e-ISSN: 3025-8189 ; p-ISSN: 3025-8197

JURNAL INOVASI DAN TREN

doi.org/10.35870/ljit.v4i2.8950

Vol. 4, No. 2, Tahun 2026

Hal. 1292-1310

Homepage http://www.journal.lembagakita.com/ljit

Peran UNICEF dalam Merespons Kekerasan Seksual terhadap Anak di Wilayah Timur Republik Demokratik Kongo

Nurjannah[1*], Robi Sugara[2]

Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Tangerang Selatan, Indonesia[1,2]

Email: nurjhannah2502@gmail.com, robi.sugara@uinjkt.ac.id

INFO ARTIKEL

Sejarah Artikel:

Diterima *10-10-2026*
Disetujui *30-10-2026*
Diterbitkan *06-11-2026*

ABSTRACT

Sexual violence against children in the eastern region of the Democratic Republic of the Congo (DRC) during the 2021-2024 period is one of the humanitarian issues requiring the involvement of international organizations. The United Nations verified that during the monitoring period from April 2020 to March 2022, there were 944 cases of sexual violence against children in the DRC, with 91% of these cases concentrated in the eastern provinces. This study aims to analyze the role of the United Nations Children's Fund (UNICEF) in responding to sexual violence against children in the eastern region of the DRC based on Neoliberal Institutionalism Theory and Clive Archer's concept of international organizations regarding their roles as instruments, arenas, and actors. This study employs a descriptive qualitative method using a case study approach, involving document analysis of official UNICEF reports, United Nations documents, and related publications. The results indicate that UNICEF functions as an instrument by providing aid and child protection mechanisms, as an arena through the coordination of various humanitarian actors, and as an actor through the development of strategies and operational decision-making. In practice, UNICEF's response faces a number of obstacles, including funding constraints, security conditions, barriers to case reporting, and limitations in the country's institutional capacity. This study demonstrates that UNICEF plays a crucial role in child protection efforts; however, its presence cannot replace the Democratic Republic of the primary responsibility of the DRC Government for law enforcement, ensuring security, and bringing perpetrators of sexual violence to justice.

Keywords: *UNICEF; Sexual Violence; Child Protection; Democratic Republic of the Congo.*

ABSTRAK

Kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK) periode 2021-2024 menjadi salah satu persoalan kemanusiaan yang membutuhkan keterlibatan organisasi internasional. PBB memverifikasi bahwa pada periode pemantauan April 2020 hingga Maret 2022 terjadi sebanyak 944 kasus kekerasan seksual terhadap anak di RDK, 91% kasus tersebut terkonsentrasi di provinsi-provinsi timur. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran United Nations Children's Fund (UNICEF) dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur RDK berdasarkan Teori Neoliberalisme Institusional dan konsep organisasi internasional Clive Archer mengenai peran OI sebagai instrumen, arena, dan aktor. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus dengan analisis dokumen dari laporan resmi UNICEF, dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan literatur. Penelitian ini menunjukkan bahwa UNICEF berperan sebagai instrumen melalui penyediaan bantuan dan mekanisme perlindungan anak, sebagai arena melalui koordinasi

Copyright @ 2026. Published by Lembaga Komunitas Informasi Teknologi Aceh (KITA), Indonesia. This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). Based on a work at http://journal.lembagakita.com/ljit

Abstract & Indexing CC BY-NC 4.0 OPEN ACCESS

berbagai aktor kemanusiaan, serta sebagai aktor melalui pengembangan strategi dan pengambilan keputusan operasional. Dalam pelaksanaannya, respons UNICEF menghadapi sejumlah hambatan, antara lain keterbatasan pendanaan, kondisi keamanan, hambatan pelaporan kasus, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan negara. Penelitian ini menunjukkan bahwa UNICEF berperan penting dalam perlindungan anak, tetapi keberadaannya tidak dapat menggantikan tanggung jawab utama Pemerintah RDK dalam penegakan hukum, jaminan keamanan, dan peradilan bagi pelaku kekerasan seksual.

Kata Kunci: UNICEF; Kekerasan Seksual; Perlindungan Anak; Republik Demokratik Kongo.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Nurjannah, N., & Sugara, R. (2026). Peran UNICEF dalam Merespons Kekerasan Seksual terhadap Anak di Wilayah Timur Republik Demokratik Kongo. LANCAH: Jurnal Inovasi Dan Tren, 4(2), 1292-1310. https://journal.lembagakita.com/ljit/article/view/8950

PENDAHULUAN

Organisasi Internasional (OI) memegang peranan yang sangat vital dalam tatanan politik global, khususnya dalam merespons krisis kemanusiaan dan dinamika konflik bersenjata. Salah satu organisasi internasional yang memiliki mandat khusus dalam perlindungan anak dalam situasi krisis kemanusiaan adalah United Nations Children's Fund (UNICEF). Dalam menjalankan mandat perlindungan anak dalam situasi krisis kemanusiaan, UNICEF mengembangkan respons kemanusiaan yang berpedoman pada Core Commitments for Children in Humanitarian Action (CCCs) sebagai kerangka pemenuhan hak dan perlindungan anak dalam situasi darurat (UNICEF, 2020). Secara khusus, dalam merespons kekerasan seksual dalam situasi darurat, UNICEF mengacu pada Gender-Based Violence in Emergencies (GBViE) Operational Guide sebagai panduan operasional untuk memperkuat pencegahan, mitigasi risiko, serta penyediaan layanan respons terhadap kekerasan berbasis gender (UNICEF, 2019). Kerangka tersebut berkaitan dengan norma perlindungan anak internasional, termasuk Convention on the Rights of the Child (CRC) 1989 yang menegaskan perlindungan anak dari kekerasan dan eksploitasi seksual serta dalam konflik bersenjata (United Nations, 1989). Meskipun kerangka normatif tersebut telah tersedia, pelanggaran terhadap hak anak tetap terjadi di wilayah konflik, termasuk di Republik Demokratik Kongo (RDK) (Adegbite, 2022).

Konflik berkepanjangan di wilayah timur RDK berkaitan dengan persoalan historis dan politik, perebutan sumber daya, serta ketegangan antarkelompok. Konflik tersebut berlanjut setelah Perang Kongo Pertama (1996-1997) dan Perang Kongo Kedua (1998-2003), dengan eskalasi kekerasan yang kembali meningkat sejak 2021 (Hoffmann, 2019; Yanti et al., 2026). Kebangkitan M23 serta aktivitas kelompok bersenjata lain memperburuk keamanan dan meningkatkan kerentanan masyarakat sipil, khususnya anak-anak (United Nations Security Council, 2024)). Bahkan, meskipun pada April 2024, nota kesepahaman ditandatangani antara pemerintah RDK dan beberapa kelompok bersenjata di provinsi Ituri, namun kekerasan terhadap warga sipil dan infrastruktur terus berlanjut. (UNICEF, 2025) Agresi militer M23 bersama militer Rwanda memuncak pada Mei 2024 melalui pengeboman artileri berat ke kamp pengungsian Lac Vert dan Mugunga di dekat Kota Goma (Provinsi Kivu Utara), yang menewaskan 17 warga sipil di mana 15 di antaranya merupakan anak-anak (Human Rights Watch, 2024). Pada tahun 2024, Allied Democratic Forces (ADF) tercatat menjadi kelompok bersenjata yang paling mematikan bagi warga sipil di Republik Demokratik Kongo, dengan lebih dari 1.600 kematian warga sipil akibat serangan kelompok tersebut (Serwat, 2025). Sementara itu di Provinsi Ituri, milisi CODECO melancarkan serangan berdarah ke kamp pengungsian Lala di Wilayah Djugu pada Juni 2023 yang menewaskan 46 warga sipil, termasuk 23 anak-anak (United Nations Security Council, 2024).

Dalam situasi tersebut, kekerasan seksual menjadi salah satu pelanggaran berat terhadap anak yang terjadi di wilayah timur RDK (Lussy et al., 2021). Laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai *Children and Armed Conflict in the Democratic Republic of the Congo* mencatat bahwa selama periode pemantauan April 2020 hingga Maret 2022, sebanyak 944 anak menjadi korban kekerasan seksual yang berhasil diverifikasi, terdiri atas 933 anak perempuan dan 11 anak laki-laki (United Nations Security Council, 2022). Jumlah tersebut terdiri atas 379 pelanggaran pada April-Desember 2020, 512 pada 2021, dan 53 pada Januari-Maret 2022 Kasus tersebut tercatat di sejumlah provinsi, dengan jumlah terbanyak di Kivu Utara (440 kasus), Ituri (187 kasus), dan Kivu Selatan (88 kasus) (United Nations Security Council, 2022). Pada periode pemantauan berikutnya, April 2022 hingga Maret 2024, PBB memverifikasi 662 anak korban kekerasan seksual, terdiri atas 655 anak perempuan dan tujuh anak laki-laki. Dari jumlah tersebut, sebanyak

290 kasus tercatat pada April- Desember 2022, 336 kasus sepanjang 2023, dan 36 kasus pada Januari-Maret 2024 (United Nations Security Council, 2024). Dari jumlah tersebut, 359 kasus tercatat di Kivu Utara, 174 kasus di Ituri, dan 98 kasus di Kivu Selatan. Sementara itu, 31 kasus lainnya terjadi di Tanganyika (19 kasus) dan Maniema (12 kasus) (United Nations Security Council, 2024). Kejahatan seksual tersebut meliputi pemerkosaan, pernikahan paksa, pemerkosaan kelompok hingga berbagai insiden percobaan pemerkosaan. Di kamp-kamp pengungsian di Kivu Utara, Kivu Selatan, dan Ituri, UNICEF memperkirakan bahwa sekitar 40-60% korban kekerasan berbasis gender yang terdata merupakan anak-anak, terutama remaja perempuan berusia 12-17 tahun (UNICEF, 2024a). Kekerasan seksual dalam sejumlah kasus juga digunakan untuk mengintimidasi dan mengendalikan masyarakat sipil (Alexandre et al., 2021). Laporan UNICEF menunjukkan bahwa pada periode Juli-September 2023, jumlah kasus pemerkosaan dan bentuk kekerasan seksual lainnya yang terverifikasi meningkat sebesar 40% dibandingkan periode yang sama pada tahun sebelumnya, dengan lebih dari 130 kasus terverifikasi (UNICEF, 2023b). Namun, UNICEF juga mengungkapkan bahwa angka sebenarnya jauh lebih tinggi karena banyaknya laporan yang belum diverifikasi akibat keterbatasan akses. PBB juga menggarisbawahi bahwa seluruh data statistik terverifikasi ini berbeda dengan angka sebenarnya (*underreported*), karena mayoritas kasus di lapangan tidak dilaporkan akibat rasa takut akan intimidasi milisi bersenjata, stigma sosial masyarakat, terbatasnya akses pemantauan, serta keterbatasan kapasitas Pemerintah RDK dalam memberikan perlindungan dan penegakan hukum.

Kerentanan anak terhadap kejahatan kekerasan seksual semakin berlipat ganda di tengah situasi pengungsian internal yang sangat tidak aman. Di kamp-kamp pengungsian padat di sekitar Kota Goma (seperti kamp Lac Vert dan Mugunga di Provinsi Kivu Utara) serta di Wilayah Djugu dan Irumu (Provinsi Ituri), anak-anak perempuan yang terpisah dari keluarga terpaksa menghadapi risiko serangan seksual berulang saat bergerak keluar area kamp untuk mengumpulkan kayu bakar atau air bersih demi bertahan hidup (United Nations Security Council, 2024). Di samping anak perempuan, anak laki-laki di wilayah timur RDK juga menjadi korban kekerasan seksual tersembunyi, terutama saat berada dalam tahanan di pusat penahanan militer atau ketika diculik oleh kelompok milisi, namun pelaporannya sangat rendah akibat stigma budaya yang kuat (United Nations Security Council, 2024). Dampak dari kekerasan seksual ini sangat traumatis dan berjangka panjang, mencakup luka fisik berat, penularan penyakit menular seksual/HIV, kehamilan tidak diinginkan di usia muda, keharusan putus sekolah, serta penolakan dan stigma sosial yang berat dari keluarga dan masyarakat (Koya & Emmanuel K. Mpinga, 2022). Di samping anak perempuan, anak laki-laki di wilayah timur RDK juga menjadi korban kekerasan seksual tersembunyi, terutama saat berada dalam tahanan di pusat penahanan militer atau ketika diculik oleh kelompok milisi, namun pelaporannya sangat rendah akibat stigma budaya yang kuat (United Nations Security Council, 2024).

Tinjauan terhadap literatur akademis terdahulu menunjukkan bahwa kajian mengenai UNICEF dapat dikelompokkan ke dalam tiga fokus utama. Kelompok kajian pertama memfokuskan analisis pada peran dan bentuk intervensi operasional UNICEF terhadap kekerasan dan eksploitasi seksual anak di wilayah non-konflik serta platform digital. Gustianti et al., (2022) menggunakan pendekatan *Human Security* dan Teori Organisasi Internasional untuk menganalisis respons UNICEF terhadap *remote sexual assault* pada anak di kawasan pariwisata Thailand. Penelitian tersebut menemukan bahwa UNICEF merespons krisis melalui penguatan kapasitas aparat lokal dan pengembangan *Child Protection Monitoring System* (CPMS), namun kajian ini terbatas pada fokus penanganan di wilayah pariwisata terisolasi dalam kondisi negara yang relatif damai. More & Dyah Estu Kurniawati (2022) menggunakan pendekatan paradiplomasi dan

Teori Peran Organisasi Internasional untuk membedah kerja sama Pemda Tulungagung dan UNICEF. Penelitian tersebut menemukan keberhasilan inovasi pembentukan Unit Layanan Terpadu Perlindungan Sosial Anak Integratif dan pendataan digital Primero PKSA sebagai model percontohan nasional, tetapi pembahasannya terbatas pada konteks administrasi tata kelola pemerintahan lokal di masa kondusif. Naurah & Firdaus (2025) menggunakan Teori Organisasi Internasional dari Clive Archer dan Hak Asasi Manusia dengan metode kualitatif studi dokumen untuk meneliti program Prevention of Online Child Sexual Exploitation and Abuse (P-OCSEA) di Indonesia. Penelitian tersebut menemukan efektivitas UNICEF dalam advokasi kebijakan nasional, penyusunan modul edukasi Jogo Konco, serta pelatihan etika digital. Ketiga literatur dalam kelompok pertama ini memberikan rujukan berharga mengenai instrumen CPMS, kemitraan paradiplomasi, dan edukasi publik UNICEF, tetapi fokus utamanya terletak pada ancaman yang berada di ruang digital siber serta fasilitas publik masyarakat damai, bukan ancaman fisik kekerasan seksual secara langsung di zona konflik bersenjata

Kelompok kajian kedua berfokus pada kerangka hukum, kekerasan berbasis gender (GBV), serta kerentanan pengungsi di zona krisis global. Adegbite (2021) menggunakan metode yuridis-deskriptif berdasarkan Hukum Humaniter Internasional (HHI) dan Konvensi Hak Anak (CRC) untuk mengkaji krisis konflik Boko Haram di Nigeria. Temuan penelitiannya mengonfirmasi legitimasi hukum serta mandat komplementer UNICEF dalam mendukung pemenuhan hak-hak dasar anak di zona krisis, namun analisisnya berfokus pada kepatuhan normatif negara ketimbang taktis operasional di lapangan. (Oktadewi & Khairiyah (2018) menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk menelaah peran UNICEF dalam pelaksanaan *National Plan of Action for the Elimination of Child Trafficking* di Indonesia. Penelitian ini membuktikan peran penting UNICEF dalam mendorong adopsi regulasi dan kemitraan dengan NGO/ECPAT, tetapi fokus kajiannya terbatas pada isu perdagangan anak di wilayah non-konflik. Schaller (2025) membedah kebijakan operasional organisasi internasional dalam merespons enam pelanggaran berat terhadap anak serta kerentanan pengungsi di zona krisis. Penelitian ini mempertegas pemetaan kerentanan fisik anak pengungsi yang mengalami kontinum kekerasan gender, namun belum membedah integrasi taktis operasional pilar instrumen, arena, dan aktor pada krisis spesifik

Kelompok kajian ketiga membahas diplomasi kemanusiaan, penanganan pengungsi, serta peran operasional UNICEF di Republik Demokratik Kongo (RDK) dan kawasan Afrika. Lestari & Djemat, (2024) menggunakan Teori Peran Organisasi Internasional dari LeRoy Bennett untuk menjelaskan fungsi UNICEF sebagai *aid provider* dalam menangani krisis gizi buruk anak di RDK periode 2021-2023. Temuan penelitian memperlihatkan efektivitas UNICEF dalam menyalurkan bantuan pangan nutrisi dan pasokan medis darurat, namun fokusnya murni terbatas pada penanganan nutrisi kesehatan. Pasha & Levina Yustitianingtyas (2024) menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus untuk mengkaji perlindungan anak dari perekrutan tentara bersenjata di RDK. Penelitian tersebut menemukan pentingnya peran UNICEF bersama MONUSCO dalam proses negosiasi pembebasan dan pemenuhan hak anak mantan kombatan, tetapi analisisnya berfokus pada aspek militerisasi anak. Setyaningrum et al., (2022) menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk menganalisis keterlibatan UNICEF dalam skema *Disarmament, Demobilization, and Reintegration* (DDR) di RDK di bawah kerangka HHI. Penelitian tersebut menguraikan mekanisme pengelolaan pusat transit dan pemulihan anak, namun kajiannya terbatas pada upaya penghentian rekrutmen milisi kombatan.

Berdasarkan sintesis literatur di atas, terlihat adanya celah riset. Penelitian mengenai penanganan kekerasan seksual terhadap anak oleh UNICEF lebih banyak berfokus pada wilayah perkotaan, kawasan

pariwisata, atau platform digital, sedangkan penelitian mengenai keterlibatan UNICEF di Republik Demokratik Kongo (RDK) lebih banyak membahas isu gizi buruk dan pembebasan tentara anak melalui skema Disarmament, Demobilization, and Reintegration (DDR). Oleh karena itu, penelitian ini mengajukan pertanyaan: Bagaimana peran United Nations Children's Fund (UNICEF) dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur Republik Demokratik Kongo periode 2021-2024? Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada kajian organisasi internasional dalam satu kasus respons kemanusiaan. Bagi keilmuan Hubungan Internasional di Indonesia, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian mengenai organisasi internasional dan perlindungan anak melalui analisis empiris tentang peran UNICEF dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak di wilayah konflik, sekaligus menyediakan referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai keterlibatan organisasi internasional dalam isu perlindungan kemanusiaan.

Untuk membedah masalah ini, penelitian ini menggunakan Toeri Neoliberalisme Institusional dan Konsep Organisasi Internasional. Teori Neoliberalisme Institusional (*Neoliberal Institutionalism*) yang dikembangkan oleh Robert O. Keohane menjelaskan bahwa kerja sama internasional tetap dapat berlangsung dalam sistem internasional yang anarkis, yaitu kondisi ketika tidak terdapat otoritas pemerintahan dunia yang memiliki kewenangan tertinggi untuk mengatur seluruh negara. Teori ini mengakui bahwa negara merupakan aktor rasional yang bertindak berdasarkan kepentingannya masing-masing, tetapi memandang bahwa kondisi anarki tidak serta-merta menghalangi terbentuknya kerja sama. Dalam konstruksi teoretis Keohane, hambatan utama yang menghalangi negara-negara untuk bekerja sama di zona krisis atau isu internasional adalah timbulnya ketidakpastian dan tingginya biaya diplomasi. Untuk mengatasi hambatan tersebut, perlu adanya institusi sebagai rangkaian aturan persisten yang saling terhubung, baik yang bersifat formal maupun informal penting. Institusi internasional berfungsi menurunkan biaya transaksi dengan menyediakan kerangka aturan dan prosedur baku yang disepakati; mengurangi ketidakpastian dengan memfasilitasi transparansi dan menyediakan aliran informasi yang pasti mengenai niat, preferensi, serta tingkat kepatuhan para aktor; serta mendorong resiprositas atau hubungan timbal balik dan memperpanjang bayang-bayang masa depan (Keohane, 1984).

Selanjutnya, untuk menganalisis bentuk keterlibatan operasional UNICEF di lapangan, digunakan konsep Organisasi Internasional dari Clive Archer (2015) yang membagi peran OI ke dalam tiga pilar: (1) Instrumen, Organisasi internasional digunakan oleh negara-negara anggota maupun masyarakat internasional sebagai alat (*tool*) untuk mencapai tujuan politik luar negeri dan kepentingan bersama; (2) Arena, Organisasi internasional berfungsi sebagai panggung, tempat bertemu atau forum netral bagi negara-negara anggota, badan-badan PBB, serta aktor non-negara untuk saling berinteraksi. Dalam peran ini, organisasi internasional menyediakan sarana kelembagaan yang terstruktur bagi para aktor untuk melakukan konsultasi, mendebatkan gagasan, bernegosiasi, bertukar informasi, serta membangun konsensus dan koalisi dalam mengoordinasikan alokasi sumber daya penanganan krisis; (3) Aktor, Organisasi internasional memiliki otonomi dan kapasitas untuk bertindak secara independen dari pengaruh langsung negara anggota (Archer, 2015: 114-123). Berdasarkan latar belakang, celah literatur, dan kerangka pemikiran di atas, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk respons operasional dan bantuan kemanusiaan UNICEF serta membedah perannya sebagai instrumen, arena, dan aktor dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur Republik Demokratik Kongo pada periode 2021-2024.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus. Desain studi kasus mengacu pada metodologi Yin (2018), yang digunakan untuk mengkaji suatu kasus secara mendalam dalam konteks kehidupan nyata. Ruang lingkup penelitian ini dibatasi oleh lokasi geografis di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK), periode 2021-2024, serta fokus kajian pada respons operasional dan bantuan kemanusiaan United Nations Children's Fund (UNICEF) dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui teknik analisis dokumen kualitatif. Data utama berasal dari dokumen dan laporan resmi yang diperoleh melalui situs web PBB dan UNICEF. Dokumen yang digunakan meliputi instrumen hukum internasional dan dokumen kebijakan, seperti Convention on the Rights of the Child (CRC 1989), Core Commitments for Children in Humanitarian Action (CCCs 2020) serta Gender-Based Violence in Emergencies (GBViE) Operational Guide. Laporan resmi yang dianalisis mencakup laporan situasi kemanusiaan dan keamanan, seperti UNICEF Humanitarian Situation Reports (*SitReps*), *Humanitarian Action for Children* (HAC) RDK, serta laporan Sekretaris Jenderal PBB mengenai *Children and Armed Conflict* (CAAC). Laporan situasi dan perkembangan krisis yang digunakan diprioritaskan pada dokumen yang diterbitkan selama 2021-2025 untuk mengkaji kondisi pada periode penelitian. Adapun data pendukung diperoleh dari literatur akademis, buku ilmiah Hubungan Internasional, serta rilis berita media massa internasional kredibel yang berkaitan dengan perlindungan anak, kekerasan seksual serta peran UNICEF dalam perlidungan anak.

Proses analisis data dalam penelitian ini mengacu pada enam tahapan analisis data kualitatif (Creswell & Creswell, 2023). Tahap pertama adalah mengorganisasi dan menyiapkan data. Tahap kedua dilakukan dengan membaca keseluruhan data untuk memahami konteks krisis kemanusiaan di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK) periode 2021-2024. Tahap ketiga adalah pengodean, yaitu menandai informasi yang relevan dalam dokumen dan mengelompokkannya berdasarkan konsep peran organisasi internasional Clive Archer, meliputi instrumen, arena, dan aktor. Peran instrumen diidentifikasi melalui informasi mengenai dukungan program dan sumber daya, peran arena melalui koordinasi dan fasilitasi kerja sama, sedangkan peran aktor melalui inisiatif dan tindakan operasional UNICEF. Tahap keempat adalah menyusun data menjadi deskripsi dan tema utama, tahap kelima menyajikan temuan dalam bentuk narasi deskriptif-analitis, dan tahap keenam menafsirkan temuan menggunakan konsep peran organisasi internasional Clive Archer dan Teori Neoliberalisme Institusional. Keabsahan dan kredibilitas data dijaga melalui triangulasi sumber dengan membandingkan informasi dari laporan UNICEF RDK, dokumen PBB dan pemberitaan media yang relevan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Dalam perspektif Neoliberalisme Institusional, respons terhadap kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur RDK berlangsung dalam kondisi anarki internasional, yaitu ketika tidak terdapat otoritas pemerintahan dunia yang dapat secara langsung menjamin perlindungan anak di wilayah konflik. Kondisi ini berhadapan dengan keterbatasan kapasitas Pemerintah RDK dalam mengendalikan wilayah terdampak, menjaga keamanan, dan menyediakan layanan perlindungan secara memadai. Dalam situasi tersebut, institusi internasional seperti UNICEF memfasilitasi kerja sama melalui penyediaan informasi, standar operasional, koordinasi, dan dukungan sumber daya. Mekanisme kelembagaan tersebut membantu

mengurangi ketidakpastian serta biaya koordinasi yang dihadapi para pihak, meskipun tidak menghilangkan hambatan keamanan dan keterbatasan kapasitas negara. Untuk melihat bagaimana mekanisme tersebut dijalankan, respons UNICEF dianalisis melalui tiga peran organisasi internasional menurut Clive Archer, yaitu sebagai instrumen, arena, dan aktor.

Di tengah krisis kemanusiaan di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK), United Nations Children's Fund (UNICEF) menghadirkan respons operasional secara intensif di lapangan. Kehadiran UNICEF secara teoretis dapat dijelaskan melalui Teori Neoliberalisme Institusional yang dikembangkan oleh Keohane. Ketika Pemerintah RDK dihadapkan pada keterbatasan kapasitas negara di zona konflik, keputusan Pemerintah RDK dan masyarakat internasional untuk mengandalkan intervensi UNICEF merupakan sebuah tindakan kerja sama yang rasional. Kerja sama melalui UNICEF dianggap rasional karena dengan adanya institusi internasional yaitu melalui UNICEF maka dapat menurunkan biaya transaksi, penanganan darurat dan mengurangi ketidakpastian melalui transparansi data krisis, serta memperpanjang bayang-bayang masa depan untuk pendanaan kemanusiaan (Keohane, 1984). Untuk membedah bagaimana bentuk operasionalisasi dari kerja sama rasional tersebut, penelitian ini mengelompokkan respons operasional UNICEF di Kongo Timur ke dalam tiga pilar peran Organisasi Internasional dari Clive Archer, yaitu UNICEF sebagai instrumen, arena, dan aktor (Archer, 2015).

UNICEF sebagai instrumen operasional dalam merespons kasus kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur RDK berfokus pada tiga pilar utama, yaitu sebagai instrumen translasi norma internasional, instrumen mobilisasi sumber daya dan distribusi bantuan, serta sebagai instrumen pemantauan dan akuntabilitas internasional. Sebagai instrumen implementasi norma dan kerangka kebijakan internasional, UNICEF berperan untuk mengoperasionalkan prinsip-prinsip perlindungan anak yang tertuang dalam Convention on the Rights of the Child (CRC 1989), khususnya Pasal 34 mengenai perlindungan dari eksploitasi dan kekerasan seksual, Pasal 38 mengenai perlindungan anak dalam konflik bersenjata, serta Pasal 45 mengenai bantuan teknis bagi negara pihak. UNICEF berfungsi sebagai instrumen pelaksana utama mandat perlindungan anak PBB melalui penyediaan standar teknis, pedoman program, dan mekanisme perlindungan anak dalam situasi konflik di wilayah timur RDK. Fungsi instrumen UNICEF tidak terletak pada penciptaan norma baru, melainkan pada penerjemahan norma internasional menjadi mekanisme operasional di tingkat lokal. Dalam situasi konflik timur RDK, kewajiban perlindungan anak yang telah diterima melalui CRC tidak dapat dijalankan secara efektif oleh pemerintah karena keterbatasan kontrol wilayah, keamanan, dan kapasitas layanan publik (United Nations Security Council, 2024). Maka, UNICEF menjadi instrumen yang menghubungkan norma internasional dengan praktik perlindungan anak melalui standar teknis, prosedur perlindungan, dan jaringan mitra kemanusiaan.

Peran UNICEF sebagai instrumen tercermin melalui mobilisasi sumber daya internasional yang mengubah kebutuhan lokal di wilayah konflik menjadi agenda pendanaan global. Melalui Humanitarian Action for Children (HAC), UNICEF melakukan proses translasi masalah domestik RDK menjadi kebutuhan kemanusiaan internasional yang dapat diterima oleh donor global. Melalui mekanisme tersebut, UNICEF berfungsi sebagai penghubung antara kebutuhan kemanusiaan di tingkat lokal dengan dukungan internasional dalam bentuk pendanaan, sumber daya teknis, dan bantuan operasional. Sepanjang periode 2021-2024 pada sektor perlindungan anak, kekerasan berbasis gender, dan PSEA (*Protection from Sexual Exploitation and Abuse*), UNICEF mengajukan kebutuhan anggaran khusus sektor tersebut sebesar US$ 16,2 juta pada tahun 2021, US$ 19,3 juta pada tahun 2022, US$ 53,7 juta pada tahun 2023 dan US$ 105,0 juta pada tahun 2024 (UNICEF, 2021b, 2022a, 2023b, 2024a). Fenomena tersebut menunjukkan

meningkatnya prioritas internasional terhadap isu perlindungan anak dan kekerasan berbasis gender di RDK. Adapun realisasi dana yang berhasil dimobilisasi dan tersedia untuk operasional penanganan mencapai US$ 18,3 juta pada tahun 2023 (UNICEF, 2024b) serta US$ 21,3 juta pada tahun 2024 (UNICEF, 2025). Angka-angka tersebut menunjukkan peran UNICEF sebagai instrumen penggalangan dana, di mana jangkauan operasional penanganan kekerasan seksual anak secara langsung dipengaruhi oleh besarnya ketersediaan dana yang disetorkan oleh negara-negara donor.

Peran UNICEF sebagai instrumen juga tercermin melalui penyaluran bantuan kemanusiaan langsung kepada penyintas kekerasan seksual di wilayah timur RDK. UNICEF menjadi saluran implementasi bantuan internasional berupa layanan medis pasca-kekerasan seksual, dukungan psikososial, manajemen kasus individu, serta distribusi perlengkapan pendukung korban bagi anak-anak korban kekerasan seksual di wilayah timur Kongo. Melalui instrumen operasional ini, jangkauan bantuan medis dan perlindungan GBV UNICEF di RDK yang sebagian besar di wilayah timur RDK mengalami peningkatan pesat. Pada tahun 2021 sebanyak 28.430 anak perempuan dan 16.561 anak laki-laki dijangkau oleh intervensi pencegahan dan respons GBV. Pada tahun 2023, sebanyak 275. 842 anak perempuan dan 280. 588 anak laki-laki yang mengakses intervensi mitigasi risiko, pencegahan dan penanggulangan kekerasan berbasis gender, yang sebagian besar berada di Kivu Utara, Kivu Selatan, dan Ituri (UNICEF, 2021a; 2024b. Meskipun data tersebut mencakup intervensi GBV secara umum, layanan pencegahan dan dukungan psikososial yang diberikan menjadi bagian dari upaya perlindungan anak yang relevan dengan penanganan kekerasan seksual. Hal ini sejalan dengan laporan Sekretaris Jenderal PBB yang menempatkan perlindungan dan penyediaan layanan bagi anak korban kekerasan seksual sebagai bagian dari respons terhadap pelanggaran berat terhadap anak di RDK (United Nations Security Council, 2024). Dengan demikian, UNICEF berfungsi sebagai instrumen yang menerjemahkan mandat perlindungan anak dan sumber daya internasional menjadi layanan operasional yang mendukung respons terhadap kekerasan seksual terhadap anak.

Di samping itu, UNICEF dimanfaatkan sebagai instrumen penyedia layanan kesehatan mental dan psikososial (Mental Health and Psychosocial Support/ MHPSS) khusus penyintas kekerasan seksual melalui Ruang Aman Perempuan dan Anak Perempuan (Women and Girls' Safe Spaces / WGSS) serta Child-Friendly Spaces (CFS) (UNICEF, 2024b). Pemberitaan The New Humanitarian (2023) juga menjelaskan UNICEF menyediakan layanan medis dan psikososial di empat kamp di Goma. Upaya ini dilakukan untuk pengembangan rasa aman dan membangun ketahanan anak korban konflik. Fungsi instrumen UNICEF terlihat karena organisasi ini tidak menggantikan negara secara permanen, melainkan menyediakan kapasitas sementara yang memungkinkan layanan perlindungan tetap berjalan ketika sistem nasional mengalami gangguan akibat konflik. Selain itu, UNICEF berkontribusi dalam mekanisme *Monitoring and Reporting Mechanism* (MRM) melalui *Country Task Force on Monitoring and Reporting* (CTFMR), yang dalam konteks RDK diketuai bersama oleh UNICEF dan MONUSCO. Mekanisme tersebut memungkinkan verifikasi pelanggaran berat terhadap anak dalam konflik, meskipun dokumentasi tetap menghadapi hambatan akibat ketidakamanan dan keterbatasan akses ke wilayah terdampak (United Nations Security Council, 2024).

Mekanisme pemantauan dan verifikasi tersebut menunjukkan fungsi institusi internasional dalam mengurangi ketidakpastian informasi sebagaimana dijelaskan Keohane (1984). Melalui penyediaan data yang terstandarisasi, UNICEF membantu aktor internasional memahami kondisi konflik dan menentukan respons bersama secara lebih efektif. Melalui CTFMR, UNICEF berfungsi sebagai instrumen verifikasi

internasional yang memungkinkan komunitas internasional memperoleh informasi mengenai pelanggaran terhadap anak yang sulit dijangkau oleh mekanisme nasional (United Nations Security Council, 2024). Fungsi ini penting karena tanpa dokumentasi independen, kekerasan seksual terhadap anak dalam konflik berisiko tidak tercatat dan tidak memperoleh respons internasional. Kehadiran UNICEF sebagai instrumen tidak menghapus tanggung jawab Pemerintah RDK sebagai pemegang kewajiban utama dalam perlindungan anak. Sebaliknya, UNICEF berfungsi mengisi kesenjangan kapasitas yang muncul akibat konflik melalui dukungan normatif, teknis, finansial, dan operasional. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa fungsi UNICEF sebagai instrumen bersifat komplementer terhadap kapasitas negara, bukan substitutif terhadap tanggung jawab negara.

Beroperasinya UNICEF sebagai arena di wilayah timur RDK membuktikan bahwa UNICEF dalam permasalahan ini berupaya menyediakan wadah interaksi yang stabil, inklusif, dan terkoordinasi di tengah situasi krisis yang terfragmentasi. Berdasarkan perspektif Neoliberalisme Institusional, keberadaan UNICEF merupakan salah satu faktor yang mendukung penyelarasan tindakan para aktor termasuk negara dalam merespons permasalahan perlindungan anak. Meskipun demikian, keberadaan UNICEF sebagai arena menegaskan bahwa fungsi organisasi ini bersifat komplementer yaitu memfasilitasi dan membantu, di mana kesepakatan, peta jalan kebijakan, dan alur koordinasi yang dihasilkan di dalam arena UNICEF tetap membutuhkan komitmen politik dan tindakan penegakan hukum secara penuh dari Pemerintah Republik Demokratik Kongo. Selanjutnya, dalam perspektif Clive Archer, peran UNICEF sebagai arena terlihat ketika organisasi ini tidak hanya menjalankan program perlindungan anak, melainkan menyediakan struktur koordinasi yang memungkinkan berbagai aktor dengan kepentingan dan kapasitas berbeda menyatukan respons terhadap kekerasan seksual anak. Oleh karena itu, fungsi arena UNICEF dalam kasus wilayah timur RDK terlihat dari kemampuannya menyediakan mekanisme koordinasi yang menghubungkan pemerintah, badan PBB, organisasi kemanusiaan, dan komunitas lokal dalam satu sistem respons perlindungan anak (Archer, 2015).

Peran UNICEF sebagai arena terwujud secara nyata melalui keterlibatannya dalam mekanisme koordinasi Child Protection Area of Responsibility (CP AoR) serta kemitraannya dengan United Nations Population Fund (UNFPA) yang memimpin GBV Sub-Cluster (UNFPA, 2023). Posisi UNICEF sebagai pemimpin *Child Protection Area of Responsibility* memungkinkan organisasi tersebut memfasilitasi pembagian fungsi, pertukaran informasi, dan penyelarasan respons perlindungan anak antara pemerintah, badan PBB, serta organisasi kemanusiaan pada tingkat nasional dan subnasional. Posisi UNICEF dalam *Child Protection Area of Responsibility* memberikan basis kelembagaan bagi koordinasi perlindungan anak. Dalam pelaksanaannya di RDK, UNICEF memperkuat kapasitas koordinasi pada tingkat provinsi dan teritorial serta terlibat dalam jaringan koordinasi antarlembaga. Dalam perspektif Archer, fungsi tersebut menunjukkan UNICEF sebagai arena karena koordinasi tersebut memungkinkan aktor dengan mandat dan kapasitas berbeda menyelaraskan respons perlindungan anak. UNICEF, melalui CP AoR, telah bekerja sama dengan organisasi lokal dan nasional dalam respons perlindungan anak di Kivu Utara, termasuk Heal Africa, UPDECO, CAJED, ACOPE, dan DIVAS (UNICEF, 2022c). Jejaring kemitraan ini menjadi fondasi bagi penguatan koordinasi perlindungan anak ketika UNICEF memperluas respons kemanusiaannya. Melalui arena koordinasi CP AoR, UNICEF mempertemukan kapasitas teknis organisasi internasional dengan pengetahuan lokal mitra seperti Heal Africa. Heal Africa memiliki akses komunitas dan kapasitas layanan medis, sementara UNICEF menyediakan standar perlindungan anak dan koordinasi internasional. Melalui forum-forum tersebut, UNICEF memfasilitasi pertukaran informasi, penyelarasan prosedur, serta

pembagian peran dalam respons perlindungan anak. Mekanisme ini membantu mengurangi kebutuhan setiap pihak untuk membangun koordinasi secara terpisah, sehingga biaya transaksi dalam kerja sama dapat ditekan.

Di samping itu, melalui arena koordinasi lintas sektor yang melibatkan UNICEF, WFP, dan aktor perlindungan lainnya, berbagai pendekatan pencegahan GBV dapat diselaraskan, termasuk pengembangan program intervensi integratif Cash-Plus GBV. Dalam program *Cash-Plus GBV* yaitu bantuan uang tunai, UNICEF berkolaborasi dengan World Food Programme (WFP) dan AVSI Foundation dalam mengintegrasikan pendekatan perlindungan anak dengan intervensi sosial-ekonomi untuk merespons faktor kerentanan yang berkaitan dengan kekerasan seksual (UNICEF, 2024b). Program Cash-Plus GBV menunjukkan fungsi arena UNICEF dalam mengintegrasikan perspektif perlindungan anak dengan sektor lain yang sebelumnya berjalan terpisah. Melalui forum koordinasi tersebut, aktor pangan, perlindungan sosial, kesehatan, dan organisasi lokal dapat menyusun intervensi multidimensi karena kekerasan seksual tidak hanya dipandang sebagai masalah medis, melainkan juga berkaitan dengan kemiskinan, perpindahan penduduk, dan kerentanan sosial.

Sebagai arena koordinasi dan akuntabilitas terhadap kekerasan seksual terkait konflik (*Conflict-Related Sexual Violence*/CRSV), UNICEF berperan sebagai salah satu aktor utama dalam Country Task Force on Monitoring and Reporting (CTFMR) bersama MONUSCO. Dalam mekanisme ini, UNICEF bersama anggota CTFMR berkontribusi dalam pemantauan, dokumentasi, dan verifikasi pelanggaran berat terhadap anak dalam konflik bersenjata di Republik Demokratik Kongo. Keberadaan CTFMR menyediakan mekanisme koordinasi untuk menghasilkan informasi terverifikasi mengenai pelanggaran terhadap anak, termasuk kekerasan seksual, yang kemudian menjadi dasar bagi pelaporan PBB dan penguatan upaya akuntabilitas terhadap pihak yang melakukan pelanggaran (United Nations Security Council, 2024). Selain melalui CTFMR, fungsi UNICEF sebagai arena juga terlihat melalui keterlibatannya dalam Joint Technical Working Groups (JTWG) atau Groupe de Travail Technique Conjoint (GTTC) pada tingkat nasional dan provinsi. Forum ini mempertemukan perwakilan pemerintah Republik Demokratik Kongo, institusi keamanan terkait, mekanisme pemantauan PBB, serta organisasi masyarakat sipil untuk memperkuat pertukaran informasi, koordinasi perlindungan anak, dan implementasi komitmen pemerintah dalam Rencana Aksi Nasional 2012 terhadap pelanggaran berat terhadap anak dalam konflik bersenjata (United Nations Security Council, 2022).

Di samping itu, peran UNICEF sebagai arena diplomasi dan koordinasi inter-lembaga tercermin dari fasilitasinya dalam menyelenggarakan lokakarya antarkementeria Urusan Sosial dan Aksi Kemanusiaan RDK. Pada tahun 2024, forum ini mempertemukan perwakilan dari lebih dari 12 kementerian untuk menyusun peta jalan (*roadmap*) kerangka kerja PSEA bersama pemerintah. Dalam konteks respons UNICEF di RDK, mekanisme PSEA menjadi bagian dari upaya perlindungan terhadap risiko eksploitasi dan pelecehan seksual dalam lingkungan operasi kemanusiaan (UNICEF, 2025). UNICEF sebagai arena koordinasi dan pembinaan kapasitas kelembagaan juga terwujud dalam dukungannya terhadap kementerian-kementerian terkait di Pemerintah RDK untuk memperkuat akuntabilitas PSEA. Melalui arena kemitraan ini, UNICEF mendampingi Kementerian Kesehatan RDK dalam meluncurkan saluran bebas pulsa internal, merumuskan kebijakan PSEA, dan menetapkan kode etik personel. Selain itu, UNICEF memfasilitasi Kementerian Urusan Sosial, Aksi Kemanusiaan, dan Solidaritas Nasional RDK untuk menerbitkan surat edaran mengenai kewajiban penegakan PSEA bagi seluruh jajaran kementerian di wilayah krisis (UNICEF, 2025). Di tingkat komunitas dan antarlembaga, UNICEF difungsikan sebagai

arena kolaboratif melalui keterlibatannya dalam PSEA Task Force (Gugus Tugas Pencegahan Eksploitasi dan Pelecehan Seksual Inter-Lembaga), Ruang Aman Perempuan dan Anak Perempuan, serta *Child-Friendly Spaces*.

Oleh karena itu, melalui PSEA Task Force, UNICEF memfasilitasi koordinasi antara pemerintah, lembaga kemanusiaan, dan organisasi lokal dalam membangun mekanisme pelaporan dan akuntabilitas bersama. Meskipun berfokus pada eksploitasi dan pelecehan seksual dalam lingkungan kemanusiaan, mekanisme PSEA tetap berkaitan dengan perlindungan anak dari kekerasan seksual secara lebih luas karena memperkuat upaya pencegahan, pelaporan, dan akuntabilitas terhadap pelanggaran seksual yang dapat menimpa kelompok rentan. Keberadaan UNICEF sebagai arena inklusif ini mendukung akses terhadap mekanisme perlindungan dan pemulihan bagi korban kekerasan seksual di Kongo Timur. Dapat disimpulkan bahwa UNICEF tidak hanya menyediakan ruang koordinasi, tetapi memfasilitasi pola interaksi antaraktor melalui standar teknis, mekanisme pelaporan, dan pembagian fungsi dalam sistem perlindungan anak.

Pembahasan

Dalam perspektif Clive Archer, organisasi internasional dapat dikategorikan sebagai aktor ketika organisasi tersebut memiliki kemampuan untuk bertindak berdasarkan kapasitas kelembagaan yang dimilikinya, termasuk menentukan agenda, mengambil keputusan operasional, serta mengembangkan strategi untuk mencapai tujuan tertentu. Berbeda dengan peran sebagai instrumen yang menempatkan organisasi internasional sebagai alat implementasi kebijakan, serta arena yang menekankan fungsi koordinasi antaraktor, peran sebagai aktor menempatkan UNICEF sebagai entitas yang memiliki kapasitas untuk menentukan prioritas, menghasilkan keputusan operasional, dan memengaruhi arah respons kemanusiaan (Archer, 2015). Dalam konteks respons terhadap kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur RDK periode 2021-2024, UNICEF menunjukkan kapasitas sebagai aktor melalui kemampuannya mengidentifikasi risiko kekerasan seksual, menetapkan prioritas perlindungan anak, serta mengembangkan respons operasional khusus bagi anak korban kekerasan berbasis gender dalam situasi konflik. Kapasitas UNICEF sebagai aktor terlihat melalui kemampuannya menghasilkan informasi dan analisis yang menjadi dasar pengambilan keputusan dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak. Data tersebut tidak hanya berfungsi sebagai dokumentasi, melainkan digunakan UNICEF untuk menentukan prioritas intervensi, mengarahkan distribusi sumber daya, serta merancang strategi perlindungan anak berdasarkan pola risiko yang ditemukan.

Peran UNICEF sebagai aktor juga terlihat melalui kemampuannya mengembangkan respons khusus terhadap kekerasan seksual anak. UNICEF sebagai aktor internasional juga berinisiatif merancang strategi komprehensif baru dalam pencegahan GBV serta menginvestasikan sumber daya untuk pengumpulan bukti nyata. Pada tahun 2023, UNICEF bersama Integrated Analytics Cell (IAC) melakukan analisis berbasis data terhadap lebih dari 3.000 rumah tangga untuk mengidentifikasi faktor risiko dan faktor pelindung GBV di lokasi pengungsian Kivu Utara, Kivu Selatan, dan Ituri guna menganalisis faktor risiko dan faktor pelindung kekerasan berbasis gender termasuk dalam hal kekerasan seksual terhadap anak secara independen (UNICEF, 2024b). Penggunaan bukti berbasis analisis tersebut menunjukkan bahwa UNICEF memiliki kapasitas epistemik sebagai aktor internasional. Kapasitas epistemik merujuk pada kemampuan organisasi menghasilkan pengetahuan yang digunakan untuk menentukan pilihan kebijakan dan desain intervensi. Dalam kasus timur RDK, informasi yang dihasilkan UNICEF mengenai pola risiko GBV

memungkinkan organisasi tersebut mengembangkan respons yang lebih spesifik terhadap kelompok anak yang berada dalam kondisi paling rentan terhadap kekerasan seksual.

UNICEF sebagai aktor internasional juga menetapkan standar akuntabilitas internal melalui kewajiban asesmen risiko PSEA bagi mitra pelaksana serta melatih 25 investigator independen tambahan untuk tim investigasi inter-lembaga. Melalui keputusan kelembagaan UNICEF berdasarkan mandat dan kapasitas organisasionalnya, UNICEF memastikan lebih dari 60% mitra organisasi masyarakat sipil lokal mencapai kapasitas penuh PSEA pada akhir tahun 2024 guna menjamin keamanan anak-anak dari ancaman eksploitasi oleh aktor kemanusiaan. Dalam pilar PSEA, UNICEF juga mengembangkan instrumen komunikasi inovatif berbasis komunitas melalui penyusunan komik edukasi PSEA berbahasa lokal khusus remaja (UNICEF, 2024b). UNICEF juga menggunakan mandat kepemimpinannya dalam CP AoR untuk menentukan standar respons, mengarahkan prioritas perlindungan anak, dan memastikan layanan korban berjalan sesuai standar internasional. Dalam situasi konflik yang menyebabkan akses layanan negara semakin terbatas, UNICEF mengarahkan respons bersama dengan organisasi kemanusiaan lainnya untuk memperluas layanan bagi anak terdampak kekerasan. Kemampuan UNICEF sebagai aktor juga terlihat melalui pengembangan respons cepat terhadap kelompok yang terdampak langsung oleh eskalasi konflik. Dalam krisis Rutshuru dan Nyiragongo pada tahun 2022, kapasitas aktor UNICEF terlihat melalui keputusan untuk memperluas respons melalui mitra lokal seperti Heal Africa (UNICEF, 2022c).

Melalui dukungan teknis, penguatan kapasitas, dan pengarahan program, UNICEF menentukan kerangka respons yang digunakan mitra lokal dalam mengidentifikasi risiko dan memberikan perlindungan kepada anak terdampak konflik. Respons tersebut mencakup intervensi perlindungan anak, kesehatan, pendidikan darurat, serta dukungan terhadap kelompok rentan di wilayah terdampak konflik. UNICEF mulai merespons sejak awal krisis melalui intervensi di wilayah Rutshuru dan Nyiragongo meskipun akses kemanusiaan terbatas dan kondisi keamanan terus berubah. Di Kivu Utara dengan kembali maraknya aktivitas kelompok bersenjata, UNICEF bekerja sama dengan Kementerian Urusan Sosial untuk memperkuat koordinasi di lapangan dengan fokus khusus pada penanggulangan kebutuhan anak-anak tanpa pendamping yang rentan terhadap kekerasan seksual (UNICEF, 2022a). Dalam konteks kekerasan seksual anak, kemampuan UNICEF mempertahankan akses layanan perlindungan menunjukkan adanya kapasitas operasional sebagai aktor kemanusiaan.

UNICEF kembali menunjukkan peran aktornya melalui kemampuan mempertahankan respons perlindungan terhadap anak korban kekerasan seksual dalam kondisi konflik yang terus berlangsung. UNICEF terus menjalankan aksi kemanusiaan terhadap anak, yang di dalamnya mencakup perlindungan dari eksploitasi seksual, pencegahan serta respons kekerasan berbasis gender, dan perlindungan anak. Meskipun memperoleh pendanaan dari donor, UNICEF berperan dalam mengalihkan dan memanfaatkan sumber daya non-darurat untuk mempertahankan intervensi kemanusiaan yang menunjukkan adanya kapasitas kelembagaan untuk menyesuaikan strategi pendanaan dengan kebutuhan yang berkembang di lapangan. Kemampuan UNICEF mempertahankan pembiayaan dan operasi dalam kondisi konflik menunjukkan kapasitas organisasi untuk melakukan pengambilan keputusan strategis jangka panjang. UNICEF tidak hanya menerima mandat dari aktor lain, melainkan mengelola prioritas pendanaan dan keberlanjutan program berdasarkan evaluasi kebutuhan lapangan. Keberlanjutan kerja sama melalui mekanisme pendanaan kemanusiaan juga memperlihatkan *shadow of the future* dalam Neoliberalisme Institusional, di mana hubungan berulang antaraktor menciptakan insentif untuk mempertahankan komitmen kerja sama dalam jangka panjang. Dapat ditarik kesimpulan bahwa kapasitas UNICEF sebagai

aktor terlihat bukan karena organisasi ini memiliki kekuasaan koersif seperti negara, tetapi karena memiliki otoritas, kemampuan mengelola informasi, serta kapasitas menentukan standar operasional respons kemanusiaan.

Tabel 1. Sintesis Peran UNICEF dalam Merespons Kekerasan Seksual terhadap Anak di Wilayah Timur Republik Demokratik Kongo 2021-2024 Berdasarkan Konsep Clive Archer

Peran Organisasi Internasional	Temuan Utama	Bentuk Implementasi
Instrumen	UNICEF berfungsi sebagai sarana implementasi norma dan penyaluran kapasitas internasional untuk perlindungan anak dalam situasi konflik.	Penerapan CRC dan CCCs, mobilisasi sumber daya kemanusiaan, penyediaan layanan medis dan psikososial bagi penyintas, serta pelaksanaan mekanisme monitoring dan pelaporan.
Arena	UNICEF memfasilitasi koordinasi dan penyelarasan respons antaraktor	Koordinasi melalui CP AoR, CTFMR, GBV Sub-Cluster, dan PSEA Task Force yang melibatkan pemerintah RDK, badan PBB, NGO internasional dan lokal, serta aktor komunitas.
Aktor	UNICEF menunjukkan agensi kelembagaan melalui kemampuan menghasilkan informasi, menentukan prioritas, mengembangkan strategi, dan mengambil keputusan operasional berdasarkan kebutuhan lapangan.	Analisis risiko dan data lapangan, penetapan prioritas intervensi, penguatan standar PSEA, pengembangan respons melalui mitra lokal, serta penyesuaian operasi terhadap dinamika konflik.

Sumber: Diolah penulis berdasarkan Archer (2015), laporan UNICEF (2021-2025), dan laporan United Nations Security Council (2022, 2024).

Meskipun UNICEF menjalankan peran sebagai instrumen, arena, dan aktor dalam merespons kekerasan seksual terhadap anak di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK), efektivitas implementasi program kemanusiaannya tetap menghadapi berbagai keterbatasan struktural dan operasional sepanjang periode 2021-2024. Keterbatasan tersebut tidak menunjukkan kegagalan UNICEF sebagai organisasi internasional, melainkan menggambarkan bahwa kapasitas organisasi internasional tetap dipengaruhi oleh kondisi politik, keamanan, dan sumber daya dalam lingkungan. Hambatan pertama dalam respons operasional UNICEF di wilayah timur RDK berkaitan erat dengan keterbatasan sumber daya finansial dan kesenjangan pendanaan kemanusiaan. Sebagai organisasi internasional yang mengandalkan kontribusi sukarela dari negara-negara donor global, kapasitas operasional UNICEF sangat ditentukan oleh besarnya komitmen dana yang berhasil dimobilisasi melalui skema tahunan *Humanitarian Action for Children* (HAC).

Kesenjangan yang signifikan antara tingginya kebutuhan penanganan kekerasan seksual anak di lapangan dengan ketersediaan dana spesifik yang disetorkan donor membatasi kemampuan UNICEF untuk memperluas jangkauan bantuan, terutama dalam membiayai program pemulihan dan reintegrasi sosio-ekonomi jangka panjang bagi anak-anak penyintas. Dalam pandangan Robert Keohane, institusi internasional tidak menghilangkan hambatan finansial secara mutlak, melainkan menyediakan efisiensi prosedural yang membuat biaya koordinasi antar-aktor jauh lebih rendah dibandingkan situasi tanpa institusi. Tanpa keberadaan arena dan jaringan operasional UNICEF, negara-negara donor maupun LSM internasional harus melakukan negosiasi diplomatik, penilaian risiko, dan pengiriman bantuan secara

terpisah dari awal, yang akan memakan biaya transaksi dan ketidakpastian jauh lebih tinggi. Adanya kesenjangan dana tersebut juga menggambarkan kalkulasi rasional negara donor yang tetap memprioritaskan anggaran nasionalnya dalam sistem anarki.

Selain keterbatasan pendanaan, UNICEF juga menghadapi tantangan akses keamanan dan geografis dalam menjalankan operasi kemanusiaan di wilayah timur RDK. Pada Februari 2024, intensifikasi pertempuran di sekitar Goma dan Sake menyebabkan sejumlah jalur utama tidak dapat dilalui sehingga membatasi pergerakan penduduk dan akses terhadap bantuan kemanusiaan (The Associated Press, 2024). Hambatan tersebut berdampak pada penanganan kekerasan seksual, yang membutuhkan akses cepat terhadap layanan medis, psikologis, dan perlindungan. Médecins Sans Frontières (MSF) melaporkan bahwa pada 2024, pertempuran di Kivu Utara dan Kivu Selatan menghambat pergerakan tim serta pengiriman pasokan medis, bahkan mendorong penghentian sementara kegiatan di beberapa lokasi (Médecins Sans Frontières, 2024). Sementara itu, para ahli Perserikatan Bangsa-Bangsa mencatat bahwa konflik dan pengungsian di wilayah timur RDK menghambat akses korban kekerasan seksual terhadap layanan perlindungan, termasuk akibat sulitnya identifikasi korban dan rujukan layanan secara cepat (OHCHR, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa meskipun UNICEF memiliki kapasitas sebagai aktor kemanusiaan dalam menentukan strategi intervensi, pelaksanaan responsnya tetap dipengaruhi oleh kondisi keamanan dan keterbatasan akses yang juga dihadapi organisasi serta mitra lokal dalam menjangkau anak-anak terdampak.

Keterbatasan lain terlihat pada proses pendokumentasian dan verifikasi kasus kekerasan seksual terhadap anak. Meskipun MRM menyediakan mekanisme verifikasi internasional, laporan PBB menunjukkan bahwa ketidakamanan, keterbatasan akses ke wilayah konflik, serta pembatasan yang diberlakukan oleh pihak-pihak yang berkonflik menghambat proses dokumentasi dan verifikasi, sehingga data terverifikasi tidak merepresentasikan keseluruhan pelanggaran yang terjadi (United Nations Security Council, 2024). Pada tingkat komunitas, penelitian Reinholdz et al., (2025) menunjukkan bahwa stigma dan sikap negatif terhadap penyintas serta keterbatasan layanan yang sesuai turut menghambat akses korban terhadap perawatan setelah mengalami kekerasan seksual. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kapasitas UNICEF sebagai aktor dalam menghasilkan pengetahuan dan informasi kebijakan tetap dipengaruhi oleh hambatan struktural di lapangan.

Selain itu, efektivitas respons UNICEF juga dibatasi oleh lemahnya sistem penegakan hukum dan masih tingginya tingkat impunitas terhadap pelaku kekerasan. Meskipun UNICEF berkontribusi dalam memperkuat mekanisme perlindungan anak, dukungan terhadap penyintas, serta penguatan sistem rujukan dan akuntabilitas, organisasi ini tidak memiliki kewenangan koersif untuk melakukan penyelidikan pidana, menuntut pelaku, maupun menjatuhkan hukuman. Fungsi tersebut tetap berada dalam kewenangan negara sebagai pemegang tanggung jawab utama (*primary duty bearer*) dalam perlindungan anak dan penegakan hukum. Dalam mekanisme hukum di timur RDK, Al Jazeera (2023) menyatakan bahwa pengadilan keliling di wilayah timur Republik Demokratik Kongo memberikan kesempatan bagi korban kekerasan seksual untuk memperoleh keadilan, namun keberadaannya masih terbatas. Uraian tersebut menunjukkan bahwa meskipun UNICEF memiliki kapasitas sebagai aktor internasional dalam membangun mekanisme perlindungan dan akuntabilitas, organisasi tersebut tetap dibatasi oleh struktur politik dan hukum tempat organisasi tersebut beroperasi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa United Nations Children's Fund (UNICEF) berperan dalam memperkuat perlindungan anak dari kekerasan seksual di wilayah timur Republik Demokratik Kongo (RDK) periode 2021-2024. Berdasarkan perspektif Clive Archer, UNICEF menjalankan peran sebagai instrumen melalui bantuan dan mekanisme perlindungan anak, sebagai arena melalui koordinasi antaraktor, serta sebagai aktor melalui penyusunan strategi dan penyesuaian respons di lapangan. Peran instrumen terlihat dalam pelaksanaan respons secara langsung, sementara peran arena dan aktor mendukung koordinasi serta penyesuaian strategi. Namun, kontribusi tersebut masih dibatasi oleh hambatan pendanaan, akses keamanan, rendahnya pelaporan kasus, dan lemahnya penegakan hukum nasional. Dalam perspektif Neoliberalisme Institusional, temuan ini menunjukkan bahwa institusi internasional dapat memfasilitasi kerja sama di tengah ketidakpastian dan keterbatasan kapasitas negara, tetapi tidak dapat menghilangkan seluruh hambatan implementasi. Oleh karena itu, respons UNICEF tetap dipengaruhi oleh dukungan donor, kondisi keamanan, kerja sama para mitra, dan kapasitas pemerintah RDK, sementara tanggung jawab utama dalam menjamin keamanan anak dan menegakkan hukum tetap berada pada negara.

Penelitian ini berimplikasi pada perlunya pendanaan berkelanjutan, perluasan akses terhadap layanan perlindungan dan pelaporan yang aman, serta penguatan koordinasi antara UNICEF, PBB, pemerintah RDK, dan organisasi mitra. Meskipun demikian, penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan analisis dokumen yang bergantung pada ketersediaan dan cakupan informasi tertulis, serta hanya mengkaji periode hingga 2024. Rendahnya pelaporan kasus juga membatasi gambaran mengenai keseluruhan kekerasan seksual terhadap anak. Penelitian selanjutnya disarankan melengkapi analisis dokumen dengan wawancara bersama praktisi perlindungan anak dan organisasi mitra, memperluas periode pengamatan, serta mengkaji keberlanjutan layanan bagi korban untuk memahami lebih jauh kontribusi dan keterbatasan respons UNICEF.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan apresiasi dan terima kasih kepada Yayasan Khouw Kalbe atas dukungan pendanaan yang diberikan sehingga penelitian ini dapat terlaksana dengan baik. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada keluarga atas dukungan materil dan moril selama proses penelitian. Selain itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada Bapak Robi Sugara, M.Sc. selaku pembimbing yang telah memberikan arahan, masukan, dan bimbingan akademik dalam penyusunan penelitian ini.

KONTRIBUSI PENULIS

Penulis pertama berkontribusi dalam seluruh proses penelitian dan penyusunan artikel. Penulis kedua berkontribusi dalam meninjau, memberikan masukan dan ide terhadap naskah. Seluruh penulis menyetujui versi akhir naskah.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa tidak terdapat konflik kepentingan, baik secara finansial maupun nonfinansial.

PERNYATAAN PENGGUNAAN KECERDASAN ARTIFISIAL (AI)

Dalam penyusunan artikel ini, penulis menggunakan teknologi kecerdasan artifisial (AI) secara terbatas sebagai alat bantu dalam proses *brainstorming* ide dan pemeriksaan tata bahasa. AI tidak digunakan untuk menghasilkan maupun memanipulasi data penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

Adegbite, O. B. (2022). Ensuring the right of the child in the Boko Haram insurgency: The province of UNICEF's complementary mandate under international law. *Indonesian Journal of International Law*, *19*(1), 159–179. https://doi.org/10.17304/ijil.vol19.1.7

Al Jazeera. (2023, March 17). *Mobile court offers rare chance of justice for DRC rape victims*. https://www.aljazeera.com/news/2023/3/17/mobile-court-offers-rare-chance-of-justice-for-east-congo-rape-victims

Alexandre, A. B., Mutondo, K. M., Balegamire, J. B., Emile, A., & Mukwege, D. (2021). Motivations for sexual violence in armed conflicts: Voices from combatants in eastern Democratic Republic of Congo. *Medicine, Conflict and Survival*, *37*(1), 15–33. https://doi.org/10.1080/13623699.2021.1882365

Archer, C. (2015). *International organizations*. Routledge.

Gustianti, N. A., Syahrani, R. O., & Erari, G. H. (2022). Remote sexual assault di Thailand: Analisis berdasarkan respon UNICEF. *Review of International Relations, 4*(2), 175–187.

Hoffmann, K. (2019). Geoforum ethnogovernmentality: The making of ethnic territories and subjects in Eastern DR Congo. *Geoforum, 107*, 1–17. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.10.002

Human Rights Watch. (2024, September 26). *DR Congo: Rwandan forces, M23 rebels shell civilians*. https://www.hrw.org/news/2024/09/26/dr-congo-rwandan-forces-m23-rebels-shell-civilians

Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.

Koya, M. M., & Mpinga, E. K. (2022). Perceptions of the rape crisis in the eastern Democratic Republic of Congo: A community-based approach using an opportunistic design. *African Journal of Reproductive Health, 26*(4), 42–56. https://doi.org/10.29063/ajrh2022/v26i4.5

Lestari, A. A., & Djemat, Y. O. (2024). Peran United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) dalam menangani kasus malnutrisi pada anak pada kondisi konflik di Republik Demokratik Kongo tahun 2021-2023. *Global International Journal, 1*(1). https://doi.org/10.36859/gij.v1i1.2460

Lussy, J. P., Dube, A., Lusi, J. K. M., Kikoli, A. M., Mukekulu, E. K., & Bartels, S. A. (2021). Trends in sexual violence patterns and case management: A sex disaggregated analysis in Goma, Democratic Republic of Congo. *Conflict and Health, 15*(59), 1–9. https://doi.org/10.1186/s13031-021-00398-x

Médecins Sans Frontières. (2024). *DRC: Civilians caught in the crossfire in the Kivus*. https://msfsouthasia.org/drc-civilians-caught-in-the-crossfire-in-the-kivus/

More, A. A., & Kurniawati, D. E. (2022). Analisis paradiplomasi dalam kerja sama pemerintah daerah Tulungagung dan United Nations Children's Fund (UNICEF) dalam menangani permasalahan sosial

anak. *Sang Pencerah: Jurnal Ilmiah Universitas Muhammadiyah Buton, 8*(2), 407–420. https://doi.org/10.35326/pencerah.v8i2.2213

Naurah, S., & Firdaus, A. Y. (2025). The role of UNICEF in preventing child sexual violence case study: P-OCSEA program on digital platforms in Indonesia (2023). *Journal of Social Political Sciences (JSPS), 6*(4), 373–393. https://doi.org/10.52166/jsps.v6i4.350

Ode, W., Yanti, I., Siswatiningrum, E., & Pamungkas, A. C. (2026). Dinamika greed and grievance: Analisis pengaruh kelompok bersenjata terhadap keamanan nasional Republik Demokratik Kongo (2021-2025). *6*(3), 2255–2266.

OHCHR. (2024, July). *DRC: Alarming increase in trafficking for sexual exploitation, say experts*. https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/drc-alarming-increase-trafficking-sexual-exploitation-say-experts

Oktadewi, N., & Khairiyah. (2018). Peranan UNICEF dalam menangani child trafficking di Indonesia. *Islamic World and Politics, 2*(2), 345–366.

Pasha, A. A. K., & Yustitianingtyas, L. (2024). Peran United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) dalam memberikan perlindungan hak anak sebagai korban perekrutan tentara bersenjata di Republik Demokratik Kongo. *Wajah Hukum, 8*(1), 120–138. https://doi.org/10.33087/wjh.v8i1.1409

Reinholdz, H., Palmieri, J., Frielingsdorf, H., Kalere, E. K., Heritier, G. N., Verputten, M., & Agardh, A. (2025). Community perceptions about factors influencing access to care after sexual violence in North Kivu, Democratic Republic of the Congo: A qualitative study. *Conflict and Health*, 1–17. https://doi.org/10.1186/s13031-025-00662-4

Schaller, N. (2025). A dual dilemma: Protecting children's rights in the context of COVID-19 and conflict. *Journal of International Humanitarian Action, 7*(1), 1–12. https://doi.org/10.1186/s41018-024-00164-7

Serwat, L. (2025). *As M23 rebels take hold of eastern Congo, the Islamic State is capitalizing on the chaos*. ACLED. https://acleddata.com/report/m23-rebels-take-hold-eastern-congo-islamic-state-capitalizing-chaos

Setyaningrum, W., Fitriyandi, G., & Hakim, M. (2022). UNICEF dan perekrutan tentara anak di Republik Demokrasi Kongo: Studi Hukum Humaniter Internasional. *Ahmad Dahlan Legal Perspective, 2*(1). http://journal2.uad.ac.id/index.php/adlp/

The Associated Press. (2024). *3 dead in bombing attack on Congo displacement camp as violence in the east escalates*. AP News. https://apnews.com/article/congo-goma-north-kivu-m23-violence-fd9eef061a8c0dfdf20d8a76b9259814

The Convention on the Rights of the Child. (1989). https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.1989.tb00500.x

The New Humanitarian. (2023, July 12). *Sexual violence plagues women displaced by DR Congo's M23 conflict*. https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/07/12/sexual-violence-plagues-women-displaced-dr-congo-m23-conflict

UNFPA. (2023, August). *Humanitarian response scale up: Ituri, North Kivu, and South Kivu provinces*. https://www.unfpa.org/resources/unfpa-democratic-republic-congo-situation-report-humanitarian-response-scale-ituri-north

UNICEF. (2019). *Gender-based violence in emergencies operational guide*. https://www.unicef.org/documents/gender-based-violence-emergencies-operational-guide

UNICEF. (2020). *Core commitments for children in humanitarian actions*.

UNICEF. (2021a). *Annual humanitarian situation report 2021*. https://www.unicef.org/documents/drc-annual-humanitarian-situation-report-31-december-2021

UNICEF. (2021b). *Humanitarian action for children 2021: Democratic Republic of the Congo*. https://www.unicef.org/media/88011/file/2021-HAC-DRC

UNICEF. (2022a). *Democratic Republic of the Congo: Humanitarian situation report no. 1, 1 January-30 June 2022*. https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/unicef-dr-congo-humanitarian-situation-report-no1-reporting-period-1-january-30-june-2022

UNICEF. (2022b). *Humanitarian action for children 2022: Democratic Republic of the Congo*. https://reliefweb.int/report/congo/humanitarian-action-children-2022-republic-congo

UNICEF. (2022c). *Upsurge of violence in Rutshuru territory, Democratic Republic of the Congo: Situation report no. 10, 19-25 December 2022*. https://www.unicef.org/media/133306/file/DRC-Rutshuru-SitRep-25-Dec-2022

UNICEF. (2023a). *Democratic Republic of the Congo: Humanitarian action for children 2023*. https://www.unicef.org/media/132211/file/2023-HAC-DRC

UNICEF. (2023b). *Democratic Republic of the Congo consolidated emergency report 2022*.

UNICEF. (2024a). *Humanitarian action for children 2024: Democratic Republic of the Congo*. https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/humanitarian-action-children-2024-democratic-republic-congo

UNICEF. (2024b). *Humanitarian situation report no. 2: Democratic Republic of Congo reporting period 1 January to 31 December 2023*. https://www.unicef.org/documents/drc-humanitarian-situation-report-no-2-31-december-2023

UNICEF. (2025). *Democratic Republic of the Congo: Humanitarian situation report no. 2, 1 January-31 December 2024*. https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/unicef-drc-humanitarian-situation-report-no-2-1-january-31-december-2024

United Nations Security Council. (2022). *Children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General*. https://undocs.org/S/2022/745

United Nations Security Council. (2024, June). *Children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General*. https://undocs.org/S/2024/705

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.