

1.6.7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan berisi empat bab. Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah dan pengenalan konteks, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian baik manfaat akademis maupun manfaat praktis, kerangka pemikiran, dan metode penelitian yang berisi definisi operasional, operasionalisasi konsep, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan. Bab II berisi pemaparan mengenai konflik Donbass yakni konflik bersenjata yang terjadi di Ukraina Timur, berisi penjelasan kronologis konflik secara umum, situasi perempuan dalam situasi konflik bersenjata Donbass, sejarah dan latar belakang dibentuknya UNSCR 1325 tahun 2000, tujuan-tujuan dan pentingnya resolusi tersebut, legitimasinya, serta penjelasan mengenai *National Action Plan* (NAP) secara singkat.

Bab III merupakan pembahasan atau analisis mengenai implementasi UNSCR 1325 oleh pemerintah Ukraina. Dalam analisis, penulis akan memaparkan identifikasi kepatuhan pemerintah Ukraina terhadap UNSCR 1325 mengenai situasi perempuan dalam konflik bersenjata, kemudian menganalisisnya menggunakan indikator *public policy trichotomy* untuk memaparkan analisis implementasinya. Kemudian pada Bab IV yakni bab penutup akan berisi kesimpulan dari penelitian ini dan juga saran yang relevan untuk topik penelitian ini.

BAB II

KONFLIK BERSENJATA DONBASS DAN UNSCR 1325

2.1. Konflik Donbass

2.1.1. Secara Umum

Pada November 2013, Viktor Yanukovych yang sedang menjabat sebagai presiden Ukraina membatalkan persetujuan perjanjian kerjasama ekonomi dengan Uni Eropa (ACAPS, 2019). Kebijakan ini mengakibatkan adanya demonstrasi besar-besaran menuntut pencopotan Viktor Yanukovych yang pro-Rusia dari jabatannya sebagai presiden. Atas desakan tersebut, parlemen melalui *voting* memutuskan Yanukovych untuk turun dari jabatannya. Pencopotan Yanukovych sebagai presiden pada 21 Februari 2014 memunculkan tensi masyarakat pendukung Yanukovych, yang mayoritas adalah penduduk Ukraina Timur. Masyarakat pro-Yanukovych merespon peristiwa tersebut dengan menyatakan ingin merdeka dari Ukraina dan selanjutnya menggelar referendum pada 11 Mei 2014 (Fischer, 2019). Referendum yang berujung pecahnya konflik bersenjata antara pemerintah dengan kelompok separatis yang menuntut kemerdekaan disebut dengan gerakan Euromaiden.

Kelompok separatis kemudian mulai melakukan pendudukan pada kota-kota di Ukraina Timur. Dua kota besar yang menjadi pusatnya adalah Donetsk dan Luhansk. Kota Donetsk dan Luhansk, sering disebut *oblast*, masing-masing terbagi menjadi dua wilayah yakni NGCA (*Non-Government Controlled Area*) yakni daerah yang diduduki oleh kelompok separatis, dan GCA (*Government Controlled Area*) yakni daerah yang berhasil direbut kembali oleh pemerintah Ukraina. Konflik dengan intensitas tertinggi terjadi pada garis perbatasan dua wilayah ini. Kelompok separatis berhasil mengambil alih infrastruktur pemerintah di beberapa titik, juga menduduki beberapa kota di sekitar *oblast* seperti Kramatorsk dan Sloviansk (Fischer, 2019). Terhitung dari awal pecahnya konflik hingga Februari 2019 sekitar 50,000 rumah penduduk mengalami kerusakan dan 40,000 rumah butuh perbaikan. Sejumlah 3000

penduduk sipil dilaporkan meninggal dunia dan 9000 luka-luka dari awal pecahnya konflik pada 2014, serta 1,3 juta penduduk terpaksa menjadi IDP (*Internally Displaced Person*) (ACAPS, 2019).

2.1.2. Perempuan dalam Konflik Donbass

Populasi Luhansk (NGCA dan GCA) terhitung berjumlah 2,2 juta orang dengan presentasi 54,5% penduduk adalah perempuan. Sedangkan pada daerah pusat konflik yakni Donetsk Oblast sendiri, 53,5% nya merupakan perempuan. Perempuan dalam konflik yang merupakan penduduk sipil dianggap rentan terhadap kekerasan fisik, seksual, psikis, politik, maupun ekonomi. Hal ini diakibatkan karena rendahnya penegakan hukum serta impunitas dalam zona konflik. Perempuan sipil dalam zona konflik secara langsung memiliki resiko tinggi menjadi korban kekerasan fisik dan seksual, dan tidak langsung berdampak pada psikis, politik, maupun ekonomi.

Terhitung dari pecahnya konflik pada Februari 2014 hingga Februari 2019, sekitar 50,000 rumah yang dihuni oleh penduduk sipil rusak, dan 40,000 rumah butuh perbaikan. Hal ini menyebabkan sejumlah warga dipaksa untuk pergi dari tempat tinggalnya di wilayah konflik dan menjadi IDP (*Internally Displaced Person*). Dari IDP yang ada, 60% adalah perempuan (*Leaving Noone Behind*). Perempuan sebagai IDP mengalami beberapa macam diskriminasi, yakni dalam mengakses pekerjaan, mengakses fasilitas politik, dan dalam hal *decision-making*. Adanya peningkatan *gender-gap* sejak terjadinya konflik juga mengakibatkan perempuan beresiko tinggi mengalami kemiskinan dan menjadi kelompok yang rentan.

2.2.UNSCR 1325

2.2.1. Sejarah dan Latar Belakang

UNSCR 1325 (*United Nation Security Council Resolution No. 1325*) tahun 2000 merupakan hasil dari perjalanan panjang upaya masyarakat internasional untuk menjamin perlindungan perempuan dalam situasi konflik dan keterlibatan perempuan dalam proses perdamaian. Sebelumnya, belum ada

dokumen resmi internasional yang mengikat secara menyeluruh yang memuat mengenai perlindungan perempuan dalam situasi konflik bersenjata, juga mengenai peran-peran perempuan dalam proses-proses pembuatan keputusan. Penyusunan UNSCR 1325 dilatarbelakangi pula oleh kurangnya partisipasi perempuan dalam proses dan operasi perdamaian, serta minimnya kesadaran akan perbedaan kebutuhan proteksi antara perempuan dan laki-laki dalam kondisi konflik bersenjata (Olsson & Gizellis, 2013). Perempuan yang tinggal dan berada di zona konflik memiliki kebutuhan khusus dan dinilai tidak bisa disamakan dengan korban konflik sipil secara umum. Serta diketahui perempuan memiliki kontribusi yang jauh lebih sedikit dibandingkan laki-laki hampir di segala aspek pembuatan keputusan hingga proses perdamaian, sedangkan proses *peacebuilding* dinilai akan lebih efektif jika secara resmi melibatkan perempuan dalam prosesnya. Beberapa NGO kemudian melakukan advokasi secara masif untuk meyakinkan masyarakat internasional dan mendesak agar dikeluarkan dokumen resmi yang dapat memperkuat peran dan perlindungan terhadap perempuan.

UNSCR 1325 juga berakar dari beberapa upaya-upaya internasional terdahulu dalam mewujudkan kesetaraan gender yakni salah satunya dimuat dalam Piagam PBB tahun 1945 yang mengupayakan kesetaraan perempuan dan laki-laki. Berikutnya pembahasan-pembahasan mengenai situasi perempuan dan kesetaraan gender berkembang menjadi pembahasan mengenai pengaruhnya terhadap perdamaian dan keamanan internasional, sehingga terbitlah beberapa kesepakatan internasional dengan tema terkait, salah satunya adalah Beijing Declaration and Plan of Action pada 1995. Beijing Declaration and Plan of Action 1995 sendiri salah satunya dilatarbelakangi oleh meningkatnya kekerasan seksual yang dialami perempuan dalam perang sipil di Bosnia tahun 1992-1995. Pembahasan mengenai perempuan, perdamaian, dan keamanan kemudian terus berkembang hingga pada akhirnya disusunlah UNSCR 1325 pada Oktober 2000 atau yang disebut dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1325 sebagai kerangka formal dalam rangka mewujudkan kesetaraan gender dan meningkatkan perlindungan serta partisipasi perempuan dalam kondisi konflik bersenjata.

2.2.2. Tujuan dan Pentingnya UNSCR 1325

Secara umum, UNSCR 1325 berfokus pada perlindungan terhadap perempuan korban konflik terutama dalam isu *Gender Based Violence* (GBV) seperti pemerkosaan dan kekerasan seksual lainnya dalam kondisi konflik. Selain itu, resolusi tersebut juga berfokus untuk mendorong partisipasi perempuan dalam upaya preventif dan proses *peacebuilding*. Resolusi DK PBB 1325 dibentuk sebagai suatu format yang menggabungkan badan-badan PBB lainnya yang berkaitan dengan sudut pandang perempuan (United States Institute of Peace).

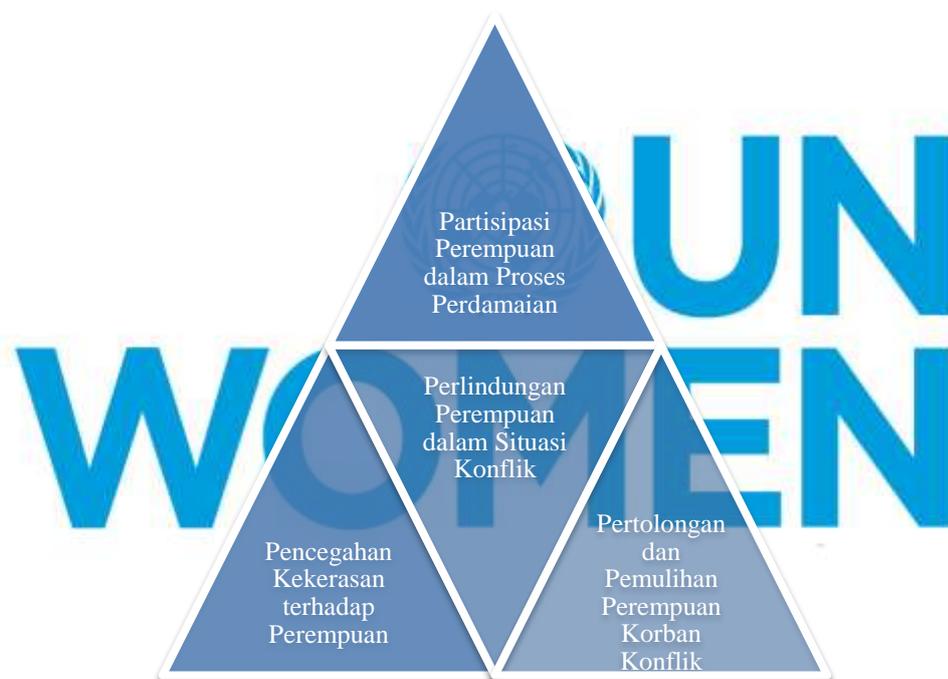
UNSCR 1325 memuat 11 agenda atau tujuan yang membahas beberapa aspek. Aspek yang pertama adalah aspek perlindungan terhadap perempuan dalam situasi konflik bersenjata. Paragraf yang secara khusus membahas mengenai perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak perempuan yakni ada pada paragraf 4 yang menyatakan kepedulian terhadap penduduk sipil khususnya perempuan dan anak-anak perempuan yang terkena dampak negatif konflik; paragraf 6 yaitu mengenai implementasi hukum humaniter dan HAM untuk melindungi perempuan dan anak-anak perempuan pada situasi konflik bersenjata; paragraf 10 yang menggarisbawahi dampak konflik bersenjata terhadap perempuan dan anak-anak sehingga dibutuhkan kesepakatan bersama untuk melindungi mereka; paragraf 11 poin 10 yang mendesak seluruh pihak yang terlibat konflik untuk menghormati hukum internasional yang memuat pasal perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak perempuan seperti Konvensi Jenewa 1949, Protokol Tambahan 1977, dan lain-lain; serta paragraf 11 poin 10 yang berisi mendesak segala pihak yang terlibat konflik untuk melindungi perempuan dan anak-anak perempuan dari kekerasan bias gender atau GBV, khususnya pemerkosaan dan kekerasan seksual lainnya.

Agenda utama UNSCR 1325 yang berikutnya adalah mendorong adanya partisipasi perempuan atau keterlibatannya dalam proses perdamaian. Agenda tersebut secara khusus dimuat dalam paragraf 5 yang menekankan peran penting perempuan dalam upaya pencegahan dan resolusi konflik, serta dalam proses *peacebuilding*. Agenda tersebut juga dimuat sebagian besar poin dari paragraf 11

yang termasuk di dalamnya adalah mendesak negara anggota untuk melibatkan perempuan dalam pembuatan keputusan di berbagai level, meningkatkan perwakilan perempuan dalam proses perdamaian dan resolusi konflik, serta mendorong sekretaris jenderal untuk menugaskan lebih banyak perempuan sebagai perwakilan khusus dan duta untuk mengejar *good office*. Isi lain-lain yang dimuat dalam UNSCR meliputi penguatan kesetaraan gender atau *gender mainstreaming* dan tujuan untuk mencapai perdamaian dan keamanan internasional secara umum.

Gambar 1.2.

Pilar UNSCR 1325 pada *Women, Peace, and Security Agenda*



Sumber: UN Women

Secara menyeluruh, terdapat 4 poin yang menjadi pilar UNSCR 1325 yakni yang pertama adalah *Participation* – partisipasi, UNSCR 1325 memiliki tujuan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan baik dalam mekanisme pencegahan, manajemen, dan resolusi konflik, maupun dalam negosiasi perdamaian sebagai perwakilan. Kedua, *Protection* –

perlindungan, yakni untuk melindungi perempuan korban konflik dari berbagai macam resiko kekerasan yang terutama adalah *Gender Based Violence* (GBV) termasuk pada situasi darurat. Selanjutnya adalah *Prevention* – upaya preventif, bertujuan untuk meningkatkan intervensi dalam upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dengan menghukum atau mempersekusi pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kekerasan tersebut, menguatkan hak-hak perempuan di mata hukum nasional, serta mendukung upaya-upaya perempuan lokal dalam inisiasi perdamaian dan juga proses resolusi konflik. Kemudian *Relief and recovery* – pertolongan dan pemulihan, yakni resolusi ini berupaya untuk meningkatkan tindakan pertolongan dan pemulihan krisis internasional dalam kacamata gender, yang termasuknya adalah menghormati hak-hak asasi sipil bagi mereka yang tinggal di tenda pengungsian, serta memenuhi kebutuhan perempuan yang berada di sana. (United States Institute of Peace)

2.2.3. Legitimasi

UNSCR 1325 merupakan sebuah dokumen resmi dalam bentuk resolusi yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB. Secara umum, resolusi oleh PBB yang terkait dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan segala hal yang tercantum dalam Konvensi Jenewa 1949 bersifat mengikat seluruh lapisan masyarakat internasional baik yang meratifikasi maupun tidak. Meskipun begitu menurut ICJ (International Court of Justice), terdapat beberapa faktor yang menjadikan sebuah dokumen dapat dikatakan mengikat. Pertama adalah kuatnya bahasa yang digunakan dalam resolusi tersebut. UNSCR 1325 menggunakan gabungan antara bahasa atau istilah yang kuat dan lemah. Meskipun UNSCR 1325 menggunakan bahasa seperti “mendorong” dan “mendesak” di mana keduanya dianggap bahasa yang lemah, meskipun begitu UNSCR 1325 juga menggunakan istilah-istilah yang kuat seperti “menyebut” dan “memanggil” dalam paragraf 9 “...memanggil seluruh pihak konflik bersenjata untuk menghormati hukum internasional yang terkait dengan hak dan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak perempuan sebagai penduduk sipil.”

Faktor kedua sebuah dokumen dianggap mengikat yakni mengacu pada diskusi dan dokumen-dokumen sebelumnya. UNSCR 1325 merupakan dokumen resmi yang dilatarbelakangi salah satunya oleh sejumlah besar kesepakatan-kesepakatan sebelumnya. Hal ini tercantum dalam paragraf pertama dan kedua UNSCR 1325 yakni berisi bahwa resolusi tersebut mengingatkan kembali pada 1) UNSCR 1261 (1999) tentang pelarangan menargetkan senjata pada anak-anak dan pelarangan rekrutmen tentara anak 2) UNSCR 1265 (1999) tentang perlindungan penduduk sipil pada situasi konflik bersenjata 3) UNSCR 1296 (2000) 4) UNSCR 1314 (2000) yakni penguatan resolusi 1296 tentang perlindungan penduduk sipil dalam situasi konflik bersenjata 5) UN President's Statement on International Women's Day (2000) yang berisi pernyataan tentang dampak-dampak negatif konflik bersenjata bagi perempuan, dan 6) Beijing Declaration of Platform for Action (2000) yang merupakan sebuah deklarasi tentang hal-hal yang berkaitan dengan perempuan dan konflik bersenjata di mana deklarasi ini menghasilkan dokumen berjudul *Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century*. Dokumen-dokumen ini membantu dalam membangun dasar yang kuat bagi UNSCR 1325 dengan menunjukkan kepedulian terhadap isu perempuan dan konflik bersenjata. Oleh karena itu, UNSCR 1325 dapat dikatakan sebagai sebuah produk dari berbagai forum yang selama ini ditujukan untuk memberikan penguatan status perempuan dan anak-anak pada situasi konflik bersenjata (Appiagyei-Atua, 2011).

Faktor ketiga adalah invokasi dari Piagam PBB. Dengan ini, sebuah resolusi dapat dikatakan mengikat apabila merupakan turunan dari pasal-pasal yang ada dalam Piagam PBB sendiri. Meskipun tidak secara langsung dicantumkan, namun UNSCR 1325 memuat hal-hal yang menjadi prinsip dan tujuan utama Piagam PBB; seperti tanggung jawab utama dari Dewan Keamanan dalam Piagam PBB adalah untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional (Appiagyei-Atua, 2011). Faktor keempat adalah invokasi daripada norma internasional. Sebuah dokumen dapat dikatakan mengikat apabila disusun berdasarkan norma-norma internasional, seperti hukum kebiasaan internasional,

perjanjian-perjanjian, dan atau *jus cogens*. UNSCR 1325 memiliki agenda-agenda yang diturunkan dari hukum terdahulu yang berisi komitmen mengenai perlindungan terhadap penduduk sipil (yang termasuknya perempuan) pada situasi konflik, yang sebelumnya tercantum dalam Konvensi Jenewa 1949 dan Protokol Tambahan 1997 sehingga mencerminkan tujuan-tujuan dari sebuah hukum kebiasaan internasional dan *jus cogens* yang mengikat masyarakat internasional secara menyeluruh tanpa kecuali. Dengan demikian, UNSCR 1325 bersifat mengikat baik negara anggota yang meratifikasi maupun yang tidak meratifikasi, meskipun tingkat kepatuhan antara negara satu dan yang lainnya berbeda-beda.

2.3. National Action Plan (NAP)

UNSCR 1325 merupakan sebuah komitmen global yang bertujuan untuk menjamin perlindungan terhadap perempuan khususnya dalam situasi konflik bersenjata, juga untuk menjamin meningkatnya kontribusi atau partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan proses-proses perdamaian. UNSCR 1325 sendiri mengikat masyarakat luas yang khususnya adalah aktor-aktor internasional yang memiliki tanggung jawab melakukan implementasi demi tercapainya tujuan daripada resolusi tersebut. Aktor-aktor internasional tersebut antara lain adalah organisasi internasional, organisasi non-internasional, aktor konflik, dan juga negara.

Sejak disahkannya UNSCR 1325, Dewan Keamanan PBB telah mendorong negara-negara anggota untuk mengadopsi *National Action Plan* (NAP) yang merupakan suatu mekanisme implementasi resolusi untuk diterapkan pada level nasional. Terhitung pada tahun 2016, terdapat 63 negara yang telah mengadopsi, dan pada tahun 2020 negara yang mengadopsi UNSCR 1325 pada level nasional sejumlah 80 negara dari total 193 negara anggota PBB.