



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019*

**Dampak UNFPA – UNICEF JOINT PROGRAMME ON  
FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING:  
ACCELERATING CHANGE Pada Kebijakan Dalam  
Negeri Mesir, Somalia dan Guinea**

Skripsi

Diajukan untuk Ujian Sidang Jenjang Sarjana  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Oleh

Zefanya Natasha

2015330027

Bandung

2019



**Universitas Katolik Parahyangan**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019*

**Dampak UNFPA – UNICEF JOINT PROGRAMME ON  
FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING:  
ACCELERATING CHANGE Pada Kebijakan Dalam  
Negeri Mesir, Somalia dan Guinea**

Skripsi

Oleh

Zefanya Natasha

2015330027

Pembimbing

Elisabeth Adiyiningtyas Satya Dewi, Ph.D.

Bandung

2019

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



**Tanda Pengesahan Skripsi**

Nama : Zefanya Natasha  
Nomor Pokok : 2015330027  
Judul : Dampak UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE  
GENITAL MUTILATION/ CUTTING: ACCELERATING CHANGE  
Pada Kebijakan Dalam Negeri Mesir, Somalia, dan Guinea

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana  
Pada Senin, 06 Januari 2020  
Dan dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

**Ketua sidang merangkap anggota**  
Sylvia Yazid, MPPM, Ph.D.

**Sekretaris**

Elisabeth A. Satya Dewi, Ph.D.

**Anggota**

Y. Purwadi Hermawan, Ph.D.

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

## SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Zefanya Natasha

NPM : 2015330027

Jurusan : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Dampak UNFPA – UNICEF JOINT PROGRAMME ON  
FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE  
Pada Kebijakan Dalam Negeri Mesir, Somalia dan Guinea

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 10 Januari 2020



Zefanya Natasha

## ABSTRAK

**Nama** : Zefanya Natasha  
**NPM** : 2015330027  
**Judul** : Dampak UNFPA – UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE Pada Kebijakan Dalam Negeri Mesir, Somalia Dan Guinea

---

Female Genital Mutilation or Cutting (FGM/C) adalah tindak pemotongan organ eksternal alat kelamin perempuan baik secara keseluruhan ataupun sebagian. Tidak ada alasan atau keuntungan medis yang menyatakan bahwa FGM/C harus dilakukan pada perempuan sedangkan resiko medis yang harus diterima perempuan yang mengalami FGM/C begitu berbahaya. FGM/C yang memiliki resiko berbahaya bagi perempuan masih terus dilakukan secara turun menurun karena harga diri perempuan diukur melalui tindakan ini. Sebagai tanggapan atas FGM/C, UNFPA dan UNICEF hadir untuk membantu negara-negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan bekerjasama dan membuat UNFPA-UNICEF Joint Programme on Female Genital Mutilation/ Cutting: Accelerating Change yang dijalankan pada 15 negara di Afrika. Penelitian ini akan hanya berfokus pada 3 negara yang menjadi bagian dari program yaitu Mesir, Guinea, dan Somalia yang secara statistik memiliki angka FGM/C tertinggi. Dengan program yang digagas oleh UNICEF dan UNFPA maka munculah pertanyaan “Apa dampak UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCLERATING CHANGE terhadap kebijakan dalam negeri Mesir, Somalia, dan Guinea terkait FGM/C?”

Untuk membantu penulis menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini mengacu kepada teori libelarisme institusional dan didukung oleh konsep fungsi IGOs untuk melihat dampak yang diberikan kedua organisasi internasional terhadap kebijakan dalam negeri. Penelitian ini juga menggunakan konsep policy making dan konsep HAM untuk melihat tanggapan pemerintah atas pendekatan yang dilakukan organisasi internasional. Pada akhir penelitian penulis menemukan dampak dari UNFPA-UNICEF Joint Programme terhadap kebijakan dalam negeri Mesir, Somalia, dan Guinea. Program yang diimplementasikan di Mesir belum menghasilkan kebijakan baru. Sedangkan Somalia dan Guinea berhasil membuat deklarasi dan undang-undang terkait peniadaan FGM/C

**Kata Kunci:** *Female Genital Mutilation/Cutting, UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCLERATING CHANGE, kebijakan dalam negeri, Mesir, Somalia, Guinea, dan peniadaan FGM/C*

**ABSTRACT**

**Name** : Zefanya Natasha  
**NPM** : 2015330027  
**Title** : The impact of the UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAM ON FEMALE GENITAL MUTILATION / CUTTING: ACCELERATING CHANGE on the domestic policies of Egypt, Somalia and Guinea.

---

Female Genital Mutilation or Cutting (FGM / C) is an act of cutting the external organs of the female genitals in whole or in part. There are no medical reasons or advantages that FGM / C must be performed on women. However the medical risks that are experienced by women who go through FGM / C are so dangerous. The reason why FGM / C is still being carried out from generations to generations despite its dangerous risk is because of the stigma that was built in society regarding to the sanctity and dignity of a woman. In response to FGM / C, the United Nations Population Fund (UNFPA) and The United Nations Children's Fund (UNICEF) are present to assist member states of the United Nations by collaborating and establishing the UNFPA-UNICEF Joint Program on Female Genital Mutilation / Cutting : Accelerating Change which is being carried out in 15 countries in Africa. This research will mainly focus on 3 countries that are part of the program, namely Egypt, Guinea, and Somalia, who have the highest FGM / C statistics. With the program initiated by UNICEF and UNFPA, the question "What is the impact of the UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAM ON FEMALE GENITAL MUTILATION / CUTTING: ACCLERATING CHANGE on the domestic policies of Egypt, Somalia and Guinea related to FGM / C?" appears.

To help the author answer the question, this study refers to the theory of institutional liberalism and is supported by the concept of the function of IGOs to see the impact that the two international organizations have had on domestic policy. This research also uses the concept of policy making and the concept of human rights to see the government's response to the approach of international organizations. At the end of the study the author found the impact of the UNFPA-UNICEF Joint Program on the domestic policies of Egypt, Somalia and Guinea. Programs implemented in Egypt have not produced new policies while Somalia and Guinea have succeeded in making declarations and laws related to the elimination of FGM / C.

**Keywords:** Female Genital Mutilation / Cutting, UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION / CUTTING: ACCELERATING CHANGE, domestic policies, Egypt, Somalia, Guinea, and the elimination of FGM / C.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Tuhan yang Maha Esa atas berkat-Nya, penulis dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul **“Dampak UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE pada Kebijakan Dalam Negeri Mesir, Somalia, dan Guinea”**. Berkat arahan dan bimbingan yang diberikan Elisabeth Adyiningtyas Satya Dewi, Ph.D selaku dosen pembimbing, penulis dapat menyelesaikan penelitian ini dengan baik. Topik penelitian ini dipilih karena ketertarikan penulis akan isu-isu perempuan dan organisasi internasional. Selain itu penulis berharap penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran para pembaca terkait FGM/C. Penelitian ini diajukan sebagai syarat kelulusan untuk memperoleh gelar sarjana bagi mahasiswa Program Studi Hubungan Internasional di Fakultas Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Akhir kata, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu proses penelitian ini. Penulis juga memohon maaf apabila masih terdapat kekurangan dalam penelitian ini. Maka dari itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang dapat membangun penelitian ini lebih baik.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan terealisasikan penelitian ini penulis memanjatkan ucapan syukur kepada Tuhan Yesus Kristus yang begitu setia dalam memberikan pengharapan dan berkat pada penulis sepanjang siang dan malam.

Untuk Papi dan Mami yang selalu hadir untuk memberikan penulis kasih sayang yang tidak terbatas dan kepercayaan akan segala keputusan yang penulis buat selama ini. Terima kasih atas segala arahan dan ajaran akan kehidupan yang tiada henti diberikan kepada penulis, semoga penulis dapat terus berkembang menjadi individu yang lebih baik dan dapat membanggakan Papi dan Mami. Penulis mendedikasikan penelitian ini untuk papi dan mami *I love you Papi, I love you Mami*.

Untuk Jemima Audrey Natasha, yang selalu hadir untuk menguatkan penulis dimasa-masa yang gelap dan menjadi teman cerita yang bisa dipercaya. Terima kasih telah mempercayai penulis bahwa penulis mampu melewati segala musim kehidupan.

Untuk Mba Nophie, yang selalu menjadi panutan penulis dalam segala aspek kehidupan. Terima kasih telah sabar membimbing dan memberi masukan kepada penulis baik selama masa perkuliahan sampai akhir proses pembuatan penelitian ini. *Darimu aku belajar bagaimana perempuan harus terus berjuang*.

Untuk Tasya Enzela, Carolina Angelica, Sabna Adam, Adinda Delina, Anastasia Akira, Sharon Zefanya, Febryan Saputra, dan Tasha Regina yang bersedia meluangkan waktu untuk terus bersama-sama dengan penulis melewati masa perkuliahan yang penuh dengan pasang dan surut. Terima kasih atas hiburan dan kasih sayang yang diberikan kepada penulis.

Untuk Riza Anshori dan Dwi Yulianti yang telah hadir membantu dan menemani penulis dalam proses penyelesaian penelitian ini. Tanpa *support* dari kalian mungkin penelitian ini tidak akan rampung. Terima kasih sudah mengingatkan penulis bahwa masih ada pengharapan dan hari yang lebih cerah.

Untuk teman-teman yang pernah singgah pada kehidupan penulis, kehadiran kalian tentu memberikan banyak pengalaman bagi penulis. Segala proses yang penuh suka dan duka akan terus penulis kenang dan jadikan pembelajaran.

Untuk Zefanya Natasha, terima kasih telah bertahan dan terus berjuang hingga saat ini. Hari esok mungkin masih terlalu abu-abu namun percayalah akan selalu ada jalan. Jangan dulu menyerah, perjuangkan segala mimpimu dan percaya kalau kamu mampu.. *Proverbs 31:25, She is clothed in strength and dignity and she laughs without fear of the future*.



## DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	i
<i>ABSTRACT</i> .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
UCAPAN TERIMA KASIH .....	v
DAFTAR ISI .....	vi
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR SINGKATAN .....	xi
BAB I – PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	3
1.2.1.Deskripsi Masalah.....	3
1.2.2 Pembatasan Masalah.....	6
1.2.3 Perumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	7
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	7
1.4 Tinjauan Pustaka.....	7
1.5 Kerangka Pemikiran.....	10
1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data .....	14
1.6.1 Metode Penelitian .....	14
1.6.2 Teknik Pengumpulan Data.....	15
1.7 Sistematika Pembahasan.....	15
BAB II – FEMALE GENITAL MUTILATION DI MESIR, SOMALIA, DAN GUINEA.....	17
2.1 FGM/C di Mesir.....	19
2.1.1 Alasan Masyarakat Mesir Masih Melakukan FGM/C.....	20
2.1.2. Aktor yang melaksanakan FGM/C di Mesir.....	21
2.1.3 Faktor yang Menyebabkan FGM/C di Mesir sulit dihapuskan.....	22

2.1.4. Data Jumlah Perempuan yang Mengalami Prosedur FGM/C di Mesir.....	24
2.2 FGM/C di Somalia.....	26
2.2.1. Alasan Masyarakat Somalia Masih Melakukan FGM/C....	27
2.2.2 Aktor yang Melakukan Praktik FGM/C di Somalia.....	28
2.2.3. Faktor yang Menyebabkan FGM/C di Somalia sulit dihapuskan.....	29
2.2.4 Data Jumlah Perempuan yang Mengalami Prosedur FGM/C di Somalia.....	30
2.3 FGM/C di Guinea.....	32
2.3.1. Alasan Masyarakat Guinea Masih Melakukan FGM/C.....	33
2.3.2. Aktor yang melaksanakan praktik FGM/C di Guinea.....	34
2.3.3. Faktor yang Menyebabkan FGM/C di Guinea sulit dihapuskan.....	35
2.3.4 Data Jumlah Perempuan yang Mengalami Prosedur FGM/C di Guinea.....	36
<b>BAB III - UNFPA DAN UNICEF SEBAGAI ORGANISASI INTERNATIONAL.....</b>	<b>38</b>
3.1 Latar Belakang Pembentukan UNFPA.....	40
3.1.1 Visi UNFPA.....	40
3.1.2 Misi UNFPA.....	40
3.1.3 Tujuan UNFPA.....	42
3.2 Latar Belakang Pembentukan UNICEF.....	43
3.2.1 Visi UNICEF.....	43
3.2.2 Misi UNICEF.....	43
3.2.3 Tujuan UNICEF.....	45
3.3 UNFPA-UNICEF Joint Programme on Female Genital Mutilation/Cutting: Accelerating Change.....	45
3.3.1 Tujuan Program.....	47
3.3.2 Lokasi Program.....	49
3.3.3 Upaya UNFPA dan UNICEF dalam UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME on Female Genital Mutilation/Cutting [FGM/C]: Accelerating Change.....	49

BAB IV - DAMPAK UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON ACCELERATING CHANGE PADA KEBIJAKAN DALAM NEGERI MESIR, SOMALIA DAN GUINEA.....	51
4.1 Mesir.....	51
4.1.1 Kebijakan Dalam Negeri Mesir.....	51
4.1.2 Upaya UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change di Mesir.....	53
4.1.3 Dampak UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change FGM/C pada kebijakan dalam negeri Mesir.....	54
4.2 Somalia.....	55
4.2.1 Kebijakan Dalam Negera Somalia .....	55
4.2.2 Upaya UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change di Somalia...57	
4.2.3 Dampak UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change FGM/C pada kebijakan dalam negeri Somalia.....	59
4.3 Guinea.....	61
4.3.1 Kebijakan Dalam Negeri Guinea.....	61
4.3.2 Upaya UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change di Guinea....	65
4.3.3 Dampak UNFPA-UNICEF Joint Programme on Accelerating Female Genital Mutilation on Accelating Change FGM/C pada kebijakan dalam negeri Guinea.....	67
BAB V – KESIMPULAN.....	69
DAFTAR PUSTAKA.....	71

## DAFTAR TABEL

Table 2.1 Perbandingan Praktik FGM/C di Negara Mesir, Somalia dan Guinea.....	18
Tabel 3.1 Negara yang Mengikuti Joint Programme.....	49
Table 4.1 National Law Prohibiting Female Genital Mutilation in Egypt.....	51
Table 4.2 Upaya yang dilakukan UNFPA-UNICEF Joint Programme di Mesir.....	53
Tabel 4.3 Somali Penal Code .....	55
Table 4.4 Pertemuan UNFPA-UNICEF dengan Aktor Pendukung Kebijakan .....	57
Tabel 4.5 Provisional Constitution of The Federal Republic Somalia.....	60
Table 4.6 National Law Prohibiting Female Genital Mutilation in Guinea.....	61
Table 4.7 The Children’s Code of Guinea.....	63
Table 4.8 Upaya yang dilakukan UNFPA-UNCIEF Joint Programme dalam Mengimplementasikan Kebijakan.....	65
Table 4. 9 Changes in Guinea legal and policy frameworks.....	67

**DAFTAR GAMBAR**

Gambar 1.1 Peta Presentase Perempuan yang Mengalami FGM/C di Afrika.....	5
Gambar 2.1 Karakteristik Ibu dan Anak dalam Menanggapi FGM/C.....	23
Gambar 2.2 Persentase Perempuan yang Mengalami FGM/C di Mesir.....	24
Gambar 2.3 Tanggapan Ibu di Mesir terkait FGM/C.....	25
Gambar 2.4 Pelaku FGM/C di Mesir.....	26
Gambar 2.5 Persentase Perempuan yang Mengalami FGM/C di Somalia.....	31
Gambar 2.6 Tanggapan Ibu di Somalia terkait FGM/C.....	31
Gambar 2.7 Persentase Perempuan yang Mengalami FGM/C di Guinea.....	36
Gambar 2.8 Tanggapan Ibu di Guinea terkait FGM/C.....	37

**DAFTAR SINGKATAN**

- FGM/C** : Female Genital Mutilation/Cutting
- MDG** : Millenium Development Goal
- OPROGEM** : Office for Protection of Gender, Children and Morals
- PBB** : Perserikatan Bangsa-Bangsa
- UDHR** : Universal Declaration of Human Rights
- UU** : Undang-Undang
- UNFPA** : United Nations Population Fund
- UNICEF** : United Nations Children's Fund is a United Nations
- WHO** : World Health Organization



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada semua manusia, tanpa memandang ras, jenis kelamin, kebangsaan, etnis, bahasa, agama, atau status lainnya. Hak asasi manusia termasuk hak untuk hidup dan kebebasan, kebebasan dari perbudakan dan penyiksaan, kebebasan berpendapat dan berekspresi, hak untuk bekerja dan pendidikan, dan banyak lagi. Setiap orang berhak atas hak-hak ini, tanpa diskriminasi.<sup>1</sup> Isu Hak Asasi Manusia diperkuat dan diakui secara internasional dengan adanya UDHR tahun 1948. Semenjak UDHR lahir dan diratifikasi oleh negara-negara di dunia definisi dari HAM semakin jelas. Dapat dilihat bahwa HAM tidak akan mengesampingkan seorang individu karena latar belakang yang ia miliki. Maka dari itu perbedaan laki-laki dan perempuan tidak menjadi permasalahan untuk mendapatkan hak dalam berbagai aspek ekonomi, politik, kesehatan hingga budaya.

Namun setelah UDHR terbentuk masih banyak perempuan yang belum mendapatkan HAM yang secara penuh. Dalam meresponi kesenjangan yang dialami oleh perempuan, PBB sadar bahwa salah satu bagian dari HAM yang harus dipenuhi adalah menyertakan hak yang dimiliki oleh laki-laki

---

<sup>1</sup> United Nations, "Human Rights", <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/human-rights>, diakses pada 26 Agustus 2018.



perempuan. Pada tahun 1973 terbentuk *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)* sebagai salah satu hukum internasional yang memperkuat perempuan dalam memenuhi HAM. Dengan adanya CEDAW negara-negara yang meratifikasi menjadikan CEDAW sebagai acuan dalam membangun undang-undang nasional yang tidak mendiskriminasi perempuan. Dengan undang-undang nasional yang tidak diskriminatif secara perlahan perempuan dapat memiliki HAM secara utuh.

FGM/C adalah tindak pemotongan organ eksternal alat kelamin perempuan baik secara keseluruhan ataupun sebagian.<sup>2</sup> Menurut UNFPA FGM/C terjadi karena kebiasaan yang turun menurun di masyarakat. Kebiasaan ini menjadi ritual penanda kedewasaan anak perempuan.<sup>3</sup> Bila dilihat dari sudut pandang HAM, tindak FGM/C merupakan pelanggaran atas prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi berbasis seks dari HAM. Tindakan ini mengambil hak seseorang untuk hidup dan bebas dari kekerasan karena konsekuensi terburuk dari FGM/C adalah kematian.<sup>4</sup>

Menurut UNICEF jumlah perempuan yang telah mengalami FGM/C masih belum diketahui secara pasti. Namun diperkirakan sekitar 200 juta perempuan telah mengalami tindak FGM/C dimana lebih dari setengahnya berada di Indonesia, Mesir, dan Etiopia.<sup>5</sup> Sampai dengan tahun 2020 diperkirakan 3 juta

---

<sup>2</sup> World Health Organization, "Female Genital Mutilation", <http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation> diakses pada 26 Agustus 2018.

<sup>3</sup> United Nations Population Fund, "Female Genital Mutilation", <https://www.unfpa.org/female-genital-mutilation> diakses pada 26 Agustus 2018

<sup>4</sup> World Health Organization, "Eliminating Female Genital Mutilation", [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/statements\\_missions/Interagency\\_Statement\\_on\\_Eliminating\\_FGM.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/statements_missions/Interagency_Statement_on_Eliminating_FGM.pdf), Halaman 8, diakses pada 2 September 2018

<sup>5</sup> UNICEF, "UNICEF's data work on fgm", [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/04/FGMC-2016-brochure\\_250.pdf](https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/04/FGMC-2016-brochure_250.pdf), diakses pada 2 September 2018

anak perempuan di Afrika terancam akan mengalami tindak FGM/C. Maka dari itu pada tahun 2012 United Nations General Assembly, menentang tindak FGM/C sebagai satu langkah untuk menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan.

UNFPA dan UNICEF adalah organisasi internasional yang memiliki mandat masing-masing, UNFPA yang memiliki fokus pada kesehatan reproduksi<sup>6</sup> dan UNICEF memiliki fokus pada kehidupan anak-anak diseluruh dunia.<sup>7</sup> Namun kedua organisasi internasional memiliki kepedulian yang sama terhadap isu Female Genital Mutilation/ Cutting yang memiliki konsekuensi berbahaya bagi kesehatan reproduksi dan keberlangsungan hidup anak perempuan. Kedua organisasi internasional bekerjasama dengan membuat program bersama untuk memberhentikan tindak FGM/C di negara-negara Afrika. Dengan harapan dapat mencapai tujuan SDGs kelima yaitu kesetaraan gender.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

### **1.2.1 Deskripsi Masalah**

Berdasarkan tradisi yang ada di masyarakat perempuan yang telah FGM/C akan lebih mudah untuk mendapatkan pasangan hidup karena dianggap masih perawan. Tertanamnya FGM/C dalam masyarakat menyebabkan terbangun stigma bagi perempuan yang melakukan ataupun tidak.<sup>8</sup> Maka dari itu disaat membahas

---

<sup>6</sup> UNFPA, "About Us", <https://www.unfpa.org/about-us>, diakses pada 26 Agustus 2018.

<sup>7</sup> UNICEF, "What We Do", <https://www.unicef.org/what-we-do>, diakses pada 26 Agustus 2018.

<sup>8</sup> International Journal of Women's Health, "Female genital mutilation: prevalence, perceptions and effect on women's health in Kersa district of Ethiopia", <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3282605/>, diakses pada 26 Agustus 2018.

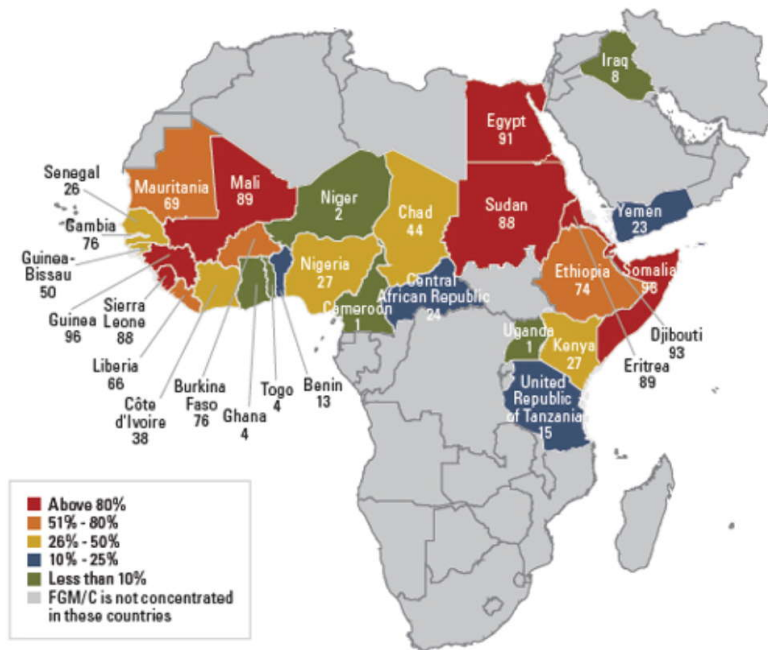
FGM/C akan banyak menyinggung faktor budaya yang membuat FGM/C terus dilakukan.

Terdapat berbagai konsekuensi yang menyakitkan bagi perempuan yang mengalami tindak FGM/C secara fisik sampai dengan mental. Konsekuensi paling berat yang harus dialami oleh perempuan yang mengalami FGM/C adalah kematian yang disebabkan oleh pendarahan dan infeksi. FGM/C juga membahayakan bagi perempuan yang akan melahirkan, satu sampai dua dari seratus bayi yang lahir mati karena FGM/C.<sup>9</sup> Tanpa latar belakang dan alasan kesehatan yang jelas tindak FGM/C terlalu berbahaya dan diskriminatif bagi perempuan. Sehingga dibutuhkan upaya agar tindak ini tidak lagi dilaksanakan.

---

<sup>9</sup> World Health Organization, “Eliminating Female Genital Mutilation”, [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/statements\\_missions/Interagency\\_Statement\\_on\\_Eliminating\\_FGM.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/statements_missions/Interagency_Statement_on_Eliminating_FGM.pdf), Halaman 11, diakses pada 2 September 2018.

**Gambar 1.1 Peta Presentase Perempuan yang Mengalami FGM/C di Afrika**



Source : UNICEF, 2013

Sumber: UNICEF

Pada **gambar 1.1** dapat dilihat presentase negara yang 80% dari perempuan berumur 15 sampai 29 telah mengalami tindak FGM/C. Walau sudah muncul kesadaran dari masyarakat internasional dan negara akan berbahayanya FGM/C Mesir, Somalia, dan Guinea yang menjadi fokus pada penelitian ini belum memiliki kebijakan dalam negeri terkait isu ini. Untuk mengurangi tindak FGM/C dibutuhkan peran dari pemerintah untuk membuat kebijakan domestik sehingga ada acuan hukum dan ganjaran yang jelas bagi masyarakat yang masih melakukan. Namun bukan hal yang mudah untuk negara dalam membuat kebijakan domestik mengenai FGM/C dikarenakan perbedaan pandangan dengan masyarakat adat yang masih melakukan tindak ini. Dibutuhkan negosiasi yang lama dan sengit untuk membentuk kebijakan yang dapat diterima oleh

masyarakat.<sup>10</sup> Oleh sebab itu UNFPA dan UNICEF hadir untuk membantu pemerintah dalam merancang kebijakan dan pendidikan kepada masyarakat agar mengerti atas konsekuensi dari FGM/C.

### 1.2.2 Pembatasan Masalah

Dalam penelitian ini fokus permasalahan yang dibahas adalah dampak dari Joint Programme UNFPA-UNICEF on Female Genital Mutilation/ Cutting: Accelerating Change terkait perubahan kebijakan domestik Mesir, Somalia, dan Guinea. Alasan penulis memilih ketiga negara karena secara statistik 80% perempuan dan anak perempuan disana masih memiliki kemungkinan untuk mengalami FGM/C selain itu ketiga negara berada pada wilayah dan latar belakang budaya yang berbeda. Penulis membatasi penelitian pada rentang waktu 2008-2013 sesuai dengan fase pertama dari *joint programme*.

### 1.2.3 Perumusan Masalah

Setelah pemaparan permasalahan yang diangkat pada penelitian ini maka penulis merumuskan pertanyaan masalah sebagai berikut: “Apa dampak UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE terhadap kebijakan dalam negeri Mesir, Somalia, dan Guinea terkait FGM/C?”

---

<sup>10</sup> UNFPA-UNICEF, “UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCELERATING CHANGE SUMMARY REPORT OF PHASE I 2008-2013”, <https://www.unfpa.org/publications/unfpa-unicef-joint-programme-female-genital-mutilationcutting-accelerating-change> , diakses pada 20 September 2018.

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dampak dari UNFPA-UNICEF JOINT PROGRAMME ON FEMALE GENITAL MUTILATION/CUTTING: ACCLERATING CHANGE fase pertama (2008-2013) pada perubahan kebijakan dalam negeri Mesir, Somalia, dan Guinea dalam meniadakan FGM/C.

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

Dengan adanya penelitian ini penulis berharap dapat berguna bagi pembaca untuk mendapatkan informasi dan referensi mengenai dampak apa yang telah terjadi pada aturan hukum dan kerjasama organisasi internasional dengan pemerintah dari joint programme UNFPA dan UNICEF. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menambah wawasan mengenai kesetaraan gender, budaya FGM/C bagi akademisi.

### **1.4 Tinjauan Pustaka**

Literatur pertama adalah buku dari Hilikka Pietila yang berjudul “Making Women Matter: The Role of The United Nations”. Buku ini mencoba menjelaskan peran PBB dalam menghadapi isu-isu yang bersangkutan dengan hak-hak perempuan. Setelah *UDHR* pada tahun 1948 PBB menyadari bahwa kesetaraan antara laki-laki dan perempuan bagian dari HAM. Pietila berusaha

untuk menjelaskan pendekatan yang digunakan dalam menghadapi isu perempuan dalam sudut pandang hukum atau peraturan perundang-undangan. Tidak hanya sebatas kebijakan yang tertulis namun implementasi dari kebijakan itu sendiri.<sup>11</sup> Dengan menggunakan buku ini sebagai salah satu sumber informasi dalam penelitian penulis dapat melihat bagaimana perkembangan upaya yang dilakukan PBB sebagai organisasi internasional.

Literatur kedua merupakan artikel jurnal berjudul "*Female genital mutilation: Egypt in focus*" yang ditulis oleh Tarek Tawfik Amin, Alshaimaa Mohamed Abdel Moety, dan Hend Aly Sabry pada tahun 2017 menjelaskan mengenai tindak FGM di Mesir yang merupakan negara yang lebih dari 80% perempuan mengalami tindak FGM/C. Dalam artikel jurnal ini terdapat berbagai penjelasan mengenai tindak FGM/C salah satunya mengenai konsekuensi dari FGM/C pada perempuan. Bila melihat konsekuensi dari tindak FGM/C dapat dilihat dari dua sudut pandang; (1) Sudut pandang medis menyatakan bahwa FGM/C yang dilakukan tanpa prosedur dan peralatan medis dapat membahayakan nyawa perempuan yang mengalami FGM/C. Bagi perempuan yang selamat dari FGM/C tetap mendapati penyakit kronis seperti kesulitan pada saat buang air atau menstruasi, memiliki potensi tumbuh tumor, dan masih banyak lagi. Perempuan yang menjalani FGM/C juga sering kali mengalami trauma atau phobia bahkan penyakit yang mengganggu kejiwaan, (2) Sudut pandang HAM, dimana ketika seorang anak perempuan melaksanakan FGM/C karena kemauan orang tuanya maka anak perempuan tersebut telah kehilangan hak untuk memilih. Terlebih seorang anak yang masih di bawah umur seharusnya memiliki hak untuk

---

<sup>11</sup> Pietila, H & Vickers, J. (1990). Making Women Matter: The Role of the United Nations.

dilindungi dari segala jenis kekerasan. FGM/C merupakan tindakan yang diskrimatif terhadap perempuan karena perempuan seakan dinilai berdasarkan apakah ia telah melakukan FGM/C atau belum. Dengan informasi yang terdapat dalam artikel jurnal ini dapat digunakan untuk melihat konsekuensi apa yang harus ditanggung oleh perempuan yang menjalani FGM/C. Selain itu artikel jurnal ini dapat menjadi pembandingan untuk mengetahui keadaan Mesir sebagai salah satu negara yang diteliti dalam penelitian ini.

Literatur ketiga, artikel jurnal berjudul "*Changing culture to end fgm*" dari The Lancet menjelaskan mengenai bagaimana hubungan FGM/C dengan budaya. FGM/C merupakan tindak yang sangat erat dengan kebudayaan yang tertanam di masyarakat. Selain faktor budaya FGM/C juga diajarkan pada beberapa agama atau kepercayaan. Budaya yang melaksanakan FGM/C beranggapan bahwa tindak tersebut adalah perayaan dari kedewasaan seseorang perempuan. Bagi orang tua yang memiliki anak perempuan melakukan FGM/C pada buah hati mereka sama dengan memberikan jaminan sosial dan ekonomi untuk anak. Dalam kebudayaan perempuan yang telah dewasa harus melakukan FGM/C agar ia dapat dipinang dan secara tidak langsung tanggung jawab orang tua dalam memberikan dukungan ekonomi telah diserahkan kepada suami. Maka banyak orang tua yang merasa bahwa FGM/C adalah salah satu jaminan untuk kehidupan anaknya. Kesadaran internasional akan resiko yang disebabkan oleh tindak FGM/C belum bisa menyadarkan individu yang memiliki kepercayaan bahwa tindakan ini tidak merugikan bagi perempuan.<sup>12</sup> Dengan menggunakan artikel ini dapat dilihat

---

<sup>12</sup> The Lancet, "Changing Culture to End FGM." *The Lancet* 391, no. 10119 (2018): 401, A doi:10.1016/s0140-6736(18)30151-x.



bahwa tindak FGM/C tidak dapat dipisahkan dengan budaya maka dari itu penelitian ini harus menggunakan pendekatan kebudayaan dalam mengkaji permasalahan yang ada. Artikel ini juga dapat digunakan sebagai salah satu sumber untuk mengetahui faktor-faktor terjadinya FGM/C.

Dari ketiga sumber diatas terdapat perbedaan tujuan dengan penelitian yang dilakukan. Pada penelitian ini penulis melihat (1) bagaimana pendekatan dan upaya yang digunakan oleh organisasi internasional terhadap kebijakan dalam negeri. (2) Penulis juga melihat dampak pada kebijakan baru atau amandemen kebijakan dalam negeri dengan adanya program yang dilaksanakan oleh organisasi internasional dengan berfokus pada proses yang terjadi. Sedangkan ketiga artikel diatas tidak membahas bagaimana kerjasama antar pemerintah dan organisasi internasional dan tidak membahas mengenai dampak dari program organisasi internasional.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Dalam bagian ini penulis akan menjabarkan teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian untuk memahami isu FGM/C yang diangkat dalam penelitian ini. Teori utama yang digunakan dalam adalah liberalisme institusional yang merupakan turunan dari teori liberalisme klasik. Teori liberalisme klasik menyatakan bahwa negara bukan satu-satunya aktor dalam hubungan internasional setelah munculnya modernisasi dimana ada perkembangan individu. Dengan terjadi perkembangan individu maka terbangunnya kerjasama

internasional<sup>13</sup> Maka pada teori liberalisme institusional terdapat organisasi internasional yang merupakan bentuk kerjasama dalam hubungan internasional. Dengan adanya organisasi internasional maka akan mempromosikan kerjasama antar negara. Kerjasama yang tercipta maka organisasi internasional yang beranggotakan negara-negara memiliki wewenang untuk membuat suatu aturan mengenai isu tertentu yang telah disepakati oleh seluruh anggotanya.<sup>14</sup> Penelitian ini melihat dampak yang dilakukan oleh UNFPA dan UNICEF sebagai organisasi internasional dalam menjalankan program yang dimiliki. Maka dapat melihat apa dampak yang diberikan berdasarkan ruang lingkup dan kedalaman organisasi internasional.

Setelah menyinggung mengenai organisasi internasional, penelitian ini menggunakan konsep *Intergovernmental Organization (IGOs)*. Menurut Andrea Ribeiro-Hoffman dalam bukunya yang berjudul *International Organizations* definisi dari IGOs adalah organisasi yang beranggotakan negara-negara berdaulat yang bekerjasama dalam lingkup internasional. Keanggotaan organisasi internasional terbuka bagi seluruh negara berdaulat ataupun dapat beranggotakan negara-negara yang berada dalam satu regional. Setiap organisasi internasional memiliki tujuan masing-masing maka dari itu beberapa OI memiliki isu pembahasan yang luas dan beberapa berfokus pada isu spesifik.<sup>15</sup> Walaupun setiap organisasi internasional memiliki mandatnya masing-masing, menurut Clive Archer organisasi internasional memiliki 9 fungsi yaitu (1) fungsi artikulasi

---

<sup>13</sup> Jackson, Robert H., and Georg Sørensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press, 2016. Hal 101.

<sup>14</sup> Jackson, Robert H., and Georg Sørensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press, 2016. Hal 111.

<sup>15</sup> Andrea Ribeiro-Hoffmann, "International Organizations", (2011).

dan agregasi, (2) fungsi norma, (3) fungsi rekrutmen, (4) fungsi sosialisasi, (5) fungsi pembuatan aturan, (6) fungsi pengaplikasian aturan, (7) fungsi adjudikasi aturan, (8) fungsi informasi, dan (9) fungsi operasional.<sup>16</sup> Dari kesembilan fungsi organisasi internasional, penelitian ini hanya berfokus pada fungsi kesembilan untuk melihat dampak yang program UNICEF dan UNFPA terhadap kebijakan domestik Mesir, Somalia, dan Guinea dalam meniadakan FGM/C. Fungsi operasional merupakan tindakan yang dapat dilakukan oleh organisasi internasional untuk mencapai tujuan atau mandatnya dengan cara menyediakan bantuan dan melakukan pembangunan.<sup>17</sup> Dengan program yang diadakan oleh UNICEF dan UNFPA fungsi ini dapat membantu melihat upaya apa yang telah dilakukan kedua organisasi internasional dalam mendorong pemerintah untuk membuat atau menyempurnakan kebijakan domestik yang sesuai dengan aturan internasional. Sehingga dapat dilihat perubahan yang terjadi setelah dijalankannya program.

Untuk melihat upaya yang dilakukan oleh UNFPA dan UNICEF sehingga memberikan dampak terhadap kebijakan domestik maka penelitian ini juga menggunakan konsep *policy making* dimana terdapat faktor-faktor pendorong bagi negara untuk membuat suatu kebijakan.<sup>18</sup> Salah satu faktornya adalah dorongan dari kelompok dalam penelitian ini yaitu organisasi internasional dalam bentuk tuntutan ataupun dukungan. Organisasi internasional yang tidak memiliki

---

<sup>16</sup> Clive Archer, "International Organizations: Third Edition", (London: Routledge, 2001) Halaman 92-110

<sup>17</sup> Clive Archer, "International Organizations: Third Edition", (London: Routledge, 2001) Halaman 107-109

<sup>18</sup> Bernstein, Rebecca., "An Introduction to the Public Policy-Making Process." Point Park University Online, October 27, 2017, <https://online.pointpark.edu/public-administration/policy-making-cycle/>, diakses pada 19 September 2018.

wewenang untuk membuat kebijakan domestik maka akan melakukan pendekatan kepada pemerintah mengenai isu yang menjadi kepentingan yang dianggap mendesak. Sehingga pemerintah dapat menyadari bahwa isu yang diajukan oleh organisasi internasional merupakan isu yang penting untuk diberikan perhatian dan membutuhkan kebijakan domestik untuk menyelesaikan isu tersebut. Setelah proses itu terjadi maka pemerintah akan mempertimbangkan tuntutan yang diberikan dengan melihat aspek ekonomi, budaya, keamanan, dan lain-lain. Dalam isu ini meniadakan tindak FGM/C yang melekat dengan budaya maka akan memunculkan kontra dari kelompok masyarakat yang masih memegang teguh budaya yang mereka miliki. Oleh sebab itu pemerintah harus bisa membuat kebijakan yang kondusif sehingga tidak terjadi . Munculnya tantangan dalam meniadakan tindak FGM/C melalui kebijakan maka penelitian ini akan melihat upaya yang dilakukan UNFPA dan UNICEF dalam membantu negara sehingga tercipta kebijakan dalam negeri.

Konsep berikutnya yang digunakan dalam penelitian ini adalah Hak Asasi Manusia. Dalam Universal Declaration of Human Rights tahun 1948 terdapat tiga prinsip utama dari HAM yaitu universalitas, integrasi, dan non-diskriminasi. Penelitian ini berfokus pada prinsip non-diskriminasi. Prinsip ini menekankan bahwa non-diskriminasi melekat pada setiap perjanjian ataupun hukum mengenai HAM. Setiap individu memiliki hak yang sama untuk tidak mengalami diskriminasi terlepas dari jenis kelamin, ras, warna kulit, dan aspek lainnya.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> OHCHR, "What Are Human Rights.", <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> , diakses pada 19 September 2018.

Tindak FGM/C yang merupakan tindakan yang diskrimatif untuk perempuan telah meyalahi prinsip ini.

Memiliki hubungan yang kuat dengan konsep HAM, konsep yang juga digunakan dalam penelitian ini adalah prinsip kesetaraan gender. Menurut UNESCO definisi dari kesetaraan gender adalah perempuan dan laki-laki memiliki kondisi yang sama untuk pemenuhan HAM dan dapat berkontribusi dan mengambil keuntungan dalam aspek ekonomi, sosial, kebudayaan, dan politik. Oleh karena itu kesetaraan gender adalah kesetaraan penilaian terhadap perempuan dan laki-laki dan peran yang dimainkan. Hal ini didasari bahwa perempuan dan laki-laki adalah rekan yang berada secara berdampingan dalam rumah, komunitas, dan masyarakat.<sup>20</sup> Diskriminasi terhadap perempuan terjadi karena ada konstruksi sosial yang terjadi pada masyarakat mengenai peran perempuan dan laki-laki. Tindak FGM/C adalah salah satu bentuk diskriminasi yang disebabkan oleh konstruksi sosial. Perempuan yang tidak melakukan FGM/C dianggap tidak bermartabat.

## **1.6 Metode Penelitian dan Pengumpulan Data**

### **1.6.1 Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Menurut Creswell penelitian kualitatif adalah proses untuk mencoba mempelajari dan mengerti permasalahan atau isu sosial berdasarkan gambaran yang kompleks dan holistic,

---

<sup>20</sup> UNESCO. "UNESCO's Gender Mainstreaming Implementation Framework". <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/BSP/GENDER/PDF/1.%20Baseline%20Definitions%20of%20key%20gender-related%20concepts.pdf>, diakses pada 19 September 2018.

dituliskan dalam kata-kata untuk menggambarkan keadaan secara alami. Proses penelitian ini memerlukan proses analisa data secara seksama dan dibutuhkan komentar penulis untuk memberikan informasi mengenai posisi penulis dalam penelitian yang dilakukan.<sup>21</sup> Oleh sebab itu metode ini sangat tepat untuk meneliti dampak yang diberikan oleh UNFPA dan UNICEF dalam kebijakan dalam negeri mengenai tindak FGM/C.

### **1.6.2 Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknis pengumpulan data berupa studi pustaka dengan mencari data primer dan sekunder sebagai sumber. Data primer diambil dari hukum internasional yang terkait dengan topik pembahasan, dokumen yang dipublikasikan langsung oleh UNICEF dan UNDP, dokumen kenegaraan mengenai undang-undang ataupun aturan domestik lain terkait dengan tindak FGM/C. Untuk data sekunder penulis ambil dari buku, jurnal, dan situs online seperti berita, buku, laporan internasional, dan bentuk informasi lain yang berkaitan dengan topik penelitian.

### **1.7 Sistematika Pembahasan**

Penulisan penelitian ini dibagi menjadi lima bagian yaitu bab satu hingga bab lima. Berikut adalah penjelasan setiap bab dalam penelitian ini:

Bab pertama berisikan pendahuluan dari penelitian ini. Dalam bab ini dijelaskan mengenai latar belakang masalah yaitu bagaimana tindak FGM/C yang

---

<sup>21</sup> John, Creswell. *Research Design* (London: Sage Publications, 2014).

merupakan tindakan yang melanggar HAM perempuan dan juga sedikit membahas mengenai UNICEF dan UNFPA yang memiliki program untuk meniadakan tindak FGM/C yang membahayakan perempuan. selain itu terdapat juga identifikasi masalah yang menjelaskan skala masalah yang dijelaskan dalam penelitian, begitu juga dengan tujuan dan kegunaan dari penelitian ini.

Bab kedua membahas tindak FGM/C yang terjadi di negara Afrika yaitu Mesir, Somalia, dan Guinea. Meliputi faktor-faktor yang menyebabkan tindak FGM/C terus dilakukan di negara-negara tersebut. Begitu juga dampak dari tindakan FGM/C pada perempuan.

Bab ketiga menjelaskan profil dari UNFPA dan UNICEF. Berikut dengan Joint Programme yang dibangun oleh kedua organisasi.

Bab keempat membahas mengenai dampak dari program yang UNFPA dan UNICEF pada perubahan kebijakan domestik terkait FGM/C di Mesir, Somalia, dan Guinea.

Bab kelima merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dari rangkaian penelitian ini.