

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian, serta sistematika penulisan

A. Latar Belakang

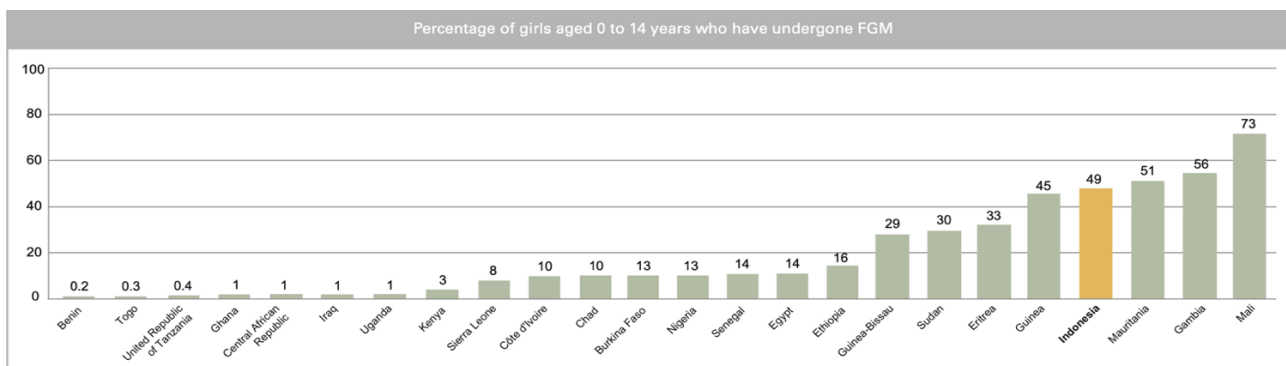
Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pemerintahan yang demokrasi. Indonesia bahkan menempati posisi ke tiga sebagai negara demokrasi terbesar di dunia (Kominfo, 2020). Amiruddin sebagai Koordinator Subkomisi penegakan HAM di Indonesia pada tahun 2019 mengatakan bahwa terjadi ketersinambungan antara demokrasi dan HAM. Jika HAM tidak dapat dijalankan dengan baik oleh pemerintah Indonesia maka demokrasi juga melemah begitu pula sebaliknya (Komnas HAM Republik Indonesia, 2019). Dilansir dari website Kementerian Dalam Negeri, jumlah populasi warga Indonesia berjumlah 272.229.372 dengan 3.42% dari jumlah persentase populasi di dunia pada tahun 2021 (Kemendagri, 2021). Jumlah populasi yang banyak ini menjadi tantangan bagi pemerintah Indonesia agar dapat melakukan pemenuhan Hak Asasi Manusia lebih baik kepada masyarakat Indonesia terlepas dari jenis kelamin, ras, agama maupun adat yang dianut oleh masyarakat.

Tidak terkecuali kepedulian pemerintah terhadap beberapa isu ketidaksetaraan yang melanggar Hak Asasi Manusia berbasis gender dikarenakan mengakarnya budaya patriarki di Indonesia. Salah satunya isu yang masih terus mendapat sorotan dari dunia internasional adalah Female Genital Mutilation (FGM) yang terjadi di Indonesia. Female Genital Mutilation atau yang sering disebut masyarakat Indonesia sebagai khitan perempuan atau sunat perempuan merupakan praktek dengan bantuan medis maupun non medis untuk menghilangkan, mengiris sebagian maupun seluruh alat kelamin luar perempuan (WHO, 2008). Budaya patriarki yang kuat di Indonesia membuat Hak Asasi Perempuan terabaikan dan tidak mendapatkan perhatian yang cukup dari pemerintah. Banyak masyarakat Indonesia yang menganggap praktik FGM merupakan tradisi yang seringkali dikaitkan dengan agama dan tradisi kebudayaan yang turun menurun dilakukan. Apalagi ini diperkuat dengan fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada tahun 2008 mengeluarkan Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) Nomor 9A Tahun 2008 tentang

pelarangan terhadap khitan perempuan adalah bertentangan dengan syiar Islam dan khitan perempuan merupakan makrumah (memuliakan) (Sulistiyawati & Hakim, 2022).

Praktik FGM termasuk kedalam pelanggaran Hak Asasi terhadap perempuan karena menghapus hak kontrol perempuan terhadap tubuhnya sendiri. Selain itu, FGM membawa komplikasi kesehatan yang serius bagi perempuan karena dapat mengakibatkan perdarahan, infeksi, retensi urin, kista, kemandulan dan gangguan psikologis seperti stress dan depresi bahkan dapat menyebabkan kematian (UNICEF, 2020). Berbagai negara telah melakukan pertemuan untuk membahas mengenai FGM seperti The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), The Convention on the Rights of the Child (CRC), dan masih banyak perjanjian lain yang melibatkan banyak negara untuk berkomitmen mengeluarkan kebijakan yang dapat mengurangi kasus FGM di negara masing-masing. Praktik sejarah FGM bermula dari negara Mesir pada masa Mesir kuno sebagai langkah awal perdagangan perbudakan.

Kemudian praktik ini terus menyebar ke berbagai negara termasuk Indonesia. Terdapat 200 juta anak perempuan dari 31 negara di dunia yang mengalami praktik FGM (UNICEF, 2022a). Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Survei Kependudukan dan Kesehatan, RISKESDAS dan Survei Pemantauan Kesejahteraan menunjukkan persentase anak perempuan berusia 0 hingga 14 tahun yang menjalankan praktik FGM di dunia menunjukkan bahwa Indonesia menempati posisi ke 4 di dunia dengan angka 49 dari skala 0-100.



Gambar 1. 1 Persentase anak perempuan berusia 0 hingga 14 tahun yang menjalankan praktik FGM

Source : DHS, MICS, Survei Kependudukan dan Kesehatan, RISKESDAS dan Survei Pemantauan Kesejahteraan, 2019.

Praktik FGM di Indonesia dilakukan sekitar 13,4 juta terhadap separuh anak perempuan dengan rentang usia 0-11 tahun pada tahun 2016 (UNICEF, 2019). Melalui Survei Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) yang dirangkum oleh UNICEF pada tahun 2019 mengenai *Female Genital Mutilation* kepada 33 provinsi dan 497 kabupaten/kota diketahui bahwa praktik FGM di Indonesia berada pada Tipe I yaitu praktik FGM dengan memotong klitoris sebagian atau seluruhnya (klitoridektomi) dan Tipe IV yaitu dengan memotong, menggores, menusuk dan merenggangkan genital perempuan). Praktik FGM menyebar di Indonesia mulai dari Sumatera, Jawa, Nusa Tenggara, Kalimantan dan Sulawesi (Sulistyawati & Hakim, 2022). Berdasarkan penelitian UNICEF pada tahun 2019, dari 33 provinsi yang teridentifikasi melakukan praktik ini, provinsi dengan praktik tertinggi adalah Gorontalo (80%) (UNICEF, 2019). Kemudian melalui buletin penelitian sistem kesehatan menyatakan di Provinsi Jawa Barat (14,7%), Provinsi Sumatera Utara (8,1%), dan Jawa Timur (7,3%) (Zainul et al., 2015). Pada tahun 2017 kajian PSKK UGM terhadap 4.250 rumah tangga di 10 provinsi Indonesia, menunjukkan paling banyak 92,7 persen dari total responden telah menyatakan melakukan sunat perempuan dikarenakan tidak memiliki cukup pengetahuan dan pemahaman agama secara utuh (UGM, 2020).

Sebagai organisasi internasional yang memiliki tujuan untuk membantu mewujudkan kehidupan yang layak bagi anak-anak, United Nations Children's Fund (UNICEF) dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melakukan berbagai kerjasama dengan berbagai negara yang masih menjalankan praktik FGM terhadap anak perempuan (UNICEF, 2022b). PBB melalui UNICEF telah mengeluarkan sejumlah dana terhadap negara yang melakukan praktik FGM agar data mengurangi persentase terjadinya FGM sebesar 40 persen di 16 negara selambatnya pada tahun 2015 termasuk di Indonesia. Keseriusan UNICEF untuk membantu mengurangi kasus FGM di Indonesia dibuktikan kembali pada tahun 2016 bertepatan pada Hari Internasional Toleransi Nol terhadap FGM mengundang Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak yaitu Menteri Yohana Yembis sebagai perwakilan Indonesia agar dapat membantu untuk mempertegas agar praktik ini terus mengalami penurunan (Merdeka, 2016).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan diatas, maka dalam hal ini peneliti merumuskan masalah penelitian yaitu : Bagaimana strategi UNICEF dalam membantu mengurangi kasus Female Genital Mutilation di Indonesia?

C. Kerangka Teori

Untuk menganalisa mengenai peran yang dilakukan UNICEF dalam mengurangi kasus Female Genital Mutilation di Indonesia, maka penulis akan menggunakan kerangka teori berdasarkan teori Organisasi Internasional.

1. Teori Organisasi Internasional

Organisasi internasional berasal dari dua kata yaitu organisasi dan internasional yang memiliki banyak makna seperti hubungan wakil antara berbagai negara, hubungan transnasional baik perkumpulan kelompok atau individu, atau hubungan antar satu bidang pemerintahan di suatu negara dengan bidang pemerintahan negara lain dimana hubungan tersebut tidak melalui jalur kebijakan luar negeri (transgovernmental) (Archer, 2001). Organisasi internasional dibentuk atas kumpulan dari beberapa aktor baik negara maupun individu untuk mencapai tujuan global yang sama dan saling bekerjasama demi kepentingan anggotanya.

Menurut Clive Archer dalam bukunya *International Organizations* menyebutkan terdapat beberapa syarat sebuah organisasi disebut sebagai organisasi internasional sebagai berikut:

1. Memiliki tujuan untuk kepentingan internasional;
2. Mempunyai anggota, dimana setiap anggota mempunyai hak suara;
3. Memiliki markas besar (headquarters) dan anggaran dasar yang menjadi landasan berdirinya organisasi;
4. Pejabat/pegawai yang mempunyai tugas menjalankan pekerjaan organisasi harus terdiri dari berbagai bangsa/negara.
5. Organisasi harus aktif, *independent*, dan sumber dana berasal dari negara/bangsa anggota.

Maka dari itu, menurut Clive Archer Organisasi Internasional berperan sebagai instrument negara-negara anggota untuk mencapai tujuannya masing-masing dan sebagai wadah diskusi permasalahan dalam dunia internasional serta dipercaya sebagai wadah *independent* yang

menghadirkan keputusan maupun saran secara netral tanpa campur tangan negara lain (Perwita&Yani, 2014:95).

Sedangkan Teori Organisasi Internasional merupakan suatu teori yang lahir dari perspektif liberalisme. Menurut perspektif liberalisme, seluruh masalah yang terjadi dalam suatu negara dapat terselesaikan melalui organisasi internasional (Hennida, 2015). Diperkuat dengan pendapat para ilmuwan hubungan internasional setelah berakhirnya perang dingin yang mengatakan bahwa organisasi internasional merupakan salah satu aktor yang sangat penting dalam politik global karena memiliki cakupan *issue* yang lebih luas dari aktor negara. Terdapat tiga pendekatan dalam teori organisasi internasional menurut buku *International Organizations and Implementation* untuk mewujudkan tujuan dari organisasi internasional, yaitu *enforcement approach*, *management approach* dan *normative approach* (Reinalda, Verbeek, and Joachim 2008).

	<i>Enforcement approach</i>	<i>Management approach</i>	<i>Normative approach</i>
Resources	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Naming and shaming</i>, i.e., judging on the basis of state reporting, expert committees, inspections or NGO reports • <i>Sanctions</i>, e.g. economic or military sanctions, adjudication financial penalties, or naming and shaming 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Monitoring</i> on the basis of state reporting, expert committees, inspections, or NGO reports • <i>Capacity building and problem solving</i> through expert advice, rule interpretation, financial or technical assistance 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Authority and legitimacy</i>

Enforcement approach atau pendekatan melalui paksaan merupakan pendekatan dengan menggunakan hukuman melalui pemantauan dan sanksi terhadap negara yang terikat agar dapat terjalin kepatuhan terhadap perjanjian internasional. Melalui pendekatan ini negara sebagai aktor rasional yang memiliki kuasa untuk melakukan pertimbangan mempertimbangkan dari sebuah perjanjian internasional (Reinalda, Verbeek, and Joachim 2008, 8-9). Negara yang telah terlibat akan memberikan laporan kemajuan rutin mengenai kegiatan mereka kepada organisasi internasional yang mengawasinya atau dengan peninjauan lapangan dari perwakilan organisasi internasional. Apabila melanggar perjanjian internasional anggota akan mendapatkan sanksi yaitu

naming dan *shaming* (mempermalukan dan menyebarluaskan pelanggaran yang dilakukan oleh negara tersebut yang pada akhirnya merugikan negara).

Management approach atau pendekatan manajerial merupakan pendekatan yang dilakukan dengan mencari jalan yang dianggap paling efisien melalui pemecahan masalah bersama, interpretasi aturan, pengembangan kapasitas dan transparansi. Langkah awal yang dilakukan oleh pendekatan tipe ini yaitu bekerjasama dan melakukan pengawasan melalui *Non Government Organization*/Lembaga Swadaya Masyarakat, laporan pemerintah, komite khusus terhadap negara yang terikat kesepakatan. Selanjutnya, organisasi internasional melakukan diskusi untuk menghasilkan saran yang tepat. Kemudian terwujud *capacity building*, yaitu peningkatan kapasitas pada keamanan, hukum dan penjagaan perbatasan negara tersebut. Terakhir yaitu penyelesaian masalah dengan cara organisasi internasional memberikan bantuan teknis dan dana kepada negara.

Normative approach atau pendekatan normatif yaitu pendekatan berbasis nilai untuk menanamkan asumsi kepada negara bahwa memiliki kebutuhan dan tujuan yang sama dengan organisasi internasional. Nilai yang ditanamkan terhadap negara dilakukan melalui informasi, pelatihan dan pengalaman yang diberikan oleh organisasi internasional. Nantinya dengan tindakan tersebut akan membuat munculnya kepercayaan dari negara terhadap organisasi internasional sebagai tempat yang tidak memihak manapun dan saling bekerja sama untuk tujuan dan nilai yang sama (Reinalda, Verbeek, and Joachim 2008, 11-12).

Pada penelitian ini, UNICEF adalah organisasi internasional yang telah menjangkau 191 negara yang memiliki tujuan global untuk memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anak di dunia salah satunya untuk menangani kasus FGM di Indonesia (CNN, 2022). Jika diaplikasikan ke dalam teori organisasi internasional, penulis menganalisis bahwa UNICEF merupakan organisasi internasional yang menjalankan tujuannya untuk mengatasi kasus praktik FGM di Indonesia menggunakan pendekatan *Management approach*. UNICEF melakukan langkah awal yaitu kerja sama dengan United Nations Population Fund (UNFPA) melakukan target bersama untuk menghapus praktik FGM sesuai dengan SDGs (Pembangunan Berkelanjutan) poin 5 agar pada tahun 2030 tidak lagi ada kasus praktik FGM di seluruh negara di dunia. Selain itu mengenai praktik FGM di Indonesia pastinya UNICEF bekerja sama dengan pemerintah Indonesia khususnya melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

(KemenPPPA), KOMNAS Perempuan, dan aktivis untuk membuat program berupa edukasi terhadap masyarakat di Indonesia agar saling bekerja sama dan memiliki kesadaran mengenai bahaya praktik FGM. UNICEF mengatakan semakin banyak momentum yang membahas bahaya praktik FGM dan data mengindikasikan ketidaksetujuan dari beberapa masyarakat mengenai praktik ini (BBC, 2016).

Disamping itu, terdapat pula peningkatan kualitas terhadap hukum yaitu dengan adanya Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia terhadap kasus ini seperti pada konvensi *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) oleh sidang umum PBB melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Melalui produk hukum tersebut, pemerintah Indonesia mengeluarkan tindakan domestik lain melalui Permenkes No. 6 Tahun 2014 yang berisi pencabutan terhadap peraturan sebelumnya dan menyatakan tidak diperbolehkan melakukan tindak mutilasi alat kelamin perempuan (Farida et al., 2018) dan Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 yang berisikan komitmen dan Langkah-langkah yang diambil pemerintah untuk terlaksananya Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) salah satunya kesetaraan gender (Bappenas, 2017). Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 bagian kesetaraan gender poin ke 3 menunjukkan pemerintah Indonesia telah berkomitmen dan membentuk strategi untuk menghilangkan semua praktek berbahaya, seperti pernikahan anak, pernikahan dini dan paksa, serta sunat perempuan (Kemenkopmk, 2017).

D. Hipotesis

Berdasarkan kerangka teori organisasi internasional yang menjelaskan tentang *management approach* maka hipotesa dalam Peran United Nations Children's Fund dalam Mengurangi Kasus Female Genital Mutilation di Indonesia yaitu:

UNICEF telah melakukan kerja sama dengan pemerintah Indonesia dalam mengurangi kasus Female Genital Mutilation melalui

1. UNICEF ikut serta dalam pembentukan komitmen mengenai SDGs (pembangunan berkelanjutan) melalui perjanjian kepada pemerintah Indonesia agar berkomitmen dalam menghapuskan praktik FGM di Indonesia dalam rangka mensukseskan SDGs poin 5 mengenai kesetaraan gender.

2. UNICEF membantu dalam pembuatan regulasi terkait praktik FGM dalam rangka mengurangi kasus tersebut.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk:

1. Mendeskripsikan isu Female Genital Mutilation sebagai isu internasional dan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya praktik FGM di Indonesia.
2. Menganalisis sejauh mana peran dan strategi UNICEF dalam membantu mengurangi praktik Female Genital Mutilation di Indonesia.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, yaitu dengan cara menguraikan fakta dan mengumpulkan data yang diperoleh dari studi pustaka (*Library Research*) seperti jurnal, artikel, buku-buku, media cetak, media elektronik, maupun website yang relevan dengan penelitian ini.

G. Jangkauan Penelitian

Untuk membatasi masalah yang akan diteliti, penulis hanya akan berfokus pada peran UNICEF dalam mengurangi kasus Female Genital Mutilation (FGM) di Indonesia dengan rentang waktu penelitian yaitu pada tahun 2014-2021 karena terdapat regulasi pemerintah mengenai FGM pada tahun 2014, dilanjutkan pada 25 September 2015 sebagai awal kesepakatan global dibawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengenai Tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) oleh berbagai negara termasuk Indonesia agar dapat berkomitmen dalam isu SDGs salah satunya kesetaraan gender yang merupakan tujuan dari penghapusan praktik FGM. Selain itu, dalam memperingati Hari Internasional Toleransi Nol FGM pada tahun 2016, UNICEF mengundang pemerintah Indonesia agar dapat berkomitmen untuk mengurangi praktik FGM di Indonesia.

H. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terbagi kedalam 4 bab, antara lain adalah:

Bab I : berisi Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : membahas mengenai mengapa isu Female Genital Mutilation menjadi perhatian internasional dan faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya FGM di Indonesia.

BAB III : berisi tentang pembahasan mengenai strategi dan usaha UNICEF agar dapat mengurangi kasus FGM di Indonesia.

Bab IV : berupa kesimpulan terkait keseluruhan isi materi dari bab-bab sebelumnya