejelasan yang disengaja disertai tujuan, seperti mencegah pesaing atau musuh untuk sepenuhnya memahami strategi seseorang, menciptakan ketidakpastian untuk mencegah tindakan tertentu, atau memungkinkan berbagai interpretasi untuk membangun basis dukungan yang lebih luas. Ambiguitas strategis adalah praktik umum dalam bisnis, politik, dan urusan global, dan dapat digunakan untuk menyesatkan orang lain tentang niat atau motivasi seseorang, mencegah konflik langsung, atau memanfaatkan peluang. Namun, hal itu juga dapat menyebabkan, kesalahpahaman, dan kebutuhan akan pemahaman bersama tentang tujuan dan strategi di antara para pemangku kepentingan. Dalam konteks politik global, kebijakan ambiguitas yang disengaja adalah praktik oleh aktor pemerintah atau non-negara yang sengaja ambigu

sehubungan dengan semua atau aspek tertentu dari kebijakan operasional atau posisionalnya. Praktik ini sering digunakan untuk menghindari konflik langsung sambil mempertahankan strategi yang lebih tegas atau menghindari risiko (Frankenhuis, et al. 2023).

1.6.1.2 Monopoly of Force

Monopoli kekuatan terkait erat dengan konsep kerapuhan negara, yang mengacu pada negara yang ditandai dengan kapasitas negara yang lemah atau legitimasi negara yang lemah, membuat warga rentan terhadap berbagai ancaman. Kerapuhan negara dapat diakibatkan oleh berbagai faktor, seperti hilangnya kontrol fisik atas wilayahnya atau monopoli atas penggunaan kekuatan yang sah, erosi otoritas yang sah untuk membuat keputusan kolektif, ketidakmampuan untuk menyediakan layanan publik yang layak, dan ketidakmampuan untuk berinteraksi dengan negara lain sebagai anggota penuh komunitas internasional (Fragile States Index, 2023).

1.6.1.3 Internal Conflict

Konflik internal adalah bidang studi yang berusaha memahami penyebab dan dinamika konflik yang terjadi di dalam suatu negara. Teori ini bersifat multidisipliner, dengan memanfaatkan wawasan dari ilmu politik, sosiologi, ekonomi, dan bidang-bidang lainnya. Teori konflik internal adalah bidang studi multidisiplin yang berusaha memahami penyebab dan dinamika konflik yang terjadi di dalam suatu negara. Teori ini mengidentifikasi berbagai faktor penentu konflik internal, termasuk kebebasan politik, komposisi etnis, distribusi pendapatan, kualitas hidup, pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan penduduk, dan

pengeluaran militer. Politik negara yang lemah dan tindakan elit negara yang lemah sering kali menjadi pendorong utama konflik internal, yang dapat meluas atau menarik negara tetangga dan komunitas internasional. Penyelesaian konflik harus difokuskan pada kegiatan rekonstruksi negara, bukan pada penyelamatan negara yang gagal. Secara internal, konflik dalam suatu negara terbagi menjadi dua yaitu *permissive factors* serta *proximate factors* (David, 1997).

1.6.1.4 Rape as a Weapon War

Salah satu pergeseran paling signifikan mengenai perang dan gender bahwa kekerasan seksual pada masa perang bukanlah produk sampingan dari perang, tetapi sering kali merupakan kebijakan yang telah direncanakan dan ditargetkan. Konflik militer dapat mengubah sifat dan tingkat kekerasan seksual. Tindakan kejam seperti itu merupakan apa yang disebut oleh Mikhail Bakhtin sebagai *authorized transgression*. Dimana otoritas militer secara resmi jelas tidak akan menyetujui adanya kekerasan seksual dan penjarahan, tetapi memang aktor yang terlibat secara sengaja menutup mata atas apa yang telah dilakukan, serta menerimanya sebagai hal yang diperlukan sebagai bentuk nyata kekejaman dan ancaman yang efektif dalam pertempuran (Bourke, 2014).

1.6.1.5 Gender Based Violence

Kekerasan berbasis gender tertanam dalam konteks hubungan kekuasaan budaya, sosial-ekonomi, dan politik. Hubungan ini terjadi ketika kekuatan laki-laki mendominasi, mereduksi perempuan sehingga memiliki ketergantungan ekonomi dan emosional. Oleh karena itu, perempuan mengalami berbagai jenis kekerasan tergantung pada faktor-faktor seperti pendapatan dan konsumsi, status sosial, etnis

pekerjaan, agama dan seksualitas. Menurut UNHCR, kekerasan berbasis gender adalah bentuk kekerasan yang ditujukan kepada seseorang atau kelompok sebab berkaitan dengan gender mereka. Berdasarkan Konvensi CEDAW, kekerasan berbasis gender didefinisikan sebagai kekerasan yang diarahkan kepada orang yang didasarkan pada jenis kelamin atau seks. Dimana hal ini termasuk kekerasan fisik mental maupun perampasan kebebasan (Russo & Pirlott 2006; UNHCR US, 2023).

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Ambiguitas Strategis

Ambiguitas dapat meningkatkan kemungkinan konflik serta mengurangi kredibilitas komitmen kepada sekutu. Demikian pula, dalam kasus konflik Tigray, ambiguitas strategis dari pemerintah Ethiopia telah menyebabkan kebingungan dan salah tafsir, semakin memperburuk situasi akan konflik yang melanda. Ambiguitas strategis dapat mengalihkan perhatian dari mengatasi penyebab konflik, seperti ketidaksetaraan sosial, ekonomi, dan politik, serta faktor sejarah dan budaya yang dapat berkontribusi terhadap ketegangan dan kekerasan. Dalam konflik Tigray, ambiguitas strategis pemerintah atas Konvensi CEDAW telah memperumit upaya untuk mengatasi akar penyebab konflik dan memberikan dukungan dan perlindungan bagi para penyintas kekerasan seksual (Frankenhuis, et al. 2022).

1.6.2.2 Monopoly of Force

Dalam konteks konflik Tigray, monopoli kekuatan telah mengarah pada pergeseran dari monopoli kekerasan ke oligopoli kekerasan. Pergeseran ini merupakan indikasi kerapuhan negara di wilayah tersebut, karena pemerintah telah menghadapi tantangan dalam menjalankan monopolinya atas penggunaan kekuatan

yang sah dan mempertahankan kontrol atas wilayahnya. Kehadiran berbagai kelompok militan yang beroperasi di negara itu semakin menantang otoritas negara dan kontrol atas wilayah. Negara memiliki hak eksklusif untuk menggunakan kekuatan di dalam wilayahnya untuk menjaga hukum dan ketertiban dan melindungi warganya. Dalam konteks konflik Tigray, monopoli kekuatan pemerintah Ethiopia melibatkan berbagai kelompok bersenjata, termasuk ENDF, TDF, dan pasukan Eritrea (Bayeh, 2022).

Adanya monopoli kekuasaan menyebabkan pelanggaran hak asasi manusia yang meluas, termasuk kekerasan seksual, yang telah mempersulit kemampuan pemerintah untuk memberikan dukungan dan perlindungan bagi para penyintas dan mencegah pelanggaran lebih lanjut. Keterbatasan kemampuan pemerintah dalam konflik Tigray terkait dengan kasus kekerasan seksual pada perempuan yang dilakukan oleh tentara dan milisi. Konvensi CEDAW melarang segala bentuk kekerasan seksual sebagai kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Ketidakmampuan pemerintah Ethiopia untuk mencegah kekerasan seksual dalam konflik Tigray merupakan pelanggaran terhadap Konvensi CEDAW. Kapasitas pemerintah yang terbatas untuk menangani kekerasan seksual telah berkontribusi pada ketidakpatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW, karena minimnya tanggung jawab pemerintah dalam memberikan dukungan dan perlindungan bagi para penyintas dan mencegah pelanggaran lebih lanjut (Bekele & Eckles, 2023).

1.6.2.3 Internal Conflict

Konflik internal bersifat kompleks dan memiliki banyak sisi, yang sering kali muncul dari kombinasi *permissive factors* dan *proximate factors*. *Permissive*

factors adalah faktor yang mendasari, seringkali faktor struktural yang membuat sebuah negara secara inheren rentan terhadap konflik, sementara *proximate factors* adalah faktor katalisator yang memicu situasi konflik yang rawan kekerasan menjadi kekerasan. Dalam kasus konflik Tigray dan isu kekerasan seksual yang dilakukan tentara dan milisi terhadap perempuan, beberapa *permissive factors* meliputi faktor struktural, politik, ekonomi, dan budaya, sementara perebutan kekuasaan politik antara TPLF dan pemerintah Ethiopia merupakan *proximate factors* yang signifikan. Memahami interaksi antara faktor-faktor *permissive* dan *proximate* ini sangat penting untuk menganalisis dan menyelesaikan konflik internal. Mengatasi kondisi *permissive* yang mendasari, seperti inklusivitas politik dan kesenjangan sosial-ekonomi, sementara juga mengatasi penyebab *proximate*, seperti tindakan elit politik dan militer, mungkin diperlukan untuk mencapai perdamaian bagi suatu negara (David, 1997).

1.6.2.4 Rape as a Weapon War

Perempuan kerap menjadi target utama dalam kekerasan seksual. Dalam kejahatan perang, kekerasan seksual menjadi senjata perang paling pamungkas untuk memberikan dampak besar. Baik itu kerusakan secara fisik dan psikologis yang menghantui perempuan di Tigray. Para tentara dan milisi militer diantaranya pasukan ENDF, Eritrea, dan Amhara menjadikan perempuan sebagai sasaran utama kekerasan seksual, serta bentuk penyiksaan yang lain. Bahkan seringkali menggunakan penghinaan etnis dan ancaman kematian dengan tujuan untuk merendahkan mereka. Adanya pola tindak kekerasan seksual dimaksudkan untuk

meneror dan mempermalukan para korban dan kelompok etnis, sehingga timbul rasa inferior bagi para korban (Amnesty International, 2021).

1.6.2.5 Gender Based Violence

Kekerasan seksual terjadi bersamaan dengan pembunuhan anggota keluarga, pemukulan, dan kekerasan psikologis. Kekerasan seksual juga disertai dengan adanya penghinaan yang merendahkan dan berbasis etnis digunakan sebagai senjata perang, terutama oleh pasukan Ethiopia, Eritrea, dan Amhara terhadap perempuan Tigray. Selama sembilan bulan pertama terjadinya konflik sejak November 2020, pasukan Ethiopia dan Eritrea, serta milisi Amhara menjarah dan menghancurkan fasilitas kesehatan di Tigray, mengurangi akses para penyintas ke perawatan kesehatan penting pasca-kekerasan seksual dan layanan dukungan kesehatan mental dan psikososial. Penyintas kekerasan seksual sangat membutuhkan layanan kesehatan, namun berdasarkan data dari *UN Population Fund* pada April 2021, pihak yang mengatur koordinasi respon kemanusiaan terhadap kekerasan berbasis gender di Tigray melaporkan bahwa hanya 1% fasilitas kesehatan di Tigray yang memiliki kapasitas dan layak untuk menyediakan layanan kekerasan berbasis gender yang komprehensif (Human Rights Watch, 2021; UNFPA, 2021).

1.7 Hipotesis Penelitian

Hipotesa dari penelitian ini adalah Ethiopia melakukan ketidakpatuhan atas ratifikasi Konvensi CEDAW. Hal ini terlihat dari ketidaksesuaian implementasi hukum domestik Ethiopia yang mengatur atas hak-hak perempuan dan jaminan

secara hukum dengan kasus kekerasan seksual oleh tentara dan milisi pada perempuan, serta respon pemerintah Ethiopia atas permasalahan yang terjadi. Ketidapatuhan negara Ethiopia memiliki kesesuaian dengan teori ketidapatuhan (*non-compliance*) oleh Abram Chayes dan Antonia Handler Chayes yang terdapat tiga indikator utama diantaranya *ambiguity*, *limitations on capacity*, serta *temporal dimension*. Sikap pemerintah Ethiopia yang seolah mengabaikan kasus ini, tidak tegas menindak pelaku kejahatan seksual terhadap perempuan di Tigray adalah bukti lemahnya penegakan hukum di Ethiopia. Lemahnya stabilitas dan kapasitas negara ini menunjukkan adanya keterbatasan negara dalam mematuhi konvensi internasional. Selain itu, adanya gejolak politik dan perang saudara di Ethiopia yaitu konflik Tigray dapat mempengaruhi fokus negara yang pada mulanya ingin menegakan hak-hak perempuan menjadi teralihkan akibat adanya permasalahan, sehingga mengakibatkan pelanggaran atas hak-hak perempuan dalam konflik Tigray.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian berikut menggunakan pendekatan yang berjenis kualitatif disertai tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif dilakukan dengan tujuan mencari hubungan kausalitas atau sebab-akibat dari suatu fenomena. Dalam pendekatan yang berjenis kualitatif mengutamakan esensi dalam menggali berbagai data lewat sumber tulisan maupun lisan. Adapun ekspektasi dari pendekatan kualitatif agar memperoleh berbagai data secara keseluruhan atas kondisi yang

sedang diteliti. Dalam penelitian ini, penulis akan menguraikan faktor rendahnya ketidapatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW atas kasus kekerasan seksual pada perempuan yang dilakukan oleh tentara dan milisi dalam konflik Tigray.

1.8.2 Situs Penelitian

Dalam menetapkan lokasi penelitian adalah tahapan yang esensial pada penelitian berjenis kualitatif dikarenakan setelah ditentukan lokasinya, tujuan maupun subjek penelitian dan merupakan sumber data yang bisa dipergunakan dalam penelitian. Penelitian ini penulis menetapkan situs penelitian di wilayah Ethiopia. Situs penelitian ini sesuai dengan judul dan topik penelitian, yakni “Ketidapatuhan Ethiopia atas Konvensi CEDAW dalam Konflik Tigray”.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak yang memiliki peranan penting dalam penelitian (Arikunto, 2007). Adapun subjek dari penelitian ini adalah negara Ethiopia sebagai sumber data utama dari penelitian ini ialah meneliti ketidapatuhan rezim atau negara atas Konvensi CEDAW. Kemudian, subjek lain dalam penelitian ini ialah perempuan yang menjadi korban atas kekerasan seksual yang dilakukan oleh tentara dan milisi dalam konflik Tigray sebagai pemberi informasi pelengkap.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi pustaka. Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data dengan menggunakan acuan data dari dokumen. Teknik studi pustaka dipergunakan untuk mengkaji kasus-kasus pelanggaran mengenai ketidapatuhan Ethiopia terhadap Konvensi CEDAW yang

telah terjadi pada beberapa tahun sebelum penelitian ini dilaksanakan. Selain itu dibutuhkan untuk menganalisa kajian yang telah dilaksanakan sebelumnya, berkaitan dengan tindakan pemerintah Ethiopia serta memberikan gambaran kepada penulis atas kondisi yang ada berkaitan dengan studi kasus penelitian. Penulis juga menggunakan sumber-sumber dari internet berupa berita dari portal yang kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan, adapun diantaranya adalah situs resmi dari website OHCHR, Human Rights Watch, UN Women, NHCR, The Guardian, CNN, dan Amnesty International.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menganalisis data dengan analisis data kualitatif. Menurut Sugiyono (2018), analisis data kualitatif adalah teknik menganalisis dengan menelaah data lalu menghubungkan menjadi suatu pola serta kemudian disimpulkan. Dalam penelitian ini akan penulis menganalisis data yang telah diperoleh dan dikaitkan melalui konsep yang ada untuk menjawab atau memberi kesimpulan terkait rumusan masalah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dikarenakan metode tersebut sesuai dengan tujuan dari penelitian ini, yaitu untuk mengetahui secara mendalam di balik alasan ketidakpatuhan Ethiopia atas Konvensi CEDAW, dengan mengkaji aktor-aktor yang terlibat dalam konflik atas kasus kekerasan seksual oleh tentara dan milisi pada perempuan dalam konflik Tigray, sehingga hasil penelitian menunjukkan bahwa Ethiopia memiliki tingkat kepatuhan yang rendah terhadap Konvensi CEDAW.

1.8.6 Kualitas Data (goodness criteria)

Kualitas data merupakan level data untuk mengetahui sejauh mana data yang diperoleh selama penelitian berlangsung dapat memenuhi syarat seperti akurat, lengkap, terbaru, konsisten, valid dan reliable sesuai dengan yang dibutuhkan, sehingga data tersebut dapat dikatakan berkualitas dan menjadi acuan terpercaya dalam proses penelitian. Dalam data sekunder, kredibilitas data yang diperoleh dilakukan dengan mengumpulkan jurnal nasional dan internasional yang telah terakreditasi. Teori yang digunakan bun bersifat afirmatif yang merupakan gabungan dari teori kesatuan dan data. Sehingga data dapat diperoleh secara akurat dan konsisten dan saling terhubung dengan sumber data.