

IRONI PENJAGA PERDAMAIAN: KETIDAKPATUHAN STRUKTURAL DAN KEKERASAN SEKSUAL OLEH PASUKAN PERDAMAIAN PBB DI WILAYAH KONFLIK

The Irony of Peacekeepers: Structural Non-Compliance and Sexual Violence by UN Peacekeeping Forces in Conflict Zones

Selvia Ranti

Program Studi Hubungan Internasional
Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia
selvia24002@mail.unpad.ac.id

Dudy Heryadi

Program Studi Hubungan Internasional
Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia
dudy.heryadi@unpad.ac.id

Deasy Silvy Sari

Program Studi Hubungan Internasional
Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia
deasy.silvy@unpad.ac.id

INFO ARTIKEL

Article History

Received
4 July 2025

Revised
20 January 2026

Accepted
20 January 2026

Keywords:

international law;
organizational
accountability; sexual
violence; structural non-
compliance; UN
peacekeeping forces.

Kata Kunci:

hukum internasional;
akuntabilitas organisasi;
kekerasan seksual;
ketidakpatuhan
struktural; pasukan
perdamaian PBB.

Abstract

This article aimed to analyze violations through sexual violence committed by United Nations (UN) peacekeeping forces in conflict areas, focusing on the causal factors and the lack of legal accountability for the perpetrators. Using a qualitative descriptive method and compliance theory, this study revealed that the non-compliance of UN peacekeeping forces with their mandate and international law occurred at the organizational structural level, caused by weak accountability mechanisms and legal immunity granted to the perpetrators. The research findings showed that sexual violence committed by UN peacekeeping forces was not merely individual violations, but demonstrated systemic organizational failure in preventing, supervising, and holding accountable for such actions. This research emphasized the need to strengthen the enforcement of international legal systems and accountability mechanisms for perpetrators of sexual violence in conflict areas to address the root causes of organizational non-compliance.

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis pelanggaran melalui kekerasan seksual yang dilakukan oleh Pasukan Perdamaian Bangsa-Bangsa (PBB) di wilayah konflik, dengan fokus pada faktor penyebab dan minimnya pertanggungjawaban hukum terhadap para pelaku. Dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dan teori kepatuhan, penelitian ini mengungkapkan bahwa ketidakpatuhan Pasukan Perdamaian PBB terhadap mandat dan hukum internasional terjadi pada tingkat struktural organisasi, yang disebabkan oleh lemahnya mekanisme akuntabilitas dan adanya kekebalan hukum bagi para pelaku. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kekerasan seksual yang dilakukan Pasukan Perdamaian PBB bukan hanya pelanggaran individu, melainkan menunjukkan kegagalan sistemik organisasi dalam mencegah, mengawasi, dan memberikan pertanggungjawaban atas tindakan tersebut. Penelitian ini menegaskan perlunya penguatan penegakan sistem hukum internasional dan penguatan mekanisme pertanggungjawaban terhadap para pelaku kekerasan seksual di wilayah konflik untuk mengatasi akar permasalahan ketidakpatuhan organisasional.



PENDAHULUAN

Konflik bersenjata yang berkepanjangan di berbagai wilayah di dunia telah memicu keterlibatan organisasi internasional, termasuk Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dalam upaya menjaga perdamaian dan melindungi warga sipil melalui pengerahan Pasukan Perdamaian PBB (UN Peacekeeping Forces) (Rohmadhanita, 2021). Konflik yang berujung pada perang sering kali menimbulkan banyak korban jiwa dan kerugian yang besar akibat konflik tersebut. Perempuan dan anak-anak merupakan pihak yang rentan dan menjadi target potensial terhadap dampak perang (Soemantri, 2019). Intervensi PBB dengan mengirimkan Pasukan Perdamaian PBB ke wilayah konflik merupakan salah satu upaya organisasi internasional tersebut dalam menciptakan keamanan dan perdamaian.

Pasukan Perdamaian PBB dikerahkan untuk memelihara perdamaian dan memberikan bantuan kemanusiaan dengan menjaga stabilitas pascakonflik, mendukung pelaksanaan perjanjian damai, serta melindungi hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam Piagam PBB (UN Charter) dan berbagai resolusi Dewan Keamanan, seperti

Resolusi 1325 tentang perempuan, perdamaian dan keamanan (UNIFEM, n.d.). Namun, pelaksanaan misi Pasukan Perdamaian PBB yang dilakukan dengan mengirimkan pasukan ke negara-negara konflik sering kali tidak berjalan sesuai dengan tujuan awalnya, yaitu menjaga perdamaian dan keamanan internasional. Bahkan, misi tersebut kerap mendapat kritik karena dituding berkontribusi terhadap munculnya praktik kekerasan seksual yang menciptakan ketidakamanan seksual, yang dalam sejumlah kasus justru melibatkan oknum dari pasukan perdamaian itu sendiri. Dalam menjalankan misinya, pasukan perdamaian PBB di wilayah konflik banyak mendapat tuduhan melakukan pelanggaran yang melibatkan pelecehan seksual terhadap warga sipil, terutama perempuan dan anak-anak (O'Brien, 2017).

Pasukan Perdamaian PBB dalam menjalankan misinya mempunyai sejarah panjang dalam pelanggaran seksual. Pelanggaran tersebut terjadi dalam bentuk eksploitasi seksual, pelecehan (kekerasan) seksual dan perdagangan manusia. Tuduhan tersebut bahkan telah ada sejak awal tahun 1990an, yang terjadi di wilayah operasi Pasukan Perdamaian PBB. Berbagai tuduhan

mencakup pelecehan seksual kepada anak di bawah umur dan perempuan, pemerkosaan, perbudakan seksual, pelecehan seksual kepada pelacur dan pertukaran seks untuk makanan, uang atau barang (O'Brien, 2017).

Dalam terjadinya sebuah konflik, perempuan dan anak-anak sering berada pada posisi yang paling tidak menguntungkan dan rentan. Mereka kerap menjadi korban berbagai bentuk kekerasan, baik fisik maupun psikologis (Puspita et al., 2022). Tindakan kekerasan seksual yang dilakukan oleh oknum Pasukan Perdamaian PBB dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain tekanan psikologis dan tidak terpenuhinya kebutuhan personal akibat penugasan jangka panjang di wilayah konflik. Selain itu, kekerasan tersebut juga dikaitkan dengan adanya penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pasukan perdamaian selama menjalankan mandatnya di wilayah konflik (Yunnisa, 2022).

Kekerasan dan pelecehan seksual merupakan bentuk pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia korban. Namun, banyak di antara korban tersebut menghadapi keterbatasan atau bahkan ketiadaan akses terhadap pelayanan kesehatan, pendampingan, dan konseling atas kekerasan yang dialami (O'Brien, 2017).

Pelanggaran dan kekerasan seksual yang dilakukan oleh oknum Pasukan Perdamaian PBB di Sudan Selatan disampaikan secara langsung oleh Jane Connors, Advokat Hak-hak Korban PBB. Connors menegaskan bahwa praktik eksploitasi dan kekerasan seksual tersebut telah merusak serta menghancurkan kepercayaan komunitas lokal terhadap organisasi PBB. Sejak tahun 2010, terdapat lebih dari 1.200 laporan dugaan pelecehan seksual dalam misi Pasukan Perdamaian PBB (Comstock, 2022). Tindakan ini tidak hanya bertentangan dengan prinsip dasar kemanusiaan dan mandat misi PBB, tetapi juga menunjukkan adanya ketidakpatuhan terhadap hukum humaniter internasional serta Statuta Roma, khususnya Pasal 7 yang mengklasifikasikan kekerasan seksual sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang membahas fenomena pelanggaran dan kekerasan dalam konteks konflik bersenjata serta peran aktor internasional. Salah satu penelitian mengkaji mengenai kedudukan PBB di Republik Afrika Tengah dan menunjukan bahwa kehadiran Pasukan Perdamaian PBB di tengah konflik memicu berbagai tuduhan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum pasukan tersebut. Temuan penelitian ini mengungkapkan

bahwa regulasi dan mekanisme internal PBB cenderung memberikan perlindungan terhadap tindakan Pasukan Perdamaian PBB, baik tindakan tersebut dinilai benar maupun salah (Yunnisa, 2022).

Penelitian lainnya mengkaji mengenai penegakan Hukum Humaniter Internasional terhadap kekerasan seksual dalam Perang Kongo. Penelitian ini menunjukkan bahwa kekerasan seksual dalam Perang Kongo terjadi secara sistematis, meluas, dan terorganisasi, bahkan dijalankan di bawah struktur komando. Dalam konteks tersebut, kekerasan seksual digunakan oleh kelompok militer pemberontak sebagai strategi perang untuk melemahkan kondisi psikologis lawan melalui perusakan moral dan tindakan memperlakukan. Lemahnya penegakan hukum nasional di Kongo menyebabkan kegagalan fungsi hukum, yang pada akhirnya membuka ruang terjadinya impunitas dan terhambatnya keadilan bagi para korban (Udit et al., 2021).

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang lebih menekankan pada aspek pelanggaran individual, penelitian ini berfokus dimensi kegagalan struktural organisasi PBB dalam menangani kekerasan seksual yang dilakukan oleh Pasukan Perdamaianya. Hal ini menjadi inti dari

penelitian mengenai bagaimana ketidakpatuhan struktural organisasi PBB berkontribusi terhadap berlanjutnya kekerasan seksual oleh Pasukan Perdamaian di wilayah konflik dan mengapa mekanisme akuntabilitas organisasi gagal memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku?

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya memahami ketidaksesuaian antara tanggung jawab normatif Pasukan Perdamaian PBB dengan realitas pelaksanaan di lapangan, serta minimnya pertanggungjawaban hukum terhadap pelaku. Lebih penting lagi, penelitian ini mengungkap bahwa kekerasan seksual bukan hanya pelanggaran oleh oknum individual, tetapi menunjukkan kegagalan struktural organisasi dalam mencegah, mengawasi, dan memberikan pertanggungjawaban atas tindakan tersebut.

KERANGKA ANALISIS

Teori Kepatuhan (*Compliance Theory*)

Penelitian ini menggunakan pendekatan teori kepatuhan (*compliance theory*) dalam hubungan internasional. Kepatuhan terhadap hukum internasional telah lama menjadi pembahasan dalam hubungan internasional. Poin utama dalam teori kepatuhan yaitu prinsip dasar mengenai

pengaruh perilaku terhadap aturan hukum (*legal*).

Banyak perdebatan awal berpusat pada pertanyaan apakah hukum internasional benar-benar merupakan undang-undang, mengingat kurangnya penegak hukum yang menyeluruh. Robert Keohane, seorang tokoh Hubungan Internasional, menyebutkan bahwa teka-teki dari kepatuhan adalah alasan mengapa aktor hubungan internasional, seperti pemerintah, yang berusaha untuk memenuhi kepentingannya selalu mematuhi peraturan yang terkadang bukan merupakan kepentingan langsung mereka. Mengapa aktor mematuhi aturan tersebut, kapan aktor mematuhi aturan, mengapa aktor terkadang hanya mematuhi pada beberapa kasus namun tidak pada kasus lainnya, apa yang dapat diketahui dari kepatuhan terhadap perjanjian internasional mengenai peran hukum internasional, dan adakah pelajaran yang dapat diambil terkait fungsi hukum internasional dalam membentuk pola interaksi antar aktor dalam sistem internasional (Lutmar & Carneiro, 2018).

Oran R. Young mendefinisikan kepatuhan (*compliance*) sebagai sebuah kondisi ketika tindakan subjek atau aktor selaras dengan aturan atau norma yang ditetapkan. Sebaliknya, ketidakpatuhan atau pelanggaran terjadi apabila tindakan yang

dilakukan menyimpang secara signifikan dari ketentuan yang berlaku (Sutamihardja, 2009). Selain itu, kepatuhan juga dapat diartikan sebagai sikap aktor dan penerapan terhadap kesepakatan yang telah dibuat.

Sebaliknya, ketidakpatuhan (*non-compliance*) subjek atau aktor, termasuk organisasi, tidak mampu atau tidak bersedia memenuhi kebijakan, standar, peraturan, maupun ketentuan hukum yang mengatur pelaksanaan operasinya. terhadap peraturan terjadi ketika suatu organisasi gagal mematuhi kebijakan, standar, peraturan atau hukum yang relevan dengan operasinya (Cogan, 2006).

Dalam penelitian ini, teori kepatuhan digunakan untuk menganalisis ketidakpatuhan pada tingkat struktural organisasi, bukan semata-mata pada tingkat individual. Ketidakpatuhan aktor hubungan internasional dapat dilihat pada tiga tingkatan, yaitu individual, komunal (komunitas), dan struktural (Findley et al., 2015). Penelitian ini berfokus pada ketidakpatuhan struktural, yaitu kegagalan sistemik organisasi PBB yang disebabkan oleh kelemahan dalam mekanisme, kebijakan, dan struktur organisasi itu sendiri.

Dalam teori kepatuhan, tindakan aktor yang tidak mematuhi aturan dipahami sebagai persoalan dalam mekanisme

penegakan hukum. Ketiadaan otoritas yang bersifat menyeluruh untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelanggar memang menimbulkan tantangan, tetapi kondisi tersebut tidak serta-merta menjadikan hukum internasional tidak efektif. Sebaliknya, faktor-faktor seperti tekanan dan bujukan internasional, pertimbangan reputasi, serta peran kebijakan dan institusi domestik dapat mendorong negara untuk memenuhi komitmennya guna menghindari konsekuensi dari ketidakpatuhan (Stein, 2006).

Ketidakpatuhan akan kebijakan, aturan, perjanjian, maupun hukum dapat disebabkan karena beberapa faktor (Findley et al., 2015). Faktor pertama, Adanya kekuatan koalisi bahkan aktor eksternal (penggunaan kekuatan berlebihan atau tidak proporsional, tidak menepati janji, kurangnya komitmen, kinerja yang buruk sehubungan dengan tugas dan misi yang dilaksanakan) yang dapat memperburuk ketidakpatuhan atau bahkan menjadi penyebab pemicu ketidakpatuhan aktor internasional. Faktor kedua, ketidakmampuan aktor internasional dalam komitmen kepada kebijakan, aturan, atau hukum internasional yang berlaku.

Kedua faktor tersebut kemudian digunakan untuk menganalisis kegagalan

struktural PBB sebagai organisasi internasional dalam penelitian ini. PBB sebagai sebuah organisasi dikatakan patuh apabila mampu memastikan personelnnya mematuhi mandat, piagam PBB, dan hukum internasional. Sebaliknya, PBB sebagai organisasi dapat dikatakan tidak patuh (mengalami ketidakpatuhan struktural) apabila gagal mencegah, menindak, dan memberikan pertanggungjawaban terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh personalnya, meskipun organisasi tersebut memiliki kewajiban untuk melakukannya.

Melalui teori kepatuhan, penelitian ini menganalisis secara mendalam sejauh mana PBB sebagai organisasi internasional mematuhi kebijakan, aturan, dan hukum yang berlaku, serta dapat dijelaskan mengapa organisasi PBB menjadi tidak patuh terhadap kebijakan, aturan, dan hukum tersebut. Hasilnya, dapat dilihat apakah PBB sebagai organisasi internasional mematuhi (*comply*) atau tidak mematuhi (*non-comply*) komitmen yang telah disepakati.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Metode ini bertujuan untuk memberikan gambaran yang jelas serta mendalam

mengenai sebuah fenomena, dan menganalisis hubungan antar fenomena. Metode kualitatif dipilih untuk memahami lebih baik bagaimana dunia sekitar dan mengharuskan fokus kepada makna dan proses yang dalam politik internasional. Hal ini sering dilakukan dengan studi mendalam peristiwa, fenomena, kawasan, negara, organisasi atau individu tertentu (Lamont, 2022). Penelitian kualitatif memungkinkan penulis untuk membangun kembali permasalahan atau isu yang diteliti. Dengan penelitian kualitatif, penulis berusaha untuk menggambarkan, menjelaskan, menyusun, mengumpulkan, menganalisis, dan menyimpulkan data yang berhubungan dengan fenomena atau kondisi yang diteliti.

Data penelitian dikumpulkan melalui berbagai literatur dengan teknik kepustakaan. Literatur-literatur seperti buku, artikel, laporan resmi, dokumen resmi, skripsi, artikel berita, dan fasilitas internet untuk melengkapi data yang relevan dan sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan oleh penulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasukan Perdamaian PBB: Mandat dan Prinsip

Pasukan Perdamaian PBB merupakan salah satu misi organisasi internasional PBB

mengenai pemeliharaan perdamaian, yang menjadi peran Departemen Operasi Perdamaian PBB. Misi Pasukan Perdamaian PBB pertama kali dibentuk pada Mei 1948, ketika Dewan Keamanan PBB memberikan izin pengerahan kelompok kecil pengamat militer PBB ke kawasan Timur Tengah untuk membentuk United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) atau Organisasi Pengawasan Gencatan Senjata Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan tujuan memantau Perjanjian Gencatan Senjata antara Israel dan negara-negara tetangga Arabnya (United Nations, n.d.).

Pasukan perdamaian PBB telah mengalami perkembangan dengan perubahan keadaan, memobilisasi keahlian sipil, polisi, dan militer dari setiap wilayah di dunia. Sejauh ini, terdapat lebih dari 120 operasi perdamaian yang melibatkan lebih dari 100.00 personel militer, polisi, dan sipil dari 125 di seluruh Afrika, Amerika, Asia, Eropa, dan Timur Tengah (Wane et al., 2024).

Pasukan perdamaian PBB dibentuk untuk meredakan krisis dan konflik, mengawal dekolonisasi, melindungi warga sipil, memperkuat kedaulatan negara, dan membentuk institusi yang bertujuan untuk menjaga serta mendukung perdamaian dengan tata kelola yang baik. Prinsip-prinsip dasar dari Pasukan Perdamaian PBB adalah

persetujuan, ketidakberpihakan, dan tidak menggunakan kekerasan, kecuali digunakan dalam kondisi untuk membela diri dan mempertahankan mandat dengan dasar pada *Rules of Engagement (ROE)* dan *Directive on Use of Force (DUF)* (United Nations, 2017).

Dalam menjalankan misi perdamaian nya, Pasukan Perdamaian PBB berinteraksi dengan para pekerja kemanusiaan (*humanitarian workers*) (Wane et al., 2024). Pekerjaan kemanusiaan mencakup berbagai bentuk bantuan dan tindakan yang bertujuan untuk menyelamatkan korban. Kegiatan ini dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip seperti ketidakberpihakan dan netralitas sesuai dengan prinsip penjagaan perdamaian PBB. Ketidakberpihakan yang dimaksud berarti memberikan bantuan semata-mata berdasarkan kebutuhan, tanpa membedakan latar belakang penerima seperti kebangsaan, ras, jenis kelamin, status sosial, atau pandangan politik dan agama.

Sementara itu, netralitas berarti para pasukan tidak berpihak dalam konflik atau terlibat dalam isu-isu politik, rasial, agama, maupun ideologi (United Nations, 2017). Operasi penjagaan perdamaian oleh Pasukan Perdamaian PBB harus dianggap adil, terbuka, dan transparan. Operasi harus dilakukan dengan tetap menghormati

kedaulatan negara, mendukung serta membangun kapasitas nasional, membangun kepercayaan, kerja sama, dan peka terhadap kebutuhan lokal. Untuk memenuhi misinya, terdapat mandat dan dasar hukum dalam pemeliharaan perdamaian Pasukan Perdamaian PBB.

Pertama, Piagam PBB, yang menjadi dokumen dasar untuk semua operasi atau kegiatan PBB. Meskipun tidak secara eksplisit diatur dalam piagam, namun telah menjadi salah satu alat utama oleh PBB untuk pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional, salah satunya dengan membentuk operasi perdamaian PBB. Seperti Bab VII dalam piagam, yang berisi ketentuan-ketentuan berkaitan dengan “Tindakan yang Berkaitan dengan Perdamaian, Pelanggaran Perdamaian, dan Tindakan Agresi” (Security Council Report, 2008). Bab ini mengatur keterlibatan pengaturan dan badan-badan regional dalam pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional asalkan kegiatan-kegiatan tersebut konsisten dengan tujuan dan prinsip-prinsip yang diuraikan dalam Bab I Piagam.

Kedua, mandat pemeliharaan perdamaian. Berbagai tugas yang ditugaskan untuk operasi perdamaian PBB telah berkembang secara signifikan sebagai

tanggapan terhadap pergeseran pola konflik dan untuk mengatasi ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional dengan cara terbaik. Mandat operasi perdamaian mencakup mencegah terjadinya atau meluasnya konflik antarnegara, menjaga stabilitas setelah gencatan senjata agar para pihak bisa mencapai kesepakatan damai, membantu pelaksanaan perjanjian perdamaian yang telah disepakati, serta mendukung proses transisi menuju pemerintahan yang stabil dengan dasar demokrasi, tata kelola yang baik, dan pembangunan ekonomi. Mandat pasukan penjaga perdamaian juga mencakup berbagai tugas tematik yang diatur dalam sejumlah resolusi penting Dewan Keamanan PBB. Beberapa di antaranya adalah Resolusi 1325 (2000) yang menyoroti peran perempuan dalam perdamaian dan keamanan, Resolusi 1612 (2005) yang berfokus pada perlindungan anak dalam konflik bersenjata, dan Resolusi 1674 (2006) yang menegaskan pentingnya melindungi warga sipil dalam situasi konflik bersenjata (United Nations Peacekeeping, n.d.).

Kekerasan Seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB di Wilayah Konflik

Kekerasan seksual, berdasarkan data oleh *International Criminal Court* (ICC) merupakan tindakan atau perbuatan yang

bersifat seksual dengan paksaan, kekerasan, dan ancaman yang disebabkan oleh rasa takut akan kekerasan, paksaan, penahanan, penindasan psikologis, atau penyalahgunaan kekuasaan terhadap orang (individu/korban) (ICC, 2014). Kekerasan dan eksploitasi seksual yang terjadi melalui penculikan dan perdagangan manusia, masih sering ditemukan di wilayah-wilayah konflik. Hal ini terjadi terutama di wilayah yang memiliki penegakan hukum lemah dan otoritas negara yang tidak stabil. Perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi seksual terus berlangsung dalam situasi konflik, terutama di tempat-tempat yang dikuasai oleh kelompok bersenjata non-negara atau geng kriminal (Sellers, 2019). Dalam misi menjaga perdamaian, Pasukan Perdamaian PBB yang dikirim ke wilayah konflik justru terlibat menjadi perilaku kekerasan seksual tersebut.

Kasus kekerasan seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB banyak ditemukan di banyak wilayah. Kekerasan seksual tersebut terdiri dari tuduhan pemerkosaan, eksploitasi seksual, pemaksaan terhadap warga sipil dan anak-anak yang lahir akibat pemerkosaan. Sejak tahun 2010, tercatat lebih dari 1.200 laporan dugaan pelecehan seksual dalam misi Pasukan Perdamaian PBB. Lebih dari 30 misi melaporkan insiden serupa antara tahun 2010 hingga 2022. Kasus terbanyak terjadi di

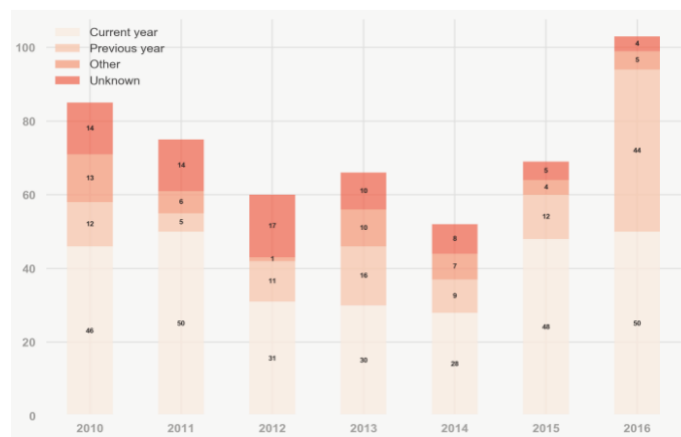
Republik Demokratik Kongo, Republik Afrika Tengah, Haiti, dan Liberia (United Nations Peacekeeping, 2017). Pola laporan tersebut umumnya berkorelasi dengan jumlah personel pasukan perdamaian dan tingkat kekerasan seksual yang terjadi dalam konflik di wilayah tersebut.

Berdasarkan laporan oleh *The Associated Press*, kasus kekerasan seksual melalui eksploitasi dan pelecehan oleh Pasukan Perdamaian PBB terus terjadi. Di Haiti, kemiskinan, konflik, dan larangan penuh terhadap aborsi membuat perempuan dan anak perempuan semakin terpapar risiko pelecehan. Kasus serupa juga dilaporkan di Somalia, Republik Afrika Tengah, Sudan Selatan dan Republik Demokratik Kongo. Di berbagai wilayah ini, Pasukan Perdamaian

PBB terlibat dalam pemerkosaan dan eksploitasi seksual, termasuk dalam bentuk pertukaran seks dengan makanan atau bantuan (Wheeler, 2020).

Tercantum paada halaman resmi United Nations Peacekeeping (2017), terdapat sebanyak 103 tuduhan mengenai kekerasan seksual oleh Pasukan Penjaga Perdamaian PBB, 4 di antaranya terjadi di Sudan Selatan. Rendahnya angka tersebut diduga karena keengganan para korban untuk melaporkan kekerasan seksual karena stigma yang melekat. Kemudian pada tahun 2018, sebanyak 46 kelompok penjaga perdamaian yang terlibat dalam skandal eksploitasi seksual di Sudan Selatan pada bulan Februari dipulangkan oleh *The UN Mission in South Sudan* (UNMISS) (Xianhua, 2018).

Gambar 1. Dugaan Eksploitasi dan Pelecehan Seksual yang dilaporkan Terhadap Pasukan Perdamaian PBB



Sumber: *International Peace Institute (Whalan, 2017)*

Berdasarkan Gambar 1 di atas, menunjukkan tuduhan eksploitasi dan kekerasan seksual yang dilakukan oleh Pasukan Perdamaian PBB telah terjadi selama bertahun-tahun. Pasukan Perdamaian PBB dikerahkan untuk membantu negara-negara yang berkonflik dengan tujuan mengatasi segala bentuk akibat konflik yang terjadi. Tindakan pelanggaran yang dilakukan Pasukan Perdamaian PBB tidak hanya merusak reputasi PBB di dunia internasional, tetapi juga menjadi hambatan dalam operasi dukungan perdamaian yang harusnya berfungsi secara efektif, tetapi pada realitanya merusak kredibilitas misi tersebut. Tidak hanya di kalangan komunitas lokal, namun juga komunitas internasional. Ironisnya, tindakan pelanggaran dan kekerasan seksual tersebut telah menyebabkan banyaknya korban (Mudgway, 2017).

Berdasarkan faktor ketidakpatuhan aktor terhadap kebijakan, aturan, perjanjian, maupun hukum oleh Findley et al., (2015), maka ketidakpatuhan Pasukan Perdamaian PBB, disebabkan oleh dua hal. Pertama, adanya kekuatan koalisi bahkan aktor eksternal. PBB merupakan sebuah organisasi permanen yang independen dengan negara-negara yang memiliki *superpower* sebagai

Dewan Keamanan (DK) PBB. Berdasarkan Piagam PBB, semua Negara Anggota berkewajiban untuk mematuhi keputusan Dewan PBB. Kuatnya kedudukan negara-negara DK PBB dan besarnya pengaruh berbagai negara anggota tersebut di dunia internasional, terlebih adanya hak veto inilah yang kemudian menyebabkan sulitnya pemberian sanksi kepada pelaku kekerasan seksual dari Pasukan Perdamaian PBB. Kedudukan PBB yang memiliki anggota-anggota inti dari beberapa negara adidaya di dunia seperti Amerika Serikat dan Tiongkok dapat menjadi penyebab atau pemicu ketidakpatuhan atau bahkan memperburuk ketidakpatuhan terhadap kebijakan, aturan, atau hukum yang berlaku. Kekuatan koalisi antar anggota permanen DK PBB dapat terlihat dari kemenangan yang diperoleh dari Perang Dunia II dengan mendapatkan hak istimewa yang kemudian disebut dengan hak veto (Haugevik & Schia, 2023).

Kedua, ketidakmampuan aktor internasional dalam komitmen kepada kebijakan, aturan, atau hukum internasional yang berlaku. Ketidakpatuhan Pasukan Perdamaian PBB terhadap aturan dan hukum yang mengatur serta mengecam tindak kekerasan seksual seperti Statuta Roma adalah pilihan dari aktor tersebut. Pilihan

ketidakpatuhan PBB tersebut bentuk dari ketidakmampuan untuk berkomitmen sebagai sebuah organisasi yang menjunjung tinggi perdamaian dunia. Ketidakpatuhan oleh PBB membawa dampak kepada pelanggaran keamanan dan kerusakan reputasi PBB itu sendiri. Pelaku kekerasan seksual yang berasal dari individu yang dapat terdiri dari personel militer, polisi, dan sipil dari negara-negara anggota yang bekerja untuk memantau gencatan senjata, memfasilitasi negosiasi, dan mendukung implementasi perjanjian perdamaian dan tergabung ke dalam Pasukan Perdamaian PBB merupakan bentuk tidak mampunya memenuhi komitmen sebagai penjaga keamanan dan perdamaian di wilayah konflik, yaitu untuk membantu negara-negara menavigasi jalan yang sulit dari konflik menuju perdamaian (Unied Nations, n,d).

Misi Pasukan Perdamaian PBB dijalankan dengan berdasar prinsip dan mandat, sehingga ketika melakukan pelanggaran di wilayah konflik yang menjadi wilayah misi jelas menjadi bentuk ketidakpatuhan terhadap prinsip dan mandat tersebut. Berdasarkan Statuta Roma, *Article 7* menyatakan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan berarti segala tindakan yang

dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis dan ditujukan terhadap penduduk sipil. Kejahatan tersebut terdiri dari pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, deportasi atau pemindahan penduduk dengan paksaan, penyiksaan, pemerkosaan, perbudakan seksual, kehamilan paksa, prostitusi paksa, atau segala bentuk kekerasan seksual lainnya, penganiayaan terhadap kelompok (politik, ras, kebangsaan, agama, budaya, etnis, gender), penghilangan orang secara paksa, kejahatan apartheid, serta tindakan tidak manusiawi lainnya yang dapat menimbulkan penderitaan, cedera serius terhadap fisik maupun mental (ICC, 2021).

Sanksi dan Pertanggungjawaban Terhadap Pelanggaran Kekerasan Seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB

Dalam norma-norma internasional di bidang hak asasi manusia telah mengembangkan kewajiban yang menyatakan bahwa negara harus melindungi hak asasi manusia individu dari tindakan aktor-aktor tertentu lainnya. Karenanya, pelanggaran terhadap hak asasi manusia harus dicegah dan dihukum sesuai setiap pelanggaran hak asasi manusia bahkan ketika pelanggaran tersebut dilakukan oleh aktor

non-negara (Santarelli, 2007). Kewajiban ini dikenal dengan kewajiban jaminan dan perlindungan.

Pada implementasinya, kepatuhan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori analitis, yaitu: 1) Internasional dan domestik (berfokus kepada aktor-aktor internasional atau mekanisme internasional, maupun aktor-aktor dalam negeri), dan 2) Timbal balik dan non-timbal balik (mekanisme timbal balik diartikan sebagai peran reputasi negara dalam interaksi dunia internasional, dan mekanisme non-timbal balik diartikan sebagai pemaksaan yang mengarah pada internasional atau eksternal, yang digunakan oleh satu pihak untuk memastikan penegakan hukum oleh pihak lainnya (Lutmar & Carneiro, 2018).

Berdasarkan hal tersebut, meskipun kasus kekerasan seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB secara langsung tidak diadili ICC karena keterbatasan yurisdiksi dan hukum terkait status Pasukan perdamaian dan menjadi tanggung jawab negara asal mereka, lemahnya penanganan kasus menunjukkan kegagalan struktural organisasi PBB. Pasukan penjaga perdamaian PBB tetap berada di bawah yurisdiksi hukum negara asal mereka bukan organisasi PBB itu sendiri. PBB dapat menyelidiki tuduhan dan mengenakan tindakan administratif (seperti

pemulangan atau pemecatan), tetapi penuntutan pidana merupakan tanggung jawab negara penyumbang pasukan atau polisi. Namun, proses penanganan eksploitasi dan kekerasan seksual dalam konteks misi perdamaian di lingkungan PBB cenderung berjalan lambat. Reformasi yang diarahkan untuk mengatasi permasalahan ini seringkali terhambat oleh dinamika politik yang kompleks (Whalan, 2017).

Salah satu hambatan utama adalah persoalan akuntabilitas yang telah banyak dikaji, yang bersumber dari struktur hukum operasi pemeliharaan perdamaian itu sendiri, khususnya ketentuan yang memberikan yurisdiksi eksklusif kepada negara anggota atas personel militer yang mereka tempatkan. Ketika negara-negara tidak dapat atau tidak mampu mengadili pelanggaran yang dilakukan oleh Pasukan Perdamaian PBB, maka lembaga yurisdiksi komplementer ICC harusnya mampu menjadi lembaga yang dapat membantu mengadili pelanggaran tersebut (ICC, n.d.).

ICC merupakan lembaga permanen dan mempunyai kewenangan untuk melaksanakan yurisdiksinya terhadap orang-orang yang melakukan kejahatan paling serius dan menjadi perhatian internasional, sebagaimana dirujuk dalam Statuta Roma (ICC, 2021). Yurisdiksi dan fungsi

pengadilan diatur oleh ketentuan undang-undang Statuta Roma. Namun, dalam implementasinya, terdapat berbagai hambatan baik dari hukum, politik, dan sebagainya yang menjadi penghalang bagi ICC dalam mengambil alih untuk mengadili pelanggaran oleh Pasukan Perdamaian PBB dengan tujuan memelihara perdamaian dunia. Sebagai contoh, banyaknya Pasukan Perdamaian PBB yang berasal dari negara di luar pihak Statuta Roma, yang artinya negara-negara tersebut berada di luar yurisdiksi Mahkamah sehingga sulit untuk diadili (Nesi, 2018).

Statuta Roma dari ICC menjadi perjanjian global pertama yang mengakui pemerkosaan, perbudakan seksual, pelacuran paksa, kehamilan paksa, pemandulan paksa, dan bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya sebagai bentuk-bentuk kejahatan perang yang berbeda (Desai & Sidhu, 2017). Lemahnya penanganan kasus kekerasan seksual oleh Pasukan Perdamaian PBB, dilaporkan oleh High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO), menyoroti bahwa, (Whalan, 2017): (1) Kurangnya informasi kepada masyarakat lokal, yaitu mengenai pelaporan pelanggaran, yang mengindikasikan kegagalan organisasi dalam merancang sistem yang *accessible*

bagi korban; (2) Tanggung jawab pencegahan dan penindakan tersebar di berbagai tingkat, di dalam misi, kantor pusat, dan pemerintah negara asal, tanpa koordinasi yang efektif; (3) Lemahnya tindak lanjut Sekretariat terhadap proses disipliner atau hukum oleh negara anggota, yang sering kali tidak direspons dengan memadai, menunjukkan ketidakmampuan organisasi untuk memastikan akuntabilitas; (4) Lamanya proses investigasi internal terhadap staf sipil PBB, dengan rata-rata enam belas bulan, seperti pada rentang waktu tahun 2008-2013, yang menghambat keadilan bagi korban; dan (5) Tidak tersedianya program yang memadai untuk mendukung korban maupun anak-anak yang lahir akibat kekerasan seksual oleh pasukan perdamaian, menunjukkan kegagalan organisasi dalam memenuhi tanggung jawab reparasinya.

Kelima kelemahan ini bukan hanya sekedar masalah teknis atau individual, melainkan manifestasi dari kegagalan struktural organisasi PBB dalam merancang dan mengimplementasikan sistem akuntabilitas yang efektif. Dalam hubungan internasional, hal ini jelas menunjukkan ketidakpatuhan Pasukan Perdamaian PBB terhadap hukum internasional, khususnya dalam kasus kekerasan seksual di wilayah

konflik, dapat dikategorikan sebagai bentuk kepatuhan struktural yang terjadi pada tingkat organisasional.

Faktor penyebabnya tidak hanya terletak pada lemahnya komitmen terhadap hukum, tetapi juga pada kekuatan politik dan dominasi negara-negara anggota Dewan Keamanan PBB, yang dengan hak veto-nya berpotensi menghambat proses penegakan hukum terhadap pelaku. Dalam hal ini, ketidakpatuhan struktural muncul akibat koalisi kekuatan besar, yang kemudian memperlemah akuntabilitas internal PBB. Selain itu, minimnya hukum yang tegas untuk menindak pelaku kekerasan seksual dari kalangan pasukan perdamaian. Hal ini menunjukkan bahwa ketidakpatuhan tersebut tidak terbatas pada kesalahan individu, melainkan menunjukkan kegagalan institusional dalam memenuhi komitmen normatif terhadap penegakan hukum internasional dan perlindungan warga sipil.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa tindakan kekerasan seksual yang dilakukan oleh oknum Pasukan Perdamaian PBB di wilayah konflik merupakan bentuk ketidakpatuhan struktural organisasi PBB terhadap mandat dan prinsip dasar PBB serta hukum internasional, khususnya Statuta Roma. Kekerasan seksual tersebut

termanifestasi dalam berbagai bentuk pelanggaran serius, meliputi pemerkosaan, eksploitasi seksual, pelecehan terhadap anak di bawah umur dan perempuan, perbudakan seksual, serta pertukaran seks untuk makanan, uang, atau barang.

Ketidakpatuhan ini terjadi pada tingkat struktural yang disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, adanya kekuatan koalisi dan dominasi negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB yang memiliki hak veto, sehingga menghambat proses penegakan hukum terhadap pelaku. Kedua, ketidakmampuan organisasi PBB dalam berkomitmen terhadap kebijakan dan hukum internasional yang berlaku, yang tercermin dari lemahnya mekanisme akuntabilitas internal PBB dan struktur yurisdiksi yang memberikan kekebalan hukum kepada personel.

Kegagalan struktural organisasi PBB termanifestasi dalam lima kelemahan utama yang diidentifikasi HIPPO, meliputi kurangnya informasi kepada masyarakat lokal mengenai mekanisme pelaporan, fragmentasi tanggung jawab pencegahan dan penindakan, lemahnya tindak lanjut Sekretariat terhadap proses hukum, lamanya investigasi internal (rata-rata enam belas bulan), dan tidak tersedianya program dukungan yang memadai untuk korban.

Kelima kelemahan ini bukan masalah teknis atau individual, tetapi manifestasi dari kegagalan sistemik organisasi dalam merancang dan mengimplementasikan mekanisme akuntabilitas yang efektif.

Meskipun tindakan kekerasan seksual tersebut memenuhi unsur kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Statuta Roma, para pelaku tidak mendapatkan sanksi hukum yang tegas. Hal ini disebabkan oleh beberapa hambatan struktural, yaitu kekebalan hukum yang diberikan kepada pasukan perdamaian, yurisdiksi eksklusif yang dimiliki negara asal personel, serta tidak semua negara penyumbang pasukan merupakan pihak dalam Statuta Roma sehingga berada di luar yurisdiksi ICC.

Implikasi dari ketidakpatuhan struktural ini sangat serius, yaitu merusak kredibilitas dan legitimasi PBB di mata komunitas internasional dan lokal, melanggengkan siklus impunitas yang memfasilitasi terulangnya pelanggaran, menciptakan kontradiksi fundamental antara norma yang dipromosikan PBB dengan praktik organisasinya, serta mengabaikan hak korban atas keadilan dan reparasi.

Penelitian ini menekankan bahwa ketidakpatuhan oleh oknum Pasukan

Perdamaian PBB dalam menjalankan misinya bukan hanya masalah individu, tetapi merupakan kegagalan struktural organisasi. Oleh karena itu, pentingnya reformasi sistem hukum internasional dan penguatan mekanisme akuntabilitas agar pelanggaran oleh aktor internasional, khususnya Pasukan Perdamaian PBB, dapat ditindak secara tegas dan mencegah terulangnya impunitas di masa mendatang.

REFERENSI

- Cogan, J. K. (2006). Noncompliance and the International Rule of Law. *Yale J. Int'l L*, 31(189).
- Comstock, A. (2022). *Report Exposes U.N. Camp Abuses, but Research Shows Justice is Elusive*. <https://goodauthority.org/news/report-exposes-u-n-camp-abuses-but-research-shows-justice-is-elusive/>
- Desai, B. H., & Sidhu, B. K. (2017). Sexual Violence in Conflict Zones: A Challenge for International Law? *Economic and Political Weekly*, LII(7), 15–18.
- Findley, M. G., Nielson, D. L., Dowdle, S., Gleave, M., Gunderson, D., Hadley, M., Haymond, B., Homer, D., & Juchau, J. (2015). Causes of Noncompliance with International Law: A Field Experiment on Anonymous Incorporation. *American Journal of Political Justice*, 59(1), 146–161. <https://doi.org/10.1111/ajps.12141>
- Haugevik, K., & Schia, N. N. (2023). *Fear*

- and Loathing in the UN Security Council*.
<https://www.prio.org/comments/577>
- ICC. (n.d.). *How the Court Works*.
<https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works>
- ICC. (2014). *Policy Paper on Sexual and Gender-Based Crimes* (June).
[https://doi.org/10.1016/s0968-8080\(14\)44817-1](https://doi.org/10.1016/s0968-8080(14)44817-1)
- ICC. (2021). Rome Statute of the International Criminal Court. In *The Transatlantic Era (1989–2020) in Documents and Speeches*. International Criminal Court.
<https://doi.org/10.4324/9781003159551-28>
- Lamont, C. (2022). *Research Methods in International Relations*. New York: SAGE Publications Ltd.
- Lutmar, C., & Carneiro, C. L. (2018). Compliance in International Relations. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Juni, 1–21.
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.576>
- Mudgway, C. (2017). Sexual Exploitation by UN Peacekeepers: The ‘Survival Sex’ Gap in International Human Rights Law. *SSRN Electronic Journal*, 1–29.
- Nesi, G. (2018). The Repression of the Crimes of Sexual Exploitation and Abuse Committed by Peacekeepers: Recent Developments. *Articoli e Saggi*, 3, 327–342.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3181343>
- O’Brien, M. (2017). *Criminalising Peacekeepers: Modernising National Approaches to Sexual Exploitation and Abuse*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Puspita, N. Y., Fahira, N., & Andhika, R. (2022). Kekerasan Seksual terhadap Perempuan dalam Konflik Bersenjata di Tigray Ethiopia dalam Kajian Hukum Internasional. *Yinyang: Jurnal Studi Islam Gender Dan Anak*, 17(1), 1–18.
<https://doi.org/10.24090/yinyang.v17i1.6328>
- Rohmadhanita, F. (2021). Protection of Peacekeeping Forces Based on the Convention on the Safety. *Lampung Journal of International Law*, 3(1), 41–50.
<https://doi.org/10.25041/lajil.v3i1.2105>
- Santarelli, N. C. (2007). Non-State Actors’ Human Rights Obligations and Responsibility Under International Law. *REVISTA ELECTRÓNICA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES*, February, 1–10.
- Security Council Report. (2008). *Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities*.
<https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-glkwlemtisg-b-4202671.php>
- Sellers, P. V. (2019). Q & A – The nexus between conflict-related sexual violence and human trafficking for sexual exploitation in times of conflict during court proceedings: An insider’s view. *Journal of Trafficking and Human Exploitation*, 3(1), 147–155.
<https://doi.org/10.7590/245227719x15476235096580>
- Stein, J. von. (2006). Compliance with International Law. *Cooperation and Conflict*, 41(2), 1–29.
<https://doi.org/10.1177/0010836706063660>
- Sutamihardja, RTM. (2009). *Perubahan Lingkungan Global: sebuah analogi tentang bumi kita*. Bogor: Yayasan Pasir

- Luhur.
- Udit, I. A., Novianti, N., & Harahap, R. R. (2021). Kekerasan Seksual Sebagai Taktik Perang Kongo: Antara Impunitas Hukum Nasional dan Pemberlakuan Statuta Roma. *Uti Possidetis: Journal of International Law*, 2(3), 305–321. <https://doi.org/10.22437/up.v2i3.13763>
- UNIFEM. (n.d.). *Security Council Resolution 1325: Annotated and Explained*. https://www.peacewomen.org/assets/file/BasicWPSDocs/annotated_1325.pdf
- United Nations. (n.d.). *UN Peacekeeping: 70 Years of Service & Sacrifice*. <https://peacekeeping.un.org/en/un-peacekeeping-70-years-of-service-sacrifice>
- United Nations. (2017). *Principles of United Nations Peacekeeping*. <https://resourcehub01.blob.core.windows.net/training-files/TrainingMaterials/003CPTM-EN/003-022FinalLesson1.3160517.pdf>
- United Nations Peacekeeping. (n.d.). *Mandates and the Legal Basis for Peacekeeping*. <https://peacekeeping.un.org/en/mandates-and-legal-basis-peacekeeping>
- United Nations Peacekeeping. (2017). *Zero Tolerance' for Sexual Exploitation and Abuse by UN Staff in South Sudan, Underscores Senior Official*. <https://peacekeeping.un.org/en/zero-tolerance-sexual-exploitation-and-abuse-un-staff-south-sudan-underscores-senior-official>
- Wane, E.-G., Williams, P. D., & Hunt, A. K. (2024). The Future of Peacekeeping, New Models, and Related Capabilities. *United Nations*, 15–37.
- Whalan, J. (2017). Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping. *Providing for Peacekeeping*, 15, 1–36.
- Wheeler, S. (2020). *UN Peacekeeping has a Sexual Abuse Problem*. <https://www.hrw.org/news/2020/01/11/un-peacekeeping-has-sexual-abuse-problem>
- Xianhua. (2018). *UN Sends Home Ghanaian Peacekeepers Accused of Sexual Abuse in South Sudan*. http://www.xinhuanet.com/english/2018-06/01/c_137223397.htm
- Yunnisa, A. A. (2022). Kesepakatan Antar Negara Terkait Pelanggaran Pelecehan Oleh Pasukan Perdamaian di Wilayah Konflik. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 3(2), 259–258. <https://doi.org/10.29103/jspm.v3i2.5718>