

BAB IV

LANGKAH-LANGKAH ADVOKASI KOMNAS PEREMPUAN DALAM MELINDUNGI HAM PEREMPUAN DAN PENGHAPUSAN KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

A. Memberikan Informasi kepada Masyarakat Mengenai Isu Kekerasan Terhadap Perempuan

Langkah-langkah advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia yang pertama adalah memberikan informasi kepada masyarakat mengenai isu kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia.

Komnas Perempuan bersama gerakan perempuan di Indonesia dalam proses advokasi pertama kali wajib untuk mengubah pandangan masyarakat mengenai kekerasan terhadap perempuan. Informasi yang diberikan adalah mengenai data-data kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia. Komnas Perempuan memberikan informasi tersebut kepada masyarakat Indonesia, Pemerintah, dan dunia Internasional.

Kenyataan yang terjadi di masyarakat Indonesia adalah terjadinya kasus kekerasan terhadap perempuan dikarenakan perempuan itu sendiri sebagai pemicunya. Pandangan yang menyalahkan perempuan seperti, "*perempuan yang mengundang*", "*salah sendiri pergi malam hari*", dan "*siapa suruh memakai*

pakaian yang mengundang hawa nafsu laki-laki”, merupakan bentuk *blaming the victim* yang menjadi pandangan kebanyakan yang ada di masyarakat.

Kekerasan terhadap perempuan sendiri telah terjadi sejak lama peradaban manusia, namun nilai-nilai budaya, agama dan tradisi yang dianut oleh masyarakat Indonesia membuat isu kekerasan terhadap perempuan tidak muncul sebagai isu publik. Nilai budaya seperti “*mempertahankan keharmonisan keluarga*”, “*rumah adalah surga*”, atau “*jangan membuka aib keluarga*” berakibat kepada kebisuan kaum perempuan yang menjadi korban kekerasan.

Hal ini diperparah oleh keadaan dimana orang-orang terdekat yang menjadi saksi terjadinya kasus kekerasan terhadap perempuan juga cenderung untuk diam dan malah menyembunyikan kasus tersebut. Kebanyakan orang-orang terdekat perempuan korban kekerasan beranggapan bahwa tidak pantas untuk membuka kasus ke orang luar.

Perempuan korban kekerasan juga seringkali menyalahkan diri mereka sendiri terhadap perlakuan tindak kekerasan yang terjadi kepada mereka. Kebanyakan perempuan korban kekerasan beranggapan bahwa merekalah yang salah dalam kasus kekerasan yang mereka alami.

Pasca reformasi dan didirikannya Komnas Perempuan, gerakan perempuan Indonesia seperti hidup kembali setelah pada masa pemerintahan Orde Baru pemerintahan Soeharto “membungkam” gerakan perempuan Indonesia. Oleh sebab

itu harapan bagi penegakkan HAM perempuan di Indonesia muncul setelah Presiden Soeharto lengser.

Satu dekade pasca reformasi, telah banyak kebijakan baru hasil advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama mitra mereka yaitu gerakan perempuan di Indonesia. Akan tetapi permasalahan kasus kekerasan terhadap perempuan masih belum teratasi dengan baik. Oleh karena itu, proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan masih terus berlanjut hingga sekarang dalam mewujudkan dan memberikan perlindungan bagi perempuan.

Langkah advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam memberikan informasi kepada masyarakat adalah dengan menerbitkan Catatan Tahunan atau CATAHU mengenai kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia setiap tahunnya. CATAHU ini sendiri telah diterbitkan setiap tahun oleh Komnas Perempuan semenjak tahun 2001.

Tujuan dari diterbitkannya catatan tahunan kekerasan terhadap perempuan adalah untuk menyadarkan masyarakat secara luas mengenai kasus dan tindakan yang dialami oleh kaum perempuan di Indonesia. CATAHU memaparkan mengenai seberapa banyak kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan di berbagai wilayah di tanah air.

Ini sejalan dengan langkah awal proses advokasi menurut Roem Tomatimasang dalam (Azizah, Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia, 2013) adalah mengubah budaya hukum (*culture law*) sebuah negara. Maksudnya adalah

dalam proses advokasi yang pertama dilakukan oleh Komnas Perempuan sebagai subyek dalam penelitian penulis, dengan mengubah budaya hukum yang terdapat di masyarakat Indonesia. Termasuk juga memberikan informasi melalui laporan khusus kepada dunia internasional seperti Komite CEDAW dan Dewan HAM PBB.

Roem Tomatimasang menjabarkan budaya hukum sebagai persepsi, pemahaman, sikap, praktek, dan penafsiran terhadap isi hukum dan tata laksana hukum. Ini termasuk “aspek kontekstual” dari sistem hukum yang berlaku, termasuk diantaranya adalah respon masyarakat (Azizah, Advokasi Kuota Perempuan di Indonesia, 2013).

Data yang terdapat di CATAHU maupun laporan khusus yang dibuat untuk dunia internasional lainnya mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia diperoleh dari lembaga mitra Komnas Perempuan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Diantara laporan-laporan yang dibuat oleh Komnas Perempuan, terdapat beberapa laporan yang dibuat dengan bekerjasama dengan mitra luar negeri Komnas Perempuan.

Lembaga mitra Komnas Perempuan sendiri berjumlah lebih dari 350 lembaga yang menangani korban kekerasan terhadap perempuan, baik yang menangani secara langsung maupun menerima pengaduan kemudian membantu korban atau merujuknya ke lembaga lain yang lebih memadai dalam membantu kasus penanganan korban.

Catatan tahunan Komnas Perempuan diluncurkan setiap tanggal 8 Maret untuk memperingati Hari Perempuan Internasional. Data yang dipaparkan di dalam CATAHU merupakan kompilasi data riil yang ditangani oleh lembaga layanan bagi perempuan korban kekerasan, baik yang dikelola oleh negara maupun atas inisiatif masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga penegak hukum. Data CATAHU juga memuat pengaduan kasus yang diterima, serta hasil pemantauan Komnas Perempuan (Komnas Perempuan, 2017).

Para mitra Komnas Perempuan sebanyak 383 lembaga penyedia pelayanan bagi korban kekerasan terhadap perempuan yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut, seperti, *Women Crisis Center (WCC)*, Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Kejaksaan Negeri (Kejari), Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Agama (PA), Pengadilan Tinggi Agama (PTA), Pengadilan Tinggi (PT), Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD), Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), dan masih banyak lagi mitra Komnas Perempuan baik lembaga milik pemerintah maupun swasta (Komnas Perempuan, 2011).

Dalam menerbitkan CATAHU mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia, merupakan bagian dari misi Komnas Perempuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang hak-hak perempuan dan kekerasan terhadap perempuan adalah bentuk pelanggaran terhadap HAM.

Komnas Perempuan juga berupaya untuk memberikan pencegahan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dengan meningkatkan kesadaran bagi

korban untuk tidak takut melaporkan kasus kekerasan yang mereka alami. Jika kita lihat data CATAHU, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh Komnas Perempuan bersama para mitra terus meningkat setiap tahunnya.

Ini menunjukkan CATAHU adalah alat advokasi yang sangat bagus bagi Komnas Perempuan dalam memberikan informasi bagi masyarakat luas mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Upaya advokasi Komnas Perempuan dengan menerbitkan CATAHU, juga merupakan sebuah proses sosialisasi bagi masyarakat Indonesia secara luas mengenai sangat rawannya perempuan Indonesia mengalami kasus kekerasan dan isu pentingnya memberikan perlindungan bagi kaum perempuan sesuai HAM yang berlaku.

Mempublikasikan CATAHU adalah upaya advokasi Komnas Perempuan untuk menggalang dukungan publik, baik di tingkat nasional maupun internasional menyebarkan pemahaman kepada publik berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan, upaya penanganan dan pencegahan, maupun menggambarkan perkembangan nasional kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan, 2010).

Dalam hal menggalang dukungan publik, melalui CATAHU Komnas Perempuan mampu memberikan pemahaman mengenai betapa pentingnya penanganan bagi kasus kekerasan terhadap perempuan. Melihat data jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang tinggi membutuhkan tindakan yang nyata bagi setiap individu dalam masyarakat untuk membantu dalam penanganan maupun pencegahan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Hal baik dari meningkatnya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan adalah menunjukkan kesadaran bagi korban maupun orang terdekat korban untuk menuntut hak mereka dengan melaporkan tindak kekerasan yang terjadi terhadap mereka dan lingkungan sekitar mereka.

Dalam menerbitkan CATAHU untuk memberikan informasi kepada masyarakat sebagai upaya dalam menyadarkan setiap korban sebagai individu yang mengalami kekerasan. CATAHU memberikan upaya untuk kebangkitan kaum perempuan, dalam menuntut hak-hak dan perlindungan bagi mereka.

Setiap laporan, catatan tahunan, laporan khusus, laporan kepada Presiden RI, maupun laporan independen Komnas Perempuan kepada mitra jaringan internasionalnya, selalu memberikan rekomendasi aksi maupun sikap yang harus diambil oleh pemerintah Indonesia dalam setiap isu yang diangkat oleh Komnas Perempuan. Ini sebagai bentuk advokasi Komnas Perempuan dalam melaksanakan fungsi juru bicara dan terlibat proses legislasi mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia.

Dalam setiap rekomendasi kebijakan yang diberikan oleh Komnas Perempuan, tentunya dipengaruhi oleh faktor internal seperti keadaan politik atau kebijakan diskriminatif yang dibuat oleh pemerintah Indonesia dan budaya Indonesia. Selain itu, Komnas Perempuan juga dipengaruhi oleh faktor eksternal dari luar negara Indonesia seperti, norma internasional dan pandangan negara lain.

Hal ini juga berlaku untuk pemerintahan Indonesia. Faktor internal dan eksternal tersebut juga akan mempengaruhi setiap kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah Indonesia, dalam hal ini adalah *behavior* negara Indonesia. Ini dikarenakan setiap informasi maupun rekomendasi yang Komnas Perempuan berikan kepada pemerintah Indonesia, juga diberikan kepada mitra jaringan kerja sama Komnas Perempuan tingkat internasional.

Sepuluh tahun pasca reformasi, terdapat sekitar 30 kebijakan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia. 12 diantaranya merupakan kebijakan di tingkat nasional. Seluruh kebijakan yang dikeluarkan tersebut merupakan hasil advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama para mitra. Proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan adalah melalui rekomendasi untuk pemerintah yang dituangkan dalam CATAHU setiap tahunnya.

Rekomen yang tercantum di dalam CATAHU adalah sebagai bentuk pengajuan gagasan usul yang diberikan oleh Komnas Perempuan kepada pemerintah Indonesia, yang terkait disini adalah Komisi VIII DPR RI, mengenai isu HAM bagi perempuan Indonesia. CATAHU sebagai alat advokasi Komnas Perempuan dalam upaya mengubah isi hukum melalui penyajian naskah akademik mengenai data-data kasus dan rekomendasi untuk penanganan kekerasan terhadap perempuan.

Dalam CATAHU tahun 2008 juga mencatat kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan karena menempatkan negara sebagai pengatur cara berpakaian, tidak adanya kebijakan khusus untuk pemulihan perempuan korban

kekerasan dan diskriminasi akibat konflik bersenjata dan peristiwa pelanggaran HAM masa lalu (Komnas Perempuan, 2008). Ini tentunya tidak sesuai dengan Pasal 1 dan Pasal 2 poin (a) dan (c) yang tercantum didalam DEVAW karena termasuk perampasan kemerdekaan yang terjadi di depan umum maupun kekerasan yang dilakukan/dibenarkan negara.

Oleh karena itu dalam CATAHU 2008, Komnas Perempuan memberikan rekomendasi kepada pemerintah Indonesia terkait dengan kebijakan mengenai penanganan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan. Rekomendasi tersebut diantaranya, adalah; pemerintah perlu melengkapi berbagai peraturan perundang-undangan di tingkat nasional, daerah, dan regional ASEAN yang telah dibuat untuk mendukung penanganan yang komprehensif terkait kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan, 2008).

Rekomendasi mengenai melengkapi berbagai perundang-undangan tersebut untuk memenuhi DEVAW Pasal 3 poin (d) yang menyebutkan kaum perempuan berhak untuk menikmati dan memperoleh perlindungan hak asasi manusia, hak atas perlindungan yang sama berdasarkan hukum.

Selanjutnya rekomendasi kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan eksekutif (misalnya Keputusan Presiden) yang memberi wewenang bagi Departemen Hukum dan HAM untuk ikut mengambil peran aktif dalam melakukan perumusan peraturan daerah dan harmonisasi dengan hukum nasional (Komnas Perempuan, 2008).

Selebihnya rekomendasi yang diberikan oleh Komnas Perempuan adalah terkait kebijakan pemerintah untuk mendukung aksi pengembangan mekanisme pertanggungjawaban dalam pencegahan kekerasan terhadap perempuan, mendukung lembaga yang terkait dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, dan mendorong ketersediaan layanan terpadu yang bermutu bagi korban kekerasan terhadap perempuan.

Komnas Perempuan mencatat perkembangan positif dan upaya penegakkan HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia dengan disahkannya Peraturan Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Standar Operasional Prosedur Pemberian Bantuan Medis dan Psikososial di Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (Komnas Perempuan, 2012). Peraturan ini bertujuan untuk pemenuhan hak atas pemulihan korban dalam proses penegakkan hukum bagi pelanggaran HAM perempuan.

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa tidak adanya batas waktu bagi pemohon *judicial review* atas peraturan daerah yang dipandang bertentangan dengan aturan perundang-undang di atasnya (Komnas Perempuan, 2012). Hal ini sebagai bentuk respon positif mengenai rekomendasi yang menyoroti masih banyaknya peraturan/kebijakan daerah di Indonesia yang diskriminasi terhadap perempuan.

Komnas Perempuan juga menegaskan bahwa pemerintah perlu memastikan penuntasan kasus kekerasan terhadap perempuan dalam konteks pelanggaran HAM masa lalu. Hasil pemantauan Komnas Perempuan menunjukkan bahwa kekerasan

seksual, khususnya perkosaan, penyiksaan seksual dan eksploitasi seksual muncul diberbagai situasi konflik di Indonesia (Komnas Perempuan, 2012). Ini sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam tanggung jawab menuntaskan pelanggaran HAM masa lalu seperti kasus Mei 1998.

Komnas Perempuan perlu menegaskan kembali pentingnya negara mempercepat revisi hukum pidana dan hukum acara pidana yang mendekatkan akses keadilan bagi perempuan korban kekerasan seksual, termasuk kriminalisasi terhadap pelecehan seksual dan penyiksaan seksual (Komnas Perempuan, 2012). Revisi berbagai hukum merupakan upaya dalam pemenuhan HAM perempuan di Indonesia.

Komnas Perempuan mencatat bahwa sejak tahun 2008 hingga Agustus 2011 telah terbit 63 kebijakan di tingkat nasional, lokal dan regional yang kondusif bagi pemenuhan hak asasi manusia. Sebanyak 40 dari kebijakan tersebut secara khusus mendukung penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia (Komnas Perempuan, 2011).

Selain itu, Komnas Perempuan bersama mitra juga terlibat langsung dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Dengan memberikan perlindungan legal seperti pusat pelayanan maupun pusat krisis terpadu. Sehingga perempuan korban kekerasan tidak lagi kesulitan dalam melapor maupun mencari tempat untuk berlindung.

Kapasitas pelayanan lembaga pengada layanan bagi korban kekerasan terhadap perempuan yaitu dengan menyediakan tenaga konselor, hakim/jaksa yang sensitif gender, dan tenaga khusus pencatat data dan yang menangani *database* di masing-masing lembaga. Sehingga setiap lembaga dapat melaporkan secara akurat kasus-kasus yang mereka tangani, termasuk hambatan dan tantangan, maupun rekomendasi, kepada Komnas Perempuan (Komnas Perempuan, 2011). Selanjutnya laporan dari setiap lembaga mitra Komnas Perempuan akan diproses menjadi CATAHU yang diterbitkan setiap tahun.

Selain aspek-aspek kapasitas lembaga, lembaga pengada pelayanan juga mengembangkan sistem rujukan dan kerja sama antar kelembagaan, seperti, rumah sakit, kepolisian, pengadilan. Kerja sama formal antar lembaga ini memberikan manfaat untuk mengakses fasilitas dari lembaga pengada layanan yang dibutuhkan. Contoh konkret adalah untuk memperoleh visum dari rumah sakit bagi perempuan korban kasus kekerasan sehingga kasus bisa diteruskan ke tingkat penyidikan lebih lanjut di kepolisian (Komnas Perempuan, 2011).

Terkait penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, konsultasi dengan lembaga-lembaga pendamping menunjukkan bahwa kapasitas dan kualitas layanan bagi perempuan korban kekerasan masih sangat terbatas. Padahal, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilaporkan ke Komnas Perempuan terus meningkat (Komnas Perempuan, 2012).

Untuk itu, diperlukannya penguatan komitmen oleh pemerintah Indonesia dalam membangun mekanisme nasional pencegahan kekerasan terhadap

perempuan dan penguatan kelembagaan Komnas Perempuan bersama para mitra. Seperti yang tertuang didalam DEVAW Pasal 4 poin (e) mengenai perlindungan terhadap perempuan dengan kerja sama dengan organisasi yang mempunyai kepedulian terhadap masalah kekerasan terhadap perempuan.

Advokasi dalam memberikan informasi kepada masyarakat Indonesia maupun Internasional, Komnas Perempuan juga menempatkan diri sebagai lembaga sumber pengetahuan bagi masyarakat. Komnas Perempuan mengembangkan berbagai kajian dan kurikulum pendidikan terkait isu-isu kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan hak asasi perempuan. Melalui proses advokasi kajian dan kurikulum ini, diharapkan akan mengubah pandangan umum kebanyakan masyarakat dalam menanggapi isu kekerasan terhadap perempuan.

Kajian-kajian ini juga berdimensi meluaskan dan menguatkan penyikapan masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sosial masyarakat yang berpengaruh pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi perempuan (Komnas Perempuan, 2010).

Advokasi ini mengutamakan kepada mengubah kesadaran masyarakat terhadap perempuan, perempuan bukan sebagai obyek kekerasan namun perempuan harus diberikan perlindungan. Ini dikarenakan perempuan merupakan rahim bagi generasi penerus bangsa. Apa yang akan terjadi jika rahim penerus bangsa dan setengah populasi manusia di dunia mendapatkan perlakuan diskriminasi dan kekerasan.

Pada tahun 2010, Komnas Perempuan menerbitkan Laporan “44 Tahun Sejarah Kekerasan Terhadap Perempuan” merupakan bagian upaya Komnas Perempuan bersama negara membangun pengakuan dan penyikapan publik tentang 4 dekade pengalaman kekerasan dan diskriminasi yang dihadapi oleh perempuan Indonesia (Komnas Perempuan, 2010).

Kajian-kajian yang dilakukan oleh Komnas Perempuan tersebut, diantaranya meliputi Penelitian Seksualitas dan Demokrasi, maupun Konsultasi Nasional tentang Hukum Keluarga di Indonesia yang kemudian melahirkan jaringan baru ALIMAT, sebuah jaringan yang peduli pada persoalan Islam dan keluarga (Komnas Perempuan, 2010).

Hal ini menunjukkan bahwa kerja advokasi Komnas Perempuan berbasis atau mengutamakan aspek sosio religious karena dalam konteks ke Indonesiaan, persoalan kekerasan terhadap perempuan tidak bisa dilepaskan dari persoalan agama dan budaya. Untuk itulah proses advokasi mengubah budaya atau pandangan masyarakat sangatlah penting untuk dilakukan. Mengingat pentingnya dukungan publik dalam sebuah advokasi sebagai basis untuk menggalang massa.

Untuk keperluan dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, banyak lembaga mitra Komnas Perempuan pengada layanan juga mengembangkan sendiri sistem rujukan yang meliputi: advokasi, audiensi, jaringan kemitraan, koordinasi, rujukan dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, sosialisasi berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan dan penanganannya, serta pelimpahan berkas (Komnas Perempuan, 2011).

Melalui advokasi dengan menerbitkan CATAHU dan terlibat langsung dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, merupakan upaya Komnas Perempuan bersama mitra dalam mencari dukungan publik, memberikan pemahaman bagi masyarakat luas, dan membantu para korban dalam memberikan perlindungan dan membantu mendapatkan hak-hak asasi mereka.

Proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan para mitra memang sudah dilakukan semenjak awal didirikannya Komnas Perempuan sampai sekarang. Bisa dikatakan memang proses advokasi yang dilakukan menunjukkan perkembangan yang sangat positif.

Ini ditunjukkan dengan semakin banyaknya perempuan korban kekerasan yang berani melapor menuntut hak mereka, jaringan gerakan perempuan Indonesia yang semakin kuat, ditandai dengan Komnas Perempuan yang memiliki mitra lebih dari 350 lembaga di seluruh Indonesia, dan semakin banyak masyarakat yang sadar akan pentingnya isu perlindungan terhadap perempuan.

Untuk memberikan informasi kepada masyarakat dalam pemenuhan HAM bagi perempuan, sudah sangat baik pengimplementasiannya di Indonesia. Ini ditunjukkan dari semakin berdayanya perempuan-perempuan Indonesia. Perempuan korban kekerasan tidak takut lagi untuk melapor dan menuntut hak-hak mereka.

Jaringan gerakan perempuan di Indonesia juga semakin kuat melalui, banyaknya berdiri lembag-lembaga, baik lembaga pemerintah maupun swasta,

yang memberikan perlindungan bagi perempuan dan membantuk perempuan dalam pendampingan di pengadilan untuk menuntut hak mereka. Ini merupakan bentuk kebangkitan kaum perempuan dan kebangkitan gerakan perempuan di Indonesia.

Semua hal yang telah dijelaskan diatas, merupakan proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama mitra secara lokal, nasional, dan internasional dalam memberikan informasi kepada masyarakat luas mengenai kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

B. Membentuk Kerjasama Jaringan di Tingkat ASEAN dan Internasional

Langkah-langkah advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan adalah dengan membentuk kerja sama jaringan di tingkat internasional. Selain membangun jaringan mitra ditingkat nasional, tentu Komnas Perempuan juga membangun jaringannya ditingkat ASEAN bahkan internasional.

Ini sesuai dengan kerangka pemikiran yang penulis gunakan, yaitu Model *Boomerang Pattern*. Dalam Model *Boomerang Patter* menurut Keck dan Sikkink, kemunculan aktor non-negara seperti Komnas Perempuan mendorong perubahan dinamika dalam dunia internasional. Komnas Perempuan disini sebagai aktor membangun *Transnational Advocacy Network* mengangkat isu mengenai HAM perempuan yang bekerjasama dengan aktor dari negara-negara lain dalam skala internasional.

Komnas Perempuan dan mitra jaringan internasionalnya disatukan oleh nilai-nilai bersama, wacana bersama, dan pertukaran informasi serta bantuan. Nilai yang disebutkan disini adalah norma internasional mengenai HAM perempuan. Komnas Perempuan bersama jaringan internasional lainnya bekerjasama dengan terorganisir untuk mengangkat isu kasus kekerasan terhadap perempuan maupun fenomena baru mengenai perlindungan HAM perempuan.

Jaringan advokasi internasional tersebut, memiliki model interaksi yaitu *Boomerang Pattern* yang muncul sebagai akibat dari terhambatnya jalur aspirasi dari aktor domestik ke negaranya. Aktor-aktor seperti Komnas Perempuan, mengambil langkah-langkah alternatif dengan membangun jaringan dengan aktor-aktor internasional untuk mencari dukungan dan memperjuangkan isu yang diangkatnya, dan juga untuk mempengaruhi pemerintahan di negaranya dari luar (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Untuk melaksanakan hal ini, Keck dan Sikkink membagi taktik yang dapat digunakan TAN, dalam hal ini Komnas Perempuan, ke dalam empat tipologi, yaitu; *Information Politics*, *Symbolic Politics*, *Leverage Politics*, dan *Accountability Politics* (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016). Hal-hal tersebut digunakan oleh Komnas Perempuan dalam strateginya untuk melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Seperti yang telah dijelaskan pada hipotesa pertama, Komnas Perempuan telah melakukan taktik *Information Politics* dan *Symbolic Politics* dengan menerbitkan Catatan Tahunan (CATAHU) yang diterbitkan setiap tanggal 8 Maret memperingati hari perempuan internasional. Laporan Tiga Tahun Pertama, Seri

Dokumen Kunci, Laporan Khusus kepada Presiden RI, Laporan Independen kepada Komite CEDAW, maupun Laporan Independen proses UPR (*Universal Periodic Review*) kepada Dewan HAM PBB.

Indonesia telah meratifikasi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Discrimination Against Women*) tahun 1979, dan turunannya DEVAW (*Declaration on the Elimination of Violence Against Women*) tahun 1993. Kedua norma internasional tersebutlah yang menjadi dasar hukum internasional bagi Komnas Perempuan dan yang mempengaruhi tindakan Komnas Perempuan dan negara Indonesia.

Selanjutnya taktik yang digunakan oleh Komnas Perempuan adalah *Leverage Politics*, dengan menarik aktor-aktor yang kuat untuk lebih memperkuat jaringan (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016). Untuk memperkuat jaringan internasionalnya dan untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan mekanisme HAM internasional maka Komnas Perempuan terlibat dalam memberikan masukan-masukan kepada PBB, seperti pada Komite CEDAW, Pelapor Khusus PBB tentang penghapusan penyiksaan, Manfred Novak (Tahun 2007), kepada Komite Anti Penyiksaan, maupun Perwakilan Sekjen PBB tentang pembela HAM, Hina Jilani (Komnas Perempuan, 2010, hal. 15). Atas keterlibatan Komnas Perempuan tersebut, perwakilan khusus PBB memberikan apresiasi yang tinggi terhadap peran Komnas Perempuan dan pernyataan kepuasan atas kerja Komnas Perempuan sejak pendiriannya.

Pada bulan Desember 2009, Komnas Perempuan mengadakan pertemuan antar komisi-komisi nasional perempuan di Asia, dengan dukungan dan kerja sama dari lembaga-lembaga PBB yang terkait serta dari Departemen Luar Negeri RI.

Pertemuan ini dihadiri oleh perwakilan komisi nasional perempuan dari negara seperti Nepal, India, Pakistan, Filipina, dan Kamboja. Dari pertemuan ini diperoleh sejumlah kebutuhan untuk meningkatkan efektifitas pemenuhan HAM perempuan di Asia (Komnas Perempuan, 2010). Disini terlihat bahwa jaringan kerja sama internasional yang dibentuk oleh Komnas Perempuan bertujuan untuk menarik aktor-aktor yang berpengaruh secara internasional seperti PBB ke dalam proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan.

Untuk kawasan Asia Tenggara, Komnas Perempuan terlibat dalam pembentukan proses pembaruan dengan mengesahkan Piagam ASEAN, yaitu: *ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children* dan pengembangan proses pembaruan dalam peneguhan komitmen negara-negara ASEAN pada penegakan HAM melalui *ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights* (Komnas Perempuan, 2010).

Secara sendiri maupun bersama jaringannya di tingkat nasional dan regional, Komnas Perempuan memberikan masukan-masukan dalam proses pembentukan kebijakan-kebijakan baru mengenai penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Upaya di tingkat internasional lainnya adalah dengan pembuatan laporan 5 tahunan kepada Komite CEDAW. Laporan tersebut memuat mengenai kasus-kasus diskriminasi dan kekerasan yang dialami oleh perempuan Indonesia. Ini sebagai

general recommendation bagi Komite CEDAW yang didasarkan pada laporan dan informasi yang diberikan Komnas Perempuan mengenai isu kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Setelahnya, laporan tersebut akan dipelajari oleh Komite CEDAW yang kemudian akan melahirkan *concluding comments* atau komentar akhir dari Komite CEDAW untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintahan Indonesia terhadap isu diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia. Komite CEDAW akan menuntut pemerintah Indonesia untuk mengambil tindakan/kebijakan yang lebih efektif dalam mengatasi segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Ini merupakan bentuk lanjutan dari taktik yang dapat digunakan oleh TAN menurut Keck dan Sikkink tipologi *Leverage Politics* dimana didalamnya terdapat dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu *Material Politics* dan *Moral Leverage* (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Contoh diatas menunjukkan Komnas Perempuan menggunakan *Material Politics* sebagai upaya untuk memberikan tekanan kebijakan politik kepada pemerintah Indonesia mengenai perlindungan HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Ini disebabkan karena pemerintah Indonesia telah meratifikasi CEDAW maupun DEVAW sehingga wajib untuk menerapkan setiap prinsip-prinsip yang terkandung didalamnya.

Untuk membentuk dan mempekuat jaringan tingkat internasional, Komnas Perempuan juga terlibat aktif dalam *Universal Periodic Review* (UPR) yang dilakukan oleh Dewan HAM PBB kepada setiap negara yang telah meratifikasi

CEDAW, termasuk Indonesia. Setiap negara mendapat giliran 5 tahun sekali untuk di *review* atas kondisi HAM di negaranya.

Universal Periodic Review atau UPR adalah mekanisme periodik silang *review* berbagai negara di dunia atas kondisi HAM sebuah negara. Tahap-tahap yang dilakukan dalam proses UPR, berbagai pihak diberi ruang untuk menyampaikan laporan tertulis, baik CSO (*Civil Social Organization*), Lembaga HAM Nasional dan Pemerintah. Bahan-bahan tersebut akan dijadikan dasar bagi setiap negara anggota PBB untuk *review* dan menyampaikan rekomendasi pada Indonesia (Komnas Perempuan, 2017).

UPR bukan pengadilan HAM internasional pada suatu negara, tetapi sebagai mekanisme untuk *review* kondisi HAM suatu negara. UPR harus dilihat sebagai pertanggungjawaban keberadaban suatu negara atas hak *asaspai* dan bentuk penghormatan sebuah bangsa kepada bangsa lain, melalui rekomendasi global kepada negara yang sedang di *review* (Komnas Perempuan, 2017). Komnas Perempuan sebagai salah satu mekanisme/lembaga HAM nasional juga menyerahkan laporan dan turut mengikuti proses UPR ini.

Ini sesuai dengan taktik TAN yang dapat digunakan menurut Keck dan Sikkink, yaitu *Leverage Politics* didalamnya *Moral Leverage*. Komnas Perempuan menggunakan aktor-aktor yang lebih kuat seperti Dewan HAM PBB dan tentunya negara-negara yang memberikan *review* kepada Indonesia pada proses UPR.

Melalui proses UPR ini, pemerintah Indonesia tentunya menjadi sorotan berbagai negara di dunia termasuk Dewan HAM PBB. Tentunya untuk menjaga citra di mata dunia internasional, pemerintah Indonesia harus merespon positif

setiap *review* yang diberikan kepada Indonesia mengenai perlindungan HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Disinilah kita dapat melihat bagaimana sebuah norma internasional mempengaruhi tingkah laku atau *behavior* sebuah negara.

Indonesia sendiri telah tiga kali di *review* pada UPR. Siklus pertama pada tahun 2008, siklus kedua tahun 2012, dan siklus ketiga dilakukan pada 3 Mei 2017. Pada UPR Mei 2017 kemaren, setidaknya 93 negara akan menelisik 150 rekomendasi yang didesakkan kepada Indonesia pada UPR siklus kedua tahun 2012, dengan isu-isu kunci seperti Ratifikasi sejumlah konvensi, penghapusan kebijakan diskriminatif, maupun penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan (Komnas Perempuan, 2017).

Pada UPR tahun 2017 ini, isu-isu yang diangkat oleh Komnas Perempuan dalam Laporan ke sidang UPR ini adalah kekerasan terhadap perempuan (utama kekerasan seksual), percepatan pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, maupun penghentian praktek yang menyakitkan perempuan (kawin anak, test keperawanan, perlukaan genital perempuan, dll) (Komnas Perempuan, 2017).

Komnas Perempuan juga menyoroti pelanggaran HAM masa lalu (Mei 1998), 421 kebijakan diskriminatif terhadap perempuan (yang kebanyakan terjadi di tingkat daerah), kerentanan pembela HAM, sampai kepada penguatan kelembagaan Komnas Perempuan sebagai salah satu mekanisme/lembaga HAM nasional baik aspek legal maupun dukungan kerja-kerja strategis (Komnas Perempuan, 2017).

Ada setidaknya 3 poin inti yang disampaikan oleh Komnas Perempuan dalam UPR siklus ketiga tahun 2017 ini (Komnas Perempuan, 2017). *Pertama*, delegasi Pemerintah RI harus terbuka menyampaikan situasi-situasi hak asasi manusia di Indonesia, terutama hak asasi perempuan sebagai penghormatan pada hak kebenaran para korban;

Kedua, delegasi Pemerintah RI perlu mengadopsi sebanyak mungkin rekomendasi yang disampaikan berbagai negara anggota PBB terhadap Indonesia, sebagai komitmen untuk terus meningkatkan perbaikan situasi HAM di Indonesia;

Ketiga, berbagai elemen negara dan masyarakat Indonesia untuk memantau proses UPR dan turut mengawal hasilnya bersama-sama, dengan penanggungjawab utamanya adalah negara. Komitmen di UPR ini harus jadi komitmen bangsa dan janji Indonesia pada dunia.

Komnas Perempuan menyampaikan apresiasi atas keseriusan pemerintah Indonesia dalam menyiapkan dan mengikuti UPR siklus ketiga tahun 2017 ini. Hasil *review* UPR terhadap Indonesia sendiri yang dilakukan di gedung Palais de Nation PBB di Geneva, mencatat setidaknya ada 55 negara yang menyoroti isu perempuan dalam komentar maupun rekomendasinya kepada Indonesia.

Adapun isu-isu perempuan yang diberikan catatan oleh berbagai negara dalam UPR tahun 2017 ini yang harus diperhatikan oleh Indonesia adalah: *pertama*, kekerasan terhadap perempuan termasuk kekerasan seksual yang harus dicegah antara lain melalui legislasi; *kedua*, praktik-praktik yang menyakitkan perempuan seperti perkawinan anak, sirkumsisi perempuan yang harus dicegah dan dihapuskan (Komnas Perempuan, 2017).

Ketiga, kerentanan perempuan akan pelecehan seksual di tempat kerja; *keempat*, pentingnya pemerintah Indonesia menghentikan impunitas pelanggaran HAM masa lalu; *kelima*, ratifikasi berbagai instrument HAM internasional seperti Op-CEDAW; dan yang terakhir adalah perlunya penguatan institusi HAM perempuan yang secara eksplisit menyebut penguatan Komnas Perempuan (Komnas Perempuan, 2017).

Pada proses UPR tahun 2017, Komnas Perempuan memberikan rekomendasi percepatan pengesahan UU Penghapusan Kekerasan Seksual. Hal ini dianggap penting dikarenakan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual mengatur tindak pidana kekerasan seksual yang tidak seluruhnya diatur dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Komnas Perempuan, 2016). Sehingga penghapusan kekerasan seksual memiliki ketentuan khusus.

Pengaturan dalam KUHP tentang kekerasan seksual sangat terbatas. Secara garis besar, bentuk kekerasan seksual hanya perkosaan dan pencabulan. Pengaturan yang tersedia itupun belum sepenuhnya menjamin perlindungan hak korban. Melalui Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penghapusan Kekerasan Seksual, ketiadaan rumusan spesifik tentang pendefinisian kekerasan seksual dalam KUHP akan dapat disempurnakan (Komnas Perempuan, 2016).

RUU Penghapusan Kekerasan Seksual mengatur definisi, unsur dan pemidanaan terhadap bentuk-bentuk kekerasan seksual sehingga memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan bagi korban. Dari 15 jenis kekekerasan seksual, definisi setiap jenis kekerasan seksual diatur dalam 9 Pasal dimana masing-

masing Pasal mengatur unsur perbuatan yang dikategorisasikan sebagai tindak pidana (Komnas Perempuan, 2016).

Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual merumuskan 9 jenis kekerasan seksual sebagai tindak pidana, dan menetapkan unsur-unsur perbuatan yang dikategorisasikan sebagai tindak pidana kekerasan seksual. RUU Penghapusan Kekerasan Seksual mengkategorisasikan kekerasan seksual menjadi 9 jenis, yakni: 1) pelecehan seksual; 2) eksploitasi seksual; 3) pemaksaan kontrasepsi; 4) pemaksaan aborsi; 5) perkosaan; 6) pemaksaan perkawinan; 7) pemaksaan pelacuran; 8) perbudakan seksual; dan 9) penyiksaan seksual; (Komnas Perempuan, 2016).

Dengan disahkannya RUU Penghapusan Kekerasan Seksual tersebut, akan menunjukkan komitmen dari pemerintah Indonesia dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Ini sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam CEDAW maupun Deklarasi Tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (DEVAW), dimana pada DEVAW dinyatakan bahwa: *“mengakui bahwa efektivitas pelaksanaan CEDAW akan mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dan DEVAW akan memperkuat dan melengkapi proses tersebut”*.

Dalam penjelasan diatas, terlihat bahwa hampir seluruh isu dan rekomendasi yang diangkat oleh Komnas Perempuan dalam laporan independen UPR masuk kedalam berbagai komentar maupun rekomendasi yang disampaikan berbagai negara kepada Indonesia. Untuk itu dapat disimpulkan bahwa dunia internasional memberikan dukungannya terhadap Komnas Perempuan.

Selain terlibat dalam proses UPR, Komnas Perempuan juga terlibat aktif berpartisipasi dalam *The Commission on the Status of Women* (CSW) yang sudah dilakukan sejak CSW ke-57 pada tahun 2013. CSW merupakan mekanisme tahunan yang diselenggarakan oleh PBB di New York untuk mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Ini sebagai langkah jejaring internasional Komnas Perempuan dalam melakukan advokasi.

Peran strategis yang diupayakan Komnas Perempuan dalam keterlibatan pada CSW diantaranya adalah: 1) berbagi dan menyerap perkembangan dan pengetahuan tentang apa yang sudah dilakukan negara-negara dalam mengawal isu-isu HAM perempuan; 2) memberikan input kepada Delegasi Republik Indonesia dalam menjalankan peran dan partisipasinya di CSW; 3) memberikan masukan pada kebijakan global yang tertuang dalam *agreed conclusion* agar mengacu pada HAM perempuan dan dapat menjadi pijakan untuk diimplementasikan masing-masing negara.

Pada CSW ke-60 yang berlangsung tanggal 14-24 Maret 2016 di kantor pusat PBB mengusung tema agenda pembangunan global *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang telah disepakati pada 25 September 2015. Sebuah komitmen besar untuk menciptakan dunia yang adil dan sejahtera bagi rakyat dan bumi. Dokumen SDGs memuat 17 *Goals* (tujuan) dan 169 *Targets* (sasaran) berupaya mentransformasi dunia guna mengakhiri kemiskinan dan ketimpangan, ketidakadilan gender, penyelamatan bumi dan pemajuan ekonomi bagi semua. Dunia akan memulai agenda global ini pada tanggal 1 Januari 2016 dan akan berlangsung hingga tahun 2030 (GPPI, 2016).

Komnas Perempuan bersama para mitra menyusun dokumen usulan masyarakat sipil yang bekerja di pemberdayaan perempuan dan pembela HAM perempuan. Komnas Perempuan bersama para mitra yang tergabung dalam GPPI (Gerakan Perempuan Perduli Indonesia) menganggap penting untuk memastikan kerangka pembangunan global SDGs haruslah mendorong pencapaian kesetaraan gender. Sehingga dokumen usulan ini diharapkan dapat menjadi pegangan bagi pengambil keputusan dalam menyusun indikator nasional untuk pembangunan berkelanjutan.

Pengesahan *International Convention on the Protection of the Rights of People With Disabilities* (UU No. 19 Tahun 2011) dan *International Convention On The Rights Of All Migrant Workers and Members Of Their Families* (UU No 6 Tahun 2012) (Komnas Perempuan, 2012). Pengesahan ini sesuai dengan rekomendasi yang diberikan oleh Komnas Perempuan maupun negara-negara yang memberikan *review* kepada Indonesia pada UPR yaitu rekomendasi agar Indonesia mengadopsi sebanyak-banyaknya instrument HAM internasional.

Dengan advokasi yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan, ditambah lagi membentuk kerja sama jaringan internasional dan sampai kepada dukungan dunia internasional terhadap Komnas Perempuan dalam proses UPR. Menunjukkan pemerintah Indonesia menjadi sorotan bagi dunia internasional dan harus merubah memberikan respon positif terhadap komentar maupun rekomendasi yang diberikan pada proses UPR jika Indonesia tidak ingin citranya menjadi turun dimata dunia internasional. Indonesia akan dianggap sebagai negara yang tidak pro terhadap HAM perempuan.

Pandangan masyarakat internasional terhadap kehadiran Komnas Perempuan memiliki nilai penting sebagai prestasi bangsa, karena Komnas Perempuan merupakan ikon dari penegakkan HAM perempuan.

Melalui prose pembentukan kerja sama jaringan internasional ini, penulis telah menjelaskan bagaimana proses advokasi yang dilakukan Komnas Perempuan terhadap pemerintah Indonesia maupun dunia internasional. Dimana selanjutnya norma internasional dan kesamaan isu yang diangkat oleh Komnas Perempuan bersama para mitra ditingkat internasional mampu mempengaruhi *behavior* negara Indonesia.