



Implementasi UNSCR 1325 tentang Perempuan Korban Konflik Bersenjata Donbass oleh Pemerintah Ukraina

Ulzana Habfie, Fendy Eko Wahyudi

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, S.H., Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

This study intend to analyze state's compliance in carrying out the objectives of UNSCR 1325 (2000) in regards of women in a situation of conflict. The armed conflict emerged on eastern Ukraine, often called by War in Donbass, which was started on 2014 up until its sixth year has yet come to an end. The conflict has affected thousands of people being victims of its violence, both combatans and civilians. The situation is negatively affecting civilians especially women those who live and stay in the conflict zone. Women are considered most vulnerable when it comes to armed conflict, for the higher risks of receiving physical, sexual, economical, and even social violence. The low participation rate of women in peace processes is also becoming the concern in women protection and participation agenda in a situation of conflict. The objective of this study is to analyze the government of Ukraine's compliance to UNSCR 1325 agendas in regards of women in conflict and how Ukraine government complies on implementing it. The author will use descriptive method, compliance theory by Ronald B Mitchell and the public policy trichotomy indicators (outputs, outcomes, impacts) as the research framework. This study described that the government of Ukraine have implemented the output indicator by adopting UNSCR 1325 (2000) as its National Action Plan, two years after the conflict emerged, whose agendas aligned with the UNSCR 1325 (2000)'s agendas itself.

Keywords: *Women Affected Conflict, UNCSR 1325, Compliance,*

PENDAHULUAN

Konflik bersenjata yang terjadi di timur Ukraina berlangsung sejak April 2014. Konflik tersebut diawali oleh pecahnya gerakan Euromaiden¹ pada November 2013, di mana demonstrasi ini juga merupakan upaya untuk menggulingkan pemerintahan Viktor

¹Demonstrasi besar-besaran yang merupakan respon massa terhadap keputusan Yanukovych membatalkan kerja sama Ukraina dengan Uni Eropa.

Yanukovych yang pro-Rusia (Russell, 2016). Setelah Yanukovych lengser, gerakan protes pendukung presiden terjadi di wilayah timur Ukraina, khususnya di kota Donetsk dan Luhansk. Gerakan protes berujung referendum penuntutan kemerdekaan Ukraina Timur dari negara Ukraina. Kelompok separatis penuntut kemerdekaan kemudian mengklaim Ko Konflik bersenjata tersebut telah mengakibatkan sejumlah besar korban berjatuhan, baik kombatan maupun penduduk sipil. Dari total 41.000-44.000² jumlah korban, 13.000-13.200 diantaranya meninggal dunia yang termasuknya 4.100 tentara Ukraina, 5.650 kelompok separatis dan 3.350 penduduk sipil (OHCHR, 2020).

Konflik bersenjata baik pada era Perang Dunia kedua maupun pada konflik bersenjata kontemporer lain, perempuan masih merupakan kelompok yang paling rentan dalam situasi konflik. Konflik bersenjata Donbass tidak berbeda. Dari total IDP, mayoritas adalah perempuan. Di Kota Luhansk, dari total 292.000 penduduk yang terdaftar sebagai IDP, 72% di antaranya adalah pensiunan, 8% anak-anak, 2,7% merupakan penyandang disabilitas, 60% diantaranya adalah perempuan. Di Kota Donetsk tidak jauh berbeda, terhitung 559.900 penduduk yang terdaftar sebagai IDP, 58,8% adalah pensiunan, 12,4% adalah anak-anak, dan 3,6% adalah penyandang disabilitas. Dari total IDP, 60% di antaranya juga adalah perempuan (Ministry of Social Policy of Ukraine). Konflik bersenjata ini juga berdampak pada meningkatnya *Gender Based Violence* (GBV) pada perempuan yang tinggal di wilayah konflik. Adanya mobilisasi aktif dari kelompok-kelompok militer dalam wilayah konflik dan juga minimnya penegakan hukum membuat perempuan beresiko tinggi dalam mendapatkan kekerasan. Selain itu, angka *mental disorder* yang termasuknya adalah PTSD, depresi, dan *anxiety disorder* pada zona konflik lebih banyak diderita oleh perempuan ketimbang laki-laki (Roberts, B., Makhshvili, N., Javakishvili, J., 2017). Dua tahun setelah pecahnya konflik, pemerintah Ukraina memutuskan untuk melakukan implementasi Resolusi Dewan Keamanan PBB (UNSCR) nomor 1325 pada tingkat nasional. Adopsi ini salah satunya bertujuan untuk memperkuat perlindungan perempuan terdampak konflik menggunakan kerangka implementasi Resolusi PBB. Adapun penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi UNSCR 1325 mengenai perempuan korban konflik bersenjata Donbass oleh pemerintah Ukraina.

Penelitian ini menggunakan konsep kepatuhan yang dikembangkan oleh Ronald B. Mitchell. Mitchell (1996) mendefinisikan kepatuhan sebagai perilaku aktor dalam memenuhi peraturan-peraturan yang bersifat eksplisit atau tertulis. Kepatuhan sendiri dalam kesepakatan internasional memerlukan implementasi, karena tidak ada kekuatan langsung yang dapat mengatur bagaimana suatu aktor negara bertindak. Negara yang setuju terhadap suatu kesepakatan internasional diharapkan dapat mengikat dirinya sendiri dengan melakukan implementasi. Alasan aktor negara memutuskan untuk patuh terhadap suatu kesepakatan internasional bervariasi. Mitchell membagi alasan ini menjadi dua, yaitu alasan yang didorong oleh kepentingan mandiri (*independent self-interest*) dan yang didorong oleh kepentingan yang bergantung pada negara lain (*interdependant self-interest*). Negara yang patuh karena alasan kepentingan nasionalnya sendiri (*independent self-interest*) mengartikan suatu kesepakatan

² Terhitung sejak April 2014 hingga Februari 2020.

internasional sebagai alat untuk mencapai tujuan. Patuh kepada suatu kesepakatan atau perjanjian internasional dirasa menguntungkan dan akan berguna demi kepentingan jangka panjang negara tersebut. Negara yang kepatuhannya bergantung pada kekuatan lain (*interdependent self-interest*) dapat dibedakan perilakunya dari dinamika *power*, negara yang lebih kuat akan bisa memaksa negara yang lebih lemah untuk patuh. Negara yang lebih lemah kadang kala tidak memiliki pilihan selain untuk patuh saat kepatuhan menjadi kebutuhan sistemik suatu kepentingan kolektif dan ketidakpatuhan hanya akan mengganggu keberlangsungan sistem tersebut (Mitchell, 2013).

Kepatuhan juga dapat diartikan sebagai perubahan perilaku aktor atau negara dalam merespon suatu kesepakatan. Menurut Ronald B. Mitchell (2007), perubahan perilaku tersebut dibagi menjadi 4 kategori, yaitu *treaty-induced compliance*, *coincidental compliance*, *good faith non-compliance*, dan juga *intentional non-compliance*. Gabungan antara *treaty-induced compliance* dan *coincidental compliance* merupakan situasi di mana negara bersikap patuh terhadap suatu perjanjian, namun dengan dipengaruhi oleh alasan-alasan lain yang bahkan tidak ada hubungannya dengan perjanjian tersebut. Negara bisa saja memiliki kemauan dan usaha-usaha untuk patuh terhadap suatu perjanjian, namun tidak berhasil memenuhi kriteria kepatuhan, yang mana hal ini disebut dengan *good faith non-compliance*. Selanjutnya, perilaku negara yang secara rasional memutuskan untuk tidak patuh masuk dalam kategori *intentional non-compliance*.

Kepatuhan yang merupakan perilaku setuju sebuah aktor dalam menjalankan suatu kesepakatan memerlukan indikator untuk mengevaluasi kepatuhan tersebut. Maka dari itu, penelitian ini akan menggunakan indikator *trichotomy public policy* oleh Sabatier (2007) dalam mengetahui bentuk kepatuhan yang dijalankan oleh negara dalam melakukan implementasi suatu perjanjian internasional. *Trychotomy* kebijakan yakni *outputs*, *outcomes*, dan *impacts* merupakan indikator yang populer untuk menganalisis implementasi sebuah kebijakan. Beberapa ilmuwan menggunakan ketiga indikator tersebut dalam metode analisis sesuai dengan konsentrasinya disebabkan karena konsepnya yang *versatile*. Beberapa meyakini konsep *trychotomy* paling tepat digunakan untuk menganalisis *public policy* (kebijakan publik), beberapa lainnya khususnya para ilmuwan HI berpendapat bahwa konsep tersebut sangat terikat dengan teori rezim. Klaus Dieter Wolf (2010) mengutip dari Easton et al, menawarkan definisi *outputs* sebagai suatu komitmen suatu aktor terhadap dirinya sendiri, *outcomes* sebagai perubahan tingkah atau perilaku yang didasari oleh komitmen tersebut, serta *impact* sebagai sebuah kontribusi yang dilihat dari terbentuknya penyelesaian masalah atau bahkan tercapainya tujuan yang diperoleh dari perubahan perilaku aktor itu sendiri.

Outputs dilihat sebagai sebuah intensi dan upaya untuk patuh terhadap suatu resolusi, diekspresikan dalam bentuk dokumen kebijakan atau regulasi hukum dalam rangka implementasi resolusi tersebut. Yang memiliki wewenang untuk menyusun dan mengeluarkan *outputs* adalah badan-badan pemerintahan suatu aktor dan bukan individu. Karena bentuknya sumber hukum eksplisit, *outputs* merupakan indikator yang paling dapat membuktikan intensi dan inisiatif aktor terkait. Aktor yang telah mengeluarkan sejumlah *outputs* dianggap telah mengupayakan kepatuhan terhadap suatu perjanjian di mana aktor tersebut menjadi subjeknya. *Outcomes* merupakan perubahan perilaku yang

muncul sebagai kausalitas daripada *outputs*. *Outcomes* dapat terjadi disebabkan oleh disusun dan disahkannya *outputs*, namun *outcomes* juga dapat terjadi tanpa adanya *output*, hal ini yang sering disebut dengan *coincidental compliance*. Bentuk dari *outcomes* sendiri adalah perilaku, tingkah laku, yang merupakan salah satu bukti adanya upaya implementasi. *Outcomes* akan lebih sulit untuk disaksikan dibanding *outputs* karena tidak ada pernyataan atau bukti tertulis, dan akan lebih sulit lagi karena termasuk di dalamnya adalah level individu. Sedangkan *impacts* merupakan perubahan situasi yang disebabkan oleh perubahan perilaku aktor. *Impacts* dapat berupa solusi penyelesaian masalah ataupun tercapainya tujuan dan agenda dalam sebuah regulasi (*outputs*). Indikator *outputs* akan digunakan untuk menganalisis mengenai implementasi kepatuhan pemerintah Ukraina terhadap UNSCR 1325 tahun (2000).

PEMBAHASAN

Konflik Bersenjata Donbass

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).

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.

UNSCR 1325 tahun 2000

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 seperti dalam pembukaan Piagam PBB dan Beijing Declaration and Plan of Action 1995.

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). 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).

Adopsi UNSCR 1325 oleh Ukraina sebagai Kepatuhan

Kepatuhan dapat diartikan sebagai perubahan perilaku suatu aktor internasional dalam merespon adanya hukum internasional yang menuntut partisipasinya. Adopsi kesepakatan internasional pada level nasional merupakan salah satu bentuk kepatuhan terhadap hukum internasional. Teori *compliance* dapat menjelaskan mengapa suatu negara patuh terhadap hukum internasional atau kesepakatan-kesepakatan internasional lain yang bersifat mengikat maupun tidak mengikat. Teori *compliance* juga dapat menjelaskan sejauh mana suatu negara patuh terhadap hukum internasional atau perjanjian-perjanjian internasional lain tersebut.

Ukraina mengadopsi UNSCR 1325 ke level nasional melalui *National Action Plan* (NAP) pada Februari 2016 untuk periode 2016-2020. Terhitung dua tahun setelah pecahnya konflik bersenjata di bagian timur, menjadikan Ukraina sebagai negara pertama yang mengadopsi dengan status negara berkonflik. Adopsi UNSCR 1325 oleh Ukraina salah satunya dipengaruhi oleh dorongan organisasi-organisasi regional yang menumbuhkan kesadaran tentang hak dan perlindungan perempuan dalam situasi konflik melalui agenda *Women, Peace, and Security*. Selain itu, konflik bersenjata Donbass yang menginjak tahun ke dua pada waktu itu semakin berdampak pada kualitas hidup perempuan dalam wilayah konflik, menjadikan pemerintah Ukraina untuk mendorong adopsi NAP untuk terwujud. Pada FSC Plenary Meeting, delegasi Ukraina menyatakan pentingnya adopsi NAP tersebut bagi Ukraina yang sedang mengalami konflik untuk memajukan partisipasi perempuan dalam berbagai sektor, juga dalam proses-proses *peacebuilding* dan *peacekeeping*.

Dengan ini ditarik kesimpulan bahwa Ukraina memutuskan untuk *comply* terhadap UNSCR 1325 karena adanya kepentingan untuk menggunakan NAP sebagai mekanisme proses *peacebuilding* untuk memulihkan kualitas hidup perempuan korban konflik bersenjata pada Perang Donbas. Kualitas hidup perempuan korban konflik yakni adanya jaminan perlindungan baik dari kekerasan fisik, seksual, ekonomi, sosial, dan juga politik yang diperparah oleh pecahnya konflik. Dengan diadopsinya *National Action Plan* untuk implementasi UNSCR 1325, Ukraina mendapatkan dukungan dari

berbagai organisasi regional maupun internasional dalam implementasinya, yakni dalam dukungan finansial serta proses *reporting* dan evaluasi. Kepatuhan Ukraina dapat dikategorikan sebagai *interdependent compliance*, yakni kepatuhan yang bergantung oleh kekuatan lain yang lebih besar darinya.

Outputs Implementasi UNSCR 1325

Outputs mencakup segala hukum, kebijakan, dan regulasi yang diadopsi oleh negara dalam rangka melakukan implementasi sebuah produk internasional, dengan cara mengadopsi produk internasional tersebut ke dalam hukum nasional. *Outputs* dinilai merupakan bentuk paling nyata perubahan perilaku aktor karena diekspresikan dalam bentuk kebijakan-kebijakan, umumnya berupa dokumen yang bagi sebagian besar negara juga merupakan persyaratan perubahan perilaku yang perlu.

Implementasi UNSCR 1325 dalam bentuk *outputs* yakni merupakan regulasi-regulasi atau kebijakan-kebijakan yang disusun dalam upaya implementasi resolusi tersebut. Regulasi yang berupa turunan dari UNSCR 1325 dan diadopsi menjadi hukum nasional oleh Ukraina yakni *National Action Plan (NAP) 1325*. Ukraina mengadopsi UNSCR 1325 tahun 2000 terhitung 16 tahun setelah resolusi dikeluarkan, yakni pada 24 Februari 2016 dengan masa berlaku 2016-2020. *National Action Plan (NAP) 1325* Ukraina dikeluarkan oleh *Ministry of Social Policy* (Kementerian Kebijakan Sosial) dan kemudian pelaksanaannya melibatkan kementerian-kementerian lain yang berhubungan erat dengan tujuan-tujuan pada NAP dan turut bertanggung jawab dalam implementasinya. *National Action Plan (NAP) 1325* oleh Ukraina berisi 10 agenda, 69 indikator, dan 14 tindakan di mana implementasi ini juga melibatkan aktor sub-negara atau pemerintah lokal, dan juga masyarakat sipil. UNSCR 1325 memiliki 4 pilar dalam implementasinya yakni *participation, prevention, protection, dan relief & recovery*. Meskipun begitu Ukraina melakukan penyesuaian dan menambahkan dua pilar dalam NAP yakni koordinasi dan pemantauan. Maka dari itu, poin agenda *action plan* ini akan dipresentasikan berdasarkan 4 pilar UNSCR 1325 yakni partisipasi, perlindungan, pencegahan, dan rehabilitasi, serta 2 pilar tambahan dalam NAP yakni koordinasi dan *monitoring*.

Penerapan Pilar NAP 1325 (2016) dalam Implementasi UNSCR 1325

Keempat pilar UNSCR 1325 yang diturunkan pada NAP 1325 (2016) Ukraina serta dua pilar tambahan yakni sebagai berikut: Pilar I yaitu pilar partisipasi, memiliki objektif adanya partisipasi perempuan dalam pembuatan keputusan di berbagai level dan pada proses-proses perdamaian. Pilar partisipasi ada dalam NAP agenda ke-5 yakni “Meningkatkan partisipasi perempuan dalam proses-proses *peacebuilding* dan *peacekeeping*, serta dalam memelihara perdamaian”. Tujuan ke-5 dalam NAP 1325 (2016) mengenai partisipasi perempuan memiliki indikator partisipasi perempuan nyata dalam tiap level pengambilan keputusan dan dalam proses-proses perdamaian. Praktiknya ada dalam menjamin meningkatnya partisipasi perempuan dalam misi-misi pemulihan perdamaian dan keamanan internasional, dalam badan administrasi di wilayah *oblast*, dan menjamin meningkatnya perwakilan perempuan dalam sektor keamanan dan pertahanan.

Pilar II yakni pilar perlindungan, memiliki objektif untuk melindungi perempuan korban konflik bersenjata dari berbagai macam resiko kekerasan dalam situasi konflik. Pilar perdamaian diturunkan pada NAP agenda ke-8 yang berbunyi “Meningkatkan sistem perlindungan perempuan dan anak-anak perempuan terdampak konflik (dalam infrastruktur dan mekanisme rujukan layanan)”. Tujuan ke-8 NAP 1325 (2016) berisi mengenai proteksi atau perlindungan terhadap perempuan pada situasi konflik, diagendakan dengan cara implementasi langsung *action plans* khusus dalam melindungi perempuan dan anak-anak perempuan dari kekerasan seksual di situasi konflik, meningkatkan implementasi mekanisme rujukan untuk membantu perempuan korban kekerasan bias gender, investigasi dan prosekusi pelaku kekerasan seksual, meningkatkan mekanisme pelaporan kasus-kasus kekerasan seksual, pengembangan *database* institusi yang menyediakan perlindungan terhadap korban kekerasan bias gender dan penyebaran informasi tentang layanan tersebut, serta pengembangan metodologi perlindungan dan bantuan korban terdampak konflik seperti IDP atau orang-orang yang tinggal di wilayah konflik dan sekitarnya.

Pilar III dalam UNSCR 1325 yakni pilar pencegahan memiliki objektif untuk meningkatkan intervensi dalam upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan dengan menghukum dan menuntut pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kekerasan tersebut, menguatkan hak-hak perempuan di mata hukum, nasional, mendukung upaya-upaya perempuan lokal dalam inisiasi perdamaian dan proses resolusi konflik. Pilar tersebut diwujudkan dalam dua agenda NAP, yakni agenda ke-6 yakni “Meningkatkan kesadaran akan keamanan pada area ATO, *settlement* pada garis-garis perbatasan, atau pada area okupasi sementara” dan agenda ke-7 yakni “Mencegah dan melawan kekerasan terhadap perempuan.” Tujuan ke-6 dan ke-7 dalam NAP 1325 (2016) memuat agenda preventif atau pencegahan konflik dan kekerasan yang berkaitan dengan perempuan. Agenda ini dilakukan dengan meningkatkan kesadaran tentang keamanan individu atau kolektif pada area-area yang terdampak konflik, melakukan pelatihan-pelatihan keamanan yang membahas mengenai aspek gender dan kebutuhan khusus penduduk penyandang disabilitas dan lansia, mengupayakan adanya peningkatan legislasi yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan, bantuan terhadap korban kekerasan bias gender, memproduksi material-material yang dapat meningkatkan kesadaran publik tentang toleransi dan budaya damai seperti *campaign* tentang memberantas GBV, serta pelatihan perwakilan media masa untuk memajukan toleransi publik.

Pilar IV UNSCR 1325 yakni menyangkut pertolongan dan pemulihan. Pilar tersebut memiliki objektif untuk meningkatkan tindakan pertolongan dan pemulihan krisis internasional dalam kacamata gender, yang termasuknya adalah menghormati hak-hak asasi sipil bagi mereka yang tinggal di pengungsian termasuk memenuhi kebutuhan perempuan yang berada di sana. Pilar pertolongan dan pemulihan tersebut ada dalam agenda ke-9 NAP yakni “Pembuatan sistem bantuan yang komprehensif untuk membantu orang-orang yang terdampak konflik.” Tujuan ke-9 dalam NAP 1325 tentang pertolongan dan pemulihan diwujudkan dalam aktivitas-aktivitas yang di antaranya adalah pengembangan dan implementasi program-program rehabilitasi dan reintegrasi korban konflik, menyediakan layanan hukum bebas biaya untuk korban

konflik termasuk korban kekerasan seksual, melakukan pendampingan korban kekerasan bias gender, mendukung kelompok perempuan, mengorganisir dukungan dan kelompok *self-help* untuk penduduk terdampak konflik, serta menyediakan layanan medis dan edukasi tentang kesehatan reproduksi bagi perempuan-perempuan korban konflik.

Dua pilar tambahan yang merupakan penyesuaian dalam NAP 1325 (2016) oleh Ukraina yakni pilar analisis, koordinasi, dan Sumber Daya Manusia dalam *peace-keeping* dan *peace-building* dan pilar *monitoring* NAP dalam implementasi UNSCR 1325 (2000). Pilar analisis dan koordinasi ada dalam agenda pertama sampai agenda ke-4 NAP 1325 (2016), berisi mengenai asesmen dampak konflik pada sistem nasional dalam menjamin HAM, asesmen dampak krisis pada infrastruktur, penyusunan, dan fungsi ketentuan layanan, koordinasi agen-agen yang berkaitan dalam implementasi, dan juga organisasi pelatihan-pelatihan bagi para spesialis terkait. Pilar tambahan *monitoring* ada pada agenda ke-10 NAP, berisi tujuan asesmen dampak dan aktivitas NAP dalam implementasi UNSCR 1325 hingga 2020.

Menurut penelitian dapat disimpulkan bahwa *outputs* dengan frekuensi tinggi yakni ada pada pilar *recovery* dan *protection*. Keduanya memiliki sifat urgensi mengingat pecahnya konflik pada bagian timur Ukraina sedang berlangsung terhitung enam tahun pada 2020. Perlindungan sebagai salah satu prioritas NAP 1325 dilatarbelakangi karena perempuan merupakan pihak yang rentan terkena dampak konflik bersenjata. *Outputs* juga bersifat sebagai upaya preventif, artinya sejumlah regulasi aktivitas ditujukan untuk mencegah terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam situasi konflik. Pilar *recovery* (pemulihan) dan *rehabilitation* (rehabilitasi) adalah prioritas lain pemerintah Ukraina. Sejak pecahnya konflik Donbass enam tahun yang lalu, perempuan yang tinggal dan menetap di daerah konflik tidak hanya beresiko mengalami dampak fisik menjadi target kombatan, namun juga beresiko mengalami kekerasan seksual yang mana keduanya akan sama-sama memiliki dampak jangka panjang.

KESIMPULAN

Adopsi UNSCR 1325 tahun 2000 oleh pemerintah Ukraina pada level nasional melalui *National Action Plan* (NAP) 1325 diformalkan pada 24 Februari 2016. NAP ini merupakan salah satu upaya pemerintah demi memajukan kesetaraan gender dan perhatian khusus kepada perempuan. Adopsi ini salah satunya dipicu oleh pecahnya konflik di bagian timur Ukraina, menyebabkan berbagai masalah yang timbul salah satunya adalah kekerasan terhadap perempuan. Konflik bersenjata Donbass menyebabkan perempuan yang berada pada zona konflik menjadi pihak rentan yang beresiko mendapat kekerasan fisik, seksual, maupun ekonomi. Penduduk yang tinggal dan menetap di wilayah konflik maupun perbatasannya terpaksa untuk pergi dari rumahnya dan menjadi *Internally Displaced Person* (IDP) di daerah lain. Dari 1,5 juta IDP yang terdaftar, 56-66 persen adalah perempuan. Maka dari itu, pemerintah Ukraina berupaya untuk melakukan implementasi UNSCR 1325 melalui NAP yang terdiri dari 10 objektif, 69 indikator, dan 14 aksi / aktivitas.

Dari penelitian ini, penulis mencapai kesimpulan bahwa pemerintah Ukraina patuh dalam implementasi UNSCR 1325 (2000). Kepatuhan Ukraina tersebut dapat digolongkan menjadi 2 yakni *interdependent-compliance* dan *treaty-induced compliance*. Kepatuhan Ukraina tidak sepenuhnya menyangkut kepentingan pribadi negara yang dipicu konflik Donbass, namun adanya ketergantungan dengan pihak lain yakni organisasi dan badan internasional seperti EU, OSCE, dan NATO. Kepatuhan pemerintah Ukraina selanjutnya dibuktikan dalam indikator menggunakan konsep *trychotomy public policy* yang menghasilkan kepatuhan implementasi dalam bentuk *outputs* yakni dengan diadopsinya *National Action Plan* (NAP) 1325 itu sendiri sebagai bentuk regulasi yang mengikat seluruh implementor. Ukraina menggunakan *outputs* dalam bentuk NAP sebagai kerangka implementasi yang tujuan-tujuan di dalamnya selaras dengan agenda-agenda UNSCR 1325. Keempat pilar utama dalam UNSCR 1325 yakni *participation, prevention, protection, dan relief & recovery* diterapkan penuh dalam NAP 1325 (2016) menjadi 10 agenda, 69 indikator, dan 14 tindakan, termasuk di antaranya dua pilar tambahan terkait yang mendukung implementasi UNSCR 1325 (2000).

REFERENSI

- ACAPS. (2019). *Ukraine: Conflict in Donetsk and Luhansk*. ACAPS Briefing Note: Conflict in Ukraine.
- Fischer, S. (2019). *The Donbass Conflict: Opposing Interests and Narratives, Difficult Peace Process*. SWP Research Paper 5/2019. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- Mitchell, R.B. (1993). *Compliance Theory: A Synthesis*. Review of European Community & International Environmental Law, 2: 327-334.
- Mitchell, R.B. (2007). *Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behaviour Change in International Environmental Law*. Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press, pp 893-921.
- Mitchell, R.B. (2013). *Intro to International Environmental Politics*. International Environmental Politics Course: Lecture 1. Retrieved from <https://rmitchel.uoregon.edu/iep/lectures>
- OHCHR. (2020). *OHCHR Report on the Human Rights Situation in Ukraine 16 November 2019 to 15 February 2020*. 29th Report Ukraine. OHCHR.org.
- Olsson, L., & Gizelis, T. (2013). *An Introduction to UNSCR 1325*. International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations, 39:4, 425-434.
- Roberts, B, et al. (2017). *Mental Health Care Utilisation Among Internally Displaced Persons in Ukraine: Results from A Nation-wide Survey*. Epidemiology and psychiatric sciences. pp. 1-12.
- Russell, T. (2016). *War in Donbass on Russia's Doorstep: 3,600 Civilians Killed by Ukrainian Forces and Neo-Nazi Militia since Minsk II Agreement*. Retrieved from Mondialisation.ca.

<https://www.mondialisation.ca/war-in-donbass-on-russias-doorstep-3600-civilians-killed-by-ukrainian-forces-and-neo-nazi-militia-since-minsk-ii-agreement/5544926>

Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Routledge, 1st Edition.

United States Institute of Peace. *What is UNSCR 1325? An Explanation of the Landmark Resolution on Women, Peace, and Security*.

[https://www.usip.org/gender_peacebuilding/about UNSCR 1325](https://www.usip.org/gender_peacebuilding/about_UNSCR_1325)

Wolf, K. D. (2010). *Output, Outcome, Impact: Focusing the Analytical Lens for Evaluating the Success of Corporate Contributions to Peace-Building and Conflict Prevention*. Peace Research Institute Frankfurt. Working Paper, No. 3.