

ABDUL RAHMAN, S.Ag., M.Pd

PEREMPUAN

Tanpa

Kekerasan dan Diskriminasi

Perspektif Hukum Nasional, Internasional, dan Hukum Islam

Abdul Rahman Kanang

P E R E M P U A N
Tanpa **KEKERASAN** *dan* **DISKRIMINASI**

Alauddin University Press

PEREMPUAN TANPA KEKERASAN
DAN DISKRIMINASI
Copyright © Penulis

Diterbitkan pertama kali dalam Bahasa Indonesia,
Desember, 2012 oleh *Alauddin University Press*

Editor : Marilang

Penata Letak : Yusran

Sampul : AU Press

Perpustakaan Nasional; Katalog Dalam Terbitan (KDT)
ISBN: 978-602-237-353-7

*Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
Dilarang memperbanyak seluruh atau sebagian
isi buku ini tanpa izin tertulis Penerbit*

Alauddin University Press:

Jl. Sultan Alauddin, No. 63 Makassar

Telp. 0823 4867 1117, Fax. 0411-864923

au_press@yahoo.com

KATA PENGANTAR



Kompleksitas persoalan ekonomi, politik, sosial dan budaya di Indonesia dalam kurun waktu 1998-2011 tidak bisa dilepaskan dari serangkaian persoalan yang berdampak pada terjadinya tindakan kekerasan dan tindakan diskriminatif terhadap perempuan, termasuk proses pemiskinan pada perempuan yang disebabkan oleh minimnya akses terhadap keadilan, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pengambilan keputusan. Di tengah kemiskinan yang terus melilit kehidupan perempuan, menguatnya fundamentalisme agama dan absolutisme budaya saat ini lebih mempersulit hidup perempuan. Fundamentalisme agama dan absolutisme budaya sepertinya telah menjadi inspirasi dan dasar perumusan kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal.

Proses pengarus-utamaan (*mainstreaming*) hukum-hukum agama dan praktik-praktik budaya dalam kebijakan publik serta perilaku kehidupan masyarakat tersebut, secara nyata telah membatasi gerak dan ruang ekspresi perempuan dengan larangan-larangan ke luar rumah tanpa didampingi oleh laki-laki keluarganya dan mengatur cara berpakaian secara sangat kaku. Propaganda yang menempatkan perempuan sebagai sumber kemaksiatan dilakukan dengan sistematis baik di ruang publik maupun di ruang privat. Konstitusi negara Indonesia menyatakan bahwa "setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum" (*equality before the law*). Tulisan ini menyatakan bahwa seharusnya setiap orang, baik laki-laki maupun perempuan mendapatkan jaminan konstitusional yang sama untuk mengakses keadilan melalui proses dan keputusan pengadilan yang jujur dan adil. Kenyataannya, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (*Penal Code*) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (*Civil Code*) yang selama ini dijadikan landasan hukum dalam mengadili perkara pidana dan perdata masih berparadigma netral gender. Penal Code memposisikan perempuan sama dengan anak laki-laki dalam beberapa ketentuan, misalnya ketentuan tentang penjualan orang. Dalam kasus perdata seperti perceraian, perempuan sulit mengeksekusi keputusan pengadilan dalam hal kepemilikan harta bersama, *child support*, dan tunjangan nafkah (*alimony*). Demikian juga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (*Law of Procedures and Evidences*) yang selama ini tidak mengatur tata cara pembuktian yang sensitif terhadap perempuan, dan masih banyak lagi bentuk diskriminasi yang lain.

Tidak seimbang penerapan perlakuan antara laki-laki dan perempuan tersebut, akhirnya disadari atau tidak telah berdampak secara langsung terhadap semakin meningkatnya kekerasan terhadap perempuan dari tahun ke tahun, baik

kuantitas maupun kualitasnya. Menurut data Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, bahwa jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP) yang sempat terungkap di Indonesia dengan mengambil sampel wilayah NAD, Sumatera, Jawa, Kalimantan, Bali, NTB, NTT, Sulawesi, Maluku dan Papua meningkat setiap tahun. Hal ini dapat dilihat dari tahun 2003 – 2011. Tahun 2003 jumlah korban adalah sebanyak 3.169, tahun 2004 sebanyak 5163, tahun 2005 sebanyak 7.787, tahun 2006 sebanyak 14.020, tahun 2007 sebanyak 20.391, tahun 2008 sebanyak 22.512, tahun 2009 sebanyak 25.522, tahun 2010 sebanyak 54.425, dan tahun 2011 sangat melonjat menjadi 143.586 kasus atau naik 263%. Pola kekerasan yang cukup menonjol adalah kekerasan psikis dan seksual yang terjadi di tiga ranah yaitu keluarga/relasi personal, komunitas dan negara. Korban KDRT/RP yang cukup menonjol tahun ini adalah kekerasan terhadap istri (96%).

Sepanjang tahun 2011, Komnas Perempuan menerima 166 kasus kekerasan terhadap perempuan yang pelakunya adalah pejabat publik/tokoh. Fenomena ini telah diamati sejak tahun 2009, dimana sebanyak 557 kasus dari 16.709 kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) dilakukan oleh pejabat publik dan aparat Negara. Di tahun 2010 sebanyak 552 kasus, sementara sepanjang tahun 2011 mencapai 784 kasus yang tersebar di seluruh Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya maka perlakuan diskriminatif serta tindakan kekerasan terhadap perempuan sudah pada tahap yang cukup memprihatinkan, karena itu seharusnya mendapat perhatian serius dari semua kalangan untuk segera dihentikan atau paling tidak diminimalisir adanya.

Buku yang sederhana ini dengan segala keterbatasannya dimaksudkan untuk menyadarkan dan mengubah pola pikir pembuat kebijakan dalam menyusun regulasi untuk melindungi perempuan dari segala bentuk kekerasan dan tindakan diskriminatif, sebagai tindak lanjut dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Terhadap Perempuan (CEDAW). Hal tersebut penting dalam upaya meningkatkan status kehidupan perempuan dari tindakan diskriminasi dan kekerasan yang ditimbulkan dari sistem sosial, politik, budaya, bahkan “agama”. Dalam konteks itu, tujuan penulisan buku ini adalah memberikan gambaran utuh atas tindakan diskriminasi dan kekerasan yang dialami perempuan dalam rangka meningkatkan status kehidupannya. Tulisan ini sekaligus untuk melihat upaya pemerintah Republik Indonesia dalam menjalankan amanat Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi CEDAW. Buku ini menggambarkan situasi perempuan Indonesia dan bentuk-bentuk diskriminasi yang dialami berdasarkan pasal-pasal yang tertuang dalam CEDAW. Klasifikasikan isu yang terkait dengan tindakan diskriminasi terhadap perempuan yang perlu mendapatkan prioritas, yakni :

1. Tanggungjawab negara menghapus diskriminasi (Pasal 1 – 5).

2. Perdagangan perempuan (Pasal 6).
3. Perempuan dalam politik dan kehidupan publik (Pasal 7).
4. Kewarganegaraan (Pasal 9).
5. Pendidikan perempuan (pasal 10).
6. Hak pekerja perempuan (Pasal 11).
7. Kesehatan reproduksi perempuan (Pasal 12).
8. Perempuan di pedesaan (Pasal 14).
9. Persamaan di muka hukum (Pasal 15).
10. Perkawinan dan hukum keluarga (Pasal 16).

Isu-isu tersebut di atas merupakan isu kritis yang harus direspon oleh negara dengan memanfaatkan semaksimal mungkin sumber daya politik dan ekonominya.

Kiranya pada tempatnyalah, apabila penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda yang telah berpulang ke rahmatullah (Djarasing) dan Ibunda Hj. Nurung yang telah bersusah payah dan penuh kasih sayang membesarkan dan mengasuh penulis sehingga dapat menjadi seperti sekarang ini. Juga tak lupa mengucapkan terima kasih kepada isteri tercinta Sri Karmila Dol, SH yang senantiasa memberikan motivasi agar penulisan buku ini segera dituntaskan.

Terima kasih juga penulis haturkan kepada Rektor UIN Alauddin Makassar, Prof. Dr. H. A. Qadir Gassing HT, MS yang telah membuat program “Gerakan 1000 Buku” dan menganggarkan penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga tak lupa penulis sampaikan kepada saudara penulis, Ir. Muh. Ismail, Hj. Sunniah, Hj. Maryam, Abd. Hafid, Nadirah Hakim, S.Pd., M.Pd dan Bachtiar, SS., M.Pd. Penulisan buku ini juga tidak terlepas dari dukungan ASYRAFUUNI (Afif, Syahrir, Fitra Siagian, Uni, Ulfiani Rahman, Istianah Rahman), Fikris, Ruslan Ramli, Ustadz Das’ad Latif, adinda Mustafa serta semua sahabat lainnya yang tidak sempat disebutkan namanya satu-persatu yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini, baik berupa data, literature maupun dukungan moral sehingga buku ini dapat dirampungkan.

Kepada penerbit Alauddin Press yang telah bersedia menerbitkan buku ini, penulis ucapkan banyak terima kasih. Akhirnya, penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu dengan penuh keterbukaan dan rasa rendah hati, segala kritikan dan saran yang bersifat konstruktif amat diharapkan demi kesempurnaannya.

Makassar, 16 September 2012

Abdul Rahman Kanang

DAFTAR ISI



HALAMAN JUDUL
KATA PENGANTAR
DAFTAR ISI

BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Kenyataan Masalah	9
BAB II. KEKERASAN PEREMPUAN DAN PERMASALAHANNYA	16
A. Arti dan Makna Kekerasan dan Diskriminasi Terhadap Perempuan	16
B. Bentuk-Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan	23
C. Sebab-Sebab Terjadinya Kekerasan Terhadap Perempuan	29
D. Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kekerasan	31
E. Hak-Hak Bagi Perempuan Korban Kekerasan	35
F. Upaya Pemulihan Bagi Korban	36
BAB III. GAMBARAN UMUM SITUASI INDONESIA	38
A. Perkembangan Politik	38
B. Perkembangan hukum dan HAM	40
C. Perkembangan Ekonomi	43
D. Bencana Alam	46
BAB IV. PENANGANAN DAN IMPLEMENTASI PERANGKAT HUKUM	48
A. Kapasitas Lembaga Pengada Layanan Mengimplementasikan UUPKDRT	48
B. Bentuk dan Pola Kekerasan Terhadap Perempuan	49
C. Perempuan Pekerja Migran	53
D. Jaminan HAM Bagi Perempuan Pembela HAM	58
E. Kebijakan Daerah Yang Diskriminatif	61
F. Akses Perempuan terhadap keadilan, layanan kesehatan dan pendidikan	68
BAB V. AKSES PEREMPUAN TERHADAP KEADILAN	75
A. Akses terhadap Keadilan: Sebuah Konsep	77
B. Perempuan Mencari Keadilan	79
1. <i>Persepsi Perempuan terhadap Kasus yang Dialami</i>	79
2. <i>Mengakses Lembaga Keadilan</i>	80
3. <i>Respon Penegak Hukum dan Pengadilan</i>	81

4. *Peranan Tokoh Adat, Tokoh Agama, dan Pemuka Masyarakat*
82
5. *Peranan Pendamping, Organisasi Perempuan, dan LBH*
84

BAB VI. IMPLEMENTASI CEDAW DI INDONESIA	86
A. Tanggungjawab Negara Menghapus Diskriminasi	86
B. Perdagangan Perempuan	91
C. Perempuan dalam Politik dan Kehidupan Publik	95
D. Kewarganegaraan	99
E. Pendidikan Perempuan	103
F. Hak Pekerja Perempuan	108
G. Kesehatan Reproduksi Perempuan	113
H. Perempuan Pedesaan dan Kemiskinan	123
I. Persamaan di Muka Hukum dan Pemerintahan	125
J. Perkawinan dan Hukum Keluarga	130

DAFTAR PUSTAKA
PROFIL PENULIS
LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN



A. PENDAHULUAN

Pembangunan nasional yang dilakukan di Indonesia dari waktu ke waktu bertujuan untuk terciptanya masyarakat yang adil dan makmur, material maupun spiritual, sehingga pembangunan yang dilakukan haruslah berorientasi pada tercapainya manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.¹ Pembangunan nasional telah menghasilkan banyak kemajuan, antara lain dengan meningkatnya kesejahteraan rakyat. Kemajuan pembangunan yang telah dicapai, didorong oleh kebijakan pembangunan di berbagai bidang, termasuk kebijakan di bidang ekonomi dan hukum yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Rencana Pembangunan Lima Tahun, serta berbagai kebijakan lainnya.² Hasil konkrit dari proses pembangunan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah memang terlihat dengan jelas, seperti terbentuknya jalan-jalan baru, gedung-gedung sekolah, tempat ibadah, sarana kesehatan dan sebagainya.

Meskipun telah banyak kemajuan yang dicapai selama pembangunan jangka panjang pertama yang ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi masih banyak pula tantangan atau persoalan. Di bidang hukum terjadi

¹Departemen Kehakiman dan HAM, dan Polri, *Instrumen Pokok Hak Asasi Manusia Bagi Aparatur Penegak Hukum* (Jakarta: UNHCR, 2002), h. 2.

²Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Kerjasama Regional Asia Dalam Mencegah Trafficking Terhadap Manusia: Modul Pelatihan Kepolisian Republik Indonesia* (Jakarta: Juni 2004), h. 23.

perkembangan yang kontroversial, di satu pihak produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan. Namun, di pihak lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan serta tidak adanya kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.³ Peningkatan produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum belum diikuti langkah-langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum. Terjadinya campur tangan dalam proses peradilan, serta tumpang tindih dan kerancuan hukum mengakibatkan terjadinya krisis hukum di Indonesia.

Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan. Pembangunan yang telah dilaksanakan juga terkesan hanya berorientasi pada pembangunan fisik dibandingkan dengan pembangunan sumber daya manusia (SDM). Banyak contoh dapat dikemukakan bagaimana pembangunan sumber daya manusia masih tertinggal dibandingkan dengan pembangunan fisik (sarana dan prasarana), seperti belum meratanya kesempatan memperoleh pendidikan bagi masyarakat bawah, sehingga banyak bermunculan anak-anak putus sekolah, biaya pendidikan dari tahun ke tahun semakin meningkat, pelayanan

³TAP MPR RI. No. IV / MPR / 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

kesehatan yang belum merata, serta isu yang pada dasawarsa terakhir ini memperoleh sorotan luas, baik di dalam maupun luar negeri yaitu maraknya terjadi kekerasan terhadap perempuan, baik di lingkungan domestik maupun di lingkungan publik.

Upaya penegakan hak-hak dasar perempuan dan penghapusan kekerasan terhadapnya memperoleh peluang yang cukup kondusif dan juga tantangan yang amat serius bagi pemerintahan Indonesia di era reformasi ini. Sepanjang kurang lebih 14 tahun yang dimulai tahun 1998 pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie hingga sekarang ini di bawah pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, beberapa capaian penting sebagai bagian dari proses demokratisasi yang berkeadilan jender telah dinikmati oleh sebagian kaum perempuan Indonesia. Komnas Perempuan mencatat sebuah proses pelebagaan upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang ditandai dengan:

1. Adanya serangkaian jaminan hukum yang bertujuan menangani kekerasan terhadap perempuan, mendorong pertanggungjawaban pelaku, memberdayakan kembali perempuan korban dan mencegah segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.
2. Berkembangnya beragam kelembagaan yang dibentuk untuk mendukung akses perempuan korban kekerasan terhadap keadilan, pemulihan dan kebenaran.
3. Tumbuhnya bangunan pengetahuan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai konteks (konflik, migrasi tenaga kerja, keluarga, dan sebagainya) yang menggambarkan besarnya komitmen bangsa dalam gerakan

pemberdayaan perempuan serta pencegahan kekerasan terhadap perempuan.

Perempuan Indonesia di tingkat nasional dan daerah telah bekerja keras untuk mendorong pengesahan 29 produk kebijakan untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Ke-29 produk kebijakan ini berupa 10 kebijakan di tingkat nasional, 16 kebijakan di tingkat daerah dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN. Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan yang diterbitkan setiap tahun selama 9 tahun terakhir, menunjukkan bahwa capaian ini semua berdiri di atas penderitaan dan perjuangan puluhan ribu perempuan yang menjadi korban kekerasan dari tahun ke tahun.

Sebagai implementasi dari perangkat kebijakan yang disebut di atas, maka sejumlah lembaga pun didirikan di lingkungan pemerintahan agar perempuan korban dapat mengakses keadilan. Lembaga tersebut antara lain Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang sudah dilembagakan dalam struktur Kepolisian yaitu pada Unit Pemberdayaan Perempuan danx dari 129 unit RPK dan 36 Unit Pelayanan Terpadu (UPT) yang ada di RS Bhayangkara di seluruh Indonesia. Selain itu, pihak pemerintah juga menyelenggarakan lembaga-lembaga pemberi layanan yang sama yang dimulai tahun 2002 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan (KPP). Lembaga tersebut adalah Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan pada tingkat pemerintah daerah langsung di bawah koordinasi Biro Pemberdayaan Perempuan (PP) atau Dinas Kesejahteraan Rakyat (Kesra). Saat ini berdasarkan data dari Kementerian pemberdayaan Perempuan terdapat 23 unit P2TP2A di 19 Propinsi.

Selain yang dibentuk oleh pemerintah, jauh sebelumnya lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan dan keagamaan pun berinisiatif mendirikan pusat-pusat pengada layanan bagi perempuan korban. Setidaknya, tercatat 41 lembaga layanan telah terbentuk di seluruh Indonesia atas inisiatif masyarakat baik melalui organisasi perempuan, organisasi kemasyarakatan dan keagamaan.

Kendati pelbagai upaya penegakan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan telah dicapai, pada saat yang bersamaan, sejumlah kendala pun menghadang dalam upaya mewujudkannya. Komnas Perempuan mencatat bahwa di antara kendala tersebut adalah adanya kebijakan-kebijakan daerah (termasuk tapi tak terbatas pada peraturan daerah) yang bertentangan dengan UUD 1945 hasil Amandemen Keempat mengenai jaminan hak-hak dasar manusia yang seharusnya menjadi payung hukum dari semua aturan yang ada di Indonesia. Peraturan Daerah-peraturan daerah (PERDA) tersebut berdampak pada diskriminasi terhadap perempuan, melalui pengaturan tubuh, perilaku dan mobilitas perempuan oleh institusi negara atas nama agama dan moralitas.

Hasil pemantauan dan telaah kritis yang disusun oleh 10 organisasi non-pemerintah (NGO) yang tergabung dalam *CEDAW Working Group Initiative* (CWGI) dan partisipasi 46 organisasi non pemerintah di Indonesia menunjukkan bahwa kompleksitas persoalan ekonomi, politik, sosial dan budaya di Indonesia pada tahun-tahun belakangan ini tidak bisa dilepaskan dari serangkaian persoalan yang berdampak pada tindakan diskriminatif bahkan kekerasan terhadap perempuan, termasuk proses pemiskinan pada perempuan yang disebabkan oleh minimnya akses terhadap keadilan, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pengambilan keputusan. Di tengah

kemiskinan yang terus melilit kehidupan perempuan, menguatnya fundamentalisme agama dan absolutisme budaya saat ini lebih mempersulit hidup perempuan.

Fundamentalisme agama dan absolutisme budaya menjadi inspirasi dan dasar perumusan kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Kecuali itu, pemimpin agama dan pemimpin kultural telah secara sistematis mempengaruhi pola pikir dan perilaku masyarakat menuju ke arah anti toleransi dan keberagaman. Proses pengarus-utamaan (*mainstreaming*) hukum-hukum agama dan praktik-praktik budaya dalam kebijakan publik serta perilaku kehidupan masyarakat tersebut, secara nyata telah membatasi gerak dan ruang ekspresi perempuan dengan larangan-larangan keluar malam tanpa didampingi laki-laki keluarganya dan mengatur cara berpakaian. Propaganda yang menempatkan perempuan sebagai sumber kemaksiatan dilakukan dengan sistematis baik di ruang publik maupun di ruang privat.⁴

Konstitusi Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa “setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan”. Dengan pernyataan ini seharusnya setiap orang baik laki-laki maupun perempuan mendapatkan jaminan konstitusional untuk mengakses keadilan melalui proses dan keputusan pengadilan yang jujur dan adil. Kenyataannya, Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia (*Penal Code*) dan Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia (*Civil Code*) yang selama ini dijadikan landasan hukum dalam mengadili perkara pidana dan perdata

⁴ Laporan Independen NGO's, CEDAW *Working Group Initiative* (CWGI), *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia*.

masih berparadigma netral gender. Penal Code memposisikan perempuan sama dengan anak laki-laki dalam beberapa ketentuan, misalnya ketentuan tentang penjualan orang. Dalam kasus perdata seperti perceraian, perempuan sulit mengeksekusi keputusan pengadilan dalam hal kepemilikan harta bersama, *child support*, dan tunjangan nafkah (*alimony*).⁵

Demikian juga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (*Law of Procedures and Evidences*) yang selama ini tidak mengatur tata cara pembuktian yang sensitif terhadap perempuan. Interogasi pada perempuan dan anak baik sebagai pelaku maupun korban masih dilakukan dengan memanipulasi kerentanan mereka, bahkan memojokkan. Fasilitas penegakan hukum juga tidak mengadopsi nilai-nilai kesetaraan. Hal ini dapat dilihat dari tidak tersedianya ruang tahanan khusus bagi perempuan di banyak kantor kepolisian dan kejaksaan. Tahanan perempuan biasanya di tahan di ruang piket atau ruang lain. Di bidang pendidikan, ketertinggalan perempuan dibuktikan dengan tingkat buta aksara perempuan di Indonesia. Perbandingan angka buta aksara laki-laki dan perempuan sebesar seratus persen. Situasi ini disebabkan masih kekalnya budaya patriarki yang memprioritaskan laki-laki sebagai penerima manfaat utama pendidikan karena perempuan masih dianggap warga negara kelas dua dan hanya tinggal di rumah mengurus keluarga sehingga tidak perlu diberi pendidikan. Jaminan kesehatan terhadap perempuan, khususnya kesehatan reproduksi belum mendapat perhatian yang maksimal dari negara. Angka kematian ibu (*maternal mortality rate*) masih tinggi dan tidak mengalami penurunan

⁵ Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia* (Jakarta: CEDAW Working Group Initiative, 2009), h. 8.

secara significant. Selama dua dekade angka kematian ibu terus menerus berada di atas 300 per 100.000 kelahiran hidup.

Beberapa sebab tingginya angka kematian ibu ini adalah adanya penghentian kehamilan secara tidak aman (*unsafe abortion*). Aborsi termasuk tindakan kejahatan dan di pidana oleh Penal Code. Situasi ini menyebabkan banyaknya praktik aborsi gelap yang membahayakan nyawa perempuan. Negara melakukan pembiaran atas adanya praktik-praktik aborsi gelap tersebut selama pasal-pasal penal code mempidanakan tindakan aborsi. Dalam hal pengambilan keputusan di *public space*, perempuan mengalami tantangan kultural yang diinstitutionalisasi dalam seluruh sistem dan mekanisme politik kenegaraan, sehingga menyebabkan minimnya keterwakilan perempuan dalam proses pengambilan keputusan publik. Dampaknya, berbagai kebijakan negara tidak responsif pada kepentingan perempuan, dan dalam beberapa kasus justru mendiskriminasi perempuan.

Diskriminasi perempuan yang terjadi di masa damai direplikasi secara lebih buruk dalam situasi konflik, dimana dalam situasi tersebut perempuan merupakan kelompok yang paling rentan sebagai korban. Perempuan sering dijadikan tameng hidup bagi golongan yang terlibat konflik. Posisi perempuan sering dianggap sebagai simbol kehormatan bagi suatu kelompok atau golongan, sehingga penyerangan (*agression*) dan penundukan (*subjugation*) terhadap kaum perempuan sering dimaknai sebagai upaya untuk menyerang kehormatan lawan. Dan penyerangan terhadap perempuan tersebut seringkali berbentuk penyerangan seksual. Negara tidak melakukan pencegahan terhadap adanya kejahatan seksual terhadap perempuan, dan cenderung melakukan pengabaian dan tidak memberikan keadilan bagi mereka yang

menjadi korban. Hal ini tercermin dalam pengadilan HAM Ad Hoc untuk kasus-kasus kejahatan berat di Timor Leste paska jajak pendapat, dimana tidak satu pun kasus kejahatan seksual terhadap perempuan diadili padahal dalam laporan Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Timor Leste, kasus kejahatan sexual berupa perkosaan dan perbudakan sexual atas perempuan dilaporkan terjadi sepanjang tahun 1999.

Demikian juga kejahatan sexual yang terjadi selama konflik di Papua, Aceh, Maluku, dan Poso tidak pernah diajukan ke pengadilan. Setiap konflik yang diakhiri dengan perjanjian perdamaian, jarang melibatkan perempuan sebagai pihak sehingga kebutuhan perempuan selama proses recovery cenderung diabaikan.

Pada situasi bencana alam, perempuan seringkali diabaikan hak-hak dasarnya akibat politik pemberian bantuan yang diskriminatif terhadap perempuan. Pemberian bantuan (*emergency aids*) seringkali diberikan kepada kepala keluarga yang selama ini berada di tangan laki-laki. Perempuan kepala keluarga atau yang telah kehilangan suami akibat bencana, harus membuktikan bahwa dirinya berhak mendapatkan bantuan dengan dokumen resmi seperti Kartu Keluarga (KK). Selain itu, kebutuhan-kebutuhan praktis perempuan di pengungsian seperti pembalut, pakaian dalam maupun layanan kesehatan reproduksi seperti alat-alat kontrasepsi tidak disediakan. Perempuan seringkali juga mengalami kekerasan seksual di tempat pengungsian yang tidak ramah bagi perempuan maupun anak-anak perempuan.

Sejak diratifikasinya Konvensi CEDAW tahun 1984, pemerintah Indonesia telah berupaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan, terutama melalui peraturan-peraturan yang dibuat ataupun direvisi. Upaya lain yang dilakukan

pemerintah RI adalah menandatangani *Optional Protocol* untuk Konvensi CEDAW pada bulan Februari 2002, namun pemerintah RI sampai saat ini belum meratifikasi *Optional Protocol* tersebut. Bahkan sayangnya, negara juga tidak konsisten dan tidak sepenuh hati dalam melaksanakan komitmennya karena masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang tertulis dengan implementasinya. Pada satu sisi negara sudah cukup baik melakukan terobosan hukum yang berpihak kepada perempuan, pada sisi yang lain negara justru menciptakan sejumlah aturan baik di tingkat nasional, maupun daerah yang justru mendiskriminasi perempuan.⁶

Kendala kultural dan struktural menjadi menjadi tantangan tersendiri dalam melaksanakan Konvensi CEDAW di Indonesia. Kendala kultural yaitu masih berurat akarnya budaya patriarki, baik dalam masyarakat Indonesia maupun aparat negara. Hal ini terwujud dalam bentuk pandangan *stereotype* terhadap perempuan, serta norma budaya, praktik tradisional dan interpretasi ajaran agama yang bias gender. Sedangkan kendala struktural, meliputi pemahaman aparat negara dan masyarakat tentang Konvensi CEDAW yang kurang, hak asasi perempuan belum menjadi bagian institusional hukum dalam pembuatan dan penegakan hukum, keputusan pengadilan, kebijakan, perencanaan program dan anggaran, lemahnya institusi negara untuk menerapkan standar hak asasi manusia (pemahaman, keahlian, metodologi, dan kemampuan aparat negara yang kurang).

⁶ Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia* (Jakarta: CEDAW Working Group Initiative, 2009), h. 8.

Terhadap berbagai tindakan diskriminasi yang ditimbulkan, secara umum CWGI melihat beberapa hal yang menjadi catatan penting :

1. Masih kurangnya pemahaman tentang Konvensi CEDAW bagi aparat penegak hukum, aparat negara dan masyarakat luas.
2. Masih terdapat sejumlah peraturan perundangan-undangan baik ditingkat nasional maupun daerah yang diskriminatif terhadap perempuan yang jelas-jelas bertentangan dengan konvensi CEDAW.
3. Pemerintah belum bersungguh-sungguh mengintegrasikan konvensi CEDAW dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya pada sejumlah produk kebijakannya. Terbukti masih banyak produk perundangan yang mengabaikan aspek penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.
4. Konvensi CEDAW belum menjadi bagian integratif dalam implementasi kebijakan yang ada dan terinstitusionalisasi dalam lembaga negara.⁷

Konvensi CEDAW digunakan sebatas landasan hukum tanpa keinginan untuk benar-benar menjalankan. Atas dasar itu, maka CWGI dan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan laporan ini, merekomendasikan kepada pemerintah untuk melakukan sejumlah tindakan seperti :

1. Melakukan sosialisasi Konvensi CEDAW dan penghormatan terhadap hak-hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia kepada aparat negara, aparat penegak hukum, dan masyarakat luas.
2. Melaksanakan pasal 5 Konvensi CEDAW yang mewajibkan negara untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan

⁷ *Ibid.*

budaya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin dan peran *stereotype* laki-laki dan perempuan.

3. Negara harus konsekuen dan konsisten menjadikan Konvensi CEDAW sebagai landasan hukum dalam undang-undang nasional, Peraturan Daerah dan setiap kebijakan pemerintah.
4. Negara harus melakukan pemantauan dan kontrol terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan peraturan-peraturan terkait dengan permasalahan perempuan.
5. Segera meratifikasi Optional Protokol CEDAW melalui undang-undang Nasional.
6. Merevisi sejumlah kebijakan yang jelas-jelas mendiskriminasikan perempuan, baik ditingkat nasional dalam bentuk undang-undang maupun ditingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah.
7. Mendesak pemerintah untuk membatalkan sejumlah peraturan daerah yang diskriminatif dan jelas bertentangan dengan payung hukum yang lebih tinggi.
8. Institusionalisasi Undang-undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dalam *judiciary system*.
9. Penegakan hukum secara tegas kepada pihak-pihak baik individu maupun kelompok yang melakukan tindakan diskriminatif terhadap perempuan.

B. KENYATAAN MASALAH

Amnesty International memetakan lima area masalah terkait dengan tindak kekerasan, diskriminasi dan eliminasi terhadap perempuan yang masih terjadi hingga kini di Indonesia. Hal itu juga menjadi perhatian anggota komite di

forum PBB. Hal itu disampaikan dalam pernyataan publik Amnesty Internasional terkait dengan praktik-praktik kekerasan dan diskriminatif terhadap perempuan di Indonesia.

Lima area masalah itu adalah praktik keagamaan, budaya dan gender yang membahayakan kaum perempuan, akses diskriminatif terhadap hak seksual dan reproduksi, perlakuan kejam terhadap pekerja domestik dan migran, kekerasan berbasis gender, serta akses terhadap kebenaran dan keadilan dalam area konflik di masa lalu. Amnesty Internasional juga mengutip bahwa *the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee)*, sebuah grup ahli yang meninjau implementasi *the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* di Indonesia, menyayangkan praktik-praktik diskriminasi dan kekerasan perempuan di Indonesia yang masih terus berlangsung. Karena itu, Amnesty Internasional tersebut mendesak pemerintah Indonesia agar melakukan sesuatu yang tidak diskriminasi berbasis gender dan kekerasan terhadap perempuan di dalam negeri.⁸

The CEDAW Committee menyatakan kekecewaannya kepada pemerintah Indonesia yang dinilai tidak kurang dalam mengatasi masalah diskriminasi berbasis gender dan kekerasan terhadap perempuan di dalam negeri. Sejumlah masalah yang pernah dipertanyakan dalam forum internasional kepada pemerintah Indonesia adalah regulasi diskriminatif di Aceh, legitimasi praktik mutilasi genital, serta kegagalan menerbitkan regulasi untuk melindungi pekerja domestik.⁹

⁸ Dikutip dari situs resmi Amnesty Internasional yang dirilis Kamis tanggal 19 Juli 2012.

⁹ Pertanyaan CEDAW Committee itu muncul pada sesi ke 52- di New York pada 11 Juli 2012.

Selain itu, komite tersebut juga mempertanyakan soal bagaimana kondisi perempuan yang terpapar konflik dan kemajuan yang lambat dalam proses keadilan dan kebenaran. Mereka mempertanyakan bagaimana kasus kekerasan seksual di Aceh dan Timor Leste yang pernah diduduki Indonesia. Selain itu, komite mempertanyakan soal program nasional rehabilitasi, kompensasi dan jaminan bahwa tidak akan ada lagi pelanggaran HAM terhadap perempuan yang menjadi korban.

Sederet pertanyaan tersebut di atas sesungguhnya merupakan seruan kepada penyelenggara negara dan pemberi kerja untuk memutus rantai eksploitasi, diskriminasi dan kekerasan terhadap buruh perempuan. Secara khusus pada perempuan pembela hak buruh, hal ini mengingat kasus pada aktivis buruh perempuan Marsinah yang terbunuh, 8 Mei 1993. Meski peristiwa terbunuhnya Marsinah sudah 19 tahun berlalu, namun deret persoalan buruh perempuan masih terus berlanjut. Pengaduan yang disampaikan kepada Komnas Perempuan oleh PT. Glopac yang tergabung dalam Gerakan Serikat Buruh Indonesia (Gesburi) yang kemudian didokumentasikan dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan tahun 2011 menunjukkan, buruh perempuan masih mengalami kekerasan seperti: jam kerja yang panjang, larangan cuti haid dan melahirkan bahkan di PHK sepihak, yang diantaranya dialami oleh 7 orang perempuan hamil, 26 perempuan pencari nafkah utama keluarga, dan 6 di antaranya adalah orang tua tunggal.

Komnas Perempuan juga pernah menerima pengaduan dari Perhimpunan Perempuan Pekerja Transportasi Indonesia (PPPTI), di antaranya diwakili oleh Ikatan Awak Kabin Garuda Indonesia (IKAGI) dengan permasalahan yang hampir sama.

Secara khusus IKAGI melaporkan adanya diskriminasi berdasarkan penampilan fisik bagi pramugari. Misalnya penghentian terbang sementara bagi pramugari yang dianggap tidak bisa menjaga penampilan (kelebihan berat badan, tidak mengikuti standar penataan rambut, dan lainnya). Sejumlah isu serius di atas bisa jadi mewakili kasus-kasus yang terpendam lainnya. Komnas Perempuan juga melihat adanya diskriminasi dalam bentuk pengabaian *paternal leave* (cuti mengasuh anak), perbedaan upah, pesangon dan fasilitas dengan buruh laki-laki, bahkan penuntutan balik dan penggantian ganti rugi oleh perusahaan jika karyawan melakukan tuntutan.

Isu lain yang mendasar adalah pemberangusan serikat buruh dan kriminalisasi serta pemecatan perempuan pembela hak (aktivis) buruh, antara lain kasus Luviana, perempuan pekerja media dibebastugaskan setelah menuntut hak berserikat dan perbaikan kesejahteraan. Kerentanan buruh perempuan juga melalui ancaman pemberlakuan kebijakan diskriminatif baik lokal maupun nasional.

Hingga akhir tahun 2011, hasil pantauan Komnas Perempuan mencatat terdapat 207 kebijakan diskriminatif atas nama agama dan moralitas yang akan juga berimbas pada buruh perempuan. Di antaranya seperti kontrol mobilitas, kontrol busana, kriminalisasi prostitusi, hingga aturan terkait pekerja migran, dan lainnya. Kasus Lilis misalnya, perempuan pekerja di Tangerang yang depresi berat hingga akhirnya meninggal dunia akibat salah tangkap karena pemberlakuan Peraturan Daerah (PERDA) Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Kasus Lilis menunjukkan buruh perempuan menjadi kelompok paling rentan dari

pemberlakuan kebijakan diskriminatif tersebut.¹⁰ Buruh rentan lainnya adalah Pekerja Rumah Tangga (PRT) dan PRT migran, Waria Pekerja, pekerja penyandang disabilitas, yang masih terabaikan hak-hak dasarnya dan mengalami diskriminasi berlapis.

Sisi lain, Komnas Perempuan mengapresiasi sejumlah terobosan antara lain, terkait penghapusan diskriminasi antara *pekerja tetap dan pekerja out sourcing* melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Putusan ini ditetapkan pada 17 Januari 2012, sebagai hasil uji materi Pasal 65 ayat 7 dan Pasal 66 ayat 2 huruf b, Undang-undang Nomor 13 2003 tentang Ketenagakerjaan. Diratifikasinya konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya oleh DPR pada 12 April 2012. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi bekerjasama dengan ILO telah mengeluarkan “Pedoman Pencegahan Pelecehan Seksual di Tempat Kerja”, yang diterbitkan oleh Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. SE.03/MEN/IV/2011, April 2011.

Terkait dengan persoalan tersebut di atas, maka direkomendasikan agar pemerintah segera melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Memberikan jaminan bagi buruh perempuan untuk berserikat dan berkumpul.
2. Membangun mekanisme perlindungan bagi Perempuan Pembela Hak-hak Buruh.
3. Memastikan tempat kerja sebagai ruang aman bagi perempuan untuk bebas dari kekerasan seksual dengan

¹⁰<http://www.komnasperempuan.or.id/2012/05/jangan-lagi-ada-marsinah-yang-lain-mela-wan-diskriminasi-dan-kekerasan-berbasis-gender>. Diakses 24 Juli 2012.

adanya mekanisme komplain dan konseling, pencegahan dan sanksi bagi pelakunya.

4. Mencantumkan larangan segala bentuk kekerasan di tempat kerja dicantumkan dalam perubahan atas Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
5. Perhatian khusus dan perlindungan sistemik kepada pekerja rentan diskriminasi seperti pekerja perempuan penyandang disabilitas, waria, pekerja seks, PRT migran, PRT, dll.
6. Mengimplementasikan konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya yang telah diratifikasi 12 April 2012, dan berbagai konvensi-konvensi dasar ILO mengenai hak-hak fundamental di tempat kerja, yakni konvensi tentang (1) Penghapusan Kerja Paksa; (2) Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak untuk Berorganisasi ; (3) Hak Berorganisasi dan Melakukan Perundingan Bersama (4) Pemberian Upah yang Sama Bagi Para Pekerja Pria dan Wanita; (5) Penghapusan Semua Bentuk Kerja Paksa; (6) Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan; (7) Usia Minimum Diperbolehkan Bekerja; (8) Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

Perubahan atas Undang-undang Nomor 39 tahun 2004 PPTKILN, harus diiringi dengan ratifikasi Konvensi ILO 189 tentang Kerja Layak bagi PRT dan pengesahan RUU Perlindungan PRT, sebagai satu paket aturan perlindungan dan jaminan hak-hak pekerja migran dan PRT baik dalam negeri dan luar negeri.

Persoalan lainnya adalah perempuan Indonesia belum menikmati hak konstitusionalnya atas rasa aman. Tidak adanya

jaminan atas rasa aman menyebabkan perempuan Indonesia, juga kelompok minoritas, masih belum dapat menikmati kemerdekaan yang hakiki meski 14 tahun reformasi bergulir dan 67 tahun sudah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Bagi perempuan, kemerdekaan dicerabut dari satu pelaku ke pelaku yang lain dan berubah dari satu bentuk ke bentuk yang lain. Menikmati keadilan dan rasa aman, yakni jaminan untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi di segala ranah kehidupan serta bebas dari rasa takut untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya, adalah bagian intrinsik dari makna merdeka.¹¹

Jaminan rasa aman memudar akibat keberadaan kebijakan diskriminatif, pembiaran tindak intoleransi, penggunaan kekerasan oleh aparat terhadap aktivis aksi damai masyarakat sipil, dan dukungan terbatas bagi pemulihan perempuan korban kekerasan. Kekerasan dan diskriminasi masih menjadi momok bagi perempuan dalam kehidupan sehari-harinya. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) mencatat bahwa sepanjang tahun 2011 saja 119.107 kasus kekerasan yang ditangani oleh 393 lembaga penyedia layanan. Kasus kekerasan di dalam rumah tangga (KDRT) masih menjadi kasus yang paling banyak ditangani oleh lembaga penyedia layanan yaitu 113.878 kasus (95,61%). Sebanyak 5.187 kasus (4,35%) terjadi di ranah publik, dan sisanya 42 kasus (0,03%) terjadi di ranah negara. Kasus-kasus di ranah publik termasuk teror kekerasan seksual di angkutan umum, kekerasan terhadap perempuan pekerja

¹¹ Hak atas rasa aman sebagai hak warga negara ini dinyatakan tegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) Pasal 28G Ayat 1.

migran, kelompok yang berbeda orientasi seksual dan ekspresi gendernya, pekerja migran, buruh dan juga terkait konflik sumber daya alam. Belum lagi persoalan pelanggaran HAM masa lalu yang tak kunjung sampai penyelesaiannya.

Pada tahun 2012, kasus kekerasan oleh aparat keamanan terkait pembubaran aksi damai mencuat, misalnya di Sape (Bima) dan Ogan Ilir (Sumatera Selatan). Dalam aksi ini perempuan berhadapan dengan kekerasan secara langsung maupun menjadi penanggung beban dari akibat yang ditimbulkan oleh kekerasan itu. Situasi serupa dihadapi perempuan anggota komunitas minoritas yang menjadi target penyerangan dan tindak intoleransi lainnya oleh kelompok di masyarakat dengan mengatasnamakan agama. Semua situasi ini menjauhkan perempuan untuk dapat menikmati kemerdekaan dan hak-hak konstitusionalnya sebagai warga negara.

Dalam situasi ini, Komnas Perempuan menyambut baik kehadiran 252 kebijakan kondusif terkait dengan pemberian layanan bagi perempuan korban kekerasan. Sebagian besar dari kebijakan itu (174 kebijakan) mengatur tentang struktur kelembagaan pusat layanan terpadu, dan hanya ada 44 kebijakan yang mengatur substansi perlindungan. Selebihnya adalah 16 kebijakan tentang standar pelayanan minimum dan tata kerja serta 18 kebijakan tentang jaringan kerjasama untuk penanganan kasus.¹² Kebijakan ini perlu, namun baru akan bermakna bila ia diimplementasikan dengan baik. Komnas Perempuan mengajak pemerintah untuk bersama-sama membangun mekanisme pengawasan berkala pada

¹² *Kemerdekaan yang Tertunda: Perempuan Indonesia Belum Menikmati Hak Konstitusional atas Rasa Aman*. <http://www.komnasperempuan.or.id/2012>. Diakses 20 Agustus 2012.

pelaksanaan kebijakan ini dan mendorong pelaksanaan langkah-langkah penguatan, termasuk memastikan adanya alokasi dana yang cukup bagi pendampingan perempuan korban kekerasan, termasuk dalam kasus pelanggaran HAM masa lalu, untuk memperjuangkan haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

Rintangan lain bagi penikmatan jaminan rasa aman adalah kebijakan diskriminatif atas nama agama, moralitas, dan otonomi daerah, baik di tingkat nasional maupun daerah. Komnas Perempuan mencatat sampai dengan 17 Agustus 2012 jumlah kebijakan diskriminatif meningkat menjadi 282 kebijakan.¹³ Artinya, bertambah 128 kebijakan sejak pertama Komnas Perempuan menyampaikan persoalan ini secara resmi kepada otoritas negara pada Maret 2009. Sebagian besar kebijakan diskriminatif ini diterbitkan di tingkat daerah (38 kebijakan provinsi, 235 kebijakan kota/kabupaten) yang tersebar di lebih dari seratus kota/kabupaten di 28 provinsi di Indonesia.

Sebanyak 207 dari 282 kebijakan tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan. Di antaranya, ada 60 kebijakan memaksakan cara berbusana dan ekspresi keagamaan, 96 kebijakan mengkriminalkan perempuan lewat pengaturan tentang prostitusi dan/atau pornografi, 38 kebijakan membatasi ruang gerak perempuan lewat aturan jam malam yang mewajibkan perempuan untuk berpergian hanya bila ada pendamping (muhrim) pada rentang jam tersebut, dan 7 kebijakan yang membedakan perempuan dan laki-laki dalam menikmati haknya untuk bekerja lewat aturan tentang penempatan tenaga kerja di luar negeri. Sebanyak 126

¹³ *Ibid.*

kebijakan diskriminatif ini diterbitkan oleh pemerintah daerah untuk tujuan pencitraan daerah berdasarkan agama mayoritas. Ada pula 31 kebijakan memberangus hak warga negara atas kemerdekaan beragama dan beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu.

Segenap pemaksaan, pembatasan dan pembedaan yang hadir akibat kebijakan diskriminatif itu selain mengurangi jaminan rasa aman bagi perempuan juga mengeroposi sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Aturan-aturan dalam kebijakan diskriminatif menggerogoti jaminan atas kepastian hukum, melembagakan diskriminasi ke dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hukum, serta mengerdilkan kebhinnekaan bangsa Indonesia.

Situasi ini diperburuk oleh sikap negara yang tidak tegas dalam menindak pelaku aksi intoleransi atas nama agama, dan sebaliknya menyuburkan diskriminasi, terhadap kelompok minoritas agama. Pembangkangan pihak eksekutif untuk tunduk pada hukum dalam kasus GKI Yasmin dan HKBP Filadelfia, peyegelan rumah ibadah dengan alasan administratif dan tidak bersungguh-sungguh dalam menyelesaikan akar masalah maupun menawarkan solusi seperti dalam kasus HKBP Ciketing, terhadap 20 rumah ibadah di Aceh Singkil, dan terhadap sejumlah gereja di Jawa Barat adalah sejumlah contohnya. Proses hukum terhadap pelaku penyerangan dan kekerasan terhadap komunitas minoritas agama kerap diwarnai dengan impunitas, sementara pihak dari komunitas minoritas agama justru dikriminalisasi. Intoleransi juga misalnya ditunjukkan oleh sikap Pemerintah Kota Aceh yang berpendapat bahwa menampilkan seni budaya Tionghoa (Barongsai dan Liong) serta narasumber non Muslim dalam

dialog tentang perdamaian akan menodai pelaksanaan ibadah puasa di daerah tersebut.

Bila persoalan kebijakan diskriminatif dan intoleransi dibiarkan berlarut-larut, maka jelas akan merintangai Indonesia mencapai cita-citanya, yaitu negara bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Komnas Perempuan :

1. Mendorong sejumlah kementerian/lembaga terkait untuk mempertegas dan mempercepat upayanya dalam mencegah dan mengatasi kehadiran kebijakan diskriminatif. Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, serta Lembaga Pertahanan Nasional harus mengambil kepemimpinan dalam mengatasi persoalan ini.
2. Mendesak aparat penegak hukum untuk bersikap tegas dalam memutus impunitas pelaku intoleransi demi keadilan dan juga jaminan tidak berulang. Kepolisian perlu memastikan kesigapan aparatnya dalam memberikan perlindungan bagi kelompok minoritas dari segala bentuk intoleransi.
3. Mengingatkan lembaga legislatif, baik di tingkat nasional maupun daerah, untuk sungguh-sungguh menjalankan mandat konstitusi untuk menghapus kekerasan dan diskriminasi serta merawat kebhinnekaan bangsa Indonesia melalui pelaksanaan kewenangan legislasi, pengawasan dan budgeting.
4. Mendukung Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan untuk mengambil langkah politik mencabut kebijakan diskriminatif dan menindak tegas jajarannya yang membangkang pada hukum.

BAB II

KEKERASAN PEREMPUAN DAN PERMASALAHANNYA



A. ARTI DAN MAKNA KEKERASAN DAN DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN

Kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan kerap dilakukan atas nama agama dan budaya. Di Indonesia, situasi ini berwujud dalam praktik sunat perempuan, kawin cina buta, budaya sifon, pemaksaan pernikahan antara korban perkosaan dan pelakunya, pemaksaan busana, kawin usia dini, dan lain sebagainya. Intensitas kekerasan dan diskriminasi menguat ketika ia digunakan sebagai alat politisasi identitas berbalut pelembagaan aturan hukum dan kebijakan publik berdasarkan tafsir tunggal agama dan/atau budaya mayoritas. "Situasi ini menjadi tantangan tersendiri bagi lembaga hak asasi manusia yang memiliki tugas untuk mendorong negara memenuhi tanggungjawabnya dalam pemenuhan HAM,"¹

Dalam sistem masyarakat patriarkhi, perempuan ditempatkan sebagai "kelas nomor dua" setelah laki-laki. Akibat kedudukannya yang tersub-ordinasi tersebut, perempuan seringkali mengalami ketidakadilan gender berupa tindak kekerasan baik secara fisik (pemukulan, penganiayaan), psikologis (penghinaan), seksual (perkosaan, pelecehan) maupun ekonomi (ketergantungan istri terhadap suami dalam ekonomi). Masih tingginya tingkat kekerasan

¹Disampaikan Yuniyanti Chuzaifah, ketua Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dalam sambutannya membuka Konferensi Regional Asia Pasifik bertajuk Menangani Diskriminasi dalam Konteks Agama dan Budaya, di Jakarta, 14-15 Juli 2011 (diakses tanggal 19 Juli 2012).

terhadap perempuan mengindikasikan belum efektifnya bentuk-bentuk perlindungan hukum dan sosial terhadap perempuan. Tindak kekerasan terhadap perempuan sering berkaitan dengan instabilitas di rumah dan di masyarakat. Hal ini nampak dari 3 (tiga) kategori.

Pertama, kondisi kemiskinan akan mengakibatkan dilakukannya kekerasan untuk penyaluran frustrasi dan agresi diarahkan kepada mereka yang lemah, yakni perempuan dan anak-anak. *Kedua*, dalam masyarakat yang penuh instabilitas serta meningkatnya tekanan sosial, budaya kekerasan akan berkembang. Kekerasan menjadi bagian dari sistem yang berhubungan dengan konsep "maskulinitas." *Ketiga*, dalam masyarakat yang bergolak karena perang, kekerasan (secara seksual yaitu berupa pemerkosaan) merupakan bagian dari senjata yang digunakan untuk perempuan.

Perkosaan adalah suatu praktik yang dipakai secara luas dan jarang dikecam apabila terjadi pada saat suatu negara yang berada dalam situasi perang atau situasi konflik. Konsekuensinya, perempuan yang diperkosa dianggap sesuatu hal yang wajar sehingga pelaku dapat bebas dari jeratan hukum. Bagi pihak militer dan pemimpin-pemimpin politisi, pemerkosaan dianggap sebagai suatu tindakan privat atau personal sehingga perkosaan cenderung dianggap sebagai suatu eksekusi dari situasi konflik.

Kekerasan terhadap perempuan terjadi karena perempuan dipandang sebagai "objek" bukan "subjek" yang memiliki kebebasan dalam menentukan jalan hidupnya. Dilihat dari sisi siklus kehidupan manusia, kekerasan terhadap perempuan sudah dilakukan bahkan sebelum ia dilahirkan. Bentuk kekerasannya berupa aborsi atas dasar selektif kelamin (misalnya tidak menginginkan anak perempuan),

penganiayaan pada saat kehamilan, pemaksaan kehamilan seperti perkosaan massal pada saat perang. Pada saat jadi bayi, pembunuhan terhadap bayi perempuan, perlakuan salah baik emosional dan psikis, perbedaan perlakuan dalam bidang makanan dan kesehatan terhadap anak perempuan. Pada usia anak-anak, kekerasan pun terjadi berupa menikahkan anak di bawah umur, penyunatan, perlakuan seksual baik oleh keluarga maupun orang lain, perdagangan anak perempuan untuk dijadikan pelacur. Pada usia remaja, kekerasan pada saat bercumbuan, perlakuan seks terpaksa karena tekanan ekonomi, pelecehan seksual di tempat kerja, perkosaan, pelacuran karena di paksa, perdagangan perempuan.

Di masa reproduksi, kekerasan yang dilakukan pasangan intim, "perkosaan" suami terhadap istri dalam rumah tangga (*marital rape*), pembunuhan atau kekerasan karena mahar, pembunuhan oleh pasangan, perlakuan salah psikis, pelecehan seksual di tempat kerja, perkosaan, kekerasan terhadap perempuan yang cacat fisik maupun mental. Kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga (suami terhadap istri) sering tidak dianggap sebagai masalah besar karena beberapa alasan. Pertama, ketiadaan statistik yang akurat karena perempuan korban kekerasan cenderung *engggan* melapor ke pihak yang berwajib. Kedua, menganggap kekerasan tersebut (terutama kekerasan secara seksual) merupakan masalah tempat tidur yang sangat pribadi dan berkaitan dengan kesucian rumah. Ketiga, berkaitan dengan kebudayaan yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Keempat, ketakutan terhadap suami.

Kekerasan seksual terhadap anak perempuan baik berupa pencabulan maupun perkosaan sering terjadi akibat ketidak tahuan atau ketidak mengertian *bocah-bocah cilik* itu

terhadap apa yang menimpa mereka. Dengan “diiming-imingi” uang beberapa ribu rupiah mereka kemudian “merelakan” sesuatu yang berharga dalam hidupnya sebagai seorang perempuan. Adakalanya tindakan kekerasan tersebut disertai dengan ancaman dan kekerasan fisik sehingga mereka tidak memiliki pilihan lain selain menuruti kemauan pelaku tindak kekerasan tersebut. Ancaman ditujukan agar korban kekerasan tidak mengatakannya kepada orang lain sehingga pelaku dapat dengan leluasa mengulangi perbuatannya lagi.

Hal yang paling memprihatinkan adalah pencabulan dan pemerkosaan terhadap anak perempuan itu dilakukan oleh ayah kandung terhadap anaknya sendiri atau ayah terhadap anak tirinya. Alasan yang sering diberikan adalah karena dia sudah tidak mendapat “jatah” dari istrinya sehingga melampiaskan hasrat seksualnya itu terhadap anaknya. Pencabulan dan pemerkosaan juga dilakukan oleh tetangga di sekitar lingkungan rumah. Pelaku remaja umumnya memberikan alasan melakukan pencabulan/pemerkosaan karena hasrat seksualnya muncul setelah menonton film porno (*blue film*) atau melihat gambar porno sehingga terinspirasi untuk melakukan tindakan seperti apa yang dilihatnya. Hal ini menunjukkan bahwa media elektronik maupun cetak memiliki pengaruh yang cukup besar dalam mendorong para remaja melakukan penyimpangan seksual.

Apapun alasan yang digunakan oleh pelaku tindakan kekerasan tersebut tidak dapat dibenarkan karena perempuan sebagai korban tindakan tersebut mengalami trauma yang hebat baik secara fisik maupun mental yang dapat mengganggu perkembangan jiwanya terutama bagi anak-anak perempuan. Namun, hukuman yang diberikan terhadap pelaku tindakan kekerasan tersebut tampaknya belum sebanding dengan

penderitaan yang dialami oleh korban tindak kekerasan. Ada baiknya negara menata ulang hukum atau Undang-undang yang berkaitan dengan tindakan kekerasan terhadap perempuan baik perempuan dewasa maupun anak-anak, baik kekerasan dalam rumah tangga maupun yang terjadi di masyarakat.

Kekerasan terhadap perempuan sesungguhnya telah bermula sejak manusia itu ada di muka bumi. Hal itu tetap terjadi pada masa kini dan mungkin sekali akan tetap berlangsung di masa mendatang. Ditinjau dari segi tempat terjadinya, kekerasan kerap terjadi dalam lingkungan suatu rumah tangga ataupun di luar lingkungan rumah tangga. Ditinjau dari segi pelakunya, kekerasan terhadap perempuan dapat dibedakan antara pelaku orang dewasa terhadap sesama dewasa (suami-isteri), dan orang dewasa terhadap anak. Sedangkan di luar lingkungan rumah tangga kekerasan terhadap perempuan dapat dilakukan oleh orang dekat atau orang jauh, laki-laki maupun sesama perempuan.²

Kata kekerasan mengarah pada sebuah situasi yang kasar, menyakitkan dan menimbulkan efek negatif, baik fisik, psikis, ekonomi maupun seksual. Namun kebanyakan orang hanya memahami kekerasan sebagai suatu bentuk perilaku yang kasar, keras dan penuh kekejaman dalam bentuk fisik, sehingga bentuk perilaku oprasif lain yang bentuknya tidak berupa perilaku fisik, menjadi tidak dihitung sebagai suatu bentuk kekerasan.

Kekerasan pada dasarnya adalah semua bentuk perilaku baik verbal maupun non verbal yang dilakukan oleh

²Elli Nur Hayati, *Panduan untuk Pendamping Perempuan Korban Kekerasan* (Cet. I; Yogyakarta: Rifka Annisa, 2005), h. 27.

seseorang atau sekelompok orang terhadap seseorang atau sekelompok orang lainnya, sehingga menyebabkan efek negatif secara fisik, emosional dan psikologis terhadap orang yang menjadi sasarannya. Menurut John Galtung, kekerasan adalah suatu perlakuan atau situasi yang menyebabkan realitas potensialnya.³ Dalam KUH Pidana, jenis perilaku yang menggunakan kekerasan seperti pada Pasal 351 KUHP yang dikenal dengan penganiayaan yang menimbulkan rasa sakit dan luka. Kekerasan terhadap perempuan (kekerasan fisik, psikologis, seksual, sosial, dan ekonomi) akan memberikan dampak psikologis jika tidak ditanggulangi dengan baik akan merugikan berbagai pihak yaitu individunya sendiri, keluarga dan masyarakat. Berbagai kekerasan terhadap perempuan seingkali disembunyikan dan di tutup-tutupi karena berbagai alasan. Karena merasa aib atau mendapat tekanan atau ancaman dari pihak pelaku. Kekerasan terhadap perempuan biasanya berkaitan dengan masalah kesehatan dan hak asasi manusia.

Kementrian Kesehatan mendefinisikan kekerasan terhadap perempuan yaitu setiap perbuatan yang berkaitan atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan, secara fisik, seksual, psikologis, ancaman perbuatan tertentu, pemaksaan dan perampasan kebebasan baik yang terjadi di lingkungan masyarakat maupun di lingkungan rumah tangga.

Beberapa pengertian di atas, memberikan gambaran bahwa semua manusia dalam menjalani kehidupan di dunia ini akan mengalami tindakan kekerasan, dan umumnya yang menjadi korban kekerasan adalah perempuan. Kata

³Lihat, *ibid.*, h. 29.

'perempuan' diambil dari bahasa sansekerta yang berasal dari kata "empu" yang artinya tukang membuat sesuatu dan biasanya ahli membuat sesuatu adalah sosok yang suci dan penuh ilmu. Sementara itu makna yang sama dengannya adalah kata wanita, ibu, mama yang berasal dari bahasa latin yang berarti kantung susu yang tidak dimiliki oleh lelaki. Pada hakekatnya wanita adalah seorang manusia yang ingin suatu kebenaran, bebas dalam segala hal.⁴

Entah sejak kapan, kekerasan terhadap perempuan dilakukan oleh pria, yang pasti sudah sejak lama sekali terjadi. Tentu tidak semua perempuan mengalami perlakuan kasar dan kejam dari pria. Menurut Tapi Omas Ihromi, terminologi kekerasan terhadap perempuan mempunyai ciri bahwa tindakan tersebut adalah (1) dapat berupa fisik dan non fisik; (2) dapat dilakukan secara aktif maupun dengan cara pasif; (3) dikehendaki oleh pelaku; dan (4) ada akibat atau kemungkinan akibat yang merugikan pada korban yang tidak dikehendaki oleh korban.⁵

Dengan demikian dapat dirumuskan bahwa, kekerasan terhadap perempuan adalah tindakan atau sikap yang dilakukan dengan tujuan tertentu sehingga dapat merugikan perempuan, baik secara fisik maupun secara psikis. Kekerasan terhadap perempuan tumbuh sejalan dengan pertumbuhan kebudayaan manusia dan menjadi perhatian dunia internasional sejak tahun 1975 lewat konvensi PBB mengenai wanita di Mexico. Selanjutnya tahun 1979, PBB mengesahkan Konvensi Persamaan Derajat dan Hak-Hak Wanita, dan *Declaration of Human Rights* tahun 1993 dalam Pasal 18 dan 38

⁴Tapi Omas Ihromi, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan* (Cet. I; Bandung: Alumni, 2000), h. 266.

⁵*Ibid.*, h. 267.

menggolongkan kekerasan terhadap wanita sebagai pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Dari hasil konvensi PBB pada Tahun 1993 dan Deklarasi penghapusan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan dinyatakan bahwa:

*Kekerasan terhadap perempuan adalah segala bentuk tindakan kekerasan yang berbasis gender yang mengakibatkan atau akan mengakibatkan rasa sakit atau penderitaan fisik, seksual, atau psikologi terhadap perempuan, termasuk ancaman, paksaan, pembatasan kebebasan, baik yang terjadi di area publik maupun domestik.*⁶

Berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan, sebagaimana dipahami dari hasil konferensi perempuan sedunia IV di Beijing 1995, istilah kekerasan terhadap perempuan diartikan sebagai kekerasan yang dilakukan berdasarkan gender. Harkriastuti Harkrisnowo, mendefinisikan bahwa “kekerasan terhadap perempuan sebagai setiap kekerasan yang diarahkan kepada perempuan hanya karena mereka perempuan”.⁷

Berdasarkan *Beijing of Action* Nomor 113, disebutkan bahwa:

*Kekerasan terhadap perempuan yaitu setiap tindakan kekerasan berdasarkan gender yang menyebabkan atau dapat menyebabkan kerugian atau penderitaan fisik, seksual atau psikologis terhadap perempuan, termasuk ancaman untuk melaksanakan tindakan tersebut dalam kehidupan masyarakat dan pribadi.*⁸

⁶Lihat bunyi Konvensi PBB Tahun 1993 dan Pasal 1 Deklarasi penghapusan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan.

⁷Lihat dalam Topi Omas Ihromi, *ibid.*, h. 136.

⁸Lihat dalam Apung Herlina, *Kekerasan Terhadap Perempuan di Dunia Kerja* (Jakarta: Pusat Kajian Wanita, 1998), h. 67.

Makhluk Tuhan yang berjenis kelamin perempuan rentan terhadap semua bentuk kekerasan, karena posisinya yang lemah (atau karena sengaja dilemahkan), baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Persoalan kekerasan terhadap perempuan yang sangat kompleks berdampak pada timbulnya kekerasan yang sama terhadap perempuan lain, anak-anak, masyarakat, bahkan negara. Kekerasan terhadap perempuan bisa muncul karena tindak kekerasan yang dilakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga perempuan berada pada posisi termarginalkan. Berdasarkan beberapa arti dan makna kekerasan terhadap perempuan yang telah dikemukakan di atas, maka menurut Zaitunah Subhan, bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah:

1. Setiap tindakan yang melanggar, menghambat, meniadakan kenikmatan dan pengabaian hak asasi perempuan atas dasar gender. Tindakan tersebut mengakibatkan kerugian dan penderitaan terhadap perempuan dalam hidupnya, baik secara fisik, psikis maupun seksual. Termasuk di dalamnya ancaman, paksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik dalam kehidupan individu, keluarga bermasyarakat, maupun bernegara;
2. Setiap perbuatan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan kesengsaraan dan penderitaan perempuan secara fisik, seksual, atau psikologis. Termasuk ancaman tindakan tertentu. Pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang baik dalam kehidupan publik maupun kehidupan pribadi (Pasal 2 Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan);

3. Kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah tindakan sosial, dimana pelakunya harus mempertanggungjawabkan tindakannya kepada masyarakat;
4. Perilaku yang muncul sebagai akibat adanya bayangan tentang peran identitas berdasarkan jenis kelamin, dan berkaitan dengan bayangan mengenai kekuasaan yang dapat dimilikinya. Kekerasan terdiri atas tindakan memaksakan kekuatan fisik dan kekuasaan kepada pihak lain. Biasanya diikuti dengan tujuan untuk mengontrol, memperlemah, bahkan menyakiti pihak lain.⁹

Sedangkan Moore mengemukakan sebagaimana dikutip Zaitunah Subhan bahwa “tindak kekerasan terhadap perempuan meliputi berbagai fenomena, baik hukum, etika, kesehatan, budaya, politik maupun moral”.¹⁰ Menurut laporan khusus PBB oleh *UN Special Rapporteur Violence Against Women*, kekerasan terhadap perempuan, termasuk juga masalah perdagangan perempuan, didefinisikan sebagai berikut:

All acts involved in the recruitment and / or transportasion of woman (or a girl) within and across national borders for work or service by men's or violence, abuse of authority or dominant position, debt bondage, deception or other forms of coecion (segala tindakan yang melibatkan perekrutan dan atau penyaluran perempuan dan anak-anak perempuan, di dalam negeri ataupun di dalam negeri untuk bekerja atau memberikan layanan, yang dilakukan lewatpendekatan kekerasan, penyalah-

⁹Zaitunah Subhan, *Kekerasan Terhadap Perempuan* (Cet. III; Jakarta: Pustaka Pesantren, 2004), h.6.

¹⁰*Ibid.*, h. 7.

gunaan wewenang, perbudakan, penipuan, atau lewat bentuk- bentuk kekerasan atau pemaksaan lainnya).¹¹

Dari beberapa definisi di atas maka pemahaman tentang kekerasan terhadap perempuan tidak hanya terbatas pada hak- hak sebagai berikut:

1. Pemukulan; penyalahgunaan seksual atas perempuan termasuk anak perempuan dalam rumah tangga; pekosaan dalam hubungan perkawinan; praktik- praktik tradisional yang menyebabkan kekerasan dan eksploitasi;
2. Perkosaan, pelecehan dan ancaman seksual ditempat kerja dan di lingkungan pendidikan; perdagangan perempuan serta pelacuran paksa;
3. Kekerasan fisik, seksual, dan psikologis yang dilakukan dan dibenarkan oleh negara dimanapun terjadinya (Pasal 2 Deklarasi Anti Kekerasan Desember 1993 dan telah diadopsi oleh PBB).¹²

B. BENTUK KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Kekerasan yang paling menyedihkan apabila terjadi di dalam lembaga perkawinan, lembaga yang menurut pandangan bangsa Indonesia adalah lembaga sakral, menjadi tempat terjadinya kekerasan dan penyiksaan terhadap perempuan. Harus diakui, bahwa di dalam lembaga perkawinan banyak sekali terjadi kekerasan atau penyiksaan yang dialami oleh isteri yang tidak pernah diketahui oleh orang lain, bukan hanya kekerasan fisik yang dialami isteri, tetapi juga terjadi kekerasan psikis yang membuat isteri sangat menderita.

Bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan dalam rumah tangga menurut Rifka An-nisa WCC antara lain

¹¹*Ibid.*, h. 8.

¹²*Ibid.*, h. 7.

kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan ekonomi, dan kekerasan seksual.¹³

1. Kekerasan fisik.

Tindak kekerasan fisik: yaitu tindakan yang bertujuan untuk melukai, menyiksa atau menganiaya orang lain, dengan menggunakan anggota tubuh pelaku (tangan, kaki) atau dengan alat-alat lain. Bentuk kekerasan fisik yang dialami perempuan, antara lain: tamparan, pemukulan, penjambakan, mendorong secara kasar, menginjakan, penendangan, pencekikan, pelemparan benda keras, penyiksaan menggunakan benda tajam, seperti : pisau, gunting, setrika serta pembakaran. Tindakan tersebut mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit dan luka berat bahkan sampai meninggal dunia.¹⁴

Kekerasan fisik sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga adalah perbuatan mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit atau luka berat. Pengertian dasar dari kekerasan fisik akibat penganiayaan adalah bila didapati perlukaan bukan karena kecelakaan pada perempuan itu dapat diakibatkan oleh suatu episode kekerasan yang tunggal atau berulang-ulang dari yang ringan hingga yang fatal.

Hukuman fisik pada perempuan memang umumnya tidak diterima dalam masyarakat sebagai tindakan mendidik untuk mengoreksi dan mengendalikan perilaku perempuan.

¹³Rifka An-Nisa, *Kekerasan Terhadap Isteri* (Yogyakarta: Liberty, 2003), h. 2.

¹⁴ Sri Nurdjunaida, *Sekilas Kekerasan Terhadap Perempuan* (Jakarta: tp, 2008), h. 1.

Batasan identitas kekerasan fisik tersebut sangat relatif, karena dapat ditinjau dari akibat kekerasan dan cara melakukan kekerasan. Akan tetapi, bila didapati beberapa luka memar lama atau baru, memar di wajah, hal ini menunjukkan adanya kekerasan akibat penganiayaan. Begitu pula tindakan fisik berupa pukulan dengan tangan terkepal atau alat yang keras, menendang, membanting atau menyebabkan luka bakar adalah jelas merupakan penganiayaan, terlepas dari berat ringannya luka yang timbul.

Kekerasan fisik berat, berupa penganiayaan berat seperti menendang, memukul, menyundut; melakukan percobaan pembunuhan atau pembunuhan dan semua perbuatan lain yang dapat mengakibatkan:

1. Cedera berat.
2. Tidak mampu menjalankan tugas sehari-hari.
3. Pingsan.
4. Luka berat pada tubuh korban dan atau luka yang sulit disembuhkan atau yang menimbulkan bahaya mati.
5. Kehilangan salah satu panca indera.
6. Mendapat cacat.
7. Menderita sakit lumpuh.
8. Terganggunya daya pikir selama 4 minggu lebih
9. Gugurnya atau matinya kandungan seorang perempuan
10. Kematian korban.

Sedangkan kekerasan fisik ringan, berupa menampar, menjambak, mendorong, dan perbuatan lainnya yang mengakibatkan :

1. Cedera ringan.
2. Rasa sakit dan luka fisik yang tidak masuk dalam kategori berat.

3. Melakukan repitisi kekerasan fisik ringan dapat dimasukkan ke dalam jenis kekerasan berat.

2. Kekerasan psikis.

Kekerasan psikis adalah perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan atau penderitaan psikis berat pada seseorang. Dalam suatu rumah tangga kekerasan psikis dapat berupa tidak diberikannya suasana kasih sayang pada isteri agar terpenuhi kebutuhan emosinya. Hal ini penting untuk perkembangan jiwa seseorang. Identifikasi akibat yang timbul pada kekerasan psikis lebih sulit diukur dari pada kekerasan fisik.

Seperti halnya kekerasan fisik, kekerasan psikis juga terbagi atas dua kategori yaitu kekerasan psikis berat dan kekerasan juga terbagi-bagi berupa tindakan pengendalian, manipulasi, eksploitasi, kesewenangan, perendahan dan penghinaan psikis ringan. Kekerasan psikis berat yaitu kekerasan dalam bentuk pelarangan, pemaksaan dan isolasi sosial, tindakan dan atau ucapan yang merendahkan atau menghina, penguntitan, kekerasan dan atau ancaman kekerasan fisik, seksual dan ekonomis, yang masing-masingnya bisa mengakibatkan penderitaan psikis berat berupa salah satu atau beberapa hal berikut:

1. Gangguan tidur atau gangguan makan atau ketergantungan obat atau disfungsi seksual yang salah satu atau kesemuanya berat dan atau menahun.
2. Gangguan stres pasca trauma.
3. Gangguan fungsi tubuh berat (seperti tiba-tiba lumpuh atau buta tanpa indikasi medis).
4. Depresi berat atau destruksi diri.

5. Gangguan jiwa dalam bentuk hilangnya kontak dengan realitas seperti skizofrenia dan atau bentuk psikotik lainnya.
6. Bunuh diri.

Sedangkan kekerasan psikis ringan, berupa tindakan pengendalian, manipulasi, eksploitasi, kesewenangan, perendahan dan penghinaan, dalam bentuk pelarangan, pemaksaan, dan isolasi sosial, tindakan dan atau ucapan yang merendahkan atau menghina, penguntitan, ancaman kekerasan fisik, seksual dan ekonomis, yang masing-masingnya bisa mengakibatkan penderitaan psikis ringan, berupa salah satu atau beberapa hal di bawah ini:

1. Ketakutan dan perasaan terteror.
2. Rasa tidak berdaya, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak.
3. Gangguan tidur atau gangguan makan atau disfungsi seksual.
4. Gangguan fungsi tubuh ringan (misalnya, sakit kepala, gangguan pencernaan tanpa indikasi medis).
5. Fobia atau depresi temporer.

3. Kekerasan ekonomi.

Kekerasan ekonomi dapat berbentuk suami mengontrol hak keuangan isteri, memaksa atau melarang isteri bekerja untuk memenuhi kebutuhan keluarga serta tidak memberi uang belanja, memakai dan menghabiskan uang isteri.¹⁵ Seorang suami dilarang menelantarkan isterinya, ia wajib memberikan kehidupan, perawatan atau pemeliharaan kepada isterinya. Penelantaran berlaku bagi suami yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara

¹⁵*Ibid.*, h. 13.

membatasi dan atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga isteri berada di bawah kendali suaminya.

Kekerasan Ekonomi Berat, yakni tindakan eksploitasi, manipulasi dan pengendalian lewat sarana ekonomi berupa:

1. Memaksa korban bekerja dengan cara eksploitatif termasuk pelacuran.
2. Melarang korban bekerja tetapi menelantarkannya.
3. Mengambil tanpa sepengetahuan dan tanpa persetujuan korban, merampas dan atau memanipulasi harta benda korban.

Kekerasan Ekonomi Ringan, berupa melakukan upaya-upaya sengaja yang menjadikan korban tergantung atau tidak berdaya secara ekonomi atau tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya.

4. Kekerasan seksual.

Kekerasan seksual adalah setiap penyerangan yang bersifat seksual terhadap perempuan, baik telah terjadi persetubuhan atau tidak, dan tanpa memperdulikan hubungan antara pelaku dan korban. Perbedaan aspek fisik dan seksual bagi perempuan bernuansakan seksual tidak sekedar melalui perilaku fisik belaka. Kekerasan seksual dapat berbentuk suami memaksa isteri melakukan hubungan seksual pada saat isteri tidak siap karena lelah, sakit, haid, atau sebab lainnya. Suami memaksa melakukan hubungan seksual dengan cara yang tidak disukai oleh isteri, atau memaksa isteri melacur atau hubungan seksual dengan orang lain.

Dalam buku yang ditulis oleh Zaitunah Subhan juga dikemukakan bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan menurut pada dasarnya dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu

kekerasan yang bersifat fisik dan non fisik. Kekerasan fisik antara lain berupa pelecehan seksual, seperti perabaan, colekan yang tidak diinginkan, pemukulan, penganiayaan, serta perkosaan. Termasuk dalam kategori ini adalah teror dan intimidasi, kawin paksa (kawin di bawah umur), *inces*, kawin di bawah tangan, pelacuran paksa, stigma negatif, eksploitasi tenaga kerja, dan pemaksaan penggunaan alat kontrasepsi. Sedangkan kekerasan non fisik antara lain berupa pelecehan seksual, seperti sapaan, siulan, colaekan, atau bentuk perhatian yang tidak diinginkan, direndahkan, dianggap selalu tidak mampu, dan isteri yang ditinggal suami tanpa kabar berita.¹⁶

Kekerasan terdiri dari tindakan memaksakan kekuatan fisik dan kekuasaan kepada pihak lain. Biasanya perilaku ini bertujuan untuk mengontrol, memperlemah bahkan menyakiti pihak lain. Meski tindak kekerasan, baik bentuk fisik maupun non fisik, keduanya menyebabkan implikasi yang serius bagi kesehatan fisik dan mental seseorang, namun perlu diingat bahwa fenomena ini bukanlah semata persoalan keilmuan medis, melainkan melingkupi segala aspek kehidupan. Demikian juga tindak kekerasan bukanlah fenomena kriminal semata, melainkan terkait dengan persoalan hukum, etika-moral, kesehatan, serta sosial budaya, politik, dan, latar belakang seseorang. Tindak kekerasan juga bisa dialami oleh anak perempuan, sebagaimana dengan anak laki-laki, di mana mereka merupakan kelompok yang rentan menjadi korban kekerasan orang dewasa, baik dalam keluarga, sekolah/tempat pendidikan, masyarakat, bahkan badan hukum. Dalam berbagai bentuk tindak kekerasan, anak perempuan lebih banyak menjadi korban, baik fisik maupun non-fisik. Tindak kekerasan

¹⁶Rifka An-Nisa, *Op. cit.*, h. 21.

ini bisa muncul dalam bentuk perdagangan dan pelacuran perempuan atau anak perempuan, pemerkosaan, pornografi, dan sebagainya.

Kekerasan seksual juga terbagi atas Kekerasan seksual berat dan Kekerasan seksual ringan. Kekerasan seksual berat, berupa:

1. Pelecehan seksual dengan kontak fisik, seperti meraba, menyentuh organ seksual, mencium secara paksa, merangkul serta perbuatan lain yang menimbulkan rasa muak/jijik, terteror, terhina dan merasa dikendalikan.
2. Pemaksaan hubungan seksual tanpa persetujuan korban atau pada saat korban tidak menghendaki.
3. Pemaksaan hubungan seksual dengan cara tidak disukai, merendahkan dan atau menyakitkan.
4. Pemaksaan hubungan seksual dengan orang lain untuk tujuan pelacuran dan atau tujuan tertentu.
5. Terjadinya hubungan seksual dimana pelaku memanfaatkan posisi ketergantungan korban yang seharusnya dilindungi.
6. Tindakan seksual dengan kekerasan fisik dengan atau tanpa bantuan alat yang menimbulkan sakit, luka, atau cedera.

Adapun kekerasan seksual ringan meliputi pelecehan seksual secara verbal seperti komentar verbal, gurauan porno, siulan, ejekan dan julukan dan atau secara non verbal, seperti ekspresi wajah, gerakan tubuh atau pun perbuatan lainnya yang meminta perhatian seksual yang tidak dikehendaki korban bersifat melecehkan dan atau menghina korban. Melakukan repetisi kekerasan seksual ringan dapat dimasukkan ke dalam jenis kekerasan seksual berat.

C. SEBAB-SEBAB TERJADINYA KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Kekerasan adalah sebuah fenomena lintas sektoral dan tidak berdiri sendiri atau terjadi begitu saja. Ada beberapa penyebab yang menjadi asumsi terjadinya kekerasan terhadap perempuan, yaitu:

1. Adanya persepsi tentang sesuatu dalam benak pelaku, bahkan sering kali yang mendasari tindak kekerasan ini bukan sesuatu yang dihadapi secara nyata. Hal ini dibuktikan dengan realitas di lapangan yang menunjukkan bahwa pelaku telah melakukan tindakan kekerasan tersebut tanpa suatu alasan yang mendasar. Alasan yang disampaikan pelaku hampir selalu hanya didasarkan pada asumsi dirinya atau permainan bayang-bayang pikirannya saja, bahkan tidak jarang dia justru mengingkari telah berbuat jahat dan tidak terhormat. Lebih lagi jika pelaku menganggap tindakannya tidak dapat dikategorikan sebagai perbuatan mesum atau perkosaan misalnya. Sehingga ketika dihadapan jaksa dia menolak tuduhan bahwa dia telah melakukan perkosaan.
2. Hukum yang mengatur tindak kekerasan terhadap perempuan masih bias gender. Sering kali hukum tidak berpihak kepada perempuan yang menjadi korban kekerasan. Ketidakberpihakan tersebut tidak saja berkaitan dengan substansi hukum yang kurang memperhatikan kepentingan perempuan atau si korban, bahkan justru belum adanya substansi hukum yang mengatur nasib bagi korban kekerasan, yang umumnya dialami perempuan.

Menurut DRG. Hj. Sri Nurdjunaida, M.kes, ada beberapa penyebab terjadinya tindak kekerasan dipandang dari berbagai aspek yaitu :

1. Terjadi terkait dengan struktur sosial-budaya/politik/ekonomi/ hukum/agama, yaitu pada sistim masyarakat yang menganut patriarki, dimana garis ayah dianggap dominan, laki-laki ditempatkan pada kedudukan yang lebih tinggi daripada perempuan. Laki-laki dianggap sebagai pihak yang lebih berkuasa. Keadaan semacam ini menyebabkan perempuan mengalami berbagai bentuk diskriminasi, seperti sering tidak diberi hak atas warisan, dibatasi peluang bersekolah, direnggut hak untuk kerja di luar rumah, dipaksa kawin muda, dan kelemahan aturan hukum yang ada yang seringkali merugikan perempuan. Terkait dengan nilai budaya, yaitu keyakinan, *stereotype* tentang posisi, peran dan nilai laki-laki dan perempuan, seperti adanya perjodohan paksa, poligami, perceraian sewenang-wenang.
2. Terjadi terkait dengan kondisi situasional yang memudahkan, seperti terisolasi, kondisi konflik dan perang. Dalam situasi semacam ini sering terjadi perempuan sebagai korban, misalnya dalam lokasi pengungsian rentan kekerasan seksual, perkosaan. Dalam kondisi kemiskinan perempuan mudah terjebak pada pelacuran. Sebagai imptikasi maraknya teknologi informasi, perempuan terjebak pada kasus pelecehan seksual, pornografi dan perdagangan.

Sedangkan hasil penelitian organisasi non-pemerintah juga menyimpulkan bahwa kekerasan terhadap perempuan baik berat maupun ringan disebabkan karena :

1. Laki-laki dan perempuan tidak dalam posisi yang setara.

2. Masyarakat menganggap laki-laki dengan menanamkan anggapan bahwa laki-laki harus kuat, berani serta tanpa ampun.
3. Kekerasan terhadap perempuan, khususnya yang terjadi dalam lingkungan keluarga, dianggap bukan sebagai permasalahan sosial, tetapi persoalan pribadi terhadap relasi suami-istri.
4. Pemahaman keliru terhadap ajaran agama, sehingga timbul anggapan bahwa laki-laki boleh menguasai perempuan.

Dari beberapa penyebab di atas kita dapat melihat bahwa kekerasan yang terjadi adalah akibat adanya relasi kekuatan yang tidak seimbang baik relasi gender, kelas sosial, etnis, ras, maupun kenegaraan. Di sisi lain, kekerasan terhadap perempuan tampaknya sudah mengakar dan menjadi sistem yang sedemikian mapan, sehingga hampir tidak terlihat eksistensi kekerasan yang selalu dihadapi perempuan. Apalagi di era reformasi ini, kekerasan dengan paradigma politik. Berbagai pihak seakan ikut berperan dalam melembagakan kekerasan dan menjadi sesuatu yang biasa.

Selain budaya patriarkhi yang masih sangat kuat, ada budaya yang juga menjadi kendala, yaitu "budaya diam". Perempuan pada umumnya lebih memilih untuk diam, tidak menceritakan kekerasan yang dialaminya kepada orang lain. Sementara itu, mereka umumnya masih berpegang pada nilai-nilai ketergantungan, kurangnya kemandirian mereka, dibalik kekuasaan yang tidak seimbang karena budaya patriarkhi, sehingga status sosial, kelas, dan ekonomi mereka menjadi lemah. Di samping minimnya akses perempuan terhadap informasi, karena tidak adanya dukungan masyarakat, pers, media cetak/elektronik, bahkan situasi politik negara.

D. PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KORBAN

1. Menurut kitab undang-undang hukum pidana.

Manusia dikodratkan untuk hidup bersama dengan manusia lainnya, dan agar dalam membina hubungan atau berinteraksi dengan manusia lainnya tidak terjadi konflik, maka manusia memerlukan nilai-nilai atau norma-norma baik hukum maupun non hukum. Hukum bertujuan membentuk masyarakat yang ideal selain itu bertujuan pula memberikan keadilan dan kepastian hukum kepada masyarakat secara merata. Dengan perkataan lain, hukum tidak boleh berisi norma-norma hukum yang diskriminatif, yang hanya akan memberikan keuntungan pada sebagian orang. Sebab, akibat dari diterapkannya norma hukum yang diskriminatif maka sebagian manusia akan mengalami perlakuan yang diskriminatif dan menderita kerugian.¹⁷

Hukum adalah hasil pergulatan kepentingan sosial, ekonomi, politik dan mencerminkan standar nilai yang dianut masyarakat pada saat diciptakan. Seharusnya kita tidak menaruh kepercayaan yang begitu besar kepada hukum terutama bagi perempuan. Dalam keadaan tertentu hukum telah mengabaikan kepentingan perempuan-perempuan yang tidak termasuk di dalam kategori “perempuan baik-baik” dalam arti sebagai isteri atau ibu. Dalam KUHPidana, sebagian kasus-kasus yang tergolong kekerasan terhadap perempuan memang dapat dijangkit dengan pasal-pasal kejahatan, namun terbatas pada tindak pidana umum seperti kesusilaan, perkosaan, dan penganiayaan. Dalam KUH pidana khususnya dalam ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan

¹⁷Wila Chandrawila Supriadi, *Perempuan dan Kekerasan dalam Perkawinan* (Cet. I; Bandung: Mandar Maju, 2001), h. 33.

perempuan, kaum perempuan hanya dilihat secara parsial, yakni hanya melindungi bagian-bagian tertentu dari tubuhnya. Bahkan beberapa pasalnya berangkat dari suatu asumsi bahwa perempuan itu lemah dan berada dalam suatu tarikan nafas dengan laki-laki. Dalam rumah tangga suami adalah pelindung dan perempuan harus selalu patuh kepada keinginan seksual suaminya. Tidak hanya peraturan khusus mengenai penganiayaan dan kekerasan terhadap isteri juga menjadi bukti bahwa hak-hak perempuan di dalam rumah tangga telah terabaikan dari perbincangan hak-hak asasi manusia.

KUHPidana kita telah mengatur penganiayaan ataupun tindakan kekerasan terhadap isteri sebagai tindak pidana. Bahkan KUHPidana menganggap tindak penganiayaan yang dilakukan terhadap isteri dan anggota keluarga lainnya merupakan tindakan penganiayaan berat, karena sanksi yang dikenakan lebih berat sepertiga dari sanksi bagi perbuatan penganiayaan yang dilakukan terhadap orang lain.

Kekerasan terhadap isteri (dalam lingkungan keluarga) sering terjadi karena isteri sebagai perempuan dianggap sebagai milik suami. Pada sementara orang, isteri dianggap sebagai pelayan dan pengikut suami, dan karena itu isteri harus menerima segala bentuk perlakuan suami dengan suka rela, menjadi sasaran emosi dalam bentuk pemukulan ataupun bentuk penganiayaan lainnya. Dengan menganggap bahwa kekerasan terhadap isteri merupakan suatu kejahatan umum dan bukan kejahatan yang sifatnya khusus, maka dengan demikian, KUHPidana tidak mengenal konsep kekerasan yang berbasis gender karena sesungguhnya ada tindakan-tindakan kejahatan yang dilakukan justru karena jenis kelamin seseorang yaitu perempuan. Akibatnya perempuan tidak terlindungi dari jenis kekerasan ini.

Pembahasan hukum yang berpihak pada kelompok rentan rentan atau tersubordinasi, khususnya perempuan, menjadi sangat diperlukan sehubungan dengan banyaknya kasus kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga. Pembaharuan hukum tersebut diperlukan karena UU. yang ada belum memadai dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan tentang tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga. Pembaharuan hukum tersebut diperlukan karena UU yang ada belum memadai dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan tentang tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga secara tersendiri karena mempunyai kekhasan, walaupun secara umum di dalam KUHP telah diatur mengenai penganiayaan dan kesusilaan serta penelantaran orang yang perlu diberikan nafkah dan kehidupan

2. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004.

Diberlakukannya UU. No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, maka undang-undang ini secara tegas, jelas melindungi dan berpihak kepada korban-korban tindak kekerasan serta sekaligus memberikan pendidikan kepada masyarakat dan aparat bahwa segala tindak pidana merupakan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan. Perlindungan terhadap korban kekerasan diatur pada Pasal 16 sampai dengan Pasal 38. Pada Pasal 16 UU. No. 23 Tahun 2004 dijelaskan bahwa dalam waktu 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak mengetahui atau menerima laporan kekerasan, polisi wajib segera memberikan perlindungan sementara bagi korban. Perlindungan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan paling lama 7

(tujuh) hari sejak korban diterima atau ditangani, kemudian dalam waktu 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak pemberian perlindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepolisian wajib meminta surat penetapan perintah perlindungan dari pengadilan.

Pemberian perlindungan sementara oleh kepolisian, dapat dilakukan bekerja sama dengan tenaga kesehatan, pekerja sosial, tenaga pendamping, dan/atau peminat rohani untuk mendampingi korban. Pemberian perlindungan yang dimaksud dalam Pasal 16 tersebut tidak berarti harus melibatkan tenaga kesehatan, pekerja sosial, tenaga pendamping, dan/atau peminat rohani secara bersama-sama, tetapi tergantung kepada keadaan korban apakah membutuhkan perlindungan dari semuanya secara bersama-sama atau bantuan dari pihak tertentu saja.

Adapun tugas tenaga kesehatan dalam pemberian perlindungan terhadap korban adalah memeriksa kesehatan korban sesuai dengan standar profesinya dan membuat laporan tertulis hasil pemeriksaan terhadap korban dan *visum et repertum* atas permintaan penyidik kepolisian atau surat keterangan medis yang memiliki kekuatan hukum yang sama sebagai alat bukti (Pasal 21).

Tugas pekerja sosial dalam pemberian perlindungan terhadap korban sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 antara lain: 1) harus melakukan konseling untuk menguatkan dan memberikan rasa aman bagi korban; 2) memberikan informasi mengenai hak-hak korban untuk mendapatkan perlindungan dari kepolisian dan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan; 3) mengantarkan korban ke rumah aman atau tempat tinggal alternatif; serta 4) melakukan koordinasi yang terpadu dalam memberikan

layanan kepada korban dengan pihak kepolisian, dinas sosial, dan lembaga sosial yang dibutuhkan korban. Pelayanan pekerja sosial sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan di rumah aman milik pemerintah, pemerintah daerah atau masyarakat. Sedangkan tugas relawan pendamping dalam pemberian perlindungan terhadap korban dapat berupa: 1) menginformasikan kepada korban akan haknya untuk mendapatkan seorang atau beberapa orang pendamping; 2) mendampingi korban di tingkat penyidikan, penuntutan atau tingkat pemeriksaan pengadilan dengan membimbing korban untuk secara obyektif dan lengkap memaparkan kekerasan dalam rumah tangga yang dialaminya; 3) mendengarkan secara empati segala penuturan korban sehingga korban merasa aman didampingi oleh pendamping; dan 4) memberikan dengan aktif penguatan secara psikologis dan fisik kepada korban.

Selain beberapa perlindungan yang disebutkan di atas, menurut Pasal 24 bahwa pembimbing rohani juga harus memberikan penjelasan mengenai hak, kewajiban, dan memberikan penguatan iman dan taqwa kepada korban. Sementara Pasal 25 disebutkan bahwa dalam hal memberikan perlindungan dan pelayanan, advokat wajib: 1) memberikan konsultasi hukum yang mencakup informasi mengenai hak-hak korban dan proses peradilan; 2) mendampingi korban di tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan dalam sidang pengadilan dan membantu korban untuk secara lengkap memaparkan kekerasan dalam rumah tangga yang dialaminya; atau 3) melakukan koordinasi dengan sesama penegak hukum, relawan pendamping dan pekerja sosial, agar proses peradilan berjalan sebagaimana mestinya.

E. HAK-HAK BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN

Perempuan adalah makhluk “lemah” yang menjadi amanah dari tuhan. Karena itu mereka harus dijaga dan dilindungi karena dalam dirinya melekat, martabat dan hak asasi manusia yang terdapat dalam UUD 1945, konvensi PBB serta UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah. Dalam konteks kehidupan sosial, isteri berhak atas kelangsungan hidup serta berhak atas perlindungan dari segala bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan. Seorang isteri yang mengalami tindak kekerasan dalam rumah tangga, sangat membutuhkan rasa aman. Oleh sebab itu, rasa aman harus diberikan kepada korban antara lain dengan memberdayakan dirinya agar berani mengamankan dirinya sendiri bila memang mendesak.¹⁸

Beberapa upaya yang dapat dilakukan yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga menurut Purniati antara lain:

1. Menyimpan uang seadanya/secukupnya. Hal ini dimaksudkan jika suatu ketika harus pergi dari rumah, maka ada bekal untuk membiayai hidup selama dalam masalah tersebut.
2. Mengetahui rute perjalanan angkutan umum. Hal ini penting agar isteri korban kekerasan dapat segera menyelamatkan diri jika tak tahan lagi di rumah dengan perlakuan suami seperti itu.
3. Menelpon anggota keluarga atau polisi sekalipun untuk membantu menyelesaikan kasus tersebut. Meminta perlindungan keluarga, sahabat atau polisi adalah wajar dan logis yang semuanya demi keamanan diri dan anak-

¹⁸Purniati, *Kekerasan Dalam Keluarga* (Jakarta: tp., 1998), h. 12.

anaknya. Bagaimanapun juga keterlibatan polisi sangat dibutuhkan, karena peristiwa penganiayaan merupakan pelanggaran hukum apalagi penganiayaan dengan kekerasan. Keberanian untuk menghubungi polisi adalah sesuatu yang harus dibangun, sebagaimana korban harus berani juga untuk berobat ke rumah sakit.¹⁹

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga secara jelas mengatur jika isteri mengalami tindak kekerasan dalam rumah tangga, maka korban berhak mendapatkan:

1. perlindungan dari pihak keluarga, polisi, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan.
2. pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan medis.
3. penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban.
4. pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
5. pelayanan bimbingan rohani.

F. UPAYA PEMULIHAN BAGI KORBAN

Sejak peristiwa kekerasan yang dialami dalam keluarga dan mulai diceritakan “keluar” oleh korban, maka sebagai sahabat atau kerabat dapatlah menjadi pendengar yang aktif dan bersedia mempercayai atas apa yang terjadi untuk kemudian membantu korban keluar dari situasi yang dialaminya. Mengenai pemulihan korban, diatur pada Pasal 39 sampai Pasal 42. Pasal 39 menyebutkan bahwa untuk

¹⁹*Ibid.*

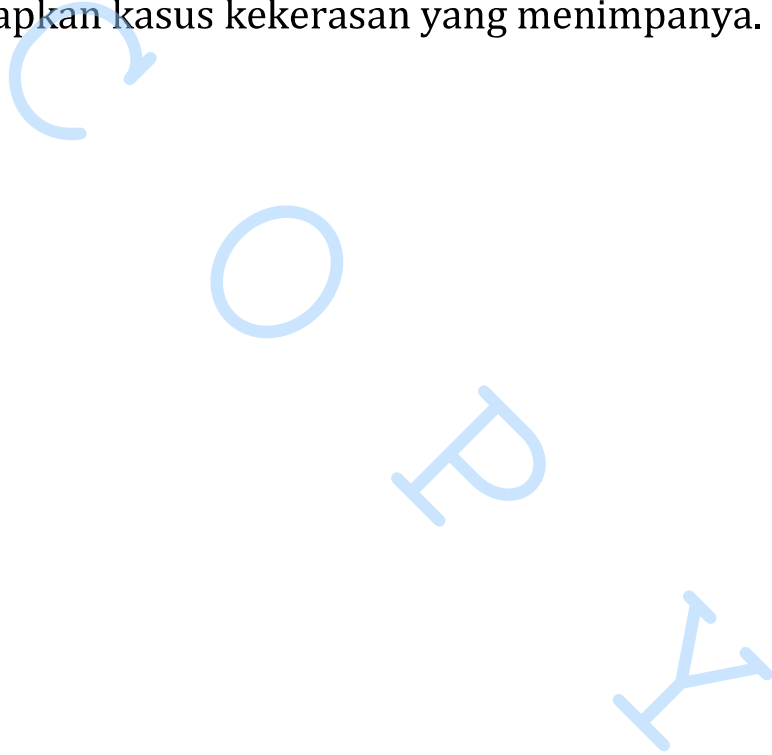
kepentingan pemulihan, korban dapat memperoleh pelayanan dari tenaga kesehatan, pekerja sosial, relawan pendamping; dan/atau pembimbing rohani.

Tugas tenaga kesehatan dalam upaya pemulihan korban adalah memeriksa korban sesuai standar profesinya. Dalam hal korban memerlukan perawatan, tenaga kesehatan wajib memulihkan dan merehabilitasi kesehatan korban (Pasal 40). Selain tenaga kesehatan, pemulihan korban juga melibatkan pekerja sosial, relawan pendamping, dan/atau pembimbing rohani yang masing-masing berkewajiban memberikan pelayanan kepada korban dalam bentuk pemberian konseling untuk menguatkan dan/atau memberikan rasa aman bagi korban (Pasal 41). Dalam rangka pemulihan terhadap korban, tenaga kesehatan, tenaga sosial, relawan pendamping, dan/atau pembimbing rohani dapat melakukan kerja sama (Pasal 42).

Harus diakui kehadiran UU PKDRT membuka jalan bagi terungkapnya kasus KDRT dan upaya perlindungan hak-hak korban. Dimana, awalnya KDRT dianggap sebagai wilayah privat yang tidak seorang pun diluar lingkungan rumah tangga dapat memasukinya. Lebih kurang empat tahun sejak pengesahannya pada tahun 2004, dalam perjalannya UU ini masih ada beberapa pasal yang tidak menguntungkan bagi perempuan korban kekerasan. PP No 4 tahun 2006 tentang Pemulihan merupakan peraturan pelaksana dari UU ini, yang diharapkan mempermudah proses implementasi UU sebagaimana yang tertera dalam mandat UU ini.

Selain itu, walaupun UU ini dimaksudkan memberikan efek jera bagi pelaku KDRT, ancaman hukuman yang tidak mencantumkan hukuman minimal dan hanya hukuman maksimal sehingga berupa ancaman hukuman alternatif

kurungan atau denda dirasa terlalu ringan bila dibandingkan dengan dampak yang diterima korban, bahkan lebih menguntungkan bila menggunakan ketentuan hukum sebagaimana yang diatur dalam KUHP. Apalagi jika korban mengalami cacat fisik, psikis, atau bahkan korban meninggal. Sebagai UU yang memfokuskan pada proses penanganan hukum pidana dan penghukuman dari korban, untuk itu, perlu upaya strategis di luar diri korban guna mendukung dan memberikan perlindungan bagi korban dalam rangka mengungkapkan kasus kekerasan yang menimpanya.



BAB III

GAMBARAN UMUM SITUASI INDONESIA



Gambaran umum situasi terkini Indonesia akan menjelaskan empat persoalan dasar yang mempengaruhi tatanan kehidupan masyarakat Indonesia secara khusus bagi perempuan. Kelima perkembangan sosial tersebut meliputi (a) Perkembangan Politik, b) Perkembangan hukum dan HAM, (c) Perkembangan ekonomi dan (d) Bencana.¹

A. PERKEMBANGAN POLITIK

Tumbangnya rezim otoritarian Orde Baru Soeharto pada tahun 1998, telah membawa perubahan mendasar dalam tatanan sosial politik makro dan tumbuh suburnya demokrasi di Indonesia. Sejak turunnya Presiden Soeharto, sampai saat ini telah terjadi 4 kali pergantian presiden yaitu BJ Habibie (periode tahun 1999), Abdurrahman Wahid Gus Dur (periode tahun 1999-2001), Megawati Soekarno Putri (periode tahun 2002-2004), dan Susilo Bambang Yudhoyono (periode tahun 2005-sekarang). Gerakan perempuan berhasil mendorong masing-masing presiden untuk mengeluarkan inisiatif terobosan baru berkaitan dengan kebijakan yang berpihak kepada kepentingan perempuan. Pada masa pemerintahan BJ Habibie, dibentuklah Komnas Perempuan melalui Keppres Nomor 181 Tahun 1998.

¹ Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia, CEDAW Working Group Initiative (CWGI)*. Diakses tanggal 27 Juni 2012.

Pada masa pemerintahan Gus Dur, dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9/Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender/PUG (*Gender Mainstreaming*) yang mengharuskan setiap institusi penyelenggara pemerintahan mengintegrasikan pengarus-utamaan gender dalam program dan budgetnya. Pada masa ini juga dirumuskan RAN penghapusan kekerasan terhadap perempuan (*National Plan of Action on the Elimination of Violence against Women*) pada Tahun 2000 Megawati sebagai satu-satunya presiden perempuan Indonesia, telah mengeluarkan beberapa kebijakan yaitu disahkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 87/ Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) penghapusan eksploitasi seksual komersial anak, dan Keppres RI Nomor 88 Tahun 2002 tentang RAN perdagangan perempuan dan anak.

Dalam rangka memperjuangkan representasi perempuan dalam lembaga pengambilan keputusan baik di pusat dan daerah, gerakan masyarakat sipil telah berhasil memperjuangkan *affirmative action* dengan memasukkan kuota 30% wakil perempuan di lembaga legislatif. Meskipun peraturan tersebut tidak imperatif dan tidak serta merta mengubah sistem politik yang maskulin dan patriarkhis, namun cukup membuka ruang politik bagi perempuan. Pada masa pemerintahan SBY, beberapa kebijakan yang dihasilkan adalah adanya revisi Undang-undang Kewarganegaraan yang lama menjadi Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006, yang memungkinkan seorang perempuan Indonesia dapat di rujuk sebagai sumber kewarganegaraan anaknya, maupun mensponsori perpindahan kewarganegaraan suaminya. Pada masa ini telah disahkan pula undang-undang tentang

Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) Nomor 21 Tahun 2007.²

Pintu demokrasi di Indonesia mulai terbuka, melalui perubahan system pemilihan presiden dari yang semula dipilih oleh Majelis Perwakilan Rakyat menjadi dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis. Demikian pula pemilihan Kepala Daerah juga dipilih oleh rakyat *secara* langsung.

Menanggapi aspirasi dari masyarakat daerah yang menginginkan adanya desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat serta pembagian hasil pendapatan yang lebih adil bagi pemerintahan lokal, maka pemerintah pusat memberlakukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, yang intinya memberikan wewenang lebih kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya serta memanfaatkan sumber-sumber ekonomi di daerahnya masing-masing.

Undang-undang ini secara ideal juga bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat di lapisan yang paling bawah dengan memposisikan otonomi di tingkat kabupaten. Namun penerapan sistem Otonomi Daerah mengalami penyimpangan manakala muncul kecenderungan pemerintah daerah menggunakan wewenangnya secara berlebihan untuk mengatur masyarakat di daerahnya, termasuk dalam tata cara berperilaku sehari-hari. Bahkan banyak produk hukum berupa peraturan daerah yang dikeluarkan, hanya ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah dan beberapa peraturan menyimpang dari peraturan perundangan yang lebih tinggi.

² *Ibid.*

Kelompok fundamentalis memanfaatkan otonomi daerah untuk penerapan Syariat Islam dan mempengaruhi para pembuat kebijakan di daerah untuk membuat peraturan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dengan mengatasnamakan moralitas masyarakat dan agama. Dalam konteks Otonomi Daerah, pemerintah pusat cq Departemen Dalam Negeri telah melakukan sinkronisasi atas 899 peraturan daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat investasi. Namun tidak satupun peraturan daerah yang melanggar Hak Asasi manusia dan mendiskriminasi perempuan masuk dalam daftar tersebut. Pilihan Departemen dalam negeri untuk membiarkan aturan tingkat daerah yang melanggar hak asasi manusia dan diskriminatif terhadap perempuan ini menunjukkan sikap dan tindakan yang sangat diskriminatif terhadap perempuan.

Pasca reformasi, gerakan pro demokrasi telah mengubah semua aspek kehidupan. Pers yang tadinya dikontrol oleh pemerintah dan digunakan sebagai alat propaganda untuk menyoal pemerintah, maka sejak reformasi, pers diberikan kebebasan seluas-luasnya untuk menyuarakan aspirasi masyarakat, sekaligus sebagai alat kontrol pemerintah. Namun, di sisi lain industri pers telah mengeksplorasi kekerasan secara berlebihan baik secara visual maupun dalam bentuk tulisan. Pers juga berkecenderungan mengabaikan kode etik jurnalistik dalam perlindungan korban kekerasan, khususnya perempuan dan anak perempuan.

B. PERKEMBANGAN HUKUM DAN HAM

Tahun 1998 juga merupakan momentum penting bagi pembangunan hukum di Indonesia. Perubahan paling mendasar adalah adanya desakan untuk melakukan

amandemen UUD45 yang kemudian dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat) kali perubahan dalam kurun waktu 1999 sampai dengan tahun 2006. Kemajuan paling signifikan dalam perubahan UUD 45 adalah masuknya satu bab khusus tentang jaminan Hak asasi manusia, termasuk di dalamnya Hak anak, hak kaum minoritas dan hak perempuan. Dan diterimanya usulan masyarakat sipil untuk mendirikan Mahkamah Konstitusi pada amandemen UUD 45 tahun 2001. Namun dalam proses amandemen UUD45 tersebut diwarnai oleh upaya memasukkan Syariat Islam dalam amandemen UUD 1945 yang menimbulkan pro dan kontra di tingkat elit politik. UUD 1945 merupakan landasan hokum tertinggi di Indonesia yang menjadi landasan pembuatan seluruh kebijakan di Indonesia mulai dari tingkat nasional sampai tingkat daerah.

Penerapan Syariat Islam melalui penerapan kebijakan negara dianggap bertentangan dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila, karena berarti tidak ada lagi penghormatan terhadap agama dan kepercayaan lain, serta mengingkari realitas keberagaman yang ada di Indonesia. Rancangan Undang-undang tentang Pornografi dan Pornoaksi yang saat ini sedang dibahas oleh legislatif merupakan salah satu contoh produk hukum yang mengacu kepada Syariat Islam. RUU ini berpotensi memecah belah persatuan dan kebangsaan masyarakat Indonesia yang pluralis dan multikultur dan mengkriminalkan tubuh perempuan.

Beberapa produk hukum nasional sebagai upaya perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia antara lain yaitu : Amandemen UUD 1945, terutama Pasal 28D (1) "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang

Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1999 tentang ratifikasi konvensi ILO Nomor 105 mengenai Penghapusan Kerja Paksa, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Ratifikasi ILO Nomor 138 mengenai Usia Minimum Anak yang Diperbolehkan Bekerja, Keputusan Presiden Nomor 83 tahun 1998 tentang ratifikasi Konvensi ILO Nomor 87 tahun 1948 tentang kebebasan berserikat dan perlindungan terhadap hak berorganisasi, Konvensi ILO Nomor 29 tahun 1930 tentang kerja paksa yang diratifikasi pada tahun 1950, Undang-undang Nomor 20 tahun 1999 tentang ratifikasi Konvensi ILO Nomor 138 tahun 1973 tentang usia minimum untuk diterima bekerja (*ILO Minimum Age Convention*), Undang-undang Nomor 21 tahun 1999 tentang ratifikasi Konvensi ILO 111 Tahun 1958 tentang persamaan pendapatan (*ILO Equal Remuneration Convention*), Konvensi ILO Nomor 100 yang telah diratifikasi menjadi Undang-undang Nomor 80 Tahun 1987, tentang upah yang sama untuk pekerjaan yang sama Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Diskriminasi Rasial, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Keppres RI Nomor 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the child*), Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 182 Tahun 1999 mengenai Pekerjaan Terburuk Perburuhan Anak (*ILO Worst Forms of Child Labour Convention*), Kepres Nomor 59 tahun 2002 tentang rencana aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Dan terakhir, ratifikasi konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik melalui Undang-undang Nomor 12 tahun 2005 dan Ratifikasi Konvensi Hak Ekonomi

Sosial dan Budaya melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005.

Berbagai ratifikasi konvensi ini sesungguhnya dapat dipandang sebagai komitmen pemerintah Indonesia terhadap upaya-upaya internasional dalam memberikan jaminan dan pemenuhan Hak Asasi manusia, hak perempuan dan Hak anak. Namun, meski Indonesia sudah mengikatkan diri pada beberapa perangkat hukum internasional melalui ratifikasi Konvensi, pada tingkat implementasinya masih belum maksimal karena masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang tertulis dengan implementasinya. Perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia baru sebatas membuat peraturan *saja*, belum dibuktikan dengan komitmen dan *political will* dari negara untuk benar-benar diimplementasikan.

Banyak kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak tuntas (Kasus Mei 1998, Kasus Talangsari, Kasus Tanjung Priok, Kedung Ombo, wilayah konflik seperti Aceh, Ambon, Poso, Papua, Sampit) dan pelakunya tidak tersentuh oleh sanksi hukum. Impunity dibangun dan di pertahankan dalam sistem hukum Indonesia manakala berhadapan dengan kejahatan HAM berat di masa lalu, termasuk kejahatan HAM terhadap perempuan. Salah satu upaya penegakan HAM di Indonesia adalah memformulasi kembali mekanisme KKR karena dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), kepentingan korban akan keadilan diabaikan. Berkaitan dengan hal tersebut, kelompok aktivis HAM kemudian mengajukan pembatalan UU KKR tersebut ke Mahkamah Konstitusi, dan pada akhirnya seluruh UU KKR tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Penderitaan korban pelanggaran HAM bertambah, dengan dibatalkannya UU KKR dan realitas bahwa Indonesia

tidak memiliki mekanisme alternatif untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu di luar pengadilan yang bersifat temporer.³

Kendati demikian, ada juga kemajuan dalam upaya penegakan hukum di Indonesia yaitu dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada Agustus tahun 2003 berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi memberikan peluang bagi Masyarakat sipil untuk mengajukan gugatan terhadap undang-undang yang bertentangan dengan produk hukum yang berada di atasnya atau merugikan kepentingan dan hak masyarakat sipil. Upaya lain dalam rangka penegakan HAM adalah dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR).

KPK merupakan lembaga independen yang bertugas untuk melakukan investigasi terhadap kasus-kasus korupsi yang terjadi dalam institusi negara. Namun walaupun sudah dibentuk KPK, tindak korupsi masih banyak terjadi mulai dari aparat pemerintah terkecil sampai aparat pemerintah tertinggi. Hal ini disebabkan karena belum dilakukannya reformasi birokrasi terutama di tingkat kepolisian dan kejaksaan, serta kurang optimalnya peran Tim Task Force TIPIKOR (Kekayaan, Kepolisian, dan BPKP) yang seharusnya mengawasi tindak korupsi sampai di tingkat lokal.

C. PERKEMBANGAN EKONOMI

Selama sepuluh tahun terakhir (1998 -2007) pembangunan ekonomi dan upaya penghapusan kemiskinan

³ *Ibid.*

semakin memburuk. Buruknya ekonomi Indonesia ini disebabkan oleh keputusan pemerintah Indonesia menerima pinjaman sebesar US\$ 7,3 milyar untuk cadangan devisa dan mengikuti program IMF. Sejak penandatanganan pertama *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum Of Economic And Financial Policies* (MEFP) dengan IMF⁴ Indonesia mengalami kehancuran ekonomi.

Pemerintah Indonesia terjebak dalam praktik pemiskinan karena Kebijakankebijakan dalam LoI dan MEFP berupa *Macro Economic Policies* (terdiri dari kebijakan fiskal ketat, moneter dan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pembiayaan eksternal), Restrukturisasi sektor keuangan, Program reformasi Struktural (*Structural Adjustment Program*) yang terdiri dari *Foreign Trade and Investment, Deregulation and Privatization, Social Savety Net* dan penyederhanaan kebijakan lingkungan hidup yang memudahkan bagi investor.

Proses pemiskinan ini mengakibatkan perempuan mengalami kekerasan ekonomi dari negara. Tuntutan penutupan 16 Bank, desakkan untuk menaikkan harga 9 bahan pokok, politik nilai tukar mata uang mengambang sesuai pasar Internasional mengakibatkan kebangkrutan sektor industri dan terjadi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara massal. Perempuan sebagai pekerja di level menengah dan bawah, menjadi korban pertama dari PHK massal ini.

Politik nilai tukar mata uang ini juga mengakibatkan naiknya harga susu formula untuk bayi dan tak terbeli bagi masyarakat. Kondisi krisis ekonomi ini mendorong gerakan

⁴ Indonesia menandatangani LoI dan MEFP pertama kali pada tanggal 30 Oktober 1997. Selama 7 tahun (1997 – 2004) telah ditanda tangani 20 LoI dan MEFP. Tahun 2005 hingga 2006 Indonesia masuk dalam Post Program Monitoring (PPM) dan November 2006 utang Indonesia terhadap IMF telah lunas dibayar.

perempuan (termasuk Suara Ibu Peduli) untuk melakukan demonstrasi pada awal era reformasi (Tahun 1998) dan membangun gerakan koperasi dengan menjual susu dan sembako murah untuk membantu masyarakat miskin. Penghapusan subsidi (dalam rangka kebijakan fiskal ketat) dan privatisasi sector kesehatan (dalam rangka liberalisasi perdagangan), seperti penghapusan layanan pusat Kesehatan Masyarakat secara cuma-cuma, naiknya harga obat-obatan, dihapuskannya anggaran untuk bidan desa mengakibatkan layanan kesehatan tidak terjangkau bagi perempuan dan anak-anak. Hingga menurunkan derajat kesehatan perempuan dan anak, meningkatkan angka kematian balita dan anak serta meningkatnya angka kematian ibu melahirkan.

Penghapusan subsidi dan liberalisasi perdagangan minyak dan gas mengakibatkan naiknya harga bahan bakar minyak yang jauh melampaui daya beli masyarakat. Selama sepuluh tahun telah terjadi perubahan harga minyak tanah untuk kebutuhan rumah dari Rp. 280,- /liter di tahun 1998 menjadi Rp.2.200/liter di tahun 2006. Sedangkan harga premium dari Rp. 600,/liter di tahun 1998 menjadi Rp. 5.500 /liter di tahun 2006.

Kenaikan harga ini memberikan efek domino terhadap naiknya harga berbagai bahan pangan dan biaya transportasi. Lebih dari itu, pemerintah juga ditekan untuk menaikkan harga beras, kedelai, gula dan gandum sesuai harga pasar dunia dan membuka import produk pertanian secara bebas. Sementara selama sepuluh tahun itu juga pemerintah tidak mampu meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengatasi tingginya angka pengangguran. Perempuan yang diperankan secara tradisional sebagai pengelola keuangan, penyedia air

dan pangan serta pengatur rumah tangga mengalami tekanan dan ekonomi yang berat.

Padahal Kebijakan harga bahan bakar minyak sesuai pasar bebas ini dilakukan agar investor asing yang bergerak di bidang eksplorasi minyak dan gas dapat menjual produknya secara retail di Indonesia, melalui pembukaan gas station/Pomp bensin seperti Shell dan Petronas. Beban ini masih ditambah dengan kebijakan privatisasi sektor pendidikan yang mengakibatkan tingginya biaya pendidikan dan biaya perlengkapan/penunjang pendidikan. Dalam kondisi seperti ini, kesempatan anak-anak untuk memperoleh pendidikan lebih tinggi dari pendidikan tingkat dasar dan menengah menjadi sangat kecil, terutama anak-anak perempuan. Dalam beberapa kasus, anak-anak perempuan di kawinkan pada usia dini untuk meringankan beban keluarga atau membayar hutang keluarga. Beban hidup perempuan semakin bertambah. Tidak hanya terbebani mengurus kebutuhan rumah tangga, tetapi juga terbebani harus mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

Tekanan ekonomi selama sepuluh tahun ini telah mengakibatkan semakin meningkatnya angka kemiskinan dari tahun ke tahun, yang berdampak pada tingginya angka gizi buruk pada anak-anak dan perempuan, tingginya angka korban perdagangan perempuan dan anak, serta timbulnya kasus-kasus bunuh diri yang dilakukan oleh anak-anak dan perempuan karena stress dan depresi. Terhadap tekanan-tekanan ini kelompok perempuan telah melakukan berbagai upaya, seperti lobby kebijakan dan demonstrasi untuk menolak kenaikan harga. Namun tekanan politik Lembaga Keuangan Internasional (International Finance Institutions- IFIs) seperti IMF (International Monetary Fund), World Bank dan Asian

Development Bank melalui ancaman pembatalan pemberian utang, mengakibatkan pemerintah lebih mendengarkan lembaga tersebut. Dalam hal upaya meningkatkan pendapatan negara, pemerintah Indonesia di dorong untuk meningkatkan jumlah dan membuat target secara jelas pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Pemerintah juga diminta mampu mengontrol jumlah uang yang dikirimkan TKI kepada keluarganya di Indonesia. Sejak kebijakan ini di berlakukan, terutama sejak berlakunya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2003 yang dikenal dengan White Paper, jutaan perempuan didorong untuk menjadi buruh migrant. Namun disisi lain, pemerintah tidak memberikan perlindungan secara layak.

Selama sepuluh tahun, ratusan ribu perempuan buruh migran mengalami berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia, ratusan buruh migran meninggal tanpa keterangan yang jelas dan puluhan lainnya terancam hukuman mati di negara asing tanpa dukungan dan perlindungan yang signifikan dari pemerintah Indonesia. Undang-undang Nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri tidak memberi sepenuhnya jaminan perlindungan bagi buruh migran. Undang-undang ini lebih banyak mengatur penempatan buruh migran. Undang-undang ini hanya dibuat untuk kepentingan perusahaan jasa penyalur tenaga kerja, daripada melindungi buruh migran yang sebagian besar adalah perempuan.

Penderitaan buruh perempuan di mulai ketika Indonesia mematuhi kesepakatan WTO untuk mencabut quota produk perdagangan. Sejak itu banyak pabrik di tutup dan buruhnya yang mayoritas perempuan menjadi penganggur. Ancaman dan kekerasan ekonomi di tahun-tahun yang akan datang semakin nyata seiring dengan disyahnkannya Undang-undang Nomor 25

Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), yang memberikan kemudahan bagi investor untuk memberlakukan sistem *outsourcing*, penghapusan hak-hak normatif serta kemudahan pemindahan aset dan bisnis mereka.

Beberapa kasus telah terjadi antara lain : kasus pemindahan pabrik mengancam keamanan dan keadilan bagi kaum pekerja, terutama bagi perempuan buruh. Puluhan pabrik sepatu, menutup usahanya di Indonesia dan memindahkan pabriknya ke negara lain dengan meninggalkan ribuan buruhnya, yang sebagian besar perempuan, tanpa memberikan gaji dan pesangon yang menjadi hak mereka.

D. Bencana Alam

Efek pemanasan global yang timbul akibat pesatnya industrialisasi dan pemakaian secara berlebihan bahan bakar yang tidak ramah lingkungan serta pembabatan hutan tropis telah memberikan kontribusi bagi kacaunya iklim dan cuaca global. Tingginya curah hujan telah menimbulkan bencana alam dimanamana. Banjir besar di Jakarta di awal tahun 2007 telah menenggelamkan banyak perumahan serta menghentikan aktivitas penduduknya, tanah longsor di Padang dan Banjarnegara telah meminta korban jiwa. Angin puting beliung merusak pemukiman di Sleman dan Yogyakarta. Bahkan di beberapa tempat di Kalimantan dan Sulawesi yang tidak pernah banjir sekalipun, kali ini mengalami banjir berkepanjangan. Akibatnya gagal panen dimana-mana. Sentra-sentra pertanian penghasil beras kekurangan bahan makanan. Sebaliknya musim panas berkepanjangan melanda Nusa Tenggara Timur.

Akhir tahun 2005 terjadi tsunami di Aceh dan Nias, dan diikuti bencana alam lainnya secara terus menerus sampai tahun 2007. Tsunami di Aceh di satu sisi telah menewaskan

puluhan ribu nyawa manusia dan meruntuhkan hampir seluruh bangunan di Aceh, namun di sisi lain bencana ini membuka pintu Aceh bagi perhatian dan bantuan internasional, serta mengubah Aceh dari daerah darurat militer menjadi daerah darurat kemanusiaan. Bencana gempa bumi dan gunung berapi juga terjadi silih berganti hampir di seluruh kawasan di Indonesia. Solidaritas nasional dan Internasional terbangkitkan menyusul terjadinya berbagai bencana alam di Indonesia.

Program rekonstruksi dan *social recovery* sedang di jalankan di Aceh, Nias, Yogyakarta dan daerah lain yang terkena bencana. Bantuan asing berupa grant dan loan memastikan berjalannya proses *reconstruction and social recovery, however in some cases, the people of the area have less involvement and participation in the processes*. Gejala ketergantungan masyarakat di daerah bencana kepada bantuan asing sudah mulai terlihat. Persoalan komunitas yang seharusnya bisa di selesaikan mereka sendiri saat ini penyelesaian di gann pada program dan bantuan asing. Situasi ketergantungan ini juga akibat dari politik bantuan yang berorientasi pada *giving instead of empowering*.

BAB IV

PENANGANAN DAN IMPLEMENTASI PERANGKAT HUKUM



A. KAPASITAS LEMBAGA PENGADA LAYANAN MENGIMPLEMENTASIKAN UUPKDRT

Kapasitas penanganan lembaga pengada layanan dilihat dari aspek ketersediaan SDM, sarana (fasilitas khusus pencatatan data dan penanganan kasus), serta fasilitas penunjang lain. Berkaitan dengan ketersediaan tenaga (SDM), pada umumnya lembaga pengadilan agama dan negeri mempunyai tenaga konselor, hakim/jaksa yang sensitif gender, tenaga khusus pencatat data dan yang menangani database di masing-masing lembaga. Kondisi ini berkaitan dengan sudah dibukanya akses informasi (data) lewat situs-situs web yang dikembangkan lembaga pengadilan. Demikian pula dengan fasilitas pendukung seperti mesin faks, line telpon, perangkat komputer dan printernya. Sebagian lembaga memberikan informasi tentang ketersediaan alat transportasi untuk penanganan kasus dan alokasi dana (rutin).

Kapasitas yang kurang lebih sama kondisinya di rumah sakit. Selain tenaga medis (yang sener), rumah sakit juga mempunyai tenaga konselor beserta ruang konseling khusus. Rumah sakit juga mempunyai tenaga pencatan kasus sendiri serta petugas yang menangani database. Fasilitas penunjang seperti komputer dan printer dimiliki oleh sebagian besar rumah sakit. Namun demikian diakui hanya sedikit rumah sakit yang menyediakan alat transportasi untuk menangani korban KTP. Demikian pula halnya berkaitan

dengan alokasi dana, hanya sedikit rumah sakit yang mengalokasikan dana (rutin) untuk menangani kasus KTP.

Ternyata kondisi yang serupa juga dimiliki oleh LSM penyedia layanan. Meskipun sebagian besar LSM mencatat mempunyai tenaga konseling tetapi hanya seperuh di antaranya yang memiliki ruang konseling. Namun demikian, ada LSM yang menyediakan tenaga medis beserta ruang pemeriksaan medis. Berkaitan dengan tenaga khusus pencatat kasus dan yang menangani data base, sudah banyak LSM yang memilikinya. Fasilitas penunjang pun demikian, banyak di antara LSM tersebut mempunyai perangkat komputer dan printer, serta line telpon dan mesin fax dalam rangka penanganan kasus, serta lebih dari separuhnya mempunyai alokasi dana khusus untuk menangani KTP.

Selain aspek-aspek kapasitas lembaga seperti dijelaskan di atas, lembaga mitra penyedia layanan juga mengembangkan sistem rujukan dan kerja sama kelembagaan (MOU). Dari total 269 lembaga mitra yang berpartisipasi dalam catatan tahunan ini, sebanyak 92 lembaga menyatakan mempunyai MOU (kerja sama) dengan lembaga lain. Lembaga-lembaga tersebut di antaranya adalah kepolisian (UPPA), LSM, P2TP2A, Pemda, dan Rumah sakit. Sedangkan sistem rujukan yang dikembangkan oleh lembaga mitra penyedia layanan meliputi: advokasi, audiensi, jaringan kemitraan, koordinasi, rujukan dalam menangani kasus KTP, sosialisasi berkaitan dengan KTP dan penanganannya, serta pelimpahan berkas.

Berdasarkan data yang diberikan oleh lembaga mitra penyedia layanan, sudah mulai banyak digunakan Undang-undang Perlindungan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UUPKDRT) yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 dalam rangka litigasi. Di antara lembaga-lembaga tersebut

adalah UUPA, LSM, P2TP2A, Pengadilan Agama, Pengadilan Negeri, Kejaksaan Tinggi dan Pemda. Selain itu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak juga banyak digunakan dalam penanganan kasus lewat jalur hukum. Hal ini berkaitan dengan adanya korban usia anak seperti telah dijelaskan terdahulu. Lembaga-lembaga yang menggunakan Undang-undang Perlindungan Anak ini di antaranya adalah: UPPA, LSM, Pengadilan Negeri, P2TP2A, Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Agama, dan Pemda. Ada juga lembaga yang menggunakan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Taentang Perkawinan, yaitu LSM dan Pengadilan Agama.

B. POLA KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

1. Pengerdilan hak politik dan kelembagaan perempuan.

1.1. Keputusan Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPRD, dan DPD.

Tahun 2009 adalah tahun penting bagi Bangsa Indonesia karena untuk kedua kalinya pemilihan umum lanTVn. Pemilu dilaksanakan pada 9 April 2009 untuk memilih anggota legislatif dan pada Juli 2009 memilih presiden dan wakil presiden. Dalam pelaksanaannya, terjadi pelanggaran hak konstitusional warga negara untuk memilih terkait dengan kisruh pendataan pemilih (DPT- Daftar Pemilih Tetap), khususnya dalam pelaksanaan pemilihan legislatif di bulan April 2009. Terkait hal ini, Komnas HAM dalam catatan tahunan 2009 mencatat :

- a. Hilangnya hak konstitusional pemilih warga negara secara masif (25 - 40 persen warga yang kehilangan hak pilihnya) dan sistemik (kelemahan melekat dalam sistem pendataan penduduk serta kelembagaan pelaksana pemilu-KPU) di seluruh wilayah RI. Sementara itu pada tingkat Kabupaten dan Kota ditemukan pola yang bersifat masif dan sistematis.
- b. Hilangnya hak sipil warga negara dengan tidak dicatatkannya di dalam sistem administrasi kependudukan.
- c. Hilangnya hak politik warga negara dalam bentuk hilangnya hak memilih akibat tidak difasilitasinya pemenuhan hak konstitusional dari kelompok-kelompok rentan (khusus) seperti penyandang cacat, masyarakat adat terpencil, narapidana/tahanan dan lainnya, serta penghapusan Tempat Pemungutan Suara (TPS) Khusus di beberapa tempat seperti di rumah sakit dan tempat-tempat penahanan telah mengakibatkan mereka tidak dapat menggunakan hak pilihnya.¹

Pemilu 2009 juga menjadi tonggak sejarah bagi pengerdilan akses perempuan dalam politik. Melalui perjuangan yang panjang, kelompok perempuan mampu memastikan keterlibatan perempuan dengan adanya perlakuan khusus (affirmative action) bagi perempuan melalui kuota 30% (Pasal 52 (2) dan sistem zipper atau selang-seling yang tertuang gagasannya di dalam pasal 214, a,b,c,d, dan e Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD. Quota 30% adalah jumlah keterwakilan minimal bagi suatu kelompok agar sebuah kelompok dapat mempengaruhi proses kebijakan atau membuat aliansi-aliansi

¹ Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Catatan tahunan tentang kekerasan terhadap perempuan* (Jakarta, 7 maret 2010).

di antara berbagai kelompok 1 dan sistem zipper adalah kelanjutan dari quota.²

Kedua pasal tersebut di atas kemudian dimohonkan kepada sidang Mahkamah Konstitusi pada akhir tahun 2008 dengan alasan melanggar hak konstitusional warga negara laki-laki yang menjadi calon anggota legislatif. Dalam persidangan tersebut, dengan perkara No. 22/PUU-VI/2008 dan 24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa pasal 55 ayat (2) tidak bertentangan dengan konstitusi dan dinyatakan masih mengikat. Pasal 55 ayat (2) adalah pasal yang berkaitan dengan tindakan khusus sementara (*affirmative action*) yang kondusif untuk mewujudkan kesetaraan gender termasuk hak perempuan di bidang politik. Namun, Mahkamah Konstitusi juga menetapkan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d dan e, tidak mempunyai kekuatan hukum bahwa, dengan sistem proposional terbuka "menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artian yang substantif" karena seharusnya rakyat dapat bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, yaitu calon mereka yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak.

Penting dicatat bahwa di dalam keputusan ini, salah seorang hakim Konstitusi Maria Farida Indrati mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e, adalah tidak bertentangan dengan konstitusi karena menjadi satu kesatuan dengan Pasal 52 (2) dan 53 dalam mewujudkan tindakan *affirmatif* bagi keterwakilan perempuan : "... yang merupakan desain " dari hulu ke hilir", dalam arti

² Kajian Cetro sebagaimana dikutip Kompas, 17 Juni 2002 ini untuk dapat memastikan bahwa dari setiap 3 kandidat terpilih terdapat 1 perempuan.

mengkombinasikan antara proteksi dalam mekanisme internal partai pencalonan dan penempatan dalam daftar calon), dan mekanisme eksternal partai berupa dukungan konstituen yang diraih calon anggota dewan (DPR dan DPRD) melalui perjuangan di daerah pemilihan yang bersangkutan; penetapan calon terpilih seperti diatur dalam Pasal 214 undang-undang a quo merupakan juga tindakan afirmatif dalam rangka memberikan peluang keterpilihan lebih besar bagi calon perempuan... Oleh karena itu, penetapan penggantian dengan “suara terbanyak” akan menimbulkan inkonsistensi terhadap tindakan afirmatif tersebut”.³

KPU paska penetapan keputusan MK melontarkan wacana penetapan calon legislatif terpilih dengan mempertimbangkan tindakan khusus sementara dalam penetapan calon legislatif terpilih. KPU seperti dilansir media di akhir Januari 2009 berencana menetapkan *zipper system* dalam penetapan calon terpilih.⁴ Dalam sistem ini, jika satu parpol di satu dapil memperoleh 3 kursi, maka minimal satu kursi itu diberikan kepada caleg perempuan, meski dia kalah suara dari caleg laki-laki. Usulan ini ternyata mentah di pleno KPU bulan Maret 2009. Peraturan KPU no. 15 Tahun 2009 yang disahkan pada tanggal 16 Maret 2009 yang diharapkan mampu mengakomodir tindakan khusus sementara buat calon

³Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, diakses di http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_22-24-PUU-VI-2008. Menanggapi keputusan Mahkamah Konstitusi, Komnas Perempuan pada 14 Januari 2009 mengirim surat kepada Presiden dan Komisi Pemilihan Umum yang berisi rekomendasi untuk pembuatan langkah khusus guna memastikan penerapan yang konsisten dan efektif dari penetapan keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkait tindakan afirmatif bagi keterwakilan perempuan dalam politik.

⁴<http://www.detiknews.com/read/2009/01/23/114449/1073299/700/tanpa-perpu-zipper-system-penetapan-caleg> terpilih rawan-gugatan. 23 Januari 2009.

Legislatif perempuan ternyata juga tidak mengakomodir zipper system untuk memastikan keterwakilan perempuan dalam parlemen.

Bila dibandingkan dengan pemilu 2004, jumlah perempuan yang berhasil duduk di parlemen memang menunjukkan kenaikan. Pada pemilu 2004 jumlah perempuan yang menempati kursi di DPR, DPD dan MPR sebanyak 11% sementara laki-laki sebanyak 89% dari 16 partai politik peserta Pemilu. Pada Pemilu 2009 terjadi peningkatan sebesar 7% dimana perempuan berhasil memperoleh 101 kursi atau sekitar 18,04% kursi di DPR dari 9 Partai,⁵ sebagaimana ditunjukkan oleh tabel jumlah caleg perempuan terpilih hasil Pemilu 2004 dan 2009 di atas. Peningkatan ini tidaklah bisa dipandang sebagai buah implementasi Pasal 55 ayat 2. Bila dicermati pada Pemilu 2004 yang menerapkan kuota 30% dalam penetapan calon legislatif terpilih, tidak ada satupun partai yang memenuhi kuota 30% tersebut. Sementara di Pemilu 2009, faktor Partai Demokrat sebagai partai yang memenangi pemilu legislatif, yang menyumbang pada kenaikan signifikan jumlah caleg perempuan di DPR; 36,63% dari total 101 orang calon legislatif perempuan terpilih berasal dari partai ini.

Di luar Partai Demokrat tidak ada partai lain yang berhasil memenuhi kuota 30%, bahkan jauh di bawah 30%. Tantangan tidak hanya soal memenuhi kuota 30% perempuan dalam rangka meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen melainkan bagaimana untuk meningkatkan kualitas perempuan yang duduk di parlemen.

⁵ Sumber: Media Center KPU tanggal 15 Juli 2009 sebelum keputusan MK.

1.2. Isu Pembubaran Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Peleburan Komnas Perempuan.

Pada tahun 2009 Komnas Perempuan mencatat dua peristiwa penting terkait dengan dua lembaga negara yang memiliki wewenang mengenai perempuan dan penegakan dan pemenuhan hak asasi perempuan, lembaga tersebut adalah Kementerian Pemberdayaan perempuan (Meneg PP) dan Komnas Perempuan sendiri. Kedua lembaga ini berhadapan dengan isu penghapusan institusi. Usulan pembubaran Meneg PP disampaikan oleh salah seorang peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) terkait dengan upaya perampingan kabinet. Usulan ini menuai kritik karena menunjukkan cara pandang tentang penyelenggaraan negara yang parsial dan tidak sensitif pada permasalahan ketimpangan relasi sosial yang telah berurat akar di dalam masyarakat. Dalam formasi Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan berubah nama menjadi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Perubahan ini juga menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia masih mengadopsi ideologi negara tentang perempuan yang menjadi warisan Orde Baru, yaitu merestrukturkan peran perempuan dalam kapasitasnya sebagai ibu.

Ketidaktepatan dalam memahami persoalan perempuan, khususnya perempuan sebagai warga negara dan sebagai manusia juga tampak dalam usulan untuk meleburkan Komnas Perempuan. Usulan ini, disamping 38 lembaga nonstruktural lainnya, dikemukakan oleh Menteri Sekretaris Negara Sudi Silalahi dalam rapat kerja antara Sekretariat Negara RI dengan Komisi II DPR RI.⁶ Posisi dan kinerja Komnas

⁶ Kompas, 3 Desember 2009

Perempuan sebagai mekanisme penegakan hak asasi manusia yang independen, khas, efektif dan penting bagi penyelenggaraan negara yang demokratis belum memperoleh perhatian yang proporsional di dalam studi awal yang menjadi dasar usulan tersebut. Pada saat bersamaan, Komnas Perempuan mendukung langkah awal Sekretariat Negara untuk mengkaji lembaga-lembaga negara dalam kerangka reformasi birokrasi. Untuk itu, Komnas Perempuan telah mengajak pihak Sekretariat Negara dan lembaga-lembaga pemerintahan terkait untuk melakukan bersama evaluasi independen terhadap Komnas Perempuan.

C. PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN

Tahun 2009 diawali oleh situasi krisis global yang cukup berdampak bagi pekerja migran yang bekerja di luar negeri. Dalam situasi tersebut penempatan pekerja migran di luar negeri masih menjadi salah satu tulang punggung pendapatan Negara dalam bentuk devisa. Devisa yang dihasilkan berkontribusi sebagai penggerak ekonomi keluarga di tengah situasi lapangan kerja yang semakin sempit. Tak mengherankan setiap tahun penempatan pekerja migran terus bertambah.

Data yang dikeluarkan oleh Kementerian tenaga kerja dan transmigrasi menyebutkan, hingga awal Februari 2010 jumlah pekerja migran mencapai 2.679.536 orang. Dari jumlah tersebut, rasio dari tahun ke tahun dari tahun 1995-2008, antara 70-80.3 % adalah perempuan yang bekerja di sektor informal, khususnya sebagai pekerja rumah tangga. peningkatan jumlah pengiriman pekerja migran yang diikuti dengan peningkatan devisa Negara masih tidak sebanding dengan peningkatan perlindungan HAM pekerja migran.

Jumlah kasus yang dialami masih cukup tinggi dan berbagai kebijakan pemerintah belum berorientasi perubahan sistemik. Hingga Oktober 2009 Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) mencatat penempatan pekerja migran mencapai 240.284 orang. Dengan persebaran di kawasan Timur Tengah dan Asia Pasifik, 161.963 (67.40%) pekerja sector informal dan 78.321 (32,60 %) menempati sektor formal). Sedangkan devisa yang dihasilkan dari remitansi yang dikirimkan TKI sampai akhir tahun 2009 mencapai US\$ 6.615.321.274 milyar.

BNP2TKI sebagai salah satu lembaga negara yang bertanggung jawab mengatur lalu lintas penempatan pekerja migran dan menjamin perlindungan HAM pekerja migran, pada tahun 2009 menangani sekitar 7.709 kasus. Kasus terbesar berasal dari negara-negara Asia Pasifik sekitar 6.075 kasus. Dari jumlah itu, terdapat 5.403 kasus deportasi dari Malaysia, dan 644 kasus PHK sepihak yang terjadi di Aljazair sebagai akibat krisis global. Kasus di Timur Tengah jumlahnya 1.634 kasus. Dari 7.709 kasus, sekitar 1.335 kasus (17,3 persen) dalam proses penyelesaian.⁷

Penurunan jumlah penempatan ternyata tidak mengurangi jumlah kasus yang dialami oleh pekerja migran. Bahkan data yang dirilis oleh LSM *Migrant Care* melaporkan jumlah pekerja migran yang meninggal dunia saat bekerja di luar negeri pada tahun 2009 mencapai 1.018 orang, 67 % di antaranya meninggal dunia di Malaysia. Sedikitnya 2.878 pekerja migran mengalami kekerasan pada tahun yang sama. Jumlah ini meningkat dari data

⁷ Sumber www.bnp2tki.go.id, diakses 5 Maret 2010.

tahun sebelumnya sebanyak 554 orang pekerja migran meninggal dunia, data ini setidaknya berdasarkan data yang dimiliki LSM mitra Komnas Perempuan yang bekerja pada sektor pekerja migran. Tingginya data kematian ini merupakan potret terkalam dari pelanggaran HAM. Ironisnya dokumentasi pendataan kasus-kasus secara kuantitatif ini tidak cukup menjadi alat setrategis untuk mendesak kebijakan perlindungan Negara terhadap pekerja migran. Terbukti sudah 5 kali pergantian presiden, 30 tahun pengiriman pekerja migran, tetapi upaya perlindungan belum terlihat sistemik.

Problem khas yang dialami pekerja migran perempuan sangat bertalian dengan politik tubuh, dimana identitas seksual menjadi target yang rentan eksploitasi dan diskriminasi. Kasus panjang kekerasan seksual, kehamilan akibat perkosaan, perkawinan semu,⁸ sangat jelas terlihat polanya. Tetapi ada juga persoalan lain seperti pembatasan hak kebebasan untuk bergerak (*freedom of movement*), kontrol terhadap moral dan tubuh yang kerap tidak diperhitungkan dalam sistem dokumentasi pelanggaran HAM pekerja migran karena dianggap pelanggaran yang samar.

Pada tingkat kebijakan, pemastian perlindungan HAM pekerja migran dengan ratifikasi konvensi PBB tahun 1990 tentang Perlindungan Hak Pekerja migran dan anggota keluarganya masih menemui kendala. Pemerintah dalam hal ini Kementrian tenaga kerja dan transmigrasi masih menganggap bahwa Ratifikasi konvensi PBB 1990 belum menjadi hal yang strategis bagi perlindungan pekerja migran, padahal sebelumnya telah ditandatangani dan masuk dalam RAN HAM

⁸ Menggunakan pola perkawinan untuk menghindari kewajiban membayar upah sebagai pekerja migran.

2004-2009. Ada beberapa faktor mengapa hal tersebut terjadi, antara lain karena tidak ada kontinuitas program dari satu periode pemerintah ke periode berikutnya. Selain itu komitmen kepala Negara untuk melindungi pekerja migran belum sepenuhnya teraplikasi dalam kebijakan konkrit. Belum lagi koordinasi antar kementerian terkait yang masih belum sinergis.

Argumentasi yang dikemukakan oleh Depnaker yang kemudian diiklankan di salah satu media nasional bahwa Ratifikasi konvensi PBB 1990 hanya akan menguntungkan pekerja asing yang ada di Indonesia dan menambah beban pemerintah. Hingga saat ini kementerian Tenaga Kerja hanya akan mengadopsi prinsip-prinsip yang terkandung dalam konvensi, menyiapkan kajian lebih lanjut mengenai manfaat langsung ratifikasi Konvensi dan aspek teknis yang terkait dengannya.

Komnas Perempuan dan Komnas HAM bersama dengan mitra-mitranya antara lain Serikat pekerja dan LSM yang bekerja untuk pekerja migran seperti ATKI, SBMI, Aspek, Solidaritas Perempuan, LBH Jakarta, LBH APIK, IWORK dan mitra-mitra dari daerah yang lain, mendorong agar pemerintah Indonesia meratifikasi konvensi PBB 1990, dalam bentuk membuat naskah akademik RUU Ratifikasi konvensi 1990, untuk memasukkan dalam legislasi nasional yang dibahas pada periode sidang DPR RI tahun 2009-2010. Pada prosesnya usulan tersebut ternyata gagal masuk dalam daftar legislasi nasional karena secara politis perlindungan HAM pekerja migran melalui konvensi tersebut belum dianggap mendesak.

Sedangkan amandemen Undang undang 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja ke Luar Negeri, masuk dalam daftar Program Legislatif Nasional

(Prolegnas) 2010 karena berbagai dorongan dari pihak-pihak yang berkepentingan, baik yang berorientasi ekonomis semata maupun yang mendorong perlindungan pekerja migran. Dalam rupa kebijakan yang lain, harus diakui terdapat upaya perbaikan yang dilakukan pemerintah terkait dengan kerjasama (*bilateral agreement*) dengan Negara-negara penerima pekerja migran. Dengan Malaysia, pemerintah Indonesia telah melakukan pembicaraan melalui gabungan kelompok kerja (*Joint Working Group*) ke-5 di Kuala Lumpur tahun 2009. Beberapa point penting yang sudah disepakati, antara lain :

1. Paspor dipegang oleh Penata Laksana Rumah tangga (PLRT), sebelumnya paspor dipegang oleh majikan sesuai dengan MoU 2004.
2. Pemberian libur 1 hari dalam seminggu.
3. Penentuan upah mulai dari RM 800.
4. Pemotongan gaji Pekerja Migran oleh pengguna jasa tidak boleh melebihi 50% dari gaji yang diterima oleh Pekerja Migran. Pihak Malaysia juga menyatakan pemotongan gaji ini akan dimasukkan ke dalam perubahan UU per-pekerjaan/peraturan perundang-undangan mereka.

Pada tanggal 14 September 2009 pemerintah Indonesia melakukan moratorium pengiriman pekerja migran ke Kuwait, mengingat meluasnya kasus-kasus yang dialami pekerja migran yang bekerja disana. Pemerintah Indonesia telah menginisiasi pembicaraan ulang mengenai kesepakatan kedua negara berkait pekerja migran yang hingga saat ini belum ada perkembangan berarti. Begitupun kesepakatan dengan negara-negara penerima yang lain masih belum ada perubahan signifikan. Kebijakan pemerintah dalam rangka perlindungan pekerja migran yang sedang bekerja masih sebatas pada

reformasi administrasi, belum menyentuh substansi perlindungan. Misalnya saja program citizen Services yang sudah dijalankan beberapa perwakilan pemerintah di negara penempatan, secara administratif hal tersebut berkontribusi bagi penyederhanaan birokrasi. Sementara itu kebutuhan mendesak lainnya seperti penampungan (*shelter*), mekanisme penanganan kasus, pemulangan dan pemulihan hak korban belum optimal.

Salah satu persoalan yang selama ini menjadi “momok” bagi pekerja migran adalah kehadiran terminal khusus pendataan dan pemulangan TKI. Pada akhir tahun ini, pemerintahan baru memunculkan wacana untuk memberikan pilihan kepada pekerja migran untuk melewati terminal khusus tersebut atau tidak. Hingga kini, belum ada kejelasan apakah wacana tersebut sudah disahkan menjadi sebuah kebijakan yang mengikat dan berlaku.

Dengan rasio banyaknya jumlah pekerja migran perempuan, seharusnya semua kebijakan mengacu kepada pemenuhan hak-hak spesifik perempuan. Kebijakan yang ada cenderung netral gender, baik dari proses pemberangkatan, penempatan dan pemulangan. Misalnya saja *shelter* menjadi sangat urgent untuk para perempuan yang mengalami kasus. Karena korban yang tidak berdokumen atau melarikan diri dari rumah majikan, sangat rentan menjadi korban perdagangan kalau tidak ada fasilitas *shelter* yang mudah terakses oleh mereka.

Walaupun pada tahun 2009 pemerintahan baru hasil pemilu terbentuk, persoalan tumpang-tindih kebijakan dan wewenang antara Depnakertrans dan BNP2TKI masih belum dapat diselesaikan, 2 pintu penempatan dan pengiriman pekerja migran masih berjalan tumpang-tindih. Persoalan

mendasar yang belum menjadi perhatian adalah perihal sistem pendataan. Sehingga untuk mendapatkan data yang resmi yang komprehensif dan terbaru secara berkala mengenai jumlah penempatan, kasus hingga pemulangan sangat sulit untuk didapatkan.

D. JAMINAN HUKUM BAGI PEREMPUAN PEMBELA HAM

Komnas Perempuan mencatat sepanjang tahun 2009 ada 2 orang perempuan pembela HAM yang mengalami kekerasan ketika ia melakukan advokasi HAM. Seorang perempuan pembela HAM dari Papua berinisial A mengadukan kasus pelecehan seksual yang diterimanya di tahanan Polres Yapen. Pelaku adalah polisi yang bertugas di Polres Yapen. A ditangkap pada 11 Juli 2009 di desa Mantebo bersama 10 orang lainnya, mereka ditangkap dengan tuduhan makar. A ditangkap bersama rekan-rekan yang lain karena A dianggap selalu hadir ketika ada pengibaran bendera bintang kejora terjadi di Desa Mantebo. Kasus pelecehan seksual yang dialami korban sempat diadukan oleh keluarga ke Polres Yapen, namun sampai korban mengadukan kasus-nya ke Komnas Perempuan, belum ada tindak lanjut terhadap pelaku pelecehan seksual tersebut.

Perempuan pembela HAM yang kedua adalah perempuan pembela hak-hak pekerja migran berinisial EA dari NTB. EA dijadikan tersangka di Polres Mataram NTB dengan tuduhan penghinaan terhadap H. SM yang menjadi terdakwa dalam dalam kasus pekerja migran yang tengah didampingi lembaga EA bekerja.

1. Kasus konflik sumberdaya alam.

Komnas Perempuan menerima tiga pengaduan kasus konflik sumber daya alam yang melibatkan perempuan sebagai korban. Adapun ketiga kasus tersebut adalah (a) pengaduan warga Desa Polo dan Desa Linamnutu beserta pendamping, yaitu Walhi Eksekutif Nasional, mengenai kondisi perempuan akibat pembabatan hutan masyarakat adat Pubabu Besipae Desa Polo dan Desa Linamnutu untuk proyek Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (Gerhan) di Kabupaten Timor Tengah Selatan, (b) konflik lahan antara warga Dusun Suluk Bongkal, Desa Beringin dengan PT. Arara Abadi, pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), dan (c) kasus warga Sukolilo, Pati, Jawa Tengah yang menolak rencana pembangunan pabrik Semen Gresik di wilayahnya, karena merusak sumber air.

2. Proyek GERHAN, Desa Polo dan Desa Linamnutu, Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Pihak yang berkonflik adalah Dinas Kehutanan Kabupaten Timor Tengah Selatan dengan masyarakat dua desa yang menolak pembakaran hutan adat Pubabu Besipae untuk proyek Gerhan tersebut. Penolakan masyarakat didasari karena hutan tersebut adalah hutan adat mereka yang ditanami tumbuh-tumbuhan seperti pohon asam. Sehingga masyarakat dua desa merasa bahwa proyek Gerhan atau rehabilitasi lahan tidak diperlukan. Akibat yang ditimbulkan akibat pembakaran hutan adat seluas 6000 ha tersebut adalah :

- a. Masyarakat dari 2 desa sebelumnya memiliki 1 mata air, kemudian terjadilah kekeringan, sehingga mereka harus mengambilnya di tempat yang jauh.

- b. Beban mengambil air banyak dilakukan oleh perempuan dan anak - kesulitan air berdampak pada kesehatan reproduksi perempuan.
- c. Kekurangan air menyebabkan penyakit kulit dan muntaber mewabah - perempuan kehilangan sumber pendapatan ekonomi karena pohon asam yang ada di hutan habis dibakar.

3. Kasus Suluk Bongkal, Riau.

Januari 2009, Komnas Perempuan menerima pengaduan kasus penyerangan terhadap warga Dusun Suluk Bongkal, Desa Beringin oleh Kepolisian daerah Riau. Pasukan Brimob Polda Riau beserta 500-an pasukan Samapta serta pasukan dari kepolisian dari Polres Bengkalis yang memasuki kawasan Dusun Suluk Bongkal untuk melakukan pengusiran terhadap warga yang berdiam di dusun tersebut karena dianggap telah melakukan penyerobotan terhadap areal Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) PT. Arara Abadi. Sementara warga berpendapat bahwa dusun mereka adalah sah sebagai perkampungan berdasarkan peta administrasi wilayah Dusun Suluk Bongkal yang ditandatangani oleh Bupati Bengkalis pada 12 Maret 2007 seluas 4.856 ha (tertuang dalam lembaran Pemerintahan Kabupaten Bengkalis no. 0817-22 0817-31.0618-54 0616 63). Peristiwa penyerangan tersebut mengakibatkan :

1. Tewasnya 2 orang anak yaitu: seorang anak berumur 2,6 tahun bernama Putri dan seorang Bayi berumur 1,6 bulan yang tewas terbakar.
2. 58 orang warga ditahan di Polres Bengkalis dalam status tersangka.

3. Sekitar 50 warga bertahan di dalam kampung dengan kondisi psikologi yang tertekan.
4. Serta ± 400 orang warga lainnya yang sempat mengungsi ke tengah hutan dalam kondisi berpencar.
5. Penahanan terhadap warga, dimana sekitar 70 orang perempuan dan anak di tempatkan di Kantor Kecamatan Pinggir.

4. Kasus Semen Gresik, Pati Jawa Tengah.

Puncak sengketa antar warga dan pihak perusahaan Semen Gresik adalah insiden 22 Januari 2009, di mana warga desa diserang oleh aparat Brimob Pati. Pada penyerangan tersebut ada perempuan yang mengalami pelecehan seksual, ditarik-tarik sarung kainnya, perempuan juga mengalami kekerasan fisik yaitu didorong dan ditendang. Pada peristiwa tersebut, sembilan orang warga ditangkap di Polda Jateng yang sebelumnya ditahan di Polres Pati. Saat peristiwa penyerangan terjadi, 75 orang ibu-ibu menjadi korban penangkapan oleh aparat, 35 orang di rumah seorang warga bernama Kamrin di Puri Gedong, 25 orang di rumah Pak Suwono dan 15 orang di mushola. Mereka disekap polisi selama kurang lebih setengah jam. Ibu-ibu korban yang mengadu ke Komnas Perempuan juga mengkhawatirkan tahanan yang tidak diijinkan menemui keluarganya.

5. Perkawinan yang tidak dicatatkan.

Sepanjang tahun 2009, Komnas Perempuan menerima pengaduan sebanyak 49 kasus yang berhubungan dengan perkawinan yang tidak dicatatkan. Padahal pencatatan perkawinan penting dilakukan oleh pengantin sebagai jaminan hukum perkawinannya sebagaimana diamanatkan pada Pasal 2 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Kasus-kasus tersebut menggambarkan bahwa kasus perkawinan tidak dicatatkan karena berbagai alasan, yaitu :

- a. Kebanyakan alasan menikah tanpa dicatatkan adalah 'kemudahan' bagi suami untuk menikah kembali dengan perempuan lain, baik untuk istri kedua, ketiga dan seterusnya.
- b. Mengatasi pernikahan antar agama, misalnya suami beragama katolik akan menikah dengan perempuan muslim.
- c. Akibat dari perkawinan yang tidak dicatatkan, maka proses perceraian tidak dapat dilakukan melalui proses peradilan. Suami menceraikan istri berdalih agama, walaupun dari perkawinan itu lahir anak-anak ataupun menghasilkan aset secara bersama-sama.
- d. Perceraian terjadi karena suami tidak pulang ke rumah, dan sulit dihubungi. Kondisi ini membuat status hukum istri tidak jelas baik terkait dengan harta gono-gini, maupun hak pengurusan anak. Status hukum yang tidak jelas itu menyulitkan posisi (mantan) istri, yang ingin menikah lagi, karena tidak ada akta nikah atau cerai.

E. KEBIJAKAN DAERAH DISKRIMINATIF: LANGKAH MUNDUR PENEGAKAN KONSTITUSI

Dalam acara debat calon presiden di salah satu stasiun televisi swasta pada tanggal 2 Juli 2009, Presiden SBY mengucapkan janji bahwa jika terpilih kembali menjadi presiden untuk kedua kalinya, maka yang termasuk program 100 harinya, antara lain seperti dalam kalimat "dalam menegakkan Bhinneka Tunggal Ika, semua kebijakan/perundang-undangan diskriminatif harus dibatalkan, penertiban perda-perda berbasis agama yang terlalu jauh".⁹

⁹ Kompas 3 Juli 2009.

Hal ini merupakan harapan baru bagi perwujudan integritas hukum, dan keseriusan pemerintah dalam menyelesaikan persoalan bangsa terkait dengan kebijakan yang diskriminatif, yang dalam kurun waktu 10 tahun terus bermunculan di berbagai daerah di tingkat provinsi atau kabupaten/kota.

Berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan, telah ada kurang lebih 35 produk kebijakan yang dimiliki Indonesia dalam 13 tahun terakhir,¹⁰ yang menjadi titik pijak untuk menegaskan langkah pemerintah dalam pemajuan dan pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di Indonesia di masa mendatang. Namun, pada saat bersamaan Komnas Perempuan mencatat pelembagaan diskriminasi melalui kebijakan-kebijakan lembaga negara baik di tingkat pusat maupun daerah tetap menjadi "tren" nasional. Hingga penghujung tahun 2011 belum ada indikasi pembatalan atau bahkan peninjauan ulang atas perda-perda bermasalah tersebut, sebaliknya yang terjadi munculnya kembali 13 perda dan 11 ranperda yang sejenis dengan pemantauan Komnas Perempuan sebelumnya.¹¹ Dalam *grand design* Rencana Jangka

¹⁰ 12 Kebijakan di tingkat nasional, 15 Kebijakan di daerah (15) dan 3 kebijakan di regional ASEAN

¹¹ 15 PERDA tersebut antara lain : 1. Qanun Aceh tahun tentang Kompilasi Hukum Jinayat, 2. Perda Kota Tasik Malaya tentang Perjudian, 2. Perda Kota Tasik Malaya tentang Syari'at Islam, 3. Perda Kota Tasik Malaya tentang Peradilan Syariat Islam, 4. Perda Kota Tasik Malaya tentang Hubungan tata kerja majelis permusyawaratan ulama (MPU) dengan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya, 5. Perda Kota Tasik Malaya tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam, 6. Perda tentang Penyakit Masyarakat Nomor 1 Tahun 2009, Perda Pelarangan Pelacuran kab Jombang, (terkait moralitas dan agama); 7. Perda Zakat kab Bekasi, 8. Perda Pendidikan al-Quran Prov Kalimantan Selatan, 9. Perda Pengelolaan Zakat Kab Batam, 10. Perda Pengelolaan Zakat kab Mamuju, 11. SK Walikota Palembang No. 177 Tahun 2009 tentang Kewajiban Membayar Zakat bagi PNS Kota Palembang, 12., 13. Qanun Aceh tentang Hukum Acara Jinayat Aceh. --- RANPERDA: 1. Ranperda Pemberantasan Pelacuran, Kabupaten Kudus, 2. Ranperda Syariat Islam kab Madura, 3. Ranperda zakat Provinsi Nusa Tenggara

Panjang dan Menengah Nasional (RJPMN) yang direncanakan untuk tahun 2010-2014, Pemerintah mencantumkan “Program harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundangan di tingkat pusat maupun daerah hingga tercapai keselarasan arah dalam implementasi pembangunan, diantaranya penyelesaian kajian 12.000 peraturan daerah selambat-lambatnya 2011”.¹² Namun dalam realisasi 100 hari kerja, berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan pada kementerian terkait hanya perda retribusi dan pajak yang dianggap bermasalah dan kemudian dibatalkan (sebanyak 714). Terkait 154 perda bermasalah yang direkomendasikan oleh Komnas Perempuan kepada Presiden sebagai prioritas agenda kerja 100 hari masih tetap menjadi lembaran-lembaran sah di setiap daerah.

Sebagai negara pihak yang telah meratifikasi 6 konvensi internasional Indonesia terikat untuk menjalankan dan memiliki mekanisme nasional yang menjamin pemenuhan hak-hak bagi perempuan. Oleh karena itu, negara dalam fungsinya sesuai mandat konstitusi baik eksekutif, legislatif dan yudikatif wajib memainkan peranannya dalam melindungi (*protection*) perempuan, memenuhi (*fulfill*) hak-hak perempuan, menjamin (*garante*) dari segala bentuk diskriminasi, dan membuat kebijakan yang menghapuskan diskriminasi pada perempuan. Unsur diskriminasi dalam suatu kebijakan dapat mengacu pada rumusan undang-undang, yang tercantum dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-undang Nomor 7

Barat., 4. Raperda zakat prov Sumatera Utara, 5. Raperda zakat Kota Balikpapan, 6. Raperda zakat Kaltim, 7. Raperda zakat Kab Konawe, Raperda pemberantasan pelacuran kab Kudus, 8. Raperda miras Kota Surakarta, 9. Raperda kewajiban jilbab kabupaten Bangkalan, 10. Ranperda kab Aceh Barat (pelarangan perempuan memakai celana jeans); 11. Ranperda Kota Tasik Malaya tentang khalwat.

¹² Buku 1 draft RPJMN 2010-2014

Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

Sebagai negara hukum, pelaksanaan konstitusi dalam kehidupan bernegara, merupakan konsensus bangsa sebagai landasan bersama guna mewujudkan Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Pengabaian terhadap konstitusi merupakan persoalan besar atas nasionalisme bangsa dan proses demokrasi yang telah dibangun selama ini. Kebijakan diskriminatif merupakan salah satu indikasi dari pengabaian terhadap konstitusi yaitu dengan diabaikan nilai-nilai yang menjadi acuan dalam perumusannya.

Terjadinya pelanggaran hak-hak konstitusional warga oleh aparat hukum, menyisakan trauma bagi korban, juga adanya ketidakpastian hukum di dalam masyarakat karena tidak harmonisnya antara peraturan dan perundang-undangan yang menjadi dasar kebijakan nasional dan daerah, trauma yang mendalam bagi korban terutama kaum perempuan dan kelompok minoritas. Padahal komitmen penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia memiliki landasan konstitusional yang kuat yang didasari oleh UUD 1945¹³ dan 13 undang-undang di bawahnya.¹⁴ Jika

¹³ Indonesia berkomitmen untuk melindungi setiap warga negaranya dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu Pasal 281 (2). Dan untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (pasal 281 H (2)).

¹⁴ Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Konvensi Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, Undang-undang Nomor 5 tahun 1998 tentang Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan, Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi Rasial Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang

kemudian masih muncul kebijakan diskriminatif, Berdasarkan pantauan Komnas Perempuan hal tersebut terjadi karena kelemahan fungsi koordinasi dan konsultasi para penyelenggara untuk menerapkannya dalam setiap kebijakan.

1. Qanun (Draft) tentang Hukum Jinayat dan Hukum Acara Jinayat di Aceh.

Komnas Perempuan bersama mitra-mitra di Aceh telah melakukan berbagai aktivitas dan pengkajian implementasi penerapan syariat Islam di Aceh termasuk implikasinya pada tindak kekerasan terhadap perempuan, yaitu terutama terkait dengan terbitnya 4 peraturan daerah (qanun), yaitu qanun terkait penyelenggaraan Syariat Islam yang mengatur pula tentang busana, qanun tentang Khamar/minuman beralkohol, Maisir/judi, Khalwat/ bersunyi-sunyian antar laki-laki dan perempuan yang bukan keluarga ataupun terikat perkawinan).

Komnas Perempuan mencatat persoalan-persoalan yang muncul terkait dengan pemberlakuan qanun-qanun tersebut, yang diproduksi oleh otoritas legislasi selain tidak memiliki landasan materil dari peraturan yang lebih tinggi, juga mengalami kontradiksi dengan produk undang-undang lainnya, artinya conflicting norm antar undang-undang tidak dapat dihindari.¹⁵ Selain itu qanun-qanun ini telah mengubah

Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-undang Nomor 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI diluar negeri, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan kekerasan dalam rumah tangga, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang pengesahan kovenan Internasional tentang hak-hak ekonomi, social dan budaya, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang pengesahan kovenan Internasional hak-hak sipil dan politik, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan saksi dan Korban, Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Kewarganegaraan, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

¹⁵ Kertas Kebijakan Materi Dialog Kebijakan Komnas Perempuan tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh, 10 Oktober 2005, Komnas Perempuan.

anatomi penegak hukum yang selama ini diatur dalam hukum nasional, namun kemudian muncul dalam bentuknya seperti Mahkamah Syar'iyah (MS) berwenang mengadili perkara pidana, Wilayatul Hisbah (WH) lembaga yang bertugas membina, mengawasi dan melakukan advokasi pelaksanaan qanun tentang penegakan syariat Islam, dan Dinas Syariat Islam organ eksekutif yang mewakili pemerintah dalam upaya penegakan syariat Islam.

Pengesahan qanun tentang hukum Jinayat dan Hukum acara Jinayat oleh DPRA dilakukan tanpa mempertimbangkan keberatan pemerintah Aceh. Qanun ini ditujukan sebagai bentuk kompilasi dari tiga qanun sebelumnya dan penambahan berbagai bentuk tindakan yang dianggap sebagai tindak pidana. Akibatnya, pengulangan kontroversi dan permasalahan seperti tahun-tahun sebelumnya masih tetap muncul. Apalagi ditambah dengan memperkenalkan bentuk penghukuman rajam, disamping cambuk, yang bertentangan UUD 1945 Bab XA Pasal 18A -28J, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Melawan Penganiayaan dan Perlakuan Kejam yang lain, tidak Manusiawi atau Hukuman yang Merendahkan.

Kemunculan qanun tentang Jinayat dalam kerangka kebijakan Indonesia adalah juga bukti kegagalan jajaran pemerintah nasional yang mengemban kewajiban dan kewenangan untuk mengkaji dan mencegah adanya kebijakan-kebijakan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional dan UUD RI Tahun 1945.

Keistimewaan Aceh dan segala bentuk kekhasan daerah yang tercakup dalam peraturan perundang-undangan nasional tidak bisa dijadikan landasan untuk membenarkan dan melembagakan diskriminasi dan perlakuan tidak manusiawi terhadap warga negara Indonesia dimana pun mereka berada.¹⁶

2. Lima Peraturan Daerah Kota Tasikmalaya.

Tepatnya pada bulan November 2009, DPRD Tasikmalaya mengesahkan lima perda diantaranya Hubungan tata kerja Majelis Permusyawaratan (MPU) dengan eksekutif, legislatif dan instansi lainnya. Perda tentang Maisir (Perjudian), Tentang Peradilan syariat Islam, Perda tentang Minuman Khamar dan sejenisnya, Perda Tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syiar Islam. Dari segi muatan, kecuali untuk sanksi yang diatur, adalah jiplakan dari aturan serupa yang ada di Aceh. Perda-perda baru ini menambah jumlah perda diskriminatif yang telah dimiliki oleh Tasikmalaya, yaitu sebanyak 7 buah perda di tingkat Kabupaten Tasikmalaya.¹⁷ Sementara peninjauan terhadap ketujuh perda tersebut belum dilakukan, kelima perda baru ini turut melembagakan diskriminasi di dalam tatanan negara-bangsa Indonesia.

3. Perda Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang.

Kasus salah tangkap Lilis Lindawati Mahmudah adalah ibu rumah tangga yang bekerja di sebuah restoran di

¹⁶ Siaran Pers Komnas Perempuan; *Pengesahan Qanun Jinayat*, Pemerintah Nasional Gagal menegakkan Konstitusi, 15 September 2009.

¹⁷ Atas Nama Otonomi Daerah: *Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia*, Komnas Perempuan, 2009.

Cengkareng. Ia menjadi korban salah tangkap pada operasi penertiban pekerja seks komersial yang digelar oleh petugas Tantrib Kota Tangerang pada tanggal 26 Februari 2006 bersama-sama dengan 27 orang perempuan lainnya. Para tantrib pada saat itu sedang melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang, yang menyebutkan larangan bagi:

“Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah kelihatan oleh umum.”

Pada malam yang sama, Lilis dan perempuan-perempuan lainnya langsung ditahan. Padahal, menurut hukum acara pidana, hanya tersangka dengan ancaman hukuman lima tahun ke atas yang dapat ditahan. Keesokan harinya, para perempuan yang terjaring operasi Tramtib itu diadili dengan acara sidang Tindak Pidana Ringan atau Tipiring. Hakim tunggal Barmen Sinurat menghukum Lilis Lindawati dengan denda sebesar Rp 300 ribu. Lilis yang bersuamikan seorang guru sekolah dasar menolak membayar denda tersebut karena “Istilahnya, kalo saya bayar, dianggapnya saya pelacur, dong! Itu, denda segitu, nggak mau saya... Akhirnya terpaksa di bawa ke LP, ditahan,” ujarnya.¹⁸

Beberapa hari setelah penahanan tersebut, Ibu Lilis sudah bisa menghirup udara bebas. Tapi trauma penangkapan dan pemenjaraan yang dialaminya belum juga hilang. Karena

¹⁸ www.detik.com.

mengalami kerugian materi dan moril akibat salah tangkap itu, Lilis mengajukan gugatan perdata atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan aparat Kota Tangerang dengan gugatan senilai Rp. 500 juta kepada Walikota Tangerang, selain permintaan maaf di depan umum. Usaha hukum Lilis tidak membuahkan hasil, gugatan tersebut akhirnya ditolak oleh Hakim Mahkamah Agung RI. Apalagi karena putusan MA menyatakan bahwa pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Tangerang tidak bertentangan dengan peraturan Undang-Undang (UU) dilihat dari aspek prosedural.

Hal ini di sampaikan oleh juru bicara MA Djoko Sarwoko. Perkara ini sendiri ditangani oleh tiga hakim agung Achmad Sukarja (Ketua Majelis), Imam Soebechi, dan Marina Sidabutar, dan diputus pada 1 Maret 2007. Selain itu, dalam putusannya majelis hakim di tingkat MA menilai, Perda tersebut merupakan implementasi politik dari Pemerintah Kota Tangerang, yang tentunya tidak termasuk materi yang dapat diujimateriilkan.

Saat ini tepat 3 tahun putusan MA terhadap JR Perda Tangerang itu di keluarkan, namun demikian sampai dengan saat ini, pihak penggugat maupun pengacaranya belum pernah mendapatkan salinan keputusan MA tersebut. Ibu Lilis Lindawati Mahmudah sendiri saat ini sudah meninggal dunia. Kabar ini diterima oleh Komnas Perempuan pada bulan Oktober 2009. Salah seorang anak Ibu Lilis menyatakan bahwa semenjak kejadian salah tangkap tersebut, Lilis dan keluarganya telah berpindah tempat tinggal sebanyak 4 kali karena cap sebagai PSK yang didapat oleh Lilis akibat salah

tangkap menjadikan ibunya mendapatkan perlakuan yang tidak baik dari para tetangganya. Suami Ibu Lilis pun terpaksa harus berhenti dari tempat mengajarnya karena pihak sekolah tidak ingin sekolahnya mendapatkan cap buruk dari masyarakat karena salah satu pengajarnya memiliki istri seorang PSK. Akibat perlakuan tersebut, Llis mengalami tekanan psikologis dan sakitsakitan, sampai pada akhir ia meninggal dunia pada bulan Agustus tahun 2008.

4. Kebijakan Operasional Satpol PP.

Berdasarkan pengamatan tentang pelaksanaan kebijakan daerah diskriminatif, Komnas Perempuan sejak awal tahun 2009 telah mengedepankan perlunya evaluasi dan reformasi terhadap fungsi Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) terkait laporan kekerasan, pemerasan dan diskriminasi dalam pelaksanaan tugas. Satpol PP yang menjadi salah satu ujung tombak pelaksanaan perda memiliki kewenangan untuk menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan hukum yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, serta melakukan tindakan represif non yustisia terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas perda dan keputusan kepala daerah.

Namun, kerangka kebijakan operasional Satpol PP diantaranya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2005 tentang Pedoman Pakaian Dinas, Perlengkapan dan Peralatan Satuan Polisi, tidak mencakup perspektif

penghormatan dan perlindungan HAM. Hal ini memberikan peluang pada terus berulangnya tindakan kekerasan yang dilakukan oleh aparat satpol PP di lapangan. Komnas Perempuan mencatat berulangnya peristiwa kekerasan tersebut seperti pada kasus-kasus yang terjadi dilapangan, diantaranya :

a. Kasus Vivi meninggal karena tercebur di kali.

Vivi Ariyani warga kampung Telagasari kelurahan Mekarsari kecamatan neglasari Tangerang menyebur ke Sungai Cisadane pada saat Satpol PP Kota Tangerang melakukan penertiban pada pekerja seks di Pintu Air Sepuluh Tangerang pada 18 Mei 2009. Karena tidak bisa berenang dan tidak ada yang menolong akhirnya Vivi hanyut dan tenggelam di Sungai Cisadane hingga meninggal dunia.

b. Peristiwa balita perempuan meninggal tersiram kuah bakso.

Siti Khoiyaroh (4 Tahun) anak dari Ibu Sumariyah Warga dan Bapak Mat Naki desa Batoporah kecamatan kedungdung, kabupaten Sampang Madura Jawatimur akhirnya ma mengalami luka bakar 67 persen (18 Mei 2009). Ia tersiram kuah panas pada saat penertiban Pedangang Kaki Lima (PKL) di Jl. Boulevard Surabaya oleh Satpol PP Pemerintah Kota Surabaya pada tanggal 11 Mei 2009. Sudah ada tindakan hukum pada aparat satpol PP terkait kelalaian tersebut.

F. AKSES PEREMPUAN TERHADAP KEADILAN, LAYANAN KESEHATAN DAN PENDIDIKAN

1. Kasus Nenek Minah: perempuan berhadapan dengan hukum.

Salah satu peristiwa penting di tahun 2009 berkaitan dengan perempuan ketika berhadapan dengan hukum adalah kasus Nenek Minah. PN Banyumas memvonis Nenek Minah, seorang perempuan belasan cucu, bersalah karena mencuri tiga buah coklat (kakao) milik PT Rumpun Sari Antan. Perusahaan perkebunan pemilik 200 hektare tanaman kakao di Desa Darmak Radenan, Banyumas, Jawa Tengah menuduh Nenek Minah telah mencuri biji kakao sejumlah tiga kilo gram seharga 30 ribu rupiah. Mereka menuntut nenek Minah di Pengadilan Negeri Purwokerto dengan alasan untuk memberikan efek jera. Padahal, nenek Minah mencuri kakao untuk membuat benih.¹⁹ Nenek Minah ditenggarai melanggar Pasal 21 dan Pasal 47 Undang-Undang nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan yang menyatakan bahwa setiap orang tidak boleh merusak kebun maupun menggunakan lahan kebun hingga mengganggu produksi usaha perkebunan.

Nenek Minah salah satu warga desa yang tidak bisa membaca alias buta huruf. Ketika peristiwa pencurian terjadi dan ia tertangkap oleh mandor perkebunan dengan polos ia mengatakan kalau ia tidak tahu dan meminta maaf dengan sangat atas apa yang telah ia lakukan. Ia mempersilahkan kepada Nono untuk membawa kakao itu. Namun persoalan ini ternyata tidak serta merta selesai. Di akhir Agustus 2009, Nenek Minah dipanggil pihak Kepolisian Sektor Ajibarang

19

<http://berita.liputan6.com/hukrim/200911/251837/Kisah.Nenek.Minah.Belum.Sesuai.danhttp://berita.liputan6.com/hukrim/200911/251681/Curi.Tiga.Buah.Kakao.Nenek.Divonis>. Satu. Bulan.

berkaitan dengan pemetikan tiga buah kakao. Pada pertengahan Oktober berkas perkaranya dilimpahkan ke Kejari Purwokerto. Di pengadilan, Nenek Minah menjalani proses peradilan tanpa didampingi pengacara. Akhirnya, pada hari kamis tanggal 19 September 2009, Hakim Pengadilan Negeri Purwokerto memberikan hukuman satu bulan dengan masa percobaan tiga bulan tanpa harus menjalani kurungan tahanan. Keputusan pengadilan dianggap tidak memenuhi rasa keadilan, bukan hanya bagi Nenek Minah tetapi juga masyarakat pada umumnya, mengingat pemiskinan yang terus berlangsung dan masih banyaknya kasus-kasus korupsi dalam jumlah besar yang tidak tersentuh oleh hukum.

2. Kasus Prita Mulyasari.

Jangan sampai kejadian saya ini menimpa ke nyawa manusia lainnya. Terutama anak-anak, lansia, dan bayi. Bila anda berobat berhati-hatilah dengan kemewahan rumah sakit (RS) dan title international karena semakin mewah RS dan semakin pintar dokter maka semakin sering uji coba pasien, penjualan obat, dan suntikan. Saya tidak mengatakan semua RS international seperti ini tapi saya mengalami kejadian ini di RS Omni International.

Demikian kutipan surat elektronik yang dibuat Prita yang ditujukan langsung kepada RS. Omni Internasional di customer_care@banksinarmas.com. Surat bertajuk "RS OMNI Dapatkan Pasien dari Hasil Lab Fiktif" mengeluhkan pelayanan rumah sakit ketika ia dirawat di rumah sakit tersebut. Surat ini bermuara di pengadilan ketika pihak rumah sakit Omni Internasional merasa dicemarkan nama baiknya²⁰ Pihak rumah

²⁰ <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2009/06/02/brk,20090602-179467,id.html>

sakit menggugat Prita secara perdata dan pidana. Hasil putusan perdata pada 11 Mei 2009 lalu di Pengadilan Negeri Tangerang memenangkan gugatan RS Omni. Prita terbukti melakukan perbuatan hukum yang merugikan RS Omni. Hakim memutuskan, Prita untuk membayar kerugian materil sebesar 161 juta sebagai pengganti uang klarifikasi di koran nasional, "dan 100 juta untuk kerugian imateril." Dalam tingkat banding denda dikukuhkan menjadi Rp. 204 juta.

Untuk perkara pidana Ketua Majelis Hakim Arthur Hangewa di Pengadilan Negeri Tangerang, Banten menyatakan "Dengan ini, Prita divonis bebas dari tuduhan pencemaran nama baik terhadap RS Omni Internasional"²¹ Pihak Jaksa Penuntut Umum menanggapi keputusan ini dengan berkata "Saya akan pikir-pikir selama 14 hari terhadap putusan ini. Biar Mahkamah Agung yang menilai Prita bebas secara murni atau tidak.". Menurutnya, dukungan masyarakat dan kalangan elite politik yang begitu tinggi kepada Prita menimbulkan anggapan putusan hakim tidak bersifat objektif.

Sejak menjadi sorotan publik, polisi dan kejaksaan saling tuding soal siapa yang bertanggung jawab memuat Pasal 27 Ayat 3 sebagai dakwaan primer dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dalam perkara pidana dengan terdakwa Prita Mulyasari (32). Pemuatan pasal dengan ancaman penjara enam tahun itu mengakibatkan Prita ditahan di Lembaga Pemasyarakatan Wanita Tangerang, Banten, sejak 13 Mei

21

<http://www.detiknews.com/read/2009/12/29/162435/1267957/10/hakim-nilai-email-prita-bukan-pencemarannama-baik>, Selasa, 29/12/2009 16:24 WIB, "Hakim Nilai Email Prita Bukan Pencemaran Nama Baik".

hingga 3 Juni 2009. Penahanan itu memancing reaksi keras dari pejabat tinggi negara hingga masyarakat luas. Mabes Polri memanggil tim penyidik kasus Prita dari Polda Metro Jaya. Kejaksaan Agung juga mengambil langkah serupa terhadap aparat dari kejaksaan yang menangani kasus Prita.

3. Kasus Devi perempuan korban kekerasan.

Komnas Perempuan mengamati pemberitaan di media terkait dengan kasus korban perkosaan yang meninggal disebabkan tidak mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai pasca terjadinya kekerasan terhadap dirinya. Kisah bermula pada Senin 26 Februari 2009. Wanita berusia 20-an tahun, itu ditemukan warga Gang Delima 1, Pamulang Timur, Kabupaten Tangerang, dalam kondisi mengenaskan. Ia diduga menjadi korban pemerkosaan.

Selama sepekan ia hanya dirawat warga di pos ronda setempat lantaran polisi tak menggubris laporan warga. Setelah media memberitakannya, barulah polisi datang dan membawanya ke RS Bhakti Husada Tangerang pada Sabtu 21 Februari. Ia dirawat di sana sebelum dirujuk ke RSUD Tangerang pada Senin 23 Februari sekitar pukul 04.00. Tiga jam kemudian, Devi meninggal.²² Kenyataan bahwa warga yang bertindak dalam memberikan perawatan terhadap korban dengan merawat korban di pos ronda selama sepekan dikarenakan polisi tidak menggubris laporan warga membuktikan minimnya perhatian pihak terkait terhadap perempuan korban kekerasan.

²² http://metro.vivanews.com/news/read/33590-inilah_kronologis_kisah_pilu_devi, "Korban Perkosaan Meregang Nyawa di Pos Ronda, Inilah Kronologi Kisah Pilu Devi ,Selama sepekan Devi meregang nyawa di pos ronda Pamulang Timur."

Di Kabupaten Tangerang sendiri yang adalah bagian dari Provinsi Banten, Pusat Pelayanan terpadu dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Banten Nomor 463/KEP-144-HUK/2007. Sejauh ini keberadaan P2TP2A di Provinsi Banten sudah tersebar di Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, Kota Serang dan Kabupaten Lebak.²³ Namun adanya hukum, perangkat dan lembaga juga belum cukup untuk bisa meningkatkan upaya perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan, diperlukan langkah lebih lanjut seperti sosialisasi kepada masyarakat dan aparat penegak hukum lainnya untuk bisa meningkatkan kerjasama yang sinergis demi perlindungan perempuan korban kekerasan. Bila keberadaan dan fungsi layanan terpadu sudah tersosialisasi kepada masyarakat dan aparat penegak hukum lainnya, mungkin tidak perlu ada Devi-Devi lain yang harus merenggang nyawa karena kasus-nya tidak segera ditangani.

4. Akses perempuan terhadap hak atas pendidikan dan hak reproduksi.

Pada bulan April 2009, Komnas Perempuan menerima surat dari LSM Samitra Abhaya Kelompok Perempuan Pro Demokrasi (SA-KPPD) yang meminta dukungan Komnas Perempuan atas kasus di keluarkannya PCM seorang siswi di SMKN 8 Surabaya. Korban dikeluarkan dari sekolah dan dilarang mengikuti Ujian Akhir Nasional (UAN) oleh pihak sekolah karena telah hamil 7 bulan. Korban dianggap telah melanggar norma pendidikan serta tata tertib sekolah yang berlaku di SMKN 8 Surabaya. Pihak sekolah menyarankan korban untuk mengikuti kejar paket C, dimana korban menolak

23

<http://radarbanten.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=49854>,
Program TeSA 129 diluncurkan By redaksi Selasa, 15-Desember-2009, 07:49:22.

menerima rekomendasi tersebut. Kasus siswi hamil dalam masa sekolah bukanlah hal baru di Indonesia dan tindakan yang diambil oleh pihak sekolah hampir seragam, mengeluarkan siswi bersangkutan dari sekolah mereka dengan alasan melanggar tata tertib sekolah. Pelarangan siswi hamil untuk tetap bersekolah dan mengikuti ujian adalah melanggar hak asasi manusia (HAM) untuk memperoleh pendidikan dan untuk tidak didiskriminasi, termasuk atas alasan moralitas.

Selain melanggar konstitusi, secara khusus tindakan pihak sekolah melanggar Konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi dan telah diundangkan dalam Undang-undang Perlindungan Anak Nomor 23 tahun 2002. Selain itu perlakuan diskriminatif dan pelanggaran hak anak ini sesungguhnya juga melanggar *Convention on The Elimination of All form of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.

5. Kekerasan oleh pejabat publik dan tokoh masyarakat.

Sepanjang tahun 2009, Komnas Perempuan menerima pengaduan sejumlah 166 kasus kekerasan yang pelakunya adalah pejabat publik/tokoh.²⁴ 166 kasus tersebut dengan rincian PNS 66 kasus, guru 5 kasus, tokoh agama 6 kasus, anggota DPR 6 kasus, dan TNI/Polri 83 kasus. Fenomena ini telah Komnas Perempuan amati sejak tahun 2006, dimana sebanyak 557 kasus dari 16.709 kasus Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) sepanjang 2006, dilakukan oleh pejabat publik

²⁴ 166 kasus hanyalah jumlah pengaduan yang langsung ke Komnas Perempuan.

dan aparat Negara. Pejabat dan aparat Negara yang melakukan kekerasan itu, seperti, pegawai negeri sipil (PNS) sebanyak 391 kasus KDRT, guru 53 kasus, anggota DPR/DPRD tujuh kasus, dan TNI/Polri 106 kasus. Sedangkan di tahun 2007 kasus kekerasan terhadap perempuan dilakukan oleh pejabat dan aparat Negara adalah sebanyak 552 kasus, dengan rincian pegawai Negeri Sipil 354 kasus guru 35 kasus, tokoh agama 1 kasus, anggota DPR 6 kasus, TNI/Polri 156 kasus.²⁵

Sementara sepanjang tahun 2008, jumlah pelaporan yang diterima Komnas Perempuan atas kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh figur publik, pejabat publik dan pendidik mencapai sejumlah 784 kasus yang tersebar di seluruh Indonesia. Para pelaku tersebut terdiri dari anggota PNS, anggota DPR, TNI, Polri, Kejaksaan, Bappeda, Kehakiman, Bupati dan pendidik.²⁶

Angka pelaporan kekerasan terhadap perempuan dengan pelaku pejabat publik/tokoh masyarakat terus muncul setiap tahunnya. Komnas Perempuan meyakini bahwa masih banyak korban yang diam/menutup mulut, karena penanganan korban untuk kasus seperti ini belumlah terbangun dengan baik sehingga korban memilih untuk bungkam. Sementara di pihak pelaku, dan atau institusi di mana pelaku bekerja, termasuk juga reaksi masyarakat ditemui pola pengingkaran, pengabaian dan pembungkaman atas tuntutan korban, yang bermuara pada reviktimisasi dan jauhnya penyelesaian kasus dari keadilan.

25

<http://radarbanten.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=49854>, Program TeSA 129 diluncurkan By redaksi Selasa, 15-Desember-2009, 07:49:22.

²⁶ Catatan Tahunan KTP 2008, “Kerentanan Perempuan terhadap Kekerasan Ekonomi dan Kekerasan Seksual : Di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara”. Komnas Perempuan.

6. Kekerasan Media: *reality show* tentang konflik dalam hubungan intim.

Komnas Perempuan memandang perlu untuk memasukkan analisa terhadap acara *reality show*, seperti acara “Termehek Mehek” yang disiarkan Trans TV dan “Masihkah Kau Mencintaiku” yang disiarkan RCTI dalam catatan tahunan 2009. Di antara alasannya adalah, pertama, Termehek Mehek dan Masihkah Kau Mencintaiku menjadi pionir program *reality show* di televisi Indonesia. Keduanya juga menjadi program televisi yang mengawali booming acara televisi yang menampilkan persoalan yang terjadi dalam relasi intim dan hubungan keluarga, tidak terkecuali yang melibatkan perempuan. Maraknya tayangan *reality show* yang menampilkan konflik dalam hubungan intim, di satu sisi, bisa dilihat sebagai salah satu bentuk keberhasilan upaya gerakan perempuan di Indonesia dalam mengadvokasi persoalan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).

Keberadaan Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT membuat masyarakat melek terhadap persoalan ini. Masyarakat mulai memandang bahwa membicarakan persoalan kekerasan dalam hubungan intim seperti KDRT bukanlah tabu dan terlarang. Dalam kasus *reality show* tersebut, perkembangan dalam masyarakat ini lebih ditangkap sebagai lahan bisnis baru dalam industri pertelevisian. Karena tujuan bisnis ini lebih menonjol, *reality show* seperti Termehek Mehek lebih sering menampilkan eksploitasi terhadap konflik-konflik yang terjadi dalam relasi intim itu. Termehek Mehek dan Masihkah Kau Mencintaiku lebih banyak memunculkan sisi bombastis seperti recok atau adu mulut, lelehan deras air mata, suara emosional penuh

dendam dan kebencian, amarah meluap yang cenderung agresif, dan lain-lain.

Dalam analisa Komnas Perempuan, baik *Termehek Mehek* maupun *Masihkah Kau Mencintaiku* belum banyak menonjolkan sisi kemanusiaan, edukasi dan advokasi dalam penyelesaian masalah hubungan intim atau hubungan keluarga. Dalam kondisi ini, penyelesaian masalah tidak menyentuh persoalan hak-hak yang terlanggar pada pihak yang dikorbankan dan butuh upaya pemenuhan.

Dalam konteks hubungan gender, dalam acara *reality show* tersebut perempuan sering menjadi pihak yang dipersalahkan. Dalam beberapa tayangan *Termehek Mehek* dan *Masihkah Kau Mencintaiku*, banyak penggambaran tentang perempuan sebagai penggoda, perebut pasangan orang lain, dan *stereotype* sejenis. Dalam posisi yang dipersalahkan, perempuan sering tidak mempunyai ruang yang sama luas dengan laki-laki dalam memberikan pembelaan bahkan, pihak perempuan berulang kali diingatkan pada idealisasi masyarakat tentang perempuan yang sarat nilai patriarkis, yaitu semestinya lemah lembut, penuh cinta, setia dan patuh pada suami.

Dalam upaya penyelesaian konflik, *reality show* justru menonjolkan unsur kekerasan berbasis gender yang mengabaikan hak-hak korban, termasuk dalam bentuk menyalahkan korban (*blaming the victim*). Karena format *reality show* atau tayangan berdasarkan kenyataan, seolah-olah menyuguhkan kisah nyata maka muatan tayangan seperti *Termehek Mehek* dan *Masihkah Kau Mencintaiku* akan menjadi media yang efektif dalam mempengaruhi kesadaran dan pandangan masyarakat, termasuk terkait pandangan tentang

ketimpangan gender dan hak-hak perempuan dalam hubungan intim dan hubungan keluarga sebagai hal yang lumrah.

Mengingat komitmen negara dan bangsa Indonesia untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, maka Komnas Perempuan mendorong Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) untuk ikut mengawasi muatan tayangan dengan menggunakan lensa keadilan gender. Media juga perlu memenuhi tanggungjawab sosialnya untuk melakukan pendidikan dan perubahan sosial menuju tatanan masyarakat yang demokratis dan menjunjung hak asasi manusia bagi semua dengan tidak menampilkan tayangan yang mengerdilkan posisi dan peran perempuan, apalagi mempersalahkan perempuan korban kekerasan.

BAB V

AKSES PEREMPUAN TERHADAP KEADILAN



Kasus yang dialami oleh kaum perempuan belakangan ini (misalnya kasus Noi) menunjukkan kompleksitas penanganan masalah dalam kasus kekerasan berbasis gender. Pada umumnya penanganan kasus kekerasan berbasis gender tidak saja terkait dengan persoalan hukum, namun juga terkait dengan persoalan sosial dan budaya setempat. Tempat kejadian kekerasan kerap sangat mempengaruhi penanganan kasus. Di berbagai wilayah di Indonesia, penanganan kekerasan berbasis gender bahkan kerap ditangani dengan sistem keadilan lokal atau sistem keadilan non-negara (*non-state justice system*). Akan tetapi dalam praktiknya, mekanisme negara dan sistem keadilan non-negara saling bekerja sama untuk mengupayakan keadilan bagi perempuan korban kekerasan. Pada prinsipnya, keadilan merupakan tujuan utama pelaporan kasus kekerasan berbasis gender yang dialami oleh perempuan. Oleh sebab itu, mekanisme hukum negara dan sistem keadilan non-negara bisa jadi sama pentingnya asalkan mampu memberikan keadilan bagi perempuan korban.¹

Laporan tahunan Komnas Perempuan dan berbagai organisasi perempuan termasuk Lembaga Bantuan Hukum senantiasa menyajikan tingginya angka kekerasan berbasis gender yang terjadi di Indonesia. Kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) merupakan jenis kasus kekerasan berbasis gender yang paling banyak dilaporkan ke kepolisian

¹ Novirianti 2005, Hardiyanto *et.al.* 2008, *Justice for the Poor* 2008, Komnas Perempuan 2010.

oleh LBH APIK Jakarta maupun LBH Mitra Perempuan. Peningkatan jumlah kasus KDRT yang dilaporkan ke kepolisian belum berbanding lurus dengan penghukuman yang layak bagi para pelaku KDRT. Sebagai contoh dalam suatu kasus kekerasan fisik yang dilakukan oleh seorang suami terhadap istri di Pekanbaru, si pelaku hanya dituntut hukuman penjara selama satu tahun kemudian Majelis Hakim Pengadilan Negeri Pekanbaru hanya menjatuhkan putusan sebesar 10 bulan bagi pelaku.

Kendati Pengadilan Tinggi menambah hukuman pelaku menjadi satu tahun enam bulan penjara, namun Mahkamah Agung berpendapat lain dan mengembalikan jumlah hukuman sesuai dengan putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru yakni hukuman penjara 10 bulan. Dalam putusannya, Mahkamah Agung berpendapat bahwa 'pertimbangan Pengadilan Tinggi Riau tidak sesuai dengan fakta yang terungkap di persidangan, karena hanya berdasarkan keterangan satu saksi saja'. Selain itu, Mahkamah Agung memasukkan keterangan terdakwa yang menyatakan bahwa pemicu dari kekerasan yang dilakukan suami terhadap istri dalam kasus ini adalah karena sang istri sering keluar malam tanpa tujuan dan tanpa izin terdakwa yang membuat terdakwa menjadi tertekan.

Selain kasus KDRT, kasus-kasus kekerasan seksual dan perkosaan cukup banyak dilaporkan oleh perempuan. Akan tetapi, dalam banyak kasus, pembuktian dan proses penanganan kasus perkosaan dan kekerasan seksual lainnya kerap kali membuat perempuan korban mundur dari proses pemeriksaan kasus karena penanganan kasus yang tidak saja makan waktu, namun juga proses yang memalukan bagi korban. Studi kasus yang dilakukan tim *Justice for the Poor* menunjukkan bahwa hampir semua korban perkosaan dan

kekerasan seksual dipersalahkan baik oleh komunitas maupun oleh kepolisian.²

Sebaliknya, proses penanganan perkara perkosaan terhadap anak perempuan lebih mudah ditangani dari berbagai aspek. Anak perempuan yang menjadi korban perkosaan akan lebih mudah memperoleh simpati dari masyarakat dan dari penegak hukum. Terlebih lagi setelah Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA) memberikan sanksi hukuman penjara yang lebih berat pada pelaku kekerasan seksual terhadap anak. Kini sangat banyak pelaku perkosaan terhadap anak yang mana menerima hukuman lebih dari 10 tahun.

Tulisan ini mendiskusikan bagaimana perempuan korban mencari keadilan baik dalam kasus pidana maupun perdata. Adapun data kasus yang digunakan dalam tulisan ini adalah dikutip dari proses monitoring kasus kekerasan berbasis gender yang dilakukan oleh Komnas Perempuan. Diskusi dalam tulisan ini berangkat dari sebuah konsep 'Akses Perempuan ke Keadilan' yang memiliki dimensi dan aspek yang berbeda dari konsep 'Akses terhadap Keadilan' yang selama ini telah didefinisikan. Kemudian tulisan ini akan memetakan sekaligus mendiskusikan bagaimana jalur penanganan perkara (*legal repertoire*) yang dijalani oleh perempuan baik yang dilakukan sendiri maupun dengan dampingan organisasi perempuan. Selain itu, tulisan ini akan mendiskusikan hambatan dan peluang keadilan bagi perempuan korban dalam penanganan kasus. Tanpa bermaksud mendefinisikan 'rasa keadilan' dari perspektif perempuan korban, tulisan ini akan mendiskusikan

² Hardiyanto *et.al.*, *Justice for the Poor* 2008.

sejauhmana penyelesaian kasus telah sesuai dengan hakekat keadilan yang diinginkan oleh perempuan korban dan anggota keluarganya.

A. KONSEP: AKSES PEREMPUAN TERHADAP KEADILAN

Akses terhadap keadilan kerap diartikan sebagai akses masyarakat ke pengadilan melalui dukungan Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Hal ini sejalan dengan Pasal 7 dan 8 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia sedunia (DUHAM) bahwa “semua orang memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum tanpa diskriminasi serta setiap orang berhak atas penyelesaian masalah yang mereka hadapi di hadapan pengadilan”. Akses terhadap keadilan berfokus pada dua hal yakni upaya setiap orang untuk melakukan pembelaan terhadap hak-hak mereka dan atau untuk penyelesaian setiap masalah hukum yang mereka hadapi dengan syarat bahwa sistem keadilan dapat diakses dan Kgerakan keadilan bagi setiap orang.

United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan ‘akses terhadap keadilan’ sebagai kemampuan seseorang untuk mencari dan memperoleh keadilan melalui lembaga hukum dan keadilan negara maupun non-negara sejalan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia.³ Sedangkan Van Vollenhoven Institute (VVI) mengembangkan definisi Akses terhadap Keadilan sebagai ‘suatu keadilan yang dapat diakses oleh setiap pencari keadilan dengan syarat si pencari keadilan memiliki kapasitas agar persoalan mereka dapat didengar dan memperoleh layanan hukum dari lembaga

³ UNDP sebagaimana dikutip dalam Catatan Tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan Tentang kekerasan terhadap perempuan Jakarta, 7 Maret 2010 (diakses tanggal 24 Juli 2012).

negara atau non-negara dalam penyelesaian ketidakadilan yang mereka hadapi'.⁴ Definisi ini jelas mensyaratkan kapasitas atau pengetahuan hukum yang memadai dari para pencari keadilan. Selain itu, mekanisme hukum dan keadilan negara dan non-negara harus dapat bekerja dengan efektif agar keadilan dapat sungguh dirasakan oleh pencari keadilan.

Namun akses perempuan untuk mendapatkan keadilan memiliki beberapa tantangan dan kekhususan. Kekhususan bagi perempuan korban dalam mengakses keadilan karena pada seluruh lini upaya perempuan dalam mengakses keadilan, perempuan korban mengalami berbagai bentuk diskriminasi. Bahkan kekerasan berbasis gender merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahkan menetapkan Rekomendasi Umum Nomor 19 pada tahun 1992 mengenai definisi kekerasan berbasis gender yang kemudian menjadi 'cetak biru' dari CEDAW atau Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.⁵ Dengan demikian, segala bentuk kekerasan berbasis gender merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Ketika perempuan mencari keadilan baik dalam proses *naming*, *blaming*, dan *claiming* yakni ketika perempuan mengadukan masalahnya sampai proses penyelesaian perkara dilakukan⁶ perempuan senantiasa mengalami diskriminasi.

⁴ Catatan Tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan Tentang kekerasan terhadap perempuan Jakarta, 7 Maret 2010 (diakses tanggal 24 Juli 2012).

⁵ Edwards 2008 dalam Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia* (Jakarta: CEDAW Working Group Initiative, 2009), h. 15.

⁶ Felstiner *et.al.* 1981 dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

Ketika perempuan mengalami kasus kekerasan, perempuan merasa ketidakadilan telah terjadi pada dirinya (*naming*). Perempuan kemudian mempersalahkan atau mulai menuntut orang atau pihak yang melakukan kekerasan terhadap dirinya (*blaming*). Adapun ketika perempuan mengadukan kasusnya ke pihak ketiga maka perempuan korban mulai berpikir bagaimana cara mereka mencari keadilan (*claiming*). Intervensi pendamping atau organisasi perempuan kerap terjadi di tahapan terakhir yakni ketika perempuan korban berupaya mencari keadilan baik melalui lembaga keadilan formal maupun non-formal.

Keseluruhan proses perempuan mencari keadilan sangat mengandalkan kapasitas mereka baik dalam bentuk pengetahuan hukum maupun dana yang harus dikeluarkan untuk berbagai biaya yang timbul selama penanganan kasus. Pemberdayaan hukum pada umumnya didefinisikan sebagai “penggunaan serangkaian pelayanan hukum yang beragam untuk kaum miskin termasuk perempuan”.⁷ Akan tetapi pemberdayaan bukan hanya masalah penegakkan hak-hak yang lebih baik bagi kaum miskin dan perempuan ataupun bantuan agar mereka dapat memanfaatkan hak-hak tersebut, melainkan memberikan mereka kemampuan untuk menyadari hak-hak yang sudah mereka miliki dan meraih hak-hak baru dengan menghadapi persoalan yang lebih sistemik yang membatasi akses kepada kepemilikan hak dan penegakannya.⁸

Adapun penilaian terhadap hasil akhir dari sebuah penanganan kasus kekerasan berbasis gender kerap

⁷ Golub dan McQuay, 2001 dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

⁸ John Bruce, dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

tergantung pada perempuan korban. Rasa keadilan mungkin dapat didefinisikan secara teoritis, namun rasa keadilan secara subjektif akan ditentukan sendiri oleh perempuan korban. Oleh sebab itu, dalam seluruh rangkaian penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan suara perempuan korban menjadi fokus utama. Tiada rasa keadilan yang hakiki tanpa ungkapan rasa keadilan dari perspektif perempuan korban kekerasan.

B. PEREMPUAN MENCARI KEADILAN

1. Persepsi perempuan terhadap kasus yang dialami.

Bagaimana perempuan memahami kasus yang mereka alami merupakan refleksi sejauhmana mereka memahami persoalan atau masalah hukum yang mereka alami. Dalam monitoring kasus kekerasan berbasis gender yang dilakukan oleh Komnas Perempuan di Sumatera Selatan dan Sulawesi Tengah, sebagian besar perempuan korban cukup memahami dan mengenali kekerasan yang mereka alami. Hal ini terbukti dari upaya mereka untuk mencari bantuan dari para pendamping dan organisasi perempuan. Namun rata-rata perempuan korban kekerasan, antara lain korban KDRT, tidak dengan mudah melaporkan kasusnya karena merasa takut kepada pelaku yang sebagian besar adalah suami dari korban.

Dalam banyak kasus KDRT, sebagian besar perempuan korban bertahan dalam perkawinan dan tidak mempersoalkan kasus KDRT yang mereka alami. Sebagian besar perempuan korban KDRT memahami persoalan KDRT yang mereka pahami namun berbagai hambatan yang mereka alami membuat mereka tidak melaporkan kasus KDRT yang mereka alami. Bahkan cukup banyak korban yang bertahan dalam kondisi perkawinan yang senantiasa diwarnai oleh KDRT yang

dilakukan oleh para suami. Ketika kekerasan sudah pada puncaknya misalnya korban mengalami luka parah atau suami meninggalkan keluarga karena menikah lagi barulah perempuan korban bertindak mengambil keputusan untuk melaporkan kasus KDRT atau menggugat cerai suami. “Setelah satu bulan saya baru memutuskan untuk melakukan gugatan cerai pada suami saya yang kerap melakukan KDRT pada saya,” ujar seorang perempuan KDRT di Palu.

Persepsi dan pemahaman perempuan korban mengenai kasus kekerasan berbasis gender yang mereka alami mengalami perubahan ketika mereka melaporkan kasus mereka baik ke Kepolisian atau pihak ketiga yang dapat membantu mereka dalam mencari keadilan. Dapat dikatakan kesadaran dan pengetahuan para perempuan korban kekerasan meningkat ketika mereka mulai berinteraksi dengan pihak ketiga baik para pendamping, organisasi perempuan maupun Kepolisian. Sebagian besar perempuan korban dan anggota keluarga mereka mengakui bahwa proses penanganan kasus yang mereka lalui terutama melalui lembaga hukum negara membuat pengetahuan mereka dalam mengakses keadilan lebih meningkat. Seorang perempuan korban di Palu menyatakan, “saya menjadi tahu ketika mengalami kasus harus kemana dan meminta dampingan kemana. Saya jadi tahu hak-hak saya sebagai korban (istri) bahwa saya berhak menuntut cerai karena suami tidak lagi memenuhi kewajibannya. Saya tahu ketika membutuhkan pendampingan bisa ke lembaga layanan LSM dan ketika kasus berkaitan dengan hukum melaporkan di kantor polisi.”

2. Mengakses ke lembaga keadilan.

Dokumentasi kasus kekerasan berbasis gender yang dilakukan Komnas Perempuan mencatat cukup banyak perempuan korban yang melaporkan kasus mereka langsung ke Kepolisian atau ke pemuka masyarakat. “Atas inisiatif sendiri saya melaporkan kasus saya ke kantor polisi dan divisum, saya mengalami memar di punggung bagian belakang dan dibagian belakang kepala,” ujar seorang perempuan korban kekerasan di kota Palu. Kemudian bila perempuan korban mengalami kesulitan dalam berhadapan dengan aparat penegak hukum atau merasa kurang efektif dalam mengadukan kasus mereka ke pemuka adat, barulah mereka mencari bantuan ke organisasi perempuan dan pendamping atau Lembaga Bantuan Hukum (LBH).

Direktur *Women’s Crisis Center* (WCC) di Palembang menjelaskan bahwa “korban minta bantuan ke WCC agar proses penanganan kasus di Kepolisian lancar, karena proses kepolisian agak terhambat.” Situasi ini mengkonfirmasi bahwa rata-rata pengetahuan perempuan korban tentang hak-hak mereka sebagai seorang perempuan korban kekerasan cukup baik, namun mereka kurang memahami bagaimana cara mengakses keadilan agar lebih efektif dalam proses pelaporan kasus.⁹ Sehingga peranan organisasi perempuan dan pendamping sangat penting untuk mendukung perempuan korban dalam mencari keadilan.

Pada umumnya perempuan korban mencari keadilan menurut mekanisme hukum negara dan sistem keadilan non-negara. Mekanisme hukum negara mengacu pada penanganan

⁹ Justice for the Poor 2005 dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

perkara menurut sistem hukum sebagaimana diatur oleh aturan hukum. Perangkat mekanisme hukum negara terdiri dari kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Sedangkan sistem keadilan non-negara merupakan sistem keadilan lokal baik yang tersedia di lingkup adat maupun kebiasaan masyarakat setempat. Kerap kali suatu kasus ditangani oleh kedua sistem keadilan tersebut sebagaimana terjadi dalam satu kasus KDRT di Palembang. Keberadaan WCC Palembang dan organisasi bantuan hukum yang aktif melakukan pendampingan nampaknya mendorong lebih banyak kasus kekerasan berbasis gender dilaporkan ke kepolisian.

3. Respon penegak hukum dan pengadilan.

Kendati Kepolisian memiliki perangkat yang cukup lengkap dalam penanganan perkara untuk kasus-kasus kekerasan berbasis gender, namun secara umum layanan yang diberikan oleh Kepolisian masih jauh dari harapan keadilan perempuan korban kekerasan. Rata-rata aparat kepolisian dalam kasus yang terdokumentasi memiliki sensitivitas gender dan keadilan yang rendah. Kasus-kasus KDRT yang sangat mengandalkan keterampilan aparat kepolisian dan penerapan UU-PKDRT yang mampu memberikan perlindungan bagi korban, namun kerap yang terjadi adalah sebaliknya. Kasus percobaan perkosaan dan KDRT yang dilaporkan oleh para korban dalam kasus yang didokumentasikan, justru membuat korban menjadi tersangka. Tanpa dukungan para pendamping dan organisasi perempuan dalam proses penanganan perkara di Kepolisian, maka perempuan korban akan terus mengalami hambatan.

Cukup banyak perempuan korban kekerasan yang mengeluh lambatnya respon Kepolisian. Hal ini membuat para

perempuan korban yang awalnya melaporkan sendiri kasusnya ke Polisi kemudian mencari bantuan dari organisasi perempuan dan pendamping agar Kepolisian lebih cepat memberikan respon. Dalam penanganan perkara, aparat Kepolisian juga bersikap diskriminatif terhadap perempuan korban dan kurang sensitif terhadap persoalan hukum yang dilaporkan. Kasus yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan antara lain percobaan perkosaan dan KDRT, Kepolisian tidak melihat lebih jauh persoalan yang dilaporkan. Karena dalam kedua kasus tersebut justru para korban lah yang dilaporkan oleh pelaku ke Kepolisian.

Dalam banyak kasus KDRT, Kepolisian kerap memfasilitasi mediasi antara korban dan pelaku. Dalam kasus yang terdokumentasi, nampak bahwa perempuan korban merasa cukup senang dengan upaya mediasi yang dilakukan oleh Kepolisian. Namun persoalan pidana bagaimanapun tidak dapat hapus dengan kesepakatan perdata yang muncul dari proses mediasi. Sampai kini belum ada aturan khusus yang mengatur sejauhmana mediasi dapat dilakukan oleh Kepolisian, dan bagaimana implikasi dari hasil putusan mediasi terhadap perkara pidana KDRT yang dilaporkan. Mediasi dalam KDRT yang dilakukan tanpa batasan jelas akan memberikan kesempatan pada pelaku untuk menekan korban agar mencabut laporan KDRT.

Sementara itu, kasus gugatan cerai yang diajukan ke Pengadilan Agama akibat pelaku melakukan KDRT terus-menerus juga menjadi salah satu kasus yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan. Beberapa tahun belakangan ini, dorongan terhadap Pengadilan Agama agar lebih sensitif terhadap gugatan cerai dengan alasan KDRT yang terus-menerus terjadi semakin menguat (Komnas Perempuan 2008).

Adapun gugatan cerai yang diajukan oleh seorang perempuan korban KDRT dalam kasus terdokumentasi, tidak cukup membuat majelis hakim tergugah untuk melihat lebih jauh gugatan tersebut. Persoalan tambahan lainnya adalah hak-hak perempuan atau mantan istri dan hak-hak anak pasca perceraian tidak dengan mudah dapat dieksekusi. Pengadilan Agama hingga kini mengaku tidak memiliki daya paksa untuk menekan mantan suami agar menunaikan kewajiban hukum mereka.

4. Peranan tokoh adat, tokoh agama, dan pemuka masyarakat.

Dalam banyak kasus yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan, sebagian besar perempuan korban kekerasan mencari bantuan ke tempat terdekat dengan tempat tinggal mereka. Survei the Asia Foundation,¹⁰ misalnya menyatakan perempuan yang memiliki masalah hukum cenderung mencari bantuan dari orang-orang terdekat di lingkungan keluarga mereka. Cukup banyak kasus KDRT yang terjadi di Sulawesi Tengah yang ditangani oleh sistem keadilan lokal. Komnas Perempuan berargumentasi bahwa adat cenderung lebih proaktif terhadap kasus hukum yang terjadi di lingkungan komunitas dibandingkan dengan sistem hukum negara (kepolisian). Penyelesaian kekerasan berbasis gender oleh sistem adat atau keadilan lokal lainnya pada dasarnya bertujuan untuk menjaga harmoni masyarakat di lingkungan korban dan pelaku tinggal.¹¹

¹⁰ Dikutip dari catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

¹¹ *Justice for the Poor*, dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 21 Juli 2012).

Tujuan dari mediasi yang dilakukan oleh tetua adat atau pemuka masyarakat dalam kasus-kasus KDRT misalnya adalah untuk mendamaikan pihak korban dan pelaku begitu pula anggota keluarga dari kedua belah pihak. Dengan demikian suara perempuan korban dalam proses mediasi tidak terlalu menjadi perhatian. Dalam sistem adat Ngata Toro, besarnya denda yang dijatuhkan terhadap pelaku, kendatipun besar, perempuan korban tidak memiliki hak untuk memperoleh bagian. Di Maluku Utara bahkan sebagian besar denda adat dalam kasus kekerasan berbasis gender yang seharusnya diberikan pada perempuan korban kekerasan justru harus dibayarkan pada para pemangku adat.¹²

Adat dan mekanisme keadilan lokal lainnya memiliki cukup banyak keterbatasan sebagaimana dapat dilihat dari beberapa kasus yang didokumentasikan oleh Komnas Perempuan. Beberapa perempuan korban yang mendambakan dukungan dan bantuan dari tokoh lokal agar bisa bercerai, kurang dapat memperoleh tanggapan yang efektif. Namun ada beberapa kasus KDRT yang diselesaikan oleh adat dan membuat pelakunya menjadi jera dimana perempuan korban dapat bercerai secara *non-legal* atau bercerai tidak resmi karena dilakukan dihadapan adat semata.

5. Peranan pendamping, organisasi perempuan, dan LBH.

Para pendamping yang berasal dari organisasi perempuan memiliki peranan besar dalam pelaporan kasus kekerasan berbasis gender yang dialami perempuan korban. Mengingat karakteristik organisasi perempuan yang sebagian

¹² (LEAD-UNDP 2009, dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 23 Juli 2012).

besar bekerja di tingkat kota dan ibukota Kabupaten, maka sebagian besar kasus-kasus yang mereka dampingi adalah kasus-kasus yang dilaporkan ke mekanisme hukum negara (kepolisian). Organisasi perempuan dan para pendamping berperan penting dalam setiap interaksi kasus antara perempuan korban kekerasan dan lembaga hukum terutama kepolisian. Pendamping korban dan organisasi perempuan melakukan konseling dan pendampingan serta penguatan bagi perempuan korban sejak korban melaporkan sampai kasus mereka disidangkan. Selain itu, organisasi perempuan dan pendamping merujuk perempuan korban kekerasan ke lembaga layanan yang lebih tepat untuk memberikan bantuan dan dukungan.

Dari berbagai kasus yang terdokumentasi dalam proses monitoring di Sumatera Selatan dan Sulawesi Tengah, organisasi perempuan dan para pendamping berupaya menerjemahkan pengalaman kekerasan berbasis gender yang dialami oleh perempuan korban ke berbagai isu-isu hak yang harus ditegakkan dalam konteks penanganan kasus. Baik secara langsung maupun tidak, para pendamping dan organisasi perempuan memberikan penguatan dan pemberdayaan hukum pada perempuan korban dan anggota keluarga mereka.

Dalam banyak kasus, selain pendamping, keluarga berperan untuk membantu mendorong agar kasus dilaporkan ke Kepolisian atau mendesak aparat Kepolisian untuk menindaklanjuti penanganan kasus yang dilaporkan. Kerap dalam berbagai kasus, organisasi perempuan dan pendamping harus berupaya mengadvokasi kasus dalam situasi dimana

terdapat pemahaman budaya masyarakat yang sangat beragam mengenai isu gender, kekerasan, dan keadilan.¹³

Tidak semua organisasi pendamping perempuan korban bekerja dengan efektif. Jaringan kerja yang beranggotakan berbagai organisasi bantuan hukum dan organisasi kemasyarakatan yang tidak hanya memberikan bantuan hukum untuk perempuan korban, kerap bermasalah dan kurang memahami penanganan kasus berperspektif gender. Namun pengetahuan dan kapasitas organisasi perempuan dan para pendamping pun perlu diperkuat. Beberapa kasus yang didokumentasikan di Sumatera Selatan menunjukkan kapasitas pendamping yang kurang memadai membuat proses konseling dan penanganan kasus kurang efektif. Mau diakui atau tidak, dalam beberapa kasus, peran pendamping menjadi penentu bagaimana suatu kasus ditangani. Organisasi perempuan dan pendamping juga turut mendorong aktifnya lembaga pemerintah dan kepolisian untuk lebih aktif memberikan layanan pada perempuan korban.

¹³ Merry, dalam catatan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2010 (diakses 20 Juli 2012).

BAB VI

IMPLEMENTASI CEDAW DI INDONESIA



Bab ini sebahagian besar mengutip uraian mengenai hasil pemantauan yang pernah dilakukan oleh organisasi non-pemerintah terhadap upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia yang didasarkan pada pasal-pasal yang tertuang dalam *Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia.

A. TANGGUNG JAWAB NEGARA MENGHAPUS DISKRIMINASI (Pasal 1 – 5)

Substansi pokok Pasal 1 – 5 dalam Konvensi CEDAW adalah negara menjamin secara hukum atas segala upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan melalui sejumlah kebijakan atau aturan hukum. Tanggungjawab negara tidak sebatas pada proses perumusan tentang apa itu diskriminasi, tetapi juga bertanggungjawab untuk membuat aturan-aturan pendukung, termasuk juga melakukan evaluasi dan pencabutan terhadap kebijakan-kebijakan yang mendiskriminasikan perempuan.

Sejak diratifikasinya Konvensi CEDAW tahun 1984, pemerintah Indonesia telah berupaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan, terutama melalui peraturan-peraturan yang dibuat ataupun direvisi. Sayangnya, negara tidak konsisten dan tidak sepenuh hati dalam melaksanakan komitmennya. Pada satu sisi negara sudah cukup baik melakukan terobosan hukum yang berpihak kepada perempuan, pada sisi yang lain negara justru menciptakan

sejumlah aturan yang justru mendiskriminasi perempuan. Diskriminasi terhadap perempuan dalam sejumlah peraturan perundang undangan belum terdefiniskan secara eksplisit. Sejumlah peraturan perundang-undangan hanya memuat prinsip non diskriminasi berdasarkan apa pun secara umum, tidak spesifik memuat diskriminasi terhadap perempuan. Seperti yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa “setiap orang mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pekerjaan tanpa diskriminasi”. Dan Pasal 6 dalam undang-undang tersebut menyebutkan bahwa setiap pekerja/buruh berhak atas perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari majikan mereka. Pasal 5 dan 6 dari undang-undang tersebut memang telah menyebut kata diskriminasi, namun tidak tegas terutama berkaitan dengan diskriminasi terhadap perempuan.

Pemerintah belum melakukan revisi terhadap sejumlah undang-undang yang masih diskriminatif terhadap perempuan, yaitu Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN) dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Selain menyimpan paradigma yang bias gender, undang-undang tersebut berdampak secara nyata bagi kehidupan perempuan dan buruh migran yang dijadikan sebagai komoditas perdagangan.

Negara tidak mengambil tindakan yang konkrit untuk mencabut peraturan pemerintah daerah yang jelas-jelas diskriminatif terhadap perempuan, bahkan negara

membiarkan praktik diskriminasi terjadi. Hal ini seperti pada kasus penolakan *Judicial Review* Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2005 Pemerintah Kota Tangerang tentang Pelarangan Pelacuran oleh Mahkamah Agung. PERDA kota Tangerang tersebut, khususnya Pasal 4 ayat (1) sangat mendiskriminasi dan merugikan perempuan karena mengidentifikasikan perempuan sebagai sumber pelacuran.¹

Keputusan Mahkamah Agung (MA) ini jelas bertentangan dengan semangat anti diskriminasi terhadap perempuan yang dijamin kepastian hukumnya dalam undang-undang. Misalnya Undang-undang Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi CEDAW, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Penghapusan Diskriminasi Rasial, Undang-undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Ekonomi Sosial Budaya, Undang-undang Nomor 12 tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Sipil Politik, dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Penolakan ini juga menjadi preseden buruk bagi kepastian hukum advokasi pemberantasan PERDA Diskriminatif di Indonesia.

Terkait dengan peraturan daerah yang bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, pemerintah melalui departemen dalam negeri sejak tahun 1999 hingga Maret 2006 telah membatalkan sebanyak 899 perda yang bermasalah.

¹ Perda Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran - Pasal 4 ayat (1) : “Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, dilapangan –lapangan, dirumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut – sudut jalan atau di lorong – lorong atau tempat-tempat lain di daerah”.

Ironisnya pembatalan perda bermasalah tersebut hanya berkaitan dengan persoalan pajak daerah, redistribusi daerah dan sumbangan pihak ketiga. Sementara perda yang berkaitan dengan hak asasi warganegara dalam proses politik dan kehidupan publik tidak tersentuh sama sekali.

Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI)² Nomor 287 tahun 2001 tentang Pornografi dan Pornoaksi³ telah memicu sekelompok orang yang mendorong lahirnya draft Rancangan undang-undang Anti Pornografi dan Pornoaksi (RUUAPP) hingga pembahasannya sampai pada tingkat Komisi DPR RI. Sangat disayangkan karena negara yang direpresentasikan oleh DPR dan Pemerintah melalui Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan bukannya menolak justru berupaya agar disahkannya RUU tersebut, padahal RUU APP secara substansi membatasi ruang gerak dan kebebasan berekspresi perempuan serta mengkriminalkan tubuh perempuan.

Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

² MUI (Majelis Ulama Indonesia) merupakan lembaga keagamaan bentukan pemerintah yang berwenang mengeluarkan fatwa mengenai masalah-masalah keagamaan yang bersifat umum dan menyangkut ummat Islam Indonesia secara nasional; masalah-masalah keagamaan di suatu daerah yang diduga dapat meluas ke daerah lain. MUI dibiayai oleh negara melalui Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN). Fatwa MUI adalah jawaban atau penjelasan dan ulama mengenai masalah keagamaan dan berlaku untuk umum dihasilkan melalui sidang Komisi tentang suatu masalah hukum yang telah setuju oleh anggota Komisi dalam Sidang Komisi. Hasil sidang ini disahkan melalui Keputusan Fatwa oleh Dewan Pimpinan dalam bentuk Surat Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (SKF-MUI) yang berdasar pada *Kitabullah* dan *Sunnah Rasul* yang *mu'tabarab*, serta tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat.

³ Lihat isi Fatwa MUI tentang pornografi dan pornoaksi.

Melalui undang-undang ini pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas untuk menyusun peraturan daerah. Dari sejumlah perda-perda yang dibuat, beberapa diantaranya menimbulkan tindakan diskriminasi terhadap perempuan seperti Peraturan Daerah Anti Pelacuran, Peraturan Daerah Anti Maksiat dan perda-perda lain yang didasari oleh penafsiran syariat Islam yang bias gender.⁴

Meskipun demikian terdapat pula Peraturan Daerah-Peraturan Daerah yang akomodatif terhadap kebutuhan perempuan seperti Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang penghapusan perdagangan perempuan dan anak, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2004 tentang pencegahan dan pemberantasan perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak, Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan, Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Pencegahan Trafficking, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Selain membiarkan perlakuan diskriminasi terus berlangsung, negara juga tidak bersungguh-sungguh mengimplementasikan sejumlah kebijakan yang dapat

⁴ Melalui UU Nomor 14 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan mandat pemberlakuan qanun (peraturan daerah) yang telah ada, dari tahun 2002 sampai dengan 2005 yang diantaranya diskriminatif terhadap perempuan yaitu; Qanun No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam; Qanun No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam Bidang Ibadah dan Syiar Islam; Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya; Qanun No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian); Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum).

mencegah dan menghapus tindakan diskriminasi terhadap perempuan. Untuk menghapus kekerasan dalam rumah tangga, negara telah membuat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UUPKDRT). Namun demikian undang-undang tersebut tidak berlaku untuk pelaku dari kalangan militer, meskipun telah dikeluarkan TAP MPR Nomor VII/2000 tentang pemisahan peradilan pidana umum dan peradilan pidana militer dimana pelaku militer dapat diadili di peradilan pidana umum. Penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang pelakunya militer, hanya diproses dalam peradilan militer dan pelaku militer kebanyakan hanya diberikan sanksi administratif saja.

Begitu halnya dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Undang-undang tersebut merekomendasikan pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang mempunyai wewenang melakukan pemantauan dan pencabutan materi siaran yang ditayangkan di media yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini. Dalam implementasinya KPI masih belum maksimal melakukan seleksi sehingga masih banyak tayangan yang bernuansa kekerasan maupun yang bersifat diskriminatif terhadap kelompok marjinal, perempuan dan anak.

Tayangan-tayangan di media banyak yang bias gender dan melanggengkan peran *stereotype* perempuan dalam masyarakat Indonesia. Negara juga membiarkan praktik poligami yang marak di Indonesia, bahkan di tahun 2003 sejumlah kelompok masyarakat yang pro-poligami memberikan penghargaan dalam bentuk poligami award kepada sejumlah tokoh masyarakat dan pejabat publik yang merupakan pelaku dan mendukung poligami. Fenomena ini

sebenarnya mendapat respon dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan revisi PP Nomor 10 Tahun 1983 dengan memperluas cakupan tidak hanya ditujukan pada pegawai negeri sipil (PNS) namun juga pejabat negara dan daerah. Namun demikian, sampai saat ini rencana untuk merevisi PP tersebut tidak jelas kabarnya.

➤ **Rekomendasi**

Atas sejumlah persoalan yang terkait dengan tanggungjawab negara, beberapa rekomendasi yang diusulkan organisasi non-pemerintah sebagai langkah perbaikan adalah sebagai berikut :

1. Mencantumkan secara eksplisit prinsip non diskriminasi terhadap perempuan dalam segala kebijakan dan peraturan perundangan di Indonesia.
2. Segera melakukan tindakan legislasi nasional, terutama, Amandemen terhadap Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN), dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
3. Segera melakukan tindakan legislasi untuk mengkaji ulang dan sinkronisasi sejumlah kebijakan di tingkat daerah yang bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia, kesetaraan dan bertentangan dengan payung hukum yang lebih tinggi, sehingga dampak yang merugikan bagi masyarakat dapat diminimalisir. Program Legislasi Daerah yang lebih

memprioritaskan peraturan-peraturan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan lebih baik dihentikan, karena tidak mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan tidak menerapkan prinsip partisipatoris dalam pembahasannya.

4. Berkaitan dengan upaya penghapusan poligami di Indonesia, segera mempercepat perubahan dan mencabut Peraturan Pemerintah terkait dengan Perkawinan yang masih diskriminatif terhadap perempuan, di antaranya PP Nomor 9 tahun 1975 karena semua ini berpotensi menimbulkan diskriminasi dan kriminalisasi terhadap tubuh perempuan.
5. Negara sungguh-sungguh mengimplementasikan kebijakan yang sudah ada dan bertujuan untuk mencegah dan menghapus tindakan diskriminasi terhadap perempuan.
6. Untuk memaksimalkan implementasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, perlu dilakukan inovasi dalam hal sosialisasi ke masyarakat maupun aparat penegak hukum, misalnya dengan memasukkan materi kekerasan dalam rumah tangga dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang PKDRT dalam kursus pra-nikah di semua agama.
7. Penegakan sanksi hukum bagi pelaku KDRT yang berasal dari militer berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam rumah Tangga.
8. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) lebih tegas dalam melakukan pemantauan dan pencabutan materi siaran di media yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dan

tayangan media yang melanggengkan pandangan bias gender dalam masyarakat.

B. PERDAGANGAN PEREMPUAN (Pasal 6)

Perdagangan perempuan untuk tujuan eksploitasi seksual maupun eksploitasi tenaga kerja adalah masalah yang masih perlu membutuhkan perhatian besar, terutama pemerintah Indonesia. *International Organisation for Migration* (IOM) melaporkan sebanyak 1996 orang di Indonesia menjadi korban perdagangan manusia, dari jumlah tersebut sebanyak 1757 korbannya adalah perempuan. Perdagangan perempuan di Indonesia adalah masalah yang sangat kompleks. Minimnya informasi kepada masyarakat desa dan terpencil tentang bahaya dan modus perdagangan perempuan dan anak,⁵ penegakan hukum yang lemah, kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan, menjadi faktor pendorong tingginya jumlah perdagangan perempuan di Indonesia.

Dalam peta perdagangan manusia, Indonesia tidak saja menjadi daerah pengirim, tetapi juga menjadi daerah transit dan penerima. Di InS persoalan perdagangan manusia tidak hanya berkaitan dengan pengiriman keluar negeri, tetapi juga berkaitan dengan pengiriman korban ke dalam negeri dengan tujuan eksploitasi. Di Indonesia, modus perdagangan orang hingga saat ini semakin 'kreatif' dan canggih, antara lain dilakukan dengan menjadi pengantin pesanan (*bride order*), duta seni negara, adopsi anak, penjualan bayi, penjualan anak sebagai bisnis pornografi, perdagangan narkoba, pekerja rumah tangga domestik maupun migran yang *undocumented*,

⁵ Menurut pantauan CEDAW *Working Group Initiative*, di Indramayu, budaya menjual anak perempuan untuk prostitusi masih kental karena anak perempuan dianggap sebagai komoditas dan property keluarga.

sampai pada variasi yang lebih terbaru yaitu anak jalanan (pengemis) sebagai komoditas seks, target kaum pedophilia atau korban perdagangan organ tubuh manusia. Korban perdagangan perempuan dan anak sebagian besar mengalami eksploitasi seksual dan dijadikan perempuan yang dilacurkan (pedila) yang tersebar di sejumlah tempat-tempat prostitusi.

Modus perdagangan orang yang juga banyak terjadi adalah penipuan yang dilakukan oleh penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) terhadap para calon TKI dan PJTKI yang menjadikan TKW hamil sebagai asset. Dalam kasus buruh migran yang menjadi korban trafficking, baik buruh migran yang illegal (*undocumented workers*) ataupun buruh migran yang kehilangan passport/passportnya ditahan oleh majikan, negara transit dan negara penerima/tujuan memperlakukan mereka sebagai imigran gelap dan memulangkan/mendeportasi mereka tanpa memberikan kesempatan kepada buruh migran untuk tetap berada di negara penerima/negara transit dan memperoleh kesempatan untuk mendapatkan penghidupan yang layak.

Berbagai upaya telah dilakukan, baik oleh pemerintah maupun oleh sejumlah organisasi non-pemerintah, mulai dari kampanye, advokasi korban, advokasi kebijakan membangun aliansi bersama untuk pencegahan, maupun melakukan pendidikan penyadaran akan bahaya praktik perdagangan manusia. Pada bulan Maret 2007, atas desakan dan pengawalan secara intensif oleh organisasi non-pemerintah terhadap pemerintah dan lembaga legislatif, Undang-undang Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Perdagangan Orang (PTPPO) akhirnya disyahkan sebagai payung hukum bagi pemberantasan perdagangan manusia.⁶

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan termasuk dengan hadirnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO), praktik perdagangan perempuan masih sangat sulit diberantas. Hal ini dikarenakan terlibatnya aparatur negara mulai dari tingkat RT/RW (*community leader*) sampai pada pemimpin kantor imigrasi, yang seharusnya berperan sebagai pelindung.⁷ Di tingkat RT/RW terjadi pemalsuan usia dalam KTP sebagai syarat batas minimum bekerja di luar negeri. Pemalsuan dokumen juga dilakukan oleh aparatur imigrasi. Di Kota Entikong Kalimantan Barat misalnya, kantor imigrasi sebagai pemberi ijin paspor seringkali menyalahgunakan kewenangannya dengan memberikan kemudahan untuk pemalsuan dokumen. Selain itu, kuatnya mafia dan sindikat perdagangan perempuan baik tingkat internasional, nasional, dan lokal, menjadi ham9n besar dalam pemberantasan perdagangan perempuan dan anak.⁸ Keterlibatan banyak pihak inilah yang menyebabkan perdagangan perempuan dan anak terus marak.

⁶ Selain mensahkan UU PTPPO, upaya yang juga dilakukan seperti menyusun Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual dan Komersial Anak Nomor 87 Nomor 2003; Menyusun Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Orang Keppres Nomor 88 Tahun 2003; Shelter untuk korban Perdagangan Perempuan dan Anak di DUMAI; Menandatangani Protokol Palermo tahun 2000 tentang penghapusan perdagangan perempuan; Pembuatan Perda-perda daerah menyangkut trafficking; Membentuk BNP2TKI (Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan TKI) demi mengurangi tingkat trafficking dan sebagainya.

⁷ Catatan Tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan Tentang kekerasan erhadap perempuan Jakarta, 7 Maret 2010 (diakses tanggal 24 Juli 2012).

⁸ *Ibid.*

Fenomena maraknya perdagangan perempuan dan anak ini mendapat tanggapan Majelis Ulama Islam dengan mengeluarkan fatwa tentang pelarangan pengiriman tenaga kerja wanita ke luar negeri. Menurut MUI fatwa ini bertujuan untuk melindungi perempuan dari perdagangan manusia. Namun fatwa tersebut justru membatasi hak perempuan untuk bekerja. Hal ini dikarenakan persoalan perdagangan perempuan dan anak bukan masalah perempuan yang bekerja di luar negeri, tetapi masalah kurangnya perlindungan terhadap perempuan yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri.

➤ **Rekomendasi**

Rekomendasi yang diajukan dalam pemberantasan tindak perdagangan perempuan adalah sebagai berikut :

1. Mensosialisasikan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) ke aparat penegak hukum dan masyarakat luas, serta melakukan diseminasi informasi secara luas sampai ke masyarakat pedesaan dan masyarakat terpencil tentang bahaya dan modus perdagangan orang.
2. Membangun konsistensi mekanisme kontrol (monitoring) terhadap implementasi UU. PTPPO untuk melihat efektivitas implementasi undang-undang bagi perlindungan perempuan.
3. Menyiapkan perangkat, infrastuktur dan tenaga untuk implementasi UU. PTPPO dari tingkat pusat sampai desa (Pusat Layanan Terpadu, Pos Pengaduan Ramah Korban di Kantor Polisi, Dana untuk pemulangan, rehabilitasi medis-psikososial dan reintegrasi sosial bagi korban dan keluarganya.

4. Segera membuat PP untuk mengimplementasikan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang PTPPO, termasuk tentang penegakan hukum (sanksi administrasi bagi pejabat Negara yang terlibat perlu diatur oleh Pengadilan Tata Usaha Negara).
5. Mengharmonisasikan segala kebijakan, hukum dan peraturan yang telah dan akan ada dengan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 sebagai payung hukum dalam pemberantasan tindak perdagangan orang.
6. Menjalinkan kerja sama dengan negara transit dan negara penerima/tujuan untuk menghormati hak-hak buruh migran dan tidak memperlakukan mereka sebagai imigran gelap sebagai akibat passport yang ditahan/dihilangkan oleh majikan, termasuk memberi kesempatan kepada buruh migran untuk tetap berada di negara penerima dan memperoleh kesempatan untuk mendapatkan penghidupan yang layak.
7. Mengawasi lebih ketat dan menutup tempat penampungan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang melakukan penipuan dan pembatasan ruang gerak para calon tenaga kerja Indonesia (TKI) serta PJTKI yang menjadikan TKW hamil sebagai asset.⁹
8. Memperkuat jaringan organisasi non-pemerintah anti perdagangan manusia secara nasional maupun internasional agar perlindungan perempuan dari perdagangan manusia sesuai dengan standar HAM.

⁹ Dalam sejumlah kasus, calon tenaga kerja perempuan yang hamil biasanya ditampung dirawat hingga anaknya lahir. Namun demikian, ketika anaknya lahir, calon tenaga kerja perempuan tersebut diminta untuk membayar biaya perawatan. Jika tidak mampu, anaknya ditahan dan dijual untuk menebus hutang ibunya.

9. Memperkuat dokumentasi (data base) tentang tindak pidana perdagangan perempuan dan anak dari berbagai pihak sebagai bahan advokasi kebijakan pemerintah dan bahan kampanye pemberantasan tindak pidana perdagangan manusia.

C. PEREMPUAN DALAM POLITIK DAN KEHIDUPAN PUBLIK (Pasal 7)

Keterlibatan perempuan dalam politik dan kehidupan publik ini dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang tertuang dalam Pasal 27 ayat 1 tentang persamaan kedudukan di depan hukum dan Pasal 28 H ayat 1 tentang perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Keterlibatan perempuan dalam politik ini juga mendapat jaminan hukum melalui UU Nomor 7 tahun 1984 tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, UU Nomor 12 Tahun 2005 Tentang ratifikasi kovenan Sipil dan Politik, UU Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik dan UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu.

Selain dalam jaminan konstitusi dan jaminan UU, keterlibatan perempuan dalam politik juga dijamin dalam sejumlah kebijakan pemerintah seperti Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (*Gender Mainstreaming*). Yang dimaksud proses politik dan kehidupan publik perempuan adalah proses pengambilan keputusan mulai dari penentuan prioritas masalah, perumusan masalah, analisis masalah sampai kepada pengambilan keputusan, perencanaan sampai pada pengalokasian anggaran serta perumusan kebijakan publik mulai dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Sementara itu, yang dimaksud dengan

partisipasi perempuan dalam kehidupan publik adalah partisipasi perempuan sebagai warga negara dalam melaksanakan tanggung jawab publiknya. Keterwakilan merupakan proses dari berbagai aktor dalam posisi pengambilan keputusan/ menyampaikan agenda politik mewakili suatu kelompok, organisasi atau partai politik. Proses politik dan kehidupan publik perempuan berdasar pada keberadaan perempuan dalam proses politik bukan sekedar jumlah. "Tiada demokrasi tanpa keterwakilan perempuan". Dan Tindakan Khusus Sementara (TKS) mutlak dilakukan untuk mewujudkan kemitraan yang setara dan adil antara perempuan dan laki-laki.

Ketiga aspek tersebut menjadi dasar pemahaman yang paling penting karena keterlibatan perempuan tidak saja menekankan pada keterwakilan perempuan semata dalam proses politik, tetapi juga bagaimana perempuan mempunyai kualitas sehingga dapat mempengaruhi pola pikir para anggota parlemen tentang pentingnya kesetaraan gender dalam kebijakan publik yang dihasilkan oleh parlemen.

1. Permasalahan perempuan dalam politik dan kehidupan publik.

Berbagai upaya untuk mendorong perempuan terlibat dalam proses politik dan kehidupan publik telah dilakukan, baik oleh pemerintah maupun kalangan organisasi non-pemerintah. Sudah banyak peraturan yang dibuat oleh pembuat undang-undang (legislatif, eksekutif dan Yudikatif), yang mengatur persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, namun dalam implementasinya belum banyak membawa perubahan bagi kehidupan perempuan. Sampai saat ini masih ada peraturan perundangan di tingkat daerah yang berdampak pada hilangnya akses perempuan dalam proses politik dan

kehidupan publik, seperti yang terjadi di DKI Jakarta dan di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).

Di Jakarta, aturan pemilihan dewan kelurahan menyatakan bahwa pemilihan dilakukan oleh kepala keluarga. Padahal dalam undang-undang perkawinan, yang dimaksud dengan kepala keluarga adalah laki-laki. Ketentuan ini tertuang dalam PERDA Nomor 5 tahun 2000 di DKI Jakarta dan SK Gubernur DKI Jakarta nomor 15 tahun 2001 yang sampai saat masih berlaku. Sementara itu di Nanggroe Aceh Darussalam PERDA tentang pemilihan Kepala Daerah tahun 2006 mengatur tentang syarat-syarat kepala daerah adalah sebagai Imam. Dalam pandangan keagamaan, Imam masih dilihat sebagai laki-laki. Hal ini sangat berpengaruh terhadap calon dari perempuan, karena dalam masyarakat (terutama masyarakat muslim), imam yang diakui adalah laki-laki.

2. Hambatan perempuan dalam politik dan kehidupan publik.

Tentu saja ada banyak faktor mengapa proses politik ini tidak dapat mengakomodasi kepentingan perempuan, baik kendala struktural, institusional maupun kendala kultural. Kendala struktural, proses politik masih terkendala oleh sejumlah peraturan perundang-undangan yang setengah hati. Sistem Pemilihan Proporsional terbuka yang digunakan masih "setengah hati" untuk memberikan peluang bagi perempuan. Dengan memberikan kekuasaan besar kepada partai politik, tindakan khusus sementara 30% perempuan caleg (Pasal 65 ayat 1 UU pemilu) yang tidak wajib, menghasilkan tidak efektifnya peningkatan keterwakilan perempuan. Perempuan direkrut hanya untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Keterlibatan perempuan dalam politik juga mengalami kendala secara institusional, baik yang terjadi dalam institusi birokrasi, partai politik, institusi keagamaan, institusi pendidikan dan sebagainya. Dalam partai politik misalnya, belum banyak perempuan terlibat dalam kepengurusan partai/proses penentuan kebijakan partai, aspirasi dan kepentingannya kurang diperhitungkan. Partai politik juga belum memberi peluang pada kader perempuan untuk terlibat secara aktif dalam proses politik. Belum lagi proses politik yang praktiknya masih diwarnai oleh politik uang. Bagi perempuan situasi ini sangat merugikan, karena sistem tersebut tidak diinginkan oleh perempuan.

Kendala yang juga masih kuat menghambat perempuan memasuki proses politik adalah kendala kultural. Kendala ini menjadi kendala utama bagi penciptaan kesetaraan gender, tidak hanya di ruang politik, tetapi juga di berbagai isu lainnya. Kendala kultural ini dibangun secara sistematis melalui tradisi masyarakat, penafsiran nilai-nilai agama maupun kebijakan-kebijakan publik yang memandang posisi perempuan dalam masyarakat secara tidak setara. Situasi ini salah satunya membuat perempuan tidak percaya diri terhadap potensi yang dimiliki. Terhadap politik misalnya, selalu diidentikkan dengan permainan yang kotor dan tidak cocok untuk perempuan. Anggapan ini semakin merugikan perempuan, karena aspirasi politik perempuan tidak dapat disalurkan. Sementara itu media kurang mendukung sepenuhnya peran perempuan di ruang publik. Dalam banyak sajian/tayangan, media masih meneguhkan peran-peran perempuan yang *stereotipe*.

➤ **Rekomendasi**

Adapun rekomendasi perbaikan untuk peningkatan keterwakilan perempuan dalam proses politik dan kehidupan publik adalah sebagai berikut :

1. Mereformasi aturan perundangan lewat beragam kebijakan *affirmative action* untuk mendongkrak jumlah perempuan di berbagai institusi pengambilan keputusan di tingkat local dan nasional yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah , dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
2. Bukan hanya reformasi perundangan dan kebijakan afirmatif, tetapi juga pada reformasi sistem politik agar lebih ramah dan akomodatif pada perempuan.
3. Mendesak dicabutnya perda-perda yang justru menghambat keterlibatan perempuan dalam politik
4. Mengubah kebijakan di birokrasi berkaitan dengan pengangkatan pejabat tidak berdasarkan eselon tapi berdasarkan *skill/expertise*.
5. Mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik yang lebih adil pada perempuan. Pemerintah harus lebih serius dalam mengintegrasikan dimensi gender dalam kebijakan publik dengan menguatkan kapasitas kelembagaan pemberdayaan perempuan di tingkat daerah sebagai *focal point* pemberdayaan perempuan di lingkungan instansi pemerintah.
6. Meningkatkan kualitas perempuan sebagai pejabat publik termasuk kualitas calon legislatif perempuan agar keterlibatan perempuan tidak hanya sekedar perempuan,

namun mempunyai kriteria khusus untuk menjadi seorang politisi yang memperjuangkan kepentingan perempuan.

7. Melakukan pendidikan politik di tingkat konstituen (*grassroot*) agar lebih memahami hak-hak perempuan dalam politik.
8. Sinergi dan koordinasi antar gerakan perempuan dengan perempuan diposisi pengambil kebijakan.

D. KEWARGANEGARAAN (Pasal 9)

Dalam hal kewarganegaraan, permasalahan yang dihadapi oleh perempuan Indonesia tidak saja dalam hal perkawinan beda kebangsaan (perkawinan campur), tetapi juga ancaman kehilangan kewarganegaraan ketika perempuan Indonesia tinggal atau bekerja di luar negeri. Upaya pemerintah menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam hal kewarganegaraan adalah dengan disahkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 sebagai hasil revisi Undang-undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan. Revisi dilakukan karena undang-undang tersebut tidak memberikan hak kepada perempuan untuk dapat menurunkan kewarganegaraan Indonesia-nya kepada anak-anaknya, kecuali bila si perempuan tidak kawin atau bapak si anak tidak diketahui kewarganegaraannya.

Disahkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan merupakan terobosan dalam bidang hukum. Dengan undang-undang ini, perempuan bukan saja dapat memberikan kewarganegaraan kepada anak-anaknya (tidak peduli apakah dia kawin atau tidak kawin dengan bapak si anak, atau apakah si bapak punya atau tidak punya kewarganegaraan), tapi bahkan anak-anak sekarang dapat memiliki kewarganegaraan ganda sampai batas usia 18+3,

yang berarti anak mulai boleh memilih pada usia 18 tahun dan diberi waktu 3 tahun sampai usia 21 tahun untuk memutuskan salah satu kewarganegaraannya.

Tetapi sayangnya, dalam undang-undang kewarganegaraan yang baru tersebut, pemerintah masih gigih mempertahankan pasal-pasal yang dianggap merugikan pemerintah RI dan ketakutan akan kemungkinan orang dewasa berkewarganegaraan ganda. Undang-undang ini menjadi tunduk terhadap undang-undang negara lain dan sekaligus tidak benar-benar berniat melindungi warga negara yang “terpaksa” bermigrasi ke negara lain. Hal ini secara tersirat tercantum dalam undang-undang Kewarganegaraan Pasal 23 huruf (i), yang menyatakan :

”Seseorang akan kehilangan kewarganegaraan bila bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan”.

Hal ini berarti bahwa seseorang akan kehilangan kewarganegaraan Indonesia hanya karena alasan administratif yang tidak prinsip. Meskipun persyaratan kehilangan kewarganegaraan tersebut lumayan banyak sehingga hampir mustahil seseorang kehilangan kewarganegaraan karena ayat

ini, namun karena alasan itulah menyebabkan ayat ini jadi mandul. Ayat ini berpotensi merugikan buruh migran Indonesia yang sebagian besar perempuan karena ayat ini akan berbahaya jika dibaca atau dipersepsikan secara terpisah oleh birokrat yang represif dan dapat dijadikan alat untuk memeras warganegara dalam hal ini para buruh migran perempuan.¹⁰ Pasal lain yang sangat tidak masuk akal adalah pasal 26 ayat (1) yang menyatakan:

“Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut”.

Pasal ini selain membuat undang-undang Kewarganegaraan Negara Indonesia menjadi tunduk terhadap undang-undang kewarganegaraan negara lain dan menempatkan perempuan Indonesia menjadi rentan. Seandainya pun ia tetap tinggal di Indonesia, ia dapat kehilangan kewarganegaraan Indonesia-nya hanya karena hukum negara suami mengharuskan kewarganegaraan istri ikut suami. Pasal ini juga menempatkan perempuan Indonesia dalam posisi yang sulit, ketika dia tinggal di negara suaminya dan mengalami persoalan KDRT. Ketidakmampuan menguasai bahasa setempat dan ketakutan terhadap suami, membuat perempuan sulit mengakses perlindungan hukum di negara di

¹⁰ MoU pemerintah RI dengan pemerintah Malaysia yang dibuat di Bali, tahun 2006, menyebutkan bahwa majikan Malaysia berhak memegang paspor buruh migran perempuan yang dipekerjakannya. Dalam kasus buruh migran yang dieksploitasi oleh majikannya, buruh migran tidak kuasa mengambil paspor dari majikannya dan melapor ke kantor perwakilan RI. Hal ini menyebabkan buruh migran sangat rentan kehilangan kewarganegaraan karena mereka tidak melaporkan diri ke kantor perwakilan RI.

mana ia berdomisili. Hal ini juga dialami oleh perempuan korban perdagangan perempuan berkedok pengantin pesanan dan duta seni/pariwisata, yang kemudian dieskplotasi secara seksual untuk tujuan komersil. Dan Indonesia alih-alih melindungi perempuan yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya, namun malah “cuci tangan” dengan mengharuskan perempuan ini kehilangan kewarganegaraan Indonesianya ketika ia harus rela mengikuti kewarganegaraan suami.

Masalah yang sekarang justru timbul adalah tidak sinkronnya pembuatan Undang-undang Kewarganegaraan yang baru dengan undang-undang lainnya. Misalnya pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang masih memakai undang-undang Kewarganegaraan yang lama, misalnya dalam hal pencatatan kelahiran anak yang seharusnya jika mengikuti Undang-undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, anak dari bapak dan/atau ibu WNI otomatis adalah WNI (dan boleh berkewarganegaraan ganda) bila anak tersebut lahir sesudah disahkannya undang-undang tersebut, tapi ternyata dalam pelaksanaannya tetap saja anak harus mengikuti kewarganegaraan bapak seperti aturan yang lama.

Masalah lainnya adalah Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen) yang dikeluarkan sebagai petunjuk pelaksanaan (eksekusi) dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 ini, sangat jauh dari upaya “melindungi” perempuan. Sebelum PP dan Permen keluar, timbul ketakutan di masyarakat terutama para pelaku perkawinan campur tentang berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk pengurusan pendaftaran kewarganegaraan anak. Hal ini dikarenakan pengalaman dalam pengurusan ijin tinggal bagi anak-anak “WNA” di Indonesia memerlukan biaya yang sangat

mahal. Padahal, ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tersebut, “harga” yang harus dibayar hanyalah biaya administrasi yang seharusnya tidak boleh melebihi biaya pembuatan surat-surat kependudukan, misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP) Peraturan Pemerintah tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak (PP Nomor 19 Tahun 2007) yang dikeluarkan pada bulan Februari 2007, ternyata mengharuskan Ibu WNI yang ingin mendapatkan kewarganegaraan WNI bagi anak-anaknya untuk membayar sebesar Rp. 500,000,- (lima ratus ribu rupiah) setiap anak.

Hal ini menjadi suatu bentuk diskriminasi baru, karena ketika bapaknya WNI maka anak otomatis menjadi WNI tanpa dipungut biaya, sedangkan jika ibunya WNI maka anak boleh menjadi WNI dengan syarat harus membayar untuk pengurusan pendaftaran kewarganegaraan anaknya. Ini merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam hal kewarganegaraan anak.

➤ **Rekomendasi**

Semangat yang ingin dicapai dengan pengesahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan ini adalah memberlakukan suatu peraturan yang non-diskriminatif terhadap perempuan, serta memberikan perlindungan yang menyeluruh bagi warganegara Indonesia dimanapun mereka berada. Sehingga yang perlu dilakukan adalah oleh pemerintah dan masyarakat adalah :

1. Pemantauan terhadap pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.
2. Penyederhanaan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri terkait dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 sedemikian rupa dan menghilangkan persyaratan-

persyaratan yang memberatkan, sehingga semua orang yang berhak dapat memanfaatkan undang-undang ini tanpa ada diskriminasi. Misalnya, walaupun surat identitas diperlukan, maka cukup identitas dari salah satu orang tua yang WNI (Bapak atau Ibu) sebagai bukti bahwa anak yang membutuhkan surat ke WNI-an adalah betul-betul anak dari seorang Bapak atau Ibu WNI.

3. Biaya administrasi untuk mengurus pencatatan kewarganegaraan anak harus dikurangi (diringankan) dan tidak boleh melebihi pengurusan surat identitas seperti KTP, karena hal ini hanya biaya administrasi biasa, bukan pajak atau biaya yang dikenakan kepada orang asing.
4. Undang-undang lain yang keluar sesudah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah ditentukan oleh Undang-undang ini sehingga Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 dapat betul-betul dilaksanakan. Oleh karenanya, perlu dilakukan sinkronisasi segera terhadap Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU. Adminduk), karena UU. Adminduk ini masih mengacu pada UU. Kewarganegaraan yang lama.
5. Sebaiknya diberikan kelonggaran bagi keluarga (bukan hanya anak) perkawinan campuran untuk dapat berkewarganegaraan ganda terutama bagi perempuan (ibu/istri). Hal ini untuk betul-betul melindungi perempuan, terutama perempuan WNI yang tinggal di luar Indonesia mengikuti suaminya yang WNA dan perempuan WNA yang tinggal di Indonesia mengikuti suaminya yang WNI.
6. Semangat untuk melindungi warganegara, terutama untuk menghapus semua bentuk diskriminasi terhadap

perempuan, harus disosialisasikan kepada semua birokrat pemerintah. Sosialisasi kepada birokrat pemerintah di lapangan sangat diperlukan, karena selama ini para perempuan mengalami tekanan dari birokrat pemerintah ketika proses pengurusan surat/dokumen. Mereka diposisikan dalam kondisi harus membayar tidak sesuai tarif, karena kalau tidak mereka tidak akan dilayani.

E. PENDIDIKAN PEREMPUAN (Pasal 10)

Dalam bidang pendidikan, pemerintah Republik Indonesia telah berkomitmen dengan kesepakatan internasional tentang *Education For All* (EFA) yang menjamin setiap warga negara untuk pendidikan dasar bermutu dan gratis, serta *Millenium Development Goals* (MDGs) yang menargetkan tercapainya pendidikan dasar untuk semua dan kesetaraan gender dalam pendidikan pada tahun 2015. Selain komitmen internasional tersebut, secara umum upaya pemerintah untuk meningkatkan akses pendidikan bagi masyarakat telah dilakukan, salah satunya adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas).

Dalam undang-undang tersebut, perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama untuk mendapat pendidikan dasar 9 tahun secara gratis. Namun demikian berbagai upaya yang dilakukan belum mempertimbangkan dimensi gendernya, dalam arti kebijakan belum melihat adanya tingkat kebutuhan pendidikan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Akibatnya peningkatan akses pendidikan sejauh ini masih dimiliki oleh anak laki-laki ketimbang perempuan. Bahkan untuk memberi prioritas penting pada pendidikan, berdasarkan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional,

negara menjamin adanya alokasi anggaran 20% dari total APBN untuk pendidikan.

Untuk mengurangi angka buta huruf, pemerintah membuat program KEJAR (kerja sambil belajar) PAKET A, B, dan C, yaitu pendidikan penyeteraan bagi siswa putus sekolah yang ingin melanjutkan belajar kembali sambil bekerja, dengan harapan mendapatkan ijazah persamaan setingkat SD, SMP, dan SMU. Alternatif pendidikan ini diperuntukan bagi siswa putus sekolah yang tidak dibatasi usia. Program ini tidak mengenai sasaran dengan tepat karena tidak memprioritaskan perempuan. Umumnya siswa yang banyak mengikuti KEJAR PAKET A, B, dan C adalah laki-laki, sedangkan mayoritas siswa yang putus sekolah dan buta huruf adalah perempuan. Masih banyak perempuan Indonesia yang putus sekolah dan buta huruf tidak dapat menikmati program tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh cara pandang masyarakat yang masih bias gender dan menomorduakan perempuan dalam pendidikan. Selain itu, program ini juga belum diselenggarakan menyeluruh sampai ke daerah miskin kota/ miskin desa dan daerah-daerah terpencil.

Meskipun sejumlah kebijakan telah dikeluarkan, bukan berarti ada peningkatan secara signifikan kualitas pendidikan, secara khusus kualitas pendidikan perempuan. Bahkan telah terjadi kesenjangan pendidikan antara laki-laki dan perempuan. Secara nyata, kesenjangan di bidang pendidikan ini terlihat dari jumlah perempuan yang buta aksara masih dua-tiga kali lipat dibandingkan laki-laki.

Data BPS tahun 2010 menunjukkan bahwa angka buta huruf perempuan sebanyak 10.643.823, sementara itu untuk laki-laki berjumlah 5.042.338 yang berarti terjadi perbedaan angka sebanyak seratus persen. Tidak hanya dalam skala

nasional perbandingan buta huruf antara perempuan dan laki-laki juga mengalami perbedaan di hampir semua wilayah di Indonesia. Selain masalah buta huruf, peningkatan pendidikan perempuan di Indonesia juga menghadapi masalah angka putus sekolah yang dialami perempuan pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Kecenderungan putus sekolah bagi perempuan sangat tinggi, apalagi dalam keluarga miskin. Mereka tidak terlalu memprioritaskan pendidikan anak perempuan. Pilihan melanjutkan pendidikan seringkali diberikan kepada laki-laki, karena secara kultur laki-lakilah yang nanti menjadi pencari nafkah keluarga.

Masalah putus sekolah dan buta huruf juga dapat disebabkan oleh tiadanya akses terhadap sarana dan prasarana pendidikan. Hal ini seperti yang terjadi di Desa Pulau Nain, Sulawesi Utara yang tidak memiliki SMP dan SMA sama sekali, yang dapat mempengaruhi tingginya angka buta huruf dan putus sekolah perempuan di Provinsi Sulawesi Utara. Peningkatan pendidikan perempuan juga terbentur pada privatisasi pendidikan yang menyebabkan akses perempuan untuk melanjutkan sekolah sampai ke perguruan tinggi, menjadi rendah karena biaya pendidikan semakin mahal. Pencabutan subsidi khususnya untuk tingkat perguruan tinggi, menjadikan biaya pendidikan di perguruan tinggi sangat mahal sehingga hal ini menyebabkan akses sekolah di perguruan tinggi bagi masyarakat miskin, semakin tidak terjangkau. Privatisasi pendidikan ini menyebabkan keluarga miskin tidak mampu membiayai anak-anaknya untuk sekolah dan mereka akan lebih memprioritaskan anak laki-lakinya untuk sekolah.

Diberlakukannya desentralisasi pembiayaan pendidikan sehingga beban pemerintah pusat beralih ke pemerintah-pemerintah lokal menjadi beban bagi daerah-

daerah yang tidak memiliki sumber daya cukup. Bahkan kemungkinan “trend” yang terjadi adalah pendidikan dijadikan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal yang paling memprihatinkan privatisasi ini justru dilakukan oleh sekolah-sekolah/perguruan tinggi negeri yang seharusnya negara membebaskannya dari biaya pendidikan. Jika negara saja tidak bertanggungjawab terhadap akses pendidikan, bagaimana mungkin kualitas pendidikan warganya akan membaik. Padahal dari perspektif HAM, pendidikan adalah hak dasar rakyat dan Negara harus menyelenggarakan pendidikan gratis dan bermutu sebagai usaha memenuhi hak dasar ini.

Permasalahan yang juga masih ada dalam pendidikan adalah bias gender dalam kurikulum pendidikan di segala tingkatan. Belum ada perubahan yang sistemik terhadap kurikulum pendidikan disegala tingkatan, misalnya pelajaran Bahasa Indonesia, Sejarah, dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN). Walaupun Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) telah memasukkan perspektif gender dalam sistem pendidikan nasional (Pasal 4 dan 5), namun faktanya kurikulum pendidikan di segala tingkatan masih bias gender. Lebih menyedihkan lagi, di beberapa sekolah terdapat larangan untuk melanjutkan sekolah bagi perempuan menikah, perempuan hamil, Orang dengan HIV AIDS (ODHA), anak yang memiliki orientasi seksual berbeda, korban perkosaan, anak yang berstatus haram dan anak yang tidak memiliki akte kelahiran. Ironisnya, perempuan hamil dan perempuan menikah dikeluarkan dari sekolah tanpa ada alternatif pendidikan. Berbagai permasalahan ini jelas-jelas menunjukkan adanya diskriminasi terhadap perempuan.

Walaupun konstitusi negara RI yaitu Amandemen ke-4 UUD 1945, Pasal 31 ayat 4 dan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menjamin alokasi budget untuk pendidikan sebesar 20% dari total Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Namun demikian, saat ini alokasi anggaran pendidikan dari APBN masih rendah yaitu sebesar 11% . Hal ini berakibat pada rendahnya alokasi anggaran untuk pendidikan maka kualitas mutu pendidikan juga rendah, baik dalam hal penyediaan fasilitas, sarana dan prasarana pendidikan, maupun honor dan jumlah tenaga guru. Hal ini juga berdampak pada rendahnya dana untuk peningkatan kapasitas guru-guru yang sebagian besar perempuan (terutama guru TK dan SD, SLB).

Sementara itu, terhadap pendidikan di wilayah konflik dan bencana tingkat perhatian pemerintah justru berkurang. Di wilayah konflik dan bencana, fasilitas, sarana, dan prasarana sekolah sangat tidak memadai dan masih bersifat *emergency*. Ketersediaan tenaga guru dan buku-buku pelajaran sangat terbatas. Satu hal lagi persoalan sistem pendidikan di Indonesia juga diwarnai dengan pola-pola pendidikan militeristik yang menekankan pada kekerasan. Salah satu contoh nyata terjadi dalam lembaga Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) di Sumedang Jawa Barat. Pola pendidikan ini telah mengakibatkan tewasnya sejumlah praja (siswa) institut tersebut. Terhadap praja perempuan, pola kekerasan ini menyebabkan sejumlah tindakan kekerasan dalam bentuk pelecehan seksual. Selain perempuan mengalami kekerasan, akibat pola kekerasan, banyak calon praja perempuan yang tidak berani masuk ke IPDN, sehingga menutup akses perempuan untuk masuk ke institusi pendidikan tersebut.

➤ **Rekomendasi**

Dari permasalahan pendidikan di atas, maka direkomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Implementasi program KEJAR PAKET A, B, dan C. Tugas dan tanggung jawab negara tidak hanya sebatas sosialisasi saja, tetapi lebih dari itu yakni, menyediakan sarana, prasarana, dan tenaga pengajar untuk program ini. Dan target utama program ini diimplementasikan di wilayah penduduk miskin desa dan kota, atau daerah dengan angka buta huruf yang tinggi dan angka putus sekolah tinggi, terutama di daerah-daerah yang mayoritas angka buta huruf dan putus sekolah perempuannya tertinggi.
2. Penerapan alokasi 20% untuk pendidikan dari total dana APBN sesuai dengan amanat Undang-undang Sisdiknas.
3. Melakukan pengarusutamaan gender melalui pendidikan gender untuk guru agar sistem dan metode pengajaran guru-guru tidak bias gender.
4. Perlunya *affirmative action* untuk memprioritaskan penerima beasiswa perempuan sebagai salah satu mekanisme mengurangi angka putus sekolah.
5. Menghapus sejumlah aturan yang mengatur tata cara berpakaian dalam sistem pendidikan, karena akan menutup akses pendidikan bagi seluruh masyarakat.
6. Penegakan Undang-undang Nomor 32 tentang Perlindungan Anak tahun 2002, terutama untuk kasus-kasus pelecehan seksual, perkosaan, dan *phedofelia*.
7. Memprioritaskan bantuan pendidikan pada wilayah konflik dan bencana, termasuk menyediakan sarana dan prasarana pendidikan.
8. Menciptakan terwujudnya pendidikan alternatif baca tulis untuk perempuan. Pendidikan alternatif ini memadukan

proses belajar baca tulis dengan mengkombinasikan pengalaman hidup perempuan dan keahlian hidup mereka. Sasaran utama program ini adalah para ibu yang bekerja di wilayah domestik, perempuan yang bekerja di sektor informal, dan buruh perempuan.

9. Melakukan program *Education for long life*, yaitu sebuah program yang menawarkan pendidikan sepanjang hayat. Ini berarti bahwa para ibu rumah tangga yang berusia diatas 35 tahun dan tidak bisa baca tulis, mendapatkan kesempatan untuk belajar dan mengejar ketertinggalannya pada program ini.
10. Menyediakan sekolah khusus dengan sarana prasarana bagi anak yang memiliki kemampuan yang berbeda (autis, anak-anak dengan kebutuhan khusus fisik/*different ability*).
11. Menghapus pola asuh pendidikan yang menekankan pada pola militeristik yang berdampak kematian dan tertutupnya akses perempuan pada lembaga pendidikan.

F. HAK PEKERJA PEREMPUAN (Pasal 11)

1. Pekerja formal.

Terkait dengan pekerja formal, pekerja perempuan secara khusus masih menghadapi sejumlah persoalan mendasar yang lebih berat, yaitu belum terpenuhinya hak-haknya sebagai pekerja dan hak-haknya sebagai perempuan. Sebagai pekerja perempuan harus menghadapi sejumlah diskriminasi yang ditimbulkan karena keperempuanannya seperti masalah cuti haid, masalah cuti melahirkan, masalah kehamilan, masalah menyusui, tempat penitipan anak, mengalami pelecehan seksual dan sebagainya. Secara normatif, kebutuhan minimum rata-rata pekerja perempuan dan laki-

laki berbeda. Perempuan mempunyai kebutuhan sehari-hari yang cukup besar dibandingkan dengan laki-laki. Misalkan saja pekerja perempuan membutuhkan pembalut ketika ia haid. Kebutuhan ini adalah kebutuhan dasar yang setiap bulan dialami perempuan. Namun demikian, dalam penentuan upah minimum rata-rata tidak ada perbedaan terhadap kebutuhan pekerjanya. Standar upah minimum ditentukan sama.

Meskipun sejumlah hak-hak perempuan itu telah dilindungi melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, di Indonesia, sebagian besar perusahaan hampir tidak memperhatikan masalah-masalah yang spesifik yang dialami pekerja perempuan. Pekerja perempuan memang jumlahnya cukup besar, namun bukan berarti mempunyai jaminan akan diperhatikannya hak-haknya. Seperti halnya soal cuti haid. Dalam undang-undang secara jelas pekerja perempuan memperoleh hak untuk cuti sebanyak dua kali dalam sebulan. Namun demikian, sejumlah kasus hak cuti haid buruh perempuan tidak diberikan. Pekerja perempuan selalu dianggap berstatus lajang, meski telah berkeluarga mempunyai anak dan suaminya tidak memperoleh jaminan sosial apapun. Karena berstatus lajang maka pekerja perempuan tidak mendapat tunjangan keluarga maupun jaminan sosial bagi suami dan anak-anaknya. Padahal Undang-undang Ketenagakerjaan yang menyatakan prinsip non diskriminasi, ternyata masih sangat sulit diimplementasikan dalam kehidupan nyata.

Perempuan sangat sulit memperoleh promosi jabatan. Perempuan pada umumnya masuk kerja di sektor industri padat karya seperti perusahaan garmen, sepatu, rokok, elektronik. Sektor industri ini tidak memerlukan tenaga kerja yang profesional, namun cukup dengan ketekunan, lama

kelamaan menjadi trampil. Sistem kerja hanya mengerjakan satu jenis pekerjaan setiap hari selama bertahun-tahun. Para perempuan yang hanya berpendidikan Sekolah Dasar (SD) dan bahkan buta huruf-pun dapat bekerja disitu. Sistem kerja *outsourcing* yang masih berlaku dalam sistem ketenagakerjaan sangat merugikan pekerja perempuan. Sebagai tenaga kerja *outsourcing*, buruh perempuan tidak akan mendapatkan haknya seperti tunjangan melahirkan yang membutuhkan dana yang besar. Perusahaan cukup senang dengan sistem *outsourcing*, karena akan mengurangi sejumlah pengeluaran/biaya produksi.

Para buruh perempuan yang sudah berusia 40 (empat puluh) tahun diusik terus oleh pihak pengusaha agar tidak tahan lagi bekerja kemudian mengundurkan diri dan diganti oleh tenaga kerja perempuan yang baru lulus sekolah baik SMP, SMU dan masih lajang. Praktik ini sulit dibendung karena pada kenyataannya kesempatan kerja di Indonesia lebih sedikit jika dibanding dengan minat kerja.

2. Buruh Migran.

Indonesia adalah salah satu negara pengirim buruh migran yang cukup besar. Hampir setiap tahun ada ribuan buruh migran berangkat ke luar negeri dan hampir 80% nya adalah perempuan. Jumlah buruh migran yang besar ini bukan tanpa masalah, justru karena jumlah yang besar ini buruh migran mengalami tindakan yang diskriminatif maupun eksploitasi. Buruh migran Indonesia tidak hanya mengalami persoalan pada masa menjalani pekerjaannya. Berbagai persoalan timbul mulai dari pra pemberangkatan, masa bekerja dan pasca pemulangan.

Data kasus yang dikeluarkan oleh Konsorsium Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) dan Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) pada tahun 2005 tercatat sedikitnya 19 kasus kematian, 101 kasus penyiksaan disertai pemerkosaan, 117 Kasus hilang kontrak. Sementara itu terdapat 4.100 kasus yang menimpa buruh migran lainnya seperti deportasi, *trafficking*, gaji tidak dibayar dan jam kerja yang panjang.¹¹ Permasalahan yang dihadapi oleh buruh migran sejauh ini belum mendapat penanganan yang serius. Pemerintah belum bersungguh-sungguh untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran, padahal dari *remittance* buruh migran ini, pemerintah Indonesia memperoleh sumbangan devisa yang cukup besar. Ketidaksungguhan pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi buruh migran, khususnya perempuan berdampak pada rentannya buruh migran menjadi korban perdagangan manusia.

Sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak banyak membantu untuk memberikan perlindungan, bahkan berpotensi menimbulkan persoalan diskriminasi. MOU antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia tahun 2002 tentang buruh migran salah satunya mengatur tentang diperbolehkannya majikan menyimpan dokumen buruh migran terutama Paspor. Aturan ini akan merugikan buruh migran, karena buruh migran semakin tidak berdaya. Jika terjadi kasus, atau upah tidak dibayar buruh migran sulit untuk mengadakan persoalannya. Undang-undang Nomor 39 Tahun

¹¹ *Voice of Human Rights News*, 17 Juni 2006 dalam Reformasi Dibelenggu Birokrasi: Catatan Hasil Pemantauan Awal terhadap Inpres Nomor 06 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia., Disampaikan oleh Komnas Perempuan, PPBM, HRWG, Kopbumi, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Desember 2006.

2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri hanya mengatur mekanisme penempatan buruh migran. Undang-undang tersebut tidak menjangkau wilayah perlindungan buruh migran. Begitu halnya dengan Undang-undang Kewarganegaraan terbaru, ketentuan wajib lapor bagi buruh migran yang bekerja 5 tahun di luar negeri tidak mempertimbangkan kondisi buruh migran yang tidak diperbolehkan keluar dari rumah majikan sehingga akibatnya buruh migran sulit untuk melapor dan terancam kehilangan kewarganegaraan.

3. Pekerja rumah tangga.

Masalah ketenagakerjaan yang diskriminatif terhadap perempuan banyak dialami pekerja rumah tangga (PRT), karena umumnya sektor ini dilakukan oleh perempuan. Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam sektor ini antara lain upah rendah, fasilitas kerja tidak memadai, tidak ada jaminan sosial, jaminan kesehatan (kesehatan reproduksi) dan jaminan keselamatan kerja, rentan terhadap kekerasan (fisik, psikis, seksual, ekonomi, sosial), terbatasnya akses informasi, komunikasi, sosialisasi dan berorganisasi dan umumnya tidak ada hari libur dan cuti. Badan Pusat Statistik (BPS) berdasarkan Survey Modul Kependudukan tahun 2001 mengungkapkan bahwa jumlah PRT di Indonesia mencapai 570.059 jiwa dan sebanyak 152.184 jiwa (26,7 persennya) adalah Pekerja Rumah Tangga Anak (PRTA).

Berbagai kalangan menilai angka ini dianggap terlalu rendah (*under estimate*), kemudian pada tahun 2002 International Labor Organization (ILO) bekerjasama dengan Jurusan Kesejahteraan Sosial - FISIP UI melakukan survey untuk melihat besaran PRTA ini. Dari survey ini diperoleh

besaran PRTA mencapai 688.132 jiwa atau 34.82 persen dari jumlah total 2.593.399 jiwa Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang tersebar di seluruh Indonesia. Salah satu faktor yang mengindikasikan PRT merupakan jenis pekerjaan terburuk adalah rendahnya upah yang diterima PRT. Dalam survey yang dilakukan ILO (IPEC) tentang PRT di Jakarta Timur dan Bekasi, diperoleh informasi bahwa upah yang diterima PRT sangat bervariasi, dengan upah terendah Rp 60,000 dan tertinggi Rp 500,000.

Berdasarkan penelitian Rumpun Gema Perempuan tentang kondisi kerja PRT pada tahun 2005, mayoritas PRT yang diteliti masih berusia muda. Beberapa PRT mulai bekerja pada usia di atas 10 tahun (yaitu antara 10-14 tahun), namun sebagian besar mulai bekerja pada usia 15-23 tahun. Maraknya perempuan muda yang bekerja sebagai PRT karena pekerjaan ini tidak menuntut pendidikan dan tingkat keterampilan yang tinggi.

Faktor lainnya adalah permintaan dari majikan (*demand side*) yang sebagian besar menginginkan PRT yang masih berusia muda (anak) dengan alasan kepatuhan dan gaji yang rendah. Sayangnya, terhadap sejumlah persoalan yang menimpa PRT Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mencakup para pekerja rumah tangga ke dalam sistem perundang-undangan umum untuk mengatur hubungan ketenagakerjaan. PRT belum diakui sebagai pekerja, melainkan sebagai "pembantu" Akibatnya pekerja rumah tangga tidak mempunyai aturan pekerjaan yang jelas, perlindungan hukum dan jaminan sosial, termasuk jaminan kesehatan reproduksinya.

➤ **Rekomendasi**

Untuk memberikan perlindungan nyata terhadap pekerja perempuan, maka direkomendasikan kepada pemerintah untuk :

1. Meratifikasi Konvensi ILO Nomor 156 tahun 1981 tentang tanggung jawab keluarga.
2. Meratifikasi Konvensi ILO tentang kebebasan berserikat dan perlindungan hak berorganisasi tahun 1948 (*ILO freedom of Association and protection of the right to organize Convention*, 1948 Konvensi ILO Nomor 87).
3. Meratifikasi Konvensi ILO Nomor 183 Tentang Perlindungan Persalinan (*Maternity Protection*).
4. Meratifikasi Protokol Konvensi Hak Anak.
5. Amendemen Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan yang mengatur tentang *outsourcing* yang merugikan buruh perempuan atas perlindungan kesehatan reproduksinya.
6. Amendemen Undang-undang PPTKILN agar lebih berperspektif Hak Asasi Manusia.
7. Penegakan hukum bagi perusahaan yang melanggar hak-hak buruh perempuan serta menegakkan perlindungan buruh perempuan sesuai dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
8. Membedakan kebutuhan antara buruh perempuan dan laki-laki untuk menentukan kebutuhan minimum rata-rata buruh.
9. Pengakuan secara hukum pekerja rumah tangga (PRT) dan organisasi-organisasi PRT ke dalam suatu undang-undang khusus.
10. Membangun komitmen untuk mensosialisasikan upaya perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga.

11. Membuat kebijakan dan program yang terkait dengan upaya perlindungan bagi PRT secara spesifik.
12. Pemerintah daerah direkomendasikan membuat peraturan daerah yang terkait dengan isu perlindungan bagi PRT.

G. KESEHATAN REPRODUKSI PEREMPUAN (Pasal 12)

Kesehatan reproduksi dan hak reproduksi menjadi sorotan dalam laporan ini sesuai Pasal 12 Konvensi CEDAW yang meliputi 4 komponen penting yang mendapat jaminan, yaitu; (1) Jaminan pemeliharaan pelayanan kesehatan bagi perempuan, (2) Jaminan pelayanan Keluarga Berencana (KB) yang setara bagi laki-laki dan perempuan, (3) Pelayanan yang layak bagi perempuan selama hamil, persalinan dan sesudah persalinan dengan cuma-cuma dimana perlu sesuai dengan kondisi perempuan dan (4) Pemberian gizi yang cukup selama kehamilan dan masa menyusui.

Di samping Pasal 12, Konvensi CEDAW, banyak pasal-pasal lain yang mendukung kesehatan reproduksi yang berkaitan dengan perubahan perundang-undangan dan peraturan yang mendukung kesehatan reproduksi (Pasal 2 dan 3) perubahan tingkah laku sosial dalam masyarakat (Pasal 5), Konseling, Informasi dan Edukasi (KIE) untuk kesehatan dan kesejahteraan keluarga termasuk nasihat KB, perlindungan Kesehatan reproduksi di dunia kerja (pasal 11), fasilitas kesehatan reproduksi wanita perdesaan dan KIE KB (Pasal 14, 2b) dan hak reproduksi (Pasal 16 /1e).

Rekomendasi PBB Nomor 24 juga menjamin akses layanan kesehatan berkualitas tinggi, murah termasuk kesehatan seksual, mengalokasikan dana, sumber Daya Manusia, memasukkan perspektif gender, prioritas Kehamilan

Tidak Diinginkan (KTD), mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI), mengubah peraturan yang mempidana tindakan aborsi dan membuka akses untuk pengobatan bagi Orang dengan HIV AIDS (ODHA) serta menghilangkan stigma. Setelah 23 tahun diratifikasinya Konvensi CEDAW dengan Undang-undang Nomor 7 tahun 1984, kenyataannya pemerintah Indonesia belum memenuhi kewajibannya untuk memenuhi hak kesehatan dan hak reproduksi perempuan. Hal ini diperlihatkan dengan kondisi kesehatan perempuan, sebagai berikut :

1. Masih tingginya angka kematian ibu.

Sampai kurun waktu 2010, berdasarkan Survey Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI), Angka Kematian Ibu tercatat sejumlah 309/ 100.000 kelahiran hidup. Namun data ini menurut pemantauan tim CEDOW tidak akurat karena tidak melibatkan 4 provinsi yang diyakini penyumbang angka kematian ibu (AKI) yang cukup besar di Indonesia seperti Nangroe Aceh Darussalam, Maluku Timur, Maluku dan Papua (*Big Sampling Error*).¹² UNICEF melihat bahwa AKI di Indonesia berjumlah 380/ 100.000 kelahiran hidup. Dari angka tersebut sekitar 19.000 perempuan Indonesia meninggal setiap tahunnya akibat komplikasi di saat kehamilan dan persalinan. Dengan kata lain setiap ½ jam ada seorang perempuan yang meninggal di Indonesia karena terkait dengan proses kehamilan, persalinan dan pasca persalinannya.

Penyebab tingginya AKI adalah perdarahan (42%), Eklampsia (13%), aborsi (11%), infeksi (10%), partus lama

¹² Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia, CEDAW Working Group Initiative (CWGI)*. Diakses tanggal 27 Juni 2012.

(9%) dan lain-lain (15%). Aborsi yang dikatakan sebagai kontribusi AKI yang dimaksudkan disini adalah aborsi yang dilakukan secara tidak aman (*Unsafe Abortion*) dan bukan oleh tenaga kesehatan yang terampil dan terlatih. Pelaku aborsi adalah perempuan kawin sebesar 87%, sedangkan alasan utamanya 57,5% karena alasan psikososial dan 36% "gagal KB".¹³ Undang-undang Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan tidak menjamin adanya akses terhadap pelayanan perawatan kesehatan reproduksi perempuan berkaitan dengan tindakan aborsi. Karena adanya kerancuan Pasal 15 yang menghalangi akses layanan aborsi dan pada akhirnya membiarkan perdebatan yang tidak berakhir.

Kebijakan pemerintah tentang pelayanan kehamilan, persalinan dan pascapersalinan, melalui program *Safe Motherhood, Making Pregnancy Safer, Basic Emergency Obstetric Neonatus Care (BEONEC)* dan *Comprehensive Emergency Obstetric Neonatus Care (CEONEC)* kenyataannya belum berjalan optimal karena belum mampu menurunkan AKI (MMR). Bahkan program kesehatan reproduksi belum dijadikan program prioritas sehingga alokasi untuk kegiatan tersebut belum ada.

Layanan kesehatan reproduksi perempuan semakin sulit dijangkau masyarakat, khususnya masyarakat miskin setelah adanya privatisasi Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) dan Puskesmas yang diharuskan berkontribusi mengisi kas daerah untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya masyarakat yang ingin mendapat layanan kesehatan

¹³ Data Yayasan Kesehatan Perempuan tahun 2002 sebagaimana dikutip dalam Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia, CEDAW Working Group Initiative (CWGI)*. Diakses tanggal 27 Juni 2012.

diwajibkan membayar. Bagi warga miskin, kondisi ini semakin sulit untuk mendapat akses pelayanan karena sangat mahal. Kebijakan Asuransi Kesehatan bagi orang Miskin (Askeskin) dan Kartu Keluarga Miskin (Gakin) bagi keluarga miskin juga belum bisa memberi layanan, apalagi ketentuannya sangat diskriminatif karena pembagian kartu ini berdasarkan kedudukan sebagai warga tetap, yang harus memiliki kartu keluarga.

2. Keluarga berencana.

Saat ini penduduk Indonesia berjumlah sekitar 230 juta jiwa dan diproyeksikan akan mencapai 250 juta jiwa tahun 2015.¹⁴ Kualitas penduduk sangat memprihatinkan, hal ini ditunjukkan dengan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia yaitu Nomor 110 dari 167 negara (HDI report 2006). Masalah Keluarga Berencana (KB) di Indonesia belum memperlihatkan kemajuan yang signifikan, hal ini dapat dilihat dari masih tingginya *unmet need* (9%) dan TFR sebesar 2,6%. Faktor Penghambat Keberlangsungan Program KB antara lain :

- a. *Pengaruh Desentralisasi*: sejak tahun 2001 program KB dilebur ke lembaga pemerintahan lainnya di Kabupaten /Kota sehingga program KB menjadi tidak fokus, konsekuensinya alokasi anggaran semakin kecil.
- b. *Ketersediaan alat-alat kontrasepsi*: alat kontrasepsi semakin sulit dijangkau oleh masyarakat khususnya perempuan baik dari segi ketersediaan maupun ketiadaan dana untuk mengakses kontrasepsi.
- c. *Rendahnya partisipasi pria*: pelayanan kontrasepsi masih bias gender, kontribusi laki-laki hanya 2,5% padahal dalam

¹⁴ Indonesia diproyeksikan akan menjadi negara dengan berpenduduk terbesar ke 4 di dunia setelah Cina, India dan AS.

program KB disebutkan sasaran KB adalah Pasangan Usia Subur (PUS). Pemakaian kondom yang konsisten juga kurang berjalan. Salah satu alasannya yaitu adanya asumsi yang salah bahwa kondom berpori.

- d. KIE dan Konseling KB masih kurang.
- e. Pelayanan KB masih diskriminatif, hanya ditujukan bagi pasangan kawin dan sering tidak melalui konseling.

3. Kesehatan reproduksi remaja.

Jumlah kelompok remaja (10-19 tahun) di Indonesia merupakan 30,2% dari seluruh penduduk, sehingga merupakan kelompok remaja tertinggi di ASEAN. 10% remaja putri usia 15-19 tahun bahkan sudah menikah dan sudah memiliki seorang anak. Remaja yang berusia 15-19 tahun yang telah menikah mengalami kematian saat kehamilan, persalinan dan pascapersalinan 2-4 kali daripada remaja yang menikah di atas usia 20 tahun. Usia remaja pertama kali aktif secara seksual bergeser ke usia yang lebih muda. Pendidikan kesehatan reproduksi remaja belum bisa diterima dan sampai saat ini belum diadopsi dalam kurikulum pendidikan nasional. Permasalahan Kesehatan Reproduksi Remaja meliputi:

- a) Sunat pada anak perempuan masih berlangsung walaupun sudah diantisipasi oleh Departemen Kesehatan namun masih mendapat hambatan kaum agama (Islam). Bahkan wilayah-wilayah yang sebelumnya tidak mengenal tindakan menyunat anak perempuan ternyata saat ini mulai dilakukan. Bahkan juga dilakukan Sunat massal bagi anak perempuan di beberapa wilayah. Akibat buruk dari sunat perempuan menunjukkan bahwa tindakan ini berbahaya karena dapat menyebabkan kematian bagi bayi perempuan.

- b) Remaja yang mengalami Kehamilan yang Tidak Diinginkan (KTD) biasanya dikeluarkan dari sekolah atau dinikahkan secara dini oleh keluarganya (*Early Marriage*) dan sebagian dari mereka mengatasi masalahnya dengan melakukan dengan aborsi yang tidak aman (*unsafe abortion*).
- c) Di banyak desa jumlah remaja yang hamil pada usia dini adalah dua kali proporsi di daerah perkotaan (perbandingannya adalah 14% dan 7%).
- d) Infeksi Menular Seksual (IMS) bahkan HIV dan AIDS diantara remaja akan meningkat. Hambatan yang dialami remaja :
 - (1) Walaupun sudah ada buku Pedoman Puskesmas Peduli Remaja namun sebagian besar Puskesmas belum terbiasa menerima remaja dalam persoalan kesehatan reproduksi (IMS/HIV dan AIDS).
 - (2) KIE dan Pelayanan Keluarga Berencana yang tersedia bagi remaja menawarkan jangkauan luas informasi, pendidikan dan konseling. Meskipun demikian, pemberian pelayanan kontrasepsi pada mereka yang belum menikah, tidak termasuk dalam bagian program keluarga berencana nasional.

4. HIV dan AIDS.

Masalah HIV dan AIDS terkait dengan sikap yang diskriminatif terhadap ODHA (Orang dengan HIV dan AIDS/ *people living with HIV and AIDS*) perempuan. Angka HIV dan AIDS meningkat tajam, data pada tahun 2007 saja, sudah menunjukkan total angka 15378 orang, yang dengan HIV positif 6449 kasus dan AIDS 8988 kasus dan mengalami peningkatan signifikan setiap tahun. Gelombang penularan yang semula ditemukan pada kaum homoseksual/

heteroseksual, sekarang telah merambah pada pemakai narkoba suntik (IDU) dan peningkatan penularan pada kaum perempuan. Kecenderungan penularan dari ibu ke bayi juga semakin meningkat, bahkan para istri banyak yang tertular oleh suaminya yang sering berganti pasangan.

Stigma dan diskriminasi menjadi persoalan khas yang masih terus berlangsung pada perempuan positif, terutama stigma sebagai “*perempuan nakal*”. Padahal proses penularan HIV saat ini tidak hanya berlatar belakang pada persoalan tersebut. Stigma ini yang dirasakan oleh ODHA perempuan yang semakin menambah beban mereka dalam menjalani hidup. Peran penting perempuan di sektor ekonomi ditunjukkan dengan semakin meningkatnya angkatan kerja perempuan. Perempuan umumnya bergerak di sektor primer (46,01%) dan tertier (39,62%), namun status pekerjaan terbanyak sebagai pekerja sektor informal (54,82%), termasuk menjadi pedagang kecil-kecilan, pembantu rumah tangga, bahkan cukup banyak sebagai pekerja keluarga tanpa upah.¹⁵ Kondisi pekerja perempuan di sektor formal tidak selalu lebih baik dari perempuan yang berkecimpung di sektor informal.

5. Perempuan pekerja.

Permasalahan yang dihadapi oleh pekerja perempuan terkait dengan hak kesehatan reproduksinya, yakni: (1) Pekerja perempuan di sektor industri dan jasa dengan status pegawai tetap, menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, memiliki hak cuti melahirkan, namun dalam kenyataannya selama cuti tidak dibayar.

¹⁵ Laporan Independen NGO's, *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia, CEDAW Working Group Initiative (CWGI)*. Diakses tanggal 27 Juni 2012.

Alasannya pekerja perempuan tersebut tidak dapat memperlihatkan akte nikahnya, karena pemilik perusahaan mengaitkan dengan Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dimana perkawinan yang syah adalah perkawinan yang sudah didaftarkan. Namun hal ini tidak berlaku bagi pasangan yang menikah di wilayah pedesaan, karena hanya 30% dari pasangan yang resmi menikah di Indonesia memiliki akte/surat nikah; dan (2) Pekerja perempuan di perusahaan /pabrik tidak dapat mengambil cuti haid jika tidak dapat membuktikannya dengan surat dokter.

6. Gizi perempuan.

Status gizi perempuan masih menunjukkan kondisi yang belum optimal. Dapat dilihat dari angka KEK (*Chronic Energy Deficiency*) perempuan hamil sebesar 33,8 pada tahun 2010, sedangkan angka anemia pada perempuan hamil sebesar 40,1 (2010). Kondisi gizi buruk ini juga terlihat pada remaja putri usia 10-19 tahun sebesar 30%.

<i>Status gizi perempuan</i> <i>Data</i>	Data (5)	Tahun	Sumber
Kurang Energi Kronik: <ul style="list-style-type: none"> • Perempuan usia 15-19 tahun • Ibu hamil 	24,8 33,8	2010	Depkes 2010
Anemia: <ul style="list-style-type: none"> • Perempuan usia 15-19 tahun • Ibu hamil • Perempuan di kota • Perempuan di desa • Remaja putri (10-19 tahun) 	26,4 40,1 23,8 28,5 30 20,9	2010	SDKI 2001 dan Depkes 2010 dan 2011

• Remaja putra (10-19 tahun)			
Gangguan akibat kekurangan yodium (GAKI) pada ibu hamil	4,2	2010	Depkes 2010

Sumber : Departemen Kesehatan, tahun 2009 sebagaimana dikutip Tim CEDOW, 2010.

Upaya pemberian gizi pada perempuan hamil dan menyusui yang dilakukan oleh pemerintah, sangat minim. Dana Dekonsentrasi yang diluncurkan pada tahun 2006, khusus dialokasikan pada kesehatan perempuan dan anak juga tidak ditujukan untuk peningkatan gizi perempuan hamil dan menyusui.

7. Kelompok khusus dan minoritas.

Keberadaan kelompok khusus seperti pedila (perempuan yang dilacurkan), AYLA (anak yang dilacurkan) penyandang cacat, lansia serta LBT (termasuk Lesbian, Biseksual dan Transeksual) perempuan di Indonesia, sampai saat ini belum mendapatkan perlakuan yang manusiawi dari masyarakat. Akibatnya kelompok minoritas ini kesulitan untuk mendapatkan akses kesehatan reproduksinya. Pada Pedila misalkan, karena mendapat stigma kelompok yang tidak bermoral dan merusak masyarakat, maka kelompok ini tidak diberi tempat untuk mendapat layanan kesehatan. Mereka tidak menggunakan sarana karena takut masyarakat mendiskriminasikan karena aktivitasnya. Padahal aktivitas yang dilakukan tidak bisa dilihat secara hitam putih. Munculnya pedila juga disebabkan karena factor kemiskinan dan tidak sedikit karena menjadi korban perdagangan perempuan dan anak.

Ada angin segar bagi umumnya kaum perempuan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sebagai sebuah terobosan kebijakan. Setelah lebih kurang delapan tahun diperjuangkan, sejak disahkan tanggal 13 Oktober 2009 dan mulai berlaku pada tanggal 30 Oktober 2009, Undang-undang Kesehatan Nomor 36 tahun 2009 secara resmi menggantikan Undang-undang Kesehatan Nomor 23 Tahun 1992. Undang-undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 dinilai lebih progresif karena sejumlah hal, seperti :

- (1) Mengadopsi paradigma sehat, yaitu pendekatan promotif dan preventif.
- (2) Memberi pengakuan terhadap isu-isu kesehatan reproduksi, yakni ada di Bagian ke Enam Pasal 71 sampai Pasal 77.
- (3) Memperluas legalisasi aborsi untuk korban perkosaan, yakni dibolehkannya aborsi dan dilakukan oleh tenaga ahli dan berbasis konseling (Pasal 75 ayat 2 dan ayat 3).
- (4) Menata pembiayaan kesehatan yakni 5 % APBN, 10 % APBD dimana 2/3 untuk kegiatan preventif dan promotif (Pasal 171) sehingga persoalan kesehatan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- (5) Mendukung pemberian ASI eksklusif, dimana pemerintah dan masyarakat harus mendukung hal ini dengan menyediakan fasilitas dan kebutuhan guna mendukungnya (Pasal 128), bahkan jika tidak maka ada ketentuan pidana penjara dan denda bagi pelanggaran pelaksanaan sumber daya kesehatan dan upaya kesehatan (Pasal 200).
- (6) Memperhatikan kesehatan remaja dan lanjut usia.

(7) Menjamin hak mendapatkan informasi dan perlindungan kesehatan (Bab XIV).

Diakomodirnya isu kesehatan reproduksi, aborsi yang diperluas, serta hak mendapatkan informasi dan perlindungan kesehatan merupakan bagian penting diterimanya perspektif perempuan dalam Undang-undang Kesehatan ini. Walau demikian, Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan tidak sepenuhnya mengakomodir kebutuhan khusus perempuan. *Pertama*, undang-undang ini masih diskriminatif dengan menempatkan perempuan pada pihak yang tidak otonom pada tubuhnya secara penuh, misalnya aborsi harus dengan persetujuan suami, bagi yang telah menikah (Pasal 75 ayat 3).

Kedua, hilangnya jaminan kepastian hukum untuk semua orang dan risiko memunculkan pengabaian karena mendiskriminasikan hak atas kesehatan seseorang yang seharusnya bersifat individual telah direduksi atas dasar status perkawinannya. Hal ini tersirat dalam Pasal 72a dimana dinyatakan bahwa setiap orang berhak menjalani kehidupan reproduksi dan kehidupan seksual yang sehat, aman, serta bebas dari paksaan dan/atau kekerasan dengan pasangan yang sah. *Ketiga*, persoalan kesehatan reproduksi yang dilaksanakan melalui pendekatan upaya kesehatan ibu, kesehatan anak, keluarga berencana, kesehatan reproduksi remaja, pencegahan dan penanggulangan infeksi saluran seksual termasuk HIV/AIDS serta kesehatan reproduksi lanjut usia, ternyata tidak mengakomodir kesehatan reproduksi bagi perempuan dewasa lajang sebagai satu kategori yang berhak mendapatkan layanan kesehatan reproduksi. Hal ini karena dalam praktiknya, papsmear mensyaratkan harus sudah menikah.

Keempat, potensi kriminalisasi dan hilangnya hak atas kepastian hukum dan keadilan bagi perempuan korban perkosaan yang trauma bila kehamilan dilanjutkan hadir dalam pasal tentang ketentuan pidana. Misalnya ketentuan pidana Pasal 194 'Setiap orang yang dengan sengaja melakukan aborsi tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Pada bagian ini, undang-undang Kesehatan dalam ketentuan pidana hanya berlaku pada para medis yang melakukan aborsi. Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 ketentuan pidana ini berlaku pada semua pihak, termasuk perempuan karena undang-undang ini hanya mengecualikan aborsi untuk (1) kondisi kedaruratan medis dan (2) korban perkosaan yang mengalami trauma, dengan masing-masing mensyaratkan pada usia kehamilan harus masih di bawah 6 (minggu).

➤ **Rekomendasi:**

1. Pemerintah harus menjamin ketersediaan pelayanan bagi perempuan hamil, bersalin dan pasca bersalin secara optimal dengan indikator penurunan angka kematian ibu (AKI).
2. Perlindungan hukum yang memberikan batasan kapan dibolehkannya tindakan aborsi, standar layanan dan kompetensi petugas medis yang ditetapkan dalam peraturan. Dengan pengaturan ini maka tindakan aborsi tidak bisa dilakukan sembarangan maupun dikomersialisasikan. Prosedur aborsi harus didahului dengan program konseling yang memberikan informasi dan

edukasi dalam mengatasi persoalan kesehatan reproduksi pada perempuan.

3. Pemerintah wajib memberikan Konseling Informasi dan Edukasi/ KIE (IEC) tentang kespro, KB, HIV dan AIDS, IMS serta pelayanannya yang non diskriminatif.
4. Pemerintah harus menjamin dan mengatur memberikan cara penyelesaian jika terjadi efek samping atau kegagalan kontrasepsi.
5. Setiap orang berhak mendapatkan pelayanan KB yang tidak diskriminatif.
6. Keluarga Berencana merupakan bagian dari Kespro dan pengaturannya ada pada RUU Kesehatan bukan pada RUU Kependudukan dan Kesejahteraan Keluarga.
7. Membuat kurikulum yang baku tentang pendidikan kesehatan reproduksi remaja untuk diberikan pada remaja di sekolah bukan terintegrasi dengan bidang studi yang lainnya.
8. Pemerintah harus membuat pengaturan cuti bagi remaja yang hamil ketika masih sekolah.
9. Membentuk kelompok *Peer Educator* (Pendidik Sebaya) untuk menjangkau semua remaja sekolah dan luar sekolah dalam memberikan informasi tentang kesehatan reproduksi supaya mendapatkan informasi yang tepat dan benar.
10. Mengoptimalkan peran Rumah Sakit dan Puskesmas untuk memberikan pelayanan yang peduli remaja tanpa stigma dan diskriminasi.
11. Dalam Amandemen Undang-Undang Kesehatan harus dipisahkan antara Bab atau Pasal Kesehatan Reproduksi Remaja, tidak bisa digabungkan dengan kesehatan ibu dan Anak dan juga bukan dihilangkan sama sekali.

12. Melibatkan perempuan terutama yang terinfeksi HIV dan AIDS atau IMS lainnya dalam mengambil keputusan penentuan kebijakan dan pengembangan program terkait.
13. Meningkatkan status hukum surat edaran Dirjen Bina Kesehatan Masyarakat tentang De-medikalisasi sunat perempuan oleh tenaga kesehatan menjadi peraturan yang mengikat.
14. Pemerintah menjamin perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak ODHA (*people living with HIV and AIDS*), ketersediaan obat ARV (*Anti Retro Viral*) termasuk tanpa stigma dan diskriminasi, yang harus dicantumkan secara khusus ke dalam melalui Amandemen Undang-Undang Kesehatan yang sedang berlangsung.
15. Pemerintah harus menekankan kepada perusahaan untuk memberikan hak cuti haid tanpa surat keterangan dokter sedangkan cuti hamil tanpa dikaitkan dengan akta nikah, dan kedua jenis cuti ini tetap harus dibayar.
16. Pemerintah harus menyediakan tenaga pengawas yang proporsional untuk memantau pelanggaran perusahaan terhadap hak kespro perempuan di dunia kerja.
17. Proses privatisasi Rumah Sakit Umum Daerah harus dihentikan.
18. Harus ada program antar lintas departemen yang berperspektif dan mengakomodir kebutuhan penyandang cacat, lansia dan kelompok minoritas, misalnya harus ada klinik dan posyandu lansia.
19. Adanya jaminan dan perlindungan kesehatan reproduksi terhadap perempuan yang mempunyai pilihan seksual di luar heteroseksual dari beragam bentuk tindakan yang diskriminatif dan juga kelompok minoritas lainnya seperti kelompok Pedila, lansia dan janda.

H. PEREMPUAN PEDESAAN DAN KEMISKINAN (Pasal 14)

Secara umum, potret perempuan pedesaan belum menunjukkan kemajuan yang berarti, secara khusus dalam bidang ekonomi. Berbagai kemajuan ekonomi belum membawa dampak yang signifikan bagi perempuan pedesaan. Dalam beberapa aspek, perempuan pedesaan justru dihadapkan pada proses pemiskinan secara struktural dalam bentuk kebijakan-kebijakan pertanian. Keterlibatan perempuan dalam proses politik ditingkat desapun belum terlihat perannya.

Secara ekonomis, perempuan pedesaan masih mempunyai kendala dalam hal akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Pekerjaan yang paling banyak dilakukan oleh perempuan adalah menjadi buruh kontrak dengan upah yang tidak layak untuk kehidupan sehari-hari. Terbatasnya akses perempuan ini terjadi karena beberapa faktor, diantaranya posisinya sebagai perempuan dalam rumah tangga. Sebagai perempuan, pekerjaan mencari nafkah bukanlah tanggungjawabnya. Jika perempuan bekerja, apa yang dikerjakan dan hasil yang diterima dianggap sebagai hasil tambahan, meskipun jumlahnya lebih besar. Hal ini menyebabkan perempuan lebih memilih pekerjaan-pekerjaan yang tidak jauh dari kehidupan rumah tangganya.

Meskipun tidak pernah dianggap sebagai pencari nafkah utama, perempuan pedesaan tidak terlepas dari tanggungjawab mencari nafkah. Akibatnya perempuan pedesaan beban kerjanya jauh lebih berat lagi, karena ia harus bekerja keras diluar dan mengurus rumah tangga, sementara hasil yang diterima sangat kecil. Beratnya beban ganda perempuan pedesaan dalam sektor ekonomi mendorong mereka untuk meninggalkan desanya dan bekerja untuk jadi

apa saja baik pembantu rumah tangga, buruh migran, bahkan pekerja seks komersial (PSK).

Dari aspek pendidikan, mayoritas perempuan pedesaan hanya berpendidikan rendah yakni Sekolah Dasar atau bahkan tidak pernah bersekolah. Kesempatan pendidikan perempuan lebih pendek atau terbatas karena budaya masyarakat setempat masih sangat diskriminatif terhadap perempuan. Pendidikan formal adalah hal yang sangat mahal bagi perempuan pedesaan. Sementara itu, pemerintah cenderung bersikap masa bodoh dengan kondisi pendidikan perempuan pedesaan.

Kondisi kesehatan perempuan juga tidak terlalu baik untuk tidak menyebutnya “sangat buruk”. Fasilitas kesehatan terutama yang dibutuhkan oleh perempuan sangat terbatas dan rendah mutunya. Sangat minim akses informasi kesehatan terutama kesehatan reproduksi perempuan. Memang di kawasan pedesaan seringkali terdapat Puskesmas Pembantu (Pustu), namun selain kualitas dan pelayanannya buruk, secara geografis sulit terakses oleh perempuan.

Perempuan di pedesaan seringkali sangat rendah kesadarannya berorganisasi karena kesempatan yang sempit dan serba dibatasi ruang gerakannya. Hal ini membuat perempuan mengalami kesulitan untuk duduk dalam lembaga pengambilan keputusan di desa. Tidak adanya regulasi yang tegas mengharuskan perempuan terlibat dalam pengambilan kebijakan di tingkat desa. Hal ini juga berdampak pada minimnya kader parpol perempuan ditingkat desa, sementara orientasi partai politik untuk melakukan pengkaderan perempuan pedesaan rendah. Perempuan pedesaan memiliki akses yang sangat rendah terhadap informasi politik, karena terbatasnya teknologi, transportasi, pendidikan dan banyaknya

beban domestik yang ditanggung perempuan pedesaan. Kentalnya budaya patron klien membunuh kesadaran kritis politik perempuan. Sementara itu, minimnya Anggaran Dana Desa (ADD) menyebabkan desa kurang memiliki inisiatif untuk melakukan penganggaran bagi program pemberdayaan perempuan.

Sejak tahun 2004 sebenarnya pemerintah dan DPR juga telah menghasilkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah. Substansi undang-undang ini memberi peluang bagi keterwakilan perempuan dalam Badan Pemerintahan Desa. Undang-undang ini juga memberi peluang untuk menolak berbagai program baik yang berasal dari negara maupun pihak swasta yang tidak melibatkan masyarakat umum dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Kebijakan pemerintah yang cukup berpengaruh pada kehidupan perempuan di pedesaan adalah hadirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang ini mengatur kebijakan tentang privatisasi air, yang memiliki dampak terancamnya kehidupan perempuan dan keluarga. Undang-undang ini diikuti oleh beberapa peraturan daerah (Perda), seperti di Lumajang, Jatim yang kini memiliki Perda Nomor 29 Tahun 2004 tentang Izin Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan. Aturan yang sama mengenai privatisasi air di lahan peresapan air pegunungan juga terdapat di daerah lain seperti di Sumatra Selatan dan Yogyakarta.

Pada tahun 2007 Indonesia memiliki Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Asing. Keberadaan undang-undang ini telah memberi kesempatan pemodal asing untuk mengeksploitasi Sumber Daya Alam (SDA) selama 95 tahun. Hal ini berarti ancaman keberlanjutan

akses dan control perempuan dan anak terhadap sumber daya alam. Undang-undang Penanaman Modal Asing berpotensi melanggengkan kemiskinan perempuan pedesaan dan anak-anaknya.

➤ **Rekomendasi**

1. Mengkaji ulang Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan dampaknya yang merugikan perempuan pedesaan.
2. Mengkaji regulasi-regulasi Perdagangan Bebas atau “*Free Trade*” yang dampaknya sangat memiskinkan ekonomi perempuan.
3. Negara perlu melakukan politik “proteksi” terhadap ekonomi sektor riil.

I. PERSAMAAN DI MUKA HUKUM DAN PEMERINTAHAN (Pasal 15)

Pemerintah sudah berupaya menyetarakan posisi perempuan dan laki-laki di muka hukum melalui jaminan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 (1)) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Begitu pun dalam peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 3 (2); Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 31 (2) di mana diatur mengenai “masing-masing pihak (suami dan istri) berhak melakukan perbuatan hukum”; serta Pasal 36 (2) “mengenai harta bawaan masing-masing, suami atau istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya”.

Meskipun telah mendapat jaminan hukum, prinsip-prinsip persamaan di muka hukum belum sepenuhnya berjalan. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dalam pembuatannya memakai prinsip netral gender. Secara substansi hal ini tidak menimbulkan diskriminasi, tetapi di tingkat pelaksanaannya seringkali justru menimbulkan diskriminasi. Dalam kasus perdata seperti perceraian misalnya, tidak ada jaminan bagi perempuan dan anak untuk mendapatkan hak-haknya yang sudah menjadi keputusan pengadilan, seperti hak nafkah, hak pengasuhan anak, hak atas harta bersama, hak atas warisan, dan hak atas biaya pendidikan anak jika hak asuh anak diberikan ke istri.

Ketersediaan sarana dan prasarana hukum dalam banyak tempat masih belum menunjukkan prinsip-prinsip persamaan. Sebagai contoh dalam proses penahanan. Beberapa kantor polisi tidak menyediakan ruang tahanan khusus bagi perempuan. Tahanan perempuan seringkali ditempatkan di ruangan dalam kantor polisi yang sebenarnya peruntukannya bukan untuk ruang tahanan. Misalnya ditempatkan di ruang piket atau ruang interogasi. Kondisi seperti ini dapat ditemui di tingkat Polres ataupun Polsek. Bahkan, karena tidak ditempatkan di ruang tahanan, para perempuan tahanan ini seringkali disuruh untuk membersihkan ruangan. Perbedaan perlakuan yang merendahkan juga diterima tahanan perempuan dari aparat penegak hukum, misalnya interogasi yang memojokkan korban atau pelaku perempuan dan anak.

Hasil pemantauan peradilan yang dilakukan beberapa organisasi non-pemerintah mengungkapkan masih adanya pertanyaan maupun pernyataan dari aparat penegak hukum yang memojokkan korban terkait dengan kasus kekerasan

terhadap perempuan. Beberapa contoh perlakuan diskriminatif tersebut adalah sebagai berikut :

Pada pemeriksaan kasus perkosaan, polisi menanyakan "Pada saat saudara telah berhasil diperkosa atau melakukan persetubuhan dengan lelaki Tersangka tersebut, apakah saat itu saudara merasakan nikmat atau bagaimana?;

Pada kasus kekerasan seksual pada anak, polisi menanyakan kepada korban yang berumur 5 tahun "Apakah korban merasa senang pada saat dipegang oleh pelaku? Apakah korban meminta sendiri kepada pelaku untuk dipegang-pegang?;

Pada kasus penggelapan, jaksa memberikan pernyataan terkait dengan permintaan uang kepada tersangka (perempuan) "Kamu kan cantik, kamu pasti bisa dapatkan uang itu";

Pada kasus perdagangan perempuan hakim menanyakan kepada saksi korban "Kamu bilang selama kamu disekap telah melakukan hubungan badan sebanyak 10 kali, berapa kali kamu merasa nikmat?";

Pada kasus pembuangan bayi hakim menanyakan kepada terdakwa "apakah kamu mau diajak maen dokter-dokteran?"Berarti kamu mau, buktinya kamu diem, eh..kamu nikmatin ya?".¹⁶ Tindakan pelecehan seksual pun kerap dialami perempuan dan anak saat pemeriksaan.

Substansi hukum dalam beberapa peraturan, masih terdapat penyamaan perlakuan antara perempuan dewasa dan perempuan anak, utamanya ketika mereka sebagai korban.

¹⁶ Hasil pemantauan peradilan (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan) yang dilakukan jaringan pemantauan peradilan pidana terpadu di beberapa wilayah seperti Kupang, Manado, Jakarta, Medan dan Palembang pada periode 2004-2005.

Penyamaan kondisi ini dapat dilihat pada pengaturan elemen-elemen kejahatan, penafsiran substansi, dan penegakan hukumnya. Misalnya pengaturan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang tidak ada pembedaan tindak pidana bagi anak dan istri. Sehingga sanksi dan pemrosesan tindak pidana KDRT sama antara istri atau keluarga lain yang dewasa dengan anak.

Begitu juga dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam undang-undang ini tidak membedakan jenis dan mekanisme perlindungan bagi korban atau saksi perempuan dewasa dan anak. Padahal kebutuhan dari perempuan dewasa dan anak dalam hal perlindungan sangat berbeda. Untuk anak memerlukan perhatian dan pendekatan secara khusus terkait dengan perkembangan jiwa dan psikologisnya terhadap kasus yang menyimpannya. Undang-undang ini juga belum mengakomodir perlindungan segera bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Bahkan, bantuan medis dan rehabilitasi psikososial hanya diberikan kepada korban pelanggaran HAM berat yang ditentukan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Hal ini dapat menjadi faktor kelemahan undang-undang tersebut karena seringkali kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak dikategorikan sebagai pelanggaran HAM berat.

Terkait dengan administrasi kependudukan dan perkawinan, masih ada diskriminasi terhadap perempuan (dewasa dan anak) dalam pelaksanaannya. Misalnya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan masih diskriminasi terhadap pasangan yang melakukan perkawinan adat maupun agama atau kepercayaan selain yang diakui negara. Dalam hal hak atas identitas pribadi sebagai warga negara, masih ada diskriminasi perlakuan seperti KTP lansia tidak diberikan kepada perempuan lansia

korban politik Tahun 1965,¹⁷ pemberlakuan Surat Keterangan Berkewarganegaraan RI (SKBRI) bagi warga turunan meskipun kebijakan ini sudah dihapuskan, dipersulitnya pencarian/ atau pembuatan KTP bagi warga Tionghoa.¹⁸

Untuk akta kelahiran anak, masih banyak anak Indonesia yang tidak mempunyai akta kelahiran karena kesulitan dalam pengurusannya yang merupakan dampak dari anak di luar perkawinan. Selain itu, banyaknya perda yang mewajibkan kontribusi biaya dalam mendapatkan akta kelahiran juga menjadi kendala, padahal dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, akta kelahiran dapat diperoleh dengan cuma-cuma (gratis). Sedangkan untuk akta kelahiran bagi anak di luar perkawinan, berdasarkan Kompilasi Hukum Islam pasal 100, dapat didaftarkan di kelurahan dengan surat rekomendasi dari pejabat berwenang.

Perempuan korban konstalasi politik (DOM Aceh, Papua, Jugun Ianfu, Korban 65, Mei 1998, Poso, Maluku, Timor Timur, dan lain-lain) sulit mendapatkan keadilan dan hak-hak hukumnya kembali. Akibatnya, perempuan di wilayah konflik ini menjadi korban untuk kedua kalinya, yakni sebagai korban dari konstalasi politik yang memanas, serta sebagai korban karena keperempuanannya. Bahkan, diskriminasi atas keadilan hukum terlihat dari adanya pengabaian atau pembiaran oleh Negara, terkait dengan belum selesainya pengungkapan kebenaran kasus-kasus akibat konflik tersebut. Selama darurat militer Aceh, kasus kekerasan terhadap perempuan hasil pendataan dari Flower Aceh dalam periode Mei 2003 sampai dengan Maret 2004 berjumlah 16 kasus dari 331 kasus kekerasan selama darurat militer.

Perkosaan, pelecehan seksual, penganiayaan dan pembunuhan merupakan jenis kekerasan yang sering dialami

¹⁷ Hasil temuan dampingan Syarikat Indonesia, Yogyakarta 2010.

¹⁸ Kasus di Komunitas Cina Benteng, Jakarta Barat, dimana mereka diharuskan membayar mahal untuk pengurusan KTP.

perempuan Aceh selama darurat militer tersebut. Sungguh disesalkan, karena belum ada peraturan yang memproses tindak kekerasan yang bersifat penghancuran martabat perempuan misalkan kekerasan seksual, pelecehan seksual maupun penganiayaan di wilayah konflik --termasuk di tempat pengungsian dan penjara-- yang tak jarang tindakan ini dilakukan oleh aparat militer maupun aparat sipil.

Setelah pemberlakuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka mulai diberlakukanlah qanun-qanun yang telah ada. Bahkan undang-undang Pemerintahan Aceh ini merekomendasikan sekitar 90 qanun yang ditengarai diskriminatif terhadap perempuan. Oleh karenanya, perlu ditegaskan kembali tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan sesuai Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, yang salah satunya memuat prinsip partisipatoris dalam pembuatannya.

➤ **Rekomendasi**

1. Pemerintah perlu membuat peraturan mengenai perlindungan bagi korban di wilayah konflik, termasuk jaminan akses keadilan di muka hukum dan pengembalian hak-hak yang dihilangkan. Dengan masih banyaknya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak secara massal (di wilayah konflik dan akibat konstelasi politik) yang belum terselesaikan, maka diperlukan segera untuk meratifikasi Optional Protocol CEDAW sebagai alternatif penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan (dewasa dan anak) agar korban mendapatkan keadilan hukum.
2. Terkait dengan perdamaian dan keterlibatan perempuan dalam mencari solusi konflik, maka Indonesia perlu mengadopsi *UN Resolution* Nomor 132 tentang perempuan

- dan perdamaian, untuk lebih menjamin partisipasi perempuan di wilayah konflik dalam proses perdamaian.
3. Pelibatan organisasi non-pemerintah dalam proses penyusunan kebijakan turunan dari Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, seperti implementasi pemberian bantuan, layanan serta perlindungan bagi korban dan saksi. Misalkan dalam perancangan peraturan pemerintah terkait dengan pembentukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) sampai di tingkat daerah, serta menjamin adanya personal-personal yang memiliki perspektif gender yang nantinya akan duduk dalam dalam LPSK.
 4. Pemerintah dengan menggunakan prinsip partisipatoris perlu membuat peraturan yang menjamin pelaksanaan putusan pengadilan bagi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang diproses secara perdata, termasuk pemberian sanksi jika putusan tersebut tidak dilaksanakan.
 5. Pemerintah perlu melakukan sosialisasi pemisahan peradilan pidana umum dan peradilan pidana militer bagi militer yang melakukan tindak pidana umum. Hal ini akan membantu perempuan dan anak korban kekerasan berbasis gender yang melibatkan pelaku oknum militer, sehingga keadilan hukum dapat diraih oleh korban tanpa terbentur birokrasi dan peradilan internal dalam institusi militer.
 6. Perlu dilakukan penelitian mengenai peraturan-peraturan adat yang masih diskriminatif terhadap perempuan dan perlu dilakukan pendekatan kepada tokoh adat untuk memberikan pemahaman baru agar terjadi kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan bermasyarakat secara perlahan namun pasti.

J. PERKAWINAN DAN HUKUM KELUARGA (Pasal 16)

Peraturan perundang-undangan Indonesia yang secara khusus mengatur perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan adalah Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 1 tahun 1974. Dalam undang-undang dan PP yang diberlakukan sebelum Indonesia meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (konvensi CEDAW) melalui Undang-undang Nomor 7 tahun 1984 ini, terdapat sejumlah pasal yang mengatur perkawinan dan hubungan kekeluargaan di Indonesia yang bertentangan dengan Pasal 16 ayat 1 dan 2 Konvensi CEDAW.

Diskriminasi masih terdapat dalam sejumlah pasal yang mengatur tentang hak untuk memasuki jenjang perkawinan, perkawinan anak dan penetapan usia minimum perkawinan, hak dan tanggung jawab istri dan suami selama perkawinan dan pada pemutusan perkawinan termasuk poligami. Di samping itu, khusus untuk penganut agama Islam di Indonesia, pemerintah memberlakukan pula Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang di dalamnya mengatur pula perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan yang dikhususkan bagi penganut agama Islam. Dengan diberlakukannya pula KHI ini, maka banyak putusan Hakim Pengadilan Agama mengenai masalah perkawinan dan keluarga Islam yang merujuk pada KHI dan mengesampingkan Undang-undang Perkawinan.

Dari segi isinya KHI memang mengatur perihal yang sama dengan Undang-undang Perkawinan yakni mengenai perkawinan dan hubungan kekeluargaan, akan tetapi KHI lebih dipengaruhi oleh interpretasi ajaran Islam dengan

mencantumkan pandangan Fiqih Islam. Departemen Agama pada tahun 2004 telah membuat *Counter Legal Draft* terhadap KHI (publikasi oleh tim Pengarus Utama Gender Departemen Agama). Namun setahun kemudian *Counter Legal Draft* tersebut dibekukan oleh Menteri Agama.

Selanjutnya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dalam perundang-undangan dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama. Peraturan perundang-undangan tersebut, oleh sebahagian kalangan dinilai masih memberlakukan pasal-pasal yang tidak menghormati dan tidak menjamin terselenggaranya persamaan hak antara perempuan dan laki-laki.

1. Hak untuk memasuki jenjang perkawinan.

Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 6 ayat (2) masih membatasi bahwa “perkawinan pada perempuan dan laki-laki yang berusia sebelum 21 tahun harus mendapat ijin dari kedua orangtua mereka”. Meskipun dalam peraturan yang sama (Pasal 6 ayat 1) diatur bahwa perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua pihak calon mempelai, namun hak untuk memasuki jenjang perkawinan tidak sepenuhnya diberikan kepada mereka yang berusia di bawah 21 tahun karena memerlukan ijin dari orang tua mereka. Hal ini juga bertentangan dengan Konvensi Hak Anak serta Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan anak yang mengatur bahwa usia seorang anak yang masih dalam pengawasan orangtuanya adalah hanya sampai dengan 18 tahun saja.

Pemberian ijin orangtua kepada anaknya, membuka peluang orangtua untuk memaksa anaknya menikah sebelum usia 21 tahun bahkan di bawah usia 18 tahun. Penelitian terhadap 240 orang responden di Madura, menemukan :

"... ada beberapa keluarga yang menikahkan anak gadisnya pada usia di bawah 17 tahun. Mengawinkan anak gadis di usia dini umumnya dilakukan oleh keluarga keluarga yang sudah menjodohkan anak gadisnya sejak kecil, bahkan sejak masih dalam kandungan, sebagai konsekuensi dari nadzar [niat] yang pernah dikemukakan oleh orang tuanya kepada keluarga lain, biasanya teman atau kenalan dekatnya".¹⁹

2. Perkawinan anak dan usia minimum perkawinan.

Dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang perkawinan Pasal 7 ayat 1, diatur penetapan usia minimum untuk kawin bagi perempuan yakni 16 tahun dan bagi laki-laki 19 tahun. Hal ini membuka peluang terjadinya praktik perkawinan anak perempuan di Indonesia. Penetapan usia minimum perempuan untuk kawin di Indonesia tersebut bertentangan dengan Konvensi CEDAW, Konvensi Hak Anak dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Mengingat perkawinan pada usia anak sebelum 18 tahun seharusnya dicegah dan dihapuskan sebagaimana ditegaskan oleh Konvensi-konvensi tersebut serta Undang-undang Perlindungan Anak.

Batasan yang dimaksud usia dini itu relatif, namun bila mengacu pada beberapa studi mengenai usia minimum yang ideal bagi perempuan untuk menikah dan hamil, baik ditinjau dari aspek kesehatan maupun psikologis, disebutkan bahwa

¹⁹ Rachmah Ida Sunat, *Belunggu Adat Perempuan Madura* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), h. 38.

usia ideal bagi perempuan untuk menikah adalah setelah 20 tahun. Dalam program kampanye, pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama, Dinas Kesehatan, BKKBN atau instansi terkait mempromosikan usia ideal perempuan untuk menikah yaitu 20 tahun.

Namun demikian hal tersebut tak cukup ampuh mengatasi masalah praktik perkawinan anak perempuan dalam usia sangat muda, karena Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan memberi peluang.²⁰ Sebuah penelitian tentang praktik-praktik perkawinan perempuan pada usia anak di Lombok menemukan fenomena itu sebagai berikut :

"Secara resmi menurut catatan di Kantor wilayah Departemen Agama NTB, tidak ada perempuan yang menikah di bawah usia 16 tahun dan laki-laki di bawah usia 19 tahun. Dikatakan oleh informan (petugas Kantor Urusan Agama/KUA), jika tidak memenuhi syarat, termasuk syarat usia minimum, Petugas Pencatat Nikah (PPN) tidak akan mencatat pernikahan tersebut. Namun demikian, kenyataan yang dijumpai adalah banyak anak-anak di bawah usia 16 tahun menikah. Ada 2 hal yang dapat menyebabkan tidak ada tercatatnya kasus perkawinan di bawah usia ini di kantor agama. Pertama adalah perkawinan dilakukan di bawah tangan, yaitu kawin tidak tercatat, dan yang kedua telah terjadi pemalsuan identitas agar perkawinan dapat memenuhi syarat untuk dicatat di KUA".²¹

Praktik perkawinan anak perempuan pada usia dini juga ditemukan pada hasil penelitian di 5 wilayah Kota Jakarta terhadap kaum perempuan kelas bawah yang bekerja mencari

²⁰ Wini Tamtiari, *Awig-Awig, Melindungi Perempuan dari KDRT?* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), h. 73-74.

²¹ *Idem*, h. 74-75.

nafkah (249 orang responden). Di antara mereka 71,49 % menikah (178 orang), 8,4 % dari yang telah menikah, ternyata riwayat perkawinan pertamanya pada usia 12-15 tahun dan 42,7 % menikah pada usia remaja (16-19 tahun).²² Data tersebut juga menunjukkan adanya perbedaan usia pertama menikah antara mereka yang berlainan daerah asal. Ditemukan bahwa mereka yang paling banyak menikah pada usia 12-19 tahun yaitu berasal dari Jawa Barat (63%). Disusul dengan mereka yang berasal dari DKI Jakarta (56%), dan Jawa Timur (50%). Sedangkan mereka yang menikah pertama kali pada usia dewasa (20 tahun ke atas) ditemukan berasal dari Jawa Tengah (62%), Sumatera dan Kalimantan (70%).²³

3. Hak dan tanggung jawab istri dan suami dalam perkawinan dan perceraian.

Pengaturan tentang hak dan tanggung jawab suami dan istri dalam perkawinan di Indonesia masih timpang dan diskriminatif terhadap perempuan. Pengaturannya bersumber pada Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam Pasal 31 ayat 3 dibedakan peran suami dan istri dalam perkawinan yakni suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga. Pembagian peran tersebut disertai dengan mewajibkan istri untuk mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya dan sebaliknya suami berkewajiban untuk melindungi istri dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup rumah tangga sesuai kemampuannya (Pasal 34 ayat 2).

²² Henny Wiludjeng, Attashendartini Habsjah dan Dhevy Setya Wibawa, *Dampak Pembakuan Peran Gender terhadap Perempuan kelas bawah di Jakarta* (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Unika Atmajaya Jakarta bekerja sama dengan LBH APIK Jakarta, 2005), h. 21.

²³ *Idem*, h. 24.

Pembagian peran perempuan dan laki-laki selama perkawinan tersebut membatasi kebebasan untuk mempunyai hak dan kewajiban yang sama antara suami dan istri dalam perkawinan. Sebagai contoh dari konsekuensi dan akibat hukum dari pembakuan peran tersebut, maka jika seorang istri tidak mengerjakan urusan rumah tangga di rumah dan ia bekerja di luar rumah untuk membiayai segala keperluan hidup rumah tangganya, ia dapat saja dituduh tidak melaksanakan kewajibannya sebagai ibu rumah tangga yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

Sebagai implementasi hukum yang demikian, maka terjadilah ketimpangan relasi dalam hubungan perkawinan istri dan suami. Pembakuan peran perempuan dan laki-laki dalam perkawinan serta ketimpangan relasi istri dan suami tidak saja menunjukkan ketidakadilan gender yang dilegitimasi oleh Undang-Undang, hal ini juga memberi peluang terjadinya dominasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam hubungan perkawinan. Sebuah hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh tim peneliti Lembaga Studi dan Pengembangan Perempuan dan Anak (LSPPA) Yogyakarta di tahun 1999, mencerminkan hal tersebut :

“..... orang-orang Jawa di Limbangan Jawa Tengah yang beragama Islam, sejak awal seorang anak sudah diperkenalkan dengan norma-norma pembagian peran dalam rumah tangga. Perempuan sebagai ibu rumah tangga mempunyai kewajiban melayani kebutuhan konsumsi keluarga dan mengasuh anak. Perempuan dianggap tidak boleh menjadi kepala keluarga, terutama untuk fungsi pengatur dan ‘hakim’. Sedangkan laki-laki mempunyai kewajiban sebagai kepala keluarga. Laki-laki selama masih ada istrinya, tidak boleh terlalu terlibat

*dengan tugas keseharian rumah tangga yang bisa mengakibatkan martabatnya turun”.*²⁴

Praktik kekejaman suami terhadap istri dalam perkawinan masih sulit diungkap dan jauh dari jangkauan perlindungan hukum karena masih banyaknya praktik perkawinan yang tidak teregistrasi pada kantor catatan sipil atau kantor urusan agama. Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan hanya melindungi perkawinan yang terregistrasi saja. Dengan demikian, istri yang tidak terregistrasi perkawinannya tidak mendapatkan perlindungan hukum atas hakaknya dalam perkawinan, demikian pula anak yang lahir dalam perkawinan tersebut. Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 masih bertentangan dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga yang bertujuan memberikan perlindungan bagi perempuan dari kekerasan dalam perkawinan.

Di Indonesia belum ada Statistik Nasional yang mencatat Data Kekerasan terhadap Perempuan termasuk Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Laporan-laporan dari *Women's Crisis Centre (WCC)*, Kantor Polisi, layanan medis dan institusi lainnya (pengadilan, layanan psikologis, dll) menunjukkan peningkatan jumlah kasus Kekerasan Terhadap Perempuan. Data Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan menunjukkan bahwa 82% dari 15,515 perempuan yang melaporkan kekerasan berstatus menikah dan pelakunya adalah suaminya (2006).²⁵ Data statistik dari sebuah *WCC* di Jakarta (Mitra Perempuan WCC) dengan jumlah 455 kasus per-

²⁴ *Idem*, h. 2.

²⁵ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Dirumah, Pengungsian dan Peradilan: KTP dari Wilayah ke Wilayah, Catatan KTP tahun 2006* (Jakarta: Komnas Perempuan), h. 10.

tahun yang didampinginya menunjukkan bahwa 9 dari 10 perempuan yang meminta bantuan ke *WCC* telah mengalami lebih dari 1 jenis kekerasan (fisik, psikis, seksual, atau tekanan ekonomi dan penelantaran).²⁶ Meskipun kejahatan KDRT telah dilarang dan diancam dengan hukuman pidana oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, KDRT terhadap istri masih dibolehkan menurut KHI, pasal 48 tentang Nusyuz (pembangkangan istri terhadap suami). Pasal ini memberikan wewenang kepada suami untuk melakukan kekerasan terhadap istri.

Penerapan adat istiadat dalam masyarakat yang memberi peluang terjadinya praktik kekerasan terhadap istri dalam perkawinan terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Di wilayah Nusa Tenggara Timur misalnya, terdapat budaya Belis (pemberian mahar dari calon suami kepada calon istri) berbentuk barang. Pemberian tersebut dimaksudkan sebagai penghargaan terhadap perempuan, namun pada praktiknya dapat diinterpretasi secara keliru dimana menjadi alat legami dan keluarga suami untuk melakukan kekerasan terhadap istri yang telah dikuasainya.²⁷

Perkawinan secara adat dan agama yang banyak dipraktikkan dan dianggap sah oleh masyarakat lokal dianggap telah sah tanpa pencatatan resmi, adalah bentuk-bentuk perkawinan yang banyak merugikan perempuan dan anak. Oleh karena perkawinan yang dilindungi oleh undang-undang hanyalah perkawinan yang telah dicatatkan di kantor Catatan Sipil atau Kantor Urusan Agama (KUA), sehingga banyak terjadi perempuan yang tidak tercatat perkawinannya

²⁶ Mitra Perempuan *Women's Crisis Centre, Statistik Kekerasan dalam Rumah Tangga, Lembar Data tahun 2005.*

²⁷ *Ibid.*

terlantar bersama anak-anaknya karena ditinggalkan oleh suaminya. Contoh lainnya, di beberapa daerah di Indonesia banyak terjadi perkawinan kontrak secara agama Islam (nikah mut'ah) yang tidak teregistrasi di kantor pencatatan perkawinan. Bahkan, sebuah organisasi masyarakat di Lombok mencatat hampir 70% pasangan tidak mencatatkan perkawinannya karena tidak mampu membayar biayanya.

4. Diskriminasi dalam bentuk poligami.

Agama dan adat sangat berperan dalam praktik dan tradisi poligami di Indonesia. Praktik poligami telah berlangsung lama sebelum agama Islam masuk ke Indonesia. Penelitian antropologi menunjukkan praktik poligami di pulau Jawa telah ada sejak sebelum agama Islam masuk, dimana masyarakat Bali yang beragama Hindu sudah mempraktikkan poligami.²⁸ Agama Hindu-Bali pada mulanya berasal dari Jawa yang masuk ke Bali pada masa kerajaan Majapahit. Poligami di pulau Bali juga dilegitimasi oleh agama Hindu.²⁹

Selanjutnya tradisi praktik poligami diperkuat oleh masuknya agama Islam dan penyebarannya di awal abad ke 13. Ajaran Islam yang membolehkan suami berpoligami meskipun dengan batasan 4 orang istri dengan menggunakan penafsiran Al- Qur'an surat An-Nisa (4) ayat 3. Praktik tradisi poligami ini yang kemudian berabad-abad berlangsung di masyarakat karena memperoleh perlindungan yang kuat dari ajaran Islam dan selanjutnya dilegitimasi oleh negara melalui undang-undang yang membolehkannya sejak tahun 1974 hingga kini.

²⁸ James A. Boon, *The Anthropological Romance of Bali 1597-1972* (Cambridge: Cambridge University Press 1977), h. 1-7.

²⁹ R. Van Eck, "Nasib Kaum Wanita di bali, dalam Marai Ulfah Subadio dan T.O. Ihromi (editor), *Peranan dan Kedudukan Wanita Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1983), h. 56.

Dalam Pasal 4 ayat 2 Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan diatur mengenai alasan poligami dimana seorang suami dapat beristri lebih dari seorang dengan menggunakan salah satu dari 3 alasan yang disebabkan oleh kondisi istrinya, yakni :

1. Istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri.
2. Istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan.
3. Istri tidak dapat melahirkan anak sebagai keturunan.

Permohonan suami untuk poligami tersebut dapat diajukan ke pengadilan dengan persetujuan istri dan jaminan akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya. Pengaturan tersebut jelas tidak memberikan perlindungan kepada kaum perempuan sebagai istri yang mempunyai kondisi-kondisi fisik tersebut di atas dari perlakuan diskriminasi. Justru kondisi-kondisi tersebut dapat digunakan sebagai alasan untuk melegitimasi perlakuan diskriminasi terhadap perempuan, yang mengurangi penikmatan hak asasi perempuan dalam hubungan perkawinan.

Meskipun menurut undang-undang, permohonan poligami harus diajukan dan ditetapkan oleh Pengadilan Agama, namun kebanyakan poligami dilakukan oleh suami tanpa penetapan Pengadilan. Sehingga jumlah kasus yang diperiksa dalam sidang pengadilan hanya sedikit. Bahkan sebuah gugatan pernah diajukan oleh seorang suami ke Mahkamah Konstitusi,³⁰ karena ia menolak aturan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 yang mewajibkan seorang suami untuk mendapatkan ijin Pengadilan Agama terlebih dahulu sebelum poligami. Dia beralasan bahwa Pengadilan Agama

³⁰ Harian Media Indonesia, Jakarta: tanggal 11 Mei 2007.

tidak berwenang mengatur hal tersebut karena menurut pendapatnya hukum Islam tidak mengatur demikian. Di samping itu, perkara poligami juga banyak ditemukan dalam perkara gugatan cerai yang diajukan oleh istri dengan alasan tidak bersedia memberi ijin poligami kepada suami; atau suami sudah berpoligami tanpa persetujuan atau diketahui istri. Dan karena istri tidak mau dipaksa poligami, maka pilihannya adalah istri gugat cerai.

Di samping Undang-undang Perkawinan, Pemerintah memberlakukan ketentuan tentang perijinan perkawinan poligami dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yakni Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut jelas membuka intervensi pejabat Pemerintah yang menjadi atasan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memberi dukungan (ijin) kepada suami yang akan poligami (beristri lagi), dan juga intervensi berupa tidak mengizinkan PNS perempuannya yang bersedia untuk menjadi istri dengan suami berstatus poligami.

Intervensi dari pemerintah tersebut jelas sangat diskriminatif terhadap perempuan dan tidak memberikan perlindungan kepada PNS perempuan dari diskriminasi berbentuk poligami. Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 mengatur :

- (1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diijinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- (3) Permintaan ijin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.

- (4) Dalam surat permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan izin untuk beristri lebih dari seorang.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah secara nasional dan pemerintah local sangat beragam dan belum merespon isu kritis secara menyeluruh. Sedangkan upaya yang dilakukan oleh masyarakat sipil termasuk organisasi non-pemerintah dan akademisi belum sepenuhnya didukung oleh Pemerintah. Beberapa catatan di bawah ini adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan Masyarakat Sipil:

1. Suatu perlindungan hukum yang terhadap perempuan yang diusulkan oleh masyarakat dan kemudian disetujui oleh Pemerintah dan Parlemen telah diterbitkan yaitu Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Peraturan Pemerintah Nomor 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban KDRT. Undang-undang dan PP ini merupakan kerangka perlindungan hukum yang signifikan dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan khususnya dalam KDRT dan mendukung upaya organisasi perempuan dan Pemerintah dalam pelayanan pendampingan, pemulihan korban dan pusat krisis bagi perempuan (*Women's Crisis Centre*).
2. Upaya untuk merevisi Undang-undang Perkawinan dan sejumlah Peraturan Pemerintah terkait dengannya telah menjadi rencana kegiatan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang diusulkan oleh masyarakat. Namun rancangan perubahan UU dan PP tersebut belum masuk dalam daftar prioritas perubahan legislasi nasional, yakni Prioritas Legislasi Nasional. Disisi lain, masyarakat

sipil termasuk organisasi non-pemerintah dan akademisi mendesak perubahan Undang-undang Perkawinan dan PP terkait dengannya kepada Pemerintah dan DPR.

3. Pemerintah melalui Departemen Agama di tahun 2004 telah membuat *Counter Legal Draft* (CLD) terhadap KHI yang sarat dengan kritik dan usulan revisi terhadap KHI, namun setahun kemudian CLD tersebut dibekukan oleh Menteri Agama. Sebaliknya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama. Upaya ini sama sekali tidak merespon isu kritis dan menjadi sebuah kemunduran dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Di sisi lain, masyarakat sipil dan organisasi non pemerintah mendukung *Counter Legal Draft* KHI dan mendesak perubahan pasalpasal KHI yang masih sarat dengan isu-isu kritis dan diskriminatif terhadap perempuan.
4. Tercatat sejumlah Peraturan Pemerintah di tingkat lokal yang melegitimasi praktik-praktik diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan diantaranya Pemerintah Daerah di Lombok mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Poligami, dimana pada praktiknya laki-laki bisa berpoligami dengan membayar sejumlah uang.
5. Penelitian dan pengumpulan data masalah diskriminasi terhadap perempuan dan kekerasan terhadap perempuan banyak dilakukan baik oleh LSM maupun oleh lembaga peneliti dan universitas. Hasil penelitian tersebut banyak dimanfaatkan sebagai referensi advokasi perubahan kebijakan dan peraturan perundangan-undangan yang diusulkan oleh LSM maupun DPR.

➤ **Rekomendasi**

1. Segera mempercepat perubahan Undang-undang Perkawinan, terutama pasal-pasal yang mengatur perkawinan anak dan batas usia perkawinan, hak untuk memasuki perkawinan, pembakuan peran dan tanggung jawab suami istri dalam perkawinan dan perceraian, asas monogami dengan menolak poligami.
2. Segera mempercepat perubahan dan mencabut Peraturan Pemerintah terkait dengan Perkawinan yang masih diskriminatif terhadap perempuan, di antaranya PP Nomor 9 tahun 1975, PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 serta KHI termasuk Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama.
3. Pemerintah bekerjasama dengan masyarakat melakukan pemantauan dan pencegahan terhadap praktik-praktik perkawinan perempuan dalam usia anak baik yang berlindung di balik alasan penerapan adat istiadat, agama maupun pemaksaan oleh orang tua dan lingkungan setempat.

Sekalipun sudah 28 tahun lamanya Indonesia meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Konvensi CEDAW/Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women*), namun dalam kehidupan sehari-hari diskriminasi yang luas dan kekerasan terhadap perempuan masih tetap berlangsung. Diskriminasi dan kekerasan tersebut terjadi baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan publik serta lingkup keluarga. Sebagai negara pihak yang turut meratifikasi Konvensi melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984, Indonesia memiliki kewajiban internasional dalam mengimplementasikan dan melaporkan

pelaksanaan CEDAW sekurang-kurangnya tiap empat tahun kepada komite CEDAW. Tahun 2010, Indonesia melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPP dan PA), telah menyelesaikan proses penyusunan Laporan Implementasi CEDAW untuk periode 2004-2009.

Deputi Menteri Bidang Pengarusutamaan Gender Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Sri Danti Anwar dalam salah satu sesi diskusi mengatakan bahwa dalam laporan yang dikirim kepada komite CEDAW memuat juga berbagai capaian dari implementasi CEDAW. Di antara beberapa capaian tersebut adalah disahkannya beberapa produk kebijakan yang mengakomodasi hak dan melindungi perempuan seperti Undang-undang Nomor Perlindungan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, UU PTPPO, dan Undang-undang Pornografi. Di sisi lain terdapat tantangan yaitu meluasnya pembuatan Peraturan Daerah, termasuk Qanun Jinayat di Nanggroe Aceh Darussalam yang isinya diskriminatif dan melanggar hak-hak perempuan.

Capaian lain yang diangkat dalam laporan kepada komite, seperti yang dikemukakan oleh Danti adalah pembuatan peraturan khusus sementara untuk mempercepat persamaan de facto dan aturan perlindungan maternitas. Salah satu buktinya adalah penetapan kuota 30% perempuan dalam Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Partai Politik. Begitu pun, telah disosialisasikan bahwa perempuan perlu memiliki NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) sendiri. Pemerintah juga telah meminta disediakan tempat penitipan anak dan tempat ibu menyusui baik di instansi pemerintah maupun swasta. Soal ketenagakerjaan, pemerintah

menganggap Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 sebagai sebuah kemajuan berarti bagi perempuan. Ketua Komnas Perempuan, Yuniyanti Chuzaifah mengatakan bahwa sejauh ini implementasi CEDAW di Indonesia belum maksimal. Salah satu indikasinya adalah adanya disharmoni dan kontradiksi hukum seperti dalam keputusan MK untuk menggunakan sistem suara dalam Pemilu, -yang itu berarti menganulir pasal mengenai kuota 30% perempuan. Komnas Perempuan juga mencatat terdapat 154 perda yang diskriminatif terhadap perempuan. Undang-undang Pornografi yang oleh pemerintah dianggap sebagai sebuah kemajuan namun pada kenyataannya justru merupakan bukti intervensi pemerintah terhadap wilayah moral dan hak ketubuhan perempuan.

Direktur Eksekutif Migrant Care, Anis Hidayah mencatat bahwa sejatinya semangat CEDAW untuk menyelesaikan persoalan buruh migran belum ditangkap sepenuhnya oleh pemerintah. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 yang dalam laporan pemerintah dianggap sebagai jaminan perlindungan, justru memberi peluang terlanggarnya hak buruh migran. Begitupun masih minimnya perlindungan terhadap buruh migran di luar negeri.

Selain itu, CWGI (*CEDAW Working Group Initiative*) juga akan mengirimkan laporan serupa yang disebut sebagai Laporan Independen. "Tujuan laporan dari masyarakat sipil ini bukan untuk menjelek-jelekkan pemerintah, namun justru akan melengkapi point-point yang belum dijelaskan dalam laporan pemerintah." Berharap bahwa semua permasalahan perempuan akan selesai setelah dilaporkan kepada Komite CEDAW agaknya masih jauh. Pada akhirnya penyelesaian masalah perempuan terletak pada niat baik negara sendiri. Komite CEDAW yang berkedudukan di PBB hanyalah alat untuk membantu bagaimana persoalan tersebut diatasi.

DAFTAR REFERENSI



Buku dan Undang-Undang:

ACILS dan ICMC, Pendampingan Korban Perdagangan Manusia dalam Proses Hukum di Indonesia: Sebuah Panduan Untuk Pendampingan Korban, 2004.

An-nisa, Rifka. *Kekerasan Terhadap Isteri*. Yogyakarta; Liberty, 2003.

Arief, Barda Nawawi., Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, PT Citra Aditya Bakti, 1998.

Ary, Donald, *et al.*, *Pengantar Penelitian dalam Pendidikan: Terjemahan oleh Arief Furchan*. Cet. III; Surabaya: Usaha nasional, 1982

Bentham, Jeremy, *Teori Perundang-Undangan Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, West Publishing Company, St. Paul Minn, 1979.

Brienen and E.H. Hoegen, *Victims of Crime in 22 European Criminal Justice Systems: The Implementation of Recommendation 11 of the Council of Europe on the Position of the Victim in the Framework of Criminal law and Procedure*, Nijmegen, Wolf Legal Productions, 2000.

Clarkson, C.M.V., *Understanding Criminal Law*, London: Sweet and Maxwell, 1998.

Departemen Agama RI. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Semarang: Toha Putra, 1980.

- Departemen Kehakiman dan HAM, dan Polri, *Instrumen Pokok Hak Asasi Manusia Bagi Aparatur Penegak Hukum*. Jakarta: UNHCR, 2002.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Ensiklopedia Indonesia*. Cet. I; Jakarta: Ictiar Baru, 1994.
- Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Edwards, *Violence against Women as Sex Discrimination: Evaluating the Policy and Practice of the UN Human Rights Treaty Bodies*, 2008.
- Ekatama, Suryono. *et.al, Abortus Provocatus Bagi Korban Perkosaan*, UAJ, Yogyakarta, 2000.
- Felstiner et.al., 'The Emergence and Transformation of Disputes: naming, Blaming, Claiming...', *Law and Society Review* 15(3/4).1981.
- Gosita, Arif, *Masalah Korban Kejahatan*, Jakarta: Akademika Pressindo, 1993.
- Hamzah, Andi., *Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Bandung: Binacipta, 1986
- Hardiyanto, *et.al., Akses Perempuan terhadap Keadilan di Indonesia: Studi Kasus Atas Perempuan Desa Pencari Keadilan di Cianjur, Brebes, dan Lombok*. Jakarta: Justice for the Poor – Bank Dunia, 2008.
- Hasan, Muhammad Tholchah, *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual (Advokasi atas Hak Asasi Perempuan)*, Refika, Bandung, 2001.
- Hayati, Elli Nur. *Panduan Untuk Pendampingan Perempuan Korban Kekerasan*. Cet. I; Yogyakarta: Rifka Annisa, 2001.

- Herlina, Apung. *Kekerasan Terhadap Perempuan di Dunia Kerja*. Jakarta: Pusat Kajian Wanita, 1998.
- Ihromi, Tapi Omas. *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan*. Cet. I; Bandung: Alumni, 2000.
- Indonesia, IOM, *Combatting Human Trafficking Through Law Enforcement*, Jakarta, November 2006.
- _____, *Fenomena Trafiking Manusia dan Konteks Hukum Internasional*, Jakarta, November 2006.
- _____, *Identifikasi dan Perlakuan Terhadap Korban Trafficking Manusia*, Bandung, 2006.
- Justice For The Poor, Forging the Middle Ground: Engaging Non-State Justice in Indonesia*. Jakarta: Justice for the Poor – Bank Dunia, 2008.
- Kelly and Regan, L., *Stopping Traffic; Exploring the extent of, and responses to, trafficking in women for sexual exploitation in the United Kingdom*, Police Research Series Paper 125, Home Office, 2000.
- Kepolisian Negara Republik Indonesia Kerjasama Regional Asia, *Mencegah Trafficking Terhadap Manusia: Modul Pelatihan Kepolisian Republik Indonesia*, Jakarta, 2004.
- Komnas Perempuan, *Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan Akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kuasa yang Timpang – Catatan KTP tahun 2009*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2010.
- Komnas Perempuan, *Pemantauan Akses Perempuan Pada Keadilan: Mekanisme Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan Formal dan Non Formal di Propinsi Sumatera Selatan (Kota Palembang dan Kabupaten Musi Banyu Asin) dan Propinsi Sulawesi Tengah (Kota Palu dan Kabupaten Sigi)*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2010.

- Komnas Perempuan, *Referensi Bagi Hakim Peradilan Agama: Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2008.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, *Prosedur Standar Operasional Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimum (SPM) Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan*. Jakarta: KPPA, 2010.
- Mansur, Dikdik. M. Arief, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan Antara Norma dan Realita*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- Moleong, Leski. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1994.
- Mulyadi, Lilik, *Kapita Selekta Hukum Pidana Kriminologi dan Victimologi*, Jakarta: Djambatan, 2007
- Munti, Ratna Batara. *Perempuan Sebagai Kepala Rumah Tangga*. Cet. I; Jakarta: Lembaga Kajian Agama dan Gender, 1999.
- Prassell, Frank. R., *Criminal Law, Justice, and Society*, Santa Monica-California: oodyear Publishing Company Inc., 1979.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Tindak Pidana Tertentu di Indonesia*, Jakarta-Bandung: PT. Eresco, 1980
- Purniati. *Kekerasan Dalam Keluarga*. Jakarta: Tanpa Penertbit, 1998.
- Rosenberg, Ruth dan Hamim, Anis, *Kajian Perundang-Undangan Indonesia, Dalam Perdagangan Perempuan dan Anak di Indonesia*, USAID, Jakarta, 2003.

- Schafer, Stephen, *The Victim and Criminal*, New York: Random House, 1968.
- Separovic, Zvonimir Paul, *Victimology, Studies of Victim*, Zagreb, 1986.
- Subhan, Zaitunah. *Kekerasan Terhadap Perempuan*. Jakarta: Pustaka Pesantren, 2004.
- Supriadi, Wila Chandrawila. *Perempuan dan Kekerasan dalam Perkawinan*. Cet. I; Bandung: Mandar Maju, 2001.
- Susilo, Zumrotin, dkk. *Perempuan Bergerak*. Mamuju: Yayasan Lembaga Konsumen Sul-Sel, 2000.
- Thalib. M. *15 Penyebab Perceraian dan Penanggulangannya*. Cet. I; Bandung: Irsyad Baitussalam, 1997.
- Theo, *Upaya Perlindungan Korban Kejahatan Melalui Lembaga Restitusi dan Kompensasi*, Media Hukum dan Keadilan Vol. II, No.9, Juni 2003.
- United Nations, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power*, 29 November 1985.
- Wahid. Abdul. *Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Seksual*. Cet. I; Bandung: PT. Refika Aditama, 2001.
- Wirjono, R. *Hukum Acara Pidana di Indonesia*. Bandung: Sumur, 1992.
- Widiyanti, Ninik. *Kejahatan dalam Masyarakat dan Pencegahannya*. Jakarta: CV. Bina Aksara, 1987.
- Winarno, Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*. Bandung: Tarsito, 1982.
- Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, Jakarta: Sinar Grafika, 2005
- Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Bandung: Citra Umbara, 2000

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2004 Tentang *Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga*. Cet. I; Jakarta: Sinar Grafika, 2005

Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2007.

Undang-Undang Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Website :

<http://www.cicap.gov.uk/site/hearings/tariffscheme/information/scheme/>

<http://www.unhcr.ch/html/menu2/doppchild.htm>

<http://gopher.un.org/00/ga/cedaw/convention>

<http://www.hcch.net/e/conventions/menu28e.html>

http://www.odccp.org/crime_cicp_convention.htm

<http://www.ilolex.ilo.ch:1567/english/convdisp2.htm>

<http://www.aretusa.net/download/centro%20documentazione/02documenti/3-Stati/usa/D-03-01-usa.pdf>.

Laporan Independen NGO's, CEDAW *Working Group Initiative* (CWGI), *Implementasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) di Indonesia*.

<http://www.komnasperempuan.or.id/2012/05/jangan-lagi-ada-marsinah-yang-lain-mela-wan-diskriminasi-dan-kekerasan-berbasis-gender>. Diakses 24 Juli 2012.

Kemerdekaan yang Tertunda: Perempuan Indonesia Belum Menikmati Hak Konstitusional atas Rasa Aman.
<http://www.komnasperempuan.or.id/2012>. Diakses 20 Agustus 2012.





Abdul Rahman Kanang, Lahir di Kanang-Sulawesi Barat pada tanggal 31 Desember 1973. Menyelesaikan pendidikan sekolah dasar dan menengah pertama di tempat kelahiran lalu melanjutkan pendidikan di Ponpes DDI Mangkoso, Barru. Gelar sarjana dan magister diraih masing-masing di Institut Agama Islam Negeri Alauddin Makassar Jurusan Peradilan (1998) dan Universitas Negeri Makassar konsentrasi Hukum Kewarganegaraan (2001).

Meraih Gelar Doktor (Ph.D) konsentrasi Ilmu Hukum di University Kebangsaan Malaysia pada Tahun 2015.

Diskursus tindakan kekerasan serta perlakuan yang diskriminatif terhadap perempuan seakan tak ada habisnya. Bahkan, perlakuan tersebut cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, baik kuantitas maupun kualitasnya. Tidak adanya jaminan atas rasa aman menyebabkan perempuan Indonesia masih belum dapat menikmati kemerdekaannya yang hakiki meski 14 tahun reformasi bergulir dan 67 tahun sudah Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya. Bagi perempuan, kemerdekaan dicerabut dari satu pelaku ke pelaku yang lain, dan berubah dari satu bentuk ke bentuk yang lain. Menikmati keadilan dan rasa aman yaitu jaminan untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi di segala ranah kehidupan serta bebas dari rasa takut untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya, adalah bagian intrinsik dari makna merdeka. Beberapa isu utama berkaitan dengan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan dibincangkan dalam buku ini seperti tanggung jawab negara menghapus diskriminasi, perdagangan perempuan, perempuan dalam politik dan kehidupan publik, kewarganegaraan, pendidikan perempuan, hak pekerja perempuan, kesehatan reproduksi perempuan, perempuan pedesaan dan kemiskinan, persamaan di muka hukum dan pemerintahan, serta perkawinan dan hukum keluarga. Selain itu, juga dibahas mengenai akses perempuan terhadap keadilan serta penanganan dan implementasi perangkat hukumnya.