

### **BAB III**

## **INSTRUMEN INTERNASIONAL PERLINDUNGAN HAM PEREMPUAN**

#### ***A. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women***

##### **1. Sejarah**

*Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women* atau yang biasa disingkat CEDAW adalah perjanjian internasional yang juga berfungsi sebagai instrumen hak-hak asasi perempuan pertama di dunia (Wulandari, 2015). Landasan filosofis CEDAW termuat dalam pasal pertama, mengutamakan kepada keseimbangan maupun persamaan hak antara laki-laki dan perempuan di ranah publik.

Banyaknya tindakan diskriminatif terhadap perempuan, maka secara khusus pada tahun 1947 PBB membentuk Komisi Kedudukan Wanita yang menjadi asal mula penyusunan dan lahirnya CEDAW. Pada tanggal 18 Desember 1979 PBB mengesahkan CEDAW dan mulai berlaku secara internasional mulai 3 Desember 1981 setelah 20 negara meratifikasinya (Luhulima, 2014). Sampai sekarang telah lebih dari 180 negara yang meratifikasi CEDAW.

Sebelum diberlakukannya CEDAW, sebenarnya telah banyak instrumen internasional lainnya yang bicara mengenai hak dan perlindungan bagi

perempuan. Seperti contoh, Konvensi Pemberantasan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi (1949), Konvensi 100 ILO tentang Persamaan Pendapatan (1951), Konvensi tentang Hak Politik Perempuan (1952), Deklarasi Perlindungan Perempuan dan Anak-Anak dalam Situasi Darurat dan Konflik Bersenjata (1974), Konvensi mengenai Izin Perkawinan, Usia Minimum Perkawinan, dan Pencatatan Perkawinan (1962), dan masih banyak instrumen internasional lainnya.

Pada tanggal 24 Juli 1984, Indonesia meratifikasi CEDAW yang diimplementasikan lewat UU No. 7 Tahun 1984. Dalam Pasal 1 UU tersebut, ditentukan pengesahan Konvensi dengan persyaratan (*reservation*) terhadap Pasal 29 ayat (1) tentang penyelesaian perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan Konvensi (Luhulima, 2014). Pemerintah Indonesia tidak bersedia untuk mengikat diri terhadap ketentuan pasal tersebut karena pada prinsipnya Indonesia tidak bisa menerima kewajiban untuk mengajukan perselisihan internasional kepada Mahkamah Internasional.

Dalam Diktum “Menimbang” UU Republik Indonesia No. 7 Tahun 1984, dinyatakan (Luhulima, 2014):

- a. bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, sehingga segala bentuk diskriminasi terhadap wanita harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945;
- b. bahwa majelis umum PBB di dalam sidangnya tanggal 18 Desember 1979, telah menyetujui CEDAW;

- c. bahwa ketentuan-ketentuan dalam Konvensi tersebut di atas pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia;
- d. bahwa Pemerintahan Republik Indonesia telah menanda tangani Konvensi tersebut pada tanggal 29 Juli 1980 sewaktu diadakan Konferensi Sedunia PBB di Kopenhagen;
- e. bahwa berhubung dengan hal tersebut diatas maka pandangan perlu mengesahkan Konvensi sebagaimana tersebut pada huruf b di atas dengan undang-undang.

Pernyataan di atas adalah pertimbangan Pemerintahan Indonesia dalam mensahkan/meratifikasi CEDAW dengan UU RI No. 7 Tahun 1984 maka CEDAW resmi menjadi sumber hukum formal berkedudukan setingkat dengan undang-undang. Ratifikasi CEDAW dengan undang-undang menandakan suatu perjanjian antar negara (*treaty*) sehingga menciptakan kewajiban dan tanggung jawab bagi negara yang meratifikasinya (Luhulima, 2014). Pemerintahan Indonesia wajib menjadikan prinsip-prinsip CEDAW sebagai hukum formal dan bagian dari hukum nasional.

Konsekuensi yang harus diterima oleh Pemerintah Indonesia setelah meratifikasi CEDAW adalah menyetujui pernyataan “mengutuk” segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan sepakat menjalankan kebijakan menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Setiap negara yang meratifikasi CEDAW telah

berkomitmen untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki.

Apabila aparat negara, aparat provinsi/daerah, aparat penegak hukum dapat dituntut pertanggungjawabannya apabila masih terdapat hukum yang diskriminatif terhadap perempuan, tidak menegakkan instrumen perlindungan hukum terhadap tindakan diskriminasi terhadap perempuan, dan lembaga-lembaga negara maupun pejabat pemerintah melakukan diskriminasi itu sendiri.

Walaupun Konvensi pada dasarnya mengacu kepada teks dari traktat, CEDAW merupakan dokumen yang dinamis yang mengembangkan makna maupun pemahaman tentang hak asasi perempuan. Termasuk memasukkan rekomendasi umum (*general recommendation*) dan komentar akhir (*concluding comments*) karena merupakan bagian dari Konvensi. Sehingga CEDAW menjadi sebuah pandangan yang lentur terhadap tantangan/permasalahan baru yang timbul.

## 2. Prinsip dan Pasal

Konvensi terdiri dari Mukadimah dan 30 Pasal. Mukadimah memuat dasar pikiran tentang penghapusan diskriminasi, Pasal 1 mendefinisikan istilah diskriminasi dan Pasal 2-4 berisi kewajiban umum yang diimban negara. Pasal 5-16 merupakan ketentuan substantif atau menjelaskan berbagai bidang secara khusus berpengaruh terhadap perempuan serta kewajiban negara berkaitan dengan itu. Pasal-pasal selanjutnya, 17-30 menjelaskan secara rinci dasar dan fungsi komite,

proses pengkajian dan prosedur pelaporan kepada komite dan komunikasi dengan badan-badan PBB lainnya (Mehra & Punj, 2004).

CEDAW mengandung tiga prinsip. *Pertama*, prinsip non diskriminatif yang menurut Konvensi ini, mempunyai maksud bahwa pengertian dari diskriminasi terhadap perempuan adalah “setiap perbedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan” (Prawira P. & Cahyandaru, 2013).

Semua tindakan tersebut merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Setiap negara di dunia yang terikat kepada Konvensi CEDAW wajib memberikan perlindungan kepada perempuan dan menangani kasus-kasus diskriminasi yang diterima oleh perempuan.

*Kedua*, prinsip persamaan atau keadilan substantif yang mempunyai makna bahwa setiap perempuan mendapat persamaan atau keadilan dalam berbagai aspek, terutama aspek budaya, peraturan, dan hukum sehingga perempuan mendapat bagian sesuai dengan proporsinya tanpa melupakan kodrat yang sudah diberikan oleh Tuhan itu sendiri (Prawira P. & Cahyandaru, 2013).

Prinsip tersebut mengakui bahwa perempuan berbeda dengan laki-laki, karena perempuan berada pada posisi yang lebih lemah atau tidak seimbang dengan laki-laki. Untuk itu perempuan harus diperlakukan secara berbeda dan mendapatkan perlindungan. Sehingga hasil akhirnya atau *output* adalah kesetaraan antara hak perempuan dan laki-laki.

*Ketiga*, prinsip kewajiban negara yang tertuang di dalam *Pasal 2* sampai *5* serta *Pasal 18* CEDAW, mengenai pembuatan laporan pelaksanaan Konvensi. Negara juga berkewajiban untuk menyediakan peralatan, cara, kesempatan, mekanisme yang efektif untuk melindungi hak asasi perempuan (Prawira P. & Cahyandaru, 2013).

Prinsip ini memiliki tujuan bahwa negara berkewajiban untuk tidak menimbulkan diskriminasi terhadap perempuan serta mengharuskan negara untuk tidak membuat peraturan perundang-undangan, kebijakan, program-program, dan lain-lain yang baik secara langsung maupun tidak langsung mengakibatkan perempuan tidak dapat menikmati secara setara hak-haknya.

Selain tiga prinsip diatas, CEDAW juga memiliki tiga lapis implementasi standar internasional untuk pemenuhan HAM bagi perempuan. Visi mengenai periode implementasi, tentang apa yang harus dilakukan oleh berbagai pihak untuk mendorong pelaksanaan standar-standar internasional telah disampaikan dalam laporan pertama Pelapor Khusus PBB untuk KTP kepada Komisi HAM PBB (Komnas Perempuan, 2004). Meskipun implementasi bukanlah tugas yang mudah, banyak halangan-halangan yang ditemui sangat luar biasa sulitnya.

*Pertama* adalah lapisan negara. Hukum dalam negeri harus diubah agar sesuai dengan standar hukum internasional, termasuk juga pengaturan dan pelaksanaan institusi hukum. Negara harus mengadopsi kerangka hak asasi manusia sesuai dengan standar hukum internasional dalam reformasi hukum dan kebijakan untuk melindungi warga negaranya dari tindak pelanggaran dan kekerasan (Komnas Perempuan, 2004). Keseriusan dan komitmen dari pemerintah memegang peran penting dalam reformasi tersebut.

*Kedua* adalah lapisan keluarga dan komunitas. Negosiasi kebudayaan adalah kunci keberhasilan transformasi di tingkat komunitas dan keluarga. Perlu ada ruang-ruang diskusi bagi setiap orang untuk terlibat aktif dalam membicarakan nilai-nilai kebudayaan (Komnas Perempuan, 2004). Budaya adalah milik kita bersama, sehingga setiap individu di dalamnya memiliki hak untuk menyuarakan pendapatnya. Budaya tidak dimaksudkan untuk menindas satu kelompok demi kepentingan kelompok lain.

Jika ruang-ruang diskusi ini dibuka, dimana negara dan masyarakat sipil dapat bekerja sama untuk terus mencari solusi, maka akan di peroleh hasil yang sangat mengembirakan, yaitu penghapusan aspek-aspek negatif dari budaya norma-norma sosial, agama dan tradisi yang meminggirkan kelompok-kelompok marginal dalam masyarakat, antara lain kelompok perempuan (Komnas Perempuan, 2004).

*Ketiga* adalah lapisan individu. Upaya untuk mendukung kebangkitan kelompok marginal, termasuk perempuan, menjadi individu-individu yang mandiri antara lain dilakukan dengan pemberdayaan sosial ekonomi. Namun ini masih tidak

cukup, terutama bagi perempuan korban kekerasan yang berlangsung dengan sistematis. Perempuan tersebut membutuhkan perlindungan sampai mereka betul-betul berdaya (Komnas Perempuan, 2004).

Oleh sebab itu, diperlukan kerja sama antara negara dan masyarakat, tidak hanya dengan memberikan para korban perlindungan legal tetapi harus juga menyediakan rumah aman atau pusat pelayanan untuk perempuan. Sehingga mereka tidak lagi kesulitan dalam melapor maupun mencari tempat untuk berlindung. Meskipun dalam berbagai kasus, pendirian rumah aman atau pusat pelayanan mendapatkan kritik dari berbagai pihak karena khawatir mendorong perempuan untuk lari dari rumah.

### 3. *General Recommendation dan Concluding Comment*

Selain Mukadimah dan 30 Pasal, CEDAW juga memuat rekomendasi umum (*general recommendation*) yang didasarkan pada tinjauan yang dilakukan Komite terhadap laporan dan informasi yang diterima dari negara pihak. Rekomendasi tersebut merupakan komentar yang bersifat interpretatif terhadap pasal-pasal Konvensi yang menjadi perhatian Komite dalam proses pengkajian laporan (Mehra & Punj, 2004).

Rekomendasi tersebut merupakan cara yang digunakan Komite untuk merespon berbagai isu kontemporer yang dimiliki setiap negara yang meratifikasi CEDAW. Rekomendasi tersebut akan memperluas ruang lingkup Konvensi. Antara lain rekomendasi-rekomendasi tersebut adalah menuntut pertanggungjawaban

negara terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan dan mengambil tindakan/kebijakan yang lebih efektif dalam mengatasi segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Selanjutnya komentar akhir atau *concluding comments*, adalah rekomendasi yang dibuat Komite berdasarkan peninjauan atas laporan yang disampaikan oleh negara pihak. Anggota Komite memberikan ulasan/komentar terhadap kemajuan yang dicapai oleh negara pihak dalam melaksanakan kewajiban seperti yang ditentukan Konvensi dan menyusun rekomendasi perbaikannya (Mehra & Punj, 2004).

Secara tidak langsung, komentar akhir merupakan penilaian Komite CEDAW terhadap apa yang dilakukan oleh negara yang meratifikasi dalam mengimplementasikan CEDAW dan sejauh mana komitmen negara tersebut dalam menangani kasus-kasus diskriminasi terhadap perempuan di negara mereka.

Berbeda dengan instrumen hak asasi manusia pada umumnya yang menyatakan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, CEDAW menyatakan bahwa perempuan adalah kelompok yang dirugikan karena tindakan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. CEDAW menggarisbawahi pentingnya kesadaran dan perhatian terhadap tekanan sosial dan budaya yang diskriminasi terhadap perempuan.

Lebih penting lagi, diskriminasi terhadap perempuan dalam keluarga, tempat kerja, dan kehidupan publik/masyarakat adalah konstruksi atau anggapan

sosial budaya yang dibangun berdasarkan ideologi ketidaksetaraan mengenai kemampuan dan peran perempuan. Untuk itu CEDAW memberikan pemahaman mengenai diskriminasi gender dan pengakuannya sebagai isu hak asasi manusia.

Hak-hak perempuan dibangun secara bertahap, melalui perjuangan berat yang dipimpin perempuan di berbagai belahan dunia. Perjuangan terjadi dalam berbagai realitas konteks ekonomi, politik dan sosial. Usaha-usaha untuk penghapusan diskriminasi terhadap perempuan mulai dari ranah publik seperti hak politik, ekonomi dan budaya hingga ke ranah privat seperti keluarga yang merupakan ranah utama dalam masyarakat.

Perempuan sendiri seringkali juga menjadi penghalang. Hal ini terutama karena perempuan tersosialisasikan dalam budaya dan ideologi patriarki. Perempuan harus memastikan bahwa integritas perempuan sebagai manusia tidak boleh dikompromikan dengan berbagai isu lain yang dianggap lebih pantas menjadi prioritas (Komnas Perempuan, 2004). Perempuan harus saling mengingatkan dan memperjuangkan hak mereka, karena semuanya haruslah dimulai dari individu perempuan tersebut.

Upaya penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan merupakan agenda bersama, laki-laki dan perempuan harus bekerja sama. Kekerasan terhadap perempuan adalah bukti ketimpangan sosial, dimana hubungan antara kelompok yang memiliki kekuasaan dan kelompok rentan kekerasan. Ini adalah isu milik kita bersama, lintas batas negara, agenda internasional untuk memajukan kondisi hidup perempuan.

## ***B. Declaration on the Elimination of Violence Against Women***

*Declaration on the Elimination of Violence Against Women* adalah deklarasi penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang diproklamasikan oleh Majelis Umum PBB resolusi 48/104 pada 20 Desember 1993. Majelis Umum mengikuti perlunya penerapan secara universal terhadap perempuan mengenai hak dan prinsip tentang persamaan, keamanan, kebebasan, integritas, dan martabat seluruh umat manusia.

Memperhatikan hak-hak dan prinsip-prinsip tersebut yang telah tertuang dalam instrument-instrumen internasional, seperti *Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* dan *the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.

Majelis Umum mengakui bahwa efektivitas pelaksanaan CEDAW akan mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dan Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan yang termuat dalam resolusi ini akan melengkapi dan memperkuat CEDAW.

Terhadap pengimplementasian CEDAW, Majelis Umum menyadari bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan suatu hambatan/halangan terhadap tercapainya kesederajatan, pembangunan dan perdamaian. Sebagaimana yang diakui dalam *Nairobi Forward-looking Strategies for Advancement of Women*,

yang didalamnya direkomendasikan seperangkat langkah-langkah untuk memberantas kekerasan terhadap perempuan.

Majelis Umum menegaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan perwujudan ketimpangan historis hubungan-hubungan kekuasaan di antara kaum laki-laki dan perempuan. Hal ini menyebabkan dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan merupakan salah satu mekanisme sosial yang krusial yang menempatkan perempuan dalam posisi yang lebih rendah dibanding laki-laki.

Kesadaran akan beberapa kelompok perempuan, seperti perempuan dalam kelompok minoritas, perempuan penduduk asli, perempuan pengungsi, perempuan migran, perempuan yang hidup di pedesaan dan pedalaman, perempuan miskin, perempuan dalam lembaga pemasyarakatan atau tahanan, anak-anak perempuan, perempuan cacat, perempuan lanjut usia dan perempuan dalam situasi konflik bersenjata adalah golongan kelompok yang sangat rentan terhadap kekerasan.

Berdasarkan kesimpulan dalam ayat 23 lampiran terhadap resolusi 1990/15 Dewan Ekonomi dan Sosial tanggal 24 Mei 1990, yang menyatakan kekerasan terhadap perempuan dalam keluarga maupun masyarakat banyak terjadi diberbagai kalangan, tingkat sosial, budaya, dan harus ditangani penghapusan dengan langkah-langkah efektif dan segera.

Mengingat pula resolusi 1991/18 Dewan Ekonomi dan Sosial tanggal 30 Mei 1991, yang didalamnya Dewan merekomendasikan penyusunan kerangka kerja bagi suatu instrument internasional yang harus menyatakan secara jelas masalah kekerasan terhadap perempuan.

Sebagai upaya merespon tuntutan dari berbagai gerakan-gerakan perempuan yang memperjuangkan hak-hak mereka dan sebagai upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Untuk menegakkan kesetaraan bagi perempuan dalam bidang hukum, sosial, politik, dan ekonomi.

Maka diyakini bahwa perlu adanya suatu definisi yang jelas dan menyeluruh mengenai kekerasan terhadap perempuan, suatu pernyataan tegas tentang hak yang harus dipenuhi untuk menjamin penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Ini merupakan bentuk komitmen negara sehubungan dengan tanggungjawabnya dan komitmen dunia internasional secara luas dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Oleh karena itu Majelis Umum PBB menyatakan Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan dan mendesak dilakukannya segala upaya agar Deklarasi ini diketahui dan dihormati secara luas.