

Rekam Juang Komnas Perempuan

16 Tahun Menghapus Kekerasan
terhadap Perempuan



NATIONAL COMMISSION ON
VIOLENCE AGAINST WOMEN

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

KOMNAS PEREMPUAN

Rekam Juang Komnas Perempuan 16 Tahun Menghapus Kekerasan terhadap Perempuan

**KOMISI NASIONAL
ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN
2014**

Rekam Juang Komnas Perempuan: 16 Tahun Menghapus Kekerasan terhadap Perempuan

Penyunting

Neng Dara Affiah

Penulis

Neng Dara Affiah

Siti Nurwati Hodijah

Shanti Ayu Prawitasari

Ema Mukarramah

Saherman

Ninik Rahayu

Yuniyanti Chuzaifah

Saur Tumiur Situmorang

Sylvana Maria Apituley

Tim Peneliti

Neng Dara Affiah

Shanti Ayu Prawitasari

Ema Mukarramah

Saherman

Ninik Rahayu

Saur Tumiur Situmorang

Yanti Ratnaningsih

Tim Penyelaras Akhir

Neng Dara Affiah

Siti Nurwati Hodijah

Shanti Ayu

Tim Dokumentasi

Joseph Himawan

Alip Firmansyah

©2014 Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Foto Sampul

Rangkaian Foto Dokumentasi (Dokumentasi Carla Bianpone, Dokumentasi Maria Sandra, Dokumentasi Komnas Perempuan). Foto-foto tersebut menggambarkan rangkaian perjalanan kerja Komnas Perempuan dan gerakan perempuan di Indonesia, yang berhasil didokumentasikan. Perjalanan tersebut mencakup sejak Komnas Perempuan masih dalam embrio pembentukan hingga berusia lebih dari satu dasawarsa (tepat dua windu). Kerja-kerja tersebut diharapkan dapat berkontribusi dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan Hak Asasi Perempuan di Indonesia.

Buku ini ditulis dalam Bahasa Indonesia. Komnas Perempuan adalah pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini. Untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan untuk memajukan pemenuhan hak perempuan korban kekerasan, silahkan menggandakan sebagian atau seluruh isi dari dokumen ini. Tidak diperkenankan memanfaatkan dokumen ini untuk keperluan komersial.

ISBN 978-979-26-7587-0

Komnas Perempuan

Jl. Latuharhary 4B, Jakarta 10310

Tel. : (62-21) 3903963

Fax. : (62-21) 3903922

Email : mail@komnasperempuan.or.id

Website : www.komnasperempuan.or.id

Didukung oleh:



“Apabila kerja memberikan keadilan bagi korban kekerasan adalah sebuah mimpi, apakah kita akan membiarkan korban juga bermimpi untuk dapat pulih dari kekerasan yang dialaminya?”

(Saparinah Sadli, 2001)

Sekapur Sirih

“Perlakukan buku ini sebagai hikmah kami untuk merawat mozaik 16 tahun perjuangan Komnas Perempuan, yang ditopang oleh mereka-mereka yang berjuang dengan hati dan tidak kenal henti”.

Pemantik lahirnya buku ini terjadi saat akhir 2010, dimana Komnas Perempuan akan diotak atik negara atas nama efisiensi birokrasi. Respon strategis dan cermat yang harus kami lakukan adalah membuat sederet langkah intervensi. Salah satu yang perlu dilakukan adalah evaluasi eksternal sebagai *counter* temuan evaluasi negara yang tidak melibatkan Komnas Perempuan maupun mitra-mitra yang tahu kerja Komnas Perempuan. Evaluasi negara juga tidak jelas apakah menggunakan parameter HAM, gender serta urgensi isu? Aspek yang dikomunikasikan ke publik, cenderung mengedepankan efisiensi birokrasi dengan parameter administratifnya yang lebih tertangkap. Akhirnya Evaluasi independen Komnas Perempuan dilakukan. Hasil evaluasi eksternal tersebut melibatkan pakar internasional dan nasional serta mitra-mitra Komnas Perempuan, yang melahirkan sejumlah rekomendasi strategis.

Namun hasil bacaan internal terhadap berbagai evaluasi dari periode awal Komnas Perempuan, rasanya ada kebutuhan untuk memunculkan jejak Komnas Perempuan dari kacamata Komnas Perempuan sendiri. Sehingga Paripurna Komnas Perempuan pada akhir 2010, memutuskan pentingnya membuat kajian untuk mengkompilasi seluruh kerja-kerja dan perjuangan Komnas Perempuan dari awal berdirinya.

Buku ini tak utuh disebut sebagai sejarah. Tapi lebih tepat sebagai rintisan merawat mozaik *legacy* atau warisan yang sudah diperjuangkan selama 16 tahun oleh Komnas Perempuan. Perlakukan buku ini sebagai “semi sejarah” yang bertumbuh, karena bisa jadi rekam jejak ini hanya menyimpan irisan kecil dari jejak-jejak pemikiran, pergulatan dan dedikasi untuk mengejawantahkan mandat dan visi oleh para penghikmahnya.

Saat menyusun buku ini, tak sedikit debat soal paradigma, metodologi dan pola yang akan dipilih. Kalau kita baca dari satu fase ke fase yang lain, terlihat bahwa setiap fase punya titik kesamaan pada isu, pendekatan namun juga banyak geliat terobosan. Kesamaan isu ini karena Komnas Perempuan terus menjalani prinsip mulia bagi keberlanjutan perkembangan model advokasi. Kerja HAM bukan berbasis regimintasi yang setiap periode bisa suka-suka berganti isu. Karena konstituen utama Komnas Perempuan adalah korban, yang tidak bisa dihenti keberlanjutan perlindungannya. Terlebih karena tiap periode Komnas Perempuan merupakan proses meneruskan dan meningkatkan model advokasi atas isu yang sama berdasarkan rekomendasi dari temuan-temuan sebelumnya. Inilah mengapa kerja-kerja penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan HAM Perempuan, utamanya di wilayah konflik terus berjalan selama 16 tahun ini. Bukan karena tak ingin berganti isu, tetapi daftar panjang kerja pemulihan, kebenaran dan keadilan harus terus dikawal.

Sangat gamblang bahwa perjuangan hak asasi perempuan, khususnya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, sepertinya terlalu singkat untuk rentang waktu yang hanya 16 tahun. Bagi mereka yang tidak rekat dengan kerja Komnas Perempuan sebagai mekanisme HAM Nasional yang mandat utamanya koreksional sistem, akan melihat dimana jejak kongkrit dari kesejarahan 16 tahun Komnas Perempuan. Sebagai lembaga yang bukan *executive body*, apa makna strategis Komnas Perempuan sebagai koreksional sistem yang berfungsi sebagai

“mata negara” atau mikroskop penemu dan penggali pola-pola baru kekerasan terhadap perempuan? Sudah sejauh mana Komnas Perempuan mendesakkan sistem perlindungan oleh negara? Bagaimana Komnas Perempuan berjuang merakit kendaraan kelembagaan dari waktu ke waktu disaat negara belum mengenal utuh *nature* atau peran Lembaga HAM Nasional? Bagaimana memilih strategi sesuai dengan bacaan kritis berbasis konteksnya? Dimana posisi mitra sebagai elemen berharga dalam kerja saling tolong? Bagaimana dinamika regional dan internasional dibaca dengan cermat oleh Komnas Perempuan untuk lahirnya respon yang bernas? Dimana posisi korban dalam pusaran kerja-kerja prioritas dimana KP tidak ambil peran terima pengaduan individual kecuali pada kasus-kasus tertentu yang krusial, massif, tidak ada perlindungannya, pelakunya punya kuasa? Banyak deret pertanyaan untuk dijadikan lensa dalam membaca buku ini.

Komnas Perempuan dari satu waktu ke waktu, selalu punya kekuatan data maupun temuan yang seharusnya jadi kekuatan bangsa untuk bekerja. Produksi pengetahuan adalah upaya aktif untuk membuat peradaban HAM tidak statis, selalu mengais pengalaman perempuan yang tertimbun dalam peradaban maskulin. Selalu mendengar suara lirih perempuan di ujung pulau atau sikap senyap para korban kekerasan dibalik dinding tebal pembungkaman, viktimisasi dan pengabaian.

Komnas Perempuan dari waktu ke waktu selalu mempertahankan kebhinekaan untuk memperkaya kerja-kerjanya. Baik dari etnisitas, agama, keahlian, gender, usia dan juga sektoral. Anggota Paripurna Komnas Perempuan (Komisioner) adalah mata panah untuk melesatkan kerja-kerja Komnas Perempuan. Dibaliknya adalah kesekjenan dengan deret Badan Pekerja yang penuh peluh dan sesekali “keluh”, karena minimnya penghargaan negara atas lembaga HAM

Yang pasti tiap fase punya corak kuat dan selalu punya kenyal juang. Untuk menegosiasi. Penggiatnya banyak para feminist yang dalam pengertian umum adalah: *“mereka yang berkesadaran adanya ketidakadilan yang dialami oleh perempuan dan berusaha memperjuangkannya.”* Menerjemahkan spirit ini dalam institusi negara tentu tidak mudah.

Saat buku ini ditulis, 16 tahun reformasi, berarti 16 tahun itu pula usia Komnas Perempuan. Cita reformasi dimana rakyat adalah subjek demokrasi, baru saja dicerabut oleh DPR, karena pilkada yang semula ditangan rakyat, diambil alih menjadi otoritas DPRD, proses belum sampai ujung, karena ada ajuan Perpu dari Presiden untuk pertahankan pilkada langsung. Perempuan di DPR yang semula 18 persen turun menjadi 14 persen. Kalau selama 10 tahun awal reformasi ini parlemen bisa hasilkan sejumlah kebijakan yang bisa melindungi hak perempuan, antara lain penambahan pasal HAM dalam UUD 1945, lahirnya UU PKDRT, UU Trafficking, UU Perlindungan Anak, UU Adminduk, serta Ratifikasi Konvensi Migran, dan sebagainya, pada periode ini minim atau bahkan cenderung tidak ada produk legislasi yang bisa menjadi payung perempuan untuk berlindung. Otonomi daerah yang digadang agar rakyat didekatkan akses politik dan sumberdaya maupun dananya, justru digunakan oleh elit politik dan kelompok mayoritas untuk formalisasi kebijakan yang artifisial dan diskriminatif.

Namun dalam rentang reformasi ini juga ada deret komparasi yang menarik, pelanggaran HAM masa lalu yang terhenti ditangan pemerintah pusat, bisa maju ditangan pemerintah daerah. Gerakan perempuan di *grassroot* mulai massif setelah depolitisasi selama Orde Baru. Ada organisasi perempuan yang setia dampingi korban agar bisa menjadi penyintas, ada

serikat perempuan kepala keluarga yang dipicu dari dampak konflik kini menjadi menguat posisi dan legitimasinya, ada jejaring pembela HAM yang memacu perempuan korban di Papua untuk memintal keberdayaan bersama dan sekarang turut memikirkan bangsa, ada gerakan volunteerisme kelas menengah untuk memperkuat perempuan korban, muncul juga gerakan ulama perempuan dengan cara sapa yang ramah perempuan dan sebagainya. Sejumlah organisasi diatas, Komnas Perempuan turut berkontribusi dalam memantik, mengawal atau merawatnya. Belum lagi ada organisasi PRT, serikat buruh perempuan, serikat perempuan migran, petani perempuan dll. Perempuan *grassroot* lebih tertangkap dinamikanya. Sementara massifikasi gerakan perempuan, semakin kurang ruang untuk diskusi agenda bangsa, minim kesempatan untuk refleksi kolektif membaca kritis isu strategis di daerahnya. Contoh ekstrim, perda diskriminatif membumbung, tetapi respon gerakan perempuan atas isu ini masih minim. Soliditas gerakan perempuan sedang terintis, tiba-tiba ada gerakan laki-laki baru yang tidak selalu berbasis pada spirit adil gender, sehingga perempuan yang baru mau bangkit, ditinggal untuk proses pemberdayaan kelompok gender lainnya. Selain itu, policy donor mulai direfleksikan dalam beberapa forum, bahwa isu pemberdayaan, pelanggaran HAM, semakin ditepikan, berganti dengan isu perubahan iklim, gender budgeting, bahkan marak program-program laki-laki baru. Padahal kekerasan atas nama agama atau kekerasan seksual sudah diluar batas kemanusiaan. Isu *climate change* sangat penting, tapi juga harus berkompetisi dengan konsolidasi militerisme dan fundamentalisme yang sedang menguat tanpa kawalan signifikan. Sisi lain konsentrasi lokalisme juga harus berkompetisi dengan regionalisme, yang akan melahirkan pola berbeda cara berbangsa. Situasi ini cukup mengundang dinamika tersendiri bagi gerakan perempuan dan komunitas korban.

Rekam deret juang perempuan yang coba diolah dalam buku ini, satu bab dipaparkan di bagian awal, untuk melihat sejarah perempuan menegosiasi isu kekerasan terhadap perempuan, memperjuangkan hak-haknya berhadapan dengan negara, dan melihat pengaruh regim-regim tersebut pada kehidupan perempuan. Debat panjang juga mencuat saat pola penulisan ini dibuat, karena mengasumsikan bahwa regim adalah faktor determinan. Padahal dalam kenyataannya, isu perempuan selalu nyaris sama dari satu waktu ke waktu yang lain, tak terpengaruh oleh regim. Masalah kejahatan perkawinan tak bergerak walau namanya berbeda-beda, poligami dan perpaduan, isu perdagangan perempuan juga tetap dengan pelaku yang tak jauh beda yaitu kebanyakan orang dekat karena kemiskinan, penggusuran hak politik atau hak-hak lain atas nama agama, dan sebagainya.

Fase-fase dalam melihat periodisasi dalam perjalanan Komnas Perempuan, juga tidak dimaksudkan untuk melihat seperti kamar-kamar yang berbeda, tapi harus dilihat sebagai helai-helai halaman yang saling bertaut dan berlanjut.

Rekam juang ini adalah hasil kerja kita bersama, yang dituang oleh sejumlah penekun. Terimakasih pada tim penulis dan juga para narasumber, dan pihak-pihak lain yang tak bisa disebut satu persatu. Semoga buku ini akan dilanjutkan dengan ratusan bab-bab lain oleh berbagai pihak, dengan pendekatan yang berwarna sebagai jejak juang perempuan Indonesia.

Jakarta, Oktober 2014

Yuniyanti Chuzaifah

Ketua Komnas Perempuan Periode 2010 – 2014

Kata Pengantar

Mengapa Komnas Perempuan perlu menulis Buku 16 Tahun Rekam Jejak Komnas Perempuan? Karena dalam enam belas tahun keberadaannya, terdapat banyak peran sejarah yang dilakukan oleh para aktor dalam lembaga ini yang telah ditancapkan dan capaian yang telah dilakukan yang mencerminkan bagaimana mereka mengisi negara ini sepanjang enam belas tahun Indonesia di Era Reformasi. Peran ini penting untuk didokumentasikan dan dicatat dalam sejarah Bangsa Indonesia sebagai bagian dari pelebagaan negara terhadap upaya menghapus kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan, dan sebagai bagian dari kehadiran gerakan perempuan yang dilembagakan negara dalam periode Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi.

Kami menyadari setelah menulis dan merefleksikan perjalanan enam belas tahun Komnas Perempuan ini, masih banyak tantangan yang dihadapi, namun tantangan ini menjadi peluang untuk pemajuan dan pemenuhan hak-hak asasi perempuan di Indonesia. Beragam cita-cita dan tujuan belumlah tercapai secara maksimal, akan tetapi hal tersebut sebagai pijakan untuk melangkah ke depan mencapai mimpi untuk menjadi kenyataan, seperti berdirinya Komnas Perempuan yang terlahir dari mimpi para pejuang hak-hak perempuan yang menjadi kenyataan. Untuk itu, cita-cita yang belum tercapai ini senantiasa tetap perlu dilanjutkan oleh gerakan perempuan pada generasi berikutnya.

Adapun tujuan penulisan buku ini adalah untuk memperkenalkan dan merumuskan Komnas Perempuan dalam sejarah Bangsa Indonesia dan gerakan perempuan (1998 – 2014); merefleksikan pergumulan Komnas Perempuan sebagai pelaku sejarah dalam mengupayakan pemenuhan hak-hak perempuan korban kekerasan dan melahirkan pengetahuan baru tentang kekerasan berbasis gender dan merefleksikan dinamika Komnas Perempuan sebagai salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia di Indonesia (NHRI).

Sasaran pembaca buku ini adalah komisioner Komnas Perempuan untuk periode-periode berikutnya, agar terjadi kesinambungan isu dan program, individu dan organisasi gerakan perempuan agar memahami peran dan pergulatan yang telah dilakukan Komnas Perempuan, gerakan hak-hak asasi perempuan secara khusus, dan gerakan HAM yang lebih luas, lembaga-lembaga pemerintahan seperti Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif dan kalangan akademisi yang melakukan studi perempuan dan studi HAM serta masyarakat luas, yang ingin memahami rekam jejak sejarah dan peran perempuan dalam perjalanan berbangsa dan bernegara.

Metode Penulisan

Metode penulisan buku ini dibuat secara kronologis berdasarkan periodisasi dengan menggunakan pendekatan atau metode : 1) Riset Dokumen yang meliputi seluruh laporan-laporan pertanggungjawaban Komnas Perempuan setiap periode dan publikasi yang relevan; arsip-arsip paripurna dan dokumen-dokumen evaluasi eksternal dan UN Review Komnas Perempuan; 2) foto-foto dokumentasi kegiatan; 3) Wawancara mendalam dengan narasumber yang relevan. Wawancara tersebut dilakukan dengan Ibu Saparinah Sadli pada

11 Juli 2012; Smita Notosusanto pada 31 Agustus 2012; Myra Diarsi pada 30 September 2013; Carla Bianpoen pada 16 Oktober 2013; Rita Kalibonso pada 17 Mei 2014 dan dengan Kamala Chandrakirana pada 5 Juni 2014; 4) Seminar Sehari dalam Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan 'Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan' dengan narasumber Ibu Saparinah Sadli, Ita F Nadia, Choirul Anam dan Susanna George yang dilaksanakan pada 22 Oktober 2013 di Hotel Bidakara, Jakarta; 5) Diskusi Kelompok Terfokus (Focus Group Discussion) dengan Komisioner periode 2007-2009 dan 2010-2014 dan Badan Pekerja yang mengalami dan melakukan kerja-kerjanya pada periode tersebut yang dilaksanakan di Jakarta pada 12 Mei 2014.

Dalam proses penelitian dan penulisan buku ini, terdapat beragam kendala yang dihadapi. Pertama, para penulis buku ini tidak secara khusus terkonsentrasi pada penulisan buku ini, karena para penulisnya adalah komisioner dan badan pekerja Komnas Perempuan. Sebagai komisioner, ia harus terlebih dahulu memenuhi tanggung jawabnya sebagai pengemban amanah publik yang melakukan pemantauan dan advokasi kepada penyelenggara negara dan masyarakat terkait penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Sebagai badan pekerja, mereka memiliki tanggung jawab yang tidak sedikit dalam melaksanakan dan menyelesaikan pelbagai program. Tetapi karena para penulis menganggap buku ini sangat penting untuk dipublikasikan, maka ia bisa terbit pada saat yang diharapkan. Kendala kedua, pelbagai dokumen yang masih tercecer di sana-sini, sehingga membutuhkan tenaga dan waktu tersendiri untuk mengumpulkannya kembali yang pada akhirnya pelbagai dokumen dan foto-foto tersebut kami tata ulang untuk pengelolaan pengetahuan dengan lebih baik dari sebelumnya di Resource Center (RC). Kendala ketiga adalah mencari waktu dengan para narasumber, yang pengalaman dan kesaksian serta informasinya yang harus digali. Sebagaimana diketahui, para narasumber yang diwawancarai di atas memiliki kepadatan aktifitas, sehingga kami harus menyesuaikan waktu dengan para narasumber tersebut.

Dalam proses penulisan buku, kami harus menghaturkan banyak terima kasih kepada para narasumber yang telah menyediakan waktu untuk digali pengalaman, kesaksian dan pengetahuannya, terutama para perintis berdirinya Komnas Perempuan dan para komisioner dalam periode-periode sebelumnya. Kami juga harus menghaturkan terima kasih kepada seluruh komisioner periode 2010-2014 yang banyak memberikan masukan dan penajaman untuk metodologi dan isi buku serta seluruh badan pekerja yang memungkinkan terbitnya buku ini. Kami menyadari buku ini tidak sempurna dan memiliki kekurangan di sana-sini, karena itu kami mengharapkan buku ini akan mengalami penyempurnaannya di masa-masa yang akan datang.

Neng Dara Affiah

Penanggung Jawab Penulisan

DAFTAR ISI

SEKAPUR SIRIH	v
KATA PENGANTAR.....	ix

BAB 1

Neng Dara Affiah

Komnas Perempuan dalam Lintas Sejarah Gerakan Perempuan Indonesia.....	1
--	---

1.1. Gerakan Perempuan Masa Kolonial.....	2
a. Kolonial Belanda	2
b. Kolonial Jepang.....	6
1.2. Masa Pemerintahan Demokrasi Liberal	8
1.3. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1965)	11
1.4. Gerakan Perempuan pada Masa Orde Baru	13
1.5. Berdirinya Komnas Perempuan di Era Reformasi	18
1.6. Analisa dan Kesimpulan	24

BAB 2

Siti Nurwati Hodijah, Shanti Ayu Prawitasari, Ema Mukarramah, Saherman

Komnas Perempuan 1998-2001: Proses Pembentukan Lembaga Negara untuk Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan dan Pencarian Identitasnya.....	29
---	----

2.1. Respon Kolektif Perempuan dan Peristiwa Mei 1998	29
2.2. Tim Relawan Untuk Kekerasan Terhadap Perempuan	31
2.3. Kebangkitan Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	32
2.4. Bertemu dan Meminta Permintaan Maaf Presiden	36
2.5. Komnas Perempuan: Pelembagaan Gerakan Perempuan Dalam Tata Negara	40
2.6. Perjalanan Awal Tahun Komnas Perempuan	41
a. Kantor Komnas Perempuan: “Dari Gudang ke Gedung”	42
b. Rekrutmen Anggota Paripurna Komnas Perempuan	45
c. Spirit Kerelawanan yang Tak Pernah Redup	48
d. Berjuang Menyanggah Penyangkalan Atas Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konflik Bersenjata dan Konflik Sosial.....	50
e. Menggaungkan advokasi ke ranah internasional: Intervensi Melalui Pelapor Khusus PBB, Radhika Coomaraswamy.....	51
2.7. Tiga Tahun Pertama Komnas Perempuan: Isu dan Kerja-Kerjanya sepanjang 1998 - 2001	52
a. Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan	53
b. Layanan untuk Penyintas (Services for survivors)	60
c. Perlindungan Saksi (<i>Witness Protection</i>).....	63
2.8. Mendukung dan Memperkuat Dalam Gerakan Perempuan	66
a. Buruh Migran: Perempuan Pekerja Rumah Tangga dan Perdagangan Perempuan	66
i. Terbentuknya Gerakan Perempuan Untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM)	67
ii. Naskah Perlindungan Buruh Migran dan Anggota keluarganya	69

b. Advokasi Kebijakan Pemerintah: Tanggung Jawab Pemerintah untuk Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan	69
c. Reformasi Kebijakan dan Sektor Judicial	72
i. Usulan Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban.....	72
ii. Usulan Revisi terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi	73
iii. Naskah Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (RUU PKDRT)	73
d. Pendidikan HAM Berperspektif Gender	73
e. Pengarusutamaan Gender dalam Investigasi HAM	74
f. Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan	75
g. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT): Membangun Sinergi Gerakan Perempuan dalam Advokasi Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).....	76
h. Pelanggaran HAM Masa Lalu	77
2.9. Evaluasi Kinerja Komnas Perempuan.....	78

BAB 3

Siti Nurwati Hodijah, Shanti Ayu Prawitasari, Ema Mukarramah, Saherman

Komnas Perempuan 2002-2003: Ikhtiar Membangun Identitas Kelembagaan..... 83

3.1. Pengembangan Kelembagaan	83
a. Evaluasi Eksternal Komnas Perempuan	83
b. Memperkuat Perangkat internal dan penguatan jaringan.....	84
c. Pembentukan Gugus Kerja Migran.....	84
3.2. Lima Tahun Komnas Perempuan: Fokus dan Capaian.....	84
a. Fokus terhadap Kejahatan Kemanusiaan Berbasis Gender.....	84
b. Program, Kegiatan dan Capaian.....	85
i. Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan	85
(i). Kajian dan Pemantauan: Kemiskinan dan Kekerasan terhadap Perempuan.....	85
(ii). Merancang Instrumen Pemantauan	86
(iii). Pengembangan Database dan Analisa dalam Konteks Militerisme, Fundamentalisme dan Primordialisme.....	87
ii. <i>Service for Survivors</i> (Layanan Bagi Penyintas)	89
iii. <i>Witness Protection</i> (Perlindungan Saksi dan Korban).....	90
(i). Pengembangan Konsep Perlindungan Saksi dan Korban.....	90
(ii). Rancangan Peraturan Perlindungan Saksi Korban	91
iv. Mendukung dan Memperkuat dalam Gerakan Perempuan	91
(i). Perempuan Sebagai Pekerja Migran: Menggaungkan ke Tingkat Internasional	92
(ii). Bekerja Bersama Mitra: Beragam Advokasi Hukum dan Kebijakan.....	93
(iii). Merintis Pengembangan kurikulum HAM Berperspektif Gender	95

BAB 4

Siti Nurwati Hodijah, Shanti Ayu Prawitasari, Ema Mukarramah, Saherman

Komnas Perempuan 2003 -2006: Mengungkap Kebenaran 99

4.1. Pengembangan Mekanisme Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan.....	101
a. Mekanisme Pencarian Fakta.....	101
b. Mekanisme Pelapor Khusus	104
c. Mekanisme Pemberian Surat Dukungan	105
d. Pengumpulan data tahunan kekerasan terhadap perempuan (CATAHU-Catatan Tahunan)	105
4.2. Pengembangan Sistem Pemulihan	106
a. Pemulihan Dalam Makna Luas (PDML)	106
b. Perumusan Materi Kebijakan Layanan Terpadu	108
4.3. Perlindungan Kelompok Rentan Diskriminasi	108
a. Mendukung Kerja Organisasi Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA).....	109
b. Mekanisme penggalangan dan pengelolaan dana masyarakat untuk mendukung lembaga-lembaga pemberi layanan di seluruh Indonesia.....	110
4.4. Reformasi Hukum dan Kebijakan	112
4.5. Pendidikan dan Kampanye Publik.....	118
a. Pengembangan kurikulum HAM Berperspektif Gender.....	118
b. Panduan Kampanye 16 Hari anti Kekerasan terhadap perempuan	119
4.6. Pembentukan Gugus Kerja.....	120
a. Gugus Kerja Aceh.....	120
b. Gugus Kerja Poso	122
4.7. Pusat Data	124

BAB 5

Ninik Rahayu, Sylvana Maria Apituley, Ema Mukarramah

Komnas Perempuan 2007-2009: Transisi dan Konsolidasi 129

5.1. Transisi dan Konsolidasi	129
5.2. Isu Utama dan Struktur Kelembagaan	130
5.3. Pemantauan dan Pelaporan HAM Perempuan.....	131
a. Peluncuran Pendokumentasian Pelanggaran HAM Masa Lalu Peristiwa 1965.....	131
b. Peluncuran Pemantauan Konflik Poso 1998-2005	133
c. Peluncuran Laporan Pelapor Khusus Mei 1998.....	134
d. Peluncuran Pendokumentasian Pelanggaran HAM Perempuan Ahmadiyah	134
e. Konflik Sumber Daya Alam: Alastlogo Pasuruan dan Lumpur Lapindo Sidoarjo	136
f. Pendokumentasian Kekerasan terhadap Perempuan Sepanjang Perjalanan Bangsa.....	137
g. Menyikapi Kekerasan Berlapis Terhadap Perempuan Dalam Konteks Konflik: Papua	139
5.4. Pengintegrasian Laporan Pada Pidato Presiden RI	142
5.5. Negara, Agama dan Hak Asasi Perempuan	143
a. Pelibatan Organisasi-Organisasi Agama dalam Pemenuhan Hak-hak Perempuan Korban Kekerasan	143

b. Agama dan Seksualitas Perempuan: Keterlibatan Forum Belajar antar negara Berpenduduk Muslim	145
c. Pembentukan Organisasi <i>Alimat</i> : Jaringan Kerja Perubahan Hukum Keluarga di Indonesia berbasis Muslim	147
d. Pendapat Hukum dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan Pada Tahun 2009	149
e. Pendapat Hukum dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi Pada Tahun 2008	149
f. Kebijakan Diskriminatif dan Pembentukan Gugus Kerja Perempuan dalam Konstitusi dan Hukum Nasional	150
g. Analisis terhadap Qonun Nanggroe Aceh Darussalam Pada Tahun 2008	151
5.6. Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Nasional	151
a. Peningkatan Pengetahuan Hakim Pengadilan Agama tentang KDRT dan UU PKDRT	151
b. Penerbitan Panduan Hukum Berperspektif HAM dan Gender	152
c. Pengembangan Kerja Sama Komprehensif dengan Komnas HAM	153
d. Sidang HAM	153
e. Isu Kekerasan terhadap Perempuan sebagai Prioritas Bidang Hukum dan Harmonisasi Kebijakan dalam Penyusunan RPJMN 2010-2014	154
f. Pemenuhan HAP di Bidang Kesehatan dan Reproduksi Perempuan	155
g. Monitoring Komnas Perempuan Bersama Kementerian/Lembaga untuk Pemulihan Korban	155
h. Pentingnya Meratifikasi Konvensi Migran 1990 Pada Tahun 2009	156
i. Menyiapkan Kepemimpinan Nasional 2009 – 2014	157
5.7. Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Internasional	157
a. Pelaporan dan Pertemuan dengan Komite Anti Penyiksaan	157
b. Masukan bagi <i>Universal Periodic Review</i> (UPR) Dewan HAM PBB	159
5.8. Perjalanan Kelembagaan Komnas Perempuan	159
a. Upaya Memperkuat Kelembagaan Komnas Perempuan	159
b. Penguatan Kelembagaan Secara Eksternal	161
c. Masa “Krisis”?	162

BAB 6

Saur Tumiur Situmorang dan Yuniyanti Chuzaifah

Komnas Perempuan 2010 - 2014 : Fase Konsolidasi Pengetahuan, Kelembagaan Dan Komitmen Berbagai Pihak Untuk Perkokoh Komnas Perempuan Sebagai Lembaga Ham Nasional	167
--	------------

6.1. Membaca Konteks Indonesia Paska Reformasi Sebagai Pijakan Kerja Komnas Perempuan Periode 2010- 2014	167
6.2. Ruang Gerak dalam Rambu Keberlanjutan: Tujuan Strategis dan Isu Krusial	168
6.3. Ranah Dan Strategi Perjuangan	171
a. Menggali Pengetahuan Baru dan Mencari Terobosan Strategis Maupun Inisiatif Baru	171
i. Pemantauan dan Pendokumentasian Berbasis HAM dan Gender : Menggali Pola Baru dan Membaca Peta Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia Berbasis Suara Korban	171

ii. Terobosan Penyikapan atas Isu Krusial KtP di Indonesia untuk Mendorong Kesadaran dan Komitmen Publik dan Negara	176
b. Pelembagaan Komitmen dan Pengejawantahan Perlindungan Korban:	
Upaya Merawat Keberlanjutan.....	177
i. Mendesak Kebijakan Negara untuk Pemulihan Hak Korban: Pengesahan RanPerdasus Papua.....	177
ii. Pengakuan Hak Korban Pelanggaran HAM Masa Lalu Atas Kebenaran dan Keadilan ...	179
iii. Mengembangkan Mekanisme Kerja Integratif Untuk Pemantauan dan Pemulihan Korban Dan Perempuan Pembela HAM	180
(i). Mencari Terobosan Integrasi Pemantauan dan Pemulihan	180
(ii). Membangun Pemantauan dan Pemulihan Berbasis Adat-Komunitas	181
(iii). Dukungan Bagi WHRD	181
iv. Pelembagaan Komitmen Negara dan Berbagai Pihak Untuk Realisasi Perlindungan	181
(i). Titik Terang Advokasi Panjang untuk perlindungan pekerja migran	182
(ii). Berstrategi untuk Reformasi Kebijakan	182
(iii). MOU sebagai Mekanisme Mengikat Keberlanjutan	183
(iv). Mewacanakan Diskriminasi Berbasis Agama dan Moralitas Merupakan Pelanggaran Hak Konstitusional: Tergeraknya Lembaga Negara Merespon Kebijakan Diskriminatif.....	184
(v). Menindaklanjuti NPM (National Preventive Mechanism)	184
(vi). Memberi masukan Arah Kebijakan Negara	185
c. Memperkokoh Mitra dan Jaringan : Saling Menopang Untuk Kerja Bersama di Level Lokal, Nasional, Regional dan Internasional	185
i. Mendorong Upaya Penegahan Melalui Inisiatif Dan Partisipasi Publik.....	185
(i). Pelibatan Publik Dalam Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (K16HAKTP)	185
(ii). Memahami Guru Sejarah Tentang Sejarah Kekerasan terhadap Perempuan	186
(iii). Melibatkan Lembaga Agama, Kepercayaan dan Adat.....	187
(iv). Penguatan Gerakan Masyarakat Sipil dan Gerakan Perempuan	188
(v). Sinergi Kerja dengan Media	188
ii. Mendorong dan Memperkuat Mekanisme HAM di Tingkat Lokal, Nasional, Regional dan Internasional.....	189
(i). Advokasi Internasional untuk Perbaikan Nasional : Pengakuan dan Kerja Strategis Komnas Perempuan dengan Mekanisme HAM PBB.....	189
(ii). Memperkuat Mekanisme HAM Regional.....	191
(iii). Terlibat Dalam Perintisan Komisi HAM OKI (Organisasi Kerjasama Islam)	192
iii. Optimalisasi Komnas Perempuan Sebagai Penjembatan Antara Masyarakat Sipil dan Negara: Perkuat Masyarakat Sipil Sebagai Penopang Berjalannya Pengejawantahan HAM dan Mekanismenya	192
(i). Jaringan Pemantauan.....	192
(ii). Jaringan Reformis Lokal	192
(iii). Jaringan Forum Belajar	193
(iv). Jaringan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	194
(v). Jaringan Pundi Perempuan	194

(vi). Jaringan Korban, Penyintas dan Pembela HAM Perempuan	195
(vii). Jaringan dengan Dunia Pendidikan/Akademik	195
d. Memperkokoh Posisi dan Pengakuan terhadap Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Nasional dengan Kerangka NHRI (Nasional Human Right Institution)	196
i. Membuat Kajian Komprehensif Sebagai Basis Pengetahuan Perkokoh Kelembagaan Komnas Perempuan Sebagai NHRI	197
1. Lembaga HAM adalah Mekanisme Permanen Bukan Adhoc.....	197
2. LNHAM adalah Mekanisme Independen Sebagai Koreksional Sistem diluar Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.....	197
3. Dalam Sebuah Negara Dimungkinkan Lebih dari Satu Lembaga HAM	197
4. Penguatan Dasar Hukum yang Lebih Tepat untuk Komnas Perempuan.....	198
5. Skema Khusus Tata Kelola Kelembagaan HAM.....	198
6. Urgent, Unik dan Spesifik pada Kekerasan terhadap Perempuan.....	199
7. Komnas Perempuan Sebagai Memorialisasi Bangsa	199
8. Komnas Perempuan adalah Institusi Otonom Wujud Hak Perempuan Berorganisasi	199
ii. Mendialogkan Urgensi Keberadaan Komnas Perempuan LNHAM di Indonesia	199
iii. Terbangunnya Komitmen Dari Berbagai Pihak Untuk Penguatan Komnas Perempuan	200
iv. Proses Mencari Format Penguatan Sistem Internal Menuju Mekanisme HAM Ideal	200

LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran 1	206
1. Pernyataan Sikap Masyarakat anti Kekerasan terhadap Perempuan kepada pemerintah	206
2. Pernyataan presiden RI BJ Habibie	208
3. Keputusan Masyarakat anti Kekerasan terhadap Perempuan.....	209
Lampiran 2: Photo-photo Proses Penelitian.....	210
Lampiran 3: Daftar Publikasi Komnas Perempuan 1998 – 2014	211

BAB I

Komnas Perempuan dalam Lintas Sejarah Gerakan Perempuan Indonesia

Kelahiran Komnas Perempuan tidak dapat dilepaskan dari rangkaian sejarah panjang gerakan perempuan Indonesia. Setidaknya, jejak panjang gerakan perempuan dapat ditarik benang merahnya dalam pendulum lahirnya Komnas Perempuan yang lahir di Era Reformasi (1998) dan bahkan bisa disebut sebagai anak kandung pertama dari rahim Indonesia di Era Reformasi. Proses kelahirannya didorong oleh respon kolektif dari perempuan yang berasal dari pelbagai latar belakang pendidikan dan profesi, agama, etnisitas dan keragaman organisasi ketika terjadi kerusuhan Mei 1998 dimana juga terjadi perkosaan massal pada perempuan etnis Tionghoa. Respon kolektif ini karena ketika terjadi kerusuhan, negara dan aparat keamanan membiarkannya berlangsung selama beberapa hari dan korban yang utamanya masyarakat miskin kota tidak ada yang melindungi. Peristiwa ini menimbulkan rasa marah terhadap negara yang tidak hadir di dalam peristiwa politik yang genting tersebut. Atas dasar situasi inilah respon kolektif dari 22 orang perempuan yang tergabung dalam Masyarakat Anti Kekerasan tersebut diterima secara resmi oleh Presiden BJ. Habibie pada tanggal 15 Juli 1998, jam 14.00 dengan membawa 4000 tanda tangan untuk menyampaikan keprihatinan dan meminta pemerintah untuk menunjukkan tanggung jawabnya, menuntut pelaku dan perencananya dan menjamin bahwa peristiwa semacam itu tak terulang lagi. Sebagai tindak lanjut dari pertemuan tersebut, pada tanggal 22 Juli 1998, berdiri Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) berdasarkan keputusan Presiden No. 181/1998 yang kemudian diperkenalkan di hadapan anggota kabinet Reformasi yang bertempat di Bina Graha, tapi tentang mandat dan keanggotaan Komnas Perempuan baru keluar pada 15 Oktober 1998 setelah Presiden turun tangan sendiri untuk mengatasi persoalan birokrasi di kantornya (Saparinah Sadli: 2013).

Tulisan ini hendak menelusuri keberadaan Komnas Perempuan di tengah-tengah sejarah gerakan perempuan di Indonesia. Jarum waktu gerakan perempuan akan diarahkan kepada empat pembabakan sejarah bangsa Indonesia, yakni: 1) Masa kolonial Belanda dan Jepang; 2) masa Pemerintahan Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin (1959-1965); 3) Masa pemerintahan Orde Baru, dan 4) gerakan perempuan di Era Reformasi. Penelusuran sejarah gerakan perempuan dimaksudkan untuk: 1) Menemukenali karakter gerakan perempuan dalam setiap konteks sejarahnya; 2) Membandingkan dinamika baik isu, strategi, pelaku gerakan dan capaian-capaian yang diperoleh dari proses gerakan; 3) Melihat benang merah, kontinuitas, stagnansi dari isu-isu yang diperjuangkan; 4) Melihat relasi negara dengan gerakan perempuan, baik proses membentuk, mengontrol, membangun maupun dinamika proses negosiasi dan mendesak agenda gerakan perempuan yang diadopsi menjadi kebijakan negara.

1.1. Gerakan Perempuan Masa Kolonial

a. Kolonial Belanda

Cikal bakal kelahiran gerakan perempuan di masa kolonial dapat dilacak keberadaannya ketika pemerintah kolonial membentuk sebuah komisi yang terdiri dari orang-orang terpilih berjumlah sembilan perempuan Indonesia yang semuanya dari kelas sosial lapisan menengah dan atas, tujuh orang diantaranya memiliki sebutan kebangsawanan untuk mencari tahu tentang menurunnya kesejahteraan penduduk pribumi di Jawa dan Madura (De Stuers: 1960: 60; Wieringa:1999:102). Masalah yang mereka identifikasi adalah: 1) pendidikan untuk perempuan (dikemukakan oleh mereka semua); 2) perbaikan perkawinan (penghapusan perkawinan anak dan permaduan) dan 3) menentang pelacuran. Sementara masalah lain adalah: a) memberi kesempatan lebih luas untuk perempuan tampil di depan umum; b) pendidikan seks; c) upah sama untuk pekerjaan yang sama; d) perbaikan keadaan penghidupan petani, dan; e) pendidikan untuk perempuan tani. Tetapi dari kesembilan yang diwawancarai tersebut, tak seorang pun dari mereka yang menyatakan kekuasaan kolonial (kolonialisme) sebagai masalah (Wieringa: 1999: 102). Meski demikian, kesaksian dan temuan komisi ini merupakan langkah awal untuk menuntut perubahan dan pembangunan. Mereka adalah tokoh-tokoh awal yang berasal dari perempuan Indonesia (De Stuers: 1960: 60).

Sebelum abad ke-20 memang telah tercatat sejumlah tokoh perempuan yang bersama rekan prianya melakukan perlawanan terhadap kolonial Belanda. Nama-nama tersebut seperti Nyi Ageng Serang (1752-1825), Martha Christina Tiahahu (1818), Cut Nyak Dien (1850-1908) dan Cut Meutia (1870-1910). Para pejuang tersebut, meski secara khusus tidak menyebut hak-hak perempuan, tetapi mereka menjadi inspirasi historis bagi para pejuang hak-hak perempuan sesudahnya.

Adalah Kartini (1879-1904) yang merupakan pemikir awal mengenai hak-hak perempuan dan penganjur pendidikan perempuan. Ia mendirikan lembaga pendidikan bagi perempuan karena ia percaya bahwa jika perempuan terdidik, maka ia dapat mendidik anak dan keluarga yang lainnya. Surat-surat Kartini tidak hanya dikenal di kalangan gerakan perempuan, tetapi juga di kalangan gerakan nasional. Kartini-lah yang pertama kali menyuarakan perspektif persamaan terkait dengan pendidikan, meskipun suaranya tersebut tidak pernah menjadi politik pemerintah kolonial (Wieringa:1999:100). Selain Kartini, tercatat sejumlah perempuan lain yang fokus pada perjuangan pendidikan perempuan seperti Dewi Sartika (1884-1947) yang pada 1904 mendirikan sekolah pertamanya bernama *Keutamaan Istri* dan pada 1912 berhasil mendirikan sembilan (9) sekolah dengan nama yang sama di daerah Pasundan. Perjuangan pendidikan pada masa pra kemerdekaan menjadi kunci untuk mendapatkan akses politik, persamaan kelas, ras dan kesetaraan laki-laki dan perempuan. Misalkan saja, untuk menjadi anggota *Volkstraad* (parlemen pada masa kolonial) persyaratan utamanya adalah ia harus bebas buta huruf dan dari kalangan kaum terdidik. Sementara kondisi pribumi pada masa itu masih jauh tertinggal yang membuat mereka tidak bisa masuk dalam pusaran kekuasaan.

Memasuki abad ke-20, gerakan perempuan secara kolektif muncul seiring dengan gerakan kebangkitan nasional (1900-1927), terutama di Jawa dan Minangkabau. Gerakan ini merupakan gerakan perlawanan terhadap kolonial Belanda yang mengambil bentuk pendekatan organisasi sosial-kultural perempuan dengan sejumlah cabang berdasarkan identitas agama dan daerah serta orientasi politik yang berkembang pada saat itu (M.C. Ricklefs: 2005: 342; Wieringa:199:102). Pada masa itu banyak lahir organisasi-organisasi berbasis kedaerahan dan keagamaan dengan anggota yang umumnya ditarik dari perempuan kelas menengah dan atas dengan fokus perhatiannya pada pendidikan perempuan dan sejumlah majalah diterbitkan. Organisasi perempuan yang pertama kali berdiri pada awal abad 20 adalah *Putri Mardika* pada tahun 1912 di Jakarta. Organisasi ini memperjuangkan pendidikan perempuan pribumi dan mendorongnya untuk tampil di muka umum serta mengangkatnya ke kedudukan setara dengan laki-laki. Organisasi gerakan perempuan bercorak kedaerahan muncul pada awal abad ke-20 ini, tidak saja di pulau Jawa, tetapi juga di Sumatera, Sulawesi, Ambon, dan lain-lain¹.

Koalisi Organisasi Gerakan Perempuan

Koalisi organisasi-organisasi gerakan perempuan ditandai dengan lahirnya Kongres Perempuan Indonesia yang berdiri atas inisiatif tujuh organisasi gerakan perempuan pada masa itu². Kelahirannya dijiwai oleh semangat Sumpah Pemuda tahun 1928 dan mengawali suatu tradisi kerja sama antara pelbagai organisasi perempuan. Kongres I dilaksanakan pada tanggal 22 Desember 1928 di Yogyakarta dan kelahirannya dirayakan sebagai Hari Ibu secara nasional hingga saat ini. Dalam kongres tersebut hadir 1000 orang peserta kongres yang merupakan perwakilan dari tiga puluh organisasi perempuan. Tujuan dari kongres ini adalah agar terjadinya komunikasi dan interaksi antarorganisasi perempuan yang ada ketika itu untuk membicarakan soal-soal kewajiban, kebutuhan dan kemajuan wanita (Pergerakan Wanita: 1956: 21, 67). Keputusan penting yang diambil dari Kongres Perempuan Indonesia pada 22 Desember 1928 ini adalah: 1) Mendirikan badan permufakatan bernama Perikatan Perkumpulan Perempuan Indonesia (PPPI) yang bertujuan: 1) meningkatkan pendidikan perempuan dengan memberikan beasiswa kepada mereka; 2) memperkuat kepanduan puteri; 3) mencegah perkawinan anak-anak; 4) Menyampaikan rekomendasi kongres kepada pemerintah agar sekolah perempuan diperbanyak; 5) menyampaikan rekomendasi kepada pengadilan agama (*raad*) agar tiap-tiap talak tidak dilakukan secara longgar sesuai dengan prinsip ajaran Islam (Pergerakan Wanita: 1956: 21-22). Keputusan lain adalah perubahan Undang-undang Perkawinan Islam, pentingnya meningkatkan harga diri di kalangan perempuan, kejahatan kawin paksa dan mencegah perkawinan anak-anak. Juga diberikan sejumlah ceramah tentang nasionalisme dan anti perpaduan (Pergerakan Wanita: 1956: 21-22; Kowani :1978: 30; Kartowiyono dalam Lasmidjah Hardi: 1981: 241; Wieringa: 1999: 130).

1 Di Jawa, sejumlah organisasi yang pernah ada seperti *Pawiyatan Wanito* di Magelang (1915), *Wanito Hadi* di Jepara (1915), *Purborini* di Tegal (1917), *Wanita Susilo* di Pematang (1918), *Wanita Rukun Santoso* di Malang, *Budi Wanito* di Sala, *Puteri Budi Sejati* di Surabaya (1919), *Wanita Mulyo* di Yogyakarta (1920), dan lain-lain (De Stuers: 1960: 86; Kowani :1978: 116-17).

2 Organisasi-organisasi yang memprakarsai lahirnya Kongres Perempuan Indonesia adalah: 1) Puteri Indonesia; 2) Wanita Utomo; 3) Wanita Taman Siswa; 4) Aisyiah, Muhammadiyah; 5) Jong Islamieten Bond Dames afdeeling (JIBDA); 6) Wanita Katolik; 7) Jong Java Bagian Wanita.

Kongres Perempuan Indonesia I dilaksanakan pada tanggal 22 Desember 1928 di Yogyakarta dan kelahirannya dirayakan sebagai Hari Ibu secara nasional hingga saat ini.

Sumber Foto:
Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)



Peletakan batu pertama pada Kongres Perempuan 13 Desember 1928
Foto: *Indonesische Vrouw, 1898-1948*

Kongres ke-2 dilaksanakan di Jakarta pada tahun 1929. Hadir sekitar lima puluh (50) organisasi perempuan. Oleh kongres nama organisasi ini diubah menjadi Persatuan Perkumpulan Isteri Indonesia (PPII) (De Stuers: 1960: 135; Blackburn: 2007: Xiiv). Kongres pun menghasilkan rekomendasi agar menyelenggarakan diskusi antarperkumpulan perempuan, menerbitkan majalah, menggalang dana untuk pendidikan perempuan miskin serta mendorong pemerintah menyediakan dana bagi para janda dan anak yatim. Kongres pun menghasilkan anggaran dasar bahwa PPII bermaksud menjadi penghubung bagi semua perkumpulan perempuan Indonesia dan bertujuan memperbaiki nasib dan status perempuan tanpa berafiliasi terhadap suatu agama atau keyakinan politik tertentu (Blackburn: 2007: xIvi). Kongres menetapkan penggunaan bahasa Indonesia untuk majalahnya *Isteri*, sebuah sikap untuk menunjukkan nasionalisme dan melaksanakan ikrar yang tertuang dalam *Sumpah Pemuda* mengenai bahasa persatuan. Dalam kongres II ini, terjadi ketegangan antara kelompok perempuan sekuler dan kelompok perempuan Islam akibat isu koedukasi (lelaki dan perempuan bersekolah dalam satu kelas) dan penghapusan poligami (Blackburn: 2007: xIvii)³. Kongres berikutnya diselenggarakan di Surabaya tahun 1930 yang memutuskan asas-asas Persatuan Perkumpulan Isteri Indonesia (PPPI) yang berazas kebangsaan dan menjadi satu bagian dari Pergerakan Kebangsaan Indonesia yang menjunjung keperempuanannya dan meneguhkan imannya (Pergerakan Wanita: 1956: 23,67; Kartowijono dalam Lasmidjah Hardi: 1981: 245). Keputusan lain adalah kongres mendirikan Badan Pemberantasan Perdagangan Perempuan dan Anak-anak (BPPA) serta mengajukan gagasan bahwa menjadi kewajiban khusus kaum perempuan untuk menyantuni orang miskin.

³ Menurut Ny. Sujatin, nampaknya pemerintah Belanda berusaha memecah persatuan dan kesatuan kaum perempuan dengan menawarkan suatu ordonansi mengenai peraturan monogami dengan cara pencatatan suka rela. Gerakan perempuan menolak tawaran tersebut karena dikhawatirkan akan timbul perpecahan yang besar, tidak saja di kalangan gerakan perempuan, tetapi juga di kalangan pejuang-pejuang nasional (Kartowijono dalam Lasmidjah Hardi: 1981:245-248).

Selain organisasi-organisasi yang tergabung dalam Persatuan Perkumpulan Isteri Indonesia (PPII), berdiri pula organisasi perempuan *Isteri Sedar* pada tahun 1932 dengan maksud menjadi penyeimbang organisasi yang disebut sebelumnya. Menurut pandangan *Isteri Sedar*, suatu organisasi federasi yang terdiri dari pelbagai golongan semacam ini tidak akan mengambil sikap yang jelas terhadap masalah-masalah kemerdekaan nasional, undang-undang perkawinan yang berdasarkan kesetaraan dan peraturan tentang pelacuran. Pada Kongres *Isteri Sedar* tahun 1932, Suwarni Pringgodigdo menyampaikan bahwa kaum perempuan Indonesia harus terjun dalam perjuangan untuk kemerdekaan nasional. Ia sejalan dengan Sukarno bahwa hanya kemerdekaan yang akan membawa sepenuhnya pada kemerdekaan perempuan. Suwarni juga menggunakan kata-kata Sukarno 'perempuan Marhaen' untuk menyebut para anggota *Isteri Sedar* (Wieringa: 1999:132).

Sejumlah ganjalan *Isteri Sedar* terhadap PPII dilontarkan pada Kongres ke-2 PPII di Surabaya tahun 1930. Kongres tidak berhasil mencapai kata sepakat dalam soal-soal mendesak tentang Undang-undang Perkawinan, yang dalam praktiknya hampir tidak menjadi pembahasan. Namun kongres mengangkat persoalan baru, yakni perdagangan perempuan, hak suara perempuan, perlunya kantor Penerangan Tenaga Kerja untuk perempuan dan penelitian keadaan sanitasi di kampung-kampung serta tingginya angka kematian bayi. Selain itu, PPII juga menyebut dirinya sebagai bagian dari gerakan nasional Indonesia (De Stuers:1960: 136; Wieringa: 132). Pada Juli 1932, beberapa organisasi perempuan yang lebih kecil dan netral agama bergabung bersama membentuk satu organisasi bernama *Isteri Indonesia* di bawah kepemimpinan Maria Ulfah Santoso dan menjadi bagian dari anggota PPII. Pada tahun 1933 berdiri pula *Mardi Wanita*, sebuah organisasi politik yang lebih radikal lagi, karena kaitannya dengan Partindo. Pada 1936, pemerintah kolonial membubarkan baik Partindo maupun *Mardi Wanita* (De Stuers: 1960: 138; Wieringa: 1999:124).

Pada Kongres ke-4 tanggal 6-8 Mei tahun 1933, PPII memutuskan untuk mengadakan lagi Kongres Wanita Umum, suatu badan federasi beranggotakan 160 organisasi yang tidak lagi aktif. Dasar-dasar kongres umum ini adalah nasionalisme, masalah-masalah sosial dan netralitas dalam masalah keagamaan dan kewanitaan. Salah satu langkahnya adalah membentuk sebuah organisasi Badan Pemberantasan Buta Huruf (BPH) dan perjuangan untuk pendidikan di kalangan perempuan dialihkan fokusnya dari perempuan tingkat atas dan menengah kepada seluruh masyarakat. Kongres juga mendirikan biro informasi, terutama bagi perempuan dan anak-anak di tempat-tempat yang banyak perceraian, juga anggota PPII dianjurkan untuk memberikan penerangan dan peringatan kepada masyarakat tentang maksud dan tujuan perkawinan serta membentuk Badan Penyelidikan Perburuhan Indonesia untuk melakukan penelitian di kalangan buruh perempuan. Kongres pun memutuskan untuk mengadakan sidangnya tiap tiga tahun sekali yang disebut sebagai Kongres Perempuan Indonesia (KPI) yang bertujuan untuk mencapai kesamaan sepenuhnya antara perempuan dan laki-laki dan mendorong semua organisasi anggota agar menjalin hubungan erat dengan gerakan pemuda nasionalis (Pergerakan Wanita: 1956: 26-27; Wieringa: 1999: 136). Kongres berikutnya dilakukan di Jakarta pada 20-24 Juli tahun 1935 yang menetapkan prinsip-prinsip dasar KPI, yakni

Kenasionalan, Kesosialan, Kenetralan, yakni bahwa tiap-tiap anggota wajib menghargai pendirian dan orientasi keyakinan agama dan politik masing-masing golongan dan *Keperempuanan*, yakni kerja-kerja organisasi harus ditujukan untuk membuka jalan bagi perempuan Indonesia ke arah kemajuan dan ketinggian derajatnya (Pergerakan Wanita: 1956: 31).

Dalam kongres-kongres berikutnya, Kongres Perempuan Indonesia menghasilkan pelbagai keputusan seperti membentuk penyelidikan secara seksama tentang kedudukan perempuan di bawah hukum Islam dan berusaha mengembangkan kedudukan ini tanpa merendahkan agama, membentuk 'Komite Perlindungan Kaum Perempuan dan Anak-anak Indonesia (KPKPAI)' dan dalam kongresnya di Bandung pada Juli 1938, isu yang dimunculkan adalah hak memilih bagi perempuan yang merupakan reaksi terhadap langkah-langkah yang diambil pemerintah kolonial untuk memberikan perempuan Indonesia hak untuk kantor-kantor pemilihan tertentu, tetapi menolak memberikan mereka hak pilih (De Stuers: 1960: 141). Masalah hak suara perempuan ini merupakan perihai baru di dalam kongres 1938 dan pada tahun ini dilancarkanlah kampanye memilih satu orang perempuan Indonesia yang duduk di *Volksraad*. Dalam kongres ini pun, diputuskan tanggal 22 Desember sebagai hari Ibu yang merujuk pada hari Permulaan Kongres I tahun 1928 di Jogjakarta (Pergerakan Wanita: 1956: 67).

Kongres Perempuan Indonesia III di Bandung pada Juli 1938. Isu yang muncul dalam kongres mengenai hak memilih bagi perempuan kampanye memilih satu orang perempuan Indonesia yang duduk di *Volksraad*.

Sumber Foto: Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)



b. Kolonial Jepang

Pendudukan Jepang di Indonesia mulai tahun 1942 hingga 1945. Pada masa ini, pemerintah Jepang membatasi besar-besaran kebebasan berorganisasi dan aktivitas politik. Organisasi-organisasi pergerakan Indonesia dibubarkan, kecuali kelompok-kelompok yang membantu Jepang dalam memenangkan peperangan untuk membentuk Asia Timur Raya. Gerakan perempuan pada masa ini mengalami penurunan yang sangat tajam. Pelbagai isu yang sebelumnya diketengahkan mengenai hak-hak perempuan, baik dalam hukum perkawinan maupun hak untuk memilih dalam pemilihan umum

tenggelam seiring dengan dibubarkannya organisasi-organisasi gerakan perempuan tersebut (Pergerakan Wanita: 1956: 34, 67; Kowani :1978: 59).

Jepang pun menciptakan pelbagai semboyan anti-Barat untuk menggugah semangat politik sebagian penduduk⁴. Pelbagai organisasi pemuda juga dibentuk untuk mengindoktrinasi, melatih dan mempersenjatai ribuan pemuda dan pemudi. Dalam usahanya untuk menanamkan semangat persaudaraan Asia Raya, Jepang mengobarkan hasrat untuk kemerdekaan. Pelbagai Ormas yang dibentuknya menjadi jalan bagi para pemimpin Indonesia yang umumnya dari lapisan masyarakat atas dan menengah itu untuk bersentuhan langsung dengan lapisan masyarakat bawah (Ricklefs dalam Wieringa: 1999: 146).

Organisasi massa pertama bentukan Jepang ialah 'Gerakan Tiga A'. Dibentuk tahun 1942 yang bertujuan menciptakan propaganda tentara Jepang sebagai pemimpin Asia Timur Raya. Bagian perempuan organisasi ini dinamakan 'Barisan Puteri Asia Raya' yang keberadaannya tidak bertahan lama karena pemerintah Jepang membubarkannya. Pada tahun 1943, organisasi lain berdiri bernama Pusat Tenaga Rakyat (Putera) dibawah pimpinan Sukarno, Hatta, Ki Hajar Dewantara dan Haji Mas Mansur yang berpusat di Jakarta. Maksud berdirinya organisasi ini adalah untuk melakukan usaha-usaha: 1) mengobarkan semangat cinta tanah air; 2) menyiapkan tenaga untuk turut serta di garis belakang dalam peperangan; 3) hidup sederhana; 4) memperbanyak hasil bumi dengan memanfaatkan tanah yang kosong; 5) mempergunakan bahan-bahan yang bisa dipergunakan untuk bahan makanan dan pakaian; 6) menghidupkan pekerjaan tangan dan industri rumah; 7) menanam kapas untuk bahan-bahan pakaian; 8) mengadakan latihan-latihan yang diperlukan; 9) mengadakan lapangan kerja untuk memberantas pengangguran (Pergerakan Wanita: 1956: 34). Organisasi ini pun memiliki sayap perempuannya, yakni 'Barisan Pekerja Perempuan Putera' dengan kegiatan organisasi menyelenggarakan kursus-kursus pemberantasan buta huruf, memintal benang dan macam-macam kerajinan tangan lainnya (Kowani :1978: 58-59; Wieringa: 1999: 147).

Jepang membubarkan semua organisasi perempuan yang sudah ada pada masa kolonial Belanda dan membentuk organisasi *Fujinkai Jawa Hokokai* yang bertujuan untuk memobilisasi tenaga kerja perempuan guna membantu pemerintah Jepang di garis depan dengan latihan pekerjaan palang merah, penggunaan senjata, penyelenggaraan dapur umum, pembuatan kaos kaki untuk para prajurit dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perang. Semua organisasi perempuan yang ada digabungkan dalam organisasi *Fujinkai* dengan keanggotaan yang bersifat wajib untuk para istri pegawai sipil yang kedudukannya dalam organisasi sesuai dengan kedudukan masing-masing dalam hirarki pemerintahan. Organisasi ini diketuai oleh istri kepala daerah di wilayah masing-masing dan sebagian kaum perempuan aktif dalam organisasi yang dibentuk pemerintah Jepang tersebut, sehingga kegiatan yang dilakukannya menyebar ke pelosok-pelosok daerah. Organisasi *Fujinkai* ini berperan penting dalam mendorong terjadinya proklamasi kemerdekaan RI tahun 1945 (Pergerakan Wanita: 1956: 34, 67; De Stuers: 1960: 175; Kowani :1978: 59; Suryochondro: 1984: 34; Wieringa: 1999:149).

4 Semboyan yang terkenal adalah: "Nippon Cahaya Asia, Nippon Pelindung Asia dan Nippon Pemimpin Asia"

Karena gerakan perempuan tidak memiliki sarana untuk memulai atau menghidupkan kembali agenda gerakan mereka dalam organisasi formal, mereka pun menggunakan organisasi yang ada untuk menyiapkan agenda kemerdekaan nasional. Karena itu, mereka menahan diri untuk tidak melakukan protes terhadap sejumlah praktik kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh sebagian serdadu Jepang seperti perkosaan dan bujukan mereka terhadap para perempuan muda yang meninggalkan kampung halamannya dan dipaksa menjadi pelacur untuk rumah-rumah hiburan tentara (Wieringa: 1999: 151).

Segera setelah proklamasi disuarakan, *Fujinkai* dibubarkan. Ny. Sunaryo Mangunpuspito, ketua *Fujinkai* ketika itu menganjurkan anggota-anggotanya agar mengubah organisasi-organisasi lokal menjadi organisasi-organisasi yang bisa bekerja untuk mempertahankan Indonesia. Badan baru ini dinamakan Persatuan Wanita Indonesia atau Perwani. Tujuan didirikannya Perwani adalah 'menyediakan dan mengerahkan tenaga wanita guna mempertahankan dan memelihara kemerdekaan' (Pergerakan Wanita: 1956: 37; De Stuers: 1960: 175-176; Kowani :1978: 70)

Organisasi perempuan keagamaan dan politik pun kembali menyusun diri seperti Aisyiah, Muhammadiyah dan Wanita Katolik memulai lagi rapat-rapat mereka dengan tujuan menunjang perjuangan. Pada tahun 1945 ini terbentuk pula organisasi perempuan "Muslimat" yang merupakan organisasi sayap dari partai "Masyumi" dan "Muslimat NU", sayap organisasi Nahdhatul Ulama. Pada 1949 berdiri organisasi Bhayangkari, yakni organisasi istri anggota kepolisian, dan pada 1946, organisasi istri angkatan laut. Belakangan juga para istri anggota angkatan bersenjata lainnya berorganisasi dengan tujuan untuk saling membantu jika suami mereka kecelakaan atau meninggal. Pada 1957, istri anggota angkatan darat mendirikan Persatuan Istri Tentara (Persit) Kartika Chandra Kirana, pada 1956 berdiri perkumpulan istri anggota angkatan laut Jalasenastri dan pada 1956 itu pula berdiri perkumpulan istri anggota angkatan udara mendirikan Persatuan Istri Angkatan Udara (PIA) Ardya Garini di Bandung (Wieringa: 1999:164).

Pada tahun 1946 terdapat usaha untuk menggabungkan organisasi-organisasi perempuan dalam badan federasi yang dilanjutkan dengan diadakannya konferensi Perkumpulan-perkumpulan Wanita pada tanggal 24-26 Februari di Solo. Hadir pada konferensi tersebut organisasi Perwari, Pemuda Putri Indonesia, Aisyiah, Persatuan Wanita Kristen dan Wanita Katolik Indonesia. Konferensi tersebut membentuk suatu badan federasi bernama Kongres Wanita Indonesia (KOWANI) (De Stuers: 1960:176; Kartowiyono dalam Lasmidjah Hardi: 1981: 250). Organisasi ini sebenarnya adalah salah satu usaha untuk menghidupkan kembali organisasi koalisi atau gabungan organisasi-organisasi perempuan yang telah ada sebelumnya, yakni Kongres Perempuan Indonesia yang dibentuk pada tahun 1928.

1.2. Masa Pemerintahan Demokrasi Liberal

Pemerintahan Demokrasi Liberal dimulai tanggal 17 Agustus 1950 yang ditandai dengan masa berakhirnya pemerintahan kolonial di Indonesia. Dengan direbutnya kekuasaan

negara oleh Indonesia, hubungan politik antara perempuan dan laki-laki pun berubah secara mendasar dimana para perempuan harus membela pelbagai kepentingan sendiri berhadapan dengan kaum politisi Indonesia laki-laki, dan bukan lagi dengan pejabat kolonial. 'Di mata laki-laki, perempuan menjadi pesaing yang bahkan harus ditakuti, oleh karena sekarang mereka mampu mengelola dengan baik urusan umum maupun urusan pribadi mereka sendiri' (Pergerakan Wanita: 1956: 96-97; Wieringa: 1999: 222). Gerakan perempuan pun terbagi dalam pelbagai sayap organisasi dan sejumlah sayap parpol seperti Partai Kebangsaan Indonesia bagian Wanita (Parkiwa) (1950) yang namanya berganti menjadi "Pasundan Istri", "Gerakan Wanita Indonesia Sedar (GERWIS)", didirikan 4 Juli 1950 dan berganti nama menjadi Gerwani, Persatuan Wanita Murba (Perwamu), didirikan 17 September 1950 yang berafiliasi dengan Partai Murba, Wanita Demokrat Indonesia, didirikan 14 Januari 1951, yang berafiliasi dengan "Partai Nasional Indonesia" dan kemudian berganti nama menjadi "Gerakan Wanita Marhaenis (1964) dan kemudian menjadi Pergerakan Wanita Nasional (Perwanas) (Pergerakan Wanita: 1956: 68; Suryochondro: 1984: 138-139). Pembentukan partai-partai ini terkait dengan penyelenggaraan Pemilu tahun 1955 dimana pada akhirnya organisasi-organisasi perempuan yang tersebut di atas lebih intensif bekerja sama dengan parpol ketimbang dengan organisasi perempuan. Dipersoalkan pula bahwa kemenangan perempuan di parlemen bukan karena banyaknya perempuan yang menduduki posisi anggota dewan, tetapi kemenangan perempuan adalah mereka yang memperjuangkan kepentingan perempuan di parlemen. Dalam hal ini, terkecuali Perwari, yang selamanya bersikap menjauh dari parpol (Pergerakan Wanita: 1956: 96; Wieringa: 1999: 224).

Meskipun Perwari selamanya menjauh dari Parpol dan juga tidak berkampanye untuk para calon wakil Perwari sendiri, tetapi partai ini menghadapkan langsung program perjuangannya pada partai-partai politik yang ada seperti program undang-undang perkawinan yang maju, persoalan pendidikan dan kesehatan, memperluas angkatan kepolisian untuk menanggulangi soal pelacuran dan pengendalian harga. Agenda ini disampaikan ke 15 Parpol dan mendiskusikannya dengan beberapa diantara mereka. Pada akhirnya hanya Partai Sosialis Indonesia (PSI) dan Partai Nasionalis Indonesia (PNI) yang menyetujui program Perwari itu, meskipun kedua parpol ini tidak memasukkan program tersebut ke dalam program mereka sendiri (Wieringa: 1999: 256).

Pemilihan Umum pertama yang bersifat demokratis tahun 1955 cukup mengecewakan organisasi dan gerakan perempuan karena pelbagai alasan. Diantaranya adalah sangat sedikit wakil perempuan yang terpilih menjadi anggota parlemen dan tidak ada partai-partai yang dipimpin kaum laki-laki yang giat mengampanyekan perubahan atas Undang-undang Perkawinan. Selain itu, Partai Wanita Rakyat sebagai partai penganjur perkawinan monogami pun tidak memperoleh kursi di parlemen (Wieringa: 1999: 249). Sementara pada 1956, bersama kementerian agama, Kowani mengadakan kursus penataran untuk perempuan calon pengadilan agama dan dalam kongres selanjutnya terus menerus mengingatkan Kementerian Agama karena tak mengangkat tenaga yang telah lulus ujian penataran tersebut. Demikian juga angkatan kepolisian diperingatkan agar mengangkat para perwira polisi wanita lebih banyak lagi (Wieringa: 1999: 250).

Pada November 1950, terhimpun kembali gerakan perempuan melalui Kongres Wanita Indonesia (KWI-Kowani) yang semasa revolusi kemerdekaan mengalami perpecahan. Pada masa ini kerja-kerja yang dilakukan Kowani adalah menyebarkan pemahaman kepada masyarakat agar kaum perempuan mempergunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum pertama pada 29 September 1955, meminta kepada pemerintah untuk mengangkat perempuan di kantor pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, meminta pengangkatan perempuan di Pengadilan Agama, undang-undang perkawinan segera disahkan; agar pejabat urusan perkawinan, talak dan rujuk diberikan pendidikan khusus, agar jumlah anggota perempuan pada Dewan Penasihat Biro Tenaga Kerja Kementerian Perburuhan ditambah; dan agar semua penerbitan yang tak susila ditindak tegas. Kongres juga menganjurkan agar biro konsultasi di sejumlah daerah dibentuk untuk menjawab permasalahan yang berhubungan dengan buruh perempuan, kesehatan, pendidikan dan perkawinan (De Stuers: 1960:181; 1999: 231). Kongres menunjuk SK Trimurti sebagai Ketua ke-4 panitia persiapan baru untuk penyelenggaraan ulang tahun ke-25 Kongres pada 1953. Panitia ini juga ditugasi membentuk Yayasan Hari Ibu untuk menggalakkan peringatan Hari Ibu pada setiap 22 Desember.

Demonstrasi gerakan perempuan 1953 menuntut pengangkatan undang-undang perkawinan segera disahkan dan diangkatnya perempuan menjadi hakim di Pengadilan Agama.

Sumber Foto: Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI)



Pada tanggal 2-5 Maret 1955, Kongres Wanita Indonesia X diselenggarakan di Palembang. Dalam kongres ini empat puluh lima (45) organisasi masuk dalam keanggotaan baru. De Stuers (1960:191) membagi peserta yang hadir ke dalam setidaknya 3 (tiga) kelompok. Kelompok pertama terdiri dari organisasi perempuan yang berasal dari partai politik, seperti Muslimat, organisasi perempuan Masyumi; Wanita Demokrat, organisasi perempuan Partai Nasionalis Indonesia (PNI) dan Wanita Indonesia dan organisasi perempuan Persatuan Indonesia Raya (PIR). Satu-satunya partai politik yang dijalankan sepenuhnya oleh perempuan adalah Partai Wanita Rakyat yang didirikan pada tahun 1955 oleh Ny. Mangunsarkoro. Kelompok kedua adalah kelompok organisasi profesional

seperti Ikatan Bidan Indonesia, Bhayangkari dan Persatuan Istri Tentara (PERSIT). Kelompok ketiga adalah organisasi perempuan yang dibentuk secara mandiri oleh perempuan sendiri seperti Perwari dan Gerwani. Beberapa hal keputusan kongres adalah: 1) Supaya segera dikeluarkan Undang-undang Perkawinan yang pokok dan khusus; 2) Diadakannya pengadilan anak; 3) mengirimkan pernyataan kepada Menteri Luar Negeri mendukung sepenuhnya usaha Pemerintah untuk mengembalikan Irian Barat ke dalam wilayah Republik Indonesia; dan 4) meminta kepada Menteri Perburuahan agar peraturan tentang cuti haid tetap diberlakukan (Pergerakan Wanita: 1956: 44-45; Kowani :1978: 123). Kongres ini juga menetapkan anggaran dasar yang bunyinya sebagai berikut: 1) Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia; 2) terlaksananya hak-hak perempuan sebagai manusia dan sebagai warga negara; 3) supaya dalam undang-undang dasar yang akan ditetapkan oleh Konstituante akan tetap terjamin hak-hak manusia yang tercantum dalam Undang-undang dasar sementara 1950; 4) supaya dalam UU ditambahkan sebuah pasal tentang hak-hak asasi manusia (Pergerakan Wanita: 1956: 44-45). Pada kongres-kongres berikutnya, organisasi ini menghasilkan keputusan-keputusan kongres yang sangat penting bagi gerakan perempuan seperti mendesak DPR maupun Perdana Menteri membicarakan Rancangan Undang-Undang Perkawinan, mendesak Menteri Agama agar posisi perempuan sebagai hakim agama lebih diperbanyak dan Hari Ibu dijadikan sebagai Hari Nasional sebagaimana hari Sumpah Pemuda.

Tahun 1959 merupakan tahun terakhir dari masa Demokrasi Liberal setelah mewarisi beberapa hal penting untuk kemajuan perempuan seperti adanya Undang-undang Dasar dimana negara menjamin persamaan hak antarwarga negara, laki-laki maupun perempuan, baik di bidang politik, pendidikan dan sosial. Dalam bidang pendidikan, perempuan mempunyai kesempatan untuk memperoleh beasiswa sekolah, mulai dari tingkatan sekolah dasar hingga pendidikan tinggi. Dalam bidang politik, perempuan dan laki-laki mempunyai hak pilih yang sama asal memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-undang Pemilihan Umum. Dalam bidang pekerjaan, perempuan memperoleh cuti melahirkan selama tiga (3) bulan dengan tetap memperoleh gaji yang penuh (Pergerakan Wanita: 1956: 68). Setelah hampir 10 tahun mengalami ketidakstabilan politik, pada tanggal 5 Juli 1959 melalui Dekrit Presiden, Undang-undang dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali.

1.3. Masa Pemerintahan Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Masa Demokrasi Terpimpin diawali dengan Dekrit Presiden Sukarno tanggal 5 Juli 1959. Gerakan perempuan pada masa ini cenderung diarahkan menjadi 'alat revolusi' dan dimobilisasi untuk pelbagai tujuan politik pemerintah dengan dalih hubungan khusus perempuan terhadap kebutuhan sosial masyarakat (Kowani :1978: 139-140; Wieringa: 1999: 224). Karena Gerwani telah menjadi organisasi perempuan yang terdekat hubungannya dengan presiden, Kowani/KWI menjadi sangat terpengaruh olehnya (Wieringa: 1999: 264). Hal ini ditandai dengan pembentukan beberapa organisasi yang mendukung kebijakan pemerintah seperti barisan sukarelawati (Sukwati) yang bertujuan melaksanakan Dwi Komando Rakyat (Dwikora) untuk mengganyang Malaysia, Pendidikan Komando Tertinggi *Retooling* Aparatur Negara (KOTRAR) dan

Pendidikan Kader Nasakom yang semuanya diselenggarakan oleh organisasi KOWANI. Organisasi lainnya terpaksa harus menuliskan kegiatan mereka dalam bahasa yang berhias dengan Nasakom, Manipol/Usdek, Nefos dan istilah-istilah lain yang saat itu sedang lazim. Ini menambah ketegangan antara Gerwani dengan organisasi perempuan lainnya, walaupun pada tingkat daerah dibawah organisasi Gerakan Organisasi Wanita (GOW) kerja sama berjalan terus. Ketegangan yang terpendam pun terjadi antara Gerwani dengan golongan lain seperti Aisyiah, Wanita Katholik dan Bahayangkari, khususnya ketika masa sekitar perjuangan untuk reformasi Undang-undang Perkawinan (Kowani :1978: 140-141; Wieringa: 1999: 264).

Dengan beralihnya pada orientasi kiri Kowani/KWI, Muslimat, sebagai bagian dari Masyumi yang telah dibubarkan, juga dikeluarkan dari Kowani. Ny. Hurustiati Subandrio yang berhaluan kiri dan juga istri Menteri Luar Negeri Subandrio (salah seorang sahabat dekat Presiden Sukarno) dipilih sebagai ketua Kowani. Maria Ulfah diganti karena kemungkinan hubungannya dengan PSI yang telah dibubarkan. Ny. Mudigdo dari Gerwani duduk dalam Badan Eksekutif. Sesudah Kongres 1961, satu-satunya organisasi Islam yang masih duduk dalam pengurus Kowani hanyalah Muslimat NU (Wieringa: 1999: 265). Sementara pada tahun 1962 dibentuk *Wanita Islam* di Yogyakarta dengan maksud memberi wadah kepada para perempuan setelah Masyumi dibubarkan (1960).

Pada Kongres 1964 yang merupakan kongres terakhir di jaman Orde Lama, penyanjungan terhadap Sukarno mencapai puncaknya. Presiden yang dengan praktik perkawinan poligaminya dengan beberapa orang perempuan diberi gelar 'Pemimpin

Pada Masa Orde Demokrasi
Terpimpin di bawah
Presiden Sukarno adalah
saksi lahirnya organisasi
perempuan dalam
lingkungan jawatan atau
departemen pemerintah
seperti Ikatan Wanita
Antardepartemen
(IKWANDEP) pada 25
Mei 1961 dan Badan Kerja
sama Dharma Pertiwi
pada 15 April 1964. Pada
masa ini terbentuk Korps
Wanita TNI Angkatan
Darat (KOWAD) pada 22
Desember 1961, Korps
Wanita TNI Angkatan
Laut (KOWAL) pada 1962
dan Wanita TNI Angkatan
Udara (WARA) pada
Agustus 1963.

Sumber Foto: Arsip
Nasional Republik
Indonesia (ANRI)



Besar Gerakan Wanita Revolusioner Indonesia' (Wieringa: 1999: 267). Gerwani pun memperingati kembali 8 Maret sebagai hari Perempuan Internasional yang semula dihapuskan. Sementara pada sisi lain, Perwari menderita berat sebagai akibat amarah presiden, sehingga nyaris dibubarkan pada tahun 1964. Masa ini pun protes perempuan atas ketidakadilan semakin dibatasi (Wieringa: 1999:224).

Pada Masa Orde Demokrasi Terpimpin ini pun saksi lahirnya organisasi perempuan dalam lingkungan jawatan atau departemen pemerintah seperti Ikatan Wanita Antar Departemen (IKWANDEP) pada 25 Mei 1961 dan Badan Kerja sama *Dharma Pertiwi* pada 15 April 1964. IKWANDEP adalah organisasi dengan keanggotaan karyawan departemen-departemen pemerintahan dan lembaga-lembaga non departemen yang kelak bernama *Dharma Wanita*, sedangkan organisasi kedua adalah beranggotakan keempat organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang ditetapkan sebagai semi dinas (Pergerakan: 141). Penting juga dicatat bahwa pada masa ini terbentuk Korps Wanita TNI Angkatan Darat (KOWAD) pada 22 Desember 1961, Korps Wanita TNI Angkatan Laut (KOWAL) pada 1962 dan Wanita TNI Angkatan Udara (WARA) pada Agustus 1963 (Kowani :1978: 149-150; Suryochondro: 1984: 172).

1.4. Gerakan Perempuan pada Masa Orde Baru

Pemerintahan Orde Baru ditandai dengan berakhirnya Presiden Sukarno pada tahun 1966 dan dimulainya kepemimpinan Presiden Soeharto (1965-1998). Model pemerintahan Orde Baru mengembangkan cara yang paternalistik dimana ia mencoba mencari keterlibatan rakyat untuk memperoleh legitimasi, tetapi melalui cara-cara pengendalian yang cermat (M.C. Ricklefs:559). Di bulan Februari 1970, misalnya, pemerintah mengumumkan bahwa semua pegawai negeri harus setia kepada pemerintah dan tidak diijinkan bergabung dengan partai politik lain kecuali Golongan Karya (Golkar). Dalam bidang ekonomi, pemerintah mengembangkan program industri yang ambisius dengan dukungan modal bantuan luar negeri dan pembangunan ekonomi yang dicanangkannya adalah menciptakan stabilitas dan ketertiban dengan cara memberikan keuntungan kepada kelompok militer, kelas menengah konservatif dan golongan petani kaya. Sementara Soeharto dan anak buahnya selalu menegaskan pentingnya pertumbuhan ekonomi karena keyakinannya bahwa tanpa kehidupan ekonomi yang kuat mustahil akan terwujud kehidupan politik yang sehat (Elson: 2009:407).

Dalam situasi inilah, Indonesia masuk kembali sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan atas rekomendasi Sekretaris Jenderal PBB Indonesia perlu membentuk Komisi Nasional Kedudukan Wanita Indonesia (KNKWI). Komisi ini bertugas mendorong gerakan perempuan yang berfungsi mengumpulkan data dan menyelenggarakan penelitian tentang situasi dan kedudukan perempuan serta memberi rekomendasi atas dasar penelitian tersebut. Pembentukannya hasil kerja sama dengan organisasi-organisasi perempuan dimana keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, organisasi gerakan perempuan dan individu yang ahli dalam bidangnya. Komisi ini merupakan badan semi pemerintah yang pada tanggal 16 Desember 1968 untuk pertama kali KNKWI memilih pengurus yang bersifat presidium. Selain itu, terbuka kembali

kesempatan wakil Indonesia di PBB melalui *United Nations Commission on the Status of Women* dengan diwakili oleh Drg. Ny. Yetty Rizali Noor (tahun 1971-1974) dan Ny. Suwarni Saljo, SH (1974-1978) (Kowani :1978: 171; Suryochondro: 1984: 174-175).

Seiring dengan hal tersebut, pada tahun 1975, PBB menyatakan diri sebagai Tahun Wanita Internasional dalam sidangnya yang ke-25 di New York. Tema tahun wanita Internasional 1975 adalah: Persamaan (*Equality*), pembangunan (*Development*) dan perdamaian (*Peace*). Masing-masing negara anggota PBB diminta menyusun program nasional, propinsi dan lokal terkait tiga tema tersebut. Dalam konteks ini, pemerintah mendorong masyarakat, terutama perempuan bahwa mereka merupakan potensi pembangunan. Indonesia mengirim delegasi ke *World Conference of the International Women's Year* yang antara lain menghasilkan suatu program kegiatan untuk jangka waktu sepuluh tahun untuk mencapai kemajuan sehingga perempuan dapat berpartisipasi penuh dalam kegiatan kemasyarakatan. Kepada negara-negara anggota PBB diserukan untuk membentuk suatu 'National Plan of Action' berdasarkan program sedunia tersebut (Kowani:1978:172). Pada tahun 1968, dibahas kembali Rancangan Undang-undang Perkawinan setelah lama terhenti dan organisasi gerakan perempuan menerobos kemacetan tersebut dengan mendesak pemerintah untuk segera mengajukan RUU tentang Pokok-pokok Perkawinan kepada DPRGR.

Di tingkat nasional, kebijakan pemerintah sendiri memfokuskan pada program pembangunan ekonomi. Dalam usaha mensukseskan program tersebut, Presiden Soeharto selaku kepala negara menyampaikan pidatonya dalam Kongres Wanita

Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK) adalah program pokok dari pemerintah Orde Baru. Program PKK merupakan pengejawantahan dari program pemerintah pada saat itu yang memfokuskan pada bidang pembangunan ekonomi. Dalam menyukseskan program tersebut, terdapat tiga tugas utama yang diemban oleh perempuan pada masa itu yang disebut sebagai Tugas Utama Wanita Revolusioner yaitu: 1). Pengabdian sebagai istri, sebagai ibu rumah tangga dan sebagai ibu bangsa; 2). Perjuangan pelaksanaan persamaan hak wanita dan pria; 3). Perjuangan membentuk masyarakat sosialis yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila



Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Indonesia bahwa ada tiga tugas utama yang ia sebut sebagai tugas utama wanita revolusioner, yakni: 1) Pengabdian sebagai istri, sebagai ibu rumah tangga dan sebagai ibu bangsa; 2) Perjuangan pelaksanaan persamaan hak wanita dan pria; 3) Perjuangan membentuk masyarakat sosialis yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Kowani :1978: 180). Untuk menunjang pelaksanaan program pemerintah tersebut, mulai tahun 1975, program dilakukan oleh organisasi-organisasi perempuan yang secara garis besar dikategorikan menjadi tiga kategori: 1) para istri pegawai negeri sipil dikelompokkan dalam *Dharma Wanita*; 2) para istri anggota ABRI dikelompokkan dalam *Dharma Pertiwi*; 3) *Pembinaan Kesejahteraan Keluarga* (PKK) untuk para wanita di pedesaan yang tidak masuk pada kelompok pertama dan kedua (Katjasungkana: 1989: 46) dan juga organisasi Kowani (Kongres Wanita Indonesia) yang semula merupakan organisasi payung dari tidak kurang 55 organisasi di bawahnya yang memiliki pandangan progresif, di masa Orde Baru ia menjadi organisasi korporasi pemerintah yang berfungsi melaksanakan program-programnya.

Dalam konteks organisasi perempuan Muslim, terbentuk 'Badan Musyawarah Organisasi-organisasi Islam Wanita Indonesia' (BMOIWI). Organisasi ini merupakan federasi yang beranggotakan organisasi-organisasi Wanita Islam yang bersifat nasional dan mempunyai cabang-cabang di daerah. Organisasi berasaskan Islam dan Pancasila serta UUD 1945. Usaha-usaha yang dilakukan oleh BMOIWI yang paling menonjol adalah menyelenggarakan kursus-kursus orientasi Keluarga Berencana dalam perspektif Islam. Sebagaimana diketahui bahwa Keluarga Berencana adalah program pokok pemerintah pada masa Orde Baru (Kowani: 1978: 269-272).

Sebagaimana disebut di muka, pemerintah Orde Baru ditandai dengan pemusatan kekuasaan negara dalam semua bidang kehidupan. Untuk mengimbangi kekuasaan yang terpusat dan mencari model pembangunan alternatif, berdiri ratusan LSM dengan keragaman ideologi dan strategi mereka yang memiliki karakteristik umum sebagai berikut: *pertama*, orientasinya mengarah pada kelompok-kelompok komunitas sebagai dasar masyarakat sehat, dan kehadirannya diperlukan sebagai penyeimbang pemerintah. *Kedua*, komitmen kuat pada pemikiran partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan yang juga dicirikan dari tingkat informalitas gaya bekerja dan beroprasinya. *Ketiga*, penekanan pada jaringan kerja baik berlatar agama, sosial, sektoral, lokal, nasional maupun internasional. Jaringan tersebut bertujuan memudahkan pertukaran informasi, kerja sama dan aksi bersama, bernegosiasi dengan donatur asing, bertindak sebagai penyalur dana dan menampilkan front kuat dalam bernegosiasi dengan pihak pemerintah.

LSM-LSM perempuan atau organisasi non pemerintah (Ornop) beroperasi dalam keadaan yang digambarkan di atas. LSM-LSM ini dapat dikelompokkan menurut afiliasi, orientasi ideologis dan besarnya keanggotaan. Kelompok *pertama*, Ornop yang berafiliasi dengan pemerintah, yang meminjam istilah Suryakusuma, disebut GoNGO (*government* NGOs, ornop pemerintah). Organisasi *Kowani* dan *Dharma Wanita* masuk dalam kategori kelompok ini, karena sebagian besar anggotanya secara tidak resmi menjadi corong pemerintah dan pengumpul suara bagi Golkar. Dua organisasi besar perempuan Muslim seperti Aisyiah, Muhammadiyah dan Muslimat NU pun masuk

dalam kategori ini, karena keduanya menganut ideologi konservatif yang mendefinisikan perempuan sebagai ibu dan istri, yang mempunyai karakteristik umum, sebagaimana diteliti Kuypers (1993:111) sebagai berikut: 1) lahir dari organisasi pria, bahkan kadang-kadang kelahirannya sepuluh tahun atau lebih setelah kelahiran organisasi induknya. 2) Meskipun ia organisasi otonom, tetapi sesungguhnya merupakan bagian dari organisasi pria. 3) Kegiatannya lebih banyak menekuni bidang “kewanitaan”. 4) Meskipun tidak selalu, seringkali anggota pengurus yang aktif adalah istri dari anggota pria yang aktif juga. Kelompok *kedua*, LSM perempuan yang bersifat independen. Bentuk Ornop kelompok kedua ini dapat dikategorikan ke dalam tujuh jenis: yayasan, forum, kelompok, perserikatan, asosiasi, koperasi atau organisasi sosial (Suryakusuma: 2012: 273). Tetapi pada tahun 1990an, bentuk organisasi yang paling dominan adalah forum atau jejaring yang memiliki struktur longgar dan lebih egaliter dalam upaya menggerakkan proses partisipasi dan membuka akses lebih besar berkenaan kewenangan dan informasi.

Dalam kelompok kedua ini terdapat juga perbedaan pemahaman mengenai feminisme. Diantara mereka ada yang berorientasi feminis dan yang tidak. Yang berorientasi feminis adalah mereka yang melakukan proses penyadaran dan pemberdayaan (*empowering*) perempuan dengan pendekatan analisis gender. Dalam analisis gender, terbongkar pemahaman lama tentang peran gender setidaknya dalam tiga hal. *Pertama*, pembongkaran terhadap makna kodrat” atau sesuatu yang dipandang ‘alamiah’ bagi perempuan. *Kedua*, membongkar pemahaman lama tentang argumentasi pembagian kerja secara seksual. *Ketiga*, membuka penelusuran akar-akar sejarah sosial mengapa muncul subordinasi, marjinalisasi, kekerasan dan ketidakadilan terhadap perempuan seraya mengenali kekuatan diri untuk dapat mengorganisir kekuatan kolektif (Van Bemmelen:1995:183-184; Affiah:2004: 93). Dengan analisis gender ini mereka mempermasalahkan hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan, pemisahan tugas dan tanggung jawab berbasis gender, konstruksi peran sosial dan perlunya perubahan struktural. Bentuk kegiatannya adalah pelatihan dan pendidikan, penyelenggaraan diskusi, publikasi, advokasi, penelitian, dokumentasi termasuk demonstrasi yang membuat pernyataan-pernyataan publik. Isu-isu yang diangkat tidak terbatas hanya pada isu-isu khusus perempuan, tetapi juga isu sosial, ekonomi dan politik secara umum. Sementara ornop non feminis cenderung menginginkan perbaikan status sosial ekonomi perempuan karena mereka memandang bahwa permasalahan perempuan pada dasarnya adalah keterbatasan pada akses ekonomi dan pendidikan. Oleh karena itu, strategi yang digunakannya adalah mengaktifkan pelatihan dan pengembangan informal usaha bersama (koperasi) dan cenderung menjalankan program yang berkaitan langsung dengan kebutuhan praktis masyarakat, seperti mata pencaharian, pemeliharaan anak, pelatihan keterampilan dan lain-lain (Suryakusuma: 2012:273).

LSM-LSM gerakan perempuan yang muncul pada era 1980-1990an ini, baik yang berorientasi feminis maupun yang bukan adalah Yayasan Annisa Swasti (YASANTI) yang berdiri tahun 1982 di Yogyakarta dengan fokus gerakan membina buruh dan petani perempuan serta remaja puteri yang putus sekolah; *Kalyanamitra* (1985) yang mengangkat isu pekerja rumah tangga dan melakukan sejumlah penelitian, seperti soal

pelacuran, perkosaan, pelecehan seksual dan perempuan pekerja; *Pusat Pengembangan Sumber Daya Wanita* (PPSW, 1986) yang memfokuskan gerakannya pada sektor ekonomi; *Solidaritas Perempuan* (1990) yang memfokuskan gerakannya pada penanganan masalah pekerja migran (pekerja perempuan yang pergi keluar negeri); *Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan* (LBH APIK; 1995) yang melakukan pelayanan, pendampingan dan pembelaan bagi perempuan korban kekerasan dan *Mitra Perempuan* (1995) yang melakukan pelayanan terhadap pengaduan dan pendampingan bagi perempuan korban kekerasan (Affiah: 2004: 96-111).

Gerakan yang sama dilakukan oleh sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbasis komunitas Islam seperti *Lembaga Studi Agama dan Filsafat* (LSAF) dan *Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat* (P3M: 1994). Organisasi yang disebut terakhir ini mengembangkan program *Fiqh-an-Nisa* dengan melakukan pelatihan terhadap kalangan juru dakwah (*muballighoh*), ustadzah (guru agama), ibu nyai pengasuh pondok pesantren dan organisasi perempuan Islam di Jawa dan Kalimantan Selatan.

Aktivitas LSM-LSM perempuan ini mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Ia dianggap merongrong program pembangunan yang dicanangkannya. Pemerintah dan para pendukungnya memberikan *stigma* negatif kepada mereka dengan pelabelan-pelabelan seperti perempuan komunis (yang saat itu dicitrakan buruk oleh penguasa), anti kemapanan, dan anti pemerintah, sehingga mereka merasa perlu membuat suatu keputusan yang berupa Keputusan Presiden (Kepres) tentang pengaturan terhadap Lembaga Swadaya Masyarakat⁵.

Sementara pada tahun 1984, pemerintah meratifikasi konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW: 1984) dimana Indonesia mengesahkannya melalui Undang-Undang No. 7/1984 yang mengakui hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia dan menjamin hak pendidikan dan partisipasi politik setara dengan laki-laki. Disamping itu, Konvensi Beijing yang merupakan hasil Konferensi Perempuan sedunia ke-IV di Beijing tahun 1995 yang menghasilkan Deklarasi Beijing untuk landasan aksi (*Beijing Platform for Action*) berisikan persoalan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, kekerasan, ekonomi, lingkungan hidup dan media. Adanya konvensi ini sesungguhnya mendorong kondusifnya gerakan perempuan Indonesia karena ia memiliki landasan kebijakannya yang jelas.

Pada tahun 1998 terjadi krisis moneter yang tajam dan mempunyai dampak khusus terhadap kaum perempuan, terutama kaum perempuan kelas bawah. Harga susu mengalami kenaikan hampir 400% selama terjadinya krisis moneter tersebut. Hal ini sangat memberatkan ibu-ibu karena berdampak langsung pada kebutuhan utama anak-anaknya dan keluarga. Oleh karena itu, para aktifis perempuan baik dari kalangan

⁵ Dalam *draft* yang dibuatnya, pemerintah menyatakan bahwa ia mempunyai hak untuk membekukan pengurus maupun berbagai kegiatan LSM jika aktivitasnya merugikan bangsa dan menghambat pelaksanaan program pembangunan. Lebih jauh lagi, pemerintah merasa memiliki hak untuk mengintervensi seluruh aktifitas LSM, mulai dari proses pembentukan lembaga, penyusunan pengurus, pelaksanaan program dan pengelolaan bantuan. Lihat pada catatan penutup yang ditulis oleh Triwijati, Endah. 1996. *LSM Perempuan Transformatif: Gerakan Alternatif Pemberdayaan Perempuan*, dalam Oey-Gardiner, Mayling (et.al). *Perempuan Indonesia Dulu dan Kini*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama. Cetakan ke-1. h. 375

LSM, akademisi dan ibu-ibu lainnya berkonsolidasi mendirikan Suara Ibu Peduli (SIP), sebuah organisasi sosial yang menggunakan politik susu sebagai pintu masuk untuk mendeligitimasi negara bahwa ia telah gagal memenuhi hak-hak dasar anak. Selain itu politik bahasa dengan memilih istilah “ibu” bagian dari terobosan politik perempuan untuk membuka payung besar agar semua pihak merasa menjadi bagian penting dalam gerakan perempuan ini. Organisasi ini juga melakukan penyebaran informasi berkaitan dengan krisis ekonomi yang sedang berlangsung. Informasi tersebut memuat artikel-artikel tentang makna politik feminin-feminist, isu-isu sosial dan juga menerjemahkannya ke dalam bahasa perempuan akar rumput. Bentuk penyebaran informasi berupa *newsletter* jaringan Suara Ibu Peduli yang dikelola oleh *Jurnal Perempuan*.

Peristiwa penting lainnya dari *Suara Ibu Peduli ini* adalah ketika pada bulan Februari tahun 1998 para perempuan yang terdiri dari aktifis, akademisi dan ibu rumah tangga yang tergabung dalam organisasi ini mengadakan demonstrasi di Bundaran *Hotel Indonesia*, Jakarta, untuk menuntut diturunkannya harga susu. Aksi ini menjadi berita besar dan merupakan *headline* di hampir seluruh media massa dan diliput oleh sejumlah pers asing, terutama saat 2 perempuan dari 15 perempuan yang demonstrasi tersebut ditangkap dan diadili. Aksi perempuan ini dianggap langkah berani dilakukan di saat situasi keamanan yang genting dan diumumkan berlakunya *Siaga Satu* sebagai tanda pengamanan militer menjelang Sidang Umum MPR 1998. Aksi yang dilakukan *Suara Ibu Peduli* ini mempunyai pengaruh besar dalam menumbangkan rezim otoriter menjelang jatuhnya Soeharto dari tampuk kepresidenan.

Sementara menjelang tiga hari Soeharto diturunkan, tepatnya tanggal 18 Mei 1998, berdiri Koalisi Perempuan Indonesia. Kelahiran organisasi ini pada awalnya dideklarasikan oleh 22 perempuan, lalu berkembang dan didukung oleh kurang lebih 75 aktifis perempuan lainnya dari berbagai tempat di tanah air (Katjasungkana: 2003). Kelahiran organisasi ini didasarkan pada pandangan bahwa politik adalah arena yang strategis untuk memperjuangkan kepentingan perempuan Indonesia, baik pada tingkat nasional maupun internasional. Karena itu, strategi utama organisasi ini adalah meningkatkan partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga pengambil keputusan pada semua tingkatan masyarakat. Kelak, setelah memasuki era reformasi, organisasi ini berjuang gigih untuk keterwakilan politik perempuan di parlemen dan di badan-badan negara lainnya. Organisasi ini pun bisa disebut sebagai organisasi perempuan berbasis massa pertama yang mengedepankan pemberdayaan politik perempuan dimana pada saat itu pemerintah melarangnya. Kehadirannya merupakan bentuk perlawanan terhadap pemerintahan Presiden Soeharto yang melarang mendirikan organisasi berbasis massa.

1.5. Berdirinya Komnas Perempuan di Era Reformasi

Indonesia di Era Reformasi ditandai dengan mundurnya Soeharto pada hari Kamis, tanggal 21 Mei 1998. Proses kemundurannya didasarkan pada tuntutan masyarakat akan reformasi seiring dengan ketidakmampuan pemerintah mereformasi diri. Gerakan perempuan dengan kekuatan jaringannya memiliki kontribusi besar dalam

menumbangkan rezim dengan puncak gerakannya melakukan demonstrasi di Bundaran Hotel Indonesia, Jakarta, untuk menuntut diturunkannya harga susu. Aksi yang dilakukan *Suara Ibu Peduli* ini mempunyai pengaruh besar dalam menumbangkan rezim otoriter menjelang jatuhnya Soeharto.



Gerakan perempuan yang tergabung dalam Suara Ibu Peduli melakukan demonstrasi di Bundaran Hotel Indonesia, Jakarta. Aksi ini menuntut diturunkannya harga susu dan mempunyai pengaruh besar dalam menumbangkan pemerintahan Orde Baru.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Carla Bianpone

Peristiwa reformasi dan tumbangnya Soeharto bukan begitu saja terjadi. Ia merupakan rangkaian panjang dari perjuangan gerakan perempuan, gerakan demokratisasi, gerakan akar rumput dan gerakan HAM untuk melakukan de-legitimasi Orde Baru melalui kerja-kerjanya di komunitas maupun advokasi nasional-internasional. Pengabaian hak buruh migran, buruh gendong dan kelompok marginal lainnya serta tekanan politik berupa pemberangusan kebebasan berbicara dan berorganisasi, penghilangan paksa sejumlah aktifis dan pembredelan media merupakan tumpukan kekecewaan publik dan secara sporadis melakukan perlawanan. Puncak perlawanan terjadi pada Mei 1998 dimana mahasiswa turun ke jalan-jalan dan pada tanggal 12 Mei, empat mahasiswa Universitas Trisakti Jakarta tertembak mati oleh aparat militer. Pembunuhan mahasiswa Trisakti ini merupakan titik balik. Kematian mereka, bersama dengan keterpurukan ekonomi, kebrutalan ABRI, korupsi rezim dan kemustahilan akan adanya reformasi telah memporakporandakan benteng terakhir legitimasi rezim. Kerusuhan massal terjadi di pelbagai tempat dengan Jakarta, Medan dan Surakarta sebagai yang terparah. Kerusuhan tersebut berupa perusakan dan pembakaran ratusan gedung seperti pusat-pusat perbelanjaan, ruang pameran mobil, bank pemerintah dan swasta, diskotek, hotel, toko buku, perkantoran, mobil dan sepeda motor di dalam dan di luar ibu kota. Siaran televisi dihiasi oleh pelbagai demonstrasi baik dilakukan oleh mahasiswa maupun oleh masyarakat. M.C. Ricklefs (2005) menyebut peristiwa Mei 1998 sebagai kerusuhan perkotaan terburuk dalam sejarah bangsa Indonesia.

Kelompok etnis Tionghoa menjadi sasaran kemarahan masyarakat saat peristiwa Mei 1998 dimana toko-toko dan pusat-pusat perbelanjaan milik mereka dibakar dan isinya dijarah. Ini akibat dari keharmonisan semu yang dibangun oleh pemerintahan Orde

Rekam Juang Komnas Perempuan

Baru dimana para pengusaha dari kelompok Tionghoa diberikan tempat yang seluas-luasnya, bahkan dijadikan sapi perahan rezim, meski kurang diberi tempat dalam posisi politik publik. Tidak kurang dari 1000 orang meninggal karena terbakar di pusat-pusat pertokoan dan pemerkosaan terhadap 85 perempuan etnis Tionghoa. Soeharto menyerahkan kekuasaannya kepada BJ. Habibie yang menjadi Wakil Presiden ketika itu. Pasca pergantian Presiden Soeharto ke BJ Habibie dikenal dengan 'Era Reformasi', sebuah era dimana demokrasi diterapkan dalam sistem bernegara. Pada situasi inilah Komnas Perempuan lahir sebagai respon atas peristiwa kasus perkosaan yang menimpa perempuan etnis Tionghoa dan atas desakan dari masyarakat yang mengorganisir diri dengan nama Masyarakat Anti Kekerasan.

Gerakan perempuan berdemonstrasi pada peristiwa Mei 1998 dan memprotes peristiwa kasus perkosaan yang menimpa perempuan etnis Tionghoa.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Maria Sandra



Masyarakat Anti Kekerasan sendiri terdiri dari sejumlah aktifis yang semasa Orde Baru aktif dalam gerakan perempuan, kalangan akademisi, rohaniawan dan aktifis gerakan pro-demokrasi yang mengumpulkan tanda tangan masyarakat untuk mendukung tanggung jawab negara atas peristiwa kekerasan yang tak terperikan, terutama menuntut tanggung jawab negara atas kekerasan seksual yang dialami oleh para perempuan etnis Tionghoa. Maka, Pada tanggal 15 Juli 1998, jam 14.00, 22 orang perempuan dari pelbagai latar belakang agama, etnik dan profesi yang mewakili Masyarakat Anti Kekerasan tersebut diterima oleh Presiden BJ Habibie dengan membawa 4000 tanda tangan untuk menyampaikan keprihatinan dan meminta pemerintah untuk menunjukkan tanggung jawabnya atas dampak tragedi Mei 98, menuntut pelaku dan perencananya dan menjamin bahwa peristiwa semacam itu tak terulang lagi. Sebagai tindak lanjut dari pertemuan tersebut, pada tanggal 22 Juli 1998, berdiri Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) berdasarkan keputusan Presiden No. 181/1998 yang kemudian diperkenalkan di hadapan anggota kabinet Reformasi yang bertempat di Bina Graha, tapi tentang mandat dan keanggotaan Komnas Perempuan baru keluar pada 15 Oktober 1998 setelah Presiden turun tangan sendiri untuk mengatasi persoalan birokrasi

di kantornya. Komisi ini bersifat independen dan mempunyai mekanisme yang bersifat nasional, mencakup elemen-elemen masyarakat di tingkat basis maupun unsur LSM dan pemerintah.

Dalam proses kerjanya, Komnas Perempuan mendasarkan kerangka kerjanya pada sejumlah instrumen HAM diantaranya adalah UU RI no.7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) dan Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (Diadopsi Majelis Umum PBB tanggal 20 Desember 1993, GA Res 48/104). Berdasarkan kerangka kerja ini, maka mandat utama kerja-kerja Komnas Perempuan berdasarkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 adalah: 1) Melaksanakan pengkajian dan penelitian; 2) Pemantauan dan pencarian fakta serta pendokumentasian tentang segala bentuk kekerasan terhadap perempuan; 3) Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk Kekerasan terhadap Perempuan; 4) Mengembangkan kerja sama regional dan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan penegakan dan pemajuan hak asasi perempuan.

Segera setelah berdirinya Komnas Perempuan, para perempuan korban kekerasan dari wilayah Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh mulai berani mengungkapkan pelbagai kekerasan seksual yang mereka alami sebagai istri, ibu dan anak perempuan yang dilakukan oleh suami, mandor, pacar, kakek dan aparat negara. Mereka meminta bantuan hukum dan pemulihan psikologis dari negara yang kelak menginspirasi keberanian perempuan dari wilayah lain untuk mengungkap kekerasan yang mereka alami. Keberanian ini juga mendorong dicabutnya status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh pada bulan Agustus tahun 1998. Pencabutan status DOM ini diikuti dengan pembentukan tim Pencari Fakta di beberapa kabupaten di Aceh sebagai upaya mewujudkan penegakkan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia warga Aceh.

Setelah lima belas tahun lahirnya Komnas Perempuan, lembaga ini mencatat sejumlah capaian dan kemajuan yang diperoleh bangsa Indonesia selama 15 tahun reformasi ini, diantaranya adalah: Amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yang mengintegrasikan dan mengadopsi pasal-pasal hak asasi manusia yang menjadi hak-hak konstitusional warga negara; khusus mengenai hak-hak asasi dan perlindungan terhadap perempuan, Indonesia telah mempunyai Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mengakui hak perempuan sebagai hak asasi manusia, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional, disahkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban; Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan

Tindak Pidana Perdagangan Orang, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Dalam catatan Komnas Perempuan, sampai saat ini ada 252 kebijakan yang kondusif untuk perlindungan dan pemenuhan hak-hak perempuan baik kebijakan di tingkat nasional maupun daerah. Kebijakan-kebijakan tersebut diikuti dengan perkembangan dan munculnya lembaga-lembaga yang secara khusus menangani kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak keadilan atas korban seperti didirikannya Komnas Perempuan, adanya lembaga perlindungan saksi dan korban dan ada 253 lembaga baru – dari Aceh hingga Papua—telah didirikan oleh masyarakat dan negara: 129 Unit Pelayanan bagi Perempuan dan Anak dalam institusi kepolisian, 42 Pusat Pelayanan Terpadu di rumah-rumah sakit, 23 Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan 41 Women Crisis Centre (WCC) di pelbagai daerah. Meskipun lembaga-lembaga tersebut seringkali mengalami keterbatasan dan bahkan kekurangan dukungan pendanaan, baik dari pemerintah maupun dukungan pendanaan dari masyarakat sipil.

Namun demikian, Komnas Perempuan pun mencatat adanya peningkatan kekerasan terhadap perempuan dalam setiap tahunnya. Hal ini terlihat dalam Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan pada tahun 2002, tercatat 5.163 kasus, tahun 2003 menjadi 7.787 kasus, tahun 2004 tercatat 13.968 kasus, tahun 2005 mencapai 20.391 kasus, tahun 2006 sebanyak 22.512 kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP), tahun 2008 sebanyak 54.425 kasus, tahun 2009 sebanyak 143.586 kasus, tahun 2010 sebanyak 105.103 kasus, dan tahun 2011 sebanyak 113.878 kasus. Tahun 2012, 216 ribu. Kenaikan dramatik data Kekerasan terhadap Perempuan ini karena peran Undang-Undang PKDRT yang mulai diketahui korban dan dianggap bisa melindunginya serta keberanian korban melaporkannya. Selain itu, kenaikan drastis pada tahun 2009 sangat terkait dengan kebijakan keterbukaan informasi di lingkungan pengadilan. Sementara itu, penurunan data pada tahun 2010 terkait dengan keterbatasan kapasitas pengadalaan, terutama yang dikelola oleh masyarakat sipil. Sementara jika pada tahun-tahun sebelumnya, kasus terbanyak adalah kekerasan dalam rumah tangga, disusul dengan kekerasan di ranah komunitas dan di ranah negara, tetapi pada tahun 2011 kekerasan terhadap perempuan (KtP) yang mengemuka diantaranya adalah: 1) Kekerasan Seksual dalam wujud teror perkosaan dalam sarana transportasi publik, terutama di angkutan umum; 2) Kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh pejabat atau tokoh publik seperti yang dilakukan PNS, guru, tokoh agama, anggota DPR, Polri dan TNI; 3) pelbagai konflik sumber daya alam berimplikasi pada kekerasan terhadap perempuan, berupa pencerabutan akses perempuan terhadap sumber-sumber ekonomi antara lain Mesuji, Bima, dan Asahan Labuhan Batu; 4) Kasus perburuan dan pekerja migran dengan mengemukanya wajah feminisasi kemiskinan dan pada tahun 2012 kasus –kasus kekerasan seksual yang paling menonjol berulang, tetapi dengan sasaran korban para perempuan muda yang dikategorikan sebagai usia anak, yakni usia antara 13 – 18 tahun.

Pada awal reformasi (1998) hingga saat ini (2013) kekerasan masih terus berlanjut sebagaimana yang terjadi di Poso (1998) dalam wujud konflik politik identitas dan di Maluku (1999) yang merenggut nyawa setidaknya 3000 jiwa dan melukai lebih dari

5000 orang. Dalam konflik ini, perempuan juga mengalami kekerasan seksual dalam bentuk mutilasi genital dan perkosaan. Kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk konflik bersenjata juga menjadi bagian tak terpisahkan dari pelbagai konflik di atas. Konflik bersenjata di Aceh, sebagaimana data yang dihimpun Komnas Perempuan sejak tahun 1999- 2007 diperkirakan ada lebih dari 200 kasus kekerasan seksual dan di Papua, bahkan setelah kebijakan Otonomi Khusus diterapkan sejak tahun 2001, tak lama setelah Reformasi 1998 terjadi.

Belum pulih luka yang dialami bangsa Indonesia atas pelbagai kekerasan dalam pelbagai konteksnya, sejak tahun 2005, kekerasan terus berlanjut dengan kelompok sasaran keyakinan agama minoritas sebagaimana yang terjadi pada Ahmadiyah di beberapa daerah di Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat, kelompok Syiah di Sampang, Madura (2012), Gereja Kristen (GK) Yasmin di Bogor, dan HKBP Filadelfia di Bekasi (2012-2014). Para pelaku kekerasan terhadap kelompok minoritas agama tersebut umumnya dilakukan para aktor non negara (*non state actor*) yang cenderung dibiarkan dan tidak ada sanksi hukum tegas terhadap para pelaku kekerasan tersebut. Atas pelbagai konflik dan kekerasan yang terjadi sejak tahun 1998 hingga sekarang, Komnas Perempuan sebagai Mekanisme Nasional Hak Asasi Manusia khususnya Hak Asasi Perempuan, sesuai mandatnya melakukan berbagai upaya sistemik untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan, salah satunya melalui program kampanye “Mari Bicara Kebenaran” sebagai bagian dari upaya merawat ingatan publik untuk melawan lupa agar keberulangan peristiwa kekerasan tidak terjadi dan korban mendapatkan hak atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

Tantangan lain gerakan perempuan di era reformasi ini adalah terbitnya peraturan-peraturan daerah dan perundang-undangan nasional yang bernuansa diskriminatif terhadap perempuan. Pada tahun 1999 hingga 2009, terdapat 154 kebijakan daerah yang menjadi pelembagaan diskriminasi dan dari hasil pemutakhiran data yang dilakukan oleh Komnas Perempuan pada tahun 2012 jumlah kebijakan diskriminatif bertambah menjadi 282 dan tersebar di lebih dari 100 kabupaten di 28 provinsi seluruh Indonesia. Situasi ini diakibatkan oleh terjadinya *eforia* kebijakan otonomi daerah dimana kecenderungan masyarakat ingin menonjolkan identitas keagamaan dan kedaerahan yang berakibat pada dirugikannya perempuan dan kelompok minoritas, baik minoritas etnis maupun minoritas agama. Komnas Perempuan juga berpendapat bahwa Undang-undang Pornografi cenderung mengabaikan pelbagai keragaman nilai dan memiliki potensi mengkriminalkan perempuan, di samping masyarakat adat dan pekerja seni. Dalam pemantauan Komnas Perempuan, telah tercatat dua kasus kriminalisasi terhadap perempuan korban trafficking dan korban eksploitasi seksual akibat penerapan Undang-undang Pornografi.

Selanjutnya, bagaimana Komnas Perempuan menjawab dan merespon tantangan yang dihadapi gerakan perempuan di Era Reformasi ini dan terobosan-terobosan apa yang dilakukan agar kebijakan-kebijakan negara melindungi hak-hak perempuan dan menghapus kekerasan terhadap perempuan, ia akan ditulis dan dijabarkan dalam bab-bab berikutnya.

1.6. Analisa dan Kesimpulan

1. Setiap periode sejarah, gerakan perempuan memiliki karakter kerja, isu-isu yang diperjuangkan dan terobosan tersendiri sesuai dengan masalah yang dihadapi dalam konteks ruang dan waktu dimana para pejuang perempuan tersebut hidup dan organisasi gerakan perempuan berdiri. Pada periode kolonial Belanda, gerakan perempuan lebih banyak memokuskan pada pendidikan perempuan dengan mendirikan lebih banyak lembaga pendidikan di pelbagai daerah dan pengorganisasian perempuan bercorak moderen yang diadopsi dari cara kerja pemerintah kolonial dengan pembentukan cabang dan wilayah serta sejumlah publikasi. Pendidikan pada masanya adalah kunci penting untuk negosiasi politik kelas, ras dan gender. Kepeloporan gerakan perempuan pada masa ini adalah menetapkan bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional sebagaimana yang tertuang dalam ikrar *Sumpah Pemuda* yang ditetapkan oleh Kongres Perempuan Indonesia untuk majalah *Isteri*, sebuah media publikasi dan komunikasi yang diterbitkan oleh organisasi tersebut. Kepeloporan lain adalah dilancarkannya kampanye memilih satu orang perempuan untuk perwakilan di parlemen (*volksraad*) yang ditetapkan dalam Kongres Perempuan Indonesia pada tahun 1938.
2. Pada masa Kolonial Jepang, gerakan perempuan tidak berkembang, bahkan cenderung mati karena organisasi-organisasi gerakan perempuan yang tumbuh dan berkembang di masa kolonial Belanda dibubarkan oleh pemerintah kolonial Jepang. Pelbagai isu yang diperjuangkan gerakan perempuan di masa sebelumnya tidak pernah menjadi pembahasan lagi dan bahkan pada masa ini gerakan perempuan menahan diri untuk tidak protes terhadap sejumlah praktik kekerasan terhadap perempuan seperti perkosaan oleh para serdadu Jepang dan bujukan terhadap perempuan muda yang dipaksa menjadi pelacur untuk rumah-rumah hiburan tentara Jepang (*Jugun Ianfu*), karena untuk kepentingan politik taktis. Beberapa orang pejuang perempuan aktif dalam organisasi bentukan Jepang yang kelak merekalah bagian dari kelompok yang menyiapkan kemerdekaan RI.
3. Sementara gerakan perempuan di era kemerdekaan, terutama di era Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin konsentrasi terbesar gerakan perempuan adalah pada hak pilih perempuan untuk legislatif dan keterwakilan perempuan di parlemen. Organisasi gerakan perempuan pun terbagi dalam pelbagai sayap organisasi massa dan sayap parpol dengan hubungan politik antara perempuan dan laki-laki berubah secara mendasar. Jika pada masa kolonial, gerakan perempuan berjuang untuk melawan kebijakan pemerintah kolonial, sementara di era demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin gerakan perempuan harus memperjuangkan kepentingannya berhadapan dengan sesama rekan pria sebangsanya yang menjadi politisi di parlemen. Meskipun terdapat perdebatan bahwa kemenangan perempuan di parlemen bukan karena banyaknya perempuan yang menempati posisi sebagai anggota dewan, melainkan bagaimana keterwakilan perempuan tersebut benar-

benar memperjuangkan kepentingan hak-hak perempuan. Tetapi di sisi lain, pada masa ini adalah saksi lahirnya organisasi-organisasi perempuan sebagai organisasi sayap partai-partai politik dan organisasi dalam lingkungan departemen pemerintah.

4. Gerakan perempuan di era Orde Baru tumbuh dan berkembang sebagai wujud perlawanan terhadap kepemimpinan yang paternalistik dan kebijakan otoriter yang menempatkan peran perempuan sebagai istri dan ibu serta pelaku ekonomi, tetapi memalingkannya dari dunia politik publik melalui organisasi-organisasi yang dibentuknya atau organisasi-organisasi perempuan yang berada dalam kendalinya. Organisasi gerakan perempuan pada masa ini bercorak LSM dengan organisasi kecil, tetapi mereka melakukan kerja-kerjanya dengan gesit dan efektif yang kelak kemudian berkontribusi dalam menumbangkan rezim.
5. Sementara gerakan perempuan di era reformasi telah berhasil mendorong sejumlah kebijakan yang menjadi agenda gerakan, diantaranya didirikannya Komnas Perempuan. Kelahiran Komnas Perempuan adalah unik. Ia lahir dari semangat jaman di masa reformasi. Kelahirannya didorong oleh semangat gerakan perempuan, tetapi secara kelembagaan ia merupakan lembaga independen negara yang berkonsentrasi pada hak-hak asasi perempuan dan kekerasan terhadap perempuan. Semangat gerakan perempuan ini mewarnai kerja-kerja Komnas Perempuan sepanjang 15 tahun keberadaannya, terutama mengenai kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan (KtP) dalam pelbagai konteksnya, meski juga Komnas Perempuan meneruskan kerja-kerja gerakan perempuan pada periode-periode gerakan perempuan sebelumnya antara lain penentangannya atas praktek perkawinan poligami, melindungi perempuan muda atas tubuh dan integritasnya, perubahan Undang-undang Perkawinan yang adil gender, kejahatan terhadap perkawinan, hak-hak sosial, politik, ekonomi, dan budaya, terutama melalui mekanisme pemantauan dan membangun sistem perlindungan melalui kerangka pemenuhan hak-hak asasi perempuan. Tetapi pada sisi lain, gerakan perempuan pun menghadapi sejumlah masalah, diantaranya kekerasan yang semakin meningkat dan pelbagai kebijakan diskriminatif terhadap perempuan, terutama produk-produk kebijakan peraturan di daerah.
6. Masalah-masalah dan isu-isu yang memiliki arsi dan masih terus diperjuangkan pada setiap periode sejarah gerakan perempuan mulai dari masa Kolonial Belanda hingga gerakan perempuan di Era reformasi adalah meliputi beberapa isu. Diantaranya: 1) Masalah ketertinggalan pendidikan bagi perempuan; 2) perjuangan perbaikan lembaga perkawinan dan keluarga seperti pencegahan perkawinan perempuan pada usia dini dan praktek poligami; 3) masalah perdagangan perempuan (trafiking); dan 4) masalah keterwakilan politik perempuan di parlemen. Masalah-masalah tersebut adalah terus ada sepanjang periode sejarah gerakan perempuan yang hingga kini tak kunjung selesai dan cenderung tidak menemukan solusi yang komprehensif.

Daftar Pustaka

- Affiah, Eneng Darol. 2004. *Analisis Gender dan Pengaruhnya terhadap Gerakan Perempuan Islam Indonesia: Studi Kasus Pucuk Pimpinan Fatayat Nahdlatul Ulama*. Tesis pada Universitas Indonesia, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pasca Sarjana Sosiologi, Jurusan Sosiologi.
- Buku Peringatan 30 Tahun Kesatuan Pergerakan Wanita Indonesia (22 Desember 1928-22 Desember 1958), Djakarta: Pertjetakan Negara.
- De Stuers – Cora Vreede. 1960. *The Indonesian Women: Struggles And Achievement*. (Diterjemahkan: *Sejarah Perempuan Indonesia: Gerakan dan Pencapaian*: 2008). Depok: Komunitas Bambu
- Elson, RE. 2008. *The Idea of Indonesia: Sejarah dan Pemikiran dan Gagasan*. (Penerjemah: Zia Anshor). Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Hardi, Lasmidjah (Penyusun). 1981. *Sumbangsihku Bagi Pertiwi (Kumpulan Pengalaman dan Pemikiran)*. Jakarta: Pustaka Jaya
- Katjasungkana, Nursyahbani. 2003. *Refleksi Lima Tahun Koalisi Perempuan Indonesia: 1998-2003: Dalam Bayang-Bayang antara Reformasi dan Represi*, dalam Laporan Pertanggung-jawaban Pengurus Nasional Periode 1993-2003.
- Kongres Wanita Indonesia (KOWANI). 1978. *Sejarah Setengah Abad Gerakan Wanita Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka
- Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. 2003. *Tragedi Mei 1998 dalam Perjalanan Bangsa Disangkal*. Jakarta: Komnas Perempuan..
- Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. 2008. *10 Tahun Reformasi: Kemajuan dan Kemunduran Perjuangan Melawan Kekerasan dan Diskriminasi Berbasis Gender*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- M.C. Ricklefs. 2005. *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004* (diterjemahkan dari: *A History of Modern Indonesia Since c. 1200* third Edition), Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Sadli, Sapparinah. Makalah (tanpa judul) untuk Seminar Sehari 'Merekam Jejak Sejarah Gerakan Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan Bersama Komnas Perempuan' pada 22 Oktober 2013.
- Suryochondro, Sukanti. 1984. *Potret Pergerakan Wanita di Indonesia*. Jakarta: Penerbit CV. Rajawali bekerja sama dengan Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS).

- Susan Blackburn. 2007., *Kongres Perempuan Pertama Tinjauan Ulang*. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia – KITLV.
- Suryakusuma, Julia. 2012. *Agama, Seks dan Kekuasaan*. Depok: Penerbit Komunitas Bambu
- Wieringa, Saskia Eleonara. 1999. *Penghancuran Gerakan Perempuan di Indonesia* (diterjemahkan dari *The Politization of Gender Relation in Indonesia*). Jakarta: Garba Budaya dan Kalyanamitra.
- Triwijati, Endah. 1996. *LSM Perempuan Transformatif: Gerakan Alternatif Pemberdayaan Perempuan*, dalam Oey-Gardiner, Mayling (et.all). *Perempuan Indonesia Dulu dan Kini*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Van Bemmelen, Sita dalam Ed. Ihromi, T.O. 1995. *Kajian Wanita dalam pembangunan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Bab 2

Komnas Perempuan 1998- 2001: Proses Pembentukan Lembaga Negara Untuk Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan dan Pencarian Identitasnya

2.1. Respon Kolektif Perempuan dan Peristiwa Mei 1998

Apabila kerja memberikan keadilan bagi korban adalah sebuah mimpi, apakah kita memberikan korban juga bermimpi untuk dapat pulih dari kekerasannya.
(Komnas Perempuan, *Laporan Tiga Tahun Komnas Perempuan Tahun 1998 – 2001*, 2001).

Pergerakan kelompok aktivis perempuan meningkat di masa orde baru sejak tahun 1996. Sepanjang tahun 1996 hingga 1997, Indonesia mengalami krisis, dengan banyaknya Pemutusan Hubungan Kerja para buruh di bank dan pabrik, harga-harga kebutuhan hidup melambung tinggi, dollar menjadi 10 hingga 13 ribu dalam rupiah. Yang terkena dampak paling berat dengan kondisi dan situasi ini adalah para perempuan, tepatnya para ibu. Hal ini karena harga susu yang paling tinggi naiknya hingga sepuluh kali lipat dari harga semula. Berangkat dari situasi ini, sepanjang Januari hingga Februari tahun 1998, organisasi-organisasi terutama yang berasal dari aktivis gerakan perempuan itu seringkali melakukan pertemuan dan melahirkan SIP (Suara Ibu Peduli). Pada saat itu, sebenarnya para perempuanlah yang pertama turun ke jalan untuk *marching* menggunakan Bundaran Hotel Indonesia (HI), dan bukanlah para mahasiswa¹. Carla Bianpoen menambahkan bahwa kenapa perempuan diputuskan turun ke jalan untuk melakukan demonstrasi di Bundaran Hotel Indonesia (HI), karena saat itu jika laki-laki yang turun maka akan terjadi tembakan. Meskipun, pada saat itu dua orang teman aktivis perempuan, Karlina Supeli dan Gadis Arivia ditangkap. Melalui bantuan para aktivis perempuan berlatar belakang hukum jua, kedua aktivis perempuan inipun dapat dibebaskan kembali.

Mei 1998 merupakan masa berkabung kesekian kalinya dalam sejarah kehidupan perempuan di Indonesia dan menjadi puncak kegetiran perempuan di masa Orde Baru. Perempuan Indonesia, khususnya mayoritas Etnis Tionghoa di masa itu, tepatnya 13 – 15 Mei 1998 menjadi korban eksploitasi seksual. Tindakan perkosaan dilakukan secara sistematis dan terjadi hampir di seluruh wilayah di Indonesia dari barat hingga timur, khususnya Palembang, Solo, Surabaya, Lampung, Medan dan Jakarta². Berangkat

¹ Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013 serta Penuturan Ita Nadia dan Carla Bianpoen dalam *Penayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan*, 22 Oktober 2013.

² Suprpto, Enny dan Eri Seda. *Laporan Evaluasi Eksternal : Dampak Kerja Komnas Perempuan 1998 – 2009*, 2010.

dari tragedi tersebut, kelompok perempuan dari latar belakang yang beragam bahu membahu semakin menguatkan barisan dan menuntut pemerintah untuk meminta maaf dan melakukan penyelidikan secara mendalam atas peristiwa eksploitasi seksual dan perkosaan sistemik.

Tindak perkosaan dan berbagai bentuk eksploitasi seksual terhadap perempuan Etnis Tionghoa ini didapatkan dari Tim Relawan untuk Kemanusiaan khususnya Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan. Saat itu, Tim Relawan untuk Kemanusiaan sedang melakukan pendataan jumlah orang yang meninggal dan terluka saat terjadinya penjarahan, pembakaran dan pembunuhan. Namun, secara perlahan-lahan beberapa saksi menceritakan adanya sejumlah perempuan korban perkosaan yang sedang menderita dan tersiksa dalam kebisuhan.

Informasi dan berita tentang terjadinya pemerkosaan massal terhadap perempuan etnis Tionghoa, tidak hanya mengagetkan, tapi juga menimbulkan rasa marah terhadap negara, yang selama kerusuhan itu dianggap absen. Kekacauan sosial-politik ini menyulut kemarahan dan respon kolektif dari berbagai anggota masyarakat, antara lain dari sejumlah perempuan sebagai warga masyarakat sipil, yang kemudian bergabung dalam Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Tahun 1998 jualah, dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh banyak kelompok perempuan dari latarbelakang yang berbeda, akhirnya menjadi momentum dan pintu masuk gerakan perempuan untuk terus maju dan berupaya untuk memenuhi hak asasinya sebagai bagian warga negara Indonesia. negara dan pemerintah Indonesia didesak untuk turut dan mulai memberikan perhatian terhadap permasalahan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia³.

Di tahun yang sama, tahun 1998, negara membentuk Komnas Perempuan, salah satu Lembaga Negara yang memiliki mandat untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Mengutip keterangan dari Sussana George⁴ bahwa *Komnas Perempuan merupakan Mimpi Feminis yang Menjadi Kenyataan, mimpi yang jarang terjadi dan sulit terjadi, nyatanya terjadi di Indonesia*. Semua kelompok perempuan bersatu padu dari latar belakang yang berbeda untuk bersama-sama membangun mimpi yang sama menjadi kenyataan, yakni penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan kesejahteraan serta pemenuhan hak asasi perempuan dengan lebih baik. Sebagai upaya refleksi bagi gerakan perempuan dan perempuan Indonesia umumnya dan juga mengingat selalu sejarah bagaimana perempuan berjuang dan berupaya untuk mendapatkan pemenuhan haknya dan bebas dari kekerasan, untuk itu mari kita bersama melihat dan mengingat kembali perjalanan sejarah gerakan perempuan dalam menelurkan Komnas Perempuan⁵ hingga tiga tahun pertama berdirinya, yang dimulai dengan membentuk tim relawan untuk

3 Penuturan sejumlah tokoh perintis berdirinya Komnas Perempuan menyetujui bahwa Peristiwa Mei 1998 merupakan momentum bagi gerakan perempuan untuk mendesak pemerintah memberikan perhatian terhadap isu kekerasan terhadap perempuan. (Wawancara dengan Saparinah Sadli, 11 Juli 2012; Wawancara dengan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012; Wawancara dengan Carla Bianpone, 16 Oktober 2013; Wawancara dengan Myra Diarsi, 30 September 2013; Wawancara dengan Rita Kalibonso, 17 Mei 2014; Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

4 Sussana adalah salah seorang Eksternal Evaluator Komnas Perempuan pada tahun 2001 (Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

5 Komnas Perempuan merupakan singkatan dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Singkatan dan istilah Komnas Perempuan bisa dipakai gerakan perempuan dan juga masyarakat Indonesia yang mengenalnya.

kekerasan terhadap perempuan, lalu kebangkitan Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan hingga berdirinya Komnas Perempuan.

2.2. Tim Relawan Untuk Kekerasan Terhadap Perempuan⁶

Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan merupakan salah satu tim di bawah tim Relawan untuk Kemanusiaan yang pada awalnya merupakan gerakan aktivis demokrasi. Ia dipelopori oleh salah seorang rohaniawan Katolik yaitu Romo Sandyawan Sumardi. Tim Relawan ini sebenarnya telah bekerja sejak tahun 1996, yang pada saat itu terjadi penghancuran gedung PDI di Jalan Diponegoro dan atau Jalan Proklamasi. Dalam tim relawan untuk kemanusiaan sendiri, seluruh gerakan sosial, termasuk gerakan perempuan dan juga seluruh gerakan masyarakat sipil bekerja cukup intensif dalam mengembangkan data. Ternyata, data yang terkumpul dari tahun 1996 hingga tahun 1997, tim menemukan adanya data kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dimana-mana dan menjadi hal yang penting untuk didata.

Untuk itu, Ita Nadia dan timnya yang berasal dari gerakan perempuan, yang juga merupakan Tim Relawan untuk Kemanusiaan, kemudian mendesak Tim Relawan untuk Kemanusiaan untuk harus membentuk Tim Relawan khusus untuk kekerasan terhadap perempuan. Lalu, Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan terbentuk dan berbasis di kantor Kalyanamitra.

Kebetulan pada saat itu, saya (Ita Nadia) menjadi Ketua atau Direktur Kalyanamitra, sehingga Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan berbasis di Kalyanamitra. Tim ini terdiri dari lintas latar belakang, jadi ada akademisi, ada aktivis, ada ibu rumah tangga... (Penuturan Ita Nadia, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan: Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

Setelah terbangun Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan, tim membangun beberapa sub-tim, yakni Tim Penerima Telepon, Tim Pencatat, dan Tim Data. Setiap sub-tim ini diketuai juga oleh seorang Relawan. Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh Ita Nadia bahwa total ada sekitar 15 orang relawan yang bergerak di dalam tim tersebut. Tim Data, berperan mencatat dan mengolah data yang diterima oleh tim penerima telepon. Tim pengolah data sendiri terdiri dari lima (5) orang yaitu Kamala Chandrakirana, Justina Rostiawati, Melani Budianta, Ruth Indiah Rahayu dan Ita Nadia sendiri.

Lima orang ini, yang merekam dan mengkompilasi mana data yang bisa dimasukkan, mana yang tidak. Jadi kami membuat data, dan waktu itu tidak ada guideline sama sekali. Data itu kami pilah-pilah berdasarkan catatan kami, kami belajar sendiri. (Penuturan Ita Nadia, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

⁶ Sub bab terkait Data Kekerasan terhadap Perempuan dan Tim Relawan untuk Kemanusiaan banyak dibahas oleh salah seorang tokoh dalam gerakan perempuan yang juga perintis berdirinya Komnas Perempuan, yaitu Ita Nadia. (Ita Nadia, *Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan*, 22 Oktober 2013).

Posisi Ita Nadia yang juga menjadi *steering committee* dari APWLD (*Asia Pacific Woman Law and Development*), dan juga menjadi bagian dari *Woman Right Consul* yang berpusat di Bangalore menjadi peluang yang strategis. Hal ini karena APWLD lebih lanjutnya cukup membantu dalam pengolahan data kekerasan terhadap Perempuan. APWLD membantu memberikan semacam panduan bagaimana menuliskan kekerasan terhadap perempuan dan bagaimana menjadikan sebuah data yang nantinya akan diolah.

2.3. Kebangkitan Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Di pihak akademisi perempuan sendiri, saat itu dihadapkan pada situasi yang sulit karena informasi tentang perkosaan terhadap perempuan Tionghoa ini sangat tidak jelas. Strategi untuk mengungkap informasi didapatkan dengan cara menghimpun informasi melalui jaringan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) di Jakarta, tingkat nasional dan regional serta jaringan gereja, salah satunya adalah Romo Sandyawan. Pada awalnya, Saparinah Sadli berinisiatif membuat lembaga *crisis center* agar dapat menampung pengaduan korban secara langsung. Nampaknya pengaduan tentang adanya fakta eksploitasi seksual dan perkosaan kemudian datang dari berbagai kalangan, seperti Kalyanamitra, Mitra Perempuan dan organisasi massa perempuan serta wartawan-wartawan asing yang dalam kapasitasnya lebih banyak mobilitas di luar Jawa. Tentu ini mengagetkan, ternyata beragam laporan yang terkumpul, betapa banyak korban, dan tentu membutuhkan dukungan lebih besar untuk memulihkan korban dan meminta pertanggungjawaban negara atas peristiwa penghancuran martabat kemanusiaan ini.

Saat itu, Kalyanamitra yang diketuai oleh Ita Nadia melakukan kerjasama dengan para Akademisi, melalui Smita, tepatnya dengan PKWJ UI (Pusat Kajian Wanita dan Gender, Universitas Indonesia), dan juga Komnas HAM dengan Ibu Saparinah Sadli, yang juga merupakan Ketua PKWJ UI dan wakil ketua di Komnas HAM. *Smita menghubungkan kami sebagai seorang aktivis dan pengumpul data dengan akademisi.* Karenanya, Ita Nadia lebih lanjut menyatakan bahwa Smita adalah mediasi atau menjadi penghubung atau jembatan antara aktivis perempuan dengan para intelektual atau akademisi. Dalam perkembangan pengolahan data, Smita jualah yang merangsang tim data untuk terus memperbaiki pengolahan data. Meskipun selama masa tersebut, ada kalanya tim pengolahan data dari Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan merasa jengkel kepada Smita namun ia justru semakin menguatkan kami untuk terus memperbaiki pengolahan data yang ada. Data tersebut terus disempurnakan dan dipilah menjadi data untuk ke dalam negeri dan data yang untuk keluar negeri.

Kita harus pergi ke pusat Kajian Wanita di Salemba untuk kemudian dia lihat datanya, dan, "Ini apaan! Ini kenapa, Data itu pulalah yang dibawa kemana-mana. Diketuai oleh Ibu Saparinah Sadli dan didampingi oleh Smita, yang terus menyemangati, "Ayo! Ayo! Kami Masyarakat Anti Kekerasan akan ke DPR!" Akan kemana-kemana, "Data mana?" (Penuturan Ita Nadia, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

Dalam perjalanan waktu, tim pengolah data sempat mengalami kebuntuan setelah data tersebut disempurnakan. *Kemana data ini akan kami buang, kemana kami akan berkomunikasi. APWLD yang waktu itu berpusat di Chiangmai memberikan kami solusi untuk mengirimkan data itu, tetapi kemudian mereka mengatakan, “Kalian harus pergi menemui Radhika Coomaraswamy!”*, maka pada tanggal 27 Agustus, saya diminta untuk membawa semua data yang sudah dianalisis.⁷ Sebelum data dibawa ke Srilanka, data tersebut dilihat kembali oleh Smita, *dilihat, diorek-orek*. Lalu, tim pembuat data yang kemudian menerjemahkan ke dalam Bahasa Inggris. Gadis Arivia menerjemahkan dalam Bahasa Inggris, membuat kompilasinya dan membuat sistematikanya. Data-data yang bersifat *rough data* tetap Ita Nadia bawa semua saat itu.

*Saya masih ingat, saya berangkat ke Srilanka, dikirim tiket oleh APWLD naik Singapore Airlines dan tidak ada uang sama sekali. Nana (nama panggilan Kamala Chandrakirana) memberikan uang dari sakunya, US\$25. Sampai di Kolombo, saya dijemput dan menginap di Pegasus Hotel, sebuah hotel di pinggir pantai. Di sana saya diterima oleh Sunila Abeysekera almarhum, saya kira Susanna ada juga waktu itu. Saya juga bersama Soraya Kamaruzzaman yang akan membawa data tentang Aceh, dan saya membawa case Mei, tetapi saya juga dititipi case Papua dari Mama Yusan. Dua hari dua malam kami berkonsultasi dengan Radhika Coomaraswamy. Dan Radhika langsung membuat klasifikasi language secara UN (United Nations/PBB) itu bagaimana, skemanya bagaimana, cara melaporkannya bagaimana. Tetapi yang menarik adalah teman-teman seperti Susanna, Sunila, dan semua teman-teman APWLD yang membuat data dari Indonesia ‘berbunyi’ di tingkat UN. Itu selama kami di Hotel Pegasus di Kolombo. Begitu selesai, saya pulang lagi, uang USD25 dari Nana masih ada di saku saya, saya tidak berani apa-apakan karena saya ingat waktu itu pokoknya pergi ketemu Radhika. Dan pertemuan dengan Radika itu membawa dan diangkat ke tingkat internasional dan menjadi bagian dari kampanye Radhika di tingkat UN, itu sudah menjadi ranah Radhika bersama teman-teman APWLD. Kami pulang, dan data itu kami serahkan kepada Smita dan Ibu Sap untuk diolah dan dibawa ke Habibie. (Penuturan Ita Nadia, *Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan: Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan*, 22 Oktober 2013).*

Data yang telah diolah yang menguatkan informasi awal telah terjadinya sejumlah fakta di atas yang oleh Ibu Saparinah Sadli dalam kapasitasnya sebagai salah satu anggota Komnas HAM, merupakan orang pertama yang menerima laporan-laporan dan mulai mendialogkan dengan kawan-kawan gerakan perempuan, termasuk yang secara intensif dilakukan di Pusat Kajian Wanita dan Jender (PKWJ) Universitas Indonesia (UI). Meskipun mendapatkan dukungan dari Asmara Nababan dan juga Baharudin Lopa, di dalam Komnas HAM sendiri, Saparinah Sadli merasa kesulitan untuk meyakinkan anggota Komnas HAM yang lain bahwa memang telah terjadi tindak perkosaan yang dilakukan secara sistematis.

⁷ Penuturan Ita Nadia, *Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan*, 22 Oktober 2013.

Secara bersamaan juga, pengumpulan informasi untuk kasus yang hampir sama dari berbagai negara juga dilakukan, melalui studi literatur mengenai perkosaan dalam masa perang.

Perkosaan sistematis merupakan salah satu strategi perang yang digunakan oleh pihak yang bertikai. Pada konteks Peristiwa Mei 1998, sangat sedikit pihak yang meyakini bahwa adalah benar perkosaan sistemik terjadi. Persoalan metodologi merupakan salah satu isu yang cukup kencang pada saat itu. Data yang didapatkan oleh pendamping lapangan masih dirasa kurang memadai secara metodologis. Namun, jika melihat situasi (kacau) pada saat itu, mendapatkan data yang memenuhi kriteria secara metodologi merupakan persoalan tersendiri. Psikologi korban dan keluarganya serta kondisi geografis Indonesia yang cukup besar merupakan salah satu pertimbangan yang harus dilihat dalam pengumpulan data yang dapat diterima/memenuhi secara metodologi. Lebih jauh lagi, apapun jenisnya, sebuah tindak perkosaan yang menyasar kepada siapapun tidaklah boleh terjadi. One is one too many, berapapun angkanya, jika terdapat satu saja tindak perkosaan, maka benarlah telah terjadi perkosaan. (Penuturan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012).

Hal ini dilakukan untuk meyakinkan pihak-pihak terkait bahwa perkosaan dan berbagai bentuk eksploitasi seksual merupakan strategi yang sering dilakukan ketika perang untuk mematahkan pertahanan. Perkosaan terhadap perempuan ini dilakukan bukan hanya kepada perempuan muda usia produktif, namun juga wanita tua, dan anak-anak perempuan. Selanjutnya, hasil kajian literatur dibawa dan disosialisasikan kepada teman-teman aktivis perempuan lainnya, dari satu tokoh ke tokoh lain untuk meyakinkan mereka. Pihak yang termasuk diajak bicara adalah pakar-pakar kesehatan serta media karena dinilai masih skeptis memandang mengenai perkosaan dalam konteks perang.

... terkait perkosaan menurut pakar-pakar kesehatan....Karena menurut mereka tidak mungkin terjadi penetrasi jika perempuannya tidak nafsu. Jadi kan saya perlihatkan, bahwa strategi ini dilakukan sejak Yunani bahwa ini adalah strategi yang ampuh. Perkosaan terhadap masyarakat Sabin, laki-lakinya akan menyerah jika semua perempuannya sudah diperkosa. Saya menggunakan analogi itu untuk mengatakan bahwa ada kekuatan pada waktu itu dan kita tidak tahu siapa, yang menggunakan strategi itu untuk mematahkan kekuatan pro-demokrasi pada waktu itu untuk meyakinkan kelompok Etnis Tionghoa untuk pergi selamanya dari Indonesia. Dan itu sangat ampuh. Itu banyak, teman-teman saya sendiri langsung pergi karena ketakutan dan sangat ampuh. (Penuturan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012).

Strategi lanjutan, kelompok gerakan perempuan - membuat *signatory campaign* atau kampanye tanda tangan atau akhirnya disebut sebagai petisi, yang menuntut pengungkapan peristiwa perkosaan sistemik yang terjadi pada tragedi Mei 1998. Pembahasan dan penyusunan *signatory campaign* ini, termasuk rapat-rapat untuk

konsolidasi gerakan dilakukan di Kajian Wanita UI, dan tidak jarang pula diselenggarakan di kediaman Ibu Saparinah Sadli di Jalan Brawijaya⁸.

*Signatory Campaign*⁹ tersebut disusun pada tanggal 16 Juni 1998, dan hanya dalam 2 (dua) minggu telah mendapatkan dukungan 4.000 penandatangan dari beragam latar belakang seperti pemuka agama, akademisi, aktivis perempuan, tokoh masyarakat, dan pekerja kemanusiaan; baik laki-laki maupun perempuan; dari dalam maupun luar negeri. Mengingat kondisi pada masa itu, dimana surat elektronik atau *email* masih merupakan hal baru, mengumpulkan sekian ribu tanda tangan dalam jangka pendek merupakan capaian sangat luar biasa¹⁰.

Mereka mendukung pernyataan yang menuntut pertanggungjawaban negara terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan dalam Peristiwa Mei 1998. Mereka, menyebutkan dirinya sebagai Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Adapun tuntutan tersebut mencakup 3 hal sebagai berikut: 1. Investigasi terhadap kerusuhan Mei 1998 mencakup kasus-kasus penyerangan seksual terhadap kaum perempuan; 2. Para pelaku dan penanggungjawab tindak kekerasan terhadap perempuan diadili dan diberi sanksi hukum yang tegas; dan 3. Presiden RI mengutuk perkosaan yang terjadi dan menyatakan maaf kepada para korban dan keluarganya di hadapan publik.

Pernyataan yang ditandatangani 4.000 orang sampai akhir Juni 1998 itulah yang dikirim kepada Presiden Habibie dengan harapan agar Pemerintah mengakhiri kebungkamannya dan menunjukkan itikad baik menindaklanjuti dampak peristiwa Mei 1998. Pernyataan itu pula yang dibacakan di hadapan Presiden Habibie pada pertemuan yang berlangsung di minggu kedua bulan Juli 1998. Banyaknya penandatangan petisi, menurut Ibu Saparinah Sadli, karena

...banyak masyarakat kita, perempuan dan laki-laki tersentuh hatinya saat itu, antara lain karena ketika terjadi kerusuhan, Negara dan aparat keamanan membiarkannya berlangsung selama beberapa hari. Korban yang kebanyakan dari mereka yang tergolong juga perempuan tidak ada yang melindungi. (Penuturan Saparinah Sadli, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan: Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

⁸ Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013.

⁹ *Signatory Campaign* merupakan pernyataan Sikap Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan kepada Pemerintah Republik Indonesia (terlampir).

¹⁰ Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013.

Salah satu unsur dari Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan menunjuk kearah aparat keamanan yang sedang berjaga saat aksi menuntut tanggung jawab negara pada kasus perkosaan massal pada peristiwa Mei 1998.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Maria Sandra.



2.4. Bertemu dan Meminta Permintaan Maaf Presiden

Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan mencoba berkali-kali mengirimkan surat kepada Presiden Habibie guna membeberkan fakta bahwa telah terjadi perkosaan terhadap perempuan dalam konteks kerusuhan. Namun, tidak ada tanggapan dari Setneg (Sekretariat Negara) mengenai surat-surat yang sudah dikirimkan tersebut selama hampir satu bulan lebih. Karena tidak ada tanggapan, selanjutnya Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan berkirim surat kepada Presiden dengan mencantumkan nama tokoh-tokoh perempuan senior. Tidak kurang dari 22 (dua puluh dua) orang tokoh perempuan senior dari berbagai profesi, etnik dan pengalaman menandatangani surat permohonan pertemuan tersebut, termasuk di antaranya Ibu Saparinah Sadli. Hal ini, guna memudahkan terjadinya pertemuan dengan Presiden Habibie. Pengiriman surat pun dilakukan tidak hanya melalui Istana, melainkan juga dikirim langsung ke rumah Presiden Habibie di daerah Kuningan, Jakarta Selatan.

Sebelumnya, surat serupa juga telah dilayangkan kepada Wiranto, Panglima TNI saat itu. Namun surat tersebut ditarik setelah mendengar pernyataan Wiranto di televisi yang menyatakan telah berkeliling ke berbagai rumah sakit di Medan, Penang, dan lain-lain tetapi tidak menemukan korban perkosaan. Sementara pada saat itu Saparinah Sadli baru saja kembali dari sebuah lokasi di Jakarta Barat untuk bertemu korban. Mendengar pernyataan di televisi itu, Saparinah Sadli berkesimpulan lebih baik menarik kembali surat yang ditujukan kepada Wiranto dan selanjutnya membuat surat baru untuk dikirimkan kepada Presiden.

Panas-panas, kita jalan kaki menuju kantor Wiranto dan di sana saya kira Carla membuat foto-foto yang luar biasa. Saya kira Smita ada, saya, Carla, kemudian Titi Suntoro yang saya ingat mendesak sekali, ngotot, sampai kita duduk di depan, dan Smita-lah yang berani maju untuk mengatakan, "Kami mau ketemu Wiranto!" Empat perempuan ini duduk di depan kantornya Wiranto, dan itu ditolak. Nah, penolakan inilah yang kemudian memberikan

semangat yang berlebihan kepada Smita untuk, terus ngotot, “Kita harus ketemu Habibie bersama Ibu Sap!”. (Penuturan Ita Nadia, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

Pada saat yang bersamaan, Dewi Fortuna Anwar, yang saat itu menjabat sebagai juru bicara presiden, berhasil diyakinkan oleh Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Dewi Fortuna Anwar, merupakan kawan juga dari para aktivis perempuan, yang sehari-hari sebelum kejadian itu selalu berdebat mengenai gender. Ia pun tidak percaya sama sekali dengan konsep gender. Tapi saat itu, kita (para aktivis perempuan) mengatakan kepada Dewi bahwa *kita sudah punya bukti cukup banyak dan kita minta kamu membantu kami bertemu dengan Pak Habibie*. Dan Dewilah yang membantu memfasilitasi kita sehingga diterima Pak Habibie. Dewi, pada waktu itu sebenarnya mempertaruhkan posisinya sebagai juru bicara untuk membuatkan pertemuan itu, dan memang tidak dibuatkan janji, karena tidak ada pernyataan bahwa akan dibuatkan janji untuk bertemu. *Hari itu, 15 Juli 1998, Dewi telepon dan bicara “hari ini juga kalian harus datang”*. Pemberitahuan itu menginformasikan bahwa sejumlah perempuan yang menandatangani surat tersebut akan diterima oleh Presiden kita itu ke Pak Habibie ketika kita, Habibie di Bina Graha. Karena pemberitahuan itu sangat mendadak, akhirnya aktivis perempuan saling berkomunikasi melalui telepon untuk memastikan siapa yang bisa hadir ke Istana. Termasuk menyiapkan rencana keberangkatan bersama yang disepakati akan berangkat dari Pusat Kajian Wanita UI.

Selang beberapa saat setelah pemberitahuan itu, protokol istana kembali menelepon Ibu Saparinah Sadli. Protokol istana mengatakan bahwa yang akan diterima Pak Habibie siang itu hanya Ibu Sap -- Panggilan Ibu Saparinah Sadli --. Ibu Sap menjawab bahwa surat tersebut ditandatangani oleh 22 perempuan. Semuanya sudah berangkat menuju Bina Graha dan akan tiba tepat waktu¹¹. Walaupun demikian, mengetahui tentang pembatasan tersebut, sebagian aktivis perempuan memilih untuk tetap berada di Pusat Kajian Wanita UI.

Tidak hanya melalui telepon, di pintu gerbang Bina Graha, seluruh rombongan sempat dicegah masuk oleh penjaga dengan mengatakan, hanya Ibu Sap yang diijinkan masuk. Setelah berargumentasi beberapa saat, akhirnya seluruh rombongan diperbolehkan masuk. Namun di kamar tunggu, protokol menyampaikan presiden belum tiba dan sekali lagi mengatakan, tidak semua anggota rombongan bisa masuk. Menanggapi hal itu, Wakil Ketua KOWANI, Ibu Kuraishin Sumhadi segera menjawab, “Tidak apa, Pak. Kami tidak akan pulang sebelum diterima semuanya. Kalau perlu, kami akan menginap di sini.” Suaranya sopan, tapi tegas. *Entahlah apa yang dipikirkan petugas protokol setelah mendengar jawaban itu*¹².

Akhirnya pada pukul 14.00, seluruh rombongan diterima oleh Presiden Habibie. Pada saat itu, tokoh perempuan yang hadir antara lain Ibu Hartarto, Ita F Nadia, Shinta

11 Komnas Perempuan, *Disangkal : Tragedi Mei 1998 dalam Perjalanan Bangsa*, 2003.

12 Komnas Perempuan, *Disangkal : Tragedi Mei 1998 dalam Perjalanan Bangsa*, 2003.

Nuriyah, Saparinah Sadli, Ibu Kuraisin Sumhadi, Ibu Mayling Oey, Mely G. Tan, Kamala Chandrakirana, dan Smita Notosusanto. Sedangkan dari pihak Pemerintah diwakili oleh Presiden BJ Habibie dengan didampingi oleh Bapak Sintong Panjaitan (penasehat presiden dalam bidang militer).

Pada pertemuan tertutup bersama Presiden Habibie ini, terjadilah perdebatan tentang peristiwa perkosaan dan eksploitasi seksual terkait reformasi Mei 1998 selama dua setengah jam. Hal ini, pada awalnya Presiden Habibie tidak percaya dan berat untuk menyampaikan permintaan maaf atas nama Presiden Republik Indonesia.

“Perempuan harus menggunakan Rok di Istana Negara”

Karena kita sebagai aktivis kan seringnya pakai celana panjang, sedangkan untuk masuk istana harus pakai rok. Jadi, kita juga dikasih tahu sama ajudannya presiden, Pak Sintong, salah satu yang hadir waktu itu. Dia yang mendampingi presiden waktu itu, “ini semuanya harus pakai rok”. Nah gimana kan waktu itu? Saya sempat mampir ke Danar Hadi (toko pakaian) untuk membeli rok. Lalu Ita Nadia, waktu itu kita tidak sempat bilang, dia harus pakai rok waktu itu. Sampai istana kita pinjam rok dari salah satu Polwan yang baik hati di sana. Satu-satunya yang boleh pakai celana panjang itu Ibu Shinta Nuriyah, karena kan dia pakai kursi roda. (Penuturan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012).

Saat pertemuan itu, Presiden Habibie sudah memegang surat kita dan dia sudah tahu persis isinya, dan tidak percaya sambil mengatakan ke arah saya (Saparinah Sadli) “di China mereka mahasiswa sampai digilas tank tidak apa-apa pemerintahnya. Saya jawab ‘ya biar aja kalau di China, tapi ini di Indonesia percaya gimana ya?’ Lalu saya minta Ita F Nadia untuk bicara data, dan setelah mendengarnya Presiden Habibie baru teringat cerita keponakannya, “begini, saya (Presiden Habibie) juga sudah mulai concern karena saya punya keponakan, seorang dokter perempuan dan dia bilang kepada saya berkali-kali, om ini ada laporan-laporan seperti ini. Ini, ada sesuatu yang terjadi. Saya tidak percaya dengan keponakan saya itu. Tapi ketika saya mendengar dari Dewi bahwa Anda sudah ini, saya berpikir oh mungkin ini memang terjadi” (Penuturan Saparinah Sadli, 11 Juli 2012 dan Penuturan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012).

Setelah mendengar data-data perkosaan tersebut yang dipresentasikan oleh Ita Nadia, Presiden Habibie akhirnya meyakini bahwa benar terjadi perkosaan. Mayoritas korban adalah perempuan yang berasal dari Etnis Tionghoa. Pada hari itu juga, Presiden menginstruksikan kelompok perempuan yang hadir pada saat itu di Istana Negara untuk membuat pernyataan. Presiden Habibie akan menggunakan pernyataan tersebut pada konferensi pers, yang akan dilakukan pada hari itu. Isi pernyataan tersebut adalah permintaan maaf negara atas tragedi yang disinyalir telah terjadinya perkosaan sistematis yang menimbulkan korban perempuan yang mayoritas berasal dari Etnis Tionghoa.

Surat pernyataan dalam konferensi pers tersebut dibuat oleh Kamala Chandrakirana dan Smita Notosusanto dengan revisi sebanyak dua kali dari Presiden Habibie dan Bapak

Sintong Panjaitan. Draft awal pernyataan tersebut diketik di atas kertas putih biasa. Namun kemudian Presiden Habibie meminta pernyataan tersebut diketik di atas kertas korps kepresidenan. Tidak ada kendala berarti dalam proses pengetikan pernyataan tersebut, kecuali masalah komputer yang digunakan sangat lambat bekerja karena masih versi yang sangat lama dan nampaknya tidak pernah digunakan di masa kepemimpinan Presiden sebelumnya.

... Smita dan Nana (Kamala Chandrakirana) pergi ke atas kemudian turun, ada poin-poin bahasa yang tidak suka, kami semua ngrubutin di mejanya Habibie, seakan-akan dia bukan Presiden. "Jangan, jangan, kami harus begini, kami harus begini!" Itu betul-betul di depan meja Habibie. Ibu Sap, Ibu Sumhadi dan Ibu Mely G. Tan, sampai juga mengatakan, "Ini perempuan-perempuan lagi ngapain!" Jadi kami betul-betul bertarung, saya sendiri bertarung dengan rok, karena saya juga tidak pernah memakai rok yang sependek itu. Saya merasa risih selama memakainya. (Penuturan Ita Nadia, Perayaan 15 Tahun Komnas Perempuan : Menata Langkah Bersama, Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 22 Oktober 2013).

Sebenarnya, sepanjang proses pertemuan antara Presiden Habibie dengan Kelompok Perempuan tersebut, ajudan Presiden mencoba berkali-kali mengingatkan Presiden Habibie bahwa pertemuan tersebut sudah terlalu lama dan sudah melewati jam yang ditetapkan. Selain itu, Bapak Sintong Panjaitan berkali-kali mengatakan dan mengingatkan kepada Presiden Habibie bahwa keputusan baru bisa diambil setelah ada pembicaraan dengan kabinet, dan harus berkumpul dahulu dengan Menko Kesra, Menko Polkam dan POLRI. Namun, Presiden Habibie menampik dengan halus, *"Can I have my own opinion?"*, Saya kebetulan setuju dengan ibu-ibu tokoh masyarakat ini". Sehingga, proses tersebut tetap berjalan, dan pada hari itu juga Presiden Habibie melakukan konferensi pers, dengan dihadiri oleh aktivis perempuan (terlampir dalam lampiran 1). *"Tapi memang setelah itu, saya dengar dari Pak Habibie dan dari Dewi juga, mereka mengalami serangan hebat didalam kabinet karena melakukan itu tanpa koordinasi dahulu dengan kabinet."* (Penuturan Smita Notosusanto, 31 Agustus 2012).



Perwakilan dari Masyarakat Anti Kekerasan menemui Presiden Habibie.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Carla Bianpone

2.5. Komnas Perempuan: Pelembagaan Gerakan Perempuan Dalam Tatanan Negara

Setelah pertemuan tanggal 15 Juli 1998 itu dan penyampaian pernyataan maaf oleh Presiden Habibie di media, penyangkalan demi penyangkalan datang dari jajaran internal aparat negara, baik yang berasal dari Polri maupun para menteri yang berada dalam kabinet pada saat itu. Di satu sisi, sebagai tindak lanjut komitmen Presiden Habibie tersebut, Pemerintah membentuk Tim Gabungan Pencarian Fakta (TGPF) untuk melakukan penyelidikan terhadap kerusuhan Mei, termasuk dugaan terjadinya perkosaan massal sewaktu peristiwa tersebut. TGPF, yang dalam penyelidikan masalah ini memanfaatkan laporan Tim Relawan untuk Kemanusiaan, setelah menyelidikannya menyimpulkan kebenaran terjadinya peristiwa serangan seksual yang dialami perempuan etnis Tionghoa. Disamping itu, TGPF juga menyebut dalam laporannya bahwa sebagian besar kasus perkosaan tersebut berbentuk perkosaan berkelompok (*gang rape*), yang dalam peristiwa itu korban diperkosa secara bergantian pada waktu dan di tempat yang sama.

Laporan TGPF menyebut, antara lain, terjadinya 92 tindak kekerasan seksual yang terjadi selama kerusuhan Mei tersebut di Jakarta dan sekitarnya, Medan dan Surabaya, yang meliputi 53 tindak perkosaan dengan penganiayaan, 10 penyerangan seksual/penganiayaan, dan 15 pelecehan seksual. Selain TGPF, berbagai organisasi atau institusi lain juga menyebutkan terjadinya tindak kekerasan seksual selama kerusuhan Mei tersebut.

Komunikasi cukup intensif pun tetap terjadi antara Presiden Habibie dengan Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan, melalui Saparinah Sadli. Presiden Habibie pada saat itu meminta data mengenai perempuan korban perkosaan sistematis. Habibie meminta agar data tersebut dikirimkan ke faksimile pribadi Habibie, dan tidak melewati Setneg. Selain meminta data mengenai perempuan korban, Presiden Habibie juga meminta usulan dari Saparinah Sadli mengenai tindak lanjut kasus perkosaan sistemik tersebut. Saparinah Sadli, memberikan usulan kepada Presiden Habibie untuk membentuk Komisi Nasional yang bergerak dalam isu perempuan di Indonesia. Usulan tersebut didasari oleh kelambanan kerja Komnas HAM dalam menyelidiki kasus perkosaan sistemik yang dimaksud. Usulan ini juga didasarkan pada pemikiran bahwa kepentingan perempuan harus disuarakan dan dibunyikan, tidak hanya sekedar dititipkan kepada lembaga yang bisa jadi berbeda ideologi dengan gerakan perempuan.

Tidak lama setelah usulan mengenai pendirian Komnas Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Presiden Habibie memanggil kembali Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan untuk datang ke Istana Negara. Presiden Habibie, tanpa diduga, menyetujui pembentukan Komnas Perempuan. Tawaran awal dari Presiden adalah sebuah komisi yang diberi nama “Komisi Nasional Perlindungan Wanita” dan ditempatkan di bawah naungan Menteri Negara Urusan Wanita. Tawaran ini ditolak dengan tegas oleh para aktivis perempuan, termasuk tawaran agar Ibu Negara duduk dalam jajaran kepengurusan Komisi baru tersebut. Hingga akhirnya disepakati nama Komisi Nasional Anti Kekerasan

Terhadap Perempuan yang secara eksplisit menunjukkan penolakan terhadap kekerasan terhadap perempuan, sekaligus dinyatakan sebagai lembaga yang cara kerjanya bersifat mandiri dan independen. Sikap tersebut dinyatakan oleh Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dalam keputusan yang dikeluarkan pada tanggal 22 Juli 1998, yang sekaligus mendesak pemerintah untuk segera menyusun tim penyidik nasional terhadap Peristiwa Mei 1998, dengan persyaratan tertentu dalam perekrutan anggota tim tersebut. (Lihat Lampiran)

Prinsip independensi lembaga Komnas Perempuan ini dipertegas antara lain terkait penetapan seleksi anggota paripurna komisi yang tanpa adanya intervensi dari pemerintah maupun legislatif. Lembaga ini juga memiliki wewenang untuk mendapatkan sumber pendanaan dari masyarakat secara tidak mengikat. Berbagai prasyarat independensi inilah yang mendasari perumusan dokumen Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang disingkat dengan Komnas Perempuan¹³.

Komnas Perempuan merupakan mekanisme nasional pasca orde baru yang pertama di Negara Indonesia untuk menyikapi berbagai jenis pelanggaran HAM perempuan. Komnas Perempuan juga merupakan pelembagaan spirit gerakan perempuan dalam tatanan negara. Komnas Perempuan hadir berkat upaya gigih dari gerakan perempuan memastikan kesediaan negara untuk bertanggung jawab pada persoalan kekerasan terhadap perempuan. Hadirnya Komnas Perempuan tak lain merupakan capaian dari proses negosiasi antara Negara dan Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan --- gerakan perempuan berada di dalamnya- yang berlangsung sangat intensif pada masa itu. Oleh karena itu, Komnas Perempuan sebagai institusi yang didirikan oleh negara tidak bisa dilepaskan dari gerakan perempuan.

Setelah pendirian Komnas Perempuan, para aktivis perempuan yang menginisiasi berdirinya lembaga ini, mulai membagi diri sambil terus bersinergi. Antara lain, sebagian aktivis perempuan, yang tetap memilih bergabung dengan berbagai aktivitas di luar Komnas Perempuan, misalnya di organisasi masyarakat sipil yang mendedikasikan diri pada isu perempuan, juga di lembaga akademis seperti Kajian Wanita UI, dan sebagian aktivis perempuan bersedia bergabung sebagai Anggota Komnas Perempuan. Presiden Habibie menetapkan Saparinah Sadli sebagai Ketua Komnas Perempuan, yang juga mendapat dukungan dan persetujuan penuh dari para aktivis perempuan.

2.6. Perjalanan Awal Tahun Komnas Perempuan

Meskipun lembaga ini sudah memiliki dasar hukum pendirian melalui Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, nampaknya bekerjanya lembaga ini masih terus menghadapi kendala. Keppres yang menjadi dasar pembentukan, terus ditahan-tahan oleh Setneg (Sekretariat Negara) pada saat itu, tanpa ada penjelasan penyebabnya. Padahal, Keppres sendiri telah

13 Komnas Perempuan. *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*. 2001.

ditandatangani Presiden Habibie pada tanggal 9 Oktober 1998. Belakangan diketahui, Keppres itu berada di dalam laci seorang pejabat Sekretariat Negara, yang selanjutnya berhasil diminta oleh Komnas Perempuan setelah beberapa waktu.

Walaupun demikian, Komnas Perempuan memaknai eksistensinya bukan berdasarkan tanggal penandatanganan Keppres tersebut, melainkan pada tanggal 15 Oktober 1998 ketika Komnas Perempuan pertama kali menyelenggarakan Dialog Nasional tentang Kekerasan Terhadap Perempuan. Dialog nasional ini dimaksudkan sebagai ajang peninjauan awal tentang bentuk-bentuk kekerasan yang dialami perempuan di Aceh, Timor Timur, Papua maupun para buruh migran perempuan dan kaum istri yang mengalami penganiayaan dari suami atau anggota keluarga lainnya.

Dialog Nasional tentang Kekerasan Terhadap Perempuan mengenai bentuk-bentuk kekerasan yang dialami perempuan di Aceh, Timor Timur, Papua, perempuan pekerja migran dan kaum istri yang mengalami penganiayaan dari suami atau anggota keluarga lainnya pada tanggal 15 Oktober 1998.

Sumber Foto :
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Saat pendirian Komnas Perempuan pun sebenarnya memiliki tantangan yang cukup besar. *Pertama*, tidak ada model yang bisa ditiru tentang suatu Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. *Kedua*, Komnas Perempuan pertama kali berkegiatan tanpa punya gedung dan tanpa dana. Kami bernegosiasi dengan Sekretaris Negara agar bisa menempati gedung, di bagian belakang gedung Komnas HAM, yang saat itu disebut sebagai Gedung Sandi. Ketua Komnas HAM saat itu, Marzuki Darusman, kemudian menyerahkan gedung tersebut untuk dipakai oleh Komnas Perempuan, yang perijinannya diresmikan oleh Sekretaris Negara.

a. Kantor Komnas Perempuan: “Dari Gudang ke Gedung”

Sebagaimana halnya kendala legalitas Komnas Perempuan yang ditahan-tahan di Kantor Setneg (Sekretariat Negara) saat itu, Komnas Perempuan juga mengalami kendala fasilitas kerja yang layak yang seharusnya disediakan segera oleh Negara, sesegera pembentukannya. Berbulan-bulan setelah berdirinya Komnas Perempuan, permintaan kepada Sekretariat Negara untuk penyediaan tempat kerja yang layak tidak juga dipenuhi. Akhirnya, Komnas Perempuan bergerak meminta kepada Komnas HAM agar menyediakan tempat kerja untuk Komnas Perempuan. Saat itu, Asmara Nababan sebagai Sekjen Komnas HAM memberi dukungan dengan mempersilahkan Komnas

Perempuan menggunakan salah satu ruangan Komnas HAM. Sebelum mendapatkan ruangan tersebut, aktivitas Komnas Perempuan seringkali dilakukan dengan meminjam tempat seadanya di Komnas HAM. Untuk duduk berdiskusi pun perlu mencari dulu kursi kosong, atau duduk dimana saja yang tersedia. Demikian pula untuk rapat yang menghadirkan pihak luar, segalanya dilakukan dalam keterbatasan.

Ruang kerja di awal berdirinya Komnas Perempuan itu hanya terdiri dari satu meja dan dua kursi. Terdapat pula perangkat komputer dan penyejuk ruangan (*air conditioner*) yang ditinggalkan oleh pengguna sebelumnya. Ruangan itu sebelumnya digunakan oleh Kelompok Kerja Timor Leste yang sudah selesai masa tugasnya. Ruangan itu tak ubahnya seperti gudang yang tidak terpakai. Hanya lantai 1 yang berfungsi saat itu, selebihnya rusak. “Dari Gudang ke Gedung,” istilah yang digunakan Kamala Candrakirana ketika mengungkapkan sejarah kantor Komnas Perempuan.

Bekerja “Dari Gudang ke Gedung”, merupakan perjuangan yang berat dan panjang prosesnya. Hal ini, karena ketika pergantian periode komisioner Komnas HAM yang baru, gedung Komnas Perempuan yang telah diserahkan oleh Komnas HAM kembali di”klaim” sebagai milik Komnas HAM. Saat itu, Saparinah Sadli mengakui bahwa ia sempat emosi dan meminta salah seorang sekretariat Komnas Perempuan untuk mengurus ke Setneg (Sekretariat Negara) dan meminta Marzuki Darusman (Ketua Komnas HAM periode sebelumnya) untuk membuat surat bahwa gudang yang direnovasi menjadi gedung ini, telah diserahkan ke Komnas Perempuan. Kabar baiknya adalah Setneg menyambut baik permintaan Komnas Perempuan dan justru memberikan dana untuk merenovasi gudang menjadi gedung berlantai 3 yang bagus, sebagai tempat kerja yang layak bagi Komnas Perempuan selanjutnya.

...berbulan-bulan sudah dibentuk komisi, tapi tidak diberikan fasilitas kerja oleh negara. Akhirnya saya (Saparinah Sadli) minta ke Komnas HAM, kebetulan ada di bagian belakang Komnas HAM ada gudang, yang juga digunakan oleh kelompok kerja Timur Leste dimana ada Asmara sebagai sekretaris dan dia dapat tempat di Gedung belakang itu. Asmara itu kan hanya satu tahun sudah selesai lalu saya minta ke Asmara, “... kamu kasih dong ke Komnas Perempuan. Iya bu, kata Asmara. Jadi AC dan komputernya di tinggalkan di situ, hanya satu lantai saja yang lainnya rusak nggak karu-karuan. Jadi selama beberapa tahun itu, saya di sana. Kemudian Komnas HAM, orang-orangnya ganti, mereka kemudian mengklaim gudang itu, saya marah saya bilang sama Wati (salah seorang staff administrasi Komnas Perempuan), kamu pergi ke Setneg minta surat bahwa itu punya kita bukan punya Komnas HAM, terus saya bilang sama Marzuki kamu bikin surat dong. Sebenarnya Marzuki udah nggak di sana, tapi gedung itu dikasih ke kita, terus dia iya-iya aja. Jadi kita punya surat itu, waktu Komnas HAM bikin renovasi, Komnas HAM mengadakan renovasi di gedung itu juga, saya marah dan mengatakan ini bukan punya Komnas HAM, ini punya Komnas Perempuan, oleh karena itu jangan sampai gedung itu lepas, itu berat loh perjuangannya. Malahan Setneg kasih uang untuk membikin itu,

Rekam Juang Komnas Perempuan

mengatakan kita bikin gedung ini bagus 3 floor semuanya, untuk Komisi yang baru, waktu itu kita mau mengadakan Komisi yang pertama sesudah kita. Jadi waktu itu kita bikin khusus, komisi yang baru supaya punya gedung yang baik. Jadi kalau gedung itu mau dicaplok, saya maunya ditolak... (Penuturan Saparinah Sadli, 11 Juli 2012).

Dukungan ketersediaan ruangan kerja tersebut yang terletak di belakang gedung Komnas HAM sebenarnya tidak lepas dari kegigihan Komnas Perempuan di periode awal ini bernegosiasi dengan Komnas HAM, terutama Asmara Nababan selaku Sekjen Komnas HAM. Pertemanan dan jejaring yang sudah terjalin sebelumnya antara Anggota Komnas Perempuan dengan Sekjen Komnas HAM membuat proses negosiasinya dapat berjalan tanpa dihambat kekikukan struktural. Meskipun demikian, meyakinkan Komnas HAM tentang pentingnya keberadaan Komnas Perempuan tak luput pula menjadi salah satu titik tekan argumentasi. Karena tak dapat dipungkiri, saat itu di internal Komnas HAM sendiri masih ada Anggota Komnas HAM yang memandang keberadaan Komnas Perempuan hanya sekedar pelengkap dari Komnas HAM.

Gedung Lama
Komnas Perempuan

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan





Gedung Baru
Komnas Perempuan

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



b. Rekrutmen Anggota Paripurna Komnas Perempuan¹⁴

Presiden Habibie, ketika menyetujui pendirian Komnas Perempuan juga sekaligus menunjuk Saparinah Sadli sebagai Ketua Komnas Perempuan, dan disetujui oleh seluruh aktivis perempuan yang hadir. Adapun rekrutmen Anggota Komnas Perempuan di masa awal pendirian Komnas Perempuan tidak ditentukan oleh Presiden melainkan diserahkan kepada Ketua Komnas Perempuan.

Selanjutnya Saparinah Sadli bersama aktivis perempuan bersama-sama memilih 20 (dua puluh) orang yang akan bertugas sebagai Anggota Paripurna Komnas Perempuan dengan masa bakti 3 (tiga) tahun. Dengan demikian, Anggota Paripurna Komnas Perempuan berjumlah 21 (dua puluh satu) orang termasuk Ibu Saparinah Sadli sebagai

Pemilihan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode pertama tersebut -yang dilakukan oleh Ketua Komnas Perempuan yang ditunjuk oleh Presiden- serupa dengan pemilihan Anggota Komnas HAM periode pertama. Pada tanggal 7 Juni 1993, Presiden Republik Indonesia saat itu, melalui Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, membentuk Komnas HAM. Pada saat yang sama pula, Presiden menunjuk pensiunan Ketua Mahkamah Agung RI, Ali Said, untuk menyusun Komisi tersebut dan memilih para anggotanya. (sumber: http://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Nasional_Hak_Asasi_Manusia)

¹⁴ Dalam buku ini digunakan istilah Komisiner dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan untuk menjelaskan definisi yang sama. Istilah Anggota Paripurna Komnas Perempuan sebenarnya mengikuti Perpres No. 65 tahun 2005, lebih tepat digunakan dibandingkan istilah Komisiner. Namun, di tahun 2013, ada usulan dari Pak Enny Suprpto, salah satu mantan Anggota Komnas HAM dan salah satu evaluator eksternal Komnas Perempuan, untuk menggunakan istilah "Anggota Komnas Perempuan". Maka dalam beberapa konteks peristiwa rekam jejak Komnas Perempuan ini istilah Komisiner masih tetap relevan untuk dipergunakan.

Ketua. Mereka yang dipilih kemudian dikonfirmasi apakah bersedia atau tidak bersedia menjadi Anggota Komnas Perempuan.

... saya hanya mencontoh Komnas HAM, dan yang pertama kali memang saya (Saparinah Sadli) yang menentukan, karena saya mengatakan komisioner harus bervariasi dan harus melibatkan tiga daerah yang tadinya DOM, Papua, Timor Leste sama Aceh. Kalau yang disini kenapa saya memasukkan Suprpti Samil? Karena kekerasan perempuan medis juga, kemudian pejuang yang senior adalah Ibu Suwarni Salyo dia adalah ahli hukum dia selalu ngurusin supaya secara hukum semua itu benar, kemudian kalau Bu Mely G Tan, karena itu, sama dokter Bun, dokter Bun karena tahu saya membantu korban jadi ada dua. Kemudian yang lainnya itu kita tawarin, Ita, Rita, Myra, jadi saya pikir harus ada NGO yang masuk, terus 3 orang dari daerah....jadi ada nama-nama itu ada Samsidar,Yusan Yeblo yang dari Papua dan lainnya.... (Penuturan Saparinah Sadli, 11 Juli 2012).

Sementara tentang pola rekrutmen Anggota Komnas Perempuan pada masa awal berdirinya tersebut, menurut Saparinah Sadli, dilakukan dengan mencontoh pola rekrutmen Komisioner Komnas HAM. Ini adalah hal wajar mengingat pada masa itu Komnas HAM satu-satunya institusi HAM yang didirikan oleh negara. Pola rekrutmen yang diadopsi pada saat itu antara lain tentang jumlah orang yang akan direkrut menjadi Anggota Komnas Perempuan¹⁵; serta representatif berbagai unsur dalam keanggotaan.

... Yang pertama, ada proses konsultasi umum. Siapa saja, ada kriteria melewati satu pertemuan saja. Intinya lebih banyak pertemuan dengan aktivis perempuan. Sehingga terus ada nominasi. Kita sendiri yang menentukan lalu kita bawa ke Habibie dan akhirnya dia setuju. Karena tadinya dia maunya istrinya, tadinya dia pikir ini ada Komisi Perlindungan Wanita dimana nanti anggotanya adalah istrinya, Menteri Urusan Wanita, jadi tadinya dia bilang begitu. Lalu kita bilang kalau begitu kita tidak mau ikutan. Sementara dia kan berhadapan dengan Saparinah Sadli, Mely G. Tan, Soewarni Salyo, tokoh-tokoh yang orang-orang seangkatan atau bahkan lebih senior darinya. Lalu dia bilang, ibu-ibu yang kasih nominasinya terus nanti dia yang menyetujui atau tidak. Dan akhirnya apa yang kita nominasikan dia setuju. Tapi yang jelas waktu itu belum ada mekanisme... (Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

Penentuan Anggota Paripurna Komnas Perempuan di Periode pertama ini berdasarkan beberapa kriteria sebagai berikut, 1) melibatkan tiga daerah yang teridentifikasi sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), yakni Aceh (Ir. Samsidar), Papua (Yusan Yeblo) dan Timor Leste (Olan Dina); 2) pakar medis, diperlukan terkait dengan pemulihan dan pengumpulan data kekerasan seksual (dr. Boen Setiawan, Prof. Dr. Suprpti Samil juga

¹⁵ Komisioner Komnas HAM Periode 1998 – 2002 berjumlah sebanyak 22 Orang. Penetapan Komisioner Komnas HAM periode ini didasarkan pada Keppres Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sementara itu, pada tahun 1999 dasar hukum pendirian Komnas HAM dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dimana dalam Pasal 83 ayat (1) mengatur tentang jumlah anggota Komisi ini yang dapat direkrut sebanyak 35 orang.

merupakan *genekolog*); 3) pakar hukum, diperlukan untuk legalitas Komnas Perempuan di tataran kebijakan nasional dan ikut mendirikan CEDAW (Suwarni Salyo, SH); dan 4) perwakilan NGO (Nursyahbani Katjasungkana, SH, Rita Serena Kalibonso, SH, LLM, Dra Ita Fatia Nadia, Dra Myra Diarsi, MA, Dra Tati Krisnawaty); 5. Pemuka agama (Pdt. Lies M. Marantika, Hj. Shinta Nuriyah Rahman, M.Hum, Dra. Nunuk Murniati, MA, Ali Yafie); 6. Akademisi (Mely G Tan, Ph.D), 7. Ormas (Hartini Hartarto, Herawati Diah); dan 8. Pakar militer (Mayjen (Purn) Koesparmono Irsan) dan Sekretaris Jenderal adalah Kamala Chandrakirana. Meskipun, untuk Komnas Perempuan saat ini Saparinah Sadli memberikan saran bahwa sebaiknya komisioner tidak perlu banyak, justru staf yang harus diperbanyak, seperti halnya kasus di Philipina.

... Saat ini saya pikir tidak perlu komisioner sebanyak itu, yang perlu adalah banyak staf, staf yang profesional, karena aku lihat di Philipina hanya ada 5 orang komisioner, dan staf profesionalnya ada 200 orang. Itu sebetulnya gitu. Komisioner nggak usah banyak-banyak yang penting adalah staf yang profesional yang banyak. Kan harus dibayar dan sebagainya.... (Penuturan Saparinah Sadli, 11 Juli 2012).

Ibu Saparinah Sadli ketika ditunjuk oleh Presiden Habibie sebagai Ketua Komnas Perempuan, menjabat sebagai Wakil Ketua I Komnas HAM Periode 1998-2002, dan tetap bertugas sampai akhir masa jabatannya. Keberadaan Ibu Saparinah Sadli di dua institusi HAM pada masa itu justru didukung oleh Komnas Perempuan dan Komnas HAM. Dengan kedudukannya tersebut, Ibu Saparinah Sadli menjembatani komunikasi antara Komnas Perempuan dan Komnas HAM, termasuk dalam upaya penyediaan dukungan kantor bagi Komnas Perempuan.

Selain unsur keterwakilan setiap elemen masyarakat, proses rekrutmen Anggota Komnas Perempuan juga menggunakan sejumlah pertimbangan. Perwakilan NGO (*non-government organization*), yang kemudian menjadi Anggota Paripurna Komnas Perempuan adalah yang terlibat dalam proses penyiapan bersama Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, sementara sebagian lainnya yang juga turut dalam proses penyiapan memilih untuk menjalin sinergi bersama dengan beraktivitas di luar Komnas Perempuan.

Perwakilan unsur Ormas dan Pemuka Agama juga dipilih berdasarkan pertimbangan agar Anggota Komnas Perempuan dari tiap unsur tersebut dapat menyampaikan kembali tentang isu kekerasan terhadap perempuan kepada masing-masing kelompoknya. Sehingga, mengapa misalnya Hartini Hartarto sebagai perwakilan dari Dharma Wanita-lah yang dipilih dan diminta kesediaannya mewakili unsur Ormas, adalah karena pertimbangan peran strategis Dharma Wanita sebagai sebuah kelompok besar yang dapat berkontribusi kepada Komnas Perempuan. Demikian pula misalnya dengan perwakilan dari Majelis Ulama Indonesia, Ali Yafie, yang juga diusulkan oleh para aktivis perempuan yang sedang membahas pemilihan Anggota Paripurna Komnas Perempuan saat itu. Adapun Ali Yafie selanjutnya diundang dan ditanyakan kesediaannya. Ali Yafie pun menyatakan kesediaannya, walaupun sepanjang masa jabatannya dia tidak pernah

datang ke Komnas Perempuan. Hingga akhirnya sekitar tahun 2000-2001 Komnas Perempuan memutuskan untuk menyerahkan posisi itu kepada Nasaruddin Umar¹⁶.

Melihat proses pemilihan dan penentuan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998-2001 tersebut, sedari awal memang Komnas Perempuan telah menegaskan cara kerjanya yang independen. Ketua Komnas Perempuan periode ini diberi keleluasaan untuk menentukan sendiri siapa saja yang akan dipilih menjadi Anggota Komnas Perempuan. Pemilihan ini tidak ada intervensi dari eksekutif ataupun legislatif dalam proses penentuan Anggota Paripurna Komnas Perempuan--- yang akan bekerja bersama membangun pondasi lembaga--- yang baru saja didirikan.

Selanjutnya, ke-21 orang tersebut diangkat oleh Presiden Habibie sebagai Anggota Komnas Perempuan. Sekalipun dokumen pengangkatan Anggota Paripurna Komnas Perempuan itu melalui Keputusan Presiden, hal itu merupakan tertib administrasi ketatanegaraan semata yang tidak mempengaruhi independensi Anggota Komnas Perempuan dalam melaksanakan tugasnya.

Anggota Paripurna
Komnas Perempuan
Periode pertama 1998-
2001: Prof. Dr. Saparinah
Sadli, Prof. Dr. Suprpti
Samil, Nursyahbani
Katjasungkana, SH,
Rita Serena Kalibonso,
SH, LLM, Dra. Ita
Fatia Nadia, Dra. Myra
Diarsi, MA, Dra. Tati
Krisnawaty, Pdt. Lies
M. Marantika, Hj.
Shinta Nuriyah Rahman,
Dra. Nunuk Murniati,
MA, Prof. Dr. Mely G
Tan, Hartini Hartarto,
Herawati Diah, Mayjen
(Purn.) Koesparmono
Irsan, Suwarni Salyo,
dr. Boen Setiawan, Ir.
Samsidar (Aceh), Yusan
Yeblo (Papua), Olan
Dina (Timor Timur),
Prof. Dr. Nasaruddin
Umar, MA, Kamala
Chandrakirana.
(Sekretaris Jenderal).

Sumber Foto :
Dokumentasi
Komnas Perempuan



c. Spirit Kerelawanan yang Tak Pernah Redup

Penyiapan pembentukan Komnas Perempuan berjalan sepanjang bulan Juli hingga Oktober 1998. Pada bulan Juli-Agustus, beberapa kali diselenggarakan rapat-rapat persiapan, termasuk dua kali pertemuan dengan Presiden Habibie. Setelah lahirnya Keppres tentang pembentukan Komnas Perempuan pada tanggal 9 Oktober 1998, Komnas Perempuan tidak serta merta mendapatkan dukungan konkret dari negara baik berupa dana ataupun sumber daya manusia untuk menjalankan tugas-tugasnya.

Walaupun demikian, hal itu tidak menyurutkan Komnas Perempuan untuk memulai langkah-langkah kerjanya. Hal ini sesungguhnya merupakan cermin dari spirit kerelawanan yang sedari awal melingkupi para penggagas dan pendiri Komnas Perempuan yang tidak pernah redup, bahkan setelah Komnas Perempuan didirikan. Sejumlah kegiatan yang dilakukan Komnas Perempuan tetap dapat berjalan sepanjang tahun pertamanya, seperti kegiatan menghadirkan Pelapor Khusus PBB pada bulan Desember 1998. Berbagai kegiatan pun dapat dilakukan dengan kontribusi pikiran dan tenaga dari semua pihak, termasuk pengupayaan sumber pendanaan selain dana negara – yang sepanjang tahun pertama itu tak kunjung diwujudkan oleh Sekretariat Negara¹⁷.

Para Anggota Paripurna Komnas Perempuan pun tetap menyempatkan diri datang ke kantor Komnas Perempuan, setelah usai menunaikan tanggungjawabnya di tempat lain sebagai dosen, pengajar, atau aktivitas lainnya. Kehadiran di kantor Komnas Perempuan itulah yang menjadi ruang-ruang konsolidasi para Anggota Paripurna Komnas Perempuan untuk merumuskan sejumlah perencanaan dan mendiskusikan berbagai isu, termasuk menerima pengaduan kasus kekerasan terhadap perempuan yang datang ke Komnas Perempuan¹⁸.

Selain itu, Komnas Perempuan juga melibatkan relawan dalam kerja-kerjanya. Para relawan ini berasal dari latar belakang yang beragam, dari dosen perguruan tinggi hingga pengusaha, ahli desain grafis, baik laki-laki maupun perempuan. Jika dirunut ke belakang, kontribusi relawan yang tinggi ini sudah tertanam sejak Peristiwa Mei 1998. Kontribusi ini terus berlanjut hingga pecahnya konflik di Maluku pada bulan Januari 1999. Kerja-kerja kerelawanan inilah yang selanjutnya menjadi cikal bakal program kerelawanan Komnas Perempuan pada tahun-tahun berikutnya.

Selain melakukan sejumlah kegiatan dalam rangka mendukung upaya pengungkapan Peristiwa Mei 1998, Komnas Perempuan pada tahun pertamanya juga melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan dukungan konkret dari negara, baik berupa kantor untuk tempat bekerja maupun pendanaan. Segala upaya itu selanjutnya membuahkan hasil, dimana mulai tahun kedua Sekretariat Negara secara rutin mengutus seorang pegawainya untuk datang setiap bulan ke Komnas Perempuan. Pegawai yang bernama Nining tersebut adalah orang yang mengurus pembayaran segala kebutuhan operasional Komnas Perempuan saat itu. Dana yang diturunkan sebenarnya tidak terlalu banyak karena hanya untuk menutupi kebutuhan operasional meliputi telepon, listrik dan perawatan gedung, serta pembayaran honor Anggota Paripurna Komnas Perempuan

Dana negara itu hanya bisa untuk operasional listrik, gedung dan gaji komisioner Rp 1.000.000. Itu berlangsung sampai 2003 atau 2004. Dan waktu itu ada satu orang Sekneg namanya Mba Nining yang diperbantukan untuk mengurus uangnya Komnas Perempuan ini. Bayarin listrik, gedung, makannya di kantor (Komnas Perempuan). (Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013).

17 Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013.

18 Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013.

d. Berjuang Menyanggah Penyangkalan Atas Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konflik Bersenjata dan Konflik Sosial

Meski Komnas Perempuan sudah berdiri, pertanyaan-pertanyaan yang muncul mengenai data eksploitasi seksual dan perkosaan tidaklah berhenti. Banyak pihak yang menanyakan bagaimana kesahihan data tentang perkosaan? Apakah bisa data-data tersebut nantinya dikatakan sebagai data yang objektif? Harapan yang ada pada saat itu adalah Komnas Perempuan dapat melakukan penyelidikan dan tuntutan terhadap Peristiwa Mei 1998.

Setelah pendiriannya, Komnas Perempuan diundang oleh Menkopolkam Wiranto guna menanyakan data tentang perkosaan sistemik yang disampaikan oleh Presiden Habibie sebelumnya. Hadir dalam pertemuan tersebut antara lain Ibu Saporinah Sadli, Smita Notosusanto, Apong Herlina dan Rita Serena Kolibonso. Namun Rita Serena Kolibonso datang terlambat sehingga tidak dapat ikut serta dalam pertemuan. Sedangkan pihak Menko Polkam diwakili oleh Wiranto dan Zacky Makarim serta beberapa orang ajudan mereka.

Selain membahas tentang perkosaan sistemik dalam Peristiwa Mei 1998, pertemuan juga mendesak Menko Polkam untuk menangani perkosaan sistemik di taksi-taksi yang menjadi teror bagi kalangan gerakan perempuan. Sayangnya, pertemuan antara Komnas Perempuan dengan Menko Polkam pada saat itu tidak membuahkan hasil maksimal. Menko Polkam tetap bersikukuh bahwa tidak terjadi peristiwa perkosaan yang menysar kepada kelompok perempuan Etnis Tionghoa.

Di tengah kontroversi tentang perkosaan terhadap perempuan Etnis Tionghoa pada Peristiwa Mei 1998, para aktivis perempuan di Aceh mengungkapkan tindak kekerasan perkosaan, penganiayaan, penculikan dan penghilangan dalam konflik yang terjadi di Aceh. Dimulai dengan testimoni oleh perempuan-perempuan di Aceh dan dilambungkan oleh ‘rumah geudong’, tempat ratusan perempuan dan anak-anak mengalami siksaan, perkosaan dan pembunuhan oleh aparat militer. Mereka yang menjadi korban adalah perempuan yang dituduh mempunyai hubungan keluarga dengan orang-orang yang dicurigai sebagai anggota Gerakan Aceh Merdeka.

Sejak Peristiwa Mei 1998, kepekaan publik tentang persoalan kekerasan terhadap perempuan meningkat. Namun, di lain pihak para pelaku tindak kriminal dan pelanggaran HAM menjadi semakin paham bahwa eksploitasi seksual dan perkosaan seksual terhadap perempuan merupakan senjata ampuh untuk melumpuhkan dan mematahkan lawan dan korban, termasuk dalam masa konflik bersenjata. Dengan testimoni yang dilakukan oleh perempuan Aceh, Komnas Perempuan mendesak pemerintah reformasi untuk mencabut status Daerah Operasi Militer (DOM) bagi Aceh pada Bulan Agustus 1998. Pencabutan ini diikuti dengan pembentukan Tim Pencari Fakta di beberapa Kabupaten di Aceh sebagai upaya mewujudkan penegakan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia warga Aceh¹⁹.

¹⁹ Komnas Perempuan. *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*. 2001.

Kondisi Kekerasan seksual terhadap Perempuan ini kembali terjadi di Timor Leste dan Papua. Di Timor Leste, pada saat mempersiapkan penyeleggaraan Jajak Pendapat di bawah naungan PBB, terjadi penyerangan besar-besaran terhadap penduduk sipil, dan saat itu ratusan perempuan Timor Timur dilaporkan menjadi korban perkosaan dan penganiayaan seksual lainnya. Sementara di Papua, peristiwa perkosaan terjadi di Mapanduma, Alama, Jila dan di wilayah pegunungan tengah Irian Jaya banyak dilakukan oleh aparat negara. Bukti terlihat adanya anak-anak campuran Papua dan Jawa yang lahir akibat perkosaan dan ditemukan di daerah-daerah yang terpencil tersebut²⁰.

Peristiwa-peristiwa kekerasan di tiga daerah ini menyebabkan ketiga daerah, yakni Papua, Aceh dan Timor Leste ditetapkan sebagai DOM (daerah operasi militer). Organisasi Perempuan Timor Loro Sae kemudian mendokumentasikan kasus-kasus perbudakan seksual dan bentuk-bentuk kekerasan lainnya selama Timor Timur menjadi bagian dari Indonesia. Kelompok-kelompok Perempuan Timor Timur, bekerjasama dengan mitra dari Indonesia, terus melakukan dokumentasi dan pendampingan bagi para korban²¹.

Sejak tahun pertama pendiriannya, tidak dapat dipungkiri bahwa harapan publik terhadap keberadaan Komnas Perempuan sangat tinggi. Hal ini misalnya terlihat dari sejumlah pengaduan tentang kekerasan terhadap perempuan yang dilaporkan ke Komnas Perempuan. Kasus kekerasan dalam rumah tangga ternyata cukup banyak dilaporkan. Ada pula pengaduan tentang kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh pejabat publik. Pengaduan-pengaduan ini, ditambah dengan pengaduan tentang kekerasan terhadap perempuan yang sistemik dalam konflik bersenjata, selanjutnya mendorong Komnas Perempuan bergerak untuk menyusun dokumentasi tentang Peta Kekerasan Terhadap Perempuan.²²

e. Menggaungkan advokasi ke ranah internasional : Intervensi Melalui Pelapor Khusus PBB, Radhika Coomaraswamy

Bentuk respon internasional terhadap terjadinya kekerasan seksual di Indonesia, baik Peristiwa Mei 1998, kekerasan yang terjadi di wilayah-wilayah DOM adalah dengan kehadiran Pelapor Khusus PBB untuk kekerasan terhadap perempuan, Radhika Coomaraswamy di bulan Desember 1998. Komnas Perempuan sendiri bertemu dengan Radhika untuk membicarakan kasus-kasus kekerasan seksual pada Peristiwa Mei 1998, di PKBI (Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia) Jakarta bersama dengan para aktivis perempuan. Radhika juga mengadakan pembicaraan dengan korban, pejabat sipil maupun militer, untuk dapat memahami kekerasan terhadap perempuan dalam Peristiwa Mei 1998 maupun yang dialami perempuan Aceh, Papua dan Timor Timur. Hasil investigasi Pelapor Khusus ini dilaporkan di hadapan Sidang ke-55 Komisi HAM PBB di Jenewa. Namun, laporan ini pun ditolak oleh Pemerintah Indonesia di hadapan sidang Pleno HAM PBB.

20 Komnas Perempuan. *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*. 2001.

21 Komnas Perempuan. *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*. 2001.

22 Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013.

Pelapor Khusus PBB untuk kekerasan terhadap perempuan, Radhika Coomaraswamy untuk membahas kasus-kasus kekerasan seksual Mei'98 maupun yang dialami perempuan Aceh, Papua dan Timor Timur dalam konflik bersenjata. Wisma PKBI, Jakarta, Desember 1998.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



2.7. Tiga Tahun Pertama Komnas Perempuan: Isu dan Kerja-Kerjanya sepanjang 1998 – 2001

Komnas Perempuan mengembangkan metode kerja dan programnya dengan organisasi-organisasi perempuan dan sesama lembaga HAM berdasarkan prinsip kemitraan. Perannya sendiri adalah sebagai jembatan untuk mendorong sinergi yang optimal antara inisiatif dan kekuatan gerakan di tingkat masyarakat, di satu pihak dan kinerja dengan aparat pemerintah penentu kebijakan di pihak lain. Tujuan akhirnya adalah memajukan perjuangan melawan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta pemenuhan hak-hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Prinsip kemitraan ini diupayakan terjadi dalam seluruh proses, mulai dari perencanaan, persiapan hingga pelaksanaan dan evaluasi. Selain itu, Komnas Perempuan juga memfasilitasi terbentuknya koalisi-koalisi baru untuk memperjuangkan terobosan-terobosan dalam upaya menghapus kekerasan terhadap perempuan dan mendukung proses otonomi daerah yang memperhatikan masalah gender.

Di tahun-tahun awal kerja Komnas Perempuan adalah memikirkan tentang kelembagaan Komnas Perempuan sendiri, tepatnya pencarian bentuk Komnas Perempuan. Menurut Kamala Chandrakirana²³, saat itu yang bekerja di Komnas Perempuan di tingkat Badan Pekerja, adalah ia sebagai Sekjen dan sekretaris. Divisi-divisi belum dikembangkan dan kantor pun masing 'menumpang' di kantor orang. Fasilitas yang ada pun barulah satu buah meja dan kursi. Pertemuan hanya dilakukan sekali-sekali saja. Lalu, fasilitas bertambah beberapa meja dan mendapatkan ruangan setengah gudang, di kantor Komnas HAM, tepatnya di belakang Kantor Komnas HAM. Waktu itu kantor Komnas Perempuan ini gudangnya Komnas HAM, dan rak-rak bukunya cuma *dipepetin* supaya kita punya ruangan. Setelah itu, Komnas Perempuan mulai merekrut badan pekerja

²³ Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014.

termasuk Andy Yentriyani dan juga ada *volunteer* dari Kanada. Pertemuan dilakukan jika ada rapat saja. Kamala menambahkan bahwa saat itu di awal tahun Komnas Perempuan bekerja

... ruangnya kecil sekali. Jadi dalam situasi seperti itu, kita mencari bentuk karena memang belum ada wujud apapun. Uang juga tidak ada. Bukan hanya tidak dapat honor, sekretaris saya yang bayar. Jadi tidak ada sama sekali apa-apa. Sampai akhirnya bisa dapat sedikit uang dari pemerintah tapi kemudian kita cari dari donor. Jadi memang betul diawal-awal itu mencari bentuk... (Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

Seperti telah dibahas sebelumnya, memang saat di tahun awal-awal pendirian, Komisioner dan Sekjen pun tidak tahu tentang wujud Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

... Kita cari di google tempat lain ada atau tidak National Commission on Violence Against Women atau on Women, itu kita tidak menemukan. Yang ada itu tentang equal opportunity, for the advanced on women, jadi tentang diskriminasi bukan tentang (anti) kekerasan. Jadi itu memang benar-benar proses of imagination untuk bisa memikirkan langkah, bentuk wujud institusional apa yang bisa menjadi jati diri Komnas Perempuan. Jadi di tahun-tahun awal memang betul, bahwa kita diawal-awal tiba-tiba membuat blueprint harus ini – itu. Jadi kita sudah bersepakat dari awal, bahwa kita akan berkonsultasi dengan konstituen utama kita, yaitu gerakan perempuan.. (Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

Beberapa program yang dijalankan sejak Komnas Perempuan berdiri, bersandarkan pada kerelawanan, baik dari komisioner yang terpilih maupun para pakar yang terlibat dalam gerakan perempuan. Setelah mendapatkan kelengkapan, baik kantor, divisi dan administrasi dari bantuan dana negara juga donor, Komnas Perempuan memfokuskan kerjanya pada tiga program dan kegiatan²⁴, antara lain:

a. Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan

Komnas Perempuan lahir dari konflik dimana perempuan, menjadi korban baik secara langsung maupun sebagai korban tidak langsung. Sejarah berdirinya, Komnas Perempuan banyak bergelut dengan persoalan perempuan di wilayah konflik, baik konflik bersenjata maupun konflik antar kelompok warga sipil vs dengan warga sipil lainnya. Oleh karena konteks kesejarahan tersebut, Komnas Perempuan terus mengawal isu perempuan dalam wilayah konflik sebagai salah satu fokus kerjanya. Hal ini juga berkaitan erat dengan upaya mekanisme pemulihan bagi para korban konflik.

Pasca rezim Orde Baru tumbang, banyak hal yang masih perlu terus dibenahi dalam tataran berbangsa dan bernegara sesuai dengan semangat reformasi yang sedang

²⁴ Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014.

menggema masa itu. Selama fase tersebut, banyak kelompok dan hampir semua kelompok di masyarakat kehilangan sumber penghasilannya. Sehingga, konflik komunal pecah di beberapa wilayah Indonesia terlebih dengan tumbuh suburnya militerisme di beberapa wilayah konflik dengan dalih pemberantasan gerakan ‘separatisme’. Faktor-faktor inilah yang justru menimbulkan pelanggaran HAM berat di beberapa wilayah Indonesia, seperti Poso, Ambon, Aceh, Kalimantan Barat, dan Papua. Salah satu pelanggaran HAM berat yang terjadi adalah banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi. Lebih jauh lagi, pelaku kekerasan terhadap perempuan tersebut berasal dari aparat yang ditempatkan di wilayah konflik. Karena aktor pelakunya adalah aparat, mereka memiliki impunitas yang tinggi terhadap tuduhan pelanggaran HAM berat terlebih dengan mengacu sistem hukum yang masih patriarki hingga saat ini.

Selain itu, dalam banyak temuan terkait dengan kondisi perempuan di wilayah konflik, perempuan menjadi kelompok yang rentan menjadi korban selama masa konflik berlangsung. Kerentanan tersebut muncul karena tubuh perempuan dijadikan alat untuk penundukan ‘musuh’. Hal ini karena tubuh perempuan dianggap sebagai simbol ‘kesucian’ dalam hampir semua komunitas masyarakat. Karena sebab itulah, ketika tubuh perempuan direnggut dengan beragam cara (kekerasan seksual, perkosaan, intimidasi, pembunuhan keji, dan lainnya, maka komunitas tersebut dianggap sudah kalah berperang. Selain itu, dalam konteks konflik, suara perempuan dalam konteks konflik juga dipinggirkan dalam upaya penyelesaian konflik. Kelompok ini dianggap tidak memiliki kapasitas yang memadai dalam meredam bahkan menyelesaikan konflik yang sedang berlangsung. Padahal tidak sedikit upaya khas perempuan dalam meredam konflik, seperti kegiatan sehari-hari di pasar yang mempertemukan antara kelompok yang sedang bertikai.

Melihat situasi diatas dan juga berbekal data dari organisasi di wilayah-wilayah konflik tersebut, Komnas Perempuan mencoba melakukan pemetaan kekerasan terhadap perempuan di beberapa wilayah konflik. Pemetaan tersebut dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama-sama dengan organisasi perempuan setempat, sejumlah 30 organisasi dari Aceh hingga Papua. Komnas Perempuan penting untuk melakukan pemetaan karena belum banyak data yang terdokumentasi tentang kekerasan terhadap perempuan dalam konflik-konflik tersebut. Jikapun telah terdokumentasi, data yang tersedia masih berupa data berupa data kualitatif sehingga cukup sulit untuk merangkainya dalam data kuantitatif yang berperspektif perempuan. Data kuantitatif diperlukan untuk dapat menggambarkan sebaran kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi selama konflik berlangsung. Selain itu, data-data tersebut juga penting guna advokasi kepada pihak-pihak terkait. Namun, pengumpulan data kuantitatif ini menghadapi tantangan yang besar karena tidak sedikit perempuan korban bungkam atas pengalaman kekerasan yang pernah dialaminya.

Faktor keamanan dalam pengumpulan data kuantitatif sangat penting, mengingat pendamping dan korban seringkali terintimidasi dan di-teror ketika mereka menceritakan pengalaman kekerasan yang dialaminya, terlebih jika aktor kekerasan adalah aparat

keamanan atau bahkan orang terdekat korban. Tantangan inilah yang mendasari Komnas Perempuan selalu mengawali kerjanya dengan melakukan pemetaan situasi daerah konflik. Proses pendokumentasian dan pemetaan situasi selalu dibarengi dengan penguatan kapasitas bagi korban dan pendamping sebagai proses penting pemulihannya. Dengan demikian, tidak hanya data dan informasi, tetapi pendamping dapat ditingkatkan kapasitasnya dan korban serta komunitas dapat dipulihkan kesakitannya. Hasil pemetaan dijadikan oleh Komnas Perempuan sebagai sumber data sekunder bagi pemantauan maupun investigasi. Pemantauan tindak lanjut tersebut dapat berupa investigasi langsung ke beberapa wilayah konflik untuk mendapatkan data yang lebih komprehensif.

Isu Kekerasan terhadap Perempuan sebenarnya bukanlah isu baru di Indonesia. Akan tetapi isu ini adalah suatu area kerja yang sudah lama digeluti oleh teman-teman komunitas dan mengumpulkan teman-teman komunitas untuk melakukannya. Sehingga, Komnas Perempuan membuat program pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan (KtP), dengan melakukan pertemuan di tiga region (barat, timur, tengah) untuk mendapatkan informasi yang sudah ada dan kita secara bersama-sama mempublikasi Laporan Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan, yang dibuat oleh Kristi Poerwandari dan Justina Rostiawati.

Hasil dari pemetaan selama dua tahun adalah: kekerasan dalam relasi personal, kekerasan terhadap istri, kekerasan terhadap anak perempuan, kekerasan di tempat kerja, perdagangan perempuan, media dan kekerasan terhadap perempuan, interpretasi agama dan kekerasan terhadap perempuan; kekerasan terhadap perempuan dalam sistem hukum dan perundang-undangan, serta perempuan dalam situasi konflik dan pengungsian. Selain itu, hasil pemetaan juga mendokumentasikan perjuangan perempuan untuk melawan pelanggaran hak-hak asasi perempuan melalui pemaparan tentang lembaga-lembaga masyarakat maupun pemerintah yang bergerak melawan kekerasan terhadap perempuan. Dokumentasi tersebut juga memetakan sejumlah isu strategis yang perlu disikapi oleh pihak-pihak yang peduli terhadap persoalan kekerasan terhadap perempuan.

Perempuan dalam konflik bersenjata menjadi salah satu isu Komnas Perempuan, karena secara faktual, hasil pendokumentasiannya menggambarkan kerentanan perempuan dalam berbagai situasi konflik, baik itu konflik bersenjata, konflik sumberdaya alam maupun konflik beragama. Pecahnya berbagai konflik dari wilayah barat hingga timur Indonesia di era reformasi, masih menyisakan konflik yang terus berlanjut di berbagai wilayah. Itu artinya berbagai bentuk kekerasan dan kerentanan masih akan terjadi pada perempuan dan anak sebagai korban. Situasi dan kondisi demikian mendorong Komnas Perempuan menekankan isu perempuan dalam Konflik Bersenjata sebagai isu penting dalam program kerjanya.

Program Kerja Komnas Perempuan di isu perempuan dalam konflik bersenjata, menekankan pada pendokumentasian dan pendidikan, advokasi kebijakan pemerintah serta Penguatan Kapasitas Layanan Korban. Strategi **advokasi kebijakan pemerintah**, Komnas Perempuan mendesak pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah

pentingnya melakukan (1) Perlindungan Pekerja Kemanusiaan di Wilayah-wilayah Pengungsian, (2) Kebijakan Penanganan Pengungsi yang Peka Gender, (3) Kampanye Perdamaian dan Keadilan Gender; dan (4) Advokasi Internasional.

Dalam isu konflik bersenjata ini, Komnas Perempuan juga menemukan pentingnya **Perlindungan pekerja kemanusiaan**. Hal ini diawali dengan melakukan pertemuan dengan organisasi-organisasi strategis seperti Barisan Nasional untuk sosialisasi fakta-fakta kerentanan posisi para pekerja kemanusiaan di wilayah-wilayah konflik pada bulan Agustus 1999. Dilanjutkan di bulan September 1999, melakukan Diskusi publik berjudul “Dimensi Kemanusiaan dalam Konflik Bersenjata: Landasan Hukum Internasional. Di bulan November 1999 dan Oktober 2000, Komnas Perempuan memfasilitasi Lokakarya di Banda Aceh untuk membangun mekanisme kerja lapangan bagi perempuan pekerja kemanusiaan di Aceh, dan Permintaan kepada Muspida Aceh Aceh Tengah untuk memberi perlindungan bagi pekerja kemanusiaan yang bekerja di pengungsian wilayah konflik .

Komnas Perempuan pada bulan November Tahun 2000, melakukan Pertemuan dengan Menteri Koordinasi Politik dan Sosial Keamanan, Komnas HAM dan Komnas Perlindungan Anak. Pertemuan ini, mendesak dilakukannya pengembangan sistem perlindungan yang operasional bagi para pekerja kemanusiaan (Pembela HAM). Lebih lanjut, di bulan Desember Tahun 2000, Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan antarpekerja kemanusiaan dari berbagai daerah konflik seperti Aceh, Maluku, Timor Barat, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah, untuk membahas persoalan yang dihadapi bersama dalam menjalankan tugas-tugas di lapangan.

Komnas Perempuan juga mengambil beberapa inisiatif penting terkait **Kebijakan Penanganan Pengungsi yang Peka Gender**, antara lain dengan (1) memfasilitasi pengembangan strategi pengadaan pendidikan alternatif bagi pengungsi anak di Maluku dengan melakukan kemitraan antara NGO dengan Departemen Pendidikan Nasional RI, bersama kelompok relawan kemanusiaan lain pada bulan Februari – Mei 2000. Komnas Perempuan menyampaikan masukan tertulis mengenai perspektif gender dalam penanganan bantuan kemanusiaan bagi pengungsi kepada Wakil Presiden RI pada saat itu, Megawati Soekarnoputri, pada bulan Oktober tahun 2000 sebagai penanggung jawab tertinggi untuk penanganan konflik dan pengungsi. Selain itu, Komnas Perempuan juga memfasilitasi penyelenggaraan dialog publik tentang kekerasan terhadap perempuan di pengungsian Timor Barat bersama Tim Kemanusiaan Timor Barat yang berpusat di Kupang.

Pada tahun 2001 Komnas Perempuan juga melakukan advokasi kebijakan dalam hal penanganan pengungsi agar pendekatan pemberian bantuan bersifat holistik dan peka gender. Bersama Departemen Kehakiman dan HAM, Komnas Perempuan dalam berbagai forum melakukan sosialisasi tentang pendekatan pemulihan psiko-sosial berbasis komunitas tentang situasi pengungsian domestik Aceh di bulan Januari; pemberian bantuan kepada perempuan dan anak pada Bulan Juni tahun 2001. Sosialisasi

tentang masalah dampak konflik bersenjata dan kesehatan mental perempuan dilakukan bersama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan.

Komnas Perempuan juga melakukan sosialisasi di Departemen Kesehatan mengenai kondisi kesehatan mental bagi perempuan dan anak di pengungsian dan mengadakan evaluasi terhadap program darurat BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional) tentang kesehatan reproduksi perempuan pengungsi di Maluku Utara. Hal yang sama juga dilakukan di Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, pada bulan Agustus, terkait sosialisasi kebutuhan perempuan dan anak pengungsi yang berkaitan dengan bantuan, relokasi dan rekonsiliasi. Ditahun yang sama, Komnas Perempuan memberikan laporan tentang Perumahan Layak di Indonesia kepada Pelapor Khusus, khususnya di wilayah-wilayah pengungsian karena konflik dan perumahan miskin perkotaan.

Guna mendukung kepemimpinan kaum perempuan dalam mengedepankan wacana perdamaian dan toleransi di tengah budaya kekerasan di hampir semua lapisan masyarakat, Komnas Perempuan melakukan **Kampanye Perdamaian dan Keadilan Gender**. Kegiatan kampanye ini dengan menyelenggarakan beberapa forum diskusi publik dengan para tokoh pemikir Islam, dan pekerja kemanusiaan di Maluku dan Aceh di bulan November 1999, juga bekerjasama dengan Universitas SyiahKuala di Banda Aceh pada bulan Desember 2000. Dalam forum advokasi lintas agama bersama MADIA, ICRP dan Tapak Ambon juga dilakukan pada Juni 2001, dengan tujuan untuk mencegah pelebaran sentimen agama akibat kasus-kasus pemaksaan pindah agama di berbagai daerah di Maluku, seperti Halmahera dan beberapa pulau lainnya. Komnas Perempuan pada waktu itu berhasil membantu diadakannya pemeriksaan kesehatan oleh ahli kebidanan bagi korban yang telah mengalami kekerasan seksual.

Komnas Perempuan dalam **Advokasi Internasional** menyampaikan hasil kajian dan pengumpulan data tentang pola kekerasan terhadap perempuan dalam situasi konflik di Indonesia pada forum Internasional melalui dua mekanisme HAM PBB, yakni Konferensi dunia tentang Beijing + 5 Review, dan memberi masukan pada pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan. Masukan kepada Pelapor Khusus PBB ini difasilitasi oleh organisasi mitra, Asia Pasific Women Law and Development yang berbasis di Thailand.

Selain melakukan pemetaan ini, Komnas Perempuan bersama dengan mitra di daerah melakukan **Pencarian Fakta tentang Perempuan dalam Situasi Konflik**. Ini dilakukan untuk membangun pengetahuan dan pemahaman yang komprehensif dan mendalam tentang posisi perempuan dalam situasi konflik. Berkaitan dengan hal tersebut, Komnas Perempuan melakukan investigasi dan kajian terhadap pola kekerasan yang dialami oleh perempuan dalam situasi konflik bersenjata di Aceh, Maluku, Papua, Timor Loro Sae, dan kasus kerusakan Mei 1998. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan data sekunder hasil investigasi kelompok-kelompok lainnya dan pencarian fakta langsung melalui pengumpulan fakta dan penulisan laporan tentang kondisi pengungsi Timor

Timur sekitar masa persiapan jajak pendapat tempat insiden penyerangan massal terhadap penduduk sipil yang dilakukan oleh para milisi di bulan Mei 1999; serta pengumpulan informasi awal tentang kondisi pengungsi Aceh, khususnya Aceh Utara, Pidie, dan Aceh Barat yang terkonsentrasi pada sistem pengelolaan bantuan kemanusiaan di dalam kamp pengungsian serta posisi perempuan di dalamnya yang dilakukan pada bulan Juli 1999. Komnas Perempuan sendiri memfasilitasi pembahasan awal tentang makna “Kejahatan terhadap Kemanusiaan” yang baru diperkenalkan di Indonesia melalui UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dalam konteks kekerasan terhadap perempuan di wilayah konflik, dan termasuk mensosialisasikan konsep tersebut dalam sejumlah forum diskusi baik di lingkungan Organisasi Masyarakat Sipil atau lembaga swadaya masyarakat maupun lembaga-lembaga pemerintah.

Dalam pencarian fakta bersama mitra, Komnas Perempuan dihadapkan pada fakta bahwa perempuan korban mengalami keterpurukan luar biasa akibat kekerasan dan konflik yang dialaminya. Disisi lain, dukungan pengorganisasian agar kembali bangkit dari kemiskinannya masih sangat minim. Hal ini terlihat dari minimnya bentuk dukungan dari para aktivis perempuan. Oleh karena itu, Komnas Perempuan bekerjasama dengan sebuah program pemerintah untuk pemberdayaan masyarakat pedesaan, yaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang dikelola oleh Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), Departemen Dalam Negeri melalui program Perempuan Kepala Keluarga (Pekka) pada Tahun 2000.

Pengorganisasi Perempuan Kepala Keluarga (Pekka). Pada mulanya di akhir tahun 2000, Komnas Perempuan mulai membuka dialog dengan para pengelola Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Direktorat Pengembangan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri. Dialog dimaksudkan untuk menjalin kerjasama memberdayakan perempuan di daerah konflik dan kemiskinan di berbagai pelosok pedesaan di Indonesia.

Menurut Sekjen Komnas Perempuan, Kamala Chandrakirana, saat itu PPK tidak dapat menjangkau perempuan kepala keluarga sehingga meminta bantuan Komnas Perempuan untuk mencari jalan atau pintu masuk untuk menjangkau para perempuan-perempuan ini²⁵. Pilihan yang selanjutnya diambil oleh Komnas Perempuan untuk berperan sebagai insiator Pekka adalah memastikan bahwa dana yang semula merupakan hutang dari Bank Dunia untuk pembiayaan program, akhirnya berganti program hibah. Program ini juga tak boleh menjadi *project oriented*, namun harus berisi pemberdayaan dan penegakan hak-hak asasi manusia dalam jangka panjang²⁶.

Karena tidak memiliki mandat pengorganisasian di akar rumput, akhirnya pilihan pelaksanaan di lapangan adalah dengan proses pengorganisasian dan penguatan berjalan bersamaan melalui pendokumentasian. Isinya menjadi sesuai dengan salah satu tugas Komnas Perempuan yakni mengembangkan dan menyebarluaskan pemahaman tentang segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. Salah satu hasil dari pendokumentasian

25 Nani Zulminarni (peny.), *Sebuah Dunia Tanpa Suami*, 2004.

26 Nani Zulminarni (peny.), *Sebuah Dunia Tanpa Suami*, 2004.

ini adalah buku yang berjudul *Sebuah Dunia Tanpa Suami* yang diterbitkan oleh Komnas Perempuan bersama Seknas PEKKA-PPSW di tahun 2004.

Komnas Perempuan melihat ada kaitan erat antara kemiskinan dan kekerasan terhadap perempuan. Pekka dimulai sejak tahun 2001 yang dipimpin oleh Nani Zulminarni yang merupakan tokoh penggerak pengorganisasian dan pemberdayaan perempuan di lingkungan perempuan desa. Di tahun 2004, Pekka menyelenggarakan pertemuan nasional yang mengungkapkan lebih dari 6.000 perempuan kepala keluarga yang telah terorganisir untuk memperjuangkan hak-haknya.

Komnas Perempuan memfasilitasi pendokumentasian yang menjadi bagian integral dari proses pemberdayaan perempuan di wilayah konflik dan daerah-daerah miskin. Perempuan-perempuan di sini belajar membuat foto dan menuliskan pengalaman kehidupannya dalam sebuah cerita biografi untuk menunjukkan bagaimana kehidupan yang mereka jalani sehari-hari. Hasil dokumentasi ini kemudian dipamerkan di dalam pertemuan nasional pada tahun 2004 serta di sebuah forum internasional di Amerika Serikat.

Pada mulanya, melakukan *pilot project* di empat wilayah strategis. Aceh sebagai daerah konflik, Sulawesi Tenggara sebagai tempat penampungan korban konflik sebagai daerah pasca konflik, Nusa Tenggara Timur sebagai daerah miskin yang banyak terdapat “janda rantau” serta Jawa Barat sebagai daerah yang rentan konflik sumber daya alam dan memiliki budaya kawin-cerai²⁷.



Ibu-Ibu Perempuan
Kepala Keluarga
(PEKKA)

Sumber Foto:
Dokumentasi PEKKA

27 Komnas Perempuan, *Laporan Tiga Tahun Komnas Perempuan Tahun 1998 – 2001, 2001*.

Sekretariat Pekka bertugas menjalankan berbagai kegiatan khusus, mencakup fasilitasi bagi perempuan kepala keluarga di keempat wilayah kerja tersebut dalam hal pengorganisasian, kapasitas mengakses berbagai sumber daya, kemampuan terlibat di dalam proses pengambilan keputusan di berbagai tingkatan dan pendokumentasian pengalaman hidup dan pengorganisasiannya. Komnas Perempuan terlibat di kegiatan terakhir, dengan tujuan membangun dokumentasi dan pemahaman tentang pengalaman kekerasan dan diskriminasi kaum perempuan kepala keluarga yang hidup di tengah konflik dan kemiskinan.

Dalam rangka pencegahan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang terpetakan dalam isu kekerasan terhadap perempuan di wilayah konflik bersenjata ini, **Kampanye Publik** merupakan strategi dialog publik dalam beragam tema. Khusus isu perempuan dalam konflik bersenjata, di sepanjang tahun 1998 dialog publik yang diselenggarakan bertema Kekerasan terhadap Perempuan di Oktober 1998, dan Perangkat Internasional untuk Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan di Desember 1998. Di bulan Oktober tersebut sebenarnya dialog tersebut dalam rangka peluncuran pertama Komnas Perempuan sekaligus penajakan awal tentang bentuk-bentuk kekerasan yang dialami perempuan di wilayah konflik seperti Aceh, Timor Timur dan Papua. Sementara pada Desember 1998, bertepatan dengan kedatangan Pelapor Khusus Radika Coomaraswamy. Pada saat itu, ia diminta sebagai narasumber untuk menjelaskan kepada para aktivis hak perempuan tentang apa yang menjadi mandat dan tugasnya, serta memberikan informasi mendasar tentang berbagai perangkat internasional lainnya yang berfungsi sebagai perlindungan hak-hak perempuan.

Di sepanjang tahun 1999 sampai dengan Tahun 2000, beragam tema kampanye, antara lain tentang Dimensi Kemanusiaan dalam Konflik Bersenjata: Landasan Hukum Internasional pada bulan September 1999 serta Islam, Perdamaian dan Pluralisme di November 1999, menghadirkan narasumber dari Palang Merah Internasional untuk memberi pemahaman kepada publik mengenai konsep-konsep humaniter dan HAM Internasional yang berlaku dalam situasi konflik. Di November 1999, tentang suara kaum perempuan Islam yang mengetengahkan nilai-nilai interpretasi agama yang justru mengutamakan perdamaian, kemajemukan dan toleransi, mengingat semakin tumbuh suburnya budaya kekerasan yang menggunakan kedok agama mendorong Komnas Perempuan bergerak untuk mengumpulkan sejumlah tokoh agama perempuan untuk membahas bagaimana peran agama di tengah situasi konflik dan kekerasan. Lalu Tahun 2000, Dialog Publik tentang Kekerasan terhadap perempuan di Pengungsian Timor Barat.

b. Layanan untuk Penyintas (*Services for survivors*)

Kekerasan terhadap Perempuan adalah sebuah pergulatan yang panjang dan kita tidak bisa menunggu ada kebijakan yang keluar. Semakin beragamnya bentuk dan jenis kekerasan terhadap perempuan membuat lembaga layanan terus menerus bergelut dalam proses penanganan korban di wilayah masing-masing. Tidak sedikit terobosan yang dibuat oleh lembaga penyedia layanan yang terdapat di wilayah tertentu. Namun

sayangnya, terkadang terobosan hukum ini tidak diketahui oleh lembaga pengadalaan yang berasal dari wilayah lain. Hal ini dikarenakan masih minimnya sarana komunikasi antara lembaga pengada layanan. Padahal, jika terjadi komunikasi dan koordinasi antara lembaga layanan di masing-masing wilayah, kasus kekerasan terhadap perempuan dapat ditangani dengan lebih cepat terlebih jika terdapat terobosan hukum dan kebijakan di dalamnya.

Karenanya, kita memerlukan waktu yang lama sampai kebijakan dapat dikeluarkan. Di lain pihak, korban membutuhkan bantuan, dan Komnas Perempuan membutuhkan satu area kerja lagi dengan mengumpulkan teman-teman yang memang bekerja melakukan pendampingan. Tujuannya adalah untuk memeriksa apakah sebenarnya yang kita butuhkan untuk memperkuat pendampingan yang kita lakukan selama ini kepada para korban. Melihat kekosongan tersebut Komnas Perempuan melakukan Studi Banding contoh Negara lain tentang pengada layanan, Kedua, Peningkatan Kapasitas Pengada Layanan, dan Ketiga mencoba memfasilitasi berkumpulnya organisasi pengada layanan dalam satu forum bersama.

Studi Banding. Komnas Perempuan mengadakan studi banding ke Filipina, Manila dan Malaysia untuk melihat pendampingan perempuan korban Kekerasan terhadap Perempuan dalam konteks perkotaan. Studi Banding lainnya adalah ke Srilangka. Di Srilangka, Komnas Perempuan melihat pendampingan korban kekerasan dalam konteks konflik. Saat itu, Komisioner Komnas Perempuan sepakat memberangkatkan Ibu Irawati Harsono (mantan Polwan), Livia Iskandar Darmana, Kristi Poerwandari, dan Kamala Chandrakirana. Saat itu Komnas Perempuan belajar tentang konsep Forum Belajar. Prinsip dasar Forum Belajar ini adalah membangun proses belajar bersama secara kolektif yang telah dibangun dari awal²⁸. Pengembangan konsep Forum Belajar ini mulai pada tahun 1999.

Penguatan Kapasitas Layanan Korban juga dilakukan melalui proses pembelajaran tentang layanan psiko-sosial untuk korban konflik bersenjata. Kegiatan ini dilatarbelakangi oleh konflik bersenjata yang terjadi sepanjang awal reformasi, tahun 1998 hingga 2001, yang mengakibatkan lebih dari satu juta manusia lari dari tempat tinggalnya dan hidup sebagai pengungsi di kamp-kamp darurat. Seperti di Maluku, Aceh dan tempat konflik lainnya, dimana mereka terpaksa hidup di kamp pengungsi selama lebih dari dua tahun karena konflik yang tak kunjung selesai.

Upaya mengembangkan pendekatan layanan yang berbasis komunitas didasarkan pada kekuatan-kekuatan yang hidup di dalam komunitas sendiri. Pendekatan ini antara lain adalah dengan melakukan (1) advokasi tentang dimensi kesehatan mental; (2) terlibat dalam pelaksanaan pendekatan psiko-sosial berbasis komunitas di salah satu lokasi pengungsian di Madura; dan (3) melakukan pelatihan tentang prinsip-prinsip pendekatan psiko-sosial kepada para pendamping korban konflik dan kekerasan, di Madura dan wilayah-wilayah konflik di Indonesia.

²⁸ Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014.

Berbagai kerjasama dilakukan dengan berbagai pihak, antara lain dengan International Medical Corps (IMC), terkait pengungsi Madura, dengan mengembangkan desain program rehabilitasi 'stres pasca trauma' berbasis komunitas. Program pemulihan kesehatan mental dikaitkan juga dengan program pemberdayaan masyarakat dan pencarian sumber penghasilan yang memanfaatkan keterampilan dan keahlian yang sudah dimiliki pengungsi dan penduduk lokal sesuai dengan sumber daya yang ada. Program ini diujicobakan terhadap mantan pengungsi Kalimantan Tengah yang berada di Madura.

Bersama Rifka Annisa melakukan pelatihan untuk mengenali dan menangani stres kepada para pekerja komunitas yang disiapkan untuk bekerja dengan kelompok-kelompok masyarakat, yang telah didirikan oleh tokoh-tokoh masyarakat dari lingkungan pengungsi maupun penduduk lokal. Kelompok ini mencakup 400 perempuan dewasa dan 400 anak, yang menjadi pemilik proses pemulihan kesehatan mental sekaligus pemenuhan kebutuhan dasar dan finansial diri dan komunitasnya.

Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) dan Bagian Psikiatri Universitas Indonesia serta Universitas Atmajaya juga bekerja sama dalam menyelenggarakan pelatihan yang berjudul "Bekerjasama dengan Masyarakat yang Mengalami Trauma". Pelatihan ini dihadiri oleh peserta dari seluruh wilayah konflik dan pengungsian di Indonesia. Pendekatan psiko-sosial berbasis komunitas ini memfokuskan pada kesenian rakyat untuk mengatasi stres yang dipadukan dengan keterampilan konseling individual serta kegiatan-kegiatan *income generating* dan kesehatan secara umum.

Fasilitasi Berkumpulnya Forum Belajar. Fungsi dari forum tersebut adalah guna berbagi dan bertukar pengalaman antara lembaga layanan dalam penanganan kasus di wilayahnya masing-masing. Hal ini karena masih beragamnya standar yang dimiliki oleh masing-masing lembaga layanan dalam penanganan kasus kekerasan sehingga belum terbentuk pedoman dasar layanan, mekanisme dan standar operasi layanan secara holistik digunakan di Indonesia.

Forum tersebut dinamakan Forum Belajar Pengada Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan. Forum tersebut secara resmi terbentuk pada Februari tahun 2000 di Malang²⁹, sebagai wadah untuk lembaga layanan saling berbagi pengalaman penanganan kasus dan juga saling berbagi peran dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Beberapa unsur yang hadir dalam pertemuan tersebut adalah pemerintah dan juga LSM. Komnas Perempuan juga terus melakukan peningkatan kapasitas bagi para lembaga pengadalaan dalam pendampingan kepada korban kekerasan melalui pelatihan-pelatihan.

Dalam forum tersebut juga disepakati pembagian berdasarkan pada wilayah untuk memudahkan koordinasi dan komunikasi. Koordinasi dilakukan melalui *mailing list*, telepon, dan surat-menyurat. Pembagian wilayah (*region*) sendiri berdasar pada Indonesia

Bagian Barat, Tengah, dan Timur. Fungsi, peran, keanggotaan, nilai dan prinsip dari Forum Belajar adalah sebagai berikut:

- Keanggotaan Forum Belajar

Anggota Forum Belajar adalah lembaga layanan baik yang dikelola oleh organisasi masyarakat, institusi pemerintah, atau inisiatif dari kelompok masyarakat lainnya. Dalam pelaksanaannya forum ini bersifat cair. Terdapat beberapa kriteria yang dibangun bersama untuk keanggotaannya:

- Lembaga yang melakukan layanan terhadap perempuan korban kekerasan, termasuk kelompok-kelompok di komunitas yang menyelenggarakan layanan bagi perempuan korban kekerasan
- Lembaga yang melakukan advokasi kebijakan yang berpihak pada perempuan
- Kelompok / lembaga yang sensitif gender

- Fungsi dan Peran Forum Belajar

- Tempat untuk berbagi sumber daya, pengetahuan dan informasi
- Media jejaring untuk penanganan kasus
- Alat kampanye
- Media penguatan kapasitas lembaga pengadalaan
- Wadah pemulihan bagi korban dan pendamping (pembela HAM)
- Media pemantauan dan evaluasi layanan
- Pengelolaan dan distribusi informasi
- Media pengembangan layanan
- Media jejaring advokasi kebijakan

- Nilai dan Prinsip dari Forum Belajar

- Nilai : kesetaraan; keterbukaan/transparansi; adil; demokratis; keberagaman/plural; anti kekerasan.
- Prinsip : berpihak pada perempuan dan anak korban kekerasan; non diskriminasi; tidak menghakimi; menjaga kerahasiaan; fokus terhadap penegakan hak asasi manusia, dan hak asasi perempuan.

c. Perlindungan Saksi (*Witness Protection*)

Komnas Perempuan termasuk yang pertama dalam perlindungan saksi untuk membuat satu kegiatan atau mengangkat isu ini. Isu ini muncul karena dari laporan yang dibuat oleh Radhika Coomaraswamy ketika ke Indonesia. Jadi Radhika menyatakan bahwa³⁰, *tidak mungkin korban kekerasan terhadap perempuan ini bisa bicara dan mengungkapkan apa yang dia alami jika tidak ada mekanisme witness protection*. Di Indonesia ini, perlindungan saksi ini belumlah ada, sehingga sulit jika akan menuntut keadilan. Dengan demikian, Komnas Perempuan dalam kerjanya ingin mendorong perempuan untuk menggunakan sistem hukum peradilan dengan mekanisme perlindungan saksi. Hal ini karena trauma pengalaman Mei 98, yang tidak memiliki mekanisme perlindungan saksi, sehingga tidak ada satu orang perempuan korban perkosaan Mei pun yang bersedia bicara, karena tidak ada sistem perlindungan bagi korban.

³⁰ Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014.

Pada saat itu, Christine Han, relawan dari Canada, membantu Komnas Perempuan mengembangkan konsep *witness protection* dari perspektif gender. Melalui kerja ini, Komnas Perempuan mengajak teman-teman Kontras, ELSAM, dan ICW. Lebih lanjut, Kamala menyatakan bahwa *witness protection* bukan karena kita melibatkan gerakan lain, namun gerakan lain juga membutuhkan sistem *witness protection system*. Alasannya adalah Pertama, organisasi tersebut bekerja dalam pelanggaran HAM berat; Kedua, orang-orang yang bekerja untuk anti korupsi; Ketiga, teman-teman yang bergerak di soal Sumber Daya Alam. Sehingga, mereka bekerja dengan resiko yang sangat tinggi.

Jadi sebetulnya koalisi untuk sistem perlindungan saksi korban itu kenapa kalau rapat di Komnas Perempuan? Karena kita yang memulai dan yang sekarang akhirnya jadi LPSK. Itu Komnas Perempuan yang mengumpulkan semua. Kemudian yang dia punya energy sendiri, koalisinya jalan, memang sudah ada satu draft UU Perlindungan Saksi Korban ... (Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014).

Layanan Bagi Perempuan Korban Kekerasan. Selain mengambil peran sebagai mediator dan negosiator, Komnas Perempuan juga memiliki peran dalam mengembangkan beberapa konsep yang berkaitan dengan perempuan korban. Salah satunya dalam mengembangkan konsep layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan serta memfasilitasi pembentukan mekanisme pelayanan bagi perempuan korban. Hal ini dengan melihat pada perlindungan terhadap perempuan korban yang masih belum maksimal karena masih parsialnya mekanisme layanan antara lembaga pengadalaan satu dengan yang lain. Layanan terpadu sangat dibutuhkan oleh perempuan korban dalam mengakses keadilan, yang memungkinkan korban tidak harus menghadapi jalur birokrasi yang panjang dan berbelit-belit, proses pemeriksaan dan pembuktian yang bolak-balik.

Konsep layanan bagi korban merupakan amanat yang tercantum dalam Platform Aksi Konferensi Perempuan Internasional Beijing (1995) dimana untuk menciptakan keluarga, komunitas dan Negara yang bebas dari tindakan kekerasan terhadap perempuan, diperlukan pengembangan pendekatan yang holistik dan multidisiplin³¹. Ini turut diperkuat dengan temuan Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan terhadap Perempuan, Radhika Coomaraswamy, bahwa masih kurangnya implementasi sebagai respon negara dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan. Negara masih belum secara maksimal mengimplementasi kebijakan-kebijakan yang telah dibuat sehingga korban tidak dapat menjalankan perannya kembali di masyarakat dan negara secara utuh sehingga tidak terjebak dalam lingkaran kekerasan.

Layanan terpadu memungkinkan terintegrasinya beberapa pendekatan yang berpihak dalam penanganan (pencegahan – penindakan – pemulihan) korban. Layanan yang dimaksud berupa layanan hukum (konsultasi maupun pendampingan), medis (pendampingan psikologi/psikiater, dokter, perawat, bidan), psikososial (konselor, LSM/

31 Komnas Perempuan, *Layanan Terpadu: Pertautan Multi Disiplin dan Sinergi Kekuatan Masyarakat dan Negara*, 2004.

pendamping), rumah aman, pendampingan ekonomi, dan lainnya. Pemberi layanan (pengada layanan) sendiri memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Mereka dapat berasal dari kalangan LSM perempuan, medis, bahkan aparat penegak hukum. Dengan latar belakang yang beragam tersebut, perlu membangun mekanisme terpadu pelayanan lintas bidang untuk menjawab kebutuhan perempuan korban kekerasan. Konsep layanan terpadu memungkinkan adanya titik temu berbagai disiplin ilmu yang diaplikasikan dalam tataran pelayanan bagi perempuan korban kekerasan, dimana titik temu tersebut itulah yang selanjutnya diluaskan demi mengoptimalkan perlindungan bagi perempuan.

Konsep layanan terpadu ini sudah dikembangkan oleh organisasi perempuan (Rifka Annisa dan LBH APIK) sejak tahun 1995. Pihak-pihak yang menjadi sasaran adalah Kepolisian, Rumah Sakit, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang menjadi rujukan dan penanganan kasus, dan juga pemerintah daerah. Meneruskan konsep tersebut, Komnas Perempuan bersama-sama dengan enam organisasi perempuan, yaitu Serikat Perempuan Independen Labuhan Batu (SPI Labuhan Batu), Women Crisis Center Palembang, Jaringan Advokasi Kebijakan Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (Jangka-PKTP), Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM), Legal Resources Center untuk Keadilan Jender dan Hak Asasi Manusia (LRC-KJHAM) Semarang, Swara Parangpungan Sulawesi Utara dan Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone bersama melakukan advokasi bagi tersedianya Pusat Layanan Terpadu di masing-masing daerah tersebut. Sebagai langkah awal, Komnas Perempuan mengadakan kegiatan lokakarya untuk menggali pengalaman layanan korban di beberapa daerah. Hasilnya adalah konsep mengenai prinsip-prinsip layanan terpadu yang dijadikan rujukan untuk penyelenggaraan layanan terpadu di daerah masing-masing. Konsep layanan terpadu inilah yang selanjutnya menjadi cikal bakal dari konsep Pemulihan Dalam Makna Luas yang dikembangkan dalam tahun-tahun berikutnya.

Memprakarsai Berdirinya Pusat Krisis Terpadu di Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (PKT RSCM). Sejalan dengan pengembangan konsep layanan yang berpihak pada korban, Komnas Perempuan bersama dengan organisasi perempuan pengadalaan terus mencari bentuk ideal untuk sistem layanan terpadu agar dapat mudah diakses oleh korban. Masih dalam rangkaian yang sama, Komnas Perempuan memfasilitasi proses refleksi dari masing-masing pihak yang bertindak sebagai aktor dalam pengadalaan. Mereka terdiri dari tenaga medis (dokter), akademisi, serta polisi wanita (polwan) sebagai bagian yang lintas sektor pemberi layanan.

Dalam refleksi tersebut, tercapai kesepakatan antarpihak untuk belajar dari negara lain yang sudah memiliki bentuk yang *ajeg* dalam sistem pelayanan terpadu pada korban. Negara tersebut adalah Filipina, Malaysia serta Srilanka, yang menjadi salah satu perwakilan dari Negara yang berhadapan dengan konflik bersenjata. Selain itu, dicapai pula kesepakatan mengenai tim studi yang berangkat ke Negara-negara tersebut untuk melakukan studi banding yang nantinya dapat diterapkan dalam konteks Indonesia. Tim studi tersebut berasal dari 5 (lima) orang ahli pada bidangnya masing-masing (konselor, dokter ginekolog, pengelola pusat krisis untuk perempuan dan anak, praktisi hukum serta purnawirawan polisi wanita).

Dari hasil studi banding tersebut, didapatkan kesimpulan bahwa terdapat dua model layanan terpadu yang dapat diadopsi dalam konteks Indonesia. Kedua model tersebut adalah, layanan terpadu di rumah sakit dan juga pendampingan berbasis komunitas untuk wilayah konflik. Selanjutnya, kedua model tersebut disosialisasikan oleh tim kepada pihak pemerintah melalui Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Anak.

Selanjutnya, satu dari model diatas segera dilakukan dalam bentuk *pilot project* di Jakarta dengan menggandeng Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (RSCM). Komnas Perempuan terlibat langsung dalam proses pembentukan PKT RSCM tersebut, khususnya dalam hal pengembangan desain dasar dalam pelayanan yang berpihak kepada korban. Komnas Perempuan berkontribusi dalam proses seleksi, pelatihan, serta perekrutan calon staf PKT.

Pemilihan RSCM sebagai *pilot project* didasarkan pada pengalaman korban yang masih bolak-balik dalam pengurusan kasus kekerasan yang menimpanya. Pada saat itu korban masih dihadapkan pada bolak-baliknya proses di rumah sakit dan kepolisian. Hal ini salah satunya disebabkan masih minimnya perspektif yang berpihak kepada korban baik di rumah sakit maupun di kepolisian. Banyak korban yang tidak mengetahui bahwa *visum et repertum* menjadi alat bukti utama untuk pengusutan kasus kekerasan. Sedangkan *visum* sendiri harus dilakukan segera setelah kekerasan terjadi, jika tidak bukti yang ada di tubuh korban sudah berkurang bahkan sudah hilang sehingga tidak dapat dilihat lagi dengan *visum*. Dengan tiga program ini, Komnas Perempuan membangun konstituensi dan keterlibatan dengan mereka yang mengangkat isu-isu yang sangat spesifik yang dianggap prioritas.

2.8. Mendukung dan Memperkuat Dalam Gerakan Perempuan

Komnas Perempuan sebagai bagian dari gerakan perempuan, terus berupaya bersinergi langkah dengan sesama unsur gerakan perempuan. Salah satunya adalah dengan terus mendukung isu yang telah dikawal oleh gerakan perempuan dalam level *grassroot*. Selain dengan tiga program diatas, Komnas Perempuan juga membangun konstituensi dengan gerakan perempuan. Komnas Perempuan membangun satu *engagement* dengan konstituen dalam isu-isu yang sangat spesifik. Beberapa isu dan kegiatan Komnas Perempuan dilakukan guna mendukung kemitraan sebagai bagian dari gerakan perempuan, antara lain:

a. Buruh Migran: Perempuan Pekerja Rumah Tangga dan Perdagangan Perempuan

Tahun 1980-an semakin banyak perempuan yang bermigrasi keluar negeri untuk bekerja di Negara-negara lain. Di sana mereka berprofesi sebagai pekerja rumah tangga (PRT). Negara-negara yang menjadi tempat mereka mencari nafkah umumnya adalah Hongkong, Singapura, Arab Saudi dan Negara-negara Timur Tengah lainnya.

Proses bermigrasi ini dimulai dari desa, ke kota-kota tempat persiapan dan kemudian berangkat keluar negeri. Pada proses inilah, yakni masa pra pemberangkatan dan pemberangkatan sering terjadi pemalsuan dokumen, penipuan serta praktik-praktik eksploitatif bahkan perdagangan orang yang dialami oleh perempuan pekerja migran Indonesia. Di negara tujuan pun, perempuan pekerja migran Indonesia tidak sedikit yang mengalami kekerasan seperti penganiayaan dari majikan dan atau keluarganya. Mereka tinggal di rumah yang tertutup, terasing dari dunia luar. Akibatnya, ketika mereka mengalami kekerasan, mereka susah mendapatkan bantuan dari pihak luar maupun untuk lari menyelamatkan diri. Tidak mendapatkan hari libur dan tidak boleh keluar rumah merupakan penderitaan lain yang mereka alami. Ada juga kasus-kasus perempuan pekerja migran ini menghadapi ancaman hukuman mati karena diputuskan terlibat dalam kasus pembunuhan di rumah tempat mereka bekerja.

Dua Negara tetangga yang menjadi tempat banyak menampung pekerja migran Indonesia, Malaysia dan Singapura, Komnas Perempuan bekerjasama dengan Departemen Luar Negeri (Sekarang Kementerian Luar Negeri) untuk meningkatkan perlindungan pekerja migran perempuan Indonesia di Negara-negara tersebut. Pada tahun 2002 berlangsung perundingan dengan MoU antara Indonesia dan Malaysia tentang pekerja migran. Komnas Perempuan berhasil mendapatkan komitmen kedua Negara untuk meningkatkan pelindungannya.

Di tahun 2002, Komnas Perempuan menjadi salah satu penyelenggara pertemuan regional di Colombo, Srilanka, tentang PRT migran yang digagas oleh *Coordination and Action Research on AIDS and Mobility* (CARAM Asia) di Kuala Lumpur. Perwakilan lembaga internasional seperti PBB, *International Labour Organization* (ILO) serta wakil-wakil pemerintah dan organisasi masyarakat sipil dari negara-negara Asia dan Timur Tengah bertemu untuk merumuskan standar perlindungan bagi PRT migran.

Di tahun 2002 dan 2003, bersama dengan mitra-mitranya yang mempunyai perhatian pada isu buruh migran juga beberapa diantaranya merupakan lembaga pemerintahan, Komnas Perempuan membuat laporan tahunan mengenai kondisi buruh migran perempuan Indonesia. Laporan tersebut kemudian diserahkan kepada Pelapor Khusus PBB tentang HAM migran karena pada tahun 2003 ia memfokuskan pada isu PRT migran.

i. Terbentuknya Gerakan Perempuan Untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM)

Dalam melakukan advokasi buruh migran perempuan, Komnas Perempuan ikut membentuk dan juga menjadi salah satu anggota dari Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM). Jaringan ini lahir sebagai reaksi atas semakin buruknya kondisi ketidakadilan dan kekerasan yang dialami oleh perempuan yang mencari nafkah di luar negeri sebagai pekerja rumah tangga (PRT). Para aktivis hak-hak perempuan merasa tergugah dan kemudian membentuk koalisi organisasi perempuan yang bergerak di bidang sosial kemasyarakatan serta organisasi sosial lainnya untuk memperjuangkan sistem perlindungan buruh migran yang adil gender.

GPPBM terbentuk pada bulan Juni tahun 2000. Di awal Agustus 2000 ada sekitar 20 organisasi yang menyatakan diri menjadi bagian dari GPPBM³². Mereka semua ikut serta dalam aksi bersama selama 100 hari untuk mengampanyekan gagasan jeda pengiriman buruh migran sembari melakukan langkah-langkah membenahi sistem pengiriman dan perlindungan buruh migran Indonesia. Kegiatan yang berlangsung pada 17 Agustus hingga 25 November tersebut dirangkum menjadi sebuah laporan yang diumumkan ke publik pada kegiatan peringatan hari internasional buruh migran (*migrant day*) yang diselenggarakan oleh Solidaritas Perempuan.

Organisasi yang tergabung di dalam GPPBM sendiri adalah sebagai berikut:

1. Komnas Perempuan
2. Perserikatan Solidaritas Perempuan
3. Wanitas Katolik RI
4. Muslimat NU
5. Jaringan Mitra Perempuan
6. Fatayat NU
7. Biro Wanita PGI
8. KOWANI
9. Kalyanamitra
10. Pusat Pengembangan Sumberdaya Wanita
11. Perwanas
12. Badan Khusus Wanita HKTI
13. DPP KP – Majelis Dakwah Islamiyah
14. DPP Pengajian Al-Hidayah
15. Perhimpunan Rindang Banua
16. Yayasan Dharma Bhakti
17. FK. Majelis Taklim Jakarta
18. Wanita PPKBI
19. LBH APIK Pontianak
20. Rumpun Tjoet Njak Dien (Yogyakarta)
21. Flower (Banda Aceh)

Di bulan September 2001, Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan antara GPPBM dengan Menteri Tenaga Kerja untuk memperoleh dukungan terhadap Kampanye Jeda Pengiriman Buruh Migran dan juga meminta kementerian ini memperhatikan sejumlah kasus pelanggaran hak-hak buruh migran yang belum tuntas diselesaikan.³³

GPPBM mencatat informasi negara-negara yang menjadi tujuan buruh migran perempuan Indonesia sesuai dengan urutan paling banyak menampung BMP:

1. Saudi Arabia
2. Malaysia
3. Taiwan
4. Kuwait

³² Laporan tiga tahun pertama menyebutkan ada 22 organisasi yang bergabung di dalam GPPBM ini. (Komnas Perempuan, *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*, 2001).

³³ Laporan tiga tahun pertama menyebutkan ada 22 organisasi yang bergabung di dalam GPPBM ini. (Komnas Perempuan, *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan 1998 – 2001*, 2001).

5. Singapura
6. Hongkong
7. Jepang



Pertemuan Komnas Perempuan dengan para mitra dan Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM)

Sumber Foto Dokumentasi Komnas Perempuan

ii. Naskah Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya

Beberapa LSM yang bergerak pada isu buruh migran seperti Solidaritas Perempuan dan Konsorsium Pembela Buruh Migran (Kopbumi) telah mulai membuat RUU Perlindungan terhadap buruh migran dan anggota keluarganya. Komnas Perempuan terlibat dalam proses penyempurnaan naskah tersebut setelah memprakarsai dan menjadi anggota dari suatu koalisi baru yang diberi nama Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM).

Pada bulan Februari 2001, Koordinator Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan masuk ke dalam tim perumus RUU Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya yang telah dibentuk oleh KOPBUMI. Perjuangan untuk memiliki undang-undang yang melindungi buruh migran dan keluarga akhirnya dijawab oleh DPR dengan mengesahkan UU No. 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Undang-undang ini dimasukkan ke dalam Lembar Negara Nomor 133 pada tanggal 18 Oktober 2004.

b. Advokasi Kebijakan Pemerintah: Tanggung Jawab Pemerintah untuk Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan

Sebagai bagian dari mandat didirikannya Komnas Perempuan adalah pencegahan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan juga menekankan isu kekerasan terhadap perempuan secara luas di semua bidang, baik dari aspek hukum, sosial, budaya, ekonomi dan lainnya. Terkait isu kekerasan terhadap perempuan ini menekankan pada **advokasi kebijakan pemerintah**, memfokuskan pada tanggung

jawab pemerintah terhadap penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, **Reformasi kebijakan dan sektor Judicial** berupa Usulan Revisi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan atau Korban, Usulan Revisi terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi, Usulan terhadap Rancangan Revisi KUHP, Naskah Rancangan Undang-Undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga (RUU KDRT), Naskah Rancangan Undang-Undang Perlindungan Buruh Migran dan Anggota Keluarganya, dan Masukan untuk Rancangan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Pendidikan HAM Berperspektif Gender, Mainstreaming Gender dalam Investigasi HAM, dan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Dalam rangka mendorong tanggung jawab pemerintah untuk penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, melalui advokasi, Komnas Perempuan mengeluarkan sejumlah masukan tertulis, mengenai kebijakan dan tatanan birokrasi negara. Adapun beberapa masukan Komnas Perempuan di tahun 1999 hingga 2000 antara lain (1) memberi dukungan bagi penempatan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) di bawah Kementrian Pemberdayaan Perempuan. Langkah ini merupakan landasan penting untuk mengubah pendekatan program KB yang menjadi bagian integral dari agenda perbaikan kesehatan reproduksi serta penegakan hak reproduksi perempuan (November 1999); dan (2) menanggapi isu dihapuskannya Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan dan dipertahankan keberadaannya dalam Kabinet Persatuan Nasional sebagai komitmen pemerintah untuk mempromosikan hak perempuan (Agustus 2000).

Selain mendesak pada struktur birokrasi yang peka gender, Komnas Perempuan juga meminta tanggung jawab pemerintah untuk memberi dukungan nyata baik sumber daya dan dana untuk layanan bagi perempuan korban kekerasan, termasuk dukungan politik. Dukungan politik diperlukan sebagai pengakuan formal terhadap *women's crisis centers*. Di tingkat nasional maupun lokal, masyarakat dapat mengakses dukungan finansial berupa alokasi anggaran dari pemerintah untuk layanan bagi perempuan korban kekerasan. Pada saat itu, sebagian besar *women's crisis centers* hidupnya tersendat-sendat karena bergantung dari sumbangan pribadi dan dana hibah yang relatif kecil dibanding tuntutan program kerjanya.

Rentang waktu tahun 1999 hingga 2001, Komnas Perempuan melakukan advokasi kepada para penegak hukum agar pemerintah bertanggung jawab terhadap penanggulangan kekerasan terhadap perempuan. Dalam hal tersebut, Komnas Perempuan mendukung para pendamping korban kekerasan untuk memahami cara memproses kasus melalui jalur hukum formal, menegaskan kepada para penegak hukum bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah masalah publik dan bukanlah urusan pribadi atau keluarga atau antarkeluarga; serta menghindari reviktimisasi³⁴ pada korban yang sedang menjalani proses hukum. Di April 2001, Komnas Perempuan menyampaikan gagasannya dalam kertas posisi kepada Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Menteri

³⁴ Reviktimisasi adalah korban kembali menjadi korban dari tindakan pelecehan, diskriminasi atau kekerasan lainnya pada saat seharusnya ia menjalani proses pemulihan atau penegakan kebenaran dan keadilan

Kesehatan. Kertas posisi tersebut berisi usulan konkrit dan pertimbangan-pertimbangan yang menuntut tanggung jawab negara dalam peningkatan kapasitas pelayanan dari perempuan korban kekerasan.

Advokasi kepada para penegak hukum ini merupakan bagian dari mendukung proses otonomi daerah yang berkeadilan gender. Advokasi ini pun merupakan rekomendasi dari para organisasi pendamping korban yang ditujukan kepada (1) Jaksa Agung RI, terkait kasus perkosaan dan pengawasan terhadap kinerja jaksa penuntut umum Jakarta di Desember 1999; (2) Pengadilan Negeri Jakarta Timur terkait langkah nyata untuk perlindungan bagi saksi/korban dalam kasus perkosaan di Oktober 2000; (3) Pengadilan Tinggi Jawa Timur di bulan Februari 2001, berupaya mempertimbangkan kasus perkosaan balita agar diklasifikasikan sebagai kasus perkosaan, dan bukan termasuk kasus pencabulan, sehingga hukuman yang dijatuhkan mencerminkan keseriusan pelanggaran; (4) Majelis Hakim Timor Tengah Utara pada bulan Maret 2001 untuk memberi dukungan kepada perempuan korban kasus perceraian akibat kekerasan dalam rumah tangga; (5) Hakim Pengadilan Tinggi Maumere Flores, meminta pertimbangan agar saksi atau korban diberi izin untuk membawa pendamping ke dalam persidangan dalam kasus kekerasan seksual anak perempuan, Maret 2001; (6) Kapolres Salatiga pada bulan Maret 2001 adanya permintaan untuk tidak menunda proses penyidikan kasus pelecehan seksual terhadap 4(empat) buruh perempuan; (7) Kapolda Jawa Timur di bulan Mei 2001, Komnas Perempuan mendesak melakukan penyidikan terhadap kasus kekerasan seksual oleh seorang Kyai dalam lingkungan pesantren; dan (8) Pengadilan Negeri Semarang, dukungan kasus kekerasan dalam rumah tangga pada bulan September 2001.

Advokasi kebijakan kepada pemerintah lainnya adalah terkait pentingnya perlindungan Hak Korban Kekerasan. Dengan menyampaikan sikap berupa pemikiran dan pertimbangan, dalam rangka 100 hari pertama Presiden dan Wakil Presiden RI tentang dua isu prioritas yakni tindak lanjut terhadap hasil investigasi Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) tentang Tragedi Mei 1998 dan usulan pembentukan tim khusus mengenai HAM di Kantor Wakil Presiden, yang memberikan perhatian khusus pada penegakan HAM perempuan dan anak di bulan November 1999. Sementara di bulan Maret 2000, Komnas Perempuan memberikan masukan kepada Menteri Kehakiman untuk mendukung perumusan UU Anti Perkosaan. Di bulan Juli 2001, Komnas Perempuan pun telah memberikan masukan dalam Dengar Pendapat Umum Komisi VII DPR RI berjudul 'Strategi dan Kebijakan Pemberdayaan Perempuan'.

Masukan untuk Rancangan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pada RUU tersebut, Komnas Perempuan secara aktif memberi masukan tertulis guna menjamin bahwa perangkat hukum dan kebijakan yang dibuat tidak menghalangi peran serta perempuan dalam proses penegakan kebenaran dan pelanggaran-pelanggaran HAM berbasis gender.

Komnas Perempuan sedang melakukan pelatihan advokasi kebijakan pemerintah untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



c. Reformasi Kebijakan dan Sektor Judicial

Dari hasil kajian internal mengenai hukum dan kebijakan di Indonesia, Komnas Perempuan melihat bahwa masih banyak hukum dan kebijakan yang menimbulkan kekerasan terhadap perempuan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini salah satunya disebabkan masih minimnya digunakan perspektif keadilan untuk perempuan dalam proses pembuatan hukum dan kebijakan. Oleh karenanya, Komnas Perempuan membentuk Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan sebagai bagian pilar dari upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Selama periode 1998 – 2001, Komnas Perempuan berfokus pada hukum dan kebijakan terkait dengan:

i. Usulan Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Berbekal kesejarahan kelahirannya dan kerangka kerja yang berbasis pada korban, Komnas Perempuan bersama-sama dengan jaringan organisasi HAM mengadvokasi RUU Perlindungan Saksi dan Korban. Usulan untuk menghadirkan RUU ini telah muncul sejak berdirinya Komnas Perempuan dan mulai terealisasi langkah-langkahnya sejak tahun kedua. Advokasi ini merupakan hasil dari kajian internal Komnas Perempuan bahwa perempuan, baik sebagai saksi dan atau korban, memiliki kerentanan yang berkali lipat. Hal ini diperparah dengan tidak sedikitnya hukum dan kebijakan yang justru mereviktimisasi perempuan korban.

Advokasi terhadap RUU Perlindungan Saksi dan Korban ini dilakukan Komnas Perempuan dengan terus menyumbangkan pemikiran mengenai kerentanan perempuan ketika menjadi saksi dan atau menjadi korban dalam tiap forum konsultasi yang diadakan

oleh pemerintah. Di dalam forum ini Komnas Perempuan banyak bekerjasama dengan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Lembaga Bantuan Hukum untuk Perempuan Jakarta (LBH APIK Jakarta), Mitra Perempuan, dan Kontras. Selain itu, Komnas Perempuan juga menjadi inisiator terbentuknya Koalisi Perlindungan Saksi yang antara lain terdiri dari LBH Jakarta, LBH APIK Jakarta, Kontras, Komnas Perempuan, Mitra Perempuan, Indonesia Corruption Watch (ICW), ELSAM, YLBHI, Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI), Komisi Reformasi Hukum Nasional, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Hukum Online, Lembaga Independensi Peradilan (LeIP), Masyarakat Profesi Penilai Indonesia (MAPPI), Masyarakat Transparansi Indonesia, Judicial Watch, Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN) dan Serikat Pengacara Indonesia.

ii. Usulan Revisi terhadap Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi

Mengacu pada UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, pemerintah akan membentuk Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur tentang reparasi bagi para korban pelanggaran HAM berat. Untuk keperluan tersebut, Komnas Perempuan bersama-sama dengan Komnas HAM, ELSAM diundang oleh pihak Pemerintah Republik Indonesia sebagai tim perumus rancangan peraturan pemerintah yang akan disusun. Komnas Perempuan tidak sendiri, bersama dengan ELSAM, Solidaritas Nusa Bangsa serta Tim Relawan untuk Kemanusiaan bersama merumuskan naskah akademis, kertas posisi, serta usulan revisi terhadap rancangan peraturan pemerintah yang akan disusun tersebut. Selain itu, tim tersebut juga melakukan lobi ke Direktorat Jenderal (Dirjen) Hukum dan Perundangan Departemen Kehakiman dan HAM. Hal ini dilakukan sebagai upaya kebijakan nasional yang akan dilahirkan pemerintah dapat komprehensif mengatur tentang pemberian reparasi pada korban pelanggaran HAM berat yang sesuai dengan kebutuhan korban.

iii. Naskah Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (RUU PKDRT)

Beberapa organisasi perempuan bekerja bersama dalam melahirkan RUU PKDRT, Komnas Perempuan sendiri menjadi bagian di dalamnya. Masih di dalam jaringan yang sama, yaitu Jaringan Advokasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (Jangka PKTP), sosialisasi kepada DPR RI dilakukan sembari terus menyempurnakan kembali usulan naskah RUU tersebut. (Lihat sub-bahasan tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga)

d. Pendidikan HAM Berperspektif Gender

Pendekatan yang berpihak pada perempuan telah banyak digunakan beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) perempuan dan juga *pusat studi wanita (PSW)* yang terdapat di beberapa perguruan tinggi di Indonesia. Namun karena secara struktural perempuan masih dianggap sebagai ‘kelas dua’, maka data-data yang mereka miliki

mengenai kekerasan terhadap perempuan masih belum dapat diterima dan diakui oleh negara. Oleh karena itu, bersama dengan beberapa pusat studi HAM dan Pusat Studi Wanita (PSW) serta LSM perempuan, Komnas Perempuan berupaya mengembangkan pendekatan yang berbasis pada keadilan gender untuk pemahaman *stake holder* terkait.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Komnas Perempuan adalah dengan melakukan pelatihan-pelatihan terfokus pada mitra aparat pemerintah, akademisi, dan aktivis tingkat daerah. Pemilihan ketiga fokus kelompok ini adalah guna membangun pemahaman dasar mengenai HAM berperspektif keadilan gender. Pelatihan tersebut didukung oleh *Raoul Wallenberg Institute* (RWI) dengan peserta yang berasal dari delapan daerah di Indonesia yang dilakukan sepanjang tahun 2001. Masing-masing peserta dalam pelatihan mewakili daerah konflik, perdagangan perempuan serta unsur daerah perkotaan. Pelatihan difokuskan pada ketiga kelompok guna membangun pemahaman dasar serta dapat mengembangkan HAM berperspektif keadilan gender di daerah-daerah masing-masing.

Dalam jangka panjang, ketiga kelompok tersebut diharapkan dapat berkontribusi dalam pemajuan hak asasi perempuan serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Hasil dari pelatihan tersebut adalah pedoman dokumentasi mengenai kekerasan terhadap perempuan sebagai pelanggaran HAM yang selanjutnya digunakan sebagai pedoman pendokumentasian kasus kekerasan terhadap perempuan di daerah asal para peserta.

e. Pengarusutamaan Gender dalam Investigasi HAM

Sebagai salah satu perangkat perlindungan HAM nasional, Komnas Perempuan proaktif membangun kerjasama dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam pelaksanaan investigasi kasus-kasus pelanggaran HAM. Kerja sama ini didasarkan pada prinsip kemitraan antara dua lembaga independen. Secara spesifik Komnas Perempuan lebih mengedepankan perspektif gender dalam setiap penanganan masalah-masalah HAM.

Komnas Perempuan ikut dalam penyelidikan pelanggaran HAM nasional seperti Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM Timor Leste (KPP HAM Timor Leste) tahun 1999 dan Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM Papua (KPP HAM Papua) tahun 2001. KPP HAM Timor Leste bertujuan melakukan investigasi terhadap pelanggaran HAM yang terjadi pada proses jajak pendapat di Timor Timur, sementara KPP HAM Papua ditujukan untuk mengadakan investigasi terhadap kemungkinan terjadinya “kejahatan terhadap kemanusiaan” pada kasus Abepura, sesuai dengan rumusan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Keterlibatan Komnas Perempuan di dalam dua KPP HAM tersebut merupakan pelajaran dalam upaya menjalankan investigasi HAM yang berspektif gender.

Keterlibatan Komnas Perempuan di dalam KPP HAM Timor Leste sebenarnya pada tahap akhir saja. Pada investigasi sebelumnya, KPP menyatakan tidak menemukan

adanya pelanggaran HAM berbasis gender pada kasus ini. Akhirnya, Komnas Perempuan ikut melakukan investigasi tahap terakhir dengan mendatangi lokasi pengungsian di Timor Barat. Hasilnya, terbukti adanya kekerasan berbasis gender terhadap perempuan antara lain berupa penyekapan dan perbudakan seksual.

Meski tidak menjadi bagian pokok dari laporan laporan investigasi KPP HAM Timor Leste, Komnas Perempuan berhasil menghasilkan satu protokol inverstigasi HAM yang berpedoman pada perlindungan hak-hak dan perlindungan saksi serta dukungan pada korban untuk menghindari ‘reviktimisasi’.

Di KPP HAM Papua, Komnas Perempuan terlibat secara penuh sejak awal dan memasukkan pedoman investigasi HAM berperspektif gender. Penempatan wakil ketua tim investigasi, penerapan metode kerja yang peka gender dan keterlibatan langsung pihak Komnas Perempuan dalam tahap analisis, KPP HAM Papua ini menjadi inverstigasi HAM pertama yang berperspektif gender. Ia berhasil mengungkapkan secara jelas berbagai bentuk diskriminasi berbasis gender dan ras dalam kasus pelanggaran HAM di Abepura. Komnas Perempuan juga terlibat di dalam pemantauan tingkat awal Komnas HAM pada kasus Simpang KKA di Lhokseumawe, Aceh Utara pada Februari 1999 dan kasus pembunuhan di Wamena, Papua, pada Oktober 2000. Komnas HAM juga melibatkan Komnas Perempuan sebagai anggota KPP HAM Kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II dan bertugas pada Oktober – Desember 2001.

Selanjutnya, Komnas Perempuan terus mengembangkan instrumen pemantauan terhadap beberapa kasus pelanggaran HAM perempuan pada isu-isu tertentu. Komnas Perempuan menerbitkan antara lain *Format Pendokumentasian Kondisi Pemenuhan HAM Perempuan di Pengungsian* pada tahun 2007 dan *Panduan Pemantauan Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan* pada tahun 2010. Panduan-panduan semacam ini harapannya tidak hanya digunakan oleh Komnas Perempuan, tetapi juga dapat menjadi instrumen yang membantu mitra-mitranya dalam melakukan pemantauan dengan isu yang sama menggunakan perspektif gender.

f. Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan merupakan kampanye global yang dimulai sejak tahun 1991. Kampanye ini dilakukan setiap tanggal 25 November – 10 Desember tiap tahunnya. Sejak tahun 2001 Komnas Perempuan memfasilitasi terselenggaranya Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (16HAKTP) di Indonesia dengan menggandeng jaringan di daerah. Pada fase ini sekitar 50 organisasi yang turut berpartisipasi dari Aceh hingga Papua dengan melakukan kampanye serentak dengan tema yang disepakati bersama dengan jaringan

Inisiasi Kampanye 16HAKTP ini berasal dari lembaga LRC-KJHAM (Legal Resources Center untuk Keadilan Jender dan Hak Asasi Manusia) Semarang sejak tahun 1999. Komnas Perempuan berupaya agar kampanye tersebut dapat terjadi serentak di masing-masing wilayah Indonesia. Komnas Perempuan berpandangan bahwa kampanye tersebut

penting dilakukan guna memastikan Indonesia menjadi bagian dari sebuah perjuangan global melawan kekerasan, khususnya kekerasan terhadap perempuan. Sebagai permulaan dan guna meluaskan jaringan serta pemahaman mengenai anti kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan mengajak berdiskusi para pakar dari media dan juga tokoh-tokoh gerakan sosial di daerah-daerah.

Kampanye 16HAKTP pada tahun 2001 dilakukan di beberapa daerah, yaitu Padang, Jakarta, Jombang, Makassar, Bengkulu, Bandung, dan Semarang. Kampanye perdana ini menghasilkan produk berupa VCD dan sebuah kaset rekaman lagu-lagu rebana Al Bajari dari hasil Lomba Rebana yang diadakan di Jombang. Tujuan dihasilkan produk tersebut adalah untuk meluaskan informasi kepada masyarakat bahwa komunitas kesenian berbasis agama dapat berkontribusi dalam mendukung pemenuhan hak asasi perempuan serta turut mensosialisasikan isu kekerasan terhadap perempuan dalam komunitas yang memiliki nilai religius yang kuat.

Kampanye 16 hari anti kekerasan terhadap perempuan (HAKTP) pertama tahun 2001.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



g. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT): Membangun Sinergi Gerakan Perempuan dalam Advokasi Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT)

Fase ini diwarnai dengan peran Komnas Perempuan dalam mendukung upaya jejaring masyarakat sipil untuk mendorong hadirnya payung hukum dari negara bagi perlindungan perempuan korban kekerasan, khususnya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Adapun perjuangan gerakan perempuan untuk mendorong perlindungan hukum bagi perempuan korban KDRT telah dimulai sebelum Komnas Perempuan berdiri. Adalah Jaringan Advokasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (JANGKA PKTP) yang terus menerus bergerak menyuarakan perlunya perlindungan hukum bagi perempuan korban KDRT melalui peraturan perundang-undangan. Termasuk mendorong lembaga legislatif untuk menjadikan RUU Anti KDRT usulan masyarakat sipil sebagai RUU inisiatif DPR RI dan memastikan usulan substantif terintegrasi dalam proses pembahasan.

JANGKA PKTP adalah sebuah jejaring masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai elemen lembaga pengadalaan dan organisasi non pemerintah. Tergabung dalam jaringan ini antara lain Rifka Annisa, LBH APIK, Kalyanamitra, Mitra Perempuan, SIKAP, Fatayat/Muslimat NU, Gembala Baik, Savy Amira dan Derapwarapsari. Adapun draft awal RUU ini disusun pertama kali oleh LBH APIK Jakarta. Segenap lembaga dan organisasi tersebut selanjutnya bersama-sama mengkonsultasikan draft tersebut ke berbagai daerah dengan melibatkan lembaga serupa di berbagai daerah yang tergabung dalam JANGKA PKTP³⁵.

Pada Juli 2001, Komnas Perempuan mulai membangun strategi loby dengan legislatif untuk mendorong penerimaan Legislatif terhadap naskah RUU ini. Upaya ini diawali dengan sebuah Seminar bekerjasama dengan DPR RI dan mengambil isu mengenai kekerasan dalam rumah tangga. Seminar ini menghasilkan beberapa kesepakatan tertulis dari Komisi VIII DPR RI dimana DPR berkomitmen akan menggunakan hak inisiatif DPR untuk memprioritaskan RUU KDRT.



Kampanye Mendorong Pengesahan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

h. Pelanggaran HAM Masa Lalu

Di tahun 2000, Komnas Perempuan pernah menyoalkan tentang isu Pelanggaran HAM Masa Lalu. Hal tersebut karena adanya data-data tentang perbudakan seksual yang terjadi di bawah kekuasaan tentara Jepang semasa Perang Dunia ke II di Asia. Dilatarbelakangi hal tersebut, Komnas Perempuan memfasilitasi kehadiran seorang pekerja kemanusiaan dan seorang aktivis hak perempuan dalam acara *International Tribunal on War Crimes Against Women*, yang bertujuan untuk menuntut pertanggungjawaban publik. Keterlibatan Komnas Perempuan dalam isu ini juga didasarkan kebutuhan untuk memahami mekanisme- non legal formal dalam menuntut pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM Berbasis Gender. Kegiatan ini diselenggarakan tepatnya di bulan Desember 2001.

³⁵ Munthi, Ratna Batara, *Lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional*, 2005.

2.9. Evaluasi Kinerja Komnas Perempuan

Setelah berproses selama tiga tahun, di akhir tahun 2001, Komnas Perempuan meminta tiga orang aktivis perempuan dari gerakan perempuan di Asia untuk mengevaluasi kerja-kerja Komnas Perempuan, antara lain:

1. Sunila Abeyesekera almarhumah dari Srilangka, pembela HAM di Asia juga internasional
2. Suzanna George dari Malaysia, yang saat itu menjabat sebagai Direktur ISIS yang berbasis di Manila. Kedua orang ini telah berjejaring dan merupakan pembela HAM;
3. Desti Murdijana sebagai perwakilan dari Indonesia Timur, supaya tidak ada *bias* Jakarta.

Dalam mengevaluasi kerja Komnas Perempuan ini, tim ini bekerja secara *independent*. Komnas Perempuan tidak terlibat dalam mengevaluasi kerja-kerjanya dan hanya bertugas mencari dana ke donor untuk memungkinkan ada *independent evaluation*. Asia Foundation merupakan lembaga donor yang mendanai evaluasi ini. Evaluasi ini dengan melakukan pertemuan di tiga wilayah, yakni Medan, Jakarta, dan Bali. Papua saat itu menjadi pilihan area evaluasi, namun dengan terbunuhnya Theis Eluay, kondisinya tidak memungkinkan untuk melakukan evaluasi.

Dalam melakukan evaluasi, Komnas Perempuan meminta tiga tim ini berdiskusi langsung dengan mitra jaringan kerja tanpa ada keterlibatan dari Komnas Perempuan. Atas dasar hasil evaluasi itu, Komnas Perempuan telah bekerja sesuai dengan yang direncanakan dan dicita-citakan oleh gerakan perempuan. Adapun beberapa masukan dari mitra adalah keberadaan Komnas Perempuan sangat penting dalam gerakan perempuan dan menjadi perwakilan gerakan perempuan di tingkat negara. Secara substansial, Komnas Perempuan juga diharapkan tidak melakukan kerja-kerja yang telah dilakukan oleh para organisasi masyarakat sipil umumnya, tetapi diharapkan hadir sebagai jembatan untuk mendukung kebijakan negara yang lebih baik dan konsep pengembangan perlindungan korban dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Hasil evaluasi eksternal ini kemudian digunakan untuk mengantarkan dan sebagai masukan terhadap perkembangan periode kepemimpinan kelembagaan berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Komnas Perempuan. *Disangkal : Tragedi Mei 1998 Dalam Perjalanan Bangsa*. Jakarta: Oktober 2003 (cet. kedua).

Nani Zulminarni (peny.), *Sebuah Dunia Tanpa Suami*. Jakarta: 2004.

Dokumen Laporan

Komnas Perempuan. *Laporan Pertanggungjawaban 2002: Redefinisi dan Restrukturisasi Komnas Perempuan*. Jakarta: 2002.

Komnas Perempuan. *Laporan Tiga Tahun Pertama Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan 1998 – 2001*. Jakarta: Oktober 2001.

Komnas Perempuan, *Layanan Terpadu: Pertautan Multi Disiplin dan Sinergi Kekuatan Masyarakat dan Negara*. Jakarta: 2004.

Komnas Perempuan. *Profil Forum Belajar Lembaga Pengada Layanan bagi Perempuan Korban Kekerasan*. Jakarta: 2009.

Seda, Ery., dan Soeprapto, Enny. *Laporan Evaluasi Eksternal: Dampak Kerja Komnas Perempuan 1998 – 2001*. Komnas Perempuan. Jakarta: 2010.

Artikel Jurnal

Munthi, Ratna Batara. *Lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional*. Jurnal SUARA APIK: Untuk Kebebasan dan Keadilan, Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2005. Hal. 1, Vol. 28

Wawancara, Diskusi Terfokus

Bianpone, Carla. Narasumber untuk proses pembentukan Komnas Perempuan. Diskusi Terfokus (FGD), 22 Oktober 2013.

Chandrakirana, Kamala. Narasumber untuk Proses Pendirian dan Penggagas Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 2002 – 2003; Ketua Komnas Perempuan periode 2003 – 2006 dan 2007-2009. Wawancara, 5 Juni 2014.

Diarsi, Myra. Narasumber Proses Pendirian Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998 -2001; 2002-2003; 2003-2006. Wawancara, 30 September 2013.

Kalibonso, Rita. Narasumber Proses Pembentukan Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998 – 2001. Wawancara, 17 Mei 2014.

Nadia, Ita. Narasumber Pembentukan Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998 – 2006. Diskusi Terfokus (FGD), 22 Oktober 2013.

Notosusanto, Smita. Narasumber Pembentukan Komnas Perempuan. Wawancara. 31 Agustus 2012.

Sadli, Saparinah. Narasumber Penggagas Pendirian Komnas Perempuan dan Ketua Komnas Perempuan Periode 1998 – 2003. Wawancara, 11 Juli 2012.

Album Photo-photo 1998-2001



Photo 1

Organisasi gerakan perempuan dari pelbagai lintas kelompok melakukan demonstrasi dan orasi atas pelbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan dalam peristiwa Mei 1998, terutama atas peristiwa perkosaan terhadap perempuan dari kalangan etnis Tionghoa.

Photo 2

Ibu Shinta Nuriah Wahid, istri Presiden Abdurrahman Wahid sedang membacakan orasi dalam demonstrasi peristiwa kekerasan terhadap perempuan dalam peristiwa Mei 1998.

Photo 3

Nampak Ibu Saparinah Sadli dan Ibu Herawati Diah turut dalam demonstrasi menuntut damai dalam peristiwa Mei 1998.

Photo 4

Komnas Perempuan, Jangka PKTP dan masyarakat Peduli anti Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) menuntut segera disahkannya Undang-Undang Perlindungan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

Photo 5

Kampanye sejuta payung untuk mendorong pengesahan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

BAB 3

Komnas Perempuan 2002-2003:¹ Ikhtiar Membangun Identitas Kelembagaan

3.1. Pengembangan Kelembagaan

Dalam pengembangan kelembagaan di periode 2002 hingga 2003, Komnas Perempuan melakukan beberapa langkah, antara lain (1) melakukan evaluasi eksternal. Evaluasi ini sebenarnya dilakukan di periode sebelumnya di akhir tahun 2001. Namun, sebagaimana telah dinyatakan di periode sebelumnya, bahwa hasil evaluasi ini merupakan masukan terhadap kelembagaan Komnas Perempuan di periode ini dan selanjutnya; (2) Menguatkan perangkat internal penguatan Jaringan. Penguatan perangkat internal berupa pengembangan Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART); dan (3) Pembentukan Gugus Kerja Migran.

a. Evaluasi Eksternal Komnas Perempuan

Sebelum mengawali fase ini, Komnas Perempuan melakukan refleksi kerja melalui sebuah evaluasi. Evaluasi ini dilakukan oleh pihak yang berasal dari eksternal Komnas Perempuan. Sebagaimana telah dibahas di periode sebelumnya, Evaluasi Eksternal dilakukan guna mendapatkan masukan dari publik (*stakeholder*), apakah Komnas Perempuan sudah dan masih berjalan selaras dengan semangat gerakan perempuan--Komnas Perempuan menjadi bagiannya--serta sebagai salah satu konsolidasi wujud institusional Komnas Perempuan. Evaluasi dilakukan oleh tiga orang pihak eksternal Komnas Perempuan yang merupakan representasi unsur gerakan perempuan tingkat nasional dan internasional².

Berdasar pada hasil Evaluasi Eksternal tersebut, Komnas Perempuan mulai membentuk struktur organisasi untuk menopang kerja-kerjanya, yang selanjutnya menjadi fokus kerja pada periode ini. Metode evaluasi secara eksternal ini digunakan karena sebagai bagian dari “ruh” kerja Komnas Perempuan, yang bekerja berdasarkan pengalaman lapangan berhadapan dengan korban, yang hal tersebut tidak dilakukan hanya oleh Komnas Perempuan sendiri, namun bekerja dengan prinsip kemitraan dengan kelompok pendamping korban, kelompok korban, dan kelompok terkait lainnya. Metode tersebut

1 Pembabakan periodisasi ini berdasarkan pada dokumen laporan hasil kerja Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan periode 2004-2009: untuk bahan masukan kenegaraan presiden.

2 Evaluasi Eksternal tahun 2001 dilakukan oleh Sunila Abeysekere (representasi dari gerakan perempuan tingkat internasional), Suzanna George (representasi gerakan perempuan tingkat regional), Desti Murdjana (representasi gerakan perempuan dari Timur Indonesia). Evaluasi Eksternal dilakukan pada November 2001 untuk mengevaluasi kerja-kerja Komnas Perempuan selama tiga tahun awal berdirinya (1998 – 2001) serta guna membangun kesepakatan dengan para pemangku kepentingan mengenai isu prioritas yang akan dikawal bersama. Salah satu metode yang digunakan dalam evaluasi tersebut adalah mengadakan pertemuan di tiga wilayah Indonesia, yaitu Medan (mewakili Bagian Barat Indonesia), Jakarta (mewakili bagian pusat Indonesia), dan Bali (mewakili Bagian Tengah dan Timur Indonesia). Pada awalnya pertemuan wilayah Timur Indonesia akan dilakukan di Papua, namun karena situasi keamanan pada saat itu tidak memungkinkan, maka pertemuan dilakukan di Bali.

diharapkan agar keberadaan Komnas Perempuan tidak lahir hanya dari duplikasi teori HAM dan Gender, akan tetapi berdasarkan pada pengalaman lapangan. Semangat inilah yang terus dijaga oleh Komnas Perempuan secara institusional untuk mengawal kerja-kerja ke depan dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

b. Memperkuat Perangkat internal dan penguatan jaringan

Sejak periode awal berdirinya hingga periode 2002 – 2003 ini, Komnas Perempuan belajar secara mandiri dalam menemukan dan mengembangkan mekanisme kerjanya serta penataan institusinya. Dikatakan mandiri karena pada saat itu belum terdapat contoh mekanisme kerja sebagai sebuah Lembaga HAM Nasional, terlebih yang khas pada isu kekerasan terhadap perempuan, kecuali Komnas HAM yang sudah terbentuk sebelumnya. Selain itu, pada tingkatan internasional, Komnas Perempuan juga menemukan tantangan besar dalam proses belajar mengenai mekanisme kerja, juga karena kekhasannya sebagai sebuah lembaga HAM Nasional yang unik menangani kekerasan terhadap perempuan. Meskipun, pada saat itu terdapat beberapa institusi di negara lain yang menangani isu perempuan, namun kesemua institusi tersebut tidak spesifik menangani soal kekerasan terhadap perempuan. Berdasarkan kondisi tersebut, pada periode ini Komnas Perempuan mulai menata serta memperkuat struktur kelembagaan Komnas Perempuan dengan perangkat kebijakan internal SOP Keuangan, AD dan ART serta penguatan jaringan ke berbagai lembaga negara terkait, yang bersinggungan dengan isu kekerasan terhadap perempuan.

Dana negara itu hanya bisa untuk operasional listrik, gedung dan gaji komisioner Rp 1.000.000. Itu berlangsung sampai 2003 atau 2004. Dan waktu itu ada satu orang Sekneg namanya Mba Nining yang diperbantukan untuk mengurus uangnya Komnas Perempuan ini. Bayar listrik, gedung, makannya di kantor (Komnas Perempuan) (Penuturan Myra Diarsi, 30 September 2013).

c. Pembentukan Gugus Kerja Migran

Melihat semakin masifnya kekerasan terhadap perempuan yang menimpa perempuan pekerja migran, pada tahun 2002 Komnas Perempuan mengembangkan sebuah gugus kerja khusus yang bernama “Gugus Kerja Buruh Migran”. Dengan Gugus Kerja inilah, keterlibatan Komnas Perempuan dalam persoalan buruh migran Indonesia yang mayoritas perempuan menjadi semakin intensif. Selain itu juga, pembentukan gugus kerja ini merupakan strategi yang cukup strategis dalam menjembatani organisasi masyarakat sipil dengan Negara terkait persoalan buruh migran, khususnya perempuan sebagai pekerja migran.

3.2. Lima Tahun Komnas Perempuan: Fokus dan Capaian

a. Fokus terhadap Kejahatan Kemanusiaan Berbasis Gender

Selain berfokus pada kerja-kerja penataan dan penguatan institusi, pada periode ini Komnas Perempuan juga menentukan fokus kerjanya pada persoalan kejahatan

kemanusiaan berbasis gender, yang terjadi di ranah publik maupun di ranah privat baik dalam kondisi konflik bersenjata maupun dalam kondisi damai. Komnas Perempuan sendiri memaknai kejahatan terhadap kemanusiaan dengan lebih luas berdasarkan definisi hukum, yang digunakan dalam sistem peradilan internasional, dan lebih mendekatkan pada pemaknaan dinamis yang dilakukan oleh komunitas gerakan perempuan pada tingkat global. Pemilihan fokus tersebut berdasarkan kerja-kerja pada periode awal pembentukannya, dimana wilayah kerja Komnas Perempuan adalah pada persoalan kekerasan terhadap perempuan yang bersifat sistemik dan sistematis. Melalui kerja-kerjanya, Komnas Perempuan dapat menemukan pola kekerasan yang dialami oleh perempuan korban dan selanjutnya mengambil pendekatan yang tepat untuk penanganan isu tersebut. Dalam kedua aspek tersebut, Komnas Perempuan memberikan penekanan pada dimensi apa yang menjadi tanggung jawab negara. Hal ini untuk mendorong Negara untuk melindungi warganya, khususnya perempuan, dengan lebih baik.

b. Program, Kegiatan dan Capaian

Fokus isu kejahatan kemanusiaan berbasis gender ini dituangkan ke dalam tiga prioritas program, melanjutkan periode sebelumnya, yakni Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan, *Service for Survivors* (Pengadalaan untuk para Penyintas) dan *witness protection* (Perlindungan Saksi dan Korban). Kegiatan turunan yang dilakukan merupakan kelanjutan dari kegiatan-kegiatan periode sebelumnya, namun terjadi penguatan dan perluasan dalam rangka penajaman capaian.

Selain tiga program prioritas, Komnas Perempuan, seperti di periode sebelumnya tetap menjalin kemitraan sebagai bagian dari Gerakan Perempuan. Bersama banyak pihak dalam Gerakan Perempuan, Komnas Perempuan saling menguatkan dan mendukung beragam isu perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

i. Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan

Program pemetaan kekerasan terhadap perempuan ini meliputi beberapa kegiatan antaralain adalah kajian dan pemantauan, pengembangan instrumen, pengembangan database dan analisisnya.

(i) Kajian dan Pemantauan: Kemiskinan dan Kekerasan terhadap Perempuan

Ketimpangan ekonomi pasca krisis moneter tahun 1998 tidak juga berakhir. Dampaknya, angka pengangguran masih sangat tinggi yang diperparah dengan keterbatasan peluang kerja di dalam negeri. Dikarenakan peluang kerja layak banyak di luar negeri, tidak sedikit warga bangsa yang memilih bermigrasi dengan pengharapan dapat hidup dengan lebih layak. Mayoritas mereka yang memilih untuk bermigrasi berasal dari daerah konflik dan daerah miskin di Indonesia. Hal ini juga disebabkan semakin sulitnya akses penduduk kepada sumber kehidupan di lingkungan sekitarnya -baik karena pencemaran, rusak, pendudukan lokal dilarang masuk area hutan atau perkebunan, atau digusur- banyak warga bangsa yang harus bergelut dengan kemiskinan. Pada masa itu, masyarakatlah

yang menjadi korban. Dan perempuan, semakin berlapis menjadi korban dalam proses tersebut. Hal ini karena perempuan menjadi tumpuan keluarga sebagai pencari nafkah utama, yang dengan besar hati mereka bersedia bertaruh nyawa serta integritas tubuhnya untuk bermigrasi ke luar negeri demi sebuah pekerjaan. Kondisi dan situasi inilah yang menunjukkan terjadinya proses feminisasi kemiskinan, dimana perempuan dijadikan komoditi utama dalam proses tersebut.

Analisis ini selanjutnya menjadi fondasi dalam membangun berbagai program untuk menelusuri dan memantau keterkaitan antara kemiskinan dan kekerasan terhadap perempuan. Berbagai pemantauan yang dilakukan oleh Komnas Perempuan, seperti di Teluk Buyat (2002), Manggarai (2003) maupun berkaitan dengan buruh migran perempuan, senantiasa berusaha membangun pemahaman keterkaitan antara kemiskinan dan kekerasan terhadap perempuan, salah satunya terkait misi pencarian fakta tentang pengusuran paksa di Jakarta dan diprakarsai oleh masyarakat sipil.

(ii) Merancang Instrumen Pemantauan

Dalam konteks sumber daya alam, masih terdapat kekosongan untuk melihat kekerasan terhadap perempuan yang terjadi. Oleh karenanya, Komnas Perempuan, bersama dengan mitranya, melakukan serangkaian kajian serta pemantauan dalam isu tersebut. Pada saat itu, Komnas Perempuan masih merancang instrumen pemantauan yang akan digunakan.

“... Pergulatannya bagaimana mengawinkan isu SDA (sumber daya alam), dimana kita melihat bagaimana GBV (Gender Based Violence) terjadi dalam konflik SDA. Untuk konflik Buyat dan Manggarai sempat dibuat laporannya dan ada jumpa pers, sempat lakukan advokasi, sempat ke Kemenkes, ke KLH, untuk mengadvokasi supaya mereka memperhatikan korban. Untuk Buyat, banyak perempuan menjadi korban, yang menonjol adalah kasus kesehatan reproduksi dan mereka harus pindah, tidak bisa tinggal di komunitasnya karena airnya terganggu (ada yang payudaranya pecah, anak lahir dengan benjolan di seluruh tubuh, dsb). Ini persoalannya juga untuk melihat apakah ini dampak dari mercuri atau apa, karena waktu itu KP (Komnas Perempuan) tidak punya dokter, kita bekerjasama dengan teman-teman JATAM (Jaringan Advokasi Tambang).” (Penuturan Siti Nurjanah, Diskusi Terfokus, 12 Mei 2014).

Masih berkaitan dengan isu sumber daya alam, selanjutnya Komnas Perempuan terlibat dalam pemantauan di wilayah Manggarai (Nusa Tenggara Timur), untuk konflik perebutan konflik tanah.

“.. Keberhasilan Manggarai waktu itu adalah membentuk komunitas lokal berbasis isu perempuan. Target dulu, kita tidak mungkin melakukan pemantauan sendiri. KP (Komnas Perempuan) hanya datang sesekali, jadi mitra lokal penting, apalagi tidak semua tempat yang didatangi ada organisasi perempuan ataupun mereka yang berperspektif perempuan. Kita buat FGD (Focus Group Discussion) dan membentuk lembaga.” (Penuturan Siti Nurjanah, Diskusi Terfokus, 12 Mei 2014).

Melalui proses yang cukup panjang tersebut serta mengambil pelajaran dalam pemantauan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik sumber daya alam, Komnas Perempuan terus berupaya membangun serta mengembangkan instrumen pemantauan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks yang lebih luas.

“.. Hal yang khas adalah gempur-gempuran membangun pemantauan. Masa ketika kita mengidentifikasi kekerasan terhadap perempuan pembela HAM (Women Human Rights Defender/WHRD). Dari situ kita melahirkan identifikasi berbagai bentuk KtP. Naming isu kekerasan, dan bentuk kekerasan, serta lahirnya berbagai bentuk instrumen pemantauan. Bahkan ketika kita tidak punya acuan sama sekali, kita melihat elemen yang didapat di lapangan. Dan di situ kami belajar. Dokumen yang dihasilkan itu banyak, selain laporan pemantauan. Bukan hanya laporan, tapi bagaimana membangun instrumen.” (Penuturan Selviana Yolanda, Diskusi Terfokus, 12 Mei 2014).

(iii). Pengembangan Database dan Analisa dalam Konteks Militerisme, Fundamentalisme dan Primordialisme

Selain terus bergelut dengan isu kekerasan terhadap perempuan dalam konteks feminisasi kemiskinan, Komnas Perempuan tidak melepaskan fokusnya dalam pengawalan dan pengembangan pemahaman kekerasan terhadap perempuan dalam konteks militerisme. Hal ini karena isu tersebut merupakan ruh kerja Komnas Perempuan sedari awal berdirinya. Sepanjang pengawalannya, Komnas Perempuan mencoba mengembangkan korelasi antara militerisme dengan fundamentalisme dan primordialisme yang berdampak pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Pengembangan isu ini didapatkan dari hasil pemetaan dan pencarian fakta di lapangan bersama dengan jaringan mitra di daerah.

Database Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Konteks Konflik. Melanjutkan apa yang telah dirintis pada periode sebelumnya, pada periode 2001 – 2002 ini Komnas Perempuan mulai membangun *database* perempuan dalam situasi konflik. Hal ini dilatarbelakangi karena masih adanya ruang yang ‘kosong’ dalam proses pendokumentasian kasus kekerasan terhadap perempuan selama tahun 1998 – 2001. Pembangunan dan pengembangan *database* ini untuk menggali serta mendokumentasikan pengalaman-pengalaman perempuan, pandangan, respon, serta harapan perempuan korban dalam menyikapi konflik yang terjadi serta dapat menjadi acuan bagi penanganan konflik yang lebih berperspektif perempuan. *Database* inilah yang selanjutnya diharapkan dapat menjadi basis data untuk mengadvokasi kebutuhan perempuan selama konflik berlangsung sebagai upaya pencegahan terjadinya kekerasan terhadap perempuan di wilayah konflik.

Pengembangan pendokumentasian tersebut menggunakan format dokumentasi Hurridocs³, yang merupakan format standar internasional dengan memodifikasi hasil temuan di lapangan yang berperspektif gender. Format pendokumentasian ini mencakup

3 Hurridocs adalah sebuah LSM internasional yang memfokuskan kerja pada pendokumentasian berbasis teknologi informasi pada isu Hak Asasi Manusia. Pendokumentasian tersebut dilakukan untuk memaksimalkan dampak dari kerja-kerja advokasi yang dilakukan.

pencatatan korban, pelaku, peristiwa, sumber, dan intervensi yang dilakukan. Berbekal dengan pemetaan dan *database* tersebut, Komnas Perempuan secara tematik melakukan investigasi langsung ke beberapa wilayah konflik. Investigasi tersebut merupakan bagian yang tercantum dalam peran Komnas Perempuan untuk melakukan pemantauan dan pelapor tentang pelanggaran HAM berbasis gender secara berkala dengan bekerjasama dengan lembaga HAM lainnya. Laporan pemantauan ini selanjutnya terus diproduksi oleh Komnas Perempuan dalam tahun-tahun berikutnya.

Dalam konteks konflik bersenjata, dimana militerisme digunakan sebagai alat guna penanganannya, perempuan menjadi kelompok yang potensial menjadi korban⁴. Komnas Perempuan, bekerja sama dengan para mitra pendamping di lapangan, menemukan bahwa perempuan mengalami perbudakan seksual, perkosaan sistemik, perdagangan perempuan hingga kekerasan dalam rumah tangga di dalam rumah, komunitas, hingga di pengungsian. Pengalaman perempuan sebagai korban dalam kondisi konflik bersenjata membawa kesimpulan bahwa telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan, karena kekerasan terhadap perempuan tersebut terjadi secara sistemik dan meluas. Temuan ini didapatkan pada pengalaman Peristiwa perkosaan massal pada Mei 1998 serta masa pendudukan Indonesia di Timor Timur (1975 – 1999).

Analisa Tentang Perempuan Dalam Konteks Fundamentalisme dan Primordialisme.

Seperti yang telah disebutkan diatas, selain terus menerus meluaskan pemahaman tentang kekerasan terhadap perempuan dalam konteks militerisme dan konflik, Komnas Perempuan juga berupaya meluaskan analisis HAM dengan berperspektif perempuan dalam konteks fundamentalisme dan primordialisme. Pada saat itu, atas nama agama tertentu, berbekal dengan peraturan/kebijakan mengenai pemekaran wilayah yang dimulai sejak tahun 1999, beberapa wilayah di Indonesia justru mulai mengukuhkan identitas kesukuan, agama maupun ras masing-masing.

Hal ini karena sebelum runtuhnya Era Orde Baru, dimana terjadi sentralisasi dalam berbagai sendi kehidupan di daerah, masing-masing wilayah di Indonesia tidak memiliki otoritas dalam mengukuhkan identitas primordialnya masing-masing. Sehingga begitu Orde Baru tumbang, atas nama reformasi dan demokrasi, masing-masing wilayah mulai membentuk serta melanggengkan identitas primordialnya dengan cara mengatur masyarakatnya melalui kebijakan dan peraturan daerah setempat. Salah satu produknya adalah peraturan atau kebijakan syariah yang mulai bermunculan. Peraturan atau kebijakan ini justru lebih banyak mengatur mengenai otoritas atas ketubuhan perempuan, dimana banyak mengatur mengenai cara berpakaian, mobilitas maupun akses perempuan kepada sarana-sarana umum atas nama agama tertentu. Tidak sampai disitu, perempuan pekerja seks juga tidak terlupe menjadi sasaran aksi-aksi sepihak oleh milisi-milisi lokal baik yang dibentuk oleh ormas tertentu maupun oleh pemerintah daerah dengan menggunakan cara-cara kekerasan.

Komnas Perempuan menyikapi perkembangan ini dengan membangun daya analisis tentang gejala yang sangat kompleks ini serta dampaknya pada perempuan. Hal ini

dilakukan melalui sebuah proses pembelajaran, pada tahun 2002, dengan tokoh-tokoh perempuan dari berbagai negara di Asia Pasifik, seperti India, Malaysia, Fiji, yang mengalami fenomena sama. Proses ini merupakan kerjasama dengan organisasi jaringan yang bernama *Asia Pacific Women Law and Development*.

Selain itu, Komnas Perempuan mulai mengumpulkan hasil-hasil kajian yang dilakukan oleh berbagai organisasi perempuan tentang fenomena formalisasi syariat Islam di Indonesia dan menjadi peserta dalam berbagai forum yang mengolah pemikiran-pemikiran keagamaan yang memberi ruang bagi prinsip keadilan gender. Sementara itu, Komnas Perempuan juga mengambil langkah-langkah proaktif untuk mendorong munculnya kebijakan-kebijakan lokal yang terfokus pada pemberian layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan. Beberapa pimpinan daerah menyatakan siap untuk memenuhi kebutuhan ini, dengan dukungan dari organisasi-organisasi perempuan lokal yang melakukan pendampingan bagi korban. Dalam hal ini, ruang politik yang dibuka oleh pemekaran daerah digunakan secara konstruktif untuk pemenuhan hak perempuan korban kekerasan atas pemulihan.

ii. Service for Survivors (Layanan Bagi Penyintas)

Di periode ini Program Layanan Penyintas dikonsentrasikan dengan melakukan Pengembangan Konsep Layanan Terpadu bagi Perempuan Korban Kekerasan.

Pengembangan Konsep Layanan Terpadu bagi Perempuan Korban Kekerasan.

Selain mengambil peran sebagai mediator dan negosiator melalui advokasi kebijakan serta pendidikan, Komnas Perempuan juga mengambil peran dalam mengembangkan beberapa konsep yang berkaitan dengan perempuan korban. Salah satunya dalam mengembangkan konsep layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan serta memfasilitasi pembentukan mekanisme pelayanan bagi perempuan korban. Hal ini dengan melihat pada perlindungan terhadap perempuan korban yang masih belum maksimal karena masih parsialnya mekanisme layanan antara lembaga pengadalaan satu dengan yang lain. Padahal layanan terpadu sangat dibutuhkan untuk mempersingkat jalur birokrasi yang harus dijalani oleh perempuan korban, sehingga korban tidak harus berhadapan dengan panjang dan bolak-baliknya pembuktian sebagai korban untuk mengakses keadilan.

Konsep layanan bagi korban merupakan amanat yang tercantum dalam Platform Aksi Konferensi Perempuan Internasional Beijing (1995) dimana untuk menciptakan keluarga, komunitas dan Negara yang bebas dari tindakan kekerasan terhadap perempuan, diperlukan pengembangan pendekatan yang holistik dan multi-disiplin (*Layanan Terpadu: Pertautan Multi Disiplin dan Sinergi Kekuatan Masyarakat dan Negara*, Komnas Perempuan, 2004: 1). Ini turut diperkuat dengan temuan Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan terhadap Perempuan, Radhika Coomaraswamy, bahwa masih kurangnya implementasi sebagai respon negara dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan. Negara masih belum secara maksimal mengimplementasi kebijakan-kebijakan yang telah dibuat sehingga korban tidak dapat menjalankan perannya kembali di masyarakat dan negara secara utuh sehingga tidak terjebak dalam lingkaran kekerasan.

Layanan terpadu memungkinkan terintegrasinya beberapa pendekatan yang berpihak dalam penanganan (pencegahan – penindakan – pemulihan) korban. Layanan yang dimaksud berupa layanan hukum (konsultasi maupun pendampingan), medis (pendampingan psikologi/psikiater, dokter, perawat, bidan), psikososial (konselor, LSM/pendamping), rumah aman, pendampingan ekonomi, dll. Pemberi layanan (pengada layanan) sendiri memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Mereka dapat berasal dari kalangan LSM perempuan, medis, bahkan aparat penegak hukum. Dengan latar belakang yang beragam tersebut, perlu membangun mekanisme terpadu pelayanan lintas bidang untuk menjawab kebutuhan perempuan korban kekerasan.

Konsep layanan terpadu ini sudah dikembangkan oleh organisasi perempuan (Rifka Annisa dan LBH APIK) sejak tahun 1995. Pihak-pihak yang menjadi sasaran adalah Kepolisian, Rumah Sakit, LSM yang menjadi rujukan dan penanganan kasus, dan juga pemerintah daerah. Selanjutnya, Komnas Perempuan menindaklanjuti konsep tersebut bersama-sama dengan enam organisasi perempuan, yaitu SPI Labuan Batu, Women Crisis Center Palembang, Jangka-PKTP, Gerakan Perempuan untuk Perlindungan Buruh Migran (GPPBM), LRC-KJHAM, Swara Parangpuan dan Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone bersama melakukan advokasi bagi tersedianya Pusat Layanan Terpadu di masing-masing daerah tersebut. Sebagai langkah awal, Komnas Perempuan mengadakan kegiatan lokakarya untuk menggali pengalaman layanan korban di beberapa daerah. Hasilnya adalah konsep mengenai prinsip-prinsip layanan terpadu yang dijadikan rujukan untuk penyelenggaraan layanan terpadu di daerah masing-masing.

Namun demikian, Komnas Perempuan mempunyai persoalan sumber daya yang cukup serius dan perlu segera diatasi. Sumbangan finansial negara terhadap keberadaan dan kegiatan Komnas Perempuan sangat kecil dibandingkan dengan kebutuhan yang ada. Di lain pihak mobilisasi dukungan dana dari masyarakat masih sulit karena masih lemahnya kesadaran dan pengetahuan tentang eksistensi dan peran Komnas Perempuan. Untuk sementara, persoalan ini dijawab dengan penggalangan dana dari lembaga-lembaga donor internasional, yang cukup menaruh perhatian besar pada masalah-masalah yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan.

Dari segi sumberdaya manusia, Komnas Perempuan mempunyai potensi yang cukup besar meski masih membutuhkan upaya-upaya khusus untuk mengembangkan dan memperkuat visi dan perspektif jender. Dari segi sumberdaya informasi tampak bahwa hal ini tersedia semakin banyak dan semakin beragam namun belum ada sistem dan metode yang baku dalam hal pengumpulan maupun pengolahan dan penggunaannya.

iii. *Witness Protection* (Perlindungan Saksi dan Korban)

Dalam program ini, Komnas Perempuan mengambil langkah dengan mengembangkan konsep dan Merancang Peraturan Perlindungan Saksi dan Korban.

(i). Pengembangan Konsep Perlindungan Saksi dan Korban

Di periode tahun 2001 hingga 2002, Komnas Perempuan juga mengambil peran sebagai inisiator perubahan serta perumusan kebijakan, termasuk perangkat dan sistem hukum

serta sistem peningkatan kapasitas penanganan/pelayanan bagi korban yang memberi perlindungan, pemenuhan dan pemajuan hak-hak perempuan. Beberapa kebijakan yang menjadi fokus kerja Komnas Perempuan pada periode 2001 – 2002 antara lain:

Inisiatif koalisi organisasi masyarakat sipil untuk perlindungan saksi dan korban. Komnas Perempuan termasuk yang pertama mengangkat isu ini melalui satu kegiatan⁵. Isu ini muncul dari laporan Pelapor Khusus PBB mengenai Kekerasan terhadap Perempuan (Radhika Komaraswamy) yang berbicara bahwa tanpa adanya mekanisme perlindungan bagi korban, perempuan korban kekerasan terhadap perempuan tidak mungkin dapat berbicara dan mengungkapkan pengalaman kekerasan yang dialami. Sedangkan pada saat itu, Indonesia belum memiliki mekanisme *witness protection* sehingga menghambat korban untuk mengakses keadilan melalui sistem hukum di pengadilan. Komnas Perempuan sendiri memiliki pengalaman advokasi isu perkosaan massal dalam Peristiwa Mei 98, dimana tidak ada satu orang perempuan korban yang bersedia berbicara karena ancaman yang mereka terima jika mereka mengungkapkan pengalaman kekerasan yang mereka alami. Oleh karenanya, Komnas Perempuan merasa penting untuk membuat suatu mekanisme khusus dalam tataran kebijakan guna melawan impunitas pelaku pelanggaran HAM.

Untuk itu, Komnas Perempuan berupaya mengembangkan konsep perlindungan saksi dan korban (*witness protection*) yang berperspektif gender dengan dibantu oleh relawan dari Kanada yang bernama Christine Han. Dalam pengembangan konsep tersebut, Komnas Perempuan mengajak jaringan masyarakat sipil lainnya yang bekerja dalam bidang kemanusiaan seperti KontraS (yang bekerja dalam bidang pelanggaran HAM berat), ELSAM, ICW (bekerja dalam bidang anti korupsi), serta jaringan yang bekerja dalam soal konflik sumber daya alam. Koalisi ini dibutuhkan untuk melindungi saksi korban dalam bidang-bidang yang memiliki resiko tinggi.

(ii). Rancangan Peraturan Perlindungan Saksi Korban

Pertemuan demi pertemuan dilakukan salah satunya mengambil tempat di Komnas Perempuan pada saat itu. Koalisi ini terus berjalan mengawal isu pentingnya Indonesia memiliki mekanisme pada perlindungan saksi dan korban dan menghasilkan satu draft untuk Rancangan Undang-Undang Perlindungan Saksi Korban. Pada proses berjalan, kebijakan inilah yang menjadi cikal bakal terbentuknya Lembaga Perlindungan Saksi Korban (LPSK) pada tahun ke depan.

Selain berperan dalam perancangan peraturan perlindungan saksi korban, Komnas Perempuan juga mengambil peran menjadi tim perancangan Peraturan Pemerintah mengenai Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi yang pada proses berjalannya, disahkan menjadi peraturan pendukung dalam pelaksanaan Pengadilan HAM.

iv. Mendukung dan Memperkuat dalam Gerakan Perempuan

Dalam rangka saling menguatkan dan mendukung dalam gerakan perempuan, Komnas Perempuan tetap melibatkan diri bersama organisasi masyarakat sipil dan kelompok

5 Penuturan Kamala Chandrakirana. 5 Juni 2014

perempuan lainnya, untuk mendesak beragam isu dan kerja advokasi. Beberapa kerja Komnas Perempuan bersama mitra menyatukan langkah untuk menggaungkan persoalan perempuan pekerja migran ke tingkat Internasional. Beragam advokasi hukum dan kebijakan pun dilakukan bersama mitra-mitra terkait persoalan perdagangan perempuan dan anak, advokasi mendesak RUU PKDRT, RUU Kepolisian dan Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Bersama mitra, Komnas Perempuan merintis Pengembangan kurikulum HAM Berperspektif Gender.

(i). Perempuan Sebagai Pekerja Migran: Menggaungkan ke Tingkat Internasional

Selain meluaskan pemahaman mengenai kekerasan terhadap perempuan dalam konteks sumber daya alam, Komnas Perempuan juga turut berproses dalam isu mengenai buruh migran perempuan. Pada tahun 2001 Komnas Perempuan turut menghadiri World Conference Against Racism yang dilaksanakan di Durbin, Afrika Selatan. Komnas Perempuan hadir sebagai bagian dari jaringan di Asia yang *concern* pada isu PRT Migran yang pada saat itu bekerjasama dengan Caram Asia. APWLD, serta beberapa lembaga internasional lain yang juga berfokus pada isu yang sama. Taty Krisnawaty hadir sebagai perwakilan Komnas Perempuan pada saat itu, juga Irene Fernandez (alm.) yang hadir sebagai perwakilan Caram Asia. Setelah konferensi tersebut, Komnas Perempuan terus berproses dalam isu tersebut hingga membuat standar perlindungan bagi pekerja migran, produk tersebut dikenal dengan Jakarta Process. Dalam kegiatan tersebut juga turut mengundang Jorge Bustamante, yang merupakan Pelapor Khusus PBB dalam isu Pekerja Migran, serta menghadirkan pihak-pihak lainnya yang berkompeten dalam isu tersebut. Pada proses berjalannya, Konvensi ILO mengenai perlindungan terhadap perempuan pekerja migran masih belum ada.

Hasil dari Jakarta Process tersebut terus dikawal oleh Komnas Perempuan, hingga pada tahun 2002 berlangsung perundingan dengan MoU antara Indonesia dan Malaysia tentang pekerja migran. Komnas Perempuan berhasil mendapatkan komitmen kedua Negara untuk meningkatkan perlindungannya. Komnas Perempuan di tahun yang sama, juga menjadi salah satu penyelenggara pertemuan regional di Colombo, Sri Lanka, tentang PRT migran yang digagas oleh CARAM Asia, Kuala Lumpur. Perwakilan lembaga internasional seperti PBB, ILO serta wakil-wakil pemerintah dan organisasi masyarakat sipil dari 24 negara-negara Asia dan Timur Tengah bertemu untuk merumuskan standar perlindungan bagi PRT migran yang dituangkan dalam Deklarasi Colombo.

Di tingkat nasional, bersama dengan mitra-mitranya yang juga *concerned* pada isu buruh migran, beberapa diantaranya merupakan lembaga pemerintahan, Komnas Perempuan pun membuat laporan tahunan mengenai kondisi buruh migran perempuan Indonesia. Komnas Perempuan memfasilitasi penulisan sebuah *country report* pada tahun 2002, untuk diserahkan kepada Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang HAM migran. Laporan tersebut kemudian diserahkan kepada Pelapor Khusus PBB tentang HAM migran pada tahun 2003, dengan memfokuskan pada isu PRT migran.

(ii). Bekerja Bersama Mitra: Beragam Advokasi Hukum dan Kebijakan Menghapuskan Perdagangan Perempuan dan Anak.

Seperti telah disebutkan diatas, Komnas Perempuan mengambil fokus isu kekerasan terhadap perempuan dalam konteks feminisasi kemiskinan yang dialami oleh perempuan buruh migran. Pengawasan isu tersebut juga dibarengi Komnas Perempuan mengadvokasi kebijakan mengenai Perdagangan Perempuan dan Anak. Hal ini diambil Komnas Perempuan dengan melihat data dan temuan fakta di lapangan bahwa salah satu modus yang banyak digunakan dalam konteks tersebut adalah dengan perdagangan manusia. Komnas Perempuan bersama dengan instansi pemerintah dan sejumlah masyarakat sipil, dibawah koordinasi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak, tergabung dalam kelompok kerja penghapusan perdagangan perempuan dan anak. Kelompok kerja ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan yang terjadi dalam perdagangan perempuan dan anak serta upaya-upaya pemberantasannya. Kerja-kerja Komnas Perempuan banyak beririsan dengan isu kekerasan terhadap perempuan lainnya, misalnya perdagangan perempuan untuk menjadi buruh migran, pekerja rumah tangga, bahkan eksploitasi seksual. Kelompok Kerja ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa materi-materi pokok undang-undang tentang penghapusan perdagangan perempuan dan anak.

RUU PKDRT. Selain pada kebijakan-kebijakan diatas, Komnas Perempuan juga mengambil peran dalam mengiringi gerakan perempuan dalam advokasi Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (RUU PKDRT).. Perjuangan gerakan perempuan untuk mendorong perlindungan hukum bagi perempuan korban KDRT telah dimulai tahun 1997, sebelum Komnas Perempuan berdiri, yang diawali oleh JANGKA PKTP (Jaringan Advokasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan), sebuah jejaring masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai elemen lembaga penyedia layanan dan organisasi non pemerintah yang terus menerus bergerak menyuarakan perlunya payung hukum bagi perempuan korban KDRT melalui peraturan perundang-undangan. Tergabung dalam Jaringan ini antara lain Rifka Annisa, LBH APIK, Kalyanamitra, Mitra Perempuan, SIKAP, Fatayat/Muslimat NU, Gembala Baik, Savy Amira, dan Derapwarapsari.

Komnas Perempuan turut terlibat dalam proses penyempurnaan draft RUU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga antara lain melalui lokakarya pada Juni 2001 yang diselenggarakan oleh Jaringan Advokasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (JANGKA PKTP). Adapun draft awal RUU PKDRT ini disusun pertama kali oleh LBH APIK Jakarta. Jaringan ini banyak melakukan lobi serta advokasi agar DPR RI menggunakan hak inisiatifnya untuk membahas RUU ini⁶.

Pada tahun 2002, Komnas Perempuan juga membangun kerjasama dengan IFPPD untuk memfasilitas kerja dialog berkala dalam rangka menyamakan persepsi antara DPR, Pemerintah serta organisasi perempuan mengenai usulan yang diangkat dalam RUU PKDRT. Kerjasama ini antara lain mempertemukan wakil rakyat dengan para

⁶ Ratna Batara Munti. *"Labirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional"*. Jakarta: LBH APIK Jakarta. 2005. Hal. 1, Vol. 28

organisasi perempuan di daerah yang dilakukan dalam kunjungan-kunjungan bersama, dan memfasilitasi kerja tim perumus yang melibatkan pada anggota parlemen, instansi pemerintah serta organisasi perempuan guna memperkaya perumusan RUU tersebut. Kerjasama ini selanjutnya bergulir menjadi aset gerakan perempuan untuk pelibatan kalangan pengambil kebijakan untuk pembangunan pemahaman tentang isu-isu kekerasan terhadap perempuan⁷.

RUU Kepolisian dan RPK. Komnas Perempuan juga mengambil peran sebagai mediator dan negosiator dalam upaya melakukan perubahan standar operasional kerja maupun struktur organisasi pada institusi penegak hukum. Penegak hukum menjadi salah satu kelompok strategis untuk dilakukan advokasi mengingat perannya sebagai garda terdepan dalam penegakan hukum di Indonesia untuk keadilan bagi korban. Selain itu, juga agar korban tidak mengalami reviktimisasi atau bahkan kriminalisasi sepanjang proses hukum atau peradilan berjalan. Beberapa isu yang digawangi oleh Komnas Perempuan adalah :

- a. Memberi masukan tertulis pada RUU Kepolisian. RUU ini penting guna memasukan pemahaman yang lebih peka gender untuk melindungi hak-hak perempuan yang berhadapan dengan hukum. Hal ini dikarenakan kepolisian menjadi garda terdepan dalam sistem penegakan hukum sehingga diharapkan institusi tersebut lebih peka ketika berhadapan dengan perempuan, baik perempuan sebagai saksi, korban maupun perempuan menjadi pelaku.
- b. Advokasi untuk memasukkan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) dalam struktur kepolisian. Sampai dengan tahun 2001 – 2002, sudah ada sekitar 170 RPK di kantor-kantor kepolisian yang tersebar di seluruh wilayah di Indonesia. Namun secara struktur kelembagaan, RPK dalam posisi yang belum optimal, Sehingga dengan keadaan yang demikian, Komnas Perempuan bersama dengan organisasi perempuan lainnya secara bersama-sama melakukan lobi agar RPK dapat masuk ke dalam struktur formal kepolisian.

Advokasi untuk memasukan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) ke dalam struktur Kepolisian R.I sudah dirintis sejak tahun 2000 bekerjasama dengan organisasi perempuan, Derap Warapsari serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan R.I⁸. Berjalan beriringan dengan masukan pada RUU Kepolisian, Komnas Perempuan bersama dengan organisasi perempuan juga melakukan lobi untuk mendorong RPK agar masuk di dalam struktur formal Kepolisian. Advokasi ini penting dilakukan karena RPK merupakan kebutuhan dasar bagi perempuan dan anak korban kekerasan yang membutuhkan perlindungan dari Kepolisian sebagai aparat penegak hukum.

Advokasi ini berbuah kerjasama antara Derap Warapsari (sebuah LSM yang dibentuk oleh sejumlah purnawirawan polwan) dengan Komnas Perempuan untuk melakukan evaluasi terhadap RPK yang tersebar di seluruh Indonesia pada tahun 2002. Dari evaluasi

⁷ Lihat Komnas Perempuan, Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004, Jakarta: 21 Maret 2005.

⁸ Data yang didapat dari Polri, jumlah RPK yang tersebar di seluruh Indonesia adalah: 26 Unit RPK (tahun 2002); 134 Unit (tahun 2003); 226 Unit (tahun 2004); dan 237 Unit (tahun 2005). Sedangkan sampai dengan tahun 2004, Polwan yang telah dilatih oleh Derap Warapsari untuk peka gender dan persoalan di RPK sebanyak 800 orang serta sebanyak 460 orang yang berasal dari pendidikan kejuruan RPK di Sekolah Polwan Polri (Sepolwan Polri).

tersebut, terlihat bahwa kinerja polwan yang ditempatkan di RPK masih kurang optimal dalam memberikan pelayanan kepada para korban. Hal ini salah satunya dikarenakan masih minimnya pemahaman gender yang dimiliki oleh para polwan dalam bertugas. Hal ini pun tidak dianggap sebagai kebutuhan yang mendasar dalam institusi Kepolisian, sehingga tidak menjadi prioritas untuk direspon oleh Pimpinan Kepolisian. Respon yang diharapkan antara lain adanya pelatihan HAM berperspektif gender bagi para polwan sehingga dapat menghadapi korban dengan lebih berpihak dan tidak mereviktimisasi korban.

(iii). Merintis Pengembangan kurikulum HAM Berperspektif Gender

Seperti telah disebutkan sebelumnya, penegakan hukum atas peristiwa kekerasan terhadap perempuan adalah salah satu persoalan yang menjadi perhatian Komnas Perempuan. Masih minimnya pemahaman Aparat Penegak Hukum tentang HAM dan Gender ditengarai mempengaruhi perilaku mereka dalam penanganan kasus yang dialami perempuan korban, misalnya berupa sikap yang menunjukkan ketidakpekaan terhadap penderitaan korban, atau juga ungkapan yang cenderung mempersalahkan korban. Hal itu, antara lain yang mendasari rintisan program kerja Penguatan Penegak Hukum yang dilakukan Komnas Perempuan bekerjasama dengan LBH APIK Jakarta, Derap Warapsari dan Pusat Kajian Wanita dan Gender UI (PKWJ UI). Kerjasama yang dimulai sejak tahun 2003 ini selanjutnya berkembang dengan pelibatan dan partisipasi aktif institusi Aparat Penegak Hukum yaitu Kepolisian RI, Kejaksaan, Mahkamah Agung dan berbagai Asosiasi Pengacara⁹.

Salah satu cakupan program ini adalah pengembangan kurikulum untuk diterapkan di pusat-pusat pendidikan pada masing-masing lembaga penegak hukum. Selain itu, program ini juga mencakup penyelenggaraan *moot court* di fakultas hukum tentang kasus kekerasan terhadap perempuan, pemantauan peradilan dan pelaksanaan dialog-dialog kebijakan dengan lembaga-lembaga penegak hukum. Rintisan bangunan pengetahuan tentang kurikulum yang berperspektif HAM dan Gender menjadi fokus untuk mendorong pembangunan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus-kasus Kekerasan Terhadap Perempuan. Rintisan ini masih berproses hingga fase ini berakhir, termasuk melalui penyelenggaraan pelatihan untuk pengembangan kurikulum.

Komnas Perempuan, melihat sistem pendidikan yang mengintegrasikan kurikulum HAM berperspektif Gender merupakan suatu kebutuhan untuk mendukung upaya penggunaan HAM sebagai kerangka kerja. Hal itu muncul di tengah kondisi Hak Asasi Manusia (HAM) yang semakin banyak digunakan sebagai kerangka kerja oleh Lembaga Negara, Organisasi Masyarakat Sipil maupun Perguruan Tinggi, namun abai terhadap perspektif yang peka terhadap ketimpangan relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan. Komnas Perempuan mengapresiasi upaya organisasi masyarakat sipil dan perguruan tinggi yang mencoba mengurai persoalan ini melalui pelatihan gender. Upaya ini selanjutnya perlu didukung melalui pembangunan sistem pendidikan yang mengintegrasikan kurikulum HAM berperspektif Gender, agar perangkat HAM tidak dikotomi dengan perspektif gender.

⁹ Komnas Perempuan, Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004, Jakarta: 21 Maret 2005.

Atas dasar ini, Komnas Perempuan menjalankan program pendidikan HAM berperspektif gender yang mencakup pengembangan kurikulum, pelatihan untuk pelatih, dan fasilitasi kemitraan antara aparat pemerintah, akademisi dan aktivis di tingkat daerah. Pelatihan untuk pelatih sebagai ruang untuk pengembangan upaya ini secara khusus melibatkan *multi-stakeholders*, antara lain Instansi Aparat Penegak Hukum, Komnas HAM dan Perguruan Tinggi¹⁰.

Kurikulum ini dikembangkan pada tahun 2002 dengan pelibatan peserta dari 8 daerah, termasuk tiga daerah yang sedang mengalami konflik. Hal serupa juga dilakukan pada tahun 2003 dengan pelibatan peserta dari kawasan ASEAN. Hasil dari pelatihan pada periode ini antara lain, adanya sebuah kelompok inti yang terdiri dari 19 orang yang memiliki kemampuan untuk bekerja dalam isu hak asasi perempuan di delapan daerah berbeda, terlembagakannya jaringan kerja HAM berperspektif keadilan gender di dua daerah, adanya inisiatif dari dua daerah untuk melakukan kegiatan yang berkaitan dengan isu hak asasi perempuan, adanya prakarsa dari Koalisi LSM di salah satu daerah untuk mengadakan pelatihan investigasi HAM berperspektif gender. Komnas Perempuan sendiri mengambil peran sebagai pendukung dalam mengembangkan modul HAM berperspektif keadilan gender dan juga sebagai fasilitator dalam pelatihan yang diadakan di daerah-daerah.

Anggota Paripurna
Komnas Perempuan
Periode 2002-2004 dalam
Pertanggungjawaban Publik
yang dilakukan pada akhir
masa jabatan. Adapun
Anggota Paripurna periode
tersebut adalah :

- 1). Boenjamin Setiawan;
- 2). Hartini Hartarto;
- 3). Ita Fatia Nadia;
- 4). Kamala Chandrakirana;
- 5). Koesparmono Irsan;
- 6). Lies Mailoa Marantika;
- 7). Mely G. Tan;
- 8). Myra Diarsi;
- 9). Nasaruddin Umar;
- 10). Nunuk Murniati;
- 11). Ratna Suprapti Samil;
- 12). Rita Serena Kolibonso;
- 13). Nursyahbani
Kantjasungkana;
- 14). Samsidar;
- 15). Saparinah Sadli;
- 16). Sinta Nuriyah;
- 17). Siti Latifah Herawati
Diah;
- 18). Suwarni Salyo;
- 19). Taty Krisnawati;
- 20). Yusan Yeblo.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



¹⁰ Lihat Komnas Perempuan, Pertanggungjawaban Publik 2003-2006, Mengembangkan Perangkat, Pengetahuan & Pelibatan untuk Penegakan HAM bagi Perempuan Indonesia, Jakarta, 12 Desember 2006, hal.13.

DAFTAR PUSTAKA**Makalah Seminar, Konferensi dan Dokumen Laporan**

Chandrakirana, Kamala. *Rencana Perumusan Konvensi ILO tentang Kerja Layak bagi PRT: Posisi Komnas Perempuan*, Makalah disampaikan dalam Semiloka Nasional “Mewujudkan Situasi Kerja Layak PRT” JALA PRT & JAKERLA PRT. Jakarta: 19 Agustus 2009.

Komnas Perempuan. *Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004*. Jakarta: 21 Maret 2005.

Komnas Perempuan. *Pertanggungjawaban Publik 2003-2006, Mengembangkan Perangkat, Pengetahuan & Pelibatan untuk Penegakan HAM bagi Perempuan Indonesia*. Jakarta: 12 Desember 2006.

Komnas Perempuan. *Laporan Hasil Kerja Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Periode 2004-2009: Untuk Bahan Masukan Kenegaraan Preside*. Jakarta: 2009.

Artikel Jurnal

Ratna Batara Munti, “*Lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional*”, Jurnal SUARA APIK: Untuk Kebebasan dan Keadilan, Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2005. Hal. 1, Vol. 28

Wawancara, Diskusi Terfokus

Chandrakirana, Kamala. Narasumber untuk Proses Pendirian dan Penggagas Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 2002 – 2003; Ketua Komnas Perempuan periode 2003 – 2006 dan 2007-2009. Wawancara, 5 Juni 2014.

Diarsi, Myra. Narasumber Proses Pendirian Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998 -2001; 2002-2003; 2003-2006. Wawancara, 30 September 2013.

Nurjanah, Siti. Narasumber Badan Pekerja Komnas Perempuan hingga tahun 2013. Diskusi Terfokus (FGD). 12 Mei 2014.

Yolanda, Selviana. Narasumber Badan Pekerja Komnas Perempuan hingga tahun 2013. Diskusi Terfokus (FGD). 12 Mei 2014.

BAB 4

2003 -2006: Komnas Perempuan Mengungkap Kebenaran

Sepanjang periode awal berdiri dan penataannya, Komnas Perempuan tiada henti mengupayakan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Berdasar pada fakta temuan pada periode awal, Komnas Perempuan melanjutkan serta mengembangkan kerja-kerja dalam periode berikutnya. Fase selanjutnya yang dijalani oleh Komnas Perempuan adalah fase pada tahun 2003 – 2006, dimana Komnas Perempuan mengembangkan satu mekanisme dalam penegakan HAM Perempuan melalui Pelapor Khusus. Mekanisme ini mengadopsi mekanisme Pelapor Khusus yang ada di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Fase ini disebut sebagai fase pengembangan mekanisme tersebut karena pada tahun-tahun sebelumnya, Komnas Perempuan sudah membuat mekanisme serupa, namun masih belum tertata dengan optimal. Oleh karenanya, dengan dukungan dari banyak pihak, pada periode ini Komnas Perempuan mengembangkan suatu mekanisme yang cukup progresif dalam penegakan HAM Perempuan di Indonesia, yaitu mekanisme Pelapor Khusus. Dikatakan cukup progresif karena pada saat itu hanya Komnas Perempuan, dalam kapasitasnya sebagai mekanisme HAM Nasional, yang membuat dan mengembangkan mekanisme tersebut.

Beberapa Pelapor Khusus yang dibentuk oleh Komnas Perempuan pada periode ini antara lain Pelapor Khusus Aceh serta Pelapor Khusus Poso. Pemilihan dan wilayah ini didasarkan pada kebutuhan penggambaran kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dalam situasi konflik bersenjata. Mandat yang diberikan kepada Pelapor Khusus adalah mendokumentasikan kekerasan terhadap perempuan yang terjadi selama – pasca konflik berlangsung serta kebutuhan pemulihan bagi korban dan keluarganya. Dalam menjalankan mandatnya tersebut, Pelapor Khusus juga berjejaring dengan mitra lokal sesuai dengan semangat kerja Komnas Perempuan yang bekerja melalui dukungan kuat dari mitra lokal di daerah. Laporan dan Pelapor Khusus nantinya akan digunakan untuk advokasi keadilan bagi korban dan keluarganya serta sebagai upaya pencegahan kekerasan terhadap perempuan selanjutnya.

Selain mengembangkan mekanisme Pelapor Khusus pada fase ini, Komnas Perempuan sendiri didalam tubuh lembaganya menghadapi fase transisi kepemimpinan. Disebut sebagai transisi karena fase ini merupakan fase terakhir ketika para penggagas dan perintis terlibat secara langsung dalam kepemimpinan harian di Komnas Perempuan. Para penggagas dan perintis ini merupakan aktor-aktor yang berperan besar dalam membangun, menggagas, serta mendirikan sebuah mekanisme HAM Nasional yang berfokus pada penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Namun demikian, terdapat sejumlah penggagas Komnas Perempuan dan perintis yang juga menjadi Anggota Paripurna selama periode tahun 2003 – 2006 guna melanjutkan estafet kepemimpinan. Seperti pada periode sebelumnya, periode ini Komnas Perempuan terus

mengupayakan penguatan isu-isu yang telah dikawal di tahun-tahun sebelumnya. Di lain pihak, Komnas Perempuan juga mulai berfokus pada penataan sistem administrasi dan keuangan dengan perannya sebagai lembaga negara, dengan cara menambah jumlah badan pekerja guna mendukung kerja-kerja Komnas Perempuan yang semakin meluas. Selain itu, pada fase ini sebagai salah satu upaya Komnas Perempuan untuk penguatan keberakaran Komnas Perempuan dalam gerakan perempuan dan gerakan sosial lain di Indonesia, Komnas Perempuan mulai mengembangkan perannya sebagai pusat data (*resource center*) bagi informasi dan dokumentasi terkait kekerasan terhadap perempuan dan HAM Perempuan. Peran ini dijalankan Komnas Perempuan dengan melihat pengalaman-pengalamannya bahwa pasca reformasi telah banyak pengetahuan yang dihasilkan oleh gerakan sosial, dan gerakan perempuan pada khususnya. Pengetahuan-pengetahuan ini dibutuhkan untuk selanjutnya disuarakan kepada para pihak terkait. Namun, Komnas Perempuan melihat bahwa pengetahuan yang telah dihasilkan ini masih parsial dan tercecer di masing-masing lembaga/institusi/personal baik dalam tingkat lokal, nasional, dan internasional. Atas dasar itu, Komnas Perempuan menilai perlu ada satu wadah khusus untuk menempatkan pengetahuan-pengetahuan tersebut agar mudah di akses oleh publik yang lebih luas untuk digunakan dalam kepentingan penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pemajuan HAM Perempuan.

Sehubungan dengan hal tersebut, Komnas Perempuan mengembangkan sebuah sistem database mengenai kekerasan terhadap perempuan dalam kerangka HAM. Konsultasi secara reguler dengan mitra-mitra di daerah juga diselenggarakan secara rutin agar sistem ini dapat dikenal dan digunakan pula di luar Komnas Perempuan. Seiring dengan upaya ini, kerjasama dengan lembaga-lembaga HAM nasional dan internasional terus dirawat dan dijalin agar laporan-laporan yang dihasilkan dari perangkat pemantauan HAM Komnas Perempuan dapat mereka terima dengan baik dan digunakan sebagaimana layaknya. Selain itu, sejalan dengan peran Komnas Perempuan sebagai *resource center*, Komnas Perempuan membangun pendekatan pendidikan yang mengembangkan kurikulum baru bagi pengetahuan yang sebelumnya belum beredar secara sistematis di Indonesia. Dua kurikulum baru yang dikembangkan adalah kurikulum tentang HAM berperspektif gender dan kurikulum tentang kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang berbasis gender.

Sejumlah kajian juga dikembangkan dalam rangka upaya meningkatkan pemahaman tentang isu-isu terkini dalam penegakan dan pemajuan HAM di Indonesia. Kajian kebijakan lokal dan nasional dilakukan oleh Subkomisi Reformasi Hukum dan Kebijakan dan dampak kekerasan terhadap kesehatan perempuan dilakukan oleh Subkomisi Pengembangan Sistem Pemulihan. Sebagian lain kajian dan dokumentasi dilakukan oleh Gugus Kerja Aceh dan Gugus Kerja Poso.

Sedangkan dalam pengawalan isu kekerasan terhadap perempuan, pada periode ini Komnas Perempuan mulai mengimplementasikan konsep-konsep yang telah dibangun pada periode sebelumnya, baik dalam bentuk pemantauan, advokasi kebijakan, reformasi hukum dan kebijakan, hingga penyadaran terhadap masyarakat sipil terhadap pencegahan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Upaya-upaya yang

dilakukan ini, sepanjang tahun 2003 – 2006, Komnas Perempuan mengkonsentrasikan diri pada perannya yang dikembangkan ke dalam kerja (1). Pengembangan mekanisme penghapusan kekerasan terhadap perempuan; (2) Pengembangan Sistem Pemulihan; (3) Perlindungan Kelompok Rentan Diskriminasi; (4). Reformasi Hukum dan Kebijakan; (5) Pendidikan dan Kampanye Publik; (6) Pembentukan Gugus Kerja; (7). Penguatan Kelembagaan. Seiring dengan menjalankan kerja-kerja tersebut, Komnas Perempuan juga menguatkan kapasitas sebagai pusat data dan fasilitator penguatan dan pengembangan jaringan lokal hingga internasional.

4.1. Pengembangan Mekanisme Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, pada fase ini Komnas Perempuan secara spesifik mengembangkan beberapa mekanisme sebagai upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Mekanisme khusus ini dibuat berdasar pada pengalaman kerja Komnas Perempuan dengan komunitas korban dan pendamping sehingga diharapkan melalui mekanisme tersebut akses korban terhadap keadilan akan jauh lebih baik. Beberapa mekanisme yang dibuat oleh Komnas Perempuan sepanjang fase 2003 – 2006 antara lain¹:

a. Mekanisme Pencarian Fakta

Mekanisme ini dibuat berdasarkan pertimbangan dari pengaduan serta permintaan langsung yang berasal dari komunitas korban maupun pendamping korban. Mekanisme ini memungkinkan Komnas Perempuan untuk berkunjung langsung ke wilayah kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM Perempuan terjadi. Berdasar pada ruh kerjanya, dalam melakukan pencarian fakta langsung ke lapangan, Komnas Perempuan banyak dibantu oleh mitra kerjanya yang merupakan pendamping korban di wilayah tersebut. Hasil dari kunjungan dalam rangka pencarian fakta tersebut adalah sebuah laporan dimana salah satu bagiannya berisi mengenai rekomendasi bagi pihak yang berkepentingan. Pihak pertama yang akan menerima laporan Komnas Perempuan tersebut adalah komunitas yang diwakili oleh pendampingnya. Selanjutnya laporan tersebut diserahkan Komnas Perempuan ke lembaga negara yang relevan sehingga dapat dibuat kebijakan untuk penanganan pelanggaran HAM yang terjadi di suatu wilayah.

Berkaitan dengan mekanisme tersebut, Komnas Perempuan memfasilitasi organisasi perempuan di wilayah Aceh dan wilayah NTT (Sikka dan Manggarai) untuk melakukan pemantauan kekerasan terhadap perempuan di wilayahnya. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pemantauan paling tepat dilakukan oleh masyarakat setempat. Sampai dengan tahun 2006, Komnas Perempuan telah menyelenggarakan program peningkatan kapasitas jaringan kerja pemantauan di 2 Kabupaten di NTT, Aceh dan pembentukan jaringan mitra kerja pemantauan dengan organisasi lingkungan hidup.

Komnas Perempuan pada periode ini juga mulai *diajak* untuk terlibat dalam isu pelanggaran HAM masa lalu. Salah satu isu yang diangkat adalah kekerasan terhadap

1 Laporan Hasil Kerja Komnas Perempuan Tahun 2003 – 2006.

perempuan pada Peristiwa 1965. Komnas Perempuan *diajak* oleh salah seorang ahli sejarah perempuan di Indonesia yang juga seorang aktivis perempuan, Gung Ayu Ratih, untuk bisa masuk pada isu tersebut. Gung Ayu sendiri tergabung dalam Lingkar Tutar Perempuan, dimana merupakan satu komunitas (*civil society*) yang berfokus pada isu kesejarahan perempuan di Indonesia. Menurut temuan Lingkar Tutar Perempuan, pada peristiwa 1965, dimana Indonesia memiliki sejarah kelam didalamnya, perempuan menjadi korban yang dibungkam suaranya dalam peristiwa tersebut.

“ibu-ibu (korban peristiwa 1965) ini siap aja bertutur dan bercerita. Namun kepada siapa kita bercerita? Apakah kalau kita sudah mengungkapkan apa yang kita alami ini, kalau dia tidak berujung pada sesuatu hal yang bisa merubah satu kondisi atau satu institusi yang punya kewenangan lebih daripada sesame masyarakat sipil maka buat apa kita mengingat kembali lukan dan kesakitan itu?” (Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014)

Sehingga dalam konteks tersebut, Komnas Perempuan yang diwakili oleh Kamala Chandrakirana sebagai ketua, merekomendasikan agar mitra pendamping korban Peristiwa 1965 menulis surat kepada Komnas Perempuan sehingga pengalaman kekerasan tersebut dapat segera didokumentasikan. Bagi Ketua Komnas Perempuan sendiri pada saat itu, tidak mudah untuk membuka isu mengenai Peristiwa 1965 ini ke publik, bahkan di dalam internal Komnas Perempuan sendiri. Sehingga dibutuhkan surat pengaduan untuk mulai membuka isu tersebut ke ruang yang lebih besar.

Pengaduan itu sendiri dilakukan pada 29 Mei 2006 yang diwakili oleh mereka yang berlatar belakang veteran pejuang kemerdekaan RI, aktivisi perempuan dalam berbagai organisasi yang tidak diakui oleh rejim Orde Baru, seperti Gerwani, PGRI, Lekra, IPPI, PKI, Pemuda Rakyat, CGMI, HSI, BTI dan SOBSI. Selain itu juga diwakili oleh para ibu rumah tangga dan sejumlah pelajar dari Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali dan Kalimantan Timur berikut juga pendamping mereka, yakni Syarikat Indonesia dan Lingkar Tutar Perempuan. Mereka datang ke Komnas Perempuan untuk menyampaikan bahwa para perempuan ini selama bertahun-tahun dipenjara tanpa proses hukum oleh rejim sebelumnya. Para istri, anak-anak dan keluarga eks tahanan politik (tapol) yang menderita sebagai dampak penangkapan, penahanan, penyiksaan dan pembunuhan sewenang-wenang suami, ayah, saudara dan keluarga datang mewakili nasib perempuan korban Peristiwa 1965.

Peristiwa 1965 merupakan sebuah peristiwa yang sarat akan muatan politis. Propaganda yang dibuat pada rejim saat itu, sangat melekat dalam ingatan semua warga bangsa Indonesia. Tidak terkecuali didalamnya adalah para Komisioner Komnas Perempuan yang menjabat pada periode berjalan saat itu. Ada diantara mereka yang sedari kecil diajarkan oleh keluarganya untuk *pegang* senjata, melawan yang “*dianggap*” musuh pada rejim saat itu (komunis). Melalui dialog yang cukup panjang pada periode itu, Komisi Paripurna Komnas Perempuan akhirnya memiliki suara bulat untuk mendukung melakukan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan pada Peristiwa 1965. Mereka dipertemukan dalam semangat membela kemanusiaan para korban. Sehingga

untuk Peristiwa 1965, mereka bersepakat bahwa yang akan mereka advokasi tidaklah yang bersifat politis, namun lebih kepada hal yang berkaitan dengan kemanusiaan yaitu keadilan bagi para korban².

Sehingga, dalam Keputusan Rapat Paripurna pada periode tersebut diputuskan posisi Komnas Perempuan dalam menyikapi pengaduan tersebut, sebagai berikut:

- Komnas Perempuan akan mencermati dan mengkaji kesaksian-kesaksian yang disampaikan oleh para perempuan korban 1965, baik secara langsung maupun melalui pendampingnya guna membangun pemahaman yang utuh dan mencerahkan tentang pengalaman kekerasan dan diskriminasi sistematis terhadap perempuan terkait peristiwa tersebut beserta sebab-sebab dan konsekuensinya.
- Komnas Perempuan akan memfasilitasi terbangunnya pemahaman dan pengakuan dari elemen-elemen yang relevan pada institusi negara, termasuk tapi tak terbatas pada Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang pada saat itu dalam proses pembentukan maupun pada lingkungan masyarakat, termasuk organisasi-organisasi perempuan tentang segenap pengalaman perempuan korban peristiwa 1965 maupun sebab-sebab dan konsekuensinya sebagai landasan bagi penanggulangan, pertanggungjawaban, pencegahan terulangnya kembali pengalaman tersebut dan sebagai langkah awal menuju rekonsiliasi bangsa.
- Komnas Perempuan akan mengambil langkah-langkah khusus yang dimungkinkan oleh mandatnya untuk menciptakan situasi yang kondusif bagi pemenuhan hak perempuan korban peristiwa 1965 atas kebenaran, keadilan dan pemulihan dalam arti yang seluas-luasnya.
- Komnas Perempuan akan mengeluarkan sebuah laporan resmi yang mencakup rekomendasi-rekomendasi khusus yang diarahkan pada lembaga-lembaga yang berwenang atas dasar kesaksian para perempuan korban 1965 dalam rangka mendorong perwujudan tanggung jawab negara atas penegakkan HAM.

“Kita tidak melakukan pemantauan, tapi kita kerjasama dengan kawan-kawan di beberapa wilayah untuk membangun sebuah laporan yang lebih dalam terkait kejahatan kemanusiaan berbasis gender. Itu yang kita bawa dalam analisa menjadi laporan HAM yang lebih kuat lagi. Pemantauan HAM adalah salah satu nafas KP.” (Soraya Ramli, Diskusi Terfokus, 12 Mei 2014).

Sebagai bagian dari proses advokasi bersama, Komnas Perempuan mulai membuka dirinya untuk berdialog dengan kelompok-kelompok perempuan yang pada saat itu tidak dapat akses terhadap informasi tentang pengalaman kekerasan terhadap perempuan pada Peristiwa 1965, salah satu kelompok tersebut adalah komunitas agama yang memiliki keterikatan cukup kuat (resistensi) pada Peristiwa 1965. Dengan proses tersebut Komnas Perempuan menjadi representasi negara, dalam kapasitasnya sebagai sebuah lembaga negara, yang pertama yang berproses pada isu Peristiwa 1965, khususnya pada kekerasan terhadap perempuan.

² Penuturan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014.

Apa yang dilakukan oleh Komnas Perempuan, yaitu inisiasi pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan pada Peristiwa 1965, mencerminkan keberakaran antara Komnas Perempuan dengan komunitas korban dan para pendampingnya³. Komnas Perempuan dapat perlahan membuka isu kekerasan terhadap perempuan dalam Peristiwa 1965 karena selama ini berada di tengah pergumulan pendampingan para perempuan korban. Hal tersebut menegaskan anggapan yang beredar bahwa Komnas Perempuan hanya merupakan representasi teori internasional yang dibawa ke Indonesia, melalui kerja-kerja pendokumentasian Komnas Perempuan pada isu kekerasan terhadap perempuan di periode-periode sebelumnya. Bahwa Komnas Perempuan bekerja berdasar pada temuan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks dan wilayah tertentu di Indonesia. Peran besar dari para mitra, yang merupakan pendamping korban, yang membuat Komnas Perempuan dapat terus membuka isu kekerasan terhadap perempuan kepada publik yang lebih luas dan membawa arah advokasi pada tataran negara.

b. Mekanisme Pelapor Khusus

Mekanisme Pelapor Khusus Komnas Perempuan diadopsi dari mekanisme Pelapor Khusus yang terdapat di Komisi Tinggi HAM PBB. Mekanisme ini sendiri merupakan mekanisme untuk menjembatani keterbatasan mandat dan wilayah cakupan yang dimiliki oleh Komnas Perempuan. Dibentuknya Pelapor Khusus ini mempertimbangkan urgensi pelanggaran HAM Perempuan di suatu wilayah atau pada konteks isu tertentu. Pelapor Khusus Komnas Perempuan merupakan seorang pakar pada wilayah tertentu (konflik) maupun pakar dalam isu tematik. Mandat dari Pelapor Khusus Komnas Perempuan salah satunya adalah mendokumentasikan pengalaman kekerasan terhadap perempuan untuk nantinya melaporkan kondisi HAM Perempuan pada wilayah pemantauan.

Mekanisme ini dibentuk karena Komnas Perempuan sendiri tidak memiliki mandat dalam penyelidikan dan pemeriksaan dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM, seperti mandat yang dimiliki oleh Komnas HAM sebagai sesama mekanisme HAM Nasional. Oleh karenanya, Pelapor Khusus Komnas Perempuan memiliki fungsi serupa namun lebih spesifik pada pemantauan serta penerimaan laporan dari masyarakat mengenai pelanggaran HAM Perempuan yang terjadi di wilayahnya. Sedangkan Pelapor Khusus memiliki wewenang untuk menanggapi laporan yang disampaikan oleh kelompok maupun individu tersebut dan jika dibutuhkan berwenang untuk mengkomunikasikan laporan tersebut kepada berbagai pihak berwenang (lembaga-lembaga negara untuk segera dibuatkan penanganan) serta kepada publik (masyarakat umum). Masa kerja Pelapor Khusus Komnas Perempuan adalah selama satu tahun, namun jangkauan pendokumentasian dan pemantuan kekerasan terhadap perempuan yang terjadi tidak hanya terbatas pada satu tahun, namun dapat ditarik dari beberapa tahun lampau, dalam konteks pelanggaran HAM masa lalu.

Sepanjang fase 2003 – 2006, Pelapor Khusus yang dibentuk oleh Komnas Perempuan antara lain adalah Pelapor Khusus Aceh serta Pelapor Khusus Poso. Pelapor Khusus Aceh

3 Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, Juni 2014.

adalah Samsidar, Anggota Paripurna periode 2003 – 2006 yang merupakan representasi pendamping lokal yang telah lama bergelut isu kekerasan terhadap perempuan di wilayah Aceh. Pelapor Khusus untuk Poso adalah Pdt. Lies Marantika, Anggota Paripurna periode 2003 – 2006 dan merupakan representasi tokoh lokal sekaligus komunitas pendamping lokal di wilayah Maluku. Pemilihan kedua wilayah tersebut untuk dibentuknya Pelapor Khusus adalah, adanya permintaan serta desakan dari komunitas pendamping serta korban dan juga sebagai representasi bahwa benar telah terjadi kekerasan terhadap perempuan dalam situasi konflik bersenjata (dari pra konflik hingga pasca konflik berlangsung).

c. Mekanisme Pemberian Surat Dukungan

Mekanisme ini dibentuk Komnas Perempuan karena tidak memiliki mandat untuk pendamping kasus per kasus. Pemberian surat ini ditujukan bagi kasus kekerasan terhadap yang mengalami hambatan dalam proses pencarian keadilan dalam sistem peradilan, maupun lembaga terkait lainnya. Surat dukungan ini diberikan setelah adanya permintaan berupa pengaduan ke Komnas Perempuan. Surat Dukungan ini dianggap sebagai ‘surat sakti’ bagi korban dan pendamping lokal karena dikenal cukup ampuh agar kasus kekerasan terhadap perempuan yang dihadapinya diproses lebih cepat di instansi terkait. Pemberian Surat Dukungan ini berada di bawah wewenang Sub Komisi serta Divisi Pemantauan. Dimana pengaduan masuk melalui Unit Pengaduan dan Rujuan (UPR).

d. Pengumpulan data tahunan kekerasan terhadap perempuan (CATAHU-Catatan Tahunan)

Sepanjang kerja-kerja Komnas Perempuan dalam pendokumentasian kasus kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan melihat bahwa terdapat ‘kekosongan’ besar bahwa di Indonesia tidak ada data nasional mengenai kekerasan terhadap perempuan. Data yang dimiliki masih berupa data yang bersifat berbeda di tiap daerah Indonesia. Oleh karenanya, Komnas Perempuan menginisiasi pengumpulan data nasional tahunan mengenai kekerasan terhadap perempuan. Data ini berasal dari data jaringan organisasi penyedia layanan (LSM, Rumah Sakit, serta Aparat Penegak Hukum) bagi perempuan korban yang berada di seluruh wilayah Indonesia. Para penyedia layanan akan dikirimkan semacam kuisioner untuk diisi dan dikirim kembali ke Komnas Perempuan. Data yang tertulis dalam kuisioner tersebut mengacu pada pendampingan serta penanganan kasus kekerasan yang sedang ditangani oleh para penyedia layanan.

Data yang telah terkumpul tersebut, akan diolah serta dianalisis Komnas Perempuan sehingga Indonesia memiliki data kekerasan terhadap perempuan yang bersifat nasional. Selanjutnya catatan tahunan tersebut akan digunakan oleh Komnas Perempuan serta lembaga pendamping untuk melakukan advokasi bagi kebutuhan keadilan, kebenaran, serta pemulihan korban dan keluarganya.

Pada tahun 2005, Komnas Perempuan berhasil mengkompilasi data kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani dari 179 lembaga (negara dan masyarakat) di seluruh Indonesia, dengan total kasus mencapai hampir 14.000 kasus. Pada tahun berikutnya, sebanyak 221 lembaga dari 29 provinsi melaporkan 20.391 kasus yang ditangani. Data-data ini digabungkan dengan kajian kualitatif terhadap kecenderungan-kecenderungan besar yang terjadi pada tahun yang bersangkutan, termasuk terobosan-terobosan kebijakan dan kendala-kendala mutakhir yang muncul sehubungan dengan masalah kekerasan terhadap perempuan. Laporan keseluruhan kemudian diterbitkan setiap bulan Maret sebagai sebuah “catatan tahunan” tentang gambaran kekerasan terhadap perempuan secara nasional, sehingga dapat menjadi pengetahuan publik.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

- Pengambilan data langsung di lapangan oleh Komnas Perempuan dan Organisasi Perempuan mitra Komnas Perempuan di daerah
- Pengumpulan data dari para Mitra yang menjadi kontributor data setiap tahun
- Pengumpulan data dari media massa, khususnya media cetak
- Pengumpulan data dari para korban yang datang langsung, mengirimkan email, ataupun surat kepada Komnas Perempuan

4.2. Pengembangan Sistem Pemulihan

Berbekal pada pengalaman pencarian fakta serta pendokumentasian kasus kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan melihat adanya kebutuhan untuk merumuskan sistem pemulihan bagi korban serta komunitasnya. Berdasar pada temuannya, sistem pemulihan yang dibutuhkan korban adalah suatu sistem pemulihan yang holistik dari hulu hingga hilir untuk memastikan kebutuhan korban dan pendamping terpenuhi. Sehingga, terumuskanlah suatu konsep sistem pemulihan yang dinamakan konsep pemulihan dalam makna luas. Yakni konsep pemulihan yang mempertemukan kepentingan advokasi untuk mencari keadilan dan kebutuhan pemulihan bagi korban, yang mengintegrasikan kesehatan mental dan fisik pendamping dalam seluruh sasaran pemulihan korban dan komunitas. Selain itu, konsep ini juga sejalan dengan apa yang sudah dikerjakan Komnas Perempuan pada periode sebelumnya, yaitu mengenai *pilot project* dalam Pelayanan Terpadu bagi korban kekerasan.

a. Pemulihan Dalam Makna Luas (PDML)

Kerangka konsep pemulihan dalam makna luas muncul dari sejumlah pergulatan yang dihadapi Komnas Perempuan dan para pendamping korban dalam mengupayakan pemulihan bagi korban. Upaya ini sejalan dengan langkah untuk menciptakan ruang pengungkapan kebenaran dan keadilan bagi perempuan korban. Hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan adalah saling terkait, tidak bisa dipisah-pisahkan atau didahulukan satu dari yang lain. Dalam konteks inilah, ketiga hak tersebut diperlakukan dalam kerangka konsep Pemulihan Dalam Makna Luas.

Kerangka konsep Pemulihan Dalam Makna Luas merupakan refleksi dari sejumlah diskusi yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan melalui Gugus Kerja Aceh, Subkomisi Pemulihan dan Subkomisi Pemantauan, khususnya bersama para pendamping korban dan perempuan pembela HAM di Aceh pada bulan Maret dan Juli 2005. Harapan pendampingan yang optimal dari para pendamping dirasakan sangat tinggi dari masyarakat pasca bencana tsunami meluluhlantakkan Aceh, sementara di saat bersamaan masyarakat masih merasakan derita akibat dampak dari konflik bersenjata.

Pencarian kerangka konsep PDML selanjutnya diperluas dengan mendiskusikan bersama para perempuan pembela HAM dari Maluku, Poso, NTT, Jogjakarta, Papua, Aceh dan Jakarta. Dalam forum ini, para perempuan pembela HAM saling berbagi pengalaman pendampingan dan strategi yang mereka kembangkan untuk menyiasati keterbatasan sumber daya dan juga ketegangan antara kerja-kerja advokasi dan pemulihan. Ketegangan yang sering membebani korban, yaitu antara kebutuhan pemulihan dan tuntutan advokasi untuk mencari keadilan, mendapatkan sorotan khusus pada dialog-dialog ini guna mencari titik temu terbaik.

Pengembangan konsep ini dilakukan melalui berbagai tahapan. Tahapan pertama dimulai dari diskusi awal untuk pengembangan kerangka dasar bersama mitra-mitra inti Komnas Perempuan di Aceh, yaitu lokakarya 3 hari di Takengon, 23-27 Maret 2005 bersama 16 aktivis perempuan dari 6 organisasi perempuan di 6 kabupaten di Aceh. Konsep ini juga didiskusikan melalui tatap muka dan belajar dari pengalaman organisasi di India dan Afrika Selatan, yang dilakukan bersama 8 pemimpin organisasi perempuan di Aceh, 29 Juni – 9 Juli 2005 dan dilanjutkan dalam pertemuan 19-23 Juli 2005, yang sekaligus menjadi forum berbagi pengalaman perjalanan studi di India dan Afrika Selatan

Konsep ini selanjutnya dikembangkan melalui Konsultasi Nasional tentang Pemulihan Dalam Makna Luas yang diselenggarakan di Jakarta 5-6 September 2005. Kegiatan ini diikuti oleh 19 aktivis perempuan dari 19 organisasi di NTT, Papua, Poso, Bengkulu, Solo, dan Jakarta yang bekerja dalam isu hak masyarakat adat, miskin kota, situasi konflik bersenjata, konflik sumber daya alam dan pendampingan bagi perempuan korban kekerasan. Pada akhirnya, konsep PDML dimaknai tidak terbatas pada penyembuhan fisik dan psikologis, akan tetapi juga terkait dengan pemulihan sosial, akses ekonomi, dukungan keluarga maupun dalam hal keadilan. Pengertian tentang korban juga diulas secara komprehensif sehingga mencakup tidak hanya mereka yang mengalami kekerasan secara langsung, namun juga mencakup keluarga korban, korban yang menjadi korban kembali (reviktimisasi), serta perempuan yang menjadi korban karena komunitasnya sudah menjadi korban secara sistemik. Pada rumusan mengenai PDML juga dibahas dan disepakati peran dan tanggung jawab negara sebagai dasar dari pemenuhan kebutuhan dasar warga Negara. Hasil dari rangkaian diskusi ini kemudian dirangkum dan dirumuskan menjadi sebuah dokumen kerja tentang kerangka konsep pemulihan dalam makna luas.

b. Perumusan Materi Kebijakan Layanan Terpadu

Setelah pada periode sebelumnya Komnas Perempuan memprakarsai berdirinya Pusat Krisis Terpadu (PKT) di RSCM, Komnas Perempuan terus mengawal terobosan tersebut dengan cara pelatihan kepada para pengurus dan staf PKT agar berpihak kepada korban KTP. Pada periode ini, Komnas Perempuan memfasilitasi penguatan jaringan kerja layanan antara PKT dengan berbagai lembaga hukum, psiko-sosial maupun medis lainnya. Hal ini menjadi satu rantai yang tidak bisa luput agar korban dapat mengakses keadilan dengan sebaik-baiknya. Layanan berbasis rumah sakit yang dibentuk di Jakarta antara lain, RS. Polisi dr. R. Said Sukanto, yang memfokus diri pada korban yang merupakan pekerja migran, serta PKT RS. TNI-AL Mintohardjo.

Komnas Perempuan juga memfasilitasi Pusat Krisis Terpadu (PKT) dengan Departemen Kesehatan sebagai jaringannya. Fokus materi kebijakan yang diusung adalah guna mengemban kepentingan dalam penanganan perempuan korban kekerasan. Sebagai rangkaianannya adalah diskusi terfokus di kalangan ahli kesehatan masyarakat serta para pengambil keputusan dari lembaga pemerintah terkait. Selanjutnya, dilakukan seminar atau lokakarya sebagai pendalaman pengetahuan KtP sebagai isu kesehatan masyarakat bagi publik yang lebih luas. Sebagai hasilnya, terbentuk rekomendasi yang ditujukan kepada Departemen Kesehatan dan Departemen Sosial untuk mewujudkan layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan, yang bersifat multi disiplin dan multi sektoral.

Pada tahun kedua, Komnas Perempuan merancang ulang strategi program perumusan materi kebijakan dengan melakukan penelitian dengan isu dampak kekerasan terhadap status kesehatan perempuan. Penelitian mengambil wilayah Jakarta dan Yogyakarta. Temuan dari penelitian tersebut adalah tindak kekerasan berpengaruh kepada kesehatan perempuan, dan juga keterbatasan keapasitas medis dalam merespon kasus kekerasan secara menyeluruh, belum adanya system pencatatan dan pelaporan yang komprehensif dari sector kesehatan. Keseluruhan hal tersebut berdampak pada angka kesakitan dan angka kematian akibat tindak KtP luput dari pencatatan. Hal ini dikarenakan para petugas medis yang tidak sensitif untuk menangkap indikasi tindak kekerasan dari kondisi fisik korban.

4.3. Perlindungan Kelompok Rentan Diskriminasi

Pada periode ini, Komnas Perempuan merumuskan mengenai kelompok rentan diskriminasi guna melihat kantong-kantong yang potensial menjadi korban atau bahkan kelompok yang sama sekali belum terduga pengalaman kekerasan yang dialaminya. Beberapa yang termasuk didalamnya adalah perempuan single parent (*janda*), perempuan buruh migran yang bekerja sebagai PRT, dll. Komnas Perempuan sendiri lebih banyak bersentuhan dengan kelompok yang menjadi korban dalam konteks kemiskinan dan konflik. Selain itu, pada periode ini Komnas Perempuan juga menginisiasi penggalangan dana bagi lembaga pendamping/pengada layanan.

a. Mendukung Kerja Organisasi Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA)⁴

Awalnya terbentuknya PEKKA adalah kekosongan dari pemantauan yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam isu kekerasan terhadap perempuan *single parent (janda)* yang berada di wilayah konflik. *Single parent (janda)* tidak diakui sebagai pemegang serta pembuat keputusan, kelompok ini tidak diakui keberadaannya sebagai keluarga tersendiri karena biasanya gabung dengan keluarga lain. Dari temuan awal yang didapatkan oleh Komnas Perempuan, kelompok perempuan di daerah konflik mengalami berlapis kekerasan, karena identitasnya sebagai seorang perempuan korban kekerasan dan tinggal di daerah miskin. Karena temuan tersebut, Komnas Perempuan merasa tidak cukup daya untuk melakukannya sendirian, karena salah satu aspek yang dibutuhkan oleh perempuan korban dalam situasi tersebut adalah penguatan komunitas berupa pemberdayaan. Sehingga apa yang akan dilakukan ini tidak sekedar menjalankan program saja, namun lebih jauh untuk membangun gerakan. Dari kebutuhan itu, Komnas Perempuan berupaya menggandeng Nani Zulminarni yang pada saat itu akan selesai bertugas di PPSW.

Setelah berkomunikasi dengan Nani Zulminarni pada awal prosesnya, satu hal yang dikhawatirkan adalah asal muasal dari pemberi dana program tersebut. Sebelumnya disebutkan bahwa pemberi dana adalah World Bank. Karena hal tersebut, Komnas Perempuan dan Nani Zulminarni berpikir cukup panjang apakah akan menerima program ini atau tidak. Setelah bertanya kesana-kemari serta berupaya menanyakan lebih lanjut kepada jaringan, didapatkan informasi bahwa program yang akan dijalankan ini adalah sebuah *grant* dari Jepang yang pengelolaannya dilakukan oleh World Bank dan sifatnya bukanlah suatu pinjaman. Sehingga dimulailah berjalan penguatan komunitas melalui PEKKA.

Setelah tiga tahun PEKKA dikelola oleh Nani Zulminarni –seorang tokoh penggerak pengorganisasian dan pemberdayaan di lingkungan perempuan desa-, pada tahun 2004 PEKKA mendeklarasikan keberadaannya lebih dari 6000 perempuan kepala keluarga yang telah terorganisir untuk memperjuangkan hak-haknya.

Komnas Perempuan melalui program ini juga memfasilitasi kerja pendokumentasian yang menjadi bagian integral dari proses pemberdayaan mereka. Hasilnya, sejumlah kader dari komunitas perempuan kepala keluarga itu sendiri belajar membuat foto untuk menunjukkan kehidupan yang mereka alami dan belajar menuliskan pengalaman hidupnya dalam sebuah cerita biografi. Semua ini dipamerkan dan dipublikasikan untuk publik, baik di tingkat lokal dimana mereka menetap maupun di Jakarta dalam pertemuan nasional pertama pada tahun 2004 serta di tingkat internasional di Amerika Serikat. Foto dan tulisan mereka adalah sarana advokasi yang menyuarakan aspirasi para perempuan kepala keluarga yang selama ini bungkam dan diabaikan. Ini juga merupakan langkah awal bagi Komnas Perempuan beserta publik secara umum untuk mulai memahami keterkaitan antara kemiskinan dan kekerasan terhadap perempuan.

⁴ Komnas Perempuan, Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004, Jakarta: 21 Maret 2005.

b. Penggalangan dan Pengelolaan Dana Masyarakat untuk Mendukung lembaga-Lembaga Layanan di seluruh Indonesia

Gagasan awal penggalangan dana ini berawal pada tahun 2001. Gagasan tersebut lahir dari diskusi Komnas Perempuan dengan para pendamping korban. Mereka bercerita bagaimana mereka berhutang kepada kerabatnya karena tidak memiliki uang untuk melakukan pendampingan korban. Seperti yang diketahui bersama, bahwa melakukan pendampingan kepada korban adalah sebuah kerja kemanusiaan dimana hasil materi bukannya orientasi utama. Hal inilah yang dikhawatirkan akan berdampak pada keberlangsungan kapasitas para pendamping dalam kerja-kerja pendampingan dan layanan kepada korban. Sehingga jalan yang diambil oleh Komnas Perempuan pada saat itu adalah, saat itu UU PKDRT belum ada, menggalang dukungan publik guna mendukung kerja-kerja pendampingan terhadap korban dan pendampingnya. Jalan ini diambil agar lembaga pendamping dan layanan tidak bergantung pada lembaga donor, namun juga sebagai bagian guna meneguhkan komitmen publik dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Karena Komnas Perempuan tidak memiliki mandat guna menyalurkan dana kepada lembaga pendamping korban, maka tidak ada pilihan untuk Komnas Perempuan tidak membuka kerjasama dengan lembaga yang ahli dalam bidang tersebut. Pada saat itu, organisasi filantropi yang indigenous yang dimiliki dan dibentuk oleh gerakan sosial untuk transformasi sosial dan sebagainya, satu-satunya adalah Yayasan Indonesia untuk Kemanusiaan (YSIK). Orang-orang yang berada di dalam tubuh YSIK merupakan orang-orang yang memiliki komitmen dan dedikasi untuk persoalan HAM. Pada akhirnya, Komnas Perempuan bekerjasama dengan YSIK dalam mengelola dana. Komnas Perempuan bertugas menggalang dukungan publik, sedangkan YSIK bertugas untuk mengelola dan menyalurkan dana yang telah terkumpul kepada lembaga/organisasi penyedia layanan dan pendamping. Inilah yang disebut dengan Pundi Perempuan dan Komnas Perempuan pada periode ini membuat MoU dengan YSIK dalam pengelolaan dana.

Dalam proses penggalangan dana, pada periode ini Komnas Perempuan melakukan beberapa kegiatan penggalangan dana, antara lain :

- 2004 : Pameran Karya Untuk Kawan. Kelompok sasaran dari pameran ini adalah penikmat seni serta para pekerja seni. Kelompok ini dipilih karena sampai periode ini, Komnas Perempuan belum pernah menjalin kerjasama dengan para pekerja seni. Karena Komnas Perempuan tidak memiliki pengetahuan cukup dan pengalaman luas dalam pameran seni, maka Komnas Perempuan menggandeng seorang pematung perempuan bernama Dolorosa Sinaga untuk banyak membantu dalam terselenggaranya pameran ini.



Pertautan Komnas Perempuan dengan Pekerja Seni. Dengan mengusung judul Karya Untuk Kawan, Komnas Perempuan berupaya meluaskan pengetahuan mengenai kekerasan terhadap perempuan.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

- 2004 : Komnas Perempuan berkenalan dengan perusahaan swasta The Body Shop. Pada saat itu, perusahaan tersebut sedang membuat kampanye tentang *domestic violence* di tingkat Asia. Anita Roddick, sebagai pemilik perusahaan tersebut, saat itu hingga datang ke Jakarta untuk berpartisipasi dalam kegiatan kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan salah satu hasilnya guna penggalangan dana bagi organisasi/ lembaga pengada layanan dan pendamping korban.



Perkenalan Komnas Perempuan dengan sebuah perusahaan swasta untuk melakukan kampanye Anti Kekerasan terhadap Perempuan, pada saat itu isu yang diangkat adalah mengenai penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT).

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Pada saat itu di Indonesia sendiri belum ada kebijakan mengenai kekerasan dalam rumah tangga. Sehingga Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dijadikan isu dalam kampanye yang akan dilakukan melalui aksi turun ke jalan yang diberi judul *Sunday Fund Run*. Selain kegiatan tersebut berdampak pada tergalangnya dana dan perluasan pemahaman publik mengenai isu KDRT, The Body Shop Indonesia mendapat award di kalangan Body Shop internasional karena mampu membuat kerjasama sekaligus

mendorong UU PKDRT yang akhirnya *goal*. Bagi Komnas Perempuan sendiri, ini adalah pengalaman pertama bekerja dengan korporasi. Kerjasama tersebut membuahkan hasil kontribusi kepada Pundi Perempuan melalui dedikasi dari hasil penjualan produk yang disumbangkan kepada Pundi Perempuan.

4.4. Reformasi Hukum dan Kebijakan

Komnas Perempuan berupaya membuka ruang-ruang baru pelibatan para pemangku kepentingan yang peduli terhadap pembaruan kebijakan dan hukum. Keberadaan mereka dalam lingkaran advokasi merupakan basis konstituen yang ikut menjamin keberhasilan sebuah proses negosiasi kebijakan. Sebagai bagian tak terpisahkan dari perangkat penegakan HAM bagi perempuan adalah kerangka kebijakan hukum yang kondusif. Dalam masa 2003-2006, Komnas Perempuan telah berhasil memberikan masukan spesifik dan mengawal proses lahirnya beberapa peraturan perundangundangan, antara lain:

Tingkat nasional:

a. UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Walaupun RUU PKDRT sudah ditetapkan menjadi RUU inisiatif DPR RI pada tahun 2003, namun sampai tahun 2004 pembahasan RUU ini tidak kunjung terjadi. Hal ini dikarenakan Presiden belum menurunkan Amanat Presiden (Ampres) yang menunjuk Kementerian terkait membahas RUU ini bersama DPR RI. Oleh karena itu, melalui Aksi Nasional 1000 Payung yang diselenggarakan oleh JANGKA PKTP 31 Mei 2004, dimana Komnas Perempuan turut terlibat di dalamnya, Presiden diingatkan untuk tidak menunda lagi Ampres pembahasan RUU tersebut. Desakan serupa juga dilakukan oleh Komnas Perempuan melalui kegiatan kampanye untuk penghapusan kekerasan dalam rumah tangga bertajuk “Sunday Fun Run” pada hari Minggu, 20 Juni 2004.⁵ Kegiatan yang melibatkan berbagai elemen masyarakat ini bertujuan untuk mendorong Legislatif untuk segera membahas RUU tersebut yang telah setahun ditetapkan menjadi RUU inisiatif DPR. Tak luput pula Komnas Perempuan melakukan lobby kepada pihak Presiden untuk dapat bertemu membicarakan urgensi Ampres tersebut. Upaya ini terus dilakukan sembari melobby pihak Pemerintah agar Presiden segera menurunkan Ampres. Sampai akhirnya Ampres yang dinantikan itu turun pada 30 Juni 2004, pertemuan itu akhirnya tidak terlaksana.

Selanjutnya ketika pembahasan RUU dimulai, Komnas Perempuan bersama-sama dengan Jaringan kembali mengingatkan Pemerintah dan DPR agar tetap mengakomodir sejumlah isu krusial dalam RUU tersebut yang telah diberinama RUU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Upaya ini dilakukan melalui lobby dan konferensi pers. Saat itu, gerakan perempuan meminta ketegasan Pemerintah dan DPR untuk

⁵ Ratna Batara Munti. *“Lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional”*. LBH APIK Jakarta, 2005. Hal. 1, Vol. 28

tetap mengkomodir isu-isu krusial yang rawan dianulir antara lain tentang kekerasan ekonomi, kekerasan seksual dalam relasi perkawinan, serta posisi saksi korban sebagai saksi utama jika terjadi tindak pidana KDRT. Gerakan perempuan juga menyayangkan penolakan Pemerintah untuk mengkomodir usulan terkait ancaman pidana minimal, sanksi alternatif untuk pemidanaan dan kompensasi bagi korban.⁶

Selain terus menggalang dukungan publik di dalam negeri, Komnas Perempuan juga giat menggalang dukungan di komunitas internasional dalam isu UU PKDRT ini. Salah satu dukungan didapatkan dari Pelapor Khusus PBB untuk kekerasan terhadap perempuan, Yakin Ertruk saat menghadiri Regional Consultation di Jakarta. Pada saat konferensi pers, Yakin Ertruk mengangkat *urgent issue* mengenai pengesahan UU PKDRT. Pada saat itulah, pernyataan Yakin dalam kapasitasnya sebagai Pelapor Khusus PBB sekaligus merupakan representasi komunitas internasional, menjadi penguat lahirnya UU PKDRT.

Delapan tahun berproses bukanlah waktu yang singkat sampai akhirnya RUU tersebut disahkan oleh DPR RI menjadi UU pada 14 September 2004. UU PKDRT kini menjadi salah satu instrumen hukum yang menjadi tumpuan perempuan korban untuk mencari keadilan. Kehadirannya adalah cermin upaya perjuangan perempuan mendorong komitmen negara untuk menghadirkan payung hukum bagi perlindungan perempuan korban kekerasan.

b. UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Komnas Perempuan memberikan masukan spesifik untuk menjamin akses perempuan Aceh pada keadilan, khususnya yang terkait sistem peradilan yang tengah dibangun dalam konteks penerapan Syariat Islam.

c. UU Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Proses investigasi Tim Gabungan Pencari Fakta peristiwa kekerasan seksual yang terjadi bulan Mei 1998 menghadapi jalan buntu. Kerentanan, ketakutan dan trauma yang dialami saksi dan korban peristiwa Mei 1998 membuat mereka enggan memberikan kesaksian di hadapan penegak hukum. Kerentanan serupa juga ditemukan Komnas Perempuan pada saksi dan korban kekerasan seksual yang terjadi di berbagai wilayah konflik, termasuk kekerasan seksual yang terjadi dalam pelanggaran HAM masa lalu.

Kekosongan sistem dalam memberikan perlindungan terhadap para saksi dan korban dalam menyampaikan kesaksiannya menunjukkan bahwa negara belum siap dalam memberikan perlindungan yang optimal terhadap para saksi dan korban, khususnya dari instansi penegak hukum. Oleh karena itu, sejak tahun 2001 Komnas Perempuan bekerja sama dengan masyarakat sipil yang menggeluti isu HAM dan korupsi yang tergabung dalam Koalisi Perlindungan Saksi mendorong lahirnya UU tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Koalisi terdiri dari antara lain Komnas Perempuan, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Kapal Perempuan, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan

⁶ Ibid.

(PSHK), Lembaga Independensi Peradilan (LeIP), Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MAPPI FH UI), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (Kontras), Jaringan Aspirasi Rakyat Indonesia (JARI), Jaringan Advokasi Tambang (JATAM), Pusat Pergerakan Pemuda Indonesia (P3I), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Asosiasi Jurnalis Indonesia (AJI), Lembaga Bantuan Hukum Anak dan Perempuan (LBH Apik), Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta), Solidaritas Perempuan (SP), Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI), dan Institut Titian Perdamaian (BAKUBAE).

Komnas Perempuan berperan menyusun konsep Undang-Undang tentang perlindungan saksi dan korban dalam kerangka pemenuhan hak saksi dan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Komnas Perempuan juga menyusun penguatan argumentasi usulan dalam RUU ini, antara lain melalui pendokumentasian kasus-kasus kekerasan yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia, baik bentuk-bentuk kekerasan yang terjadi di wilayah konflik ataupun yang terjadi dalam konteks rumah tangga (KDRT). Dalam rangka advokasi RUU ini, Komnas Perempuan menyelenggarakan tiga kali workshop mengenai Penyusunan Daftar Isian Masalah (DIM) dengan mengintegrasikan perspektif gender dalam DIM tersebut. Meskipun hasil workshop pengintegrasian perspektif gender dalam RUU Perlindungan Saksi belum dapat diterima sebagai draft akhir RUU Perlindungan Saksi versi Koalisi Perlindungan Saksi, akan tetapi hasil tersebut telah berhasil dijadikan draft DIM.

Selama kurun waktu 2000-2004, setidaknya terdapat 4 (empat) usulan naskah RUU Perlindungan Saksi dan Korban, antara lain yang diusulkan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), dan Sentra HAM Universitas Indonesia. Selain itu, DPR-RI menyusun RUU pada tahun 2002; dan Koalisi Perlindungan Saksi per 10 September 2004, dan juga termasuk upaya dari gerakan perempuan yang tergabung dalam Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3).

Rapat Paripurna ke-13 DPR RI Periode 2004-2009, tertanggal 1 Februari 2005, menetapkan RUU ini sebagai salah satu dari 55 RUU prioritas DPR RI yang akan segera dibahas dalam Program Legislasi Nasional. Selang 6 bulan kemudian, tepatnya pada tanggal 30 Agustus 2005 Presiden SBY mengeluarkan Surat Presiden (Supres) yang secara khusus menunjukkan tanggapan pemerintah atas rencana pembahasan RUU perlindungan Saksi oleh DPR RI. Melalui Supres tersebut, Presiden menunjuk menteri Hukum dan perundang-undangan sebagai wakil pemerintah dalam pembahasan tersebut. Supres tersebut direspon oleh Komisi III DPR RI yaitu melalui penetapan Panitia Kerja (Panja) yang membahas RUU ini sejak 8 Februari 2006. Hasil pembahasan tersebut dirumuskan oleh Tim Perumus (Timus) dan Penelitian Bahasa (Libas) yang diteruskan dalam Rapat Komisi III dan Pleno DPR.

Komnas Perempuan menjadi salah satu anggota Koalisi Perlindungan Saksi yang menggerakkan organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk mendorong pengesahan

RUU ini dan sekaligus memastikan agar substansinya peka terhadap kerentanan-kerentanan perempuan yang bersaksi. Tidak kurang dari 16 kali pertemuan diikuti Komnas Perempuan sepanjang Juli 2005-Januari 2006, serta terlibat dalam penyusunan siaran pers atas nama Koalisi Perlindungan Saksi. Upaya pengawalan RUU ini terus dilakukan hingga pengesahannya pada 18 Juli 2006 menjadi UU Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

d. Surat Edaran Kejaksaan Agung RI Nomor B-62/E/Ejp/02/2006 tentang penerapan pasal 297 KUHP dalam kasus perdagangan perempuan

e. Komnas Perempuan juga terlibat dalam pemberian masukan substantif pada RUU Penanggulangan Bencana dengan menggunakan temuan Pelapor Khusus untuk Aceh.

f. Membangun Pemahaman Bersama dengan Penegak Hukum

Selain melakukan advokasi untuk terbentuknya Ruang Pelayanan Khusus (RPK) di tubuh Polri, Komnas Perempuan juga terus melakukan dialog dengan para penegak hukum mengenai prinsip bekerja dengan korban. Kelompok yang menjadi prioritas pada saat itu adalah para hakim di pengadilan negeri, pengadilan agama, jaksa, pengacara dan polisi di wilayah Jabodetabek. Kelompok ini merupakan kelompok yang berperan banyak ketika terjadi suatu kasus kekerasan terhadap perempuan dimana perempuan menjadi korban maupun ketika perempuan menjadi pelaku. Kelompok ini yang langsung berhadapan dengan perempuan (korban dan pelaku) dalam suatu kasus tertentu. Pemilihan wilayah Jabodetabek sendiri adalah sebagai *pilot* untuk pengembangan di wilayah-wilayah lainnya.

Hasil dari dialog dengan para penegak hukum adalah terbangunnya kesepakatan bersama mengenai prinsip-prinsip ketika bekerja dengan korban. Salah satunya adalah terus melakukan pelatihan sensitif gender sehingga diharapkan ketika berhadapan dengan perempuan (baik perempuan sebagai korban maupun korban sebagai pelaku) tidak semakin menyudutkannya. Dialog ini tidak berhenti pada fase ini, Komnas Perempuan terus melakukan dialog dengan para penegak hukum dan juga mengembangkan dialog dengan Mahkamah Agung, advokat, serta aparat penegak hukum lainnya.

Jika pada tahun 2001 – 2002 Komnas Perempuan berhasil mengadvokasi terbentuknya 170 RPK yang tersebar di seluruh Indonesia, maka pada periode ini Komnas Perempuan turut mengawal proses evaluasi kinerja RPK yang dilakukan oleh Kepolisian. Dalam evaluasi tersebut turut dituliskan kendala yang dihadapi oleh RPK sepanjang terbentuknya, adapun persoalan yang ada adalah sebagai berikut:

- Polwan yang telah terdidik dan pelatihan RPK belum semuanya diberdayakan untuk mengawali Unit RPK
- Belum ada keseragaman penempatan posisi Unit RPK pada fungsi Reserse kriminal/reskrim

- Karena belum masuk struktur organisasi Polri, para anggota RPK tidak memiliki pekerjaan. Sedangkan tunjangan jabatan merupakan anggaran rutin maupun operasional
- Konsep Unit RPK belum sepenuhnya tersosialisasi dengan baik di lingkungan internal maupun eksternal Polri.
- Belum tersedianya sarana dan prasarana dari dinas untuk mendukung tugas operasional RPK.

Sementara kondisi yang diharapkan di dalam tubuh Kepolisian sendiri, sejalan dengan tuntutan profesionalitasnya dalam penegakkan HAM dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak adalah:

- Terbentuknya Unit Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak (KTPA) pada tingkat Mabes Polri yang dikepalai oleh seorang Pamen berpangkat Kombes Pol serta berada di bawah kendali Direktorat I / Keamanan & Transnasional
- Terbentuknya Unit KTPA di jajaran Polda dikepalai oleh seorang Pamen berpangkat Kompol dan berada di bawah kendali Kasat I Reskrim Umum, sedangkan kedudukan Unit KTPA (Kejahatan Terhadap Perempuan dan Anak) untuk tingkat Polres dikepalai oleh seorang Pama berpangkat AKP/IPTU dan berada di bawah kendali Kasat Reskrim Polres
- Dari segi dukungan anggaran untuk mendukung biaya operasional Unit KTPA tersebut, anggaran perlu diprogramkan melalui proses DIPA Polri
- Disahkannya pembentukan Unit KTPA yang sudah berjalan dalam kurun waktu lima tahun (telah berdiri 237 Unit RPK dengan anggota masing-masing Unit sekitar 2 sampai 6 Polwan)
- Pengisian Jabatan dan tunjangan jabatan bagi para Polwan yang menjadi anggota Unit KTPA.

Tingkat daerah:

Merespon maraknya perda-perda yang membatasi ruang gerak perempuan atas nama moralitas dan agama, Komnas Perempuan mengundang para anggota DPRD dari daerah-daerah dimana perda-perda tersebut disahkan. Bersama dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil dari daerah-daerah itu, Komnas Perempuan membuka diskusi tentang konstitusi, kebijakan daerah dan komitmen nasional pada penegakan HAM perempuan. Dari proses dialog ini muncul komitmen untuk menyelaraskan kebijakan lokal dengan hukum nasional, khususnya berkaitan dengan hak-hak perempuan. Komnas Perempuan sendiri berkomitmen untuk membuat pemantauan HAM terhadap pengesahan dan penerapan perda-perda yang diskriminatif terhadap perempuan.

Selain itu, Komnas Perempuan juga melakukan upaya untuk menggalang keterlibatan aktif tokoh-tokoh organisasi perempuan tingkat nasional yang mempunyai sejarah panjang dalam perjalanan panjang dalam rangka memberi dukungan bagi perempuan pembela HAM dan ibu-ibu korban peristiwa 1965. Proses ini diharapkan dapat melahirkan sebuah kebersamaan lintas generasi dalam lingkungan gerakan perempuan sendiri.

Beberapa kebijakan daerah yang turut dikawal Komnas Perempuan dalam pembentukannya, antara lain:

- a. Surat Keputusan Gubernur Bengkulu Nomor 751 Tahun 2003, Tanggal 10 Desember 2003 Tentang Pembentukan Tim Penanganan Terpadu Bagi Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan.
- b. Perda Propinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan.
- c. Peraturan Desa Sido Urip, Bengkulu Utara, Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Perlindungan Hukum Bagi Korban Kekerasan dan Surat Keputusan kepala Desa Tentang Alur Penyelesaian Kasus Kekerasan.
- d. Peraturan Desa Jayakarta, Bengkulu Utara, Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Penanganan Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan.
- e. Keputusan Bupati Bone Nomor 504 Tahun 2006 Tentang Penetapan Panitia Dan Tim Advokasi Pusat Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak.
- f. Alokasi Anggaran APBD Kabupaten Bone Tahun 2006 Untuk Pendamping Korban Kekerasan Terhadap Perempuan.

Dalam upaya membangun pemahaman bersama dengan penegak hukum, Komnas Perempuan juga berupaya memperkuat jaringan di tingkat lokal dalam isu kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan. Komnas Perempuan turut serta dalam membangun jaringan KANTIP di Tangerang. Pada saat itu, konteks yang terjadi adalah perempuan yang menjadi korban salah tangkap oleh para penegak hukum. Mereka menjadi korban karena adanya peraturan di daerah setempat yang berkaitan dengan isu moralitas dimana perempuan menjadi bagian yang paling potensial untuk bisa dikriminalisasikan. Hal tersebut diperparah dengan kebijakan di tingkat lokal yang tidak lagi menjadikan konstitusi sebagai acuan hukum utama.

“... Yang unik tentang pemantauan kebijakan diskriminatif ini adalah seluruh tim pemantau punya latar belakang berbeda, tapi KP bisa menyatukan dan bekerjasama dengan mereka semua (akademisi, NGO, ibu rumah tangga, dst). Keunikan lainnya adalah kawan-kawan dari 22 kabupaten ini tidak memantau di wilayahnya sendiri tapi juga memantau di wilayah lain. Peran KP adalah mendampingi. Yang wawancara adalah tim jaringan, yang membuat laporan juga jaringan, sehingga masing-masing punya tanggung jawab. KP hanya mengarahkan dan jadi teman diskusi.” (Penuturan Virlian Nurkristi, Diskusi Terfokus, 12 Mei 2014).

Tingkat internasional:

- a. Deklarasi ASEAN tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang ditandatangani oleh menteri luar negeri negara-negara anggota, di Jakarta pada 13 Juni 2004.
- b. Undangan resmi dari Pemerintah Indonesia kepada pelapor khusus PBB tentang HAM migran dan perwakilan khusus sekjen PBB tentang pembela HAM untuk melakukan kunjungan resmi dan melakukan pelaporan khusus untuk Dewan HAM.

Komnas Perempuan berinisiatif untuk memperluas jaringan kerja internasional di kawasan Asia dan Timur Tengah untuk perlindungan HAM buruh migran dalam rangka memperluas sistem dukungan bagi buruh migran perempuan terutama ketika mereka sedang berada di negara tempat bekerja. Pada tahun 2006, Komnas Perempuan menghadirkan sejumlah aktivis HAM Timur Tengah ke Indonesia untuk bertemu langsung dengan mantan buruh migran di Jawa Barat dan NTB untuk membangun pemahaman mereka tentang persoalan ini. Dialog dilanjutkan di Jakarta dengan komunitas aktivis untuk mempertajam analisa dan menjajaki kemungkinan kerjasama.

Komnas Perempuan pada tahun 2006 juga menyelenggarakan pertemuan regional yang melibatkan komisi-komisi HAM nasional di negara-negara pengirim dan penerima di Asia serta LSM-LSM nasional dan regional di kawasan ini dengan maksud mendorong peningkatan efektivitas mekanisme perlindungan HAM bagi buruh migran di Asia, terutama perempuan pekerja rumah tangga dan buruh migran tak berdokumen. Pada kesempatan yang sama, Pelapor Khusus PBB tentang HAM pekerja migran melakukan kunjungan tidak resmi ke Indonesia dan Komnas Perempuan memfasilitasi proses konsultasinya dengan organisasi-organisasi buruh migran dan NGO. Beberapa bulan kemudian, pemerintah Indonesia mengundang secara resmi Pelapor Khusus ini untuk mengadakan kunjungan resmi ke Indonesia.

Melengkapi inisiatif-inisiatif di tingkat regional dan internasional, Komnas Perempuan membangun jaringan kerja dengan organisasi-organisasi buruh migran dan pendampingnya yang bekerja di tingkat lokal, sambil memelihara dialog yang berkelanjutan dengan instansi-instansi pemerintah di tingkat nasional.

4. 5. Pendidikan dan Kampanye Publik

Pada periode ini, Komnas Perempuan turut berfokus pada upaya pendidikan dan kampanye publik sebagai bagian integral dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Beberapa upaya merupakan rintisan dari periode sebelumnya, yang pada periode ini dilanjutkan keberlangsungannya. Beberapa diantaranya adalah:

a. Pengembangan Kurikulum HAM Berperspektif Gender

Jika pada tahun sebelumnya kelompok sasaran dari pendidikan HAM Berperspektif Gender ini adalah Aparat Penegak Hukum (APH), maka pada tahun ini Komnas Perempuan mengembangkan kurikulum dengan menguji cobanya bersama pusat-pusat studi HAM dan Komnas HAM dengan melibatkan peserta dari komunitas akademisi, pemda dan aktivis sosial melalui kerjasama dengan Pusat Studi HAM di tiga Universitas serta dengan Komnas HAM⁷. Hingga tahun 2005, Komnas Perempuan telah mengembangkan kurikulum-kurikulum pendidikan tentang HAM Berperspektif Gender dan Kejahatan Perang dan Kejahatan Terhadap Kemanusiaan yang Berbasis Gender.⁸

⁷ Komnas Perempuan. *Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004*. Jakarta: 21 Maret 2005.

⁸ Komnas Perempuan. *Pertanggungjawaban Publik 2003-2006, Mengembangkan Perangkat, Pengetahuan & Pelibatan untuk Penegakan HAM bagi Perempuan Indonesia*. Jakarta: 12 Desember 2006.

Hasil dari pelatihan HAM berperspektif gender tersebut, pada tahun 2004 – 2006, Komnas Perempuan menyusun dan mengembangkan *Modul Pendidikan HAM Berperspektif Gender*. Modul tersebut didasarkan pencermatan Komnas Perempuan pada semakin beragam dan kompleksnya kasus kekerasan dan pelanggaran hak asasi perempuan di berbagai daerah di Indonesia. Sedangkan pada rentang waktu tersebut, advokasi kasus hanya mengacu pada dua instrumen HAM yaitu CEDAW (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan) dan CAT (Konvensi Anti Penyiksaan Dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia). Dengan modul tersebut, diharapkan dapat membuka konteks kajian yang lebih luas serta pemahaman yang komprehensif mengenai hak asasi perempuan serta permasalahannya.

b. Panduan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Pada periode ini, Komnas Perempuan secara kontinu melakukan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan (HAKTP) pada 25 November – 10 Desember. Pada periode pertama, tema yang disepakati bersama untuk menjadi tema Kampanye 16 HAKTP pada tahun 2003 adalah *Menggalang Dukungan Masyarakat untuk Pemenuhan Hak-Hak Perempuan Korban Kekerasan*. Selain itu, juga disepakati logo Kampanye 16 HAKTP yang merupakan simbol dari kampanye ini dan alat bantu kampanye diproduksi oleh Komnas Perempuan. Sebelum kampanye berlangsung, Komnas Perempuan bersama dengan mitra kampanye melakukan diskusi dalam bentuk lokakarya persiapan untuk menentukan tema dan alat kampanye yang akan digunakan untuk kampanye 16 HAKTP nanti.

Pasca kampanye 16 HAKTP, Komnas Perempuan bersama dengan mitra kampanye melakukan refleksi dan evaluasi. Pada tahun 2003, hasil dari evaluasi cukup menarik, yaitu pada isu strategi kampanye itu sendiri. Pada tahun ini, Komnas Perempuan bersama dengan mitra masih sama-sama mencari strategi yang tepat guna melakukan Kampanye 16 HAKTP. Bentuk kegiatan pun masih sangat umum, seperti aksi damai, pembagian stiker dan kaos, talkshow di radio dan televisi setempat. Salah satu pengalaman kampanye pada tahun itu adalah, adanya benturan dan resistensi yang kesemuanya berakar pada budaya masyarakat setempat.

Berbekal dengan hasil evaluasi tahun sebelumnya, pada tahun 2004 – 2006 Komnas Perempuan menggagas strategi kampanye yang menggunakan budaya setempat sebagai media untuk berkampanye. Hasilnya, resistensi yang pada tahun sebelumnya diterima oleh para mitra kampanye, menjadi sedikit berkurang. Seluruh Kampanye 16 HAKTP selama tiga tahun ini didokumentasikan menjadi sebuah film dokumenter Kampanye 16 HAKTP- Memasuki Ruang Budaya. Selain itu, juga turut dihasilkan buku *Panduan Kampanye 16 HAKTP* yang dapat dijadikan salah satu referensi bagi individu/ lembaga maupun yang ingin melakukan kegiatan Kampanye 16 HAKTP.

4. 6. Pembentukan Gugus Kerja

Gugus Kerja di Komnas Perempuan dibentuk setelah ditetapkan Pelapor Khusus oleh Rapat Paripurna Komnas Perempuan. Gugus Kerja sendiri difungsikan membantu kerja-kerja Pelapor Khusus Komnas Perempuan selama masa pencarian fakta dan pendokumentasian berlangsung. Mekanisme kerja didalam tim dibagi menjadi koordinator kerja program yang bertempat kerja di kantor Komnas Perempuan di Jakarta, sedangkan ada tim lainnya yang bertempat kerja di daerah sebagai koordinator tim dokumentator lapangan. Karena bekerja sejalan dengan Pelapor Khusus Komnas Perempuan, usia Gugus Kerja disesuaikan dengan masa kerja dari Pelapor Khusus.

Dalam periode ini, terdapat dua Gugus Kerja yang dibentuk oleh Komnas Perempuan, yaitu Gugus Kerja Aceh (pada Bulan Maret 2005) dan Gugus Kerja Poso (pada Bulan Oktober 2005). Kedua wilayah dan isu tematik tersebut dipilih oleh Komnas Perempuan karena belum banyak terdokumentasi kekerasan terhadap perempuan dalam wilayah dan konteks konflik bersenjata. Meskipun pada laporannya, isu pemantauannya diluaskan menjadi berfokus pada kekerasan terhadap perempuan dalam pengungsian.

a. Gugus Kerja Aceh⁹

Gugus Kerja ini dibuat berdasar pada laporan serta pengaduan kelompok pendamping korban mengenai kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi selama dan pasca konflik berlangsung (pada periode penetapan Aceh dalam Daerah Operasi Militer). Gugus Kerja ini dibentuk pada pertengahan tahun 2005 setelah ditetapkannya seorang Komisioner sebagai Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh pada Bulan Maret 2005. Gugus Kerja ini dibentuk guna mendukung kerja-kerja Pelapor Khusus di lapangan dan berkoordinasi internal berkaitan dengan program kerja Komnas Perempuan. Dalam kerja-kerjanya, Gugus Kerja ini turut membantu membuat dan mengembangkan instrumen yang akan digunakan dalam pemantauan di Aceh selama proses pendokumentasian berlangsung.

Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh, Samsidar, sedang melakukan serangkaian konsultasi dengan para stakeholders untuk mengungkap pengalaman kekerasan terhadap perempuan di wilayah Aceh

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



⁹ Komnas Perempuan. *Pelapor Khusus Komnas Perempuan: Pengalaman Perempuan Aceh, Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa*. Jakarta: 2007.

Pada Januari - Desember 2006, Komnas Perempuan membentuk Pelapor Khusus untuk Aceh dengan subjek pemantauan perempuan korban kekerasan di Aceh yang dibagi dalam 2 (dua) kelompok: 1) Perempuan korban kekerasan, baik pada masa konflik bersenjata, setelah penandatanganan MOU damai RI-GAM maupun korban kekerasan yang terjadi terhadap perempuan di masyarakat pada umumnya, seperti perkosaan dan KDRT; 2) perempuan yang dituduh makar dan melanggar qanun. Dokumentasi dilakukan baik oleh jaring pemantau dan tim dokumentasi Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh. Berdasarkan dokumentasi tersebut, ditemukan 103 kasus kekerasan terhadap perempuan (KtP) yang tersebar di 13 kota/kabupaten di Nangroe Aceh Darussalam, yaitu Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Barat Daya, Pidie, Bireun, Lhoksemaue, Aceh Utara, Aceh Timur, Langsa, Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan Benar Meriah.

Lebih dari setengah kasus yang terdokumentasi adalah kasus kekerasan seksual (59%, 61 kasus), sementara sisanya adalah 42 kasus kekerasan non seksual. 61 kasus terdiri dari 31 kasus perkosaan, 12 penyiksaan seksual, 7 perlakuan kejam dan penghukuman tidak manusiawi bernuansa seksual, 3 penganiyaan seksual dan 8 eksploitasi seksual. Sementara empat puluh dua kasus non seksual mengambil bentuk 31 kasus penyiksaan, 9 perlakuan kejam dan penghukuman yang tidak manusiawi dan 1 kasus penganiyaan. Sebagaimana yang disebut dimuka, jumlah kasus terbanyak adalah jumlah kasus kekerasan seksual, yakni 56% dengan jumlah 34 kasus yang ditemukan pada Masa Darurat Sipil (Mei 2003 - 15 Agustus 2006). Pada masa Dialog Damai (2000 - Mei 2003) ditemukan 9 kasus. Pada masa pasca MoU sampai dengan 11 Januari 2007 tercatat 11 kasus kekerasan. Sementara itu, tercatat 2 kasus pada masa Operasi Militer dan lima kasus yang lintas periode. Adapun bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diidentifikasi adalah:

1. Penyiksaan seksual
2. Penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual
3. Perkosaan
4. Penganiyaan seksual dan pemaksaan kawin
5. Eksploitasi seksual.

Selain berfokus pada isu kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik bersenjata, Komnas Perempuan meluaskan pemantauannya pada isu kekerasan terhadap perempuan dalam wilayah pengungsian akibat bencana dan bencana alam gempa tsunami di Aceh. Pemantauan ini dilakukan pada 19 Oktober 2005 sampai dengan 28 Februari 2006¹⁰. Topik pemantauan adalah kondisi pemenuhan HAM Perempuan di pengungsian. Pendokumentasian dilakukan di 15 Kabupaten Kota Nangroe Aceh Darussalam dimana terdapat pengungsian internal, yaitu Sabang, Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Barat Daya, Aceh Selatan, Simeuleu, Singkil dan Pidie. Proses pendokumentasian dilakukan oleh 21 orang perempuan Aceh dan 5 orang pendamping korban yang sama-sama dari Aceh. Semua pendokumentasi adalah perempuan pengungsi yang terkena tsunami atau konflik bersenjata. Mereka tinggal dan hidup baik di tenda-tenda darurat, barak, rumah-rumah darurat yang mereka buat sendiri, fasilitas publik yang mereka jadikan rumah sementara maupun menumpang di rumah keluarga.

10 Komnas Perempuan. *Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh: Sebagai Korban juga Sebagai Survivor*. Jakarta: 2006.

Dari pendokumentasian ini ditemukan 191 kasus yang terdiri dari 146 kasus kekerasan, 38 kasus diskriminasi dan 7 kasus pengusuran paksa terhadap perempuan pengungsi. Dengan jumlah yang hampir seimbang, 44 % kasus terjadi di ranah publik dan 42% di ranah domestik; sisanya terjadi pada ranah negara. Dari 146 tindak kekerasan, 108 kasus atau 74% adalah kekerasan seksual dan merupakan bentuk kekerasan yang paling banyak ditemukan di ranah publik (97%).

Masih di Aceh, pertautan Komnas Perempuan dengan beberapa isu kekerasan terhadap perempuan di wilayah Aceh. Salah satunya isu mengenai praktek pewarisan dan perwalian anak agar berpihak kepada perempuan.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



b. Gugus Kerja Poso¹¹

Selain membentuk mekanisme khusus berupa Pelapor Khusus, pada periode ini Komnas Perempuan juga membentuk Pelapor Khusus untuk Poso pada akhir tahun 2005. Salah seorang Komisiner yang ditunjuk melalui Rapat Paripurna sebagai Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Poso adalah Lies Malioa Marantika. Pemilihan ini didasarkan pada latar belakang Lies Marantika sebagai salah satu tokoh perdamaian lintas iman di wilayah Timur Indonesia. Sedangkan Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Poso dibentuk berdasarkan permintaan serta pengaduan dari kelompok Pembela HAM pendamping korban mengenai kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di wilayah Poso selama konflik bersenjata berlangsung di wilayah tersebut. Saat itu, pengaduan yang datang ke Komnas Perempuan ialah kasus mutilasi tiga orang siswi SMU di Poso yang terjadi pada November 2005.

Pada saat itu, Poso menjadi salah satu wilayah yang dilakukan pemantauan langsung karena wilayah tersebut merupakan wilayah dengan situasi pasca konflik bersenjata yang berada di bagian Timur Indonesia. Karena pemantauan langsung sebelumnya yang dilakukan oleh Komnas Perempuan berada di bagian barat Indonesia, yaitu Aceh. Selain itu, faktor kuatnya jaringan Komnas Perempuan di wilayah tersebut juga menjadi salah satu pertimbangan bagi faktor keamanan Pelapor Khusus Komnas Perempuan dan juga para dokumentator. Hal ini sangat berpengaruh dalam kerja pendokumentasian yang dilakukan oleh Pelapor Khusus, dimana peran mitra/jaringan kerja Komnas Perempuan menjadi sangat penting dalam rangka membantu pengumpulan fakta di lapangan dan verifikasi data dan informasi yang sampai ke Pelapor Khusus.

¹¹ Komnas Perempuan. *Dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran dan Penanganan Dokumentasi Pelanggaran HAM terhadap Perempuan selama Konflik Bersenjata di Poso 1998 – 2005*. Jakarta: 2009.

Dengan mempertimbangkan kerja-kerja dari Pelapor Khusus tersebut, Komnas Perempuan turut membentuk suatu mekanisme internal berupa pendirian Gugus Kerja Poso yang berfungsi untuk koordinasi antara tim dokumentator di lapangan dengan tim internal Komnas Perempuan. Gugus Kerja Poso terdiri dari tim pakar dan tim inti Komnas Perempuan. Tim pakar berfungsi untuk memberi dukungan substantif terhadap pengembangan konsep kerja, analisis dan penyusunan laporan. Sedangkan Tim inti berfungsi mengkoordinasikan seluruh kegiatan lapangan dan data base serta bersama Pelapor Khusus membangun pengembangan kapasitas seluruh tim dokumentasi. Gugus Kerja Poso bersama Pelapor Khusus Poso juga bersama-sama melakukan pendokumentasian terhadap kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang bersifat politis.

Pemantauan dan pendokumentasian yang dilakukan oleh Pelapor Khusus Poso difokuskan pada kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Poso sejak Desember 1998 sampai dengan Desember 2005. Cakupan periode tersebut merupakan kesepakatan Pelapor Khusus dengan organisasi-organisasi pendamping korban konflik Poso, yang adalah mitra utama Pelapor Khusus dalam menjalankan mandat pemantauannya. Selain itu, disepakati pula jenis kasus yang menjadi fokus pemantauan Pelapor Khusus Poso, yaitu kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan: (1). berkaitan langsung dengan konteks eskalasi konflik Poso; (2). sehubungan dengan penempatan aparat keamanan, baik polisi maupun militer; (3). berlangsung di dalam konteks pengungsian internal akibat konflik Poso.

Wilayah pemantauan dan pendokumentasian berlangsung di 8 Kecamatan dari 12 Kecamatan dalam wilayah Kabupaten Poso, yaitu Poso Pesisir Utara, Poso Pesisir, Poso Pesisir Selatan, Poso Kota, Lage, Pamona Utara, Pamona Selatan dan Pamona Timur dan Kecamatan Tojo Barat Kabupaten Tojo Una-una. Penentuan wilayah mempertimbangkan cakupan substansi pemantauan yang dihubungkan dengan eskalasi dan penyebaran konflik, penempatan pasukan keamanan dan militer, serta fenomena terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Khusus kasus kekerasan terhadap perempuan yang bersifat politis,



Sebelum melakukan pemantauan di wilayah Poso, Komnas Perempuan melakukan workshop persiapan. Sepanjang proses pemantauan dan pendokumentasian, Komnas Perempuan banyak dibantu oleh mitra kerjanya di wilayah tersebut.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

wilayah pendokumentasian mencerminkan lokasi peristiwa kekerasan yang dimaksud yaitu, Palu, Poso dan Tentena.

Hasil dari pemantauan tersebut adalah sebuah Laporan Komnas Perempuan yang diterbitkan pada tahun 2009. Masa pemantauan dan terpublikasikannya laporan ini memang cukup lama. Hal ini terjadi karena pada saat itu Komnas Perempuan masih mencari konsep yang spesifik untuk menggambarkan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di wilayah Poso tersebut. Setelah bergumul sekian tahun, Komnas Perempuan akhirnya menemukan suatu konsep internasional yang terkonseptualisasi dalam kondisi Poso. Konsep tersebut adalah *Security Sector Reform* (SSR), untuk dibawa kepada publik bahwa negara (lewat aktor-aktornya) menjadi pelaku kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik Poso. Sejak saat itu, Komnas Perempuan terus mengembangkan konsep SSR untuk menganalisis berbagai kekerasan terhadap perempuan yang terjadi pada masa konflik di wilayah Indonesia.

4.7. Pusat Data

Bermula pada periode ini, Komnas Perempuan menyadari bahwa telah banyak yang dilakukan oleh Komnas Perempuan sepanjang periode 1998 – 2006. Komnas Perempuan merasa penting guna menjalani fungsinya sebagai sebuah **pusat data** pengetahuan mengenai isu Hak Asasi Perempuan (pada umumnya) dan kekerasan terhadap perempuan (pada khususnya). Hal ini didasari refleksi pada keberakaran kerja-kerja Komnas Perempuan pada tingkat komunitas korban. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya juga, bahwa menjadi pilihan bagi Komnas Perempuan untuk tidak memulai kerja-kerjanya dari menerjemahkan teori yang berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan saja.

Pada periode ini juga terjadi perdebatan didalam tubuhnya, bahwa Komnas Perempuan tidak banyak bersentuhan dengan media, dikuatkan dengan adanya tuntutan dari publik untuk Komnas Perempuan banyak menyuarakan mengenai isu kekerasan terhadap perempuan di hadapan media. Bagi Komnas Perempuan sendiri, tampil di hadapan media tidaklah menjadi strategi dalam meluaskan pengetahuan mengenai kekerasan terhadap perempuan. Pertimbangannya adalah, ketika akan berhadapan dengan media, maka akan banyak yang harus disiapkan oleh Komnas Perempuan seperti salah satu contohnya adalah menyiapkan *statement* secara internal. Hal ini dirasa kurang strategis, karena waktu yang dibutuhkan untuk menyiapkan *statement* tidaklah sedikit. Sehingga Komnas Perempuan lebih memilih untuk menggunakan waktunya pada menguatkan akarnya pada basis komunitas¹².

Selain itu, pada periode ini Komnas Perempuan juga mulai memikirkan meluaskan pengetahuan sebagai sebuah pusat data kekerasan terhadap perempuan. Hal ini dilakukan Komnas Perempuan dengan membuat Catatan Tahunan (Catahu) tiap tahunnya, produksi Laporan Pemantauan secara periodik serta mengembangkan maupun menyempurnakan perangkat penegakan Hak Asasi Perempuan di Indonesia. Perangkat tersebut berupa peraturan perundang-undangan, mekanisme pelaporan,

mekanisme pengungkapan kebenaran, mekanisme pemulihan, mekanisme pemantauan, maupun mekanisme perluasan akses pemajuan hak-hak perempuan. Apa yang dilakukan oleh Komnas Perempuan ini guna menguatkan fungsi pendokumentasi terhadap isu kekerasan terhadap perempuan. Sehingga Komnas Perempuan, dapat menjadi sumber rujukan utama bagi pengetahuan mengenai Hak Asasi Perempuan dan isu kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.



Pada akhir periodenya Komnas Perempuan mempertanggungjawabkan kerja-kerjanya.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Pada periode ini, Komnas Perempuan mempersiapkan dirinya untuk melanjutkan estafet kepemimpinan pada periode berikutnya.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

DAFTAR PUSTAKA

Dokumen Laporan

Komnas Perempuan. *13 Pertanyaan Kunci Pemulihan Dalam Makna Luas*. Jakarta 2007

Komnas Perempuan. *Dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran dan Penanganan Dokumentasi Pelanggaran HAM terhadap Perempuan selama Konflik Bersenjata di Poso 1998 – 2005*. Jakarta: 2009.

Komnas Perempuan. *Draft Laporan Pertanggungjawaban Publik 2002-2004*. Jakarta: 21 Maret 2005.

Komnas Perempuan. *Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh: Sebagai Korban juga Sebagai Survivor*. Jakarta: 2006.

Komnas Perempuan. *Pelapor Khusus Komnas Perempuan: Pengalaman Perempuan Aceh, Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa*. Jakarta: 2007

Komnas Perempuan. *Pertanggungjawaban Publik 2003-2006, Mengembangkan Perangkat, Pengetahuan & Pelibatan untuk Penegakan HAM bagi Perempuan Indonesia*. Jakarta: 12 Desember 2006.

Artikel Jurnal

Munti, Ratna Batara. “*Lahirnya UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT) : Sebuah Bentuk Terobosan Hukum Dan Implikasinya Terhadap Hukum Nasional*”, Jurnal SUARA APIK (Vol. 28): Untuk Kebebasan dan Keadilan. Jakarta: 2005.

Wawancara, Diskusi Terfokus

Chandrakirana, Kamala. Narasumber untuk Proses Pendirian dan Penggagas Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 2002 – 2003; Ketua Komnas Perempuan periode 2003 – 2006 dan 2007-2009. Wawancara, 5 Juni 2014.

Nurkristi, Virlian. Narasumber Badan Pekerja Komnas Perempuan hingga tahun 2013, Asisten Gugus Kerja Perempuan Dalam Konstitusi dan Hukum Nasional. Diskusi Terfokus (FGD). 12 Mei 2014.

Ramli, Soraya. Narasumber Badan Pekerja Komnas Perempuan hingga saat ini, Koordinator Divisi Pengembangan Sistem Pemulihan. Diskusi Terfokus (FGD). 12 Mei 2014.

Album Photo-photo 2003-2006



Photo 1
Pertanggungjawaban publik Komnas Perempuan periode 2002-2004

Photo 2
Komisioner periode 2003-2006 dan Badan Pekerja Komnas Perempuan

Photo 3
Dialog publik calon komisioner Komnas Perempuan yang pertama kali dalam periode kepemimpinan 2003-2006.

Photo 4
Kampanye untuk penghapusan kekerasan dalam rumah tangga bertajuk "Sunday Fun Run" pada hari Minggu, 20 Juni 2004.

Photo 5
Dialog Nasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan dan Diskriminasi pada 26 November 2006

BAB 5

Komnas Perempuan 2007-2009: Transisi dan Konsolidasi

5.1 Transisi dan Konsolidasi

Sepanjang tahun 2007 – 2009, Komnas Perempuan berada dalam periode Transisi dan Konsolidasi. Penyebutan periode transisi dan konsolidasi ini seringkali disebut dan ditulis pada beragam proses dan pemilihan kepemimpinan Komnas Perempuan periode 2007-2009. Ada banyak pemaknaan terkait dengan transisi dan konsolidasi, antara lain adalah (1) titik pencapaian sepuluh tahun reformasi serta penyiapan kepemimpinan nasional; dan (2) periode akhir keterlibatan beberapa orang perintis dalam kepemimpinan Komnas Perempuan¹. Keterlibatan beberapa perintis ini dimaknai sebagai penjaga keberlanjutan peletakan dasar-dasar kesejarahan dan pengetahuan kerangka kerja Komnas Perempuan--baik secara substantif, struktur dan kultur bekerja---dari pengalaman periode-periode sebelumnya. Tujuannya adalah untuk mengembangkan dan menguatkan kelembagaan Komnas Perempuan yang akan ditindaklanjuti pada periode-periode mendatang.

Pada periode ini Komnas Perempuan membangun strategi baru, yang berbeda dengan periode sebelumnya. Periode sebelumnya hanya merencanakan renstra di periode masa kerjanya saja dan tidak pernah mempersiapkan renstra untuk periode selanjutnya. Namun, periode masa kerja tahun 2007 – 2009, selain menyusun Rencana Strategis (Renstra) untuk masa tiga (3) tahun kelebagaannya, juga mengembangkan Renstra untuk masa kerja lima (5) tahun, yang dipersiapkan untuk masa kerja periode 2010-2014. Pengalaman inilah kenapa periode ini juga disebut sebagai masa pencarian. Terkait dengan strategi baru ini, Anggota Paripurna Komnas Perempuan melakukan evaluasi terhadap hasil-hasil kerja periode sebelumnya, baik itu keberhasilan, kegagalan dan tantangan yang dihadapi serta peluang, yang masih menjadi isu aktual dalam kerangka kerja Komnas Perempuan ke depan.



Komisioner Periode
2007-2009:

Azriana, Husein
Muhammad, Neng Dara
Affiah, Ninik Rahayu,
Deliana Ismudjoko,
Kamala Chandrakirana,
Syamsiah Ahmad,
Pangasih Gaut,
Sylvana Maria Apituley,
Vien Suseno. Tidak ada
di dalam foto, Arimbi
Heroepoetri, Sri Wiyanti
Eddyono, Abdul A'la.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

¹ Perintis dimaknai sebagai orang-orang atau tokoh yang berupaya bersama mewujudkan terciptanya kelembagaan Komnas Perempuan di tahun 1998

Penyusunan Renstra untuk masa kerja periode yang akan datang merupakan tradisi baru yang dijalankan dan dikembangkan Komnas Perempuan dalam periode ini. Sistem ini sejalan dengan telah mapannya pendanaan dari negara, yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk menunjang program dan kegiatan Komnas Perempuan. Hal ini tentunya tidak terlepas dari jerih payah Kepemimpinan Komnas Perempuan pada periode sebelumnya, sehingga periode ini dipersiapkan untuk memetik hasilnya. Untuk itu, sejak periode inilah, Komnas Perempuan mempersiapkan Renstra periode berikutnya sebagai sistem yang dijalankan setiap lembaga negara maupun lembaga pemerintah penerima dana negara².

Proses Penyusunan Renstra 2007-2009 dan 2010-2014 ini tidak hanya melibatkan Anggota Paripurna Komnas Perempuan masa kerja 2007 – 2009 saja, melainkan juga dikonsultasikan dengan beberapa orang yang merupakan perintis Anggota Komisioner Komnas Perempuan pada periode awal, seperti Ibu Saparinah Sadli dan para ahli di bidangnya masing-masing. Untuk itu, ada dua tradisi baru yang terjadi di periode ketiga kelembagaan Komnas Perempuan ini, yakni (1) mempersiapkan renstra untuk periode selanjutnya; dan (2) membangun mekanisme dialog dan konsultasi dengan para perintis dan para ahli.

5.2 Isu Utama dan Struktur Kelembagaan

Mengacu pada mandat Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 maupun Rencana Strategis Komnas Perempuan 2007-2009, Komnas Perempuan melaksanakan program dan kegiatan yang tercakup dalam enam (6) area atau isu utama, yaitu:

1. Pemantauan dan pelaporan HAM perempuan
2. Penguatan penegak hukum dan mekanisme HAM nasional
3. Negara, Agama dan HAM perempuan
4. Mekanisme HAM internasional
5. Dewan Kelembagaan

Penetapan kelima isu utama atau area ini berdasarkan pada isu aktual, yang masih membutuhkan berbagai upaya, arah dan kebijakan, yang seharusnya disediakan atau ditetapkan pemerintah. Hal ini juga karena adanya realitas kebutuhan penanganan korban, yang masih jauh dari akses pemenuhan hak korban. Sementara itu, peletakan isu kelembagaan bertujuan untuk merespon kebutuhan penguatan kelembagaan Komnas Perempuan sebagai bagian dari Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia.

Dari segi struktural, terdapat 5 (lima) Sub Komisi (Subkom) yang diputuskan melalui Sidang Paripurna Komnas Perempuan pertama di Bulan Januari 2007, yaitu Subkom Pemantauan, Subkom Reformasi Hukum dan Kebijakan, Subkom Pengembangan Sistem Pemulihan, Subkom Pendidikan, Penelitian dan Pengembangan (Pendidikan dan Litbang), dan Subkom Partisipasi Masyarakat (Parmas). Pada periode ini pula Komnas Perempuan pertama kali membangun struktur baru di tubuhnya, yaitu Dewan Kelembagaan. Periode ini juga melanjutkan kerja-kerja Gugus Kerja (GK) yang telah dibentuk sebelumnya, antara lain GK Aceh dan GK Poso, yang masing-masing memiliki periodisasi 2005 – 2007 dan 2006 – 2007; GK Kekerasan Masa Lalu atau GK 1965 periode 2006 – 2007; Pelapor Khusus Mei 1998 periode 2007 – 2008; GK Perempuan

dalam Konstitusi dan Hukum Nasional (GK PKHN) Periode 2008 – sekarang; GK Pekerja Migran (GKPM) periode 2008 – sekarang dan GK Papua 2009- sekarang.

5.3. Pemantauan dan Pelaporan HAM Perempuan

Dibawah koordinasi Subkom Pemantauan, Komnas Perempuan mendokumentasikan dan menganalisis temuan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Sumber data dan informasi berasal dari pengaduan korban secara langsung melalui Unit Pengaduan dan Rujukan maupun hasil pemantauan kasus di lapangan. Pengaduan yang diajukan ke Komnas Perempuan biasanya dilakukan oleh korban atau pendamping, baik secara lisan atau tertulis, dan/atau email. Pada periode 2007 – 2009 ini, pengaduan kasus mulai menggunakan metode media jejaring sosial (*facebook*) yang pada saat itu mulai marak digunakan oleh masyarakat luas. Metode selain mempermudah akses juga menambah metode lainnya yang telah ada.

Seperti halnya dengan periode sebelumnya, proses pemantauan dan analisis pelaporan dan atau tindak lanjut penanganan kasus ini, Komnas Perempuan selalu bekerja sama dengan mitra, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang berasal dari unsur pemerintah maupun non pemerintah. Hal ini dilakukan sebagai bagian dari cara kerja Komnas Perempuan, yang selalu melibatkan (*engage*) *stakeholders* terkait, termasuk saat proses pelaporannya kepada publik.

Meneruskan periode sebelumnya, periode 2007 – 2009 Komnas Perempuan secara konsisten mengeluarkan Catakhu setiap tahunnya. Tema dan judul yang diangkat adalah:

- 1). 2007 : *10 Tahun Reformasi: Kemajuan & Kemunduran Bagi Perjuangan Melawan Kekerasan Dan Diskriminasi Berbasis Gender*;
- 2). 2008 : *Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual: Di Rumah, Institusi Pendidikan Dan Lembaga Negara*;
- 3). 2009 : *Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kekuasaan yang Timpang*.

a. Peluncuran Pendokumentasian Pelanggaran HAM Masa Lalu Peristiwa 1965

Komnas Perempuan telah berproses pada isu kekerasan terhadap perempuan dalam konteks pelanggaran HAM Masa Lalu, dalam hal ini pada Peristiwa 1965, yang dimulai sejak periode 2003 – 2006. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, Komnas Perempuan melakukan pendokumentasian pengalaman kekerasan terhadap perempuan pada Peristiwa 1965. Penerbitan hasil dokumentasi tersebut terlaksana di tahun 2007. Hasil dokumentasi ini berjudul “Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Berbasis Gender: Mendengarkan Suara Perempuan Korban Peristiwa 1965”, yang selanjutnya disampaikan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 20 Februari 2008. Peristiwa ini merupakan laporan resmi negara yang pertama kalinya menyampaikan laporan dan fakta tentang pelanggaran HAM, yang dialami perempuan korban Peristiwa 1965 (Chandrakirana, Ratih, & Yentriyani, 2009, hal. 7). Secara khusus, hasil pemantauan ini merekomendasikan secara langsung kepada Presiden RI untuk menindaklanjuti pernyataan maaf dan komitmen untuk melakukan rehabilitasi dan memberi kompensasi kepada korban Peristiwa 1965 melalui kebijakan yang komprehensif.

Rekam Juang Komnas Perempuan

Hasil pertemuan dengan Presiden itu telah dikomunikasikan oleh Komnas Perempuan dalam forum pertemuan dengan Lembaga Syarikat, Lingkar Tutar Perempuan (LTP) dan International Center for Transitional Justice (ICTJ). Syarikat dan LTP juga menyampaikan perkembangan kondisi korban yang sebagian sudah mulai sakit-sakitan dan upaya-upaya untuk membangun dukungan terhadap korban terus dilakukan terutama oleh Syarikat. ICTJ mengusulkan Komnas Perempuan untuk mengirimkan surat sebagai bentuk empati kepada ibu-ibu korban Peristiwa 1965 yang datang berkunjung ke Komnas Perempuan³.

Peluncuran Dokumentasi
Pelanggaran HAM
Masa Lalu 1965.

Sumber:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Penyerahan Dokumentasi
Pemantauan Pelanggaran
HAM Masa Lalu yang
diserahkan kepada
Presiden RI Soesilo
Bambang Yudhoyono
pada 20 Februari 2008.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Usulan ini karena pertimbangan bahwa surat Komnas Perempuan tidak saja akan berdampak pada pemulihan korban, namun juga dapat menjadi pegangan korban untuk berkomunikasi dengan lingkungan dan keluarganya. Karena itu, Komnas Perempuan memutuskan untuk menulis surat kepada ibu-ibu korban Peristiwa 1965 untuk menyatakan penyesalan tentang apa yang telah terjadi. Melalui surat itu, Komnas Perempuan menyatakan pula komitmennya untuk terus mengangkat persoalan ini⁴.

³ Notula Rapat Paripurna, 1 April 2008

⁴ Notula Rapat Paripurna, 1 April 2008

Sementara itu, untuk mendesak pertanggungjawaban negara, proses advokasi di tingkat berikutnya, Komnas Perempuan bekerja sama dengan Komnas HAM. Sub Komisi Pemantauan diberikan amanat mengawal proses ini. Komnas HAM merespon laporan, yang disampaikan Komnas Perempuan, dengan meluaskan pelaporan dari yang semula hanya berupa pelaporan Peristiwa 1965 di Pulau Buru. Selanjutnya, Komnas HAM dan Komnas Perempuan membentuk tim pemantauan bersama, sekalipun ada catatan terhadap cara kerja yang dibangun⁵. Sementara itu, untuk mendorong proses rekonsiliasi kultural, Komnas Perempuan mengamanatkan Subkom Litbang dan Subkom Pemantauan untuk mengawal proses diskusi dengan organisasi perempuan.

b. Peluncuran Pemantauan Konflik Poso 1998-2005

Pemantauan konflik di Poso dilakukan pada periode sebelumnya, yakni periode 2003-2006. Pemantauan ini secara khusus memantau pelanggaran HAM perempuan selama konflik bersenjata di Poso tahun 1998 – 2005. Fokus pemantauan dilakukan pada kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terkait langsung dengan konteks eskalasi konflik Poso sehubungan dengan penempatan aparat keamanan, baik polisi maupun militer serta berlangsung dalam konteks pengungsian internal akibat konflik Poso.

Peluncuran laporan kepada publik oleh Pelapor Khusus Poso dilakukan pada bulan Maret 2009, meski laporan ini sudah memasuki tahap finalisasi pada bulan Agustus 2007. Pelapor Khusus mencatat perlunya disiapkan strategi penyampaian laporan ke publik, apakah akan tetap dilakukan atau tidak, mengingat situasi keamanan di Poso yang belum kondusif. Berdasarkan rapat pembahasan draft laporan pemantauan pada 3 Agustus 2007, Komnas Perempuan diharapkan dapat berdialog dengan pimpinan Militer dan Polri untuk mendapatkan tanggapan tentang kasus yang melibatkan aparat keamanan/militer. Tanggapan ini diharapkan dapat disampaikan kepada publik sebagai tanggapan resmi militer (TNI) dan Kepolisian (Polri) terhadap kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang melibatkan aparatnya. Upaya ini akan dilakukan seiring dengan tiadanya respon terhadap surat permintaan tanggapan atas temuan kasus kekerasan terhadap perempuan di Poso yang telah dikirimkan kepada Pimpinan Polri dan TNI⁶.



Peluncuran laporan Pelapor Khusus Poso kepada publik bulan Maret 2009. Pemantauan dilakukan pada periode 2003-2006.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

5 Arimbi Heroepoetri, Focus Group Discussion Penulisan Buku 15 Tahun Rekam Jejak Komnas Perempuan, Komnas Perempuan, Jakarta: 12 Mei 2014.

6 Laporan Gugus Kerja Poso untuk rapat Paripurna, 7 Agustus 2007.

c. Peluncuran Laporan Pelapor Khusus Mei 1998

Masih dalam konteks konflik bersenjata, pada tahun 2008, Komnas Perempuan juga menyampaikan kepada publik hasil pendokumentasian Pelapor Khusus Mei 1998. Hasil pendokumentasian ini telah berproses pada periode Kepemimpinan Komnas Perempuan sebelumnya, yaitu pada periode 2003 – 2006. Pada tahun 2007 melalui Surat Keputusan Ketua Komnas Perempuan Nomor 843/KNAKTP-KC/Ketua/SK/VIII/07 tertanggal 1 Agustus 2007, telah dibentuk Pelapor Khusus Komnas Perempuan tentang Pemenuhan Hak-hak Korban Kekerasan Seksual Mei 1998 yang diketuai Ibu Saparinah Sadli.

Selain melakukan pendokumentasian kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi pada peristiwa reformasi Mei tahun 1998, Pelapor Khusus juga mengupayakan adanya penguatan dan pengakuan terhadap peran kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini telah mendukung, mendampingi dan mengupayakan pemulihan bagi korban. Pelapor Khusus juga mengidentifikasi ruang pemulihan bagi perempuan korban dan mengupayakan adanya dukungan masyarakat terhadap perempuan korban kekerasan, khususnya bagi korban kekerasan seksual Mei 1998. Pada bulan Mei 2008, Pelapor Khusus mempublikasikan hasil pendokumentasiannya kepada publik. Laporan yang diberi judul *Saatnya Mengakui: Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual* yang memberikan gambaran tentang kekerasan seksual Mei 1998 dan dampaknya bagi perempuan korban.

Peluncuran Laporan
Dokumentasi Pelapor
Khusus kasus kekerasan
peristiwa reformasi Mei
tahun 1998.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



d. Peluncuran Pendokumentasian Pelanggaran HAM Perempuan Ahmadiyah

Kecenderungan perkembangan fundamentalisme agama dan politik identitas berbasis agama yang destruktif dan meneror tatanan keberagamaan masyarakat kuat terjadi di Indonesia pasca Orde Baru dan di Era Reformasi. Kasus penyerangan terhadap komunitas Ahmadiyah terjadi di pelbagai wilayah seperti di Cianjur dan Lombok, Nusa Tenggara Barat. Komnas Perempuan sendiri tercatat menerima pengaduan dari

Komunitas Ahmadiyah sejak tahun 2005 dan pada tahun 2006, tepatnya pada bulan Mei dan Agustus 2006. Tim pemantauan diturunkan Komnas Perempuan ke Lombok, Nusa Tenggara Barat (NTB) dan ke Cianjur, Jawa Barat. Hasil pemantauan menemukan fakta-fakta pelanggaran Hak Asasi Perempuan dalam penyerangan Komunitas Ahmadiyah di dua lokasi tersebut.

Laporan ini ditujukan bagi pendokumentasian kondisi Hak Asasi Perempuan Jemaat Ahmadiyah pasca penyerangan yang terjadi tahun 2005 dan 2006. Komnas Perempuan sendiri telah menyelesaikan penulisan laporannya sejak 5 Februari 2007, namun laporan ini baru dipublikasi pada tahun 2008. Mengingat laporan sudah cukup lama diselesaikan, laporan tersebut selanjutnya dilengkapi dengan perkembangan yang terjadi sepanjang 2007-2008 yang didasarkan pada pemantauan media maupun komunikasi dengan perempuan korban. Laporan ini mengangkat persoalan HAM perempuan Ahmadiyah yaitu diskriminasi berlapis yang dialami perempuan-perempuan Ahmadiyah. Peluncuran hasil pemantauan Ahmadiyah dan Konferensi Pers akhirnya diselenggarakan pada Kamis 22 Mei 2008 bertempat di Kantor Komnas Perempuan

Sebagai tindak lanjut dari publikasi atas temuan-temuan ini, Komnas Perempuan, atas nama kepentingan pemenuhan hak korban, menyerahkan laporan kepada Komnas HAM untuk segera ditindaklanjuti proses penyelidikan atas peristiwa pelanggaran HAM berat terkait Komunitas Ahmadiyah. Dialog dengan Kementerian/Lembaga (K/L) terkait juga dicanangkan sebelum dan sesudah peluncuran laporan untuk mengonsultasikan hasil pemantauan tersebut. Ironinya, pemerintah juga tidak menunjukkan adanya tanda-tanda memberikan solusi yang tepat dalam penyelesaian konflik Ahmadiyah ini, sehingga kekerasan terus berulang.



Peluncuran Laporan Pemantauan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak Ahmadiyah.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Peluncuran dokumentasi kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak
Ahmadiyah 2.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



e. Konflik Sumber Daya Alam: Alastlogo Pasuruan dan Lumpur Lapindo Sidoarjo

Dua kasus kekerasan akibat konflik sumber daya alam terjadi di Jawa Timur, yaitu kasus Lapindo di Sidoarjo dan kasus Alastlogo di Pasuruan. Konflik yang terjadi pada 30 Mei 2007 di Alastlogo Pasuruan itu diwarnai dengan penembakan petani di Alastlogo, Pasuruan, dimana terdapat dua orang perempuan meninggal, satu janin dalam kandungan dan dua orang laki-laki (warga sipil) tewas seketika. Namun sampai dengan awal Juni 2007, tidak ada pengaduan tentang hal ini ditujukan ke Komnas Perempuan. Oleh karenanya, sempat menjadi pertanyaan dalam Rapat Paripurna 5 Juni 2007, apa yang melatarbelakangi Komnas Perempuan jika akan melakukan pemantauan atas konflik tersebut? Pembahasan selanjutnya mengerucut pada substansi "Isu yang menasional", yaitu isu yang sedang dibicarakan. Dalam pembahasan tersebut menyepakati dan memutuskan juga bahwa usulan suatu peristiwa dianggap sebagai isu yang menasional menjadi kewenangan pimpinan, yang selanjutnya dapat memerintahkan pembentukan tim Pemantauan.

Pimpinan akhirnya memutuskan bahwa kasus penembakan di Alastlogo adalah isu yang menasional. Selanjutnya, Komnas Perempuan membentuk tim pemantauan atas kasus Alastlogo di bawah Subkom Pemantauan⁷. Tim inilah yang kemudian melakukan komunikasi informal dengan Komnas HAM, yang juga melakukan pemantauan ke Alastlogo serta berkonsultasi dan berdiskusi dengan koalisi LSM yang melakukan pemantauan, yaitu Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), Solidaritas Perempuan, Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).⁸

Perkembangan terakhir sebelum Komnas Perempuan melakukan pemantauan kelapangan, Solidaritas Perempuan yang tergabung dalam Koalisi LSM untuk kasus Alastlogo tengah melakukan pemantauan dengan memfokuskan pada isu perempuan. Tanpa bermaksud

⁷ Dokumen Rapat Paripurna Komnas Perempuan, 5 Juni 2007.

⁸ Laporan Awal Pemantauan Kasus Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur, Draft I 31 Juli 2007, Sifat: Internal. hal. 3

mengulang hal yang sama, Komnas Perempuan melakukan pemantauan untuk menggali persoalan perempuan dalam konteks akses perempuan terhadap kehidupan di tengah sengketa lahan yang terjadi serta penanganan korban pasca insiden. Hasil pemantauan yang dilakukan diharapkan semakin melengkapi pemantauan yang telah dilakukan oleh organisasi masyarakat terutama dalam konteks persoalan perempuan.⁹

“... Jadi ya sudah kita datang, kita buat laporan, kita ketemu beberapa petinggi dan tokoh. Kita yakin terjadi penembakan dengan sengaja, ditujukan pada korban. Analisa kita sebenarnya, pertama, walaupun itu perempuan (kalau tidak salah anggota Fatayat), dari Fatayat hanya tausiyah dan advokasi diserahkan kepada Pengurus Pusat (yang kebanyakan laki-laki), DPRD hanya kasih uang ke korban. Kita bilang, perlu ada pengadilan sipil, jadi meneguhkan.” (Arimbi Heroepoetri, Focus Group Discussion, 12 Mei 2014).

Berdasarkan pengalaman Komnas Perempuan melakukan pemantauan kasus sengketa sumber daya alam, perempuan termarginalkan hak-haknya terutama dalam mengakses lahan sebagai bagian dari sumber kehidupannya. Untuk itu, pemantauan lebih diupayakan melihat sejarah dan latar belakang persoalan relasinya dengan persoalan perempuan.¹⁰

Terkait kasus semburan lumpur Lapindo Sidoarjo, Komnas Perempuan menemukan tidak adanya data terpilah membuat perempuan rentan kehilangan haknya atas kepemilikan properti. Perempuan yang kehilangan aset tidak bisa mengklaim ganti rugi kecuali dilakukan oleh suami atau anak laki-lakinya.¹¹ Dari hasil pemantauannya, Komnas Perempuan berpendapat bahwa terjadi pereduksian pertanggungjawaban pelanggaran HAM dan pengalihan pertanggungjawaban HAM. Masalah pelanggaran HAM yang terjadi dalam kasus lumpur Lapindo direduksi menjadi masalah jual beli biasa yang tidak seimbang. Negara juga telah gagal menunjukkan perannya untuk bertanggung jawab dalam pelanggaran HAM, karena tidak dapat memaksa PT. Lapindo untuk bertanggung jawab atas seluruh kerugian. Ironisnya, negara malah mengambil alih tanggung jawab dengan mengalokasikan APBN untuk membentuk tim dan perbaikan infrastruktur. Ditolaknya ketiga gugatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung menunjukkan kegagalan negara dalam melihat adanya pelanggaran HAM pada kasus semburan lumpur.¹²

f. Pendokumentasian Kekerasan terhadap Perempuan Sepanjang Perjalanan Bangsa

Seperti yang telah disebutkan di atas, pada periode ini Komnas Perempuan genap bekerja 10 (sepuluh) tahun dalam menggawangi isu kekerasan terhadap perempuan. Pada periode ini Komnas Perempuan melakukan pendokumentasian tentang pola dan bentuk kekerasan terhadap perempuan yang terjadi sepanjang perjalanan kehidupan bangsa Indonesia. Pada akhirnya, hasil pendokumentasian tersebut diluncurkan Komnas Perempuan pada tanggal 30 November 2009, bersamaan dengan peringatan *Sepuluh*

⁹ Laporan Awal Pemantauan Kasus Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur, Draft I 31 Juli 2007, Sifat: Internal.

¹⁰ Laporan Awal Pemantauan Kasus Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur, Draft I 31 Juli 2007, Sifat: Internal. Hal.2

¹¹ FGD Keluarga Besar Komnas Perempuan, Penulisan Buku 15 Tahun Rekam Jejak Komnas Perempuan, Jakarta: 12 Mei 2014.

¹² Laporan selengkapnya tentang hasil pemantauan ini Lihat Arimbi Heroepoetri, Pengabaian Dari Mula: Laporan Pemetaan Pelanggaran Hak Asasi Perempuan Dalam Bencana Luapan Lumpur di Kec. Porong, Kab. Sidoarjo, Jawa Timur, Jakarta: Komnas Perempuan, 2009.

Tahun Reformasi dan Sepuluh Tahun Berdirinya Komnas Perempuan. Secara langsung Komnas Perempuan juga menyerahkan hasil pendokumentasian tersebut kepada Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono yang hadir dalam kegiatan peluncuran tersebut. Melalui buku ini Komnas Perempuan tidak hanya bicara tentang deskripsi dan fakta terjadinya kasus pelanggaran hak-hak asasi perempuan, melainkan juga melihat peristiwa kekerasan yang dialami perempuan sebagai bagian dari sejarah bangsa dengan mengerangkainya dalam konteks peran dan kepemimpinan perempuan.

“Buku Kita Bersikap tidak berawal dari cerita tentang keterpurukan. Kita mulai sebuah cerita tentang perempuan dalam memimpin Bangsa Indonesia itu seperti apa, kemudian terjadi semacam pengingkaran dan pengkhianatan dengan segala diskriminasi dan kekerasan. Jawabannya adalah kita harus kembali kepada kepemimpinan perempuan. Jadi tidak ada sebuah cerita yang serta merta viktimisasi perempuan, karena perempuan adalah sosok yang mempunyai kapasitas dan mempunyai pilihan, mempunyai martabat dan kemampuan. Seperti itu. Dari segi pijakan apa atau jejak apa yang kita tinggalkan sebagai sebuah proses.”(Wawancara dengan Kamala Chandrakirana, 5 Juni 2014)

Hasil pendokumentasian bertajuk “Kita Bersikap: Empat Dasawarsa Kekerasan Terhadap Perempuan dalam Perjalanan Berbangsa” ini memberi gambaran betapa perempuan yang berada dalam masa konflik dan kekerasan massal rentan mengalami kekerasan, terutama kekerasan seksual. Laporan ini sekaligus mengonsolidasi hasil pendokumentasian Komnas Perempuan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam peristiwa Mei 1998, konflik di Timor Timur, Aceh, Papua, Ruteng, Maluku, Poso serta kekerasan yang dialami Jemaat Ahmadiyah. Berefleksi dari berbagai peristiwa tersebut, Komnas Perempuan juga menyimpulkan bahwa kekerasan terhadap perempuan selalu muncul berulang dari satu konteks ke konteks yang lain melalui pola-pola serupa. Oleh karenanya, untuk mencegah keberulangan dan memberikan rasa keadilan bagi perempuan korban kekerasan, melalui buku *Kita Bersikap*, Komnas Perempuan merekomendasikan kepada negara untuk mengambil langkah-langkah strategis dalam pemenuhan hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Salah satu rekomendasi terkait hak korban atas pemulihan adalah agar pemerintah membentuk dan menjalankan kebijakan yang peka gender tentang pemberian kompensasi, restitusi dan rehabilitasi berdasarkan pengetahuan yang telah dibangun dan dikembangkan oleh Komnas Perempuan. Rekomendasi lainnya terkait hak korban atas kebenaran adalah agar pemerintah mengembangkan bahan ajar tentang sejarah Indonesia di sekolah-sekolah dan perguruan tinggi, yang meliputi sejarah perjuangan perempuan dan kekerasan terhadap perempuan sesuai temuan-temuan Komnas Perempuan. Selain itu, pemerintah dan DPR RI diharapkan untuk merancang dan mengesahkan kerangka hukum nasional untuk memberi perlindungan yang efektif dan adil bagi korban kejahatan, kekerasan, dan pelecehan seksual.



Peluncuran Buku pendokumentasian bertajuk “Kita Bersikap: Empat Dasawarsa Kekerasan Terhadap Perempuan dalam Perjalanan Berbangsa pada tanggal 30 November 2009. Dihadiri oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono sekaligus memperingati 10 Tahun Komnas Perempuan.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Pernyataan Presiden Republik Indonesia, Soesilo Bambang Yudhoyono, pada Puncak Perayaan 10 Tahun Komnas Perempuan, 30 November 2009

*Kita melangkah ke depan tidak boleh dengan dendam, dengan luka yang berkepanjangan, tapi ... kita tidak boleh melupakan masa lalu.
[Bagi] korban kita berikan keadilan untuk masa kini dan masa depan, dan jangan terjadi lagi kasus-kasus pelanggaran HAM [dan] kesalahan serupa di masa datang.*

*Bagaimana kita punya kebijakan yang baik bagi para korban
[agar] kita bersama-sama menyelesaikan masalah seadil-adilnya tanpa membuka luka lama, tanpa membuka konflik baru.*

g. Menyikapi Kekerasan Berlapis Terhadap Perempuan Dalam Konteks Konflik: Papua¹³

Komnas Perempuan & HAM Perempuan di wilayah konflik di Indonesia

Sebagai mekanisme nasional untuk HAM perempuan yang lahir dalam konteks konflik politik 98, Komnas Perempuan member perhatian besar pada kekerasan terhadap perempuan dan HAM perempuan dalam konteks konflik politik, baik yang terjadi di masa lalu maupun yang sedang berlangsung, khususnya di wilayah operasi militer seperti Aceh, Papua dan Timor Timur. Peran aktif Komnas Perempuan selama kunjungan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Dr. Radhika Coomaraswamy pada 20 November-4 Desember 1998 di Jakarta, merefleksikan kepemimpinan Komnas Perempuan sejak awal dalam menyikapi masalah kekerasan terhadap perempuan di wilayah/dalam konteks konflik bersenjata.¹⁴

¹³ Secara geopolitik yang dimaksud dengan kata Papua di sini adalah provinsi Papua dan Papua Barat.

¹⁴ Selengkapnya, lihat Komnas Perempuan, Seri Dokumen Kunci, Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan: Kunjungan ke Indonesia dan Timor Timur, 20 November - 4 Desember 1998.

Kekerasan Berlapis terhadap Perempuan di Wilayah Konflik: Papua

Secara khusus, implementasi mandat dan tugas Komnas Perempuan di tanah Papua mengalami perkembangan sesuai kapasitas Komnas Perempuan dan kebutuhan serta kapasitas lokal di Papua. Pada awal periode kerjanya, Komnas Perempuan memiliki seorang perwakilan dari Papua sebagai komisionernya, yaitu Yusan Yeblo, seorang aktivis HAM perempuan dari kalangan akar rumput. Pada periode berikutnya, 2002-2006, Komnas Perempuan fokus pada pengembangan sistem Pemulihan bagi perempuan korban dan penyintas kekerasan. Untuk periode 2007-2009 ini, Komnas Perempuan bekerja sama dengan LSM *Pikul* dari Kupang, Nusa Tenggara Timur.

Pengaduan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan (KtP) yang terus meningkat di Papua, bahkan setelah penerapan UU no.21 th.2001 tentang Otonomi Khusus di Papua, mendorong Komnas Perempuan melakukan penyikapan lebih komprehensif dan sistematis. Pada Maret 2007, Komnas Perempuan membentuk suatu Panitia Ad Hoc, bertugas melakukan pemetaan awal kekerasan terhadap perempuan dan HAM perempuan di tanah Papua. Pemetaan dilakukan melalui serangkaian diskusi dengan berbagai pemangku kepentingan di Jakarta dan Jayapura, melibatkan lebih dari 100 narasumber terdiri dari penyintas, pendamping korban dan pembela HAM, LSM HAM dan LSM Perempuan, tokoh agama dan adat, akademisi, anggota DPRP dan DPR RI, Majelis Rakyat Papua(MRP) hingga Pemerintah Daerah dan pemerintah nasional di Jakarta. Hasil konsultasi selama setahun dituangkan dalam bentuk laporan dan rekomendasi strategis bagi beberapa pihak, termasuk bagi Komnas Perempuan sendiri. Laporan ini dikonsultasikan kembali di Jayapura pada Februari 2008 untuk mendapat masukan dan catatan korektif. Dengan persetujuan dan dukungan pegiat HAM perempuan, Gubernur Papua, MRP dan sejumlah tokoh agama/adat, Komnas Perempuan mengikat kesepakatan untuk menindaklanjuti sejumlah rekomendasi strategis.

Otonomi Khusus dan perhatian khusus Komnas Perempuan pada HAM perempuan asli Papua

Tahun 2008, Komnas Perempuan memulai suatu penyikapan yang lebih komprehensif dan sistematis atas masalah HAM perempuan di Papua. Konteks sosial politik Papua yang sedang menerima status Otonomi Khusus membuat Komnas Perempuan member perhatian khusus pada HAM perempuan asli Papua. Lebih dari itu, alasan utama yang mendasari pilihan ini adalah karena meningkatnya jumlah dan kualitas kekerasan terhadap perempuan asli Papua sebagai dampak dari makin kompleksnya situasi sosial, ekonomi, budaya, politik dan keamanan Papua pasca penerapan Otonomi Khusus sejak tahun 2001. Kebijakan pembangunan yang belum sepenuhnya berpihak pada hak-hak masyarakat asli Papua, pendekatan keamanan dan konflik politik yang belum usai dan memakan banyak korban orang asli Papua, intensif dan ekstensifnya industri ekstraktif di seluruh wilayah Papua, migrasi penduduk luar Papua yang membanjiri Papua, perkembangan daerah-daerah baru karena pemekaran maupun perubahan desa menjadi kota, alkoholisme tanpa penegakkan hukum yang berarti, merupakan berbagai faktor penyebab dan pemicu langgengnya kekerasan berlapis terhadap perempuan asli Papua.¹⁵

Sebuah Gugus Kerja khusus urusan Papua dibentuk untuk menjalankan mandat Komnas Perempuan di tanah Papua. Dengan keterlibatan intensif pimpinan di dalamnya, beranggotakan lima (5) orang komisioner dengan dukungan khusus dua (2) orang staf,

Gugus Kerja Papua Komnas Perempuan mulai bekerja pada September 2008. Gugus Kerja Papua fokus pada: pendokumentasian untuk menghasilkan peta kekerasan terhadap perempuan Papua dengan pendekatan peningkatan kapasitas mekanisme HAM lokal (MRP dan LSM perempuan), membangun sistem pemulihan bagi korban dan advokasi kebijakan lokal-nasional tentang penghapusan KtP dan pemenuhan HAM perempuan. Selama dua tahun berikutnya, 2008-2009, Komnas Perempuan bersama lembaga-lembaga perempuan dan sejumlah individu pegiat HAM perempuan berkonsentrasi melakukan pendokumentasian besar pertama di sepanjang sejarah gerakan perempuan dan pendokumentasian HAM di Papua. Tak kurang dari 23 lembaga dan aktivis HAM lokal Papua terlibat dalam pendokumentasian ini. Komnas Perempuan, didukung oleh ICTJ dan MRP, berupaya memastikan suksesnya pendokumentasian melalui pendampingan intensif proses di lapangan, pelatihan dokumentator lokal untuk peningkatan kapasitas memakai instrumen HAM nasional dan internasional, dan memfasilitasi proses pemulihan dokumentator sekembali dari lapangan. Proses pendokumentasian berlangsung penuh dinamika dan tantangan yang tidak sederhana, baik internal di kalangan tim pendokumentasi, maupun tantangan eksternal, khususnya situasi geografis dan keamanan wilayah-wilayah pendokumentasian. Namun, tantangan utama adalah menjaga ketahanan mental dan tetap jernih mendengar kesaksian kurang lebih 261 orang korban dan saksi tentang berbagai pengalaman kekerasan yang mereka alami, dari fisik hingga politik, di ruang domestik maupun publik. Pendokumentasian ini selesai di ujung tahun 2009 dan menghasilkan laporan komprehensif pertama tentang realita kekerasan terhadap perempuan dan situasi HAM perempuan Papua. Laporan pionir ini diberi judul, *Stop Sudah!: kesaksian perempuan Papua korban kekerasan dan pelanggaran HAM, 1963-2009*.

Sepanjang 2008-2009, Komnas Perempuan tetap menekuni advokasi kebijakan HAM perempuan Papua, baik dengan pemerintah daerah di Jayapura maupun pemerintah nasional di Jakarta. Melalui rangkaian intensif dialog kebijakan, Komnas Perempuan mendorong pemerintah di semua lini mengambil tanggung jawab mengimplementasikan mandat Konstitusi, UU Otsus dan UU nasional lainnya, dan secara efektif menangani dan mencegah berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan yang dialami perempuan asli Papua.

Selain pendokumentasian dan advokasi kebijakan, Komnas Perempuan mendedikasikan perhatian penuh pula kepada peningkatan kapasitas MRP sebagai mekanisme regional HAM masyarakat asli, termasuk perempuan asli. Sejumlah pelatihan bagi anggota MRP dilaksanakan, fokus pada pencarian peluang untuk memajukan, melindungi dan memenuhi HAM perempuan Papua dalam Konstitusi dan hukum nasional lainnya, serta instrumen HAM internasional. Dua tokoh nasional dilibatkan, yakni Prof. Dr. Jimly Ashidique (ketua MK) dan Asmara Nababan (tokoh HAM Indonesia). Komnas Perempuan menganggap penting langkah ini dengan tiga alasan utama. Pertama, karena MRP adalah preseden baik, ia merupakan satu-satunya mekanisme HAM masyarakat asli di Indonesia yang dibentuk Negara melalui UU no.21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Kedua, karena perempuan dijadikan salah satu pilar utama Otonomi Khusus Papua melalui pembentukan Kelompok Kerja Perempuan MRP. Keberadaan Pokja Perempuan MRP melengkapi konstalasi mekanisme regional HAM perempuan Papua yang cukup ideal untuk upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan

pemenuhan HAM perempuan Papua¹⁶ Kedua alasan ini membentuk alasan ketiga, bahwa Komnas Perempuan bermaksud memperkuat penerapan pasal 28 h: 2, UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 di tanah Papua, sebagaimana menjadi jiwa dan nafas Otonomi Khusus Papua.

PAPUA 1
Untuk memajukan
, melindungi dan
memenuhi HAM
perempuan Papua
dalam Konsitusi dan
Hukum Nasional,
Komnas Perempuan
menghadirkan Ketua
Mahkamah Konstitusi,
yakni Prof. Dr.
JimlyAshidie dan Ketua
Majelis Rakyat Papua
(MRP).

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



PAPUA 2
Lokakarya Membangun
Mekanisme dan
Menemukan Perangkat
Kerja yang Efektif
Bagi Organisasi HAM
Perempuan Papua.
Jayapura, 10 – 12
September 2008.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



5.4. Pengintegrasian Laporan Pada Pidato Presiden RI

Pada awal tahun 2007, tepatnya di bulan Maret, Komnas Perempuan untuk pertama kalinya diminta melaporkan kerja tahunannya sepanjang periode tahun sebelumnya (2006) sebagai masukan untuk diintegrasikan dalam pidato kenegaraan Presiden RI di bulan Agustus. Penyusunan laporan pada tahun pertama periode 2007-2009 tentu

¹⁶ Elemen lainnya adalah kepemimpinan perempuan dalam gerakan sosial di Papua dan di lembaga social strategis seperti gereja (GKI di Tanah Papua) serta masuknya isu perempuan dalam Komisi E DPR Papua yang menangani masalah HAM. Ini berbeda dengan DPR RI yang memasukkan isu perempuan ke dalam isu budaya (Komisi 8).

sedikit menyulitkan karena harus melaporkan program dan kegiatan, yang sebagian besar komisioner tidak terlibat di dalamnya. Pada akhirnya, berkat dukungan Pimpinan lama dan Badan Pekerja serta dokumen-dokumen yang ada, laporan ini dapat diselesaikan dengan baik.

Beberapa isu kritis yang disampaikan oleh Komnas Perempuan meliputi: (1) terobosan kebijakan tentang pemulihan perempuan korban kekerasan yang telah dihasilkan pemerintah di tingkat nasional maupun daerah; (2) peta dan *trend* kekerasan terhadap perempuan di Indonesia; (3) pengakuan dan apresiasi masyarakat internasional terhadap inisiatif penegakan HAM perempuan korban kekerasan di Indonesia; serta (4) upaya penguatan dukungan masyarakat bagi pemenuhan HAM perempuan korban kekerasan. Tetapi yang diadopsi dalam pidato Presiden 16 Agustus 2007 antara lain tentang angka kekerasan nasional dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan yang diluncurkan pada bulan Maret tahun 2007, dan Program Pengembangan Aparat Penegak Hukum dan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus-kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP).

Nampaknya, dalam setiap pidato Presiden tahun-tahun berikutnya, data-data Komnas Perempuan selalu diintegrasikan, meskipun selalu ada kekhususan pengutipannya. Misalnya, di Tahun 2008, selain data nasional tentang kekerasan terhadap perempuan, juga muncul gambaran dukungan pemulihan korban, karena periode laporan presiden tahun ini banyak mengangkat isu persoalan migrasi. Pada tahun 2009 lebih banyak data Komnas Perempuan yang dikutip, termasuk ditemukannya kebijakan-kebijakan yang mendiskriminasi perempuan. Jika diamati, laporan yang dikutip secara terus menerus setiap tahunnya, yaitu angka kekerasan terhadap perempuan dari Catatan Komnas Perempuan. Hal ini sekaligus menjadi instrumen Komnas Perempuan dalam mengadvokasi pengintegrasian ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun Pemerintah.

Namun, dari sisi Komnas Perempuan sendiri, ada ***tiga isu penting*** yang disampaikan kepada publik dan dimintakan pertanggungjawabannya kepada negara. Ketiga isu ini terkait perempuan korban kekerasan dalam konflik bersenjata; konflik beragama dan konflik sumber daya alam. Tiga kasus konflik bersenjata yang merupakan pelanggaran HAM berat masa lalu, yaitu kasus konflik 1965, Konflik Poso dan Peristiwa Mei 1998. Pada ketiganya ditemukan kesamaan penyebab, yaitu tubuh dan ketubuhan perempuan dijadikan arena perebutan kekuasaan. Tiga isu penting ini ternyata masih berjalan alot dan mempunyai banyak tantangan, karena aparat negara masih belum memahami dengan baik terhadap ketiga isu tersebut dan dampaknya terhadap perempuan.

5.5. Negara, Agama dan Hak Asasi Perempuan

a. Pelibatan Organisasi-Organisasi Agama dalam Pemenuhan Hak-hak Perempuan Korban Kekerasan

Pelibatan organisasi-organisasi agama dalam pemenuhan hak-hak perempuan korban kekerasan ditandai dengan penulisan buku berjudul *Memecah Kebisuan: Agama Mendengar Suara Perempuan Korban demi Keadilan*. Penulisan buku ini merupakan rangkaian pencarian yang cukup panjang yang berawal dari kerja-kerja yang selama

ini sudah dilakukan Komnas Perempuan, seperti pendokumentasian pengalaman perempuan korban di wilayah konflik Aceh (2006), Poso (2006), kerja-kerja advokasi penguatan terhadap perempuan rentan diskriminasi seperti perempuan pekerja migran, perempuan kepala keluarga dan para janda, serta pengaduan-pengaduan perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Terhadap temuan-temuan tersebut, Komnas Perempuan berefleksi dan menemukan bahwa praktek keadilan yang selama ini didengungkan dalam konteks agama, tidak ada yang menyebut keadilan bagi perempuan, terlebih adil menurut perspektif perempuan korban.

Ketiadaan pemaknaan keadilan dari perspektif perempuan korban ini menyebabkan mekanisme pemenuhan hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan yang disediakan negara kurang menyentuh kebutuhan nyata para perempuan korban. Harapan utama perempuan korban untuk mendapatkan keadilan adalah lembaga-lembaga agama maupun lembaga-lembaga adat. Hanya sayangnya, alih-alih memperoleh keadilan atas ketidakadilan yang mereka alami, yang seringkali terjadi adalah para perempuan korban justru semakin dipersalahkan atau diberikan petuah-petuah normatif seperti hanya disuruh bersabar yang pasif, yang sesungguhnya tidak memberikan solusi atas ketidakadilan yang mereka alami.

Kenyataan tersebut sungguh suatu ironi, mengingat besarnya harapan perempuan korban untuk mendapatkan keadilan melalui lembaga agama. Berbekal keyakinan akan pentingnya peran lembaga agama bagi pemenuhan keadilan perempuan korban tersebut, Komnas Perempuan berinisiatif menggulirkan program *Memaknai Kembali Keadilan bagi Perempuan Korban* yang bekerja sama dengan organisasi-organisasi agama di Indonesia, diantaranya adalah Nahdhatul Ulama, Muhammadiyah, Persatuan Gereja Indonesia (PGI) dan Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI). Kerja sama ini dilakukan sepanjang tahun 2008 dan awal 2009.

Penanggung jawab program ini adalah Sub Komisi pendidikan dan Litbang Komnas Perempuan dengan Ketua Sub Komisi: Neng Dara Affiah, anggota sub komisi KH. Hussein Muhammad dan Prof. DR. Abd. A'la. Komitmen kerja sama dengan lembaga-lembaga agama tersebut diwujudkan dengan membuat buku saku berdasarkan perspektif agama masing-masing, yakni Perspektif Islam dengan organisasi Muhammadiyah dan NU; Perspektif Kristen yang dilakukan oleh organisasi Persatuan Gereja Indonesia (PGI), dan perspektif Katolik dilakukan oleh Konferensi Wali Gereja Indonesia (KWI). Dalam proses penulisannya, dibentuk Tim *Steering Committee* dari berbagai institusi agama, terdiri dari: Prof. Dr Chamamah Suyitno dan Susilahati (Aisyiah, Muhammadiyah), Lily Zakiah Munir dan Nasihin Hasan (Nahdlatul Ulama), Iswanti dan Romo Madya Utama (Katolik), Pdt. Dr. Margaretha Hendriks dan Pdt. Lies Tamuntuan-Makisanti (Protestan). Sementara para penulisnya adalah Dr. Nur Rofiah (NU), Nurni Akma (Muhammadiyah), Rainy Hutabarat dan Pdt. Sylvana Apituley (Protestan) dan Dr. Inosensia Loghe Pati, Dr. John Prior, Dr. Yoseph Suban Hayon dan Dr. Paulus Budi Kleden (Katolik). Buku ini diluncurkan pada 22 April 2009 di Jakarta dengan dihadiri oleh para pimpinan organisasi agama-agama tersebut, yakni Prof. Din Syamsuddin (Ketua Umum Muhammadiyah), Dr. Pdt. Andreas A Yewangoe (Ketua Umum PGI), Imam Azis (NU) dan juga perwakilan pimpinan Katolik.



Lokakarya dengan penulis buku: Memecah Kebisuan: Agama Mendengar Suara Perempuan Korban demi Keadilan pada 31 Maret 2008 di Jakarta.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Peluncuran buku: Memecah Kebisuan: Agama Mendengar Suara Perempuan Korban demi Keadilan pada 22 April 2009 di Jakarta. Nampak para pimpinan organisasi agama-agama, yakni Prof. Din Syamsuddin (Ketua Umum Muhammadiyah), Dr. Pdt. Andreas A Yewangoe (Ketua Umum PGI) dan perwakilan pimpinan Katolik.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

b. Agama dan Seksualitas Perempuan: Keterlibatan Forum Belajar antarnegara Berpenduduk Muslim

Program ini didasarkan pada fakta bahwa Indonesia di Era Reformasi, tubuh perempuan menjadi ajang pertarungan atas nama 'moralitas' bangsa. Hal ini nampak pada proses pengesahan Rancangan Undang-Undang Pornografi yang terjadi bertahun-tahun lamanya, yakni antara tahun 2002-2009 hingga menjelang pengesahannya pada 26 November 2008. Dalam pembahasan UU tersebut, terjadi perdebatan yang cukup tajam terhadap sejumlah pasal, mulai dari soal definisi pornografi yang multi tafsir, muatan yang berpotensi mengkriminalkan perempuan, mengutamakan standar nilai moral agama

mayoritas dan cenderung mengabaikan berbagai keragaman nilai yang menjadi karakter bangsa Indonesia ke dalam hukum nasional sehingga daerah-daerah seperti Bali, Nusa Tenggara Timur (NTT), Papua, dan Sulawesi Utara menolak pengesahan UU tersebut. Bahkan setelah UU ini disahkan pada tahun 2008, Gubernur Bali, Made Mangku Pastika, dan Ketua DPRD Bali, Ida Bagus Putu Wesnawa, menandatangani kesepakatan bersama untuk tidak melaksanakan UU tersebut dan memberikan perlindungan pada masyarakat Bali yang terkena pasal-pasal dalam UU Pornografi.

Komnas Perempuan sendiri pada posisi menolak pengesahan Undang-undang Pornografi tersebut. Penolakannya disampaikan melalui suratnya kepada Ketua DPR RI H.R. Agung Laksono dan Ketua Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) Tjahjo Kumolo, SH tertanggal 15 September 2008 dan kepada Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI, Prof.Dr. Ir. H. Ginandjar Kartasasmita. Dalam surat tersebut Komnas Perempuan melihat naskah Rancangan Undang-undang Pornografi mempunyai sejumlah masalah mendasar:

- 1) definisi yang multitafsir dan beresiko memunculkan ketidakpastian hukum;
- 2) menata kehidupan moral melalui perundangan;
- 3) cakupan pengaturan yang memasuki wilayah kehidupan pribadi; dan
- 4) resiko kriminalisasi orang tak bersalah, khususnya perempuan.

Penolakan serupa disampaikan pada Siaran Pers tanggal 15 Juli 2008 bahwa penanganan pornografi dianggap cukup pengaturannya melalui Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), UU No. 23 tahun 2002 tentang Penyiaran dan UU No.11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Komnas Perempuan pun mendorong pemerintah mengambil langkah-langkah pencegahan dan penanganan yang lebih strategis, termasuk pendidikan tentang persoalan pornografi daripada menggunakan pendekatan pidana/penghukuman bagi mereka yang memiliki dan menggunakan produk pornografi.

Pada saat yang bersamaan, Komnas Perempuan turut terlibat dalam suatu konsorsium penelitian tentang seksualitas dan demokrasi yang beranggotakan negara-negara Palestina, Libanon, Bangladesh, Malaysia dan Indonesia dengan inisiator program ini adalah *Women for Women Human Rights* (WWHR) yang berbasis di Istanbul, Turki. Komnas Perempuan mengabadikan pertarungan dan perdebatan Rancangan Undang-Undang Pornografi ini menjadi materi penelitian dengan penanggung jawab penelitian ketua Sub Komisi Pendidikan dan Penelitian Neng Dara Affiah, tim Pengarah Kamala Chandrakirana, Neng Dara Affiah dan Andy Yentriyani dengan peneliti Edy Hayat dan Yuni Nurhamidah. Hasil penelitian ini kemudian dibukukan berjudul: *Seksualitas dan Demokrasi: Kasus Perdebatan UU Pornografi di Indonesia* dan diluncurkan pada 11 Mei tahun 2011.



Peluncuran buku:
Seksualitas dan Demokrasi: Kasus Perdebatan UU Pornografi di Indonesia di Jakarta pada 11 Mei 2011

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

c. Pembentukan Organisasi *Alimat*: Jaringan Kerja Perubahan Hukum Keluarga di Indonesia berbasis Muslim

Sepanjang periode tahun 2007-2009, Komnas Perempuan berupaya melakukan advokasi terhadap UU Perkawinan no. 1 tahun 1974. Beberapa masalah yang muncul dalam advokasi tersebut terkait dengan hak-hak perempuan diantaranya adalah: 1) Tidak adanya pengaturan yang jelas tentang pencatatan perkawinan; 2) Pengaturan pasal poligami; 3) Pembakuan peran perempuan sebagai ibu rumah tangga dan laki-laki sebagai kepala keluarga; 4) Usia perkawinan; 5) Perkawinan beda agama.

Dalam proses kerja-kerja advokasi UU Perkawinan no. 1 tahun 1974 tersebut, pada masa yang bersamaan, terbentuk organisasi global/internasional untuk perubahan hukum keluarga di negara-negara berpenduduk Muslim bernama *Musawa: a global Movement for equality and justice in the Muslim Family*. Gerakan global ini merupakan inisiatif *Sisters in Islam* yang kemudian merangkul 12 orang dari 11 negara, termasuk dari Indonesia, Afrika dan Timur Tengah. Jejaring ini digerakkan oleh *Sisters in Islam*, organisasi yang berkedudukan di Malaysia. Salah satu tim pengarah dalam pembentukan organisasi ini adalah Kamala Chandrakirana, ketua Komnas Perempuan dalam periode ini.¹⁷

Menjelang peluncuran organisasi *Musawa* di Kuala Lumpur, Malaysia, Komnas Perempuan sebagai bagian dari jaringan kerja *Musawa* ini terlebih dahulu menyelenggarakan Konsultasi Nasional dengan penanggung jawab Sub-Komisi Pendidikan dan Litbang yang bertema: “*Mencapai Kebijakan Hukum Keluarga yang Adil dan Setara Gender*” pada 3-4 February 2009. Konsultasi ini memaparkan tentang Refleksi Aplikasi Hukum Keluarga dalam komunitas Muslim Indonesia dengan menyajikan fakta-fakta lapangan yang disampaikan organisasi perempuan berbasis Muslim dan sejumlah LSM Perempuan yang menekuni isu perempuan dan keluarga serta dari unsur Pemerintah seperti dari Dirjen Bimas Islam, Departemen Agama RI, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

¹⁷ Kamala Chandrakirana, Ketua Komnas Perempuan Periode 2007-2009, adalah salah satu pendiri gerakan *Musawa*.

Sebagai tindak lanjut dari Konsultasi Nasional ini adalah perlunya membentuk suatu jaringan kerja yang berbasis pada masyarakat dalam semua lapisan untuk memperoleh dukungan terjadinya perubahan hukum keluarga yang mengarah pada kesetaraan dan keadilan gender, baik perubahan struktural maupun kultural. Belajar dari advokasi UU Perkawinan tahun 1974 yang selama ini telah dilakukan, salah satu kendala yang dihadapi adalah belum terbangunnya suara yang sama dengan ormas-ormas keagamaan. Karena itu, membangun dialog dengan mereka sangatlah diperlukan sebelum adanya pembahasan Undang-undang ini, karena itu perlu dibentuk suatu jaringan yang melibatkan ormas-ormas keagamaan, terutama di lingkungan Islam untuk melakukan perubahan hukum keluarga atas pengaturan pada masalah-masalah yang telah di kemukakan di atas.

Pada tanggal 13-17 February 2009, organisasi *Musawa* diluncurkan di Kuala Lumpur, Malaysia dengan dihadiri sejumlah delegasi dari Indonesia baik sebagai narasumber maupun sebagai peserta. Setelah pertemuan internasional tersebut, sejumlah delegasi meyakini bahwa perlu ada sebuah gerakan kelompok yang solid dengan kepemimpinan yang berkualitas yang berupaya mewujudkan hukum keluarga yang adil dan setara gender. Pada tanggal 12 Mei 2009 terbentuklah sebuah organisasi non pemerintah bernama *Alimat*¹⁸, sebuah organisasi yang bertujuan untuk: 1) Menjalin hubungan kemitraan dan kerja sama yang lebih erat diantara para aktivis muslim dari pelbagai organisasi yang memperjuangkan keadilan dan kesetaraan gender dalam keluarga di Indonesia, baik di tingkat nasional, regional dan internasional; 2) Menjalin kerja sama secara kelembagaan dalam: a) Pengembangan kajian dan penelitian terkait dengan permasalahan keluarga Muslim; 2) Peningkatan penyebaran dan informasi tentang keadilan dan kesetaraan gender dalam keluarga muslim ke pelbagai media; 3) Mendorong kebijakan hukum dan anggaran yang mewujudkan keadilan dan kesetaraan keluarga Muslim. Keseluruhan dari pembentukan organisasi *Alimat* ini dilahirkan dari rahim Komnas Perempuan.

Peluncuran pembentukan organisasi Alimat

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



d. Pendapat Hukum dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan Pada Tahun 2009

Komnas Perempuan menjadi Pihak Terkait tidak Langsung dalam Proses Uji Materi UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Pada 24 Mei 2007, seorang warga negara bernama M. Insa, SH berkirim surat kepada Ketua Mahkamah Konstitusi RI. Isi dari surat tersebut adalah memohon adanya pengujian UU No.1 tahun 1974 tentang perkawinan, khusus pasal 3 ayat (1) dan (2) yang berisikan tentang seorang pria hanya boleh memiliki satu istri dan pengadilan dapat memberi ijin kepada suami untuk beristri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan; pasal 4 ayat (1 dan 2); pasal 5 ayat (1), pasal 9, pasal 15, pasal 24 terhadap UUD Negara RI. Hal ini karena pemohon tidak dapat melakukan ibadah poligami akibat terganjal oleh pasal-pasal tersebut. Pasal-pasal tersebut pun, menurut pemohon, sangat melanggar hak-hak konstitusional pemohon. Pemohon tidak bebas lagi untuk beribadah secara utuh, termasuk tidak bisa lagi melakukan ibadah poligami. Padahal sebelumnya, pemohon mendapatkan kebebasan untuk melakukan semua bentuk ibadah, termasuk ibadah poligami, yang dijamin oleh pasal 29 UUD 1945 ayat (1 dan 2) tentang kebebasan menjalankan ibadah.

Dalam pendapat hukumnya, Komnas Perempuan sebagaimana berkas tertulis tanggal 17 Juli 2007 Nomor 787/KNKTP/KC/PAK/VII/2007 menyatakan bahwa perkawinan, termasuk poligami, sebagaimana diyakini oleh pemohon sebagai sebuah ibadah adalah bentuk pemahaman yang parsial tentang institusi perkawinan. Perkawinan bukanlah semata-mata ibadah, tetapi juga merupakan institusi sosial. Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan adalah *hubungan antara seorang pria dengan wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*. Di dalam Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1974 disebutkan bahwa perkawinan juga merupakan institusi sosial, karena di dalamnya terbangun hubungan sosial antar individu yang masing-masing memiliki hak yang sama yang dijamin konstitusi.

e. Pendapat Hukum dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi Pada Tahun 2008

Komnas Perempuan, diwakili oleh Kamala Chandrakirana, dalam kapasitasnya sebagai Ketua Komnas Perempuan telah mengajukan permohonan sebagai Pihak Terkait Tidak Langsung sehubungan dengan perkara No. 10/PUU-VII/2009, No. 17/PUU-VII/2009, dan No. 23/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengajuan ini diajukan oleh warga negara dan sejumlah perkumpulan masyarakat dalam 3 permohonan terpisah (– Pemohon Perkara Nomor 10/PUU-VII/2009 Pnt. Billy Lombok, dkk; Pemohon Perkara Nomor 17/PUU-VII/2009 Koalisi Perempuan Untuk Keadilan dan Demokrasi, dkk; serta Pemohon Perkara Nomor 23/PU-VII/2009 Yayasan LBH APIK Jakarta, dkk).

Ada tiga hal penting pendapat Komnas Perempuan yang disampaikan kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dan Publik bahwa kelahiran UU No. 44 ini adalah Pengingkaran Jaminan Konstitusional bagi Semua Warga Negara. Hal ini karena UU

Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi sehubungan dengan inkonsistensi dengan total sebanyak 22 Ayat dalam 13 Pasal dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD Negara RI 1945), yaitu Pasal 1, 18B, 27, 28A, 28B, 28C, 28D, 28E, 28G, 28H, 28I, 28J, dan 32C. UU Pornografi juga memiliki karakter yang serupa dengan 154 peraturan-peraturan daerah dan kebijakan daerah, yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kesamaan itu terletak pada pendasaran argumen filosofis dan sosiologis yang tidak terverifikasi, pendasaran pada argumen agama dan moralitas, dan pengabaian prinsip kepastian hukum dan prinsip non-diskriminasi.

Kondisi ini sama hasilnya dengan hasil pemantauan terhadap sejumlah peraturan daerah yang diskriminatif di 16 kabupaten/kota dan menyimpulkan bahwa peraturan-peraturan daerah tersebut telah menjadi sarana pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok rentan dan serta kelompok minoritas, khususnya dalam bentuk kriminalisasi perempuan, pengikisan kepastian hukum bagi perempuan, dan pembatasan kebebasan perempuan untuk berekspresi. Fakta-fakta yang ditemukan dalam laporan bertajuk *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara Bangsa*, menunjukkan pengikisan kepastian hukum, pembatasan kebebasan berekspresi, dan pelembagaan diskriminasi.

f. Kebijakan Diskriminatif dan Pembentukan Gugus Kerja Perempuan dalam Konstitusi dan Hukum Nasional

Pelaksanaan program Gugus Kerja Perempuan dalam Konstitusi dan Hukum Nasional (GK PKHN) ini dimulai pada bulan Agustus 2007 setelah Komnas Perempuan menerima dana hibah dari Pemerintah Norwegia dan merekrut tenaga kerja profesional yang dibutuhkan. Diantara Komisioner, Komnas Perempuan membentuk sebuah *steering committee* untuk mengawal Gugus Kerja ini. Secara kelembagaan, GK PKHN berada di bawah tanggung jawab Subkomisi Reformasi Hukum dan Kebijakan.

Komnas Perempuan mencatat ada dua bentuk kebijakan diskriminatif, yaitu:

- Diskriminatif dalam maksud/tujuan. Artinya, kebijakan tersebut, sebagaimana ditunjukkan dalam rumusannya, dimaksudkan untuk melakukan pembedaan, pengurangan ataupun pengucilan terhadap kelompok masyarakat atas dasar apa pun.
- Diskriminatif sebagai dampak. Artinya, kebijakan tersebut bisa saja tidak dimaksudkan untuk mendiskriminasi, tetapi kehadiran dan pelaksanaan kebijakan tersebut justru melembagakan pola-pola relasi yang diskriminatif yang berlaku dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, padahal peran negara adalah untuk memastikan penghapusan diskriminasi.

Atas landasan pemahaman ini, Komnas Perempuan melakukan pemantauan kondisi pemenuhan hak konstitusional perempuan. Pemantauan ini adalah bagian dari upaya Komnas Perempuan dalam menjalankan mandatnya untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya bagi perempuan. Pemantauan ini sekaligus bertujuan untuk memperoleh pemahaman mengenai efektivitas sistem otonomi daerah yang diselenggarakan selama ini dan pemahaman tentang kinerja mekanisme-mekanisme

nasional yang berwenang. Kedua pemahaman inilah yang akan menjadi fondasi dalam menyempurnakan sistem otonomi daerah.

Komnas Perempuan berpendapat bahwa kehadiran kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif bukan merupakan persoalan daerah semata. Dalam konteks otonomi daerah, pelembagaan diskriminasi lewat kebijakan daerah merupakan konsekuensi dari kelalaian dan ketidaksempurnaan mekanisme pengawasan di tingkat nasional. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebetulnya telah meletakkan kewenangan pengawasan pada pihak eksekutif dan yudikatif. Pemantauan ini menemukan bahwa mekanisme dalam jajaran pemerintah eksekutif untuk mencegah terbitnya kebijakan daerah yang diskriminatif belum berjalan efektif.

g. Analisis terhadap Qonun Nanggroe Aceh Darussalam Pada Tahun 2008

Disahkannya Qanun Jinayat Aceh memercikkan kontroversi di dalam berbagai hal terutama dalam konteks hukum nasional dan Hak Asasi Manusia. Keberadaan Qanun ini oleh karenanya patut dikaji kembali, terutama untuk melihat posisi Qanun Jinayat di dalam perspektif hukum nasional, terutama terkait tentang:

- 1) Hubungan antara UU Pemerintahan Aceh dan UU Pemerintahan Daerah
- 2) Kedudukan Qanun di dalam tata urutan Perundang-Undangan di Indonesia
- 3) Peraturan Perundang-undangan melihat ketentuan pidana di dalam Qanun Jinayat; dan
- 4) Langkah hukum yang mungkin dilakukan.

Qanun ini berawal dari keluarnya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang secara spesifik mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Ketentuan ini memberikan *privilege* kepada pemerintah Aceh untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan-urusan wajib yang merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh. Menggunakan prinsip hukum yang menyatakan bahwa hukum yang khusus mengesampingkan keberlakuan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generalis*), maka ketentuan-ketentuan di UU Pemerintahan Aceh-lah yang dipakai sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Qanun ini dibuat tanpa mempertimbangkan bahwa hal demikian dapat berlaku sepanjang UU Pemerintahan Aceh mengatur hal yang lebih khusus dibandingkan dengan apa yang diatur di UU Pemerintahan Daerah. Untuk itu, hal-hal yang tidak diatur secara khusus di UU Pemerintahan Aceh, sebenarnya, aturannya adalah tetap merujuk kepada UU Pemerintahan Daerah. Tapi, nampaknya, pemerintah Aceh dalam menyusun kebijakan mengesampingkan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan hanya menggunakan UU Pemerintahan Aceh.

5.6. Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Nasional

a. Peningkatan Pengetahuan Hakim Pengadilan Agama tentang KDRT dan UU PKDRT

Berbekal pada pengalamannya selama ini, Komnas Perempuan melihat masih minimnya akses keadilan bagi perempuan yang berhadapan dengan hukum. Hal tersebut bersumber tidak hanya bersumber pada sumber daya manusia para penegak hukum, namun juga

pada sistem peradilan di Indonesia yang belum berpihak para perempuan korban. Mengacu pada hal tersebut, pada periode ini Komnas Perempuan terus mengembangkan Program Penguatan Penegak Hukum (PPH) dan Sistem Peradilan Pidana Terpadu untuk Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP).

Pada periode ini Komnas Perempuan menjejakkan langkah kerja sama substansial dengan Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung (Badilag MA) setelah perjalanan panjang periode sebelumnya membangun dialog dan kerja sama serta pentingnya perspektif HAM dan gender. Bangunan pengetahuan yang dilakukan bersama antara Komnas Perempuan, Derap Warapsari, LBH APIK dan PKWJ UI ditindaklanjuti dengan program lainnya yang kemudian melahirkan buku referensi tentang penanganan kasus kekerasan dalam rumah tangga bagi Hakim Peradilan Agama. Landasan buku referensi ini adalah hasil belajar bersama Komnas Perempuan bersama pendamping dan Aparat Penegak Hukum (APH) setelah melihat putusan-putusan yang sudah dibuat dikaitkan dengan hak-hak korban yang seharusnya terpenuhi yaitu hak atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Uji coba atas efektifitas kelahiran buku ini sudah dilakukan dengan sebuah loka karya dengan para penegak hukum dan merekomendasikan untuk dilakukannya pelatihan-pelatihan bersama para APH untuk menemukan implementasi dari konsep SPPT-PKKTP yang intinya adalah mendekatkan akses keadilan bagi perempuan korban.

b. Penerbitan Panduan Hukum Berperspektif HAM dan Gender

Kerja sama yang sudah digagas dalam perencanaan Komnas Perempuan dan sudah mendapatkan persetujuan prinsip dari Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD) adalah sistem magang antar SDM (sumber daya manusia) lembaga nasional HAM (National Human Right Institution (NHRI)), reformasi keuangan, Sidang HAM serta NHRI sebagai *Resource Center* data kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai konteks. Melalui sistem magang ini diharapkan adanya tukar informasi, pengalaman dan pemahaman kerja sesama SDM lembaga NHRI. Saat itu, masing-masing dapat berbagi peran atas tiga upaya penguatan kelembagaan NHRI tersebut, misalnya karena Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) memiliki server yang cukup besar untuk menampung dan memublikasikan kepada publik, maka *resource center* menjadi tanggung jawab KPAI untuk memimpin soal pendataan kekerasan terhadap perempuan. Lalu, pendidikan SDM termasuk sistem magang dan reformasi sistem keuangan NHRI oleh Komnas HAM dan Komnas Perempuan memimpin proses Sidang HAM.

Sayangnya, ketiga gagasan yang sudah baik ini tidak mendapat sambutan yang sama, terutama dari Komnas HAM. Gagasan Sidang HAM berhenti dengan rapat-rapat yang hanya dihadiri dari badan pekerja Komnas HAM, meski dari Komnas Perempuan dan KPAI hadir unsur Komisioner dan Pimpinan. Begitu pula hal inipun terjadi dengan perkembangan *resource center* data kekerasan terhadap perempuan. Pimpinan dan Komisioner KPAI Periode 2007 – 2009 sebenarnya sudah menyelesaikan proposal kegiatan dan rincian kebutuhan membangun *resource center*. Namun, perkembangannya terkendala dengan tidak adanya kerja sama yang baik dari NHRI yang ada.

c. Pengembangan Kerja Sama Komprehensif dengan Komnas HAM

Pada rapat Paripurna 8 Januari 2008, terdapat keputusan laporan tentang kerja sama antara Komnas Perempuan dan Komnas HAM untuk membuat tim gabungan yang terdiri dari masing-masing komisioner dan badan pekerjaannya untuk mengembangkan pola pekerjaan yang tepat dan mengembangkan konsep bersama tentang hak asasi manusia. Tim ini juga diharapkan dapat merumuskan mekanisme kerja terkait kebutuhan masing-masing. Sebelumnya, pada pertemuan pertama diutus 5 (lima) orang komisioner Komnas Perempuan untuk bertemu dengan pihak Komnas HAM. Selanjutnya, Komnas Perempuan memutuskan 3 (tiga) orang komisioner untuk menjadi anggota tim gabungan yang akan masuk dalam kerja-kerja tim di akhir proses.

Utusan Komnas Perempuan mempunyai tugas:

- merumuskan konsep mekanisme kerja sama yang konsultatif di dalam Komnas Perempuan;
- menegosiasikan suatu format kerja sama yang optimal untuk pencapaian tujuan-tujuan Komnas Perempuan; dan
- mengkomunikasikan seluruh proses secara rutin kepada Pimpinan melalui Rapat Pimpinan, Rapat Pimpinan Plus atau Rapat Komisi Paripurna.

Pada 2 September 2008, Komnas Perempuan memutuskan Tim kerja sama dengan Komnas HAM ini diperluas tugas dan keanggotaannya yang menjadi kerja sama dengan berbagai lembaga HAM nasional, termasuk mengelola rencana kerja sama antara Komnas Perempuan dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Anggota tim diputuskan terdiri dari seluruh Ketua Subkom, Pimpinan dan Dewan Kelembagaan.¹⁹

d. Sidang HAM

Sidang HAM bertujuan untuk menguatkan peran 3 (tiga) Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam mendorong pemenuhan tanggung jawab negara atas penegakan hak asasi manusia dalam mensinergikan dengan mekanisme HAM regional dan internasional. Proses ini diharapkan mempunyai dampak untuk mendorong pemenuhan hak-hak korban baik hak keadilan, kebenaran dan pemulihan melalui langkah-langkah sistemik dan terinstitusionalisasi dalam kebijakan negara. Mekanisme ini juga sebagai alat tambahan untuk penegakan HAM di Indonesia, khususnya memantau perkembangan upaya pemenuhan hak asasi manusia dalam kaitannya dengan rekomendasi yang telah disampaikan oleh ketiga Lembaga Nasional HAM.

Sejak awal tahun 2009, dialog dan konsultasi untuk merumuskan konsep dan agenda bersama serta membangun kesepahaman pentingnya mekanisme sidang HAM ini sudah dilakukan dengan 3 (tiga) Lembaga Nasional HAM, yakni Komnas HAM, Komnas Perempuan dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Harus diakui, proses ini juga tidak mudah, karena masing-masing institusi telah memiliki mekanisme konsultasi publik tahunan dengan melibatkan unsur negara dan non negara yang substansinya juga terkait pengungkapan kepada publik atas sejumlah hasil pemantauan dan rekomendasi Lembaga Nasional HAM kepada Kementerian /Lembaga dan gambaran pemenuhannya. Menyadari bahwa penting untuk mensinergikan temuan-temuan 3

¹⁹ Dokumen rapat paripurna Komnas Perempuan, 2 September 2008

(tiga) Lembaga Nasional HAM di Indonesia, terkait pemenuhan HAM warga negara Indonesia disampaikan dan diadvokasikan secara bersama, maka mekanisme Sidang HAM ini disepakati.

Dasar pemikiran yang didialogkan bersama tiga lembaga nasional HAM ini dalam merintis Sidang HAM antara lain bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang memberikan komitmen untuk pemenuhan, pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Indonesia juga telah memiliki beberapa terobosan Undang-Undang dan Kebijakan yang merupakan pelaksanaan prinsip-prinsip HAM. Selain itu, organisasi masyarakat sipil/lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga mempunyai peran penting dalam mengawal penegakan HAM baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional. Indonesia juga terlibat aktif dalam merintis lahirnya mekanisme HAM regional dengan lahirnya ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) dan ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), juga untuk komisi permanen HAM di Organisasi Kerja sama Islam (OKI).

Ketiga Lembaga Nasional HAM ini juga menyepakati bahwa pentingnya Sidang HAM yang bukan pengadilan HAM ini dimaksudkan juga menjadi ruang interaktif untuk mendengarkan suara dan tanggapan berbagai pihak, terutama suara korban atas pelanggaran HAM dan kasus-kasus yang belum diselesaikan oleh negara. Selain itu, ketiga lembaga nasional HAM juga meminta tanggapan publik dari korban, CSO, ahli (pakar)/akademisi, mekanisme regional/internasional, terutama negara untuk mencari alternatif solusi dan optimalisasi peran negara. Dasar pemikiran inilah yang kemudian menjadi pijakan awal dalam merintis mekanisme Sidang HAM bersama 3 Lembaga Nasional HAM untuk dapat ditindaklanjuti pada periode selanjutnya.

e. Isu Kekerasan terhadap Perempuan sebagai Prioritas Bidang Hukum dan Harmonisasi Kebijakan dalam Penyusunan RPJMN 2010-2014

Komnas Perempuan menugaskan salah seorang pimpinan untuk terus menerus melakukan pengawalan advokasi sejumlah rekomendasi Komnas Perempuan untuk diintegrasikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 – 2014. Adapun pembahasan isu dalam penyusunannya ini sudah dimulai sejak pertengahan tahun 2008. Terkait advokasi kebijakan dalam proses perencanaan ini, Komnas Perempuan tidak hanya terlibat dalam pembahasan di satu deputi di Bappenas yang membidangi Hukum dan HAM, namun juga terlibat dalam kerja-kerja Deputi bidang Perlindungan Perempuan dan Anak serta Perlindungan Tenaga Kerja.

Keterlibatan Komnas Perempuan ini penting dalam semua proses diskusi di proses perencanaan, karena proses ini sangat strategis untuk mengintegrasikan sejumlah rekomendasi Komnas Perempuan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Negara (RPJMN), sekaligus forum yang sangat kondusif untuk membangun pengetahuan bersama sejumlah Kementerian/Lembaga (K/L) atas kerja-kerja Komnas Perempuan, dan apa yang seharusnya ditindaklanjuti oleh K/L. Seperti diketahui, sejumlah K/L telah mengagendakan sejumlah program dan kegiatan, yang bersumber dari proses pencarian masing-masing. Pada saat pembahasan di Bappenas, baru diketahui jika ada program dan kegiatan yang *output* dan prosesnya tumpang tindih, atau bahkan isunya sudah tidak prioritas lagi. Pada kesempatan proses harmonisasi itulah, Komnas

Perempuan menyiapkan sejumlah isu dan data hasil temuan untuk diintegrasikan dalam perencanaan K/L terkait, dan ini lebih strategis karena keterbatasan Komnas Perempuan untuk dapat melakukannya langsung ke masing-masing K/L.

f. Pemenuhan HAP di Bidang Kesehatan dan Reproduksi Perempuan

Pada Tahun 2008, Komnas Perempuan melakukan advokasi atas perubahan UU No. 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan. UU ini menjadi payung hukum bagi perempuan untuk mendapatkan pemenuhan haknya atas kesehatan. Namun demikian, masih ada ruang yang belum terakomodasi dalam UU tersebut, yaitu terkait pelayanan kesehatan reproduksi dan pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan. Kurangnya pemenuhan Hak Asasi Perempuan disisi lain ditunjukkan dari angka kematian ibu (AKI) Indonesia masih mencapai 307/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2003 yang disebabkan dari pendarahan, eklampsia, partus lama, komplikasi aborsi dan infeksi yang didapat pada masa kehamilan, persalinan dan paska persalinan. Aborsi tidak aman berkontribusi pada tingginya AKI di Indonesia. Hasil penelitian Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) di 9 (sembilan) kota menunjukkan bahwa kehamilan tak diinginkan banyak dialami ibu rumah tangga, dan jika ini terus terjadi, maka pencapaian Millenium Development Goals (MDG) yang menargetkan AKI 102/100.000 kelahiran hidup pada tahun 2015 akan sulit dipenuhi. Jika kondisi penegakan hukum masih seperti ini, artinya kita membutuhkan kerja keras, salah satunya aturan hukumnya yang harus segera dibenahi, dan ini tidak bisa ditunda lagi, karena penegakan lainnya juga harus dilakukan, yaitu terkait tata laksana hukum (*structure of law*) dan budaya hukum (*culture of law*).

g. Monitoring Komnas Perempuan Bersama Kementerian/Lembaga untuk Pemulihan Korban

Renstra Komnas Perempuan 2007 – 2009 juga menetapkan pentingnya membangun mekanisme monitoring bersama antara Komnas Perempuan, Kementerian/Lembaga dan Swasta yang diwakili Lembaga Pengadayaan terkait. Pertama kalinya kegiatan ini dilakukan pada tahun 2008 yang digunakan untuk melihat efektifitas keberadaan lembaga pengadayaan, baik yang pendiriannya atas inisiatif pemerintah maupun non pemerintah.

Monitoring dan Evaluasi ini diawali dengan proses membangun kesepahaman bersama atas pentingnya evaluasi ini untuk memastikan akses keadilan dan pemulihan bagi perempuan korban melalui lembaga pengadayaan. Proses ini diawali dengan berkunjung pada lembaga yang selama ini terlibat dalam pelayanan dan penanganan korban, dimulai dari Kepolisian, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Sosial dan Lembaga Pendamping. Dalam prosesnya, Komnas Perempuan menyepakati adanya Tim *Steering Committee* (SC) serta Tim Pelaksana kegiatan ini yang pembentukannya disahkan melalui sebuah Surat Keputusan (SK).

Kegiatan selanjutnya adalah membuat instrumen bersama serta proses monitoring. Terkait dengan isu dan permasalahan hasil monitoring, Komnas Perempuan menemukan adanya akses layanan bagi perempuan korban yang ternyata masih rendah, diskriminasi gender yang masih tinggi yang berdampak kekerasan terhadap perempuan dan keluarga, dan yang terbaru adalah ditemukannya kebijakan-kebijakan diskriminatif terhadap

perempuan. Lebih lanjut, Deputi Hukum dan HAM Bappenas, pada Tahun 2008, melibatkan Komnas Perempuan dalam penyusunan konsep akses untuk keadilan (*Acces to Justice*). Konsep ini meliputi tiga isu besar, yaitu (1) reformasi hukum dan kebijakan, termasuk akses perempuan korban pada bantuan hukum negara, (2) akses kebenaran, keadilan dan pemulihan korban serta tiga (3) isu perempuan dalam migrasi dan perdagangan manusia (*human trafficking*).

h. Pentingnya Meratifikasi Konvensi Migran 1990 Pada Tahun 2009

Kondisi pekerja migran masih minim perlindungan. Kebijakan yang ada tidak memastikan adanya mekanisme perlindungan yang komprehensif. Hal inilah yang melatarbelakangi Komnas Perempuan bersama gerakan masyarakat sipil bersatu padu mendorong dan mendesak negara untuk segera meratifikasi Konvensi Migran. Agenda ini menjadi salah satu keputusan rapat tim Advokasi Ratifikasi Konvensi Migran 1990, yang diselenggarakan di Kantor Human Rights Working Group (HRWG). Ada beberapa strategi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan gerakan masyarakat sipil di Indonesia pada waktu itu, antara lain **Pertama, Menyusun Naskah Akademis**. Mengingat keterbatasan sumber daya manusia terkait isu ini---Komisioner Komnas Perempuan yang terlibat hanya dua orang---Komnas Perempuan memutuskan untuk meminta bantuan Enny Suprpto (ahli hukum dan HAM) menuliskan Naskah Akademis. Sementara itu, Komnas Perempuan dan jaringan kerja Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan (LBH APIK), CEDAW Working Group Initiative (CWGI), Human Rights Working Group (HRWG) dan Solidaritas Perempuan mengumpulkan bahan-bahan yang dibutuhkan. Komnas Perempuan juga secara khusus menyiapkan analisis yang menjelaskan urgensi diratifikasinya kebijakan ini secara terpisah dari Naskah Akademik.

Kedua, Komnas Perempuan bersama jaringan melakukan ***pers release*** sebagai bentuk penyikapan lambannya respon pemerintah yang dilaksanakan di akhir bulan Oktober. **Ketiga, Melakukan Kampanye**. Kampanye telah banyak dilakukan dengan berbagai bentuk. Salah satunya adalah dukungan dalam bentuk kartu pos. Kartu pos itu telah ditandatangani oleh berbagai elemen masyarakat antara lain mahasiswa, pelajar, karyawan kantor, buruh pabrik, guru, aktivis, ibu-ibu rumah tangga, pemuka agama, pekerja seni, wiraswasta, petani, dosen, anggota DPR, dan lainnya hingga 1.264 (seribu dua enam ratus enam puluh empat) tanda tangan. **Keempat**, sebagai salah satu Lembaga Negara Hak Asasi Manusia, Komnas Perempuan merekomendasikan kepada Presiden Republik Indonesia terpilih periode 2009-2014 agar segera melakukan langkah-langkah perlindungan hak-hak asasi pekerja migran, dengan meratifikasi konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya dalam waktu 100 hari di awal masa kepemimpinan ini. *Pers release* ini disampaikan demi memperbaiki standar perlindungan bagi pekerja migran dan anggota keluarganya.



Kartu pos Dukungan
Konvensi Migran

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

i. Menyiapkan Kepemimpinan Nasional 2009 – 2014

Mengambil momentum pergantian kepemimpinan nasional, yakni pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2009-2014 yang dipilih secara langsung oleh rakyat untuk kedua kalinya di Era Reformasi, Komnas Perempuan menggagas dialog nasional Calon Presiden – Calon Wakil Presiden (Capres-Cawapres) dengan mengundang para mitra organisasi-organisasi perempuan yang merumuskan agenda tentang pemenuhan Hak-Hak Perempuan Indonesia 2009 – 2014 . Terdapat 5 (lima) isu penting dalam dialog nasional tersebut, antara lain:

- 1). Pemenuhan hak perempuan dalam konflik Sumber Daya Alam (SDA) dan dalam konteks pasca konflik bersenjata;
- 2). Pemenuhan hak korban kekerasan dalam rumah tangga;
- 3). Pemenuhan hak perempuan korban kekerasan seksual;
- 4). Pemenuhan Hak Asasi Perempuan di era otonomi daerah;
- 5). Pemenuhan Hak Asasi Perempuan sebagai pekerja.

Dialog tersebut menghasilkan sejumlah rekomendasi yang langsung disampaikan kepada publik dan secara tidak langsung kepada Capres dan Cawapres. Sayangnya, dialog, yang menghadirkan calon presiden dan calon Wakil Presiden tidak berhasil dilakukan dan sejumlah rekomendasi tersebut dikirimkan ke masing-masing calon presiden yang bersaing pada masa itu dan konferensi pers.

5.7. Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Internasional

a. Pelaporan dan Pertemuan dengan Komite Anti Penyiksaan

Atas bantuan dari Penasehat Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (HAM PBB) di Indonesia, selama kunjungannya Komnas Perempuan berkesempatan untuk bertemu dengan unit-unit PBB yang terkait dengan persoalan *national mechanism*.

Komnas Perempuan bertemu dengan Laure-Anne Courdesse (Asisten *Special Rapporteur on Violence Against Women*), Carla Edelenbos dan Catherine Phuo (staf komite Buruh Migran), Fabrizio Hochschild (Ketua Cabang di Afrika, Asia dan Timur Tengah), Madeleine Rees (Kordinator Unit Gender dan Hak Asasi Perempuan), Gianni Magazzeni (Koordinator Unit Institusi Nasional), Rory Mungoven (Koordinator Unit Asia Pasifik) serta Mirian Ghalmi (Unit Timur Tengah dan Afrika Utara).

Dalam laporan yang disampaikan oleh utusan Komnas Perempuan pada Rapat Komisi Paripurna VI tanggal 10 Juni 2008, keberadaan KPAI dan Komisi Ombudsman dalam kepesertaan anggota delegasi Pemerintah Indonesia mendapatkan respon terkait independensi kedua institusi tersebut sebagai Lembaga Nasional HAM. Usulan lainnya adalah pembahasan internal mengenai makna status independen dan beberapa pembelajaran dari advokasi internasional. Komite Anti Penyiksaan, dalam kunjungannya itu memberikan saran kepada Komnas Perempuan untuk memulai pemantauan terhadap perempuan dalam tahanan.

Sebagai tindak lanjut dari pertemuan Komite Penyiksaan ini, Komnas Perempuan mengambil beberapa langkah antara lain: (1) Mengadakan pertemuan antar Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia di Indonesia antara lain Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Ombudsman dan KPAI dalam pemaknaan independensi Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia. Pimpinan dan tim kerja sama Komnas Perempuan dan Komnas HAM bertanggung jawab untuk menindaklanjuti rekomendasi tersebut. Sedangkan di internal Komnas Perempuan sendiri menindaklanjutinya dengan menerjemahkan serta menerbitkan Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Penyiksaan dan Tanggapan Komite Anti Penyiksaan terhadap Laporan Pemerintah Indonesia.

Terbitan tersebut berupa Seri Dokumen Kunci Komnas Perempuan.

Cover Buku Seri
Dokumen Kunci
Laporan Komite Anti
Penyiksaan

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Melalui Sub-komisi Pemantauan, Komnas Perempuan bertanggung jawab dalam menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan melakukan penguatan kapasitas pemantauan implementasi Konvensi Anti Penyiksaan, termasuk pemantauan terhadap tahanan perempuan, pusat-pusat rehabilitasi sosial serta terminal-terminal transit buruh migran. Sementara itu, melalui GK Pekerja Migran (GKPM), Komnas Perempuan menindaklanjutinya dengan melakukan komunikasi dengan para anggota Komite CEDAW dan Komite Migran tentang pentingnya membuat *general recommendation* tentang Pekerja Rumah Tangga (PRT) Migran; melanjutkan advokasi untuk ratifikasi Konvensi Buruh Migran; dan membuka komunikasi dengan *Regional Representative International Labour Organization (ILO)* untuk Timur Tengah

sebagai bagian dari advokasi HAM terhadap pekerja migran Indonesia di kawasan tersebut.

b. Masukan bagi *Universal Periodic Review* (UPR) Dewan HAM PBB

Universal Periodic Review (UPR) adalah sebuah mekanisme HAM untuk memantau pemenuhan HAM di setiap negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang dilakukan oleh Dewan HAM PBB. Melalui mekanisme ini, setiap negara anggota PBB melaporkan perkembangan dan pemenuhan HAM di negaranya. Pada tahun 2007, Indonesia menyampaikan laporannya kepada Dewan HAM PBB. Komnas Perempuan sebagai Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia turut memberikan masukan dalam penyusunan laporan UPR yang disusun oleh Komnas HAM.

Dalam masukannya kepada Komnas HAM tersebut, Komnas Perempuan menggarisbawahi beberapa isu kritis terkait masalah kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan Indonesia serta upaya-upaya penanganannya, baik oleh masyarakat dan terutama oleh negara.

5.8. Perjalanan Kelembagaan Komnas Perempuan

Selain banyaknya pekerjaan rumah Komnas Perempuan dalam isu penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dalam tiap periodenya Komnas Perempuan memiliki tantangan kelembagaan setiap tahunnya. Oleh karenanya, pada periode ini dibahas khusus satu sub khusus yang menggambarkan kondisi kelembagaan Komnas Perempuan pada periode 2007 – 2009. Hal ini untuk memberikan sebuah gambaran kepada publik mengenai posisi sebuah lembaga HAM Nasional dalam struktur tata kelola negara.

a. Upaya Memperkuat Kelembagaan Komnas Perempuan

Upaya meletakkan estafet kepemimpinan dalam mekanisme kerja Komnas Perempuan terus dilakukan dan dilembagakan sebagai sistem dan mekanisme kerja. Hal ini memudahkan penilaian apakah kelembagaan Komnas Perempuan telah berjalan sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Mekanisme dan perangkat kerja tersebut antara lain: Rapat Pimpinan, Rapat Pimpinan Plus, Rapat Subkomisi, Rapat Lintas Subkomisi, Rapat Dewan Kelembagaan di tingkat Kebijakan dan Arah Kebijakan, Rapat Sekjen dengan Koordinator Program dan *Supporting System*, Rapat Sekjen dan Pimpinan dengan Koordinator Program dan *Supporting System* di tingkat implementasi kebijakan.

Rapat Pimpinan (Rapim) adalah mekanisme pengambilan keputusan tertinggi di tingkat pimpinan. Rapat tersebut dilakukan guna menerjemahkan langkah-langkah kerja keputusan rapat paripurna sekaligus sebagai wadah pengambilan keputusan tertinggi pada arah kebijakan pimpinan atas respon aktual untuk dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertimbangan keputusan dalam sidang paripurna. Keanggotaan Rapim mengalami tiga kali perubahan, yakni **Pertama**, keanggotaannya adalah ketua, dua wakil ketua dan sekjen; **Kedua**, Rapim diikuti oleh ketua serta dua wakil ketua, sedangkan Sekjen dihadirkan setelah Rapim selesai. Perubahan ini dilakukan dengan dasar pertimbangan bahwa Sekjen bukan unsur pimpinan, maka dipandang adanya pembahasan pada isu-isu substantif tertentu yang lebih prioritas dilakukan antar-pimpinan. **Ketiga**, kembali pada model yang pertama dimana Ketua dan dua Wakil Ketua sebagai pimpinan dan Sekjen ikut sejak awal di setiap Rapim, dengan pertimbangan bahwa meskipun Sekjen

bukan pimpinan, namun dirasakan penting sejak awal Sekjen untuk ikut mendengarkan seluruh proses diskusi substantif, dan tidak hanya terkait dukungan administratif dan *supporting* badan pekerja.

Tujuan rapat pimpinan salah satunya adalah menyusun arah kebijakan yang akan diagendakan dalam sidang paripurna. Agenda paripurna sendiri adalah agenda yang sudah dipersiapkan sedemikian rupa, baik oleh pimpinan maupun oleh subkomisi. Rapat Pimpinan Plus Pimpinan Subkomisi (Rapimplus) adalah rapat pimpinan bersama Ketua subkom dan Dewan Kelembagaan serta ketua Gugus Kerja, tetapi tetap terbuka bagi komisioner yang menghendaki hadir dalam forum tersebut. Fungsi Rapimplus adalah rapat koordinasi Subkom dan antar-Subkom dalam mengimplementasikan rapat paripurna maupun mendiskusikan respon aktual yang akan diajukan sebagai bahan paripurna serta usulan-usulan untuk diputuskan dalam Rapim. Hasil keputusan Rapim dan Rapimplus selalu diinformasikan kepada anggota Paripurna dan Sekjen. Publikasi secara cepat hasil keputusan Rapim dan Rapimplus sangat dibutuhkan bagi seluruh anggota Paripurna untuk selalu mengetahui perkembangan isu dan permasalahan Komnas Perempuan. Demikian pula bagi Sekjen, informasi ini penting untuk bahan yang harus diterjemahkan pada rapat-rapat Badan Pekerja.

Disamping hal di atas, terdapat keunikan dalam tubuh Komnas Perempuan. Secara kultural, model bangunan kerja juga terus dikembangkan, jika dilihat dari dua sisi. Pertama secara internal, Komnas Perempuan tetap berkomitmen pada model “*sisterhood*” dan memanfaatkan relasi dengan mitra-mitra yang potensial. Hal ini berlaku juga dalam proses rekrutmen badan pekerja maupun dalam melakukan proses pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM). Secara eksternal, periode ini mulai bekerja bersama para tokoh dan lembaga agama dalam membangun kondisi yang kondusif bagi penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Pada periode ketiga kelembagaan Komnas Perempuan ini juga, pertama kalinya membentuk Tim Kelembagaan pada tahun 2008 dengan masa kerja 16 (enam belas) bulan terhitung sejak 1 September 2008 – 31 Desember 2009. Tim ini bertugas antara lain adalah (1) Meningkatkan pengelolaan keuangan Komnas Perempuan, khususnya dana yang berasal dari negara; (2) Memfasilitasi pelaksanaan diskusi tentang keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam pengelolaan keuangan Komnas Perempuan; (3) Membuat program perencanaan secara mandiri di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) serta (4) Menindaklanjuti setiap Keputusan Rapat Paripurna yang berkaitan dengan proses peningkatan pengelolaan keuangan Komnas Perempuan dan status kelembagaan Komnas Perempuan. Tim tersebut melakukan berbagai rapat koordinasi dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Salah satu hasil dari koordinasi tersebut adalah sebuah Naskah Akademik Satuan Kerja (Satker) Mandiri.²⁰ Komnas Perempuan yang juga telah disampaikan pada Kemenpan pada tahun 2008.

²⁰ Seperti yang diketahui bersama, secara struktur pendanaan di negara, Komnas Perempuan masih menginduk pada Satuan Kerja (Satker) Komnas HAM. Hal tersebut ditandai dengan Komnas Perempuan yang hanya menjadi satu item kegiatan saja dalam struktur keseluruhan pendanaan APBN di Komnas HAM. Hal ini menyebabkan semakin sulitnya Komnas Perempuan untuk bergerak dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan karena sistem penganggaran yang belum berperspektif pada perempuan korban. Selain itu, struktur pendanaan tersebut juga berdampak pada semakin tidak terlihatnya kinerja Komnas Perempuan selama ini, sehingga posisinya semakin rentan dalam struktur tata kelola negara. Dengan kondisi tersebut, Komnas Perempuan merasa perlu untuk dapat mandiri secara struktur pendanaan dalam tataran negara agar memudahkan gerak kerja Komnas Perempuan dalam pengupayakan penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Tim Kelembagaan ini sendiri dibentuk setelah mendengar usulan Pimpinan Komnas Perempuan bahwa Komnas Perempuan membutuhkan penguatan secara internal maupun eksternal. Secara internal, lembaga ini baru dalam proses penyusunan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD dan ART), dan belum disahkan sebagai mekanisme kerja lembaga, begitu pula berbagai *Standar Operasional Prosedur* (SOP), misalnya SOP Keuangan dan SDM, juga dalam proses penyusunan dengan bantuan Tim Ahli dari Remdec. Berbagai isu penting yang menyertai pentingnya kelembagaan Komnas Perempuan di masa itu, antara lain adalah adanya situasi krisis keuangan Komnas Perempuan. Bahkan, secara finansial kondisi Komnas Perempuan kemungkinan hanya dapat bertahan sampai lima bulan, jika tidak ada dukungan dana baik dari negara maupun donor. Kondisi ini menyebabkan Komnas Perempuan juga membentuk Tim Penggalangan Dana, yang terbagi menjadi dua Tim yaitu Tim Advokasi Sumber Dana dari APBN serta Tim Advokasi Sumber Dana dari Donor.

Isu lain adalah terkait Satuan Kerja (Satker) Komnas Perempuan di bawah satker Komnas HAM. Kondisi ini secara langsung dan tidak langsung telah menyebabkan kerentanan Komnas Perempuan mulai dari tingkat perencanaan sampai dengan tingkat pelaporan hasil kerjanya. Tim Kelembagaan, yang kemudian sering disebut Dewan Kelembagaan untuk pertama kalinya dibentuk oleh Komnas Perempuan dengan tujuan menguatkan kelembagaan Komnas Perempuan. Beberapa indikator capaian dari Dewan Kelembagaan antara lain tersusunnya AD dan ART, Standar Operasional Prosedur (SOP) Keuangan dan Administrasi, mekanisme kelembagaan *Donor's meeting* dan advokasi Komnas Perempuan sebagai Satker Mandiri. Bangunan baru yang digagas pada periode ini adalah konsep kerja sama membangun Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia yang bekerja independen dan mandiri yang diletakkan bukan hanya terkait pada cara kerjanya, tetapi juga pada mekanisme pengelolaan penganggaran dan penguatan SDM lembaga HAM serta membangun mekanisme sidang HAM. Agenda lain yang dibangun oleh Dewan Kelembagaan ini juga adalah upaya untuk lebih mengenalkan Komnas Perempuan sebagai Lembaga Negara dan bukan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Untuk itu, Komnas Perempuan perlu melakukan kerja sama dengan media yang menyampaikan hasil-hasil kerjanya secara intensif dan memberikan informasi yang meluas sebagai salah satu Lembaga Negara Hak Asasi Manusia yang berfokus pada penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Salah satu strategi yang dibangun adalah menyusun dan mengembangkan *media gathering*.

b. Penguatan Kelembagaan Secara Eksternal

Penguatan kelembagaan Komnas Perempuan secara eksternal adalah salah satu langkah di balik program kerja yang dilakukan. Pertama, Komnas Perempuan secara terus menerus membangun komunikasi dan dialog ke sejumlah lembaga negara maupun masyarakat sipil yang berkirim surat ataupun menyampaikan undangan kepada Komnas Perempuan sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Komnas Perempuan menyampaikan secara tegas untuk tidak akan menghadiri undangan jika tidak dilakukan pengiriman revisi undangan dengan penyebutan yang benar bahwa Komnas Perempuan adalah Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia. Kedua, Komnas Perempuan menuliskan *concept paper* tentang urgensi pembentukan lembaga Komnas Perempuan sebagai NHRI dan mengadvokasikannya ke berbagai lembaga negara, antara lain Sekretaris Kabinet, Sekretariat Negara, Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

serta Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Penyusunan ini dilatarbelakangi oleh isu peleburan dan penutupan eksistensi Lembaga Komnas Perempuan yang muncul pada saat pembahasan di Komisi II DPR-RI dengan LAN pada akhir tahun 2009.

Membuat bangunan kerja sama antara Komnas Perempuan dengan dua lembaga NHRI lainnya juga dilakukan sebagai upaya penguatan kelembagaan Komnas Perempuan. Sejak tahun 2008, negara melahirkan sebuah kebijakan baru bahwa semua lembaga negara diminta untuk mempersiapkan proses penertiban rekening lembaga. Setiap lembaga hanya diperbolehkan memiliki satu rekening dan semua pengelolaan penganggaran dana APBN dan Donor menjadi satu sistem pengelolaan APBN. Pada saat itu, sebagaimana sistem yang digunakan sebelumnya oleh Komnas Perempuan, setiap donor memiliki satu rekening untuk memudahkan sistem monitoring sumber dan pelaporan keuangan, sehingga ada 9 rekening yang saat itu harus ditutup. Meski sudah terjadi serial diskusi yang menghadirkan Kementerian dan Lembaga (K/L) untuk melahirkan kebijakan baru tentang pengelolaan mandiri keuangan Komnas Perempuan sebagai Lembaga NHRI, tetapi hingga periode ini berakhir, kebijakan keuangan mandiri tersebut belum kunjung ditetapkan.

c. Masa “Krisis”?

Sidang paripurna bulan Desember tahun 2007 membahas salah satu isu aktual tentang *“krisis keuangan”* yang dihadapi Komnas Perempuan. Krisis ini bersumber dari minimalnya dukungan dana APBN dan itu tidak sebanding dengan kuantitas dan kualitas kerja-kerja dan kuantitas SDM yang harus merespon beragam isu dan permasalahan yang diajukan maupun yang dipantau Komnas Perempuan, sebagaimana yang ditetapkan jumlahnya dalam Perpres. Sementara, dukungan donor juga mulai melemah karena konsentrasi donor ke wilayah Timur Indonesia.

Salah satu keputusan Paripurna pada bulan Desember tahun 2007 menetapkan pembentukan Tim Penggalangan Dana, yaitu tim Advokasi Sumber Dana dari APBN. Pada saat yang bersamaan, pemerintah juga sedang membuat tim evaluasi dan renumerasi yang dilakukan Menteri Keuangan RI. Komnas Perempuan saat itu merasa hal ini penting dan menjadi peluang untuk melakukan dialog secara intensif dengan tim evaluasi. Salah satunya adalah renumerasi bagi komisioner Komnas Perempuan yang berasal daerah, karena selama ini tidak ada perbedaan tunjangan bagi komisioner yang berasal dari pusat dan daerah. Kondisi dan situasi ini tentunya menyulitkan keinginan para komisioner daerah untuk bisa berperan secara efektif dan efisien.

Komnas Perempuan akhirnya mengusulkan dua orang komisioner dan Sekjen--- saat itu dijabat oleh PJs Sekjen---menerima wawancara tim renumerasi Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Dialog tersebut juga membahas situasi krisis pada lembaga ini sampai pada usulan pentingnya Komnas Perempuan memiliki “dana abadi”. “Dana abadi” dimaksudkan untuk menanggulangi kondisi krisis, tetapi usulan ini memang membutuhkan konsep yang matang dan integratif dengan sistem keuangan negara. Oleh karena itu, pembahasan dana abadi harus dikaitkan dengan pembahasan pembenahan sistem keuangan Komnas Perempuan.

Di tengah-tengah masa krisis keuangan tersebut, Komnas Perempuan juga harus menghadapi “krisis SDM”, mulai dari Sekjen, Badan Pekerja sampai Komisioner. Secara mendadak, Sekjen Komnas Perempuan mengundurkan diri dan berturut turut empat orang Badan Pekerja. Semua itu dihadapi Komisioner Komnas Perempuan dengan berefleksi dan menyusun strategi mencari jalan keluar bersama. Meski secara perlahan, akhirnya menemukan jalan keluar, salah seorang Komisioner bersedia menjadi Pjs. Sekjen di awal tahun 2008 dan juga adanya pengganti salah satu orang sebagai koordinator Keuangan, meski hanya bersedia paling lama enam bulan saja.

Persoalan juga muncul pada “pemberhentian” salah satu Badan Pekerja yang menyeret Komnas Perempuan pada persoalan hukum yang berlarut-larut selama kurang lebih satu setengah tahun di awal kepemimpinan Komnas Perempuan. Setelah berbagai upaya dialog dan komunikasi ternyata tidak berhasil juga meletakkan penyelesaian kasus pelanggaran secara musyawarah dan mufakat. Untuk itu, sebagai upaya pengungkapan kebenaran, maka bentuk sanksi “pemberhentian” dianggap cukup adil bagi badan pekerja tersebut yang sudah mendedikasikan dirinya untuk mengabdikan dan berjuang bersama dengan Komnas Perempuan. Namun, tanpa melalui proses hukum sebagaimana yang telah ditetapkan pemerintah, hal ini mendulang persoalan ketika badan pekerja tersebut justru melaporkan balik Komnas Perempuan sebagai lembaga yang telah melakukan kesewenang-wenang terhadap Badan Pekerja. Meski harus berhadapan dengan proses hukum dan melelahkan secara psikologis, karena harus menyelesaikan persoalan dengan pendekatan formal, pimpinan khususnya Ketua Komnas Perempuan dan Sekjen yang diamanatkan menyelesaikan persoalan ini dengan menghadiri panggilan-panggilan upaya penyelesaian dengan mantan badan pekerja tersebut.

Krisis juga terjadi akibat secara berturut-turut dua orang komisioner mengundurkan diri dari keanggotaannya sebagai komisioner Komnas Perempuan. Salah seorang Komisioner mundur pada tahun 2007, karena memilih untuk berdedikasi di lembaga lain. Kondisi ini secara teknis tidak memungkinkan lagi menduduki jabatan sebagai salah satu Ketua Subkom di Komnas Perempuan. Hal ini sangat mempengaruhi tindak lanjut pelaksanaan program subkom ini, misal *media gathering* yang sudah berjalan baik beberapa kali akhirnya terhenti, dan selanjutnya kehumasan dialihkan menjadi di bawah kepemimpinan salah satu wakil ketua. Sementara itu, salah seorang komisioner lainnya yang mengundurkan diri pada tahun 2008, setelah selama setahun mempertimbangkan berbagai cara untuk tetap dapat aktif, meski tidak melalui kehadiran secara fisik di Komnas. Hal ini karena jabatan barunya sebagai salah satu pejabat struktural di bidang pendidikan formal. Selain itu juga terdapat salah seorang komisioner yang non aktif selama satu tahun, karena diminta untuk menjadi anggota Komisi Kebenaran dan Persahabatan Timor Leste yang memiliki masa kerja satu hingga satu setengah tahun.

Sepuluh orang komisioner yang masih aktif bergabung sebagai komisioner Komnas Perempuan, dan mau tidak mau harus membagi waktu. Yang menyulitkan adalah setiap orang harus terlibat dalam 3 (tiga) Subkom, bahkan ada yang lebih dari itu. Misalnya, satu orang komisioner bisa terlibat dalam 5 unit kerja sekaligus: Subkom RHK, Subkom pemulihan, GK Pekerja Migran, Dewan kelembagaan, dan Wakil Ketua. Tentu ini semakin menyulitkan subkom dan lintas subkom untuk mengatur jadwal rapat dan jadwal kerja bersama. Sehingga, badan pekerja selalu memberikan keluhan bahwa komisioner tidak aktif mengagendakan rapat dengan baik.

Sistem rekrutmen yang sejak awal tidak menginformasikan secara utuh hak dan kewajiban seorang komisioner memicu “mundur” dan ‘ketidakaktifan’ para komisioner, yang ternyata tidak hanya dibutuhkan pemikiran dan konsep kerja sebagai landasan kebijakan di Komnas Perempuan, melainkan kehadiran fisik untuk terus menemani diskusi dan dialog dalam merespon dan mengimplementasikan kebijakan Komnas Perempuan. Namun, latar belakang inilah maka Komisioner Komnas Perempuan harus bongkar pasang sistem piket dan sistem “fulltime” tetap tidak berjalan dengan maksimal, karena sebagian besar komisioner sudah terikat kerja-kerja di komunitas dan atau sesuai profesi yang sejak semula ditekuninya. Di sisi lain, pada periode ini belum ada Anggaran Dasar yang mengatur soal tata cara pergantian Komisioner yang berhenti di tengah masa periode.

DAFTAR PUSTAKA

Makalah Seminar, Konferensi dan Dokumen Laporan

Arimbi Heroepoetri, Pengabaian Dari Mula: Laporan Pemetaan Pelanggaran Hak Asasi Perempuan Dalam Bencana Luapan Lumpur di Kec. Porong, Kab. Sidoarjo, Jawa Timur, Jakarta: Komnas Perempuan, 2009.

Komnas Perempuan, *Laporan Awal Pemantauan Kasus Alastlogo, Pasuruan, Jawa Timur*, Draft I 31 Juli 2007, Sifat: Internal. hal. 3

Komnas Perempuan, *Notula Rapat Paripurna*, 1 April 2008.

Komnas Perempuan, *Laporan Gugus Kerja Poso untuk rapat Paripurna*, 7 Agustus 2007

Komnas Perempuan, *Dokumen Rapat Paripurna Komnas Perempuan*, 5 Juni 2007

Komnas Perempuan, *Dokumen rapat paripurna Komnas Perempuan*, 2 September 2008

Wawancara

Chandrakirana, Kamala. Narasumber untuk Proses Pendirian dan Penggagas Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 2002 – 2003; Ketua Komnas Perempuan periode 2003 – 2006 dan 2007-2009. Wawancara, 5 Juni 2014.

Diarsi, Myra. Narasumber Proses Pendirian Komnas Perempuan dan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 1998 -2001; 2002-2003; 2003-2006. Wawancara, 30 September 2013.

Album Photo-photo 2007-2009



Photo 1
Komisioner periode 2003-2006 dengan komisioner terpilih 2007-2009.

Photo 5
Kunjungan tamu dari manca negara untuk studi banding dan belajar pada Komnas Perempuan.

Photo 2
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerima kunjungan komisioner Komnas Perempuan periode 2007-2009 pada 20 Februari 2008.

Photo 6
Komisioner periode 2007-2009 dan Badan Pekerja Komnas Perempuan sedang merayakan Ulang Tahun Komnas Perempuan yang ke-10.

Photo 3
Para penulis buku "Memecah Kebisuan: *Agama Mendengar Suara Perempuan Korban demi Keadilan*" sedang membedah isi buku yang merupakan perwakilan dari Islam, Kristen dan Katolik pada 22 April 2009.

Photo 4
Pameran seni rupa Karya untuk Kawan kerja sama Komnas Perempuan, Yayasan Sosial Indonesia untuk Kemanusiaan (YSIK) untuk penggalangan dana bagi lembaga-lembaga pengadalaan perempuan korban kekerasan pada 26 November-6 Desember 2007.

BAB 6

Komnas Perempuan 2010 - 2014 : Fase Konsolidasi Pengetahuan, Kelembagaan dan Memperkuat Sebagai Lembaga HAM Nasional

6.1. Konteks Indonesia dalam Periode Kerja Komnas Perempuan Periode 2010-2014

Komnas Perempuan tumbuh karena merawat keberlanjutan, tak henti memproduksi pengetahuan melalui pertautan erat dengan perempuan korban maupun para pembela Hak asasi manusia perempuan serta mencari terobosan untuk memperkokoh kelembagaannya sebagai mekanisme HAM nasional. Setiap awal periode selalu punya tantangan baru dengan konteks yang berbeda-beda. Awal periode 2010-2014 mendapat tantangan dengan adanya ide peleburan Komnas Perempuan atas nama reformasi birokrasi di penghujung 2009. Perjuangan utama pada periode ini adalah merawat kelembagaan Komnas Perempuan dengan terobosan-terobosan yang tak henti, karena belum mapannya negara memosisikan lembaga-lembaga HAM nasional dan masih tipisnya kesadaran gender di kalangan mayoritas pengambil kebijakan.

Pada periode 2010 – 2014 ini artinya Indonesia menapaki tahun ke 12 – 16 tahun reformasi, berproses dengan dinamika Indonesia di bawah kepemimpinan periode kedua Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dengan legislatif yang dipilih langsung oleh rakyat dimana anggota DPR-RI perempuannya berjumlah 18 persen. Pada periode ini otonomi daerah sedang membuncih dengan maraknya kebijakan-kebijakan daerah yang tidak senafas dengan konstitusi karena ruang politisasi identitas dan agama semakin melebar. Kelompok-kelompok yang selama Orde Baru terpinggirkan dan ditekan katup politiknya, berusaha berebut kotestasi sosial politiknya. Yang paling menonjol adalah semakin mengkristalnya fundamentalisme agama atau maraknya kelompok yang menggunakan politik identitas untuk mendapatkan simpati publik.

Kekuatan gerakan perempuan yang menjadi busur melesatnya reformasi tetap terawat melalui maraknya organisasi di level akar rumput. Depolitisasi organisasi perempuan pada masa Orde Baru, melalui reformasi kita dapati maraknya kebangkitan perempuan akar rumput berserikat dan berorganisasi dengan massa besar, dengan membawa berbagai isu dan kepentingan, baik isu perburuhan, migrasi, petani, perempuan adat, lembaga layanan dan pendamping perempuan, perempuan kepala keluarga, dll. Pada periode ini pula Indonesia dianggap sebagai *middle income country* secara ekonomis, yang memosisikan Indonesia sebagai negara yang dianggap perlu dikurangi secara gradual dukungan finansial dari berbagai lembaga dana internasional. Selain itu, policy donor mulai direfleksikan dalam beberapa forum, bahwa isu pemberdayaan, pelanggaran HAM, semakin ditepikan, berganti dengan isu perubahan iklim, gender budgeting, bahkan marak program-program laki-laki baru. Situasi cukup mengundang dinamika tersendiri bagi gerakan perempuan dan komunitas korban.

Dalam rangkaian konteks di atas, Komnas Perempuan pada periode ini mencoba mengerucutkan kerja-kerjanya berbasis dinamika yang berkembang di Indonesia baik lokal-nasional, maupun merespon dinamika regional dan internasional. Pada periode ini pula Komnas Perempuan dikawal oleh 15 orang Anggota Paripurna, yang lima orang diantaranya juga menjabat pada periode sebelumnya, yaitu : Arimbi Heroepoetri, Husein Muhammad, Neng Dara Affiah, Ninik Rahayu dan Sylvana Maria Apituley. Adapun Anggota Paripurna baru yang terpilih sebanyak 10 orang: Andy Yentriyani, Agustinus Supriyanto, Desti Murdijana, Kunthi Tridewiyanti, Justina Rostiawati, Masruchah, Sri Nurherwati, Tumbu Saraswati, Saur Tumiur Situmorang dan Yuniyanti Chuzaifah.

Komisioner Komnas
Perempuan periode
2010-2014

Agustinus Supriyanto
Andy Yentriyani
Arimbi Heroepoetri
Desti Murdijana
Husein Muhammad
Kunthi Tridewiyanti
Justina Rostiawati
Neng Dara Affiah
Ninik Rahayu
Masruchah
Saur Tumiur
Situmorang
Sri Nurherwati
Sylvana Maria Apituley
Tumbu Saraswati
Justina Rostiawati
Yuniyanti Chuzaifah

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



6.2. Ruang Gerak dalam Rambu Keberlanjutan: Tujuan Strategis dan Isu Krusial

Untuk merawat keberlanjutan kerja-kerja Komnas Perempuan, ada 5 tujuan strategis yang diamanatkan periode sebelumnya untuk tetap dikawal, yaitu berupa :

1. Meningkatnya upaya negara untuk memenuhi tanggung jawabnya atas penegakan hak-hak asasi perempuan dan penanganan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta akar masalahnya meliputi penyempurnaan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan sesuai dengan standar konstitusional dan HAM internasional; penguatan mekanisme pencegahan, pengungkapan dan penyelesaian kasus termasuk pelanggaran HAM masa lalu; serta perubahan perilaku aparat negara agar tanggap terhadap kebutuhan dan hak-hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.
2. Terbukanya peluang yang lebih besar bagi perempuan korban, kelompok rentan kekerasan dan diskriminasi berlapis, termasuk perempuan miskin, perempuan pekerja migran, perempuan dalam prostitusi, perempuan adat, perempuan pekerja rumah tangga, perempuan penyandang disabilitas, perempuan minoritas seksual dan agama, serta perempuan pembela hak asasi manusia untuk mengembangkan kapasitasnya dalam mengakses hak-haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan.

3. Meluas dan menguatnya penyikapan untuk menghapuskan segala bentuk kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan oleh masyarakat, khususnya kelompok-kelompok sosial masyarakat yang berpengaruh pada terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi perempuan, termasuk lembaga-lembaga agama, adat, dan budaya.
4. Terbangunnya mekanisme komunikasi dan kerjasama sinergis lintas institusi secara efektif dan berkelanjutan untuk menghapuskan segala bentuk kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan khususnya antar kekuatan masyarakat, komunitas korban, dan Negara, baik di tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.
5. Kokohnya Komnas Perempuan sebagai salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) atau National Human Rights Institution (NHRI) yang independen, efektif, terpercaya, partisipatif, dan akuntabel di tingkat nasional, regional dan internasional.

Untuk mengefektifkan rekomendasi berbagai temuan-temuan penting pada periode sebelumnya serta melanjutkan kerja-kerja yang perlu dituntaskan, pada periode ini Komnas Perempuan berusaha menindaklanjuti untuk mengefektifkan dasar-dasar mekanisme perlindungan korban dan melembagakan komitmen negara melalui berbagai terobosan. Secara garis besar, dalam kerja-kerjanya, secara khusus Komnas Perempuan merasa perlu untuk mendorong negara agar memenuhi tanggung jawabnya dengan melakukan:

1. Penyempurnaan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dirasa masih belum memenuhi rasa keadilan terhadap korban dalam penyelesaian kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan;
2. Menyusun kebijakan dan mekanisme pengungkapan dan penyelesaian kasus yang efektif dan melakukan sosialisasi dan pendidikan untuk mengubah perilaku aparat Negara agar tanggap terhadap kebutuhan dan hak-hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan;
3. Membangun pola kerja sama sinergis antar lembaga-lembaga Negara.

Komnas Perempuan melihat adanya kebutuhan mendesak untuk membangun kerja sama atas dasar *critical engagement* dengan kekuatan-kekuatan sosial yang berpengaruh besar terhadap kehidupan perempuan, seperti lembaga agama, organisasi massa non keagamaan, media massa dan generasi muda. Strategi yang dirancang ditujukan agar para korban kekerasan terhadap perempuan baik yang terjadi di ranah domestik dan publik, di dalam dan luar negeri, di wilayah konflik dan non konflik, dapat memperoleh haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan sesuai dengan hak asasinya sebagai manusia dan sebagai perempuan.

Hal tersebut juga ditujukan untuk melindungi komunitas perempuan yang rentan terhadap kekerasan dan diskriminasi serta perempuan marginal lainnya, sehingga ada pengakuan terhadap persoalan dan kepentingan mereka. Diharapkan pula kelompok masyarakat yang masih senyap (*silent majority*) memiliki ruang untuk mengekspresikan keresahan dan membangun kekuatan dalam memperjuangkan HAM bagi masyarakat, disamping untuk pihak-pihak yang selama ini melakukan upaya pembelaan hak-hak perempuan.

Dalam fase ini, Komnas Perempuan menggerakkan dirinya ke dalam beberapa isu kekerasan terhadap perempuan, yang diprioritaskan menjadi 11 isu. Isu prioritas tersebut berlandaskan pada Rencana Strategis (Renstra) yang diadakan pada tahun 2010 lalu. 11 isu tersebut adalah:

1. Kekerasan terhadap perempuan akibat pemiskinan perempuan, termasuk dalam konteks migrasi, eksploitasi tenaga kerja di pabrik dan rumah tangga, eksploitasi sumber daya alam dan pengungsian.
2. Kekerasan terhadap perempuan akibat politisasi identitas dan kebijakan berbasis moralitas dan agama.
3. Kekerasan terhadap perempuan dalam konteks pelanggaran HAM masa lalu dan konflik.
4. Kekerasan terhadap perempuan dalam konteks tahanan dan serupa tahanan
5. Kekerasan terhadap perempuan dalam konteks perkawinan dan keluarga
6. Kekerasan terhadap perempuan dalam praktek budaya
7. Kekerasan terhadap perempuan yang rentan diskriminasi, antara lain penyandang disabilitas, masyarakat adat, dan kelompok minoritas
8. Kekerasan seksual dalam pelbagai konteks lainnya, termasuk oleh pejabat publik, pendidik, tokoh masyarakat (pemuka komunitas), dan di media
9. Perlindungan dan dukungan bagi perempuan pembela HAM
10. Kekerasan terhadap perempuan dalam praktik politik, termasuk Pemilu dan Pemilu Kepala Daerah (Kada).
11. Penguatan mekanisme Hak Asasi Manusia Perempuan.

Pilihan 11 isu prioritas diatas, disamping memeras isu-isu yang harus dilanjutkan dari kerja-kerja sebelumnya, juga berbasis pada bacaan kritis 5 tahun periode ini sebagai hasil dari hasil social scanning terkait isu kekerasan terhadap perempuan.

Salah satu isu yang menjadi pengait dari 11 isu di atas adalah “Kekerasan Seksual”, karena kekerasan seksual merupakan bentuk kekerasan yang terjadi hampir di keseluruhan isu prioritas tersebut.¹ Sehingga dalam periode Kepemimpinan 2010 – 2014 ini, **Kekerasan Seksual** disepakati menjadi tema dasar dalam berbagai kerjanya, antara lain Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Selain itu, Komnas Perempuan bertarget untuk bisa menghasilkan Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Kekerasan Seksual (RUU KS) dan mendorong agar RUU KS masuk dalam agenda Badan Legislasi Nasional (Balegnas) 2014

1



6.3. Ranah Dan Strategi Perjuangan

Secara garis besar, pada periode ini, perjuangan Komnas Perempuan bermuara pada:

- a. Menggali pengetahuan baru dan mencari terobosan strategis dan inisiatif baru
- b. Pelembagaan komitmen dan pengejawantahan perlindungan korban: upaya merawat keberlanjutan.
- c. Memperkokoh mitra dan jaringan : saling menopang untuk kerja bersama di level lokal, nasional, regional dan internasional.
- d. Memperkokoh posisi dan pengakuan terhadap Komnas Perempuan sebagai mekanisme HAM nasional dengan kerangka NHRI (Nasional Human Right Institution)

a. Menggali Pengetahuan Baru dan Mencari Terobosan Strategis Maupuan Inisiatif Baru

Kekuatan sebuah lembaga HAM adalah kemampuan dan kecermatan untuk melihat pola-pola pelanggaran HAM yang tidak ada mekanisme perlindungannya. Karena lembaga HAM adalah wakil dari ujung mata negara untuk melihat persoalan tersebut sebagai dasar masukan pencegahan dan penanganan. Komnas Perempuan berusaha melakukan sejumlah pemantauan, pendokumentasian atau kajian untuk menemukan isu-isu yang masih belum disentuh oleh negara

i. Pemantauan dan Pendokumentasian Berbasis HAM dan Gender: Menggali Pola Baru Berbasis Suara Perempuan Korban

Komnas Perempuan melakukan kajian dari hasil pengaduan langsung maupun pengaduan yang diangkat masyarakat untuk mengenali lebih jauh tentang kekerasan terhadap perempuan antara lain, **Kekerasan seksual : “Kenali dan Tangani”**. Kajian Komnas Perempuan tahun 2010 yang dirunut sejak 1998, memperlihatkan bahwa dari 91.311 korban kekerasan seksual, 69 % pelakunya terjadi di ranah personal, dengan pelaku ayah, paman, kakek, kakak, pacar, mantan pacar, rekan kerja, teman sekolah/ kuliah, dll.

Berdasarkan pola-pola kekerasan seksual selama kurun waktu 6 tahun ini, Komnas Perempuan menemukan terdapat 15 bentuk kekerasan seksual yaitu 1). Perkosaan; 2). Intimidasi Seksual termasuk Ancaman atau Percobaan Perkosaan; 3). Pelecehan Seksual; 4). Eksploitasi Seksual; 5). Perdagangan Perempuan untuk Tujuan Seksual; 6). Prostitusi Paksa; 7). Perbudakan Seksual; 8). Pemaksaan Perkawinan, termasuk Cerai Gantung; 9). Pemaksaan Kehamilan; 10). Pemaksaan Aborsi; 11). Pemaksaan Kontrasepsi dan Sterilisasi; 12). Penyiksaan Seksual; 13). Penghukuman Tidak Manusiawi yang Bernuansa Seksual; 14). Praktik tradisi bernuansa seksual yang membahayakan atau mendiskriminasi perempuan; 15). Kontrol seksual, termasuk lewat aturan diskriminatif beralasan moralitas dan agama. Selain itu Komnas Perempuan juga menggali **Kekerasan berbasis adat dan mekanisme non formal sebagai pilihan penyelesaian korban**. Hasil kajian “Women Legal Empowerment” di Palu dan Palembang memperlihatkan bahwa perempuan yang mengalami kekerasan, khususnya KDRT, masih belum familiar menggunakan perangkat hukum formal yang ada, disebabkan karena jarak kantor polisi dan pengadilan yang jauh, mahal dan rumit. Mereka lebih memilih menggunakan

mekanisme informal seperti datang ke kepala adat, lembaga masyarakat desa atau tokoh agama, maupun anggota keluarga karena lebih mudah, murah, terjangkau dan dapat membawa penyelesaian integratif terutama di masyarakat. Padahal mekanisme informal tersebut belum tentu berpihak pada perempuan korban, seperti ringannya sanksi bagi pelaku perkosaan yang hanya berupa pembayaran denda. Itupun menyimpan persoalan karena kompensasi tersebut tidak diberikan pada korban, tetapi pada pihak keluarga atau kerabat korban. Di sisi lain, mekanisme formal dari kajian “Hukum dan Penghukuman”, perempuan menganggap bahwa keadilan dari perspektif legal, tidak otomatis adil bagi perempuan. Seperti contoh pemenjaraan suami yang pelaku KDRT, bagi si istri justru membuat dirinya kehilangan pencari nafkah utama, menghadapi stigmatisasi multi generasi dari komunitas karena punya sejarah anggota keluarga menjadi narapidana. Pemantauan KtP berbasis budaya secara paralel juga dilakukan karena sakralitas budaya cenderung tidak bisa diintervensi, padahal praktek kekerasan terhadap perempuan banyak terbungkam didalamnya. Selain itu perlu menggali inisiatif berbasis budaya untuk melindungi perempuan dari tindak kekerasan.

Selain itu, pada periode ini Komnas Perempuan juga terus menggawangi isu kekerasan terhadap perempuan Pekerja Rumah Tangga (PRT). Aspek yang juga ditelusuri adalah **Melihat celah kerentanan dan perlindungan PRT maupun PRT migran**. Kajian tentang PRT ini untuk melihat seperti apa rantai rekrutmen PRT, hubungan PRT dengan berbagai pihak terutama majikan, beban kerja dan hak serta konteks kehidupan PRT dan majikan berbasis kondisi sosial-ekonomi. Hasil pemantauan PRT migran memperlihatkan bahwa regulasi apapun tanpa diiringi penegakan hukum, akan melahirkan impunitas. Cepatnya mengirim PRT migran tidak paralel dengan kesiapan perlindungan dari pra pemberangkatan, di tempat kerja hingga pemulangan. Hak dan penanganan para korban hingga sekarang masih menjadi tanggung jawab individual keluarga, padahal seharusnya negara bertanggung jawab memenuhinya.

Sebagai keberlanjutan dari periode sebelumnya, Komnas Perempuan tak padam menggaungkan isu kekerasan terhadap perempuan dalam wilayah konflik sebagai *core* isu dalam tiap gerakannya. Oleh karenanya pada periode ini, Komnas Perempuan melanjutkan kajian **Security Sector Reform (SSR) dan hasil pemantauan di wilayah post konflik**. Hasil kajian Komnas Perempuan memperlihatkan bahwa kekerasan masa lalu dan kekerasan negara masih belum dikenali dalam institusi keamanan. Perempuan korban di wilayah konflik, utamanya korban kekerasan seksual, akan mengalami stigmatisasi dari keluarga, masyarakat juga Negara. Selain itu kekerasan ini akan menjadi persoalan multi generasi. Pendekatan keamanan belum mengacu pada *human based security*. Lambatnya SSR juga karena ego sektoral antar institusi militer dan kepolisian, rendahnya perspektif HAM dan gender dari aparat di berbagai jajaran. Fungsi teritorial dan peran menjaga aset negara bagi militer serta terlibatnya mereka dalam penanggulangan bencana menjadi catatan penting bahwa kekerasan terhadap perempuan potensial muncul saat mengimplementasikan peran-peran tersebut. Kekerasan oleh aparat keamanan masih dianggap tanggung jawab individual bukan tanggung jawab institusional.

Dalam periode ini juga tetap melanjutkan periode sebelumnya dengan menemukan pola-pola kekerasan terhadap perempuan melalui peluncuran **Catatan Tahunan Komnas Perempuan tentang KtP di Indonesia yang jadi acuan kebijakan institusi strategis**, seperti Bappenas, kementerian, institusi internasional, media, akademisi,

dan lembaga-lembaga strategis lainnya. Komnas Perempuan pun terus melanjutkan **pemantauan kebijakan di beberapa provinsi dan kabupaten kota**. Hingga 18 Agustus 2014, Komnas Perempuan mencatat terdapat 365 kebijakan diskriminatif terhadap perempuan.

Komnas Perempuan juga **memantau kebutuhan pemulihan perempuan terkena dampak konflik**. Mendampingi pemantauan perempuan menyelesaikan laporan 4 dekade kekerasan di Papua, **memantau dan berdialog dengan lebih dari 1000 perempuan asli Papua di 28 kabupaten tentang Papua tanah damai**. Karena perempuan-perempuan ini mayoritas korban dari kekerasan berlapis, dan disaat yang bersamaan mereka adalah perempuan-perempuan yang punya pengetahuan mendalam tentang hidup, keluarga, komunitas dan tanahnya. Suara perempuan Papua ini akan dirangkum bersama untuk diusung menjadi kerja Indonesia ke depan dalam menyikapi dan membangun Papua. **KtP di Aceh paska pemberlakuan kebijakan atas nama agama dan moralitas**. Pemantauan ini dilakukan oleh jaringan perempuan di Aceh, untuk melihat apakah post konflik ini sudah membuat perubahan bagi perempuan? Rupanya kekerasatn terhadap perempuan hanya berganti bentuk, bermetamorfosis ke dalam bentuk yang berbeda, dimana pelakunya justru otoritas daerah yang seharusnya melindungi. Lebih lanjut juga memantau **Perempuan dan pemiskinan** untuk melihat dan memantau terputusnya akses-akses penghidupan perempuan, baik di perkebunan, wilayah konflik sumber daya alam, sektor-sektor rentan seperti buruh migran dan lainnya.



Kerja Komnas Perempuan di Tanah Papua.

Sumber Foto: Dokumentasi Komnas Perempuan

KtP di Tahanan dan serupa tahanan juga menjadi perhatian pada periode ini. Pemantauan ini melihat pola-pola kekerasan berbasis gender di tahanan dan serupa tahanan yang luput dari perhatian publik dan negara. Komnas Perempuan juga mengembangkan pemantauan di wilayah-wilayah serupa tahanan seperti detention (penampungan) atau pusat-pusat rehabilitasi.

Sidang Paripurna pada periode ini juga membuat keputusan penting untuk merespon maraknya tindak intoleransi agama. Dimulai dari membangun pengetahuan untuk Judicial Review UU nomor 1/ PNPS tahun 1965 tentang Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Selain itu **mendalami KtP dan intoleransi beragama**. Setidaknya, sejumlah agama atau kepercayaan yang diluar 6 agama formal yang diakui negara, maupun agama yang diluar mainstream sekte-sekte yang diyakini mayoritas atau otoritas tertentu, mendapatkan sejumlah kekerasan dan diskriminasi. Pada periode ini bangsa diuji dengan semakin mengerasnya anarkisme atas nama agama. Sehingga pendirian tempat ibadat sejumlah gereja seperti GKI Yasmin, HKBP Philadelphia dan lainnya juga dibatasi atau dilarang di sejumlah wilayah. Dampak seluruh intoleransi agama pada perempuan dan bagaimana respon perempuan pada konflik berbasis agama ini kerap luput didokumentasi. Untuk itu, Komnas Perempuan mendokumentasi dengan membuat pelapor khusus Perempuan dan Kebebasan Beragama dimana paripurna meminta ibu Shinta Nuriyah Wahid, penggiat isu perempuan dan pluralisme, mantan ibu negara presiden Abdurrahmad Wahid.

Peluncuran publik tim temuan dan rekomendasi tentang penyerangan terhadap penganut Syiah di Sampang, Madura, pada 26 Agustus 2013.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Komnas Perempuan juga memantau **media untuk memastikan spirit HAM dan gender**, terutama untuk melindungi korban. Hasil pantauan ini dikawal untuk membangun sistem pengetahuan berupa parameter pemberitaan yang ramah perempuan korban. Selain itu untuk memperkuat pengetahuan, Komnas Perempuan selalu mentradisikan untuk merawat pengetahuan melalui dukungan pemantauan mitra baik dampak pemberlakuan syariat bagi perempuan Aceh, Lesbian, Gay, Biseksual dan Transeksual (LGBT), kekerasan terhadap perempuan di kalangan perempuan disabilitas, perempuan Papua, dll.

Dalam membangun basis pengetahuannya dengan menemukan/meninjau ulang pola-pola baru pada periode ini mencoba menggali **kajian Non state actor untuk melihat pertanggungjawaban HAM atas pelaku non negara**, melihat anatomi kekuasaan dan pembuat kebijakan di Indonesia di luar institusi negara yang selama ini sulit tersentuh. Menyelenggarakan Konferensi Pengetahuan dari Perempuan (PdP), ruang bagi lingkaran aktivis perempuan, praktisi, akademisi untuk bertaut menyampaikan temuan dan

pengetahuan barunya. Tema-tema yang pernah diangkat dalam Konferensi Pengetahuan dari Perempuan (PdP) adalah tentang “Hukum dan Penghukuman’ kerja sama Komnas Perempuan dan Universitas Indonesia, pada 28 November-1 Desember 2010. Kajian lanjutannya dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada 1-4 Desember 2012 bertema ‘Perempuan dan Pemiskinan’.



Konferensi Pengetahuan dari Perempuan (PdP) tentang “Hukum dan Penghukuman’ kerja sama Komnas Perempuan dan Universitas Indonesia, pada 28 November-1 Desember 2010.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Konferensi Pengetahuan dari Perempuan (PdP) tentang ‘Perempuan dan Pemiskinan’, kerja sama Komnas Perempuan dan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1-4 Desember 2012.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Kunjungan lapangan peserta Konferensi Pengetahuan dari Perempuan (PdP) tentang ‘Perempuan dan Pemiskinan’ di Yogyakarta pada 1-4 Desember 2012.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Kajian lain adalah dimensi KtP dalam **gratifikasi seksual**, untuk merespon banyaknya perempuan yang menjadi korban gratifikasi seksual ketika isu korupsi mencuat dengan menguatnya KPK. Kajian ini melihat perbandingan dengan negara lain dan menelusuri pola gratifikasi seksual yang ada dalam media maupun laporan Komnas Perempuan. Komnas Perempuan juga merintis kajian **dampak pemberlakuan PKDRT setelah 15 tahun** diberlakukan, karena cenderung memviktimisasi dan mengkriminalisasi perempuan korban, karena tidak paralelnya kesadaran aparat hukum serta supporting sistem untuk dekatkan akses korban untuk menopang undang-undang tersebut. Selain itu juga mengkaji untuk membangun argumen **kejahatan perkawinan** dalam praktek-praktek poligami, yang sejak awal nusantara terbentuk sudah menjadi perdebatan panjang.

Melihat **KtP di kalangan kelompok rentan diskriminasi seperti disabilitas** yang banyak dijadikan sasaran eksploitasi seksual, sterilisasi paksa, diskriminasi dalam mengakses hukum. Pada periode ini dicoba digali dimensi kekerasan **dan diskriminasi di kalangan LGBT** melalui pemantauan bersama, karena praktek perkosaan untuk mengkoreksi, kekerasan fisik dan psikis, diskriminasi untuk mengakses kehidupan juga berlapis dialami oleh kelompok ini.

ii. Terobosan Penyikapan Atas Isu Krusial Kekerasan terhadap Perempuan: Mendorong Kesadaran dan Komitmen Publik serta Negara

Sidang Paripurna sebagai pengambil keputusan tertinggi di Komnas Perempuan, melahirkan sejumlah keputusan-keputusan penting, terutama dalam penyikapan isu krusial KtP di Indonesia pada periode 2010-2014 untuk mendorong kesadaran dan komitmen publik dan negara. Beberapa keputusan Paripurna terkait hal tersebut antara lain:

- Poligami dilihat dari perspektif korban adalah bentuk kekerasan terhadap perempuan dan berpotensi mempunyai dimensi kejahatan perkawinan.
- Penyikapan atas prostitusi : Prostitusi paksa dan dipaksakan adalah bentuk kekerasan terhadap perempuan, namun Komnas Perempuan menentang kriminalisasi prostitusi, lokalisasi jangan dijadikan legalisasi prostitusi, tetapi harus dilihat sebagai bentuk untuk melokalisir dan memperkecil masalah.
- Menentang praktek-praktek yang menyakiti dan merugikan perempuan: menentang sunat perempuan, karena praktek tersebut melembagakan kekerasan terhadap perempuan.
- Menentang viktimisasi atas siswi hamil yang dikeluarkan dari sekolah. Temuan Komnas Perempuan, siswi/perempuan yang adalah korban kekerasan seksual, dan mereka tidak bisa dihilangkan hak dasarnya untuk melanjutkan pendidikan.
- Perlindungan buruh migran/PRT bebas dari berbagai bentuk kekerasan dengan membentuk Gugus Kerja Pekerja Migran (GKPM).
- Perlindungan Perempuan Pembela HAM (*Women Human Rights Defender*/WHRD) dengan Pundi Sehat dan selalu memunculkan *tribute* to WHRD dalam peringatan ulang tahun Komnas Perempuan.
- Membuat definisi perempuan diperluas bukan hanya perempuan biologis, namun termasuk mereka yang merasa dan mendefinisi diri sebagai perempuan.
- Menentang bentuk-bentuk kekerasan seksual dan diskriminasi pada Lesbian, Gay, Biseksual dan Transeksual (LGBT).

- Pelibatan aktif disabilitas dalam kerja-kerja strategis KP dan mengangkat isu kekerasan dikalangan disabilitas.
- Lahirnya Pakta Integritas berbasis HAM dan gender untuk para pemimpin/pejabat publik : memastikan pemimpin yang dipilih memiliki perpektif dan komitmen atas HAM, adil gender dan tidak ada rekam jejak sebagai pelaku kekerasan, termasuk didalamnya menentang poligami. Pakta integritas ini disosialisasi dan datandatangani saat Komnas Perempuan membuat janji kebangsaan dan kampanye *Jitu* (Jaringan Pemilih), selain itu didorong untuk proses seleksi komisioner Komnas HAM melalui tim seleksi serta didiskusikan kepada lembaga-lembaga negara lainnya, termasuk kepada Dewan Kehormatan DPR. Pakta integritas ini mendapat respon publik saat Komnas Perempuan menyoal proses uji publik di DPR yang dirasakan tidak kondusif bagi perempuan yang mengikuti uji seleksi karena sikap dan candaan merendahkan dari sejumlah anggota dewan. Statemen pejabat negara lain yang dikoreksi Komnas Perempuan, adalah pernyataan Ketua DPR yang menyalahkan korban kekerasan seksual karena rok mini, dll.



Penandatanganan Pakta Integritas bagi Pejabat Publik pada Janji Kebangsaan dan Kampanye *Jitu* (Jaringan Pemilih).

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

b. Pelembagaan Komitmen dan Pengejawantahan Perlindungan Korban: Upaya Merawat Keberlanjutan

i. Mendesak Kebijakan Negara Untuk Pemulihan Hak Korban: Pengesahan RanPerdasus Papua

Laporan Pemantauan Komnas Perempuan yang berjudul *Stop Sudah*, merekam berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan Papua selama 44 tahun (1963 – 2009). Dalam laporan ini tercatat dengan jelas betapa perempuan Papua telah mengalami kekerasan berlapis dalam rumah tangga, komunitas dan oleh negara dalam bentuk kekerasan fisik, psikis, seksual, ekonomi, dan diskriminasi rasial. Pendokumentasian *Stop Sudah* dilakukan bersama oleh aktivis perempuan Papua yang juga didukung oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) yang selanjutnya disebut jaringan TIKI (jaringan perempuan penggiat HAM untuk hentikan kekerasan terhadap di Papua). Selanjutnya telah ditindaklanjuti

dengan pembuatan Rencana Peraturan daerah Khusus (RaPerdasus) tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM sebagai salah satu rekomendasi dari hasil Pemantauan *Stop Sudah* yang merupakan kebutuhan mendesak bagi perempuan Papua korban kekerasan dan pelanggaran HAM².

Komnas Perempuan terus mengawal advokasi di level nasional dengan melakukan lobby ke Kemenkopolhukam, Bappenas, Kemendagri, KNPPA, lembaga-lembaga agama untuk membangun kebijakan yang mendukung upaya damai di Papua dan menyudahi kekerasan atas nama apapun. Selain itu, Komnas Perempuan juga memfasilitasi pendokumentasian lebih dari 1000 Perempuan asli Papua dari 28 Kabupaten untuk bicara tentang Papua Tanah Damai. Hasil pendokumentasian ini akan dijadikan materi advokasi ke semua pihak termasuk advokasi untuk pengintegrasiaannya ke Jaringan Damai Papua (JDP).

Kendala yang dihadapi kurangnya kepedulian dan dukungan Pemerintah daerah Papua dan Pemerintah Pusat terhadap korban dan pentingnya tindakan afirmatif sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Sehingga meski Perdasus tersebut sudah disahkan oleh DPR Papua pada Juni 2011, namun hingga kini belum diregister oleh Pemerintah Propinsi Papua dengan alasan belum mendapat persetujuan dari Kemenkumham dan Kemendagri. Dengan menggantungnya Perdasus yang sudah disahkan ini, Komnas Perempuan mendesak Watimpres untuk bergerak cepat memastikan Perdasus ini bisa sah dijalankan, tanpa hambatan politis.

Buku 'Stop Sudah' merekam berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan Papua selama 44 tahun (1963 - 2009).

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



2 Pada prinsipnya pemulihan korban dalam Ranperdasus tersebut adalah jaminan pemulihan yang bertujuan untuk memberi pengakuan dan pertanggungjawaban negara atas terjadinya kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap perempuan Papua, memulihkan korban dari kesakitan dan kerugian yang dialami, memberdayakan korban agar bisa menjadi warga bangsa yang utuh dan produktif, mencegah keberulangan kekerasan dan pelanggaran HAM serta menciptakan situasi kondusif bagi transformasi sosial demi kemanusiaan, keadilan dan demokrasi. Bentuk-bentuk jaminan pemulihan dimaksudkan antara lain bantuan langsung pada korban, pendampingan korban, dan pendidikan publik.

ii. Pengakuan Hak Korban Pelanggaran HAM Masa Lalu Atas Kebenaran dan Keadilan

Selama perjalanan kerjanya, Komnas Perempuan terus menggaungkan isu mengenai kekerasan terhadap perempuan masa lalu. Salah satu upaya yang dilakukannya adalah Kampanye *Mari Bicara Kebenaran* yang dimaksudkan untuk memastikan bahwa korban *Jugun Ianfu*, kekerasan 65, Mei 96, kekerasan di wilayah konflik dari Aceh, Poso, hingga Papua, tidak diabaikan dari sejarah bangsa Indonesia. Pengalaman perempuan korban merupakan bagian dari sejarah kelam Bangsa Indonesia dan juga merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pemenuhan hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Membangun sejarah perempuan dan memorialisasi menjadi bagian penting dalam rangkaian rekonsiliasi bangsa, dan bagian penting dalam pembelajaran dan pemastian tidak berulangnya tindak kekerasan dan pelanggaran HAM. Untuk itu, Komnas Perempuan mendorong guru sejarah untuk mengintegrasikan pelanggaran Ham masa lalu masuk dalam pembelajaran sejarah. Cara yang dilakukan dengan memperkenalkan metode baru Napak reformasi, sebagai inisiatif memperkenalkan situs pelanggaran HAM masa lalu dan mengajak berbagai pihak terutama korban untuk menjadi bagian penting dalam napak reformasi ini agar merasa diperhatikan dan tidak ditinggal.

Selain itu, sebagai salah satu lembaga pendorong berdirinya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Komnas Perempuan tetap pengawal implementasi mandat LPSK untuk memastikan perempuan korban dan saksi untuk dilindungi dan kasus kekerasan terhadap perempuan dan tidak tergusur oleh kasus-kasus yang lebih politis. Ini dikukuhkan dengan membuat MoU antar Komnas Perempuan dan dua LNHAM lainnya (Komnas HAM dan KPAI) bersama LPSK dan Polri pada Desember 2010 yang di tahun 2013 ini dalam proses pembaharuan. Komnas Perempuan mengusulkan agar para pihak dalam MoU ini diperluas dengan mengikutkan Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung serta Kemenkumham, karena perlindungan bagi saksi dan korban dibutuhkan sejak dari penyelidikan sampai adanya keputusan hukum yang tetap. Kendala dalam penerapan MoU dengan lembaga dan komisi-komisi negara terkait antara lain pergantian personil, serta tingkat pemahaman yang berbeda terhadap isu tertentu yang kadang kala memberikan kesan adanya perbedaan pendapat antar lembaga atau komisi negara yang justru merugikan komunitas korban.

Capaian penting periode ini adalah mengikat dan mengejawantahkan komitmen tiga (3) kepala daerah untuk melakukan sesuatu untuk korban dan agar tidak berulang. Walikota Palu meminta maaf pada korban Peristiwa 1965, berkomitmen membuat program pemulihan dasar, merawat situs memorialisasi, dan membuat MOU dengan Komnas Perempuan, Komnas HAM dan LPSK untuk memastikan pemenuhan hak korban dengan mandat masing-masing. Wakil Gubernur Basuki Tjahaya Purnama juga berkomitmen untuk memasukkan situs Mei 98 ke dalam situs sejarah DKI, membuat situs memorialisasi di makam massal Pondok Rangun. Wakil Walikota Solo juga akan merintis memorialisasi Mei 98 di Solo agar tidak berulang.

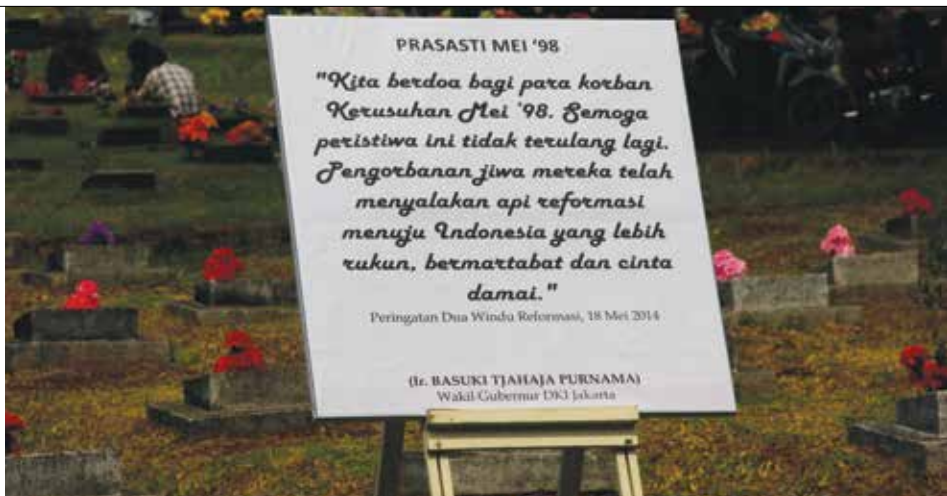
Wakil Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaya Purnama berkomitmen memasukkan situs Mei 98 ke dalam situs sejarah DKI, membuat situs memorialisasi di makam massal Pondok Rangon.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Komitmen yang ditandatangani Wakil Gubernur DKI Jakarta, Basuki Tjahaya Purnama.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



iii. Mengembangkan Mekanisme Kerja Integratif Untuk Pemantauan Dan Pemulihan Korban Dan Perempuan Pembela HAM

(i). Mencari Terobosan Integrasi Pemantauan dan Pemulihan

Dalam proses pemantauan atau pendokumentasian, korban berperan sebagai narasumber utama maupun pemantau, saat diwawancarai oleh berbagai pihak yang berbeda potensial merasa trauma kembali, kadangkala merasa sebagai objek dan tidak mendapatkan apa-apa. Sementara keadilan bagi korban seperti pemulihan masih memerlukan perjuangan panjang. Sehingga Komnas Perempuan berupaya mengembangkan pemantauan yang sejalan dengan pemulihan dengan prinsip, dari *victim* ke *survivor* dan meningkat menjadi *defender*. Komnas Perempuan juga mencoba membangun mekanisme pemulihan bagi pemantau, pendamping bahkan bagi korban sendiri. Upaya-upaya yang dilakukan terhadap para relawan UPR (Unit Pengaduan Rujukan), antara lain *Healing of Memories*, atau training bagi pendamping korban untuk mendapatkan penguatan

melalui kegiatan *Care for Care Givers*. Untuk training *Care for Care Givers* Sub Komisi Pemantauan berhasil membuat kurikulum yang dibangun berdasarkan pengalaman kerjasama bersama para relawan.

(ii). Membangun Pemantauan dan pemulihan berbasis adat-komunitas

Komnas Perempuan merintis perpaduan antara pemantauan dan pemulihan berbasis adat/budaya lokal, misalnya di Papua apa yang disebut sebagai metode "Anyam Noken". Metode ini diramu bersama dengan perempuan asli Papua yang menjadi korban, dengan prinsip mencari teman, saling bicara, saling mendengar, saling menguatkan dan berdaya bersama menganyam kehidupan. Selain itu, temuan Komnas Perempuan dalam pemantauan WLE (Women Legal Empowerment). Temuan paling penting adalah bahwa korban memilih mekanisme informal untuk penyelesaian masalah kekerasan yang dihadapinya. Mekanisme itu bisa adat, agama, keluarga, tetangga, dan lainnya, yang intinya mekanisme yang sederhana, murah dan ramah bagi korban. Namun seluruh mekanisme tersebut banyak yang masih tidak adil gender. Artinya, perlu intervensi kreatif dan integratif agar semakin mendekatkan akses korban pada haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Komnas Perempuan mendorong negara untuk mengakui layanan-layanan berbasis komunitas ini, sehingga bukan hanya P2TP2A yang mendapatkan dukungan. Karenanya Komnas Perempuan menjadi pengampu program MAMPU untuk mendukung 39 lembaga layanan di wilayah Indonesia Timur, Tengah dan Barat.

(iii). Dukungan Bagi WHRD

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) sebagai lembaga yang harus bisa melindungi saksi dan korban, dalam perjalanannya kepentingan perempuan belum menjadi prioritas. Tetapi dengan adanya MoU dengan LPSK, Komnas Perempuan mendorong agar kepentingan perempuan, baik korban maupun WHRD mendapat ruang dalam akses perlindungan. Point tersebut diusulkan oleh Komnas Perempuan dalam revisi UU No 13 tahun 2006 tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (UU LPSK) dan juga dalam pembaharuan MoU dengan LPSK di awal 2013.

Komnas Perempuan sendiri memberi ruang bagi WHRD (Women Human Right Defender), utamanya para mitra yang melakukan pendampingan korban, untuk bertukar pengalaman perjuangannya dan diformulasi menjadi pengetahuan bersama. Upaya lainnya dalam menghargai WHRD, tahun 2010, Komnas Perempuan merintis upaya memberi dukungan dana sehat bagi tokoh WHRD yang sakit dan memiliki keterbatasan biaya pengobatan. Upaya ini meski dalam jumlah yang masih sangat kecil perlu dilanjutkan, karena WHRD umumnya memiliki keterbatasan, sehingga solidaritas sesama WHRD perlu ditingkatkan sambil melakukan advokasi untuk mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dari pemerintah.

iv. Pelembagaan Komitmen Negara dan Berbagai Pihak Untuk Realisasi Perlindungan

Perjuangan merawat keberlanjutan dan geliat perkembangan proses dan hasil advokasi bisa ditelisik dari sejumlah aspek. Hasil kongkrit advokasi Komnas Perempuan yang

sebelumnya sudah dirintis, dan pada periode ini digagas untuk dikongkritkan oleh negara maupun pihak strategis lain, bisa dilihat pada sejumlah aspek berikut.

(i). Titik Terang Advokasi Panjang Untuk Perlindungan Pekerja Migran

Setelah lebih dari 20 tahun advokasi Konvensi Migran dan keluarganya, akhirnya pada tahun 2012 Indonesia meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 mengenai Pengesahan Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota keluarganya. Sejarah Komnas Perempuan terus menggawangi isu tersebut dimulai sejak periode-periode sebelumnya. Pada periode ini Komnas Perempuan mencoba lanjutkan advokasi dengan membangun konsep *roadmap* advokasi strategis, kertas posisi dan strategi, urgensi ratifikasi, penggalangan dukungan publik, hingga duduk bersama dengan sejumlah kementerian untuk meyakinkan berbagai pihak negara yang masih berkeberatan dengan sejumlah *counter argument* yang membantu menjawab kebingungan negara bahwa Konvensi ini menguntungkan para migran dari luar yang berada di Indonesia. Bahkan Komnas Perempuan juga membuat kajian dan pengalaman negara-negara yang sudah meratifikasi Konvensi ini untuk bicara di forum dialog dengan negara.

Pada periode ini Komnas Perempuan juga menggeluti advokasi Revisi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang dinilai gagal melindungi pekerja migran. Secara bersamaan Komnas Perempuan turut mengawal pembuatan Konvensi kerja layak PRT di Genewa dan mengawalnya agar diratifikasi di Indonesia, serta menjadi payung RUU perlindungan PRT. Advokasi isu PRT ini tidak ringan karena harus mendayung di tengah bias masyarakat yang masih patriarkhal dan feodal, sehingga resistensi publik berkisar pada soal formalisasi perlindungan adalah bentuk reduksi budaya kekeluargaan, legalisasi perlindungan potensial mengkriminalkan majikan dan sederet resistensi yang perlu strategi tersendiri untuk meresponnya. Komnas Perempuan membuat terobosan konsultasi dengan organisasi-organisasi perempuan berbasis massa, juga mengajak jurnalis media-media perempuan kelas menengah untuk duduk bersama memahami pentingnya perlindungan PRT.

(ii). Berstrategi untuk Reformasi Kebijakan

Periode ini Komnas Perempuan menggulirkan dan menggodok revisi KUHP dan KUHP, menyiapkan Naskah Akademik RUU KKG (Kesetaraan dan Keadilan Gender), revisi Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 dimana debat tantangan terberatnya adalah berhadapan dengan menguatnya konservatisme, dimana moralitas dari agama mayoritas sangat mengemuka, termasuk sangat sensitifnya negara dan masyarakat pada isu keadilan gender ini pada pemahaman keliru dan tidak pada tempatnya. Komnas Perempuan juga berkontribusi dalam memberi masukan atas RUU Penanganan Konflik Sosial, RUU Masyarakat adat, dan sejumlah RUU lain. Kerja utama yang juga sedang dikawal adalah penyiapan naskah akademik RUU Kekerasan seksual dengan melakukan langkah panjang sosialisasi urgensi perlindungan tersebut, mencari dasar argumen keluasan isu KS, bentuk-bentuk intervensi dan sanksi yang harus disiapkan negara, dll.

(iii). MoU sebagai Mekanisme Mengikat Keberlanjutan

Perjalanan Komnas Perempuan dalam menyampaikan pendapat, temuan, maupun rekomendasi, tidak serta merta ditindaklanjuti oleh lembaga-lembaga negara. Untuk memastikan rekomendasi tersebut diadopsi, Komnas Perempuan merintis MoU dengan sejumlah lembaga, antara lain dengan KHAM untuk membuat pemantauan Tentang Buruh Migran, Perintisan MoU dengan Kepolisian, Kejaksaan, KNPPPA, Kemenkumham, Persatuan Advokat Indonesia (Peradi). Tujuan kerjasama ini untuk penguatan para APH (Aparat Penegak Hukum), terutama adopsi kurikulum yang telah disusun bersama dengan para APH dalam 3 proses. Pertama, *try out* pesertanya APH mewakili berbagai daerah. Kedua, untuk sinergisasi implementasi SPPT-PKKTP (Sistem Peradilan Pidana Terpadu Untuk Penanggulangan Kekerasan Terhadap Perempuan), dan ketiga untuk Monitoring dan Evaluasi yang integratif. MoU lainnya yang sudah ditandatangani antara Komnas HAM, Kemenkumham, KNPPPA, tentang pentingnya pendidikan HAM di lingkungan sekolah. Kemudian, MoU yang sedang dalam proses perintisan adalah pendirian *women desk* dengan Kaukus Perempuan Parlemen dan Kaukus Perempuan Dewan Pimpinan Daerah. Ide membangun *women desk* ini untuk mendekatkan akses Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) khususnya Komnas Perempuan dan organisasi masyarakat sipil untuk memberi masukan terhadap proses legislasi dan membuka ruang bagi anggota Kaukus Perempuan untuk konsultasi. Selain itu, di awal 2013 memperbaharui MoU 3 LNHAM dengan LPSK dan Polri, Komnas Perempuan mengusulkan agar para pihak diperluas untuk melibatkan Kemenkumham, Kejaksaan dan Mahkamah Agung, karena para pihak tersebut sangat berperan penting dalam pemenuhan akses perempuan korban atas keadilan.



Penandatanganan MoU dengan Kepolisian, Kejaksaan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KNPPPA), Kemenkumham, Persatuan Advokat Indonesia (Peradi). Tujuan kerja sama ini untuk penguatan Aparat Penegak Hukum, terutama adopsi kurikulum yang telah disusun bersama dengan para APH, sinergi implementasi Sistem Peradilan Pidana Terpadu untuk Penanggulangan Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP) Monitoring dan Evaluasi yang integratif.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Selain itu juga sedang merintis rencana pembuatan MoU dengan Lemhanas. Walau belum terformalkan, tetapi sudah ada proses yang berjalan, Komnas Perempuan mendapat alokasi menjadi peserta dalam pendidikan di Lemhanas, sebagai terobosan yang ditawarkan Lemhanas untuk menyampaikan temuan Komnas Perempuan kepada para peserta lainnya yang notabene adalah orang-orang kunci pemimpin bangsa di berbagai level dan institusi. Komitmen Lemhanas lainnya adalah bersedia menggunakan

referensi Komnas Perempuan untuk kurikulum pendidikannya. Selain itu, MoU antara Komnas Perempuan, Komnas HAM, LPSK, Walikota Palu untuk pemenuhan hak korban pelanggaran HAM masa lalu akhirnya terlaksana. Hal tersebut merupakan rekaman sejarah bangsa yang sangat penting, karena advokasi pelanggaran HAM masa lalu yang selama ini terhalang tembok di level nasional, mendapatkan ruang pada kebijakan di level daerah melalui keberanian sejumlah pemimpin daerah yang sudah disebutkan di atas.

(iv). Mewacanakan Diskriminasi Berbasis Agama dan Moralitas Merupakan Pelanggaran Hak Konstitusional: Tergeraknya Lembaga Negara Merespon Kebijakan Diskriminatif

Sejak tahun 2010 Komnas Perempuan telah berhasil membuka ruang dialog, melakukan komunikasi yang intens dengan berbagai institusi negara baik nasional maupun daerah yang memiliki kewenangan terkait dengan kemunculan kebijakan daerah. Komnas Perempuan berhasil memberi masukan untuk Strategi Nasional Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010 – 2014 melalui Bappenas, dan memastikan masuk dalam program prioritas RPJMN 2010 – 2014. Formalisasi kebijakan tidak menjamin terjadinya perubahan, sehingga Komnas Perempuan mengawal upaya-upaya kementerian/lembaga dalam proses harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui konsultasi dengan kementerian-kementerian yang dilakukan 2 kali dalam setahun dan dengan memantau RKP (Rencana Kerja Pemerintah) tahun 2010 dan 2011. Selain itu, berdialog dengan jajaran menteri baik di Bappenas, Kemendagri, Kemenkumham, KNPPPA, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Kendala yang dihadapi dalam advokasi kebijakan diskriminatif ini, adalah kurangnya pemahaman Aparat Penyelenggara Negara (APN) akan substansi kebijakan diskriminatif. Hal ini dapat dilihat dari lahirnya kebijakan-kebijakan diskriminatif baru di beberapa daerah. Dari pemantauan Komnas Perempuan sampai Agustus 2012 kebijakan diskriminatif ini telah berjumlah 342, KNPPPA dan Kemendagri sudah berusaha merespon, namun masih memerlukan diskusi tentang standar diskriminasi dan pedoman pembuatan kebijakan yang kondusif bagi perlindungan perempuan. Koordinasi ini masih terus berlangsung, karena dibutuhkan dorongan yang terus menerus agar para pengambil kebijakan di daerah memiliki komitmen dan kemauan untuk melakukan pembatalan dan pencegahan lahirnya kebijakan diskriminatif. Komnas Perempuan juga membangun terobosan baru dengan menggencarkan Judicial Review terbuka Mahkamah Agung. Komnas Perempuan juga mencoba membuat uji materi dengan sejumlah pakar tentang perda-perda diskriminatif ini untuk mendorong inisiatif Mahkamah Agung.

(v). Menindaklanjuti NPM (*National Preventive Mechanism*)

Salah satu rekomendasi periode lalu adalah mendindaklanjuti National Preventive Mechanism (NPM) untuk membangun mekanisme pemantauan tahanan. Upaya ini ditindaklanjuti oleh kemenkumham, Komnas HAM, dan Komnas Perempuan untuk kawal ratifikasi *Optional Protocol Convention Against Torture* (OPCAT) dan mengkongkritkan NPM.

(vi). Memberi masukan Arah Kebijakan Negara

Peran strategis Komnas Perempuan untuk memberi masukan kebijakan negara, antara lain memberi masukan 100 Hari Kabinet Bersatu Soesilo Bambang Yudhoyono dan mereview satu tahun kerja-kerja Soesilo Bambang Yudhoyono melalui Konsultasi Publik. Masukan utama tentang penanggulangan pemiskinan perempuan melalui kebijakan sumber daya alam (SDA), Migrasi, PRT, dll. Selain itu, hak pemulihan korban pelanggaran HAM masa lalu, pencabutan Perda-Perda diskriminatif dan penyediaan dukungan bagi perempuan korban kekerasan. Pada Pemilu 2014, Komnas Perempuan juga memberi masukan presiden terpilih Joko Widodo dan Jusuf Kalla tentang kerja-kerja prioritas kabinet ke depan melalui konsultasi temu kebangsaan. Selain itu Komnas Perempuan juga selalu aktif untuk mengadvokasi perlunya kelembagaan kementerian Pemberdayaan Perempuan untuk dipertahankan oleh kabinet baru. Karena logika maskulinisme akan cenderung membubarkan kementerian ini atas nama reformasi birokrasi.

Komnas Perempuan juga memberi masukan kebijakan terkait migrasi dengan memastikan pelibatan publik khususnya keluarga pekerja migran dalam keputusan penting seperti moratorium, memperbanyak *shelter* yang mudah diakses dan ramah terhadap perempuan korban, mendorong ratifikasi konvensi ILO 1990 tentang Perlindungan Migran dan Keluarganya, dan pelibatan LNHAM dalam keputusan penting migrasi. Masukan Komnas Perempuan terkait ratifikasi Konvensi Migran tersebut mendapat respon dengan diundang oleh Presiden dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk membenarkan Kebijakan Migrasi. Selain itu Komnas Perempuan juga memberi masukan untuk pidato Presiden RI di ILO Genewa terkait dengan Kerja layak bagi PRT, termasuk untuk pidato pertanggungjawaban presiden setiap tanggal 16 Agustus.

c. Memperkokoh Mitra dan Jaringan: Saling Menopang Untuk Kerja Bersama di Level Lokal, Nasional, Regional dan Internasional**i. Mendorong Upaya Peneguhan Melalui Inisiatif dan Partisipasi Publik****(i). Pelibatan Publik Dalam Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (K16HAKTP)**

Melanjutkan program periode-periode sebelumnya, **Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (K16HAKTP)** adalah kampanye global yang dilakukan selama 16 hari dari tanggal 25 November hingga 10 Desember setiap tahunnya untuk meningkatkan kesadaran dan dukungan publik dalam upaya menghentikan kekerasan terhadap perempuan. Komnas Perempuan mengambil peran sebagai fasilitator pelaksanaan kampanye ini sejak tahun 2001, baik di level lokal, nasional, dan internasional. Di tahun 2010, kampanye ini sudah melibatkan 37 organisasi di 33 kabupaten di 21 provinsi, sudah menjangkau 4000 orang dan terjadi perluasan kelompok, baik kelompok serikat buruh, aliansi jurnalis, organisasi pembuat film, organisasi filantropi, perguruan tinggi, dan individu termasuk para relawan. Juga terjadi penggalangan dana sejumlah 49 juta rupiah untuk lembaga pengadalaan. Kemudian di tahun 2011 organisasi yang ikut dalam jaringan K16 HAKTP ada 49 organisasi di 42 Kabupaten di 21 Provinsi.

"Kekerasan Seksual" menjadi tema untuk 5 tahun (2010 – 2014), dengan harapan di tahun 2014 sudah ada Naskah akademis dan Draft Rancangan Undang-Undang Kekerasan Seksual (RUU KS) dan bisa disahkan pada tahun 2017 sebagai landasan hukum Kekerasan Seksual. Beriringan dengan kampanye ini telah terbit hasil kajian Komnas Perempuan tentang Kekerasan Seksual; buku pengalaman perempuan buruh korban kekerasan seksual (diterbitkan oleh Forum Solidaritas Buruh Serang); hasil kajian tentang incest (kawin sedarah) di provinsi Bengkulu (dilakukan oleh WCC Cahaya perempuan Bengkulu). Dalam rangka mempersiapkan bangunan hukum tersebut Komnas Perempuan juga bekerja sama dengan mitranya yang tergabung dalam Program "MAMPU" (Maju Perempuan untuk Penanggulangan Kemiskinan Indonesia).

Publikasi Kampanye
16 Hari di Medan,
Sumatera Utara

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



(ii). Memahami Guru Sejarah Tentang Sejarah Kekerasan Terhadap Perempuan

Keberadaan Komnas Perempuan yang dilatarbelakangi terjadinya kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual, pada perempuan etnis Tionghoa saat kerusuhan Mei 1998. Tuntutan rakyat, khususnya gerakan perempuan akan tanggung jawab negara terhadap para korban dan keluarga korban tersebut belum ada kejelasannya hingga saat ini. Bahkan peristiwa tragedi kemanusiaan Mei 1998 dalam paparan buku sejarah hanya lebih berlatar belakang politis. Bagian dari hak korban atas kebenaran dan keadilan yang menuntut pentingnya pengakuan negara masih terabaikan. Sehingga Komnas Perempuan berinisiatif mengajak guru sejarah memahami Peristiwa Mei 1998 dengan lebih utuh, terutama melihat secara komprehensif pengalaman perempuan sebagai korban, situs-situs bersejarah etnis Tionghoa yang dimarginalkan dan memperkenalkan metodologi baru dalam memperkenalkan sejarah bagi anak didik. Kunjungan ke beberapa situs sejarah ini dikemas dalam program yang disebut sebagai "Napak Reformasi". Kegiatan Napak Reformasi ini dilakukan sejak 2011, kerja sama dengan PINTI (Perempuan Indonesia Tionghoa), SNB (Solidaritas Nusa Bangsa), Kontras (Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan), IKOHI (Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia), JTM (Jaringan Tionghoa Muda), FKKPM (Forum Keluarga Korban Mei 1998), Paguyuban Korban Mei 1998, serta AGSI (Asosiasi Guru Sejarah Indonesia). Kegiatan ini dilakukan setiap tahun dengan memperluas jaringan dan juga mengembangkan situs sejarah dan model-model memorialisasi. Napak reformasi ini memberikan inspirasi bagi beberapa mitra

di daerah untuk melakukan hal yang sama di daerahnya, misalnya di Palu tahun 2012 mitra Komnas Perempuan berhasil mengadvokasi pemerintah kota untuk meminta maaf pada korban dan keluarga korban serta memberikan pemulihan berupa beasiswa dan layanan kesehatan gratis. Sebelumnya Pemerintah Provinsi Maluku pada tahun 2010 membangun "Gong Perdamaian" sebagai memorialisasi.



Kegiatan 'Napak Reformasi' yang dilaksanakan sejak tahun 2011 ini merupakan bagian dari mengajak masyarakat, terutama dunia pendidikan untuk memahami Peristiwa Mei 1998 dengan memperkenalkan metodologi baru dalam memperkenalkan sejarah bagi peserta didik.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

(iii). Melibatkan Lembaga Agama, Kepercayaan dan Adat

Komnas Perempuan sebagai mekanisme HAM juga bekerja sama dengan komunitas agama dan budaya, perlu komunikasi tersendiri untuk menerjemahkan kerangka dan isu HAM ke dalam konteks tersebut. Dalam banyak agenda, lembaga agama dilibatkan melalui dialog dengan tokoh agama dan tokoh lintas agama antara lain soal temuan tentang kebijakan diskriminatif, temuan berbagai kekerasan terhadap perempuan yang menggunakan legitimasi agama maupun adat, UU perkawinan, kekerasan berbasis agama. Pada periode 2010-2014 ini, Komnas Perempuan melanjutkan kerja-kerja program "Memecah Kebisuan" dengan organisasi agama Hindu, Budha dan Konghucu setelah periode sebelumnya bekerja sama dengan Nahdhatul Ulama (NU), Muhammadiyah, Persatuan Gereja-gereja Indonesia (PGI) dan Katholik (Konferensi Wali Gereja Indonesia).

Kendala dalam membangun dialog dengan tokoh agama dan budaya adalah adanya resistensi dari kelompok-kelompok intoleran yang cenderung mempersalahkan dan mengkriminalisasi komunitas korban yang adalah kelompok agama atau komunitas budaya minoritas. Selain itu juga pemerintah terkesan melakukan pembiaran dan melakukan kriminalisasi terhadap komunitas korban, seperti yang terjadi pada kasus Syiah, Sampang, Jamaah Ahmadiyah, GKI Yasmin, HKBP Filadelpia, dan kelompok agama minoritas lainnya.

Kerja sama Komnas Perempuan dengan lembaga-lembaga adat dalam upaya menghapuskan kekerasan terhadap perempuan atas nama budaya.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



(iv). Penguatan Gerakan Masyarakat Sipil dan Gerakan Perempuan

Dalam kerja-kerjanya, Komnas Perempuan menjembatani masyarakat sipil dan negara agar saling menguatkan posisi keduanya. Ada beberapa mitra yang tergabung dalam jaringan Pendamping Korban/pengada layanan yakni Foum Belajar yang ada di tiga (3) region yaitu Timur Tengah dan Barat. Dalam upaya menyebarkan pemahaman tentang hak-hak konstitusional serta melakukan upaya penguatan tentang hak-hak konstitusional pada 16 kabupaten/kota di 7 provinsi,³ Komnas Perempuan memiliki 22 orang tim pemantau dan 16 orang tim reformis lokal yang terdiri dari kelompok masyarakat sipil, akademisi, pemerintah melalui biro-hukum, media, dan anggota DPRD. Selain itu juga selalu berkonsultasi dengan para komisioner pendahulu, gerakan perempuan, pemerhati maupun gerakan solidaritas dan volunteerisme yang relevan dengan misi Komnas Perempuan. Saat ini banyak permintaan mahasiswa/pelajar, dan lembaga maupun individu untuk melakukan riset-riset serta respon positif masyarakat untuk bisa magang di Komnas Perempuan. Ini memperkuat kebutuhan publik akan peran Komnas Perempuan sebagai *resource center*.

(v). Sinergi Kerja dengan Media

Komnas Perempuan membangun kerja secara intensif dengan media, mengundang *coffee morning* untuk saling memberi input baik isu, perspektif maupun strategi media. Selain itu juga melakukan *roadshow* ke berbagai media strategis, meminta media menguatkan capacity building komisioner berhadapan dengan media. Komnas Perempuan juga memantau media yang masih bias HAM dan gender, utamanya untuk media cetak. Semua kegiatan itu berkontribusi terhadap meningkatnya peliputan kerja-kerja Komnas Perempuan di media hingga 300 persen dibandingkan periode sebelumnya. Dari seluruh pergumulan dengan media, salah satu kontribusi pengetahuan Komnas Perempuan adalah membuat parameter pemberitaan yang ramah terhadap perempuan korban.

³ Tujuh provinsi meliputi Aceh, Banten, NTB, Kalsel, DIY, Sulsel, dan Jabar; dan enam belas kabupaten/kota yakni: Banda Aceh, Lhoksemaue, Bireun, Tangerang, Mataram, Lombok Timur, Dompu, Banjarmasin, Banjar, Hulu Sungai Utara, Pangkep, Bulukumba, Sukabumi, Cianjur, Tasik Malaya, Indramayu, dan Bantul.

ii. Mendorong dan Memperkuat Mekanisme HAM Di Tingkat Lokal, Nasional, Regional dan Internasional

(i). Advokasi Internasional untuk Perbaikan Nasional: Pengakuan dan Kerja Strategis Komnas Perempuan dengan Mekanisme HAM PBB

Komnas Perempuan diminta oleh Dewan HAM PBB di Genewa untuk memberi masukan tentang strategi global pencegahan kekerasan terhadap perempuan. Selain itu, Komnas Perempuan terlibat dalam mendukung serta bersinergi kerja dengan Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) yang didatangkan ke Indonesia. Antara lain untuk kekerasan terhadap perempuan (Rashida Manjoo) dengan mendatangkannya dalam kapasitas sebagai ahli pada tahun 2014 untuk memberi masukan pada Naskah Akademik Kekerasan Seksual, Pelapor Khusus untuk Hak Budaya (Farida Shaheed) pada tahun 2011 diminta mengeksplorasi kekerasan terhadap perempuan dalam konteks budaya serta memberi penguatan kapasitas untuk lembaga-lembaga HAM dan komisi perempuan di Asia Pasifik yang diorganisasi Komnas Perempuan. Pada masa yang bersamaan, Komnas Perempuan juga meminta Pelapor Khusus untuk Kebebasan Berkepres (Frank La Rue) untuk menyampaikan pikiran-pikiran pentingnya. Pada periode ini Komnas Perempuan juga berhasil menghadirkan Navy Pillay (Komisi Tinggi Dewan HAM PBB) ke Komnas Perempuan saat kunjungan resminya ke Indonesia. Menyambut kehadiran berbagai mekanisme internasional tersebut, Komnas Perempuan juga menghubungkan lingkaran korban, pendamping, NHRI untuk silang pengetahuan tentang mandat Pelapor Khusus dan menerjemahkan dalam kerja-kerja berperspektif HAM. Kesempatan duduk bersama dengan mereka adalah langkah Komnas Perempuan sebagai pen jembatan dan pembuka akses bagi korban dan kelompok perempuan.



Kunjungan Navy Pillay, Komisi Tinggi Dewan HAM PBB ke Komnas Perempuan untuk kesempatan dialog bersama Komnas Perempuan dan organisasi-organisasi masyarakat sipil yang bergerak dalam isu HAM dan organisasi organisasi korban pelanggaran HAM.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Hak Budaya, Farida Shaheed sedang memaparkan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks budaya dengan memberi penguatan kapasitas bagi lembaga-lembaga HAM dan komisi perempuan di Asia Pasifik yang diselenggarakan Komnas Perempuan pada tahun 2011.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Komnas Perempuan menerima kunjungan Pelapor Khusus PBB untuk Perempuan Layak, Raquel Rolnik, pada 10 Juni 2013.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



Sebagai sebuah mekanisme HAM, Komnas Perempuan juga menyampaikan laporan independen kepada Komisi CEDAW (Commission on The Elimination of Discrimination Against Women) tahun 2012 melalui laporannya ke UPR (Universal Periodic Review) Mei Tahun 2012, Komite ICCPR, Komite ECOSOC. Selain itu juga mengikuti pertemuan CSW (Commission on The Status of Women) Sesi ke-57 yang diadakan tanggal 5 – 4 Maret 2013 di PBB di New York tentang kekerasan terhadap perempuan. Pada tahun 2014, Komnas Perempuan juga terlibat dalam CSW 58 dengan tema evaluasi Millenium Development Goals (MdGs).

Sebagai mekanisme independen, tidak mudah memerankan advokasi di level internasional di tengah negara yang belum pahan peran NHRI yang harus independen dan juga masih menguatnya nasionalisme sempit bahwa membawa isu ke PBB dianggap menjelekkan negara. Satu hal lagi, tidak jarang Komnas Perempuan harus berbeda posisi dengan negara dalam sejumlah isu-isu kritis, misalnya terkait kebebasan beragama,

soal sunat perempuan, dll. Kekuatan data Komnas Perempuan menjadi kunci untuk kekuatan advokasi ini. Data Komnas Perempuan dalam laporan ke PBB banyak diadopsi sebagai dasar PBB untuk membuat rekomendasi kepada pemerintah Indonesia. Aspek-aspek yang berhasil didesak untuk direkomendasi antara lain ratifikasi Konvensi ILO Nomor 189, isu kekerasan terhadap perempuan harus jadi prioritas negara, pentingnya penguatan kelembagaan Komnas Perempuan, pentingnya memperbanyak kebijakan kondusif dan hapuskan kebijakan yang mengekalkan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan seperti Perda diskriminatif, Permenkes tentang sunat perempuan dan hentikan praktek-praktek yang menyakitkan perempuan.

Dalam advokasi ke komite atau mekanisme HAM lain, Komnas Perempuan selalu berusaha mengontribusikan pengetahuan untuk “genderisasi” konvensi-konvensi internasional dengan bacaan kritis berbasis HAM dan Gender. Antara lain memasukkan KDRT sebagai bagian dari konvensi anti penyiksaan atau memasukkan otonomi tubuh perempuan dalam memperluas makna kedaulatan dalam konsep Ecosoc yang selama ini disempitkan pada kedaulatan negara.

Komnas Perempuan dipercaya/didengar sebagai advisor/expert dalam forum strategis, selain sejumlah event di Dewan HAM PBB, Intergovt Asia Pacific, Komisi HAM regional. Isu-isu yang diangkat, utamanya adalah membangun keberadaban HAM di level regional, memastikan isu kekerasan terhadap perempuan sebagai agenda utama, pengakuan dan pelibatan NHRI spesifik dalam forum strategis, dll. Salah satu keberhasilan advokasi Komnas Perempuan adalah dapat menjadi delegasi resmi Indonesia dalam CSW dan konsultasi tingkat tinggi di Asia Pasifik untuk persiapan CSW. Pada konsultasi 2014, berhasil masuk dokumen tentang pentingnya NHRI terlibat dalam proses CSW, terutama di regional. Pertautan dengan sejumlah gerakan masyarakat sipil di regional juga melahirkan General Rekomendasi Nomor 30/2013 tentang perempuan di wilayah Konflik, dimana Komnas Perempuan ambil bagian di forum regional melalui IWRAW Asia Pasifik, bersama APWLD mendorong feminist expert duduk di PBB. Selain itu, tahun 2010 Komnas Perempuan juga kerja sama dengan lembaga di Belanda dengan mengundang institusi perempuan di Asia Pasifik untuk mendorong RAN 1325 tentang Perempuan di wilayah konflik, dimana Menteri Pemberdayaan Perempuan hadir untuk turut berkomitmen mengawalnya di Indonesia. Komnas juga membukakan akses 2 perempuan Papua dari Kelompok Kerja (Pokja) Perempuan MRP (Majelis Rakyat Papua) untuk menjadi bagian dari Delegasi Republik Indonesia (DELRI) di CSW di New York. Ini untuk pertama kalinya dalam sejarah perempuan Papua bisa menjadi bagian dari Delegasi Republik Indonesia dalam forum perempuan internasional.

Selain itu, Komnas Perempuan juga dijadikan sumber pengetahuan lembaga-lembaga internasional/tamu negara/tamu internasional sebagaimana juga yang terjadi dalam periode-periode sebelumnya: kepala negara/high officers negara, parlemen, komisi HAM, perguruan tinggi, donors, evaluator, dll. Komnas Perempuan dilibatkan dalam 274 event/tema internasional (undangan tersebut terdiri dari isu internasional di dalam negeri, luar negeri, undangan diplomatik, kedatangan tamu negara/lsm, dll).

(ii). Memperkuat Mekanisme HAM Regional

ACWC (Asean Commission on Women and Children) dan AICHR (Asean Inter-governmental Commission on Human's Right). Komnas Perempuan mengambil peran strategis, terlibat dalam proses seleksi, memberi input program maupun menyelenggarakan

expert meeting, mengundang mekanisme regional Afrika, Inter-Amerika dan Uni Eropa. Pertemuan tersebut menghasilkan dokumen konsep *allignment* baik horizontal, antar mekanisme HAM ASEAN, maupun vertikal, mekanisme internasional UN dan mekanisme HAM Nasional (LNHAM).

(iii). Terlibat Dalam Perintisan Komisi HAM OKI (Organisasi Kerja sama Islam)

Peran Komnas Perempuan disamping turut terlibat dalam proses seleksi, juga terlibat dalam memperkuat kerja-kerja representasi Indonesia untuk OKI.

iii. Optimalisasi Komnas Perempuan Sebagai Penjembatan Antara Masyarakat Sipil dan Negara: Perkuat Masyarakat Sipil Sebagai Penopang Berjalannya Pengejawantahan HAM dan Mekanismenya

Dalam memaksimalkan kerja-kerjanya, Komnas Perempuan membangun jaringan, setidaknya ada sejumlah jaringan yang secara sistematis dibangun di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Untuk merawat peran Komnas Perempuan sebagai sebuah mekanisme HAM, Komnas Perempuan tetap merawat dan mengoptimalkan konsultasi publik dengan mengonsultasikan kerja-kerja Komnas Perempuan, penyusunan Renstra, laporan-laporan penting Indonesia ke mekanisme internasional.

Adapun sejumlah jaringan yang dirawat Komnas Perempuan sebanyak 1722 jaringan/institusi. Adapun jaringan tersebut :

(i). Jaringan Pemantauan

Jaringan ini merupakan gerakan kolektif yang terdiri dari unsur masyarakat dan Negara dalam memantau kekerasan terhadap perempuan. Jaringan yang dikelola oleh Sub Komisi Pemantauan, yang terdiri dari lembaga-lembaga pengadalaan yang melakukan pendataan dan menjadi kontributor data untuk Catatan Tahunan (CATAHU) yang diterbitkan oleh Komnas Perempuan dan diluncurkan setiap tanggal 7 Maret setiap tahunnya sejak tahun 2001. Dalam CATAHU dihimpun data kekerasan terhadap perempuan baik menyangkut data kualitatif dan kuantitatif, bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia dalam satu tahun berjalan serta kemajuan maupun kemunduran kebijakan negara terkait penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan baik itu yang terjadi di ranah personal, komunitas maupun di ranah negara. Lembaga-lembaga mitra yang termasuk dalam jaringan pemantauan ini terdiri dari lembaga-lembaga negara (P2TP2A, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, rumah sakit umum daerah, UPPA), LBH, Rumah Aman, Women Crisis Center (WCC), Organisasi Masyarakat Sipil dan lembaga-lembaga pengadalaan lainnya.

(ii). Jaringan Reformis Lokal

Jaringan ini membangun inisiatif lokal guna meneguhkan hak konstitusional. Jaringan ini dikelola oleh Gugus Kerja Perempuan Dalam Konstitusi dan Hukum Nasional (GK PKHN), beranggotakan lembaga dan individu yang melakukan pemantauan dan advokasi kebijakan diskriminatif yang merugikan perempuan yang diterbitkan oleh pemerintah atas nama agama dan moralitas, baik di level nasional dan daerah setelah otonomi daerah. Pemantauan awal di tahun 2009 dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama jaringan Reformis Lokal di 16 Kabupaten ditemukan 154 kebijakan yang substansinya diskriminatif terhadap perempuan. Data tersebut terus diperbaharui setiap tahunnya yang diumumkan setiap tanggal 18 Agustus. Sampai Agustus 2012, jumlahnya bukan berkurang tetapi bertambah menjadi 282 kebijakan di 28 provinsi,

di 100 kabupaten/kota. Sejumlah 207 dari kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan⁴. Dari pemantauan Komnas Perempuan kebijakan diskriminatif tersebut secara cepat pertambahannya saat menjelang Pilkada.

Komnas Perempuan juga mencatat kebijakan daerah yang kondusif terhadap perempuan. Pada akhir tahun 2012 terdapat 252 kebijakan tentang layanan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, diantaranya hanya ada 44 kebijakan yang mengatur tentang substansi dari pemberian layanan dan perlindungan bagi perempuan korban. Selebihnya, 174 kebijakan mengatur struktur kelembagaan pusat layanan terpadu (P2TP2A), 16 kebijakan tentang SOP & Standar Pelayanan Minimum pemberian layanan dan 18 kebijakan tentang kerja sama antarinstansi untuk pemberian layanan.



Komnas Perempuan sedang menyelenggarakan workshop Indikator Kebijakan Konstitusional di Banda Aceh.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

(iii). Jaringan Forum Belajar

Memperteguh jaringan pendamping korban untuk perkuat gerakan perempuan. Forum Belajar yang dikelola oleh Sub Komisi Pemulihan ini dibentuk di tahun 2001 yang di tingkat nasional, beranggotakan lembaga-lembaga pengadalaan yang jumlahnya 350 lembaga, baik yang dikelola oleh Pemerintah maupun oleh Organisasi Masyarakat Sipil, antara lain P2TP2A, LBH, Rumah sakit, rumah aman, Women Crisis Centre, UPPA/RPK/Renakta, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama dan lainnya yang tersebar di berbagai daerah dari provinsi Papua Barat sampai ke Nangroe Aceh. Sekarang ini Forum Belajar ada di 3 region, yakni Wilayah Timur meliputi Papua, Papua Barat, Ambon, Kalimantan; Wilayah Tengah meliputi Jawa, Bali, Lombok dan Sulawesi; dan Wilayah Barat meliputi Sumatera.

Masing-masing Forum Belajar mempunyai kordinator region yang dipilih dari, dan oleh anggota Forum Belajar yang ada di region yang bersangkutan dengan masa kerja 3 tahun. Setidaknya, sekali dalam satu tahun Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan Forum Belajar di masing-masing region, dan pertemuan nasional sebagai media untuk berbagi pengalaman antar lembaga pengadalaan dan antar Forum Belajar serta peningkatan kapasitas aktivis lembaga pengadalaan anggota Forum Belajar. Untuk berbagi pengalaman antar lembaga pengadalaan diterbitkan satu Newsletter yang dinamakan "Tatap". News letter ini diterbitkan sekali dalam 3 bulan yang dikelola oleh FB region secara bergantian, namun sejak tahun 2011 mengalami kendala penyedia tulisan dan juga pendanaan sehingga tidak dapat terbit.

4 CATAHU Komnas Perempuan 2012

(iv). Jaringan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

Saat ini ada 49 organisasi di 42 Kabupaten di 21 Provinsi yang bersama-sama Komnas Perempuan melakukan kegiatan Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan (K16HAKTP) yakni dimulai 25 November – 10 Desember setiap tahunnya. Pemantauan Komnas Perempuan selama 13 tahun (1998 – 2011) menunjukkan hampir seperempat kasus kekerasan terhadap perempuan adalah kasus kekerasan seksual, atau ada 93.960 kasus kekerasan seksual dari 400,939 total kasus kekerasan terhadap perempuan. Ini berarti setiap harinya, ada berkisar 20 orang perempuan yang menjadi korban kekerasan seksual. Namun, angka dan data yang tersedia belum menunjukkan kondisi yang sesungguhnya karena beratnya pertaruhan perempuan korban untuk melapor.

(v). Jaringan Pundi Perempuan

Pundi perempuan merupakan wadah untuk menggalang dan mengelola dana bantuan bagi Women's Crisis Center (WCC) atau lembaga pengadalaan dan lembaga yang menangani persoalan kekerasan terhadap perempuan di berbagai wilayah di Indonesia. Sebagaimana dalam periode-periode sebelumnya, Komnas Perempuan bersama jaringannya memobilisasi dana publik untuk membantu lembaga pengadalaan dan para pembela HAM perempuan yang memiliki keterbatasan sumber dana. Dana Pundi Perempuan yang terkumpul disalurkan kepada lembaga yang menangani persoalan kekerasan terhadap perempuan. Ada beberapa kegiatan yang dilakukan sebagai *fund raising* untuk dana Pundi Perempuan, diantaranya “Karya untuk Kawan”, selain itu juga hasil penjualan alat-alat kampanye dan mobilisasi kepedulian publik untuk menyumbang Rp 1000 per hari selama 16 hari untuk dana abadi pundi perempuan yang dilakukan saat K16HAKTP, penjualan boneka dan selendang perdamaian yang diproduksi oleh komunitas korban Mei 1998 sebagai bagian dari peringatan “Napak reformasi”. Upaya lainnya adalah dikembangkan kegiatan *Rabu Perempuan* di Kedai Tjikini, sebagai upaya membuka ruang dialog dengan berbagai tema menarik yang merangkul publik luas bersentuhan dengan isu-isu HAM perempuan dengan kemasan cukup ringan. Hasil penjualan pada *Rabu Perempuan* juga sebagian disumbangkan untuk Pundi Perempuan.

Kegiatan Rabu Perempuan di Kedai Tjikini sebagai upaya membuka ruang dialog bagi publik luas dalam menyampaikan isu HAM dan perempuan dengan diskusi yang cukup ringan. Sebagian keuntungan dari kegiatan Rabu Perempuan disumbangkan untuk Pundi Perempuan.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



(vi). Jaringan Korban, Penyintas dan Pembela HAM Perempuan

Pada dasarnya, kerja-kerja Komnas Perempuan bukan untuk pemberdayaan atau pengorganisasian. Namun sebagai mekanisme HAM yang punya mandat sebagai mediator korban-masyarakat sipil-negara, sehingga persentuhan dengan berbagai komunitas menjadi kerja utama. Dalam pertautan dengan berbagai kelompok tersebut, Komnas Perempuan akan mengasah pengetahuan bersama dan melahirkan inisiatif atau mekanisme baru untuk perlindungan. Adapun sejumlah jaringan korban, penyintas dan pembela hak asasi perempuan adalah jaringan di wilayah post konflik antara lain di Aceh yang sudah melahirkan pemantauan kekerasan terhadap perempuan pasca pemberlakuan Syariat Islam di Aceh. Selain itu di Papua juga terdapat TIKI yang dalam Bahasa salah satu suku di Papua memiliki arti *Stop Sudah* kekerasan terhadap perempuan di Papua. TIKI merupakan jaringan HAM untuk pemulihan hak perempuan asli Papua yang sudah menghasilkan pendokumentasian 40 tahun kekerasan terhadap perempuan di Papua, serta advokasi Perdasus Hak Pemulihan Perempuan Asli Papua.

Selain itu Komnas Perempuan juga merawat jaringan dengan kelompok perempuan disabilitas untuk melihat kekerasan berbasis gender pada perempuan disabilitas. Jaringan ini belum terstruktur, tetapi sudah mencoba menggali pola-pola kekerasan, upaya pemulihan yang penting dilakukan untuk korban kekerasan seksual, dan pendampingan proses pelaporan perempuan disabilitas ke Komite Sipol di PBB. Paripurna juga memutuskan pentingnya pelibatan perempuan disabilitas dalam forum-forum strategis Komnas Perempuan.



Komnas Perempuan bekerja sama dengan organisasi perempuan disabilitas untuk memetakan kekerasan berbasis gender pada perempuan dengan kebutuhan khusus.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan

Selain itu juga terdapat Gugus Kerja Pekerja Migran yang juga mencoba menjalin jaringan dengan para buruh migran perempuan di sejumlah negara, baik Hongkong, Timur Tengah, Singapura dan lainnya. Idenya adalah meletakkan buruh migran sebagai subjek pembela, penguatan kapasitas dan memetakan strategi bersama advokasi migran.

(vii). Jaringan dengan Dunia Pendidikan/Akademik

Komnas Perempuan pada periode ini merintis jaringan strategis dengan guru-guru SMA untuk memastikan HAM Berbasis Gender diadopsi dalam mata pelajaran yang diajarkan kepada peserta didik di tingkat SMA, termasuk pelanggaran HAM masa lalu seperti peristiwa pelanggaran hak-hak perempuan dalam peristiwa politik 1965 dan juga peristiwa Mei 1998. Dari jaringan ini menghasilkan *Modul Pendidikan HAM Berperspektif Gender bagi Guru Tingkat Sekolah Menengah Atas dan Sederajat* yang akan diluncurkan pada Ulang Tahun ke-16 Komnas Perempuan pada Oktober 2014. Selain itu, Komnas

Perempuan juga membuat MoU dengan desain grafis Universitas Bina Nusantara untuk terlibat dalam kampanye bersama kekerasan seksual melalui desain grafis mahasiswa-mahasiswinya, sementara substansinya banyak diasah oleh Komnas Perempuan. Inisiatif serupa juga dengan Universitas Tarumanegara untuk kampanye anti kekerasan seksual di wilayah konflik yang didukung oleh kedutaan Inggris.

Pelatihan dengan guru-guru tingkat SMA untuk mengarusutamakan HAM Berbasis Gender dalam mata pelajaran yang diajarkan kepada peserta didik di tingkat SMA.

Sumber Foto:
Dokumentasi
Komnas Perempuan



d. Memperkokoh Posisi dan Pengakuan terhadap Komnas Perempuan Sebagai Mekanisme HAM Nasional dengan Kerangka Nasional Human Right Institution (NHRI)

Awal periode ini memulai dengan keputusan paripurna yang sangat penting yaitu : (1). Membuat evaluasi external sebagai kajian pembandingan untuk masukan negara dalam memperkuat Komnas Perempuan. Hasil kajian negara yang merekomendasikan peleburan Komnas Perempuan pada akhir 2009, dicermati oleh Komnas Perempuan, expert dan publik, bahwa proses evaluasi negara tersebut kurang melibatkan elemen-elemen kunci yang bekerja dengan Komnas Perempuan, tidak melibatkan Komnas Perempuan dan kajiannya semata dari perspektif efisiensi ekonomis birokrasi dibanding melihat urgensinya; (2). Membuat kajian sejarah Komnas Perempuan sebagai rekaman perjuangan Komnas Perempuan. Kajian sejarah atau rekam juang ini bagian dari respon paripurna atas hasil evaluasi external. Temuan evaluator external melihat Komnas Perempuan dengan cara pandang positif dan melahirkan catatan-catatan rekomendatif untuk penguatan Komnas Perempuan ke depan. Namun, paripurna melihat bahwa perlu ada rekaman yang lebih komprehensif dari kacamata internal subjek-subjek pelaku langsung dari Komnas Perempuan, sehingga lahirlah buku rekam juang Komnas Perempuan dari satu fase ke fase yang lain ini; (3). Membuat kajian internal tentang Komnas Perempuan sebagai mekanisme HAM untuk langkah-langkah sistemik penguatan kelembagaan Komnas Perempuan, baik dari perspektif internasional -- ini salah satu usulan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara (Kemenpan) -- maupun berbasis tata kelola negara serta kajian-kajian lain untuk arah strategis Komnas Perempuan. Untuk itu Paripurna memutuskan dibentuk juga satu tim kelembagaan

yang ditugasi untuk melakukan pengkajian tentang posisi Lembaga Negara Hak Asasi Manusia (LNHAM) dalam negara demokrasi, posisi LNHAM dalam ketatanegaraan Indonesia, membandingkan beberapa LNHAM di negara lain

(i). Membuat Kajian Komprehensif Sebagai Basis Pengetahuan untuk Memperkuat Kelembagaan Komnas Perempuan Sebagai NHRI

Komnas Perempuan membuat kajian menyangkut keunikannya dibandingkan dengan kementerian/lembaga yang punya isu HAM dan perempuan, perbandingan dengan beberapa LNHAM negara-negara lain dan strategi penguatan kelembagaan Komnas Perempuan. Selain kajian internal, juga ada evaluasi external perjalanan Komnas Perempuan selama 10 (sepuluh) tahun baik untuk peran di level nasional maupun internasional.

Temuan penting dari kajian kelembagaan Komnas Perempuan serta upaya memperkuat kelembagaan pada periode ini adalah :

1. Lembaga HAM Sebagai Mekanisme Permanen

Hasil kajian Komnas perempuan bahwa Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) mempunyai posisi yang sangat lemah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia karena dikategorikan sebagai lembaga *ad hoc* mengingat namanya menggunakan Komisi Nasional. Ini berarti sewaktu-waktu dapat dibubarkan bila negara memandang tidak perlu lagi. Hal lainnya adalah adanya wacana yang dikembangkan pemerintah untuk melakukan penggabungan Komnas Perempuan dengan kementerian atau lembaga lain yang dianggap pemerintah mempunyai kesamaan isu, antara lain kemungkinan digabung dengan KNPPPA atau Kemenkumham, atau KPAI, atau Komnas Lansia. Kajian Komnas Perempuan sangat jelas bahwa LNHAM tidak *ad hoc* tetapi oleh PBB melalui International Coordinating Committee (ICC), LNHAM adalah mekanisme permanen yang harus ada dalam sebuah negara yang berperadaban HAM.

2. LNHAM Sebagai Mekanisme Independen Koreksional Sistem

Lembaga HAM dibangun sebagai sebuah perkembangan tata kelola negara modern yang memerlukan mekanisme korektif atas kerja negara. Dalam sejarah perkembangan hak asasi, negara dianggap punya kekuasaan berlebih yang potensial memicu menjadi pelaku pelanggar HAM. Keberadaan lembaga HAM nasional sangat signifikan dan penting perannya sebagai mekanisme kontrol dan koreksi untuk memastikan komitmen negara pada penghormatan, pemajuan dan penegakan HAM di sebuah negara. Artinya, walaupun sudah ada kementerian pemberdayaan perempuan, tidak bisa menggantikan peran Komnas Perempuan sebagai mekanisme korektif. Karena kementerian perempuan ini adalah lembaga eksekutif atau pelaksana.

3. Dalam sebuah negara dimungkinkan lebih dari satu lembaga HAM

Komnas Perempuan sebagai salah satu lembaga HAM nasional, dimana Indonesia memiliki Komnas HAM dan KPAI (Komisi Perlindungan Anak Indonesia). Sejauh ini PBB mencatatkan Komnas HAM sebagai NHRI Indonesia, tetapi pada dasarnya

dimungkinkan ada lebih dari satu lembaga HAM nasional dalam satu negara. Namun, NHRI dengan mandat yang lebih luas yang punya akses formal untuk mendaftarkan diri dalam proses UPR (Universal Periodic Review) di PBB. Namun sejumlah negara lain, berbagi peran rotatif antarlembaga HAM yang mempunyai lebih dari satu dalam merepresentasikan suara lembaga HAM dari negara tersebut. Sejauh ini, Komnas HAM dan Komnas Perempuan selalu berbagi peran untuk bisa mengakses mekanisme internasional. Selain itu, aksesibilitas Komnas Perempuan di mekanisme HAM regional maupun internasional tetap bisa optimal karena kekuatan data, temuan dan peran aktifnya sebagai lembaga HAM.

4. Penguatan dasar hukum yang lebih tepat untuk Komnas Perempuan

Penguatan dasar hukum Komnas Perempuan cukup menjadi debat panjang pada periode ini. Pemahaman jamak bahwa kuatnya sebuah institusi HAM karena dasar hukum sebuah institusi berbasis Undang-Undang. Konsultasi Komnas Perempuan dengan berbagai pakar, tidak sedikit yang mengharapkan Komnas Perempuan tetap seperti sekarang dengan dasar hukum Perpres, karena melalui Undang-undang bisa jadi secara legal lebih kuat, tetapi secara politis dengan konstelasi politik di Indonesia saat ini, belum tentu menjamin kekuatan sebuah lembaga HAM. Karena pengalaman lembaga-lembaga HAM yang ada, kunci kekuatan lembaga HAM ada pada independensi, dedikasi, dan kepercayaan publik, bukan semata berbasis status hukum. Paripurna memutuskan bahwa status hukum Komnas Perempuan dimungkinkan dicantolkan pada Undang-Undang yang relevan sejauh tidak merubah mandatnya. Keputusan ini diambil, beriringan dengan maraknya usulan publik untuk menguatkan Komnas Perempuan melalui RUU KKG (Keadilan dan Kesetaraan Gender) yang masuk dalam Prolegnas 2014, usulan DPR-RI sejauh ini cenderung menolak pembentukan lembaga baru, tetapi DPR-RI mengusulkan bagaimana kalau Komnas Perempuan diperluas mandatnya sehingga Komnas Perempuan lah yang diberi mandat untuk memonitor implementasi UU KKG tersebut nantinya dan Komnas Perempuan berganti nama menjadi Komisi Keadilan dan Kesetaraan Gender⁵.

Hingga buku sejarah ini dibuat, RUU KKG belum disahkan. Namun, hasil konsultasi mitra, bahwa mengganti Komnas Anti Kekerasan Terhadap Perempuan adalah bentuk lain penghilangan jejak sejarah Komnas Perempuan sebagai lembaga yang lahir dengan mandat menangani kekerasan terhadap perempuan sebagai bentuk pertanggungjawaban negara. Selain ide di atas, pandangan strategis lain sebagai cantolan Komnas Perempuan adalah melalui revisi UU HAM. Satu lagi agenda perjuangan paling ideal mencantumkan lembaga-lembaga HAM, termasuk Komnas perempuan dalam konstitusi. Karena mandat HAM jelas dalam konstitusi, tetapi kelembagaanya tidak diatur.

5. Skema khusus tata kelola kelembagaan HAM

Kajian kelembagaan menelusuri kemungkinan penguatan tata kelola organisasi dan keuangan yang sesuai dengan ritme kerja Komnas Perempuan sebagai LNHAM. Paripurna melihat menjadi Satker Mandiri menjadi pilihan untuk tidak selalu bergantung pada Komnas HAM untuk urusan administrasi pengelolaan pendanaan. Selain itu,

⁵ Keputusan Rapat Paripurna tanggal 13 Maret 2013 dan 9 April 2013 memutuskan akan mendiskusikan gagasan DPR-RI tentang penguatan Kelembagaan Komnas Perempuan dalam kaitannya dengan RUU KKG baik di internal Komnas Perempuan maupun bersama para pihak terkait (eksternal Komnas Perempuan). Komnas Perempuan mendukung RUU KKG dengan syarat RUU tidak mengaitkan kelembagaan Komnas Perempuan dalam RUU KKG tersebut, substansi RUU KKG tersebut dalam rangka penerapan prinsip-prinsip CEDAW, dan tidak membentuk kelembagaan baru.

dibutuhkan skema finansial yang berbeda dari skema APBN yang selama ini ada agar lebih responsif, fleksible dan konsisten pada prinsip perlindungan saksi dan korban.

6. Urgent, Unik dan Spesifik pada Kekerasan terhadap Perempuan

Komnas Perempuan dibentuk oleh negara yang secara khusus untuk merespon isu hak-hak perempuan sebagai hak asasi manusia, khususnya isu kekerasan terhadap perempuan. Melihat mandatnya yang spesifik, yakni anti kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak-hak perempuan, maka Komnas Perempuan juga dikategorikan sebagai sebuah insitusi hak asasi manusia yang spesifik, berbeda dengan Komnas HAM yang lingkup kerjanya bersifat lebih umum meliputi seluruh aspek dari hak asasi manusia.

Peran Komnas Perempuan adalah menemukan pola-pola baru kekerasan terhadap perempuan, menjadi mikroskop Indonesia untuk mencari solusi dan upaya perlindungan yang harus disediakan negara. Data kekerasan terhadap perempuan sangat tinggi di Indonesia, dengan varian kasus-kasus di domestik, komunitas maupun negara dengan bentuk-bentuk kekerasan baik kekerasan seksual, kekerasan berbasis budaya, kekerasan dalam konteks konflik, kekerasan pada kelompok rentan dan marginal dan lainnya yang belum ada mekanisme perlindungan yang signifikan. Keberadaan lembaga HAM yang fokus pada isu kekerasan terhadap perempuan menjadi urgent. Dalam kerja-kerjanya Komnas Perempuan bekerja secara sinergis dengan lembaga negara, publik-komunitas maupun para korban.

7. Komnas Perempuan Sebagai Memorialisasi Bangsa

Negara sudah seharusnya merawat Komnas perempuan sebagai salah satu memorialisasi bangsa, karena Komnas Perempuan adalah anak sulung reformasi. Selain itu, yang lebih fundamental untuk dirawat adalah Komnas Perempuan lahir sebagai bentuk tanggung jawab negara atas peristiwa kejahatan seksual pada tragedi Mei 1998. Menghapuskan Komnas Perempuan berarti menghapuskan jejak tanggung jawab negara atas peristiwa Mei 1998.

8. Komnas Perempuan: Institusi Otonom Wujud Hak Perempuan Berorganisasi

Logika patriarkhal cenderung melihat subordinasi institusi perempuan dalam wadah yang lebih umum. Membiarkan logika seperti ini, sebetulnya bentuk pelembagaan diskriminasi dan subordinasi negara atas hak organisasi perempuan. Dalam skema PBB, walaupun sudah ada DUHAM, tetapi Konvensi CEDAW yang mengkhususkan pada isu perempuan tetap dilahirkan. Karena logika hak asasi adalah logika berbasis urgensi, menyisir siapa yang masih rentan, disitulah dibutuhkan mekanisme perlindungan berikut kelembagaannya untuk memastikan terimplementasi

(ii). Mendialogkan Urgensi Keberadaan Komnas Perempuan LNHAM di Indonesia

Komnas Perempuan membangun dialog dengan lembaga-lembaga strategis, utamanya kementerian-kementerian yang terlibat dalam tim reformasi birokrasi untuk memahami arti penting *National Human's Right Institution* atau Lembaga Nasional HAM (LNHAM). Beberapa hal yang perlu ditegaskan, antara lain meliputi bahwa LNHAM bertujuan untuk memperkuat demokrasi dan penegakan HAM, keberadaan LNHAM

atau mekanisme HAM nasional dibutuhkan oleh setiap negara, disamping Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Fungsi utamanya adalah melakukan pemantauan pemenuhan HAM, karena negara tidak bisa memantau dirinya sendiri. LNHAM seperti dalam Prinsip-prinsip Paris adalah mekanisme HAM independen yang kontinuum dan harus dijaga kekokohnya baik secara hukum, mandat, kelembagaan, pendanaan, dan lain-lain.

(iii). Terbangunnya Komitmen Berbagai Pihak Untuk Penguatan Komnas Perempuan

Presiden RI menyatakan untuk mendukung sepenuhnya keberadaan Komnas Perempuan, karena peran-peran strategis KP yang sangat dibutuhkan bangsa Indonesia, khususnya merespon kekerasan terhadap perempuan. **Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (KEMENPAN)** sebagai menteri yang bertanggung jawab dalam melakukan reformasi birokrasi menyatakan bahwa Komnas Perempuan adalah unik, jelas dari namanya sudah spesifik dengan mandat anti kekerasan terhadap perempuan. Jadi mandatnya jelas, tidak tumpang tindih dengan lembaga lain.

Hal yang sama juga disampaikan oleh **Ketua Tim nasional Reformasi Birokrasi**, terutama mereka berkomitmen bahwa Komnas Perempuan mustinya ditingkatkan statusnya, dan sejauh ini tidak akan masuk dalam daftar yang akan dilebur. **Ketua Komnas HAM** menyatakan untuk mendukung independensi Komnas Perempuan dan tidak setuju dengan ide melebur Komnas Perempuan dengan Komnas HAM. LSM, terutama gerakan perempuan maupun mitra-mitra Komnas Perempuan mempunyai pemahaman yang lebih baik tentang apa itu NHRI dan terbangunnya komitmen mereka untuk mendukung keberadaan Komnas Perempuan dan LNHAM lainnya memiliki dasar hukum yang ditingkatkan menjadi Konstitusi (UUD 1945).

Hasil advokasi yang sangat signifikan adalah melalui advokasi internasional dimana lahir dukungan dari Komite CEDAW, ECOSOC, UPR dan Komisi Tinggi Dewan HAM PBB memberi rekomendasi yang sangat kuat untuk penguatan kelembagaan Komnas Perempuan, baik kemandirian kelembagaan dan dukungan institusional.

(iv). Proses Mencari Format Penguatan Sistem Internal Menuju Mekanisme HAM Ideal

Pada periode ini berbagai peraturan internal dirancang sebagai pedoman perilaku organisasi yang mendekatkan Komnas Perempuan untuk menjalankan mandatnya. Selain itu, aturan dan mekanisme yang dibangun juga dalam rangka menjamin adanya kesinambungan kerja dari satu periode ke periode berikutnya serta menjamin adanya independensi lembaga dari intervensi lembaga-lembaga negara. Hal ini dapat dilihat dari mekanisme rekrutmen anggota komisioner yang memungkinkan terjadinya kesinambungan kerja kepemimpinan dari satu periode ke periode berikutnya. Dalam AD-ART Komnas Perempuan diatur perihal dimungkinkannya maksimal setengah dari komisioner lama dapat melanjutkan ke kepemimpinan periode berikutnya paling lama satu periode⁶. Dengan mekanisme yang demikian ini diharapkan akan terbangun interaksi langsung antara sebagian komisioner lama dan anggota komisioner baru

⁶ Diatur di dalam Pasal 15 Anggaran Dasar yo Pasal 6 Anggaran Rumah Tangga Komnas Perempuan.

yang memungkinkan terjadinya *share of experience and knowledge*. Juga memastikan terkawalnya kerja-kerja yang sudah dilakukan pada periode sebelumnya terus berlanjut.

Masa kerja komisioner saat ini adalah 5 tahun dan hanya bisa menjabat maksimal selama 2 periode. Sistem pemilihan Komisioner Komnas Perempuan dilakukan melalui seleksi terbuka oleh Tim Seleksi Independen, yang terdiri dari orang-orang yang memiliki integritas dan pejuang HAM yang dipilih oleh Komisi Paripurna yang akan berakhir⁷. Tim bertugas untuk menerima lamaran, melakukan seleksi administrasi, menyelenggarakan konsultasi publik dan menerima masukan dan keberatan dari masyarakat, dan menyerahkan daftar pilihan akhir kepada Komisi Paripurna untuk ditetapkan. Mekanisme ini berbeda dengan mekanisme pemilihan komisioner Komnas HAM dan KPAI dimana pemilihan akhir dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Proses pemilihan yang dipilih Komnas Perempuan yang demikian ini diyakini dapat menjaga independensi Komnas Perempuan.

Setelah memasuki lima belas tahun pertama keberadaan Komnas Perempuan, mekanisme kerja internal sudah terbangun, meski di sana-sini tentu saja memerlukan penyempurnaan secara terus menerus agar bisa menjalankan mandatnya dengan lebih baik dari waktu ke waktu. Periode 2010 – 2014 ini merupakan periode keempat kepemimpinan di Komnas Perempuan. Pada Periode ini Komnas Perempuan memiliki 15 Komisioner (2 diantaranya laki-laki), yang berasal dari pelbagai wilayah, dari beragam latar belakang, profesi, dan usia sebagaimana diaturkan dalam Prinsip-prinsip Paris (*Paris Principles*) yang mengisyaratkan pentingnya *National Human Rights Institution* (NHRI) atau Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) memiliki keberagaman (latar belakang profesi, keahlian, agama, usia, dan daerah) serta memiliki independensi. Anggota komisioner dalam periode ini berlatar belakang akademisi, agamawan, CSO, dan mantan anggota DPR.

Dalam melaksanakan mandatnya, komisioner dibantu oleh Badan Pekerja yang berjumlah sekitar 63 orang Badan Pekerja yang mengelola 5 Divisi (Reformasi Hukum dan Kebijakan; Pemantauan; Pendidikan; Pengembangan Sistem Pemulihan; dan Partisipasi Masyarakat), 3 Gugus Kerja (Papua; Perempuan dalam Konstitusi dan Hukum Nasional; serta Pekerja Migran), serta satu Pelapor Khusus yakni Kebebasan Beragama dan berkeyakinan---pelapor khusus ini merupakan unit kegiatan GK PKHN. Keseluruhan kerja-kerja program tersebut didukung dengan supporting system yang terdiri dari 5 Bidang (Umum; Sumber Daya Manusia; Keuangan; *Resource Center*; serta Perencanaan, Monitoring dan Evaluasi). Keseluruhan badan pekerja Komnas Perempuan baik bagian program maupun supporting dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal⁸. Menurut Perpres Nomor 65 tahun 2005, Komnas Perempuan hanya memiliki personil 45 orang Badan Pekerja yang dapat dibiayai oleh APBN. Ini berarti berkisar 30 persen dari jumlah badan pekerja dibiayai dari dana program yang bersumber dari beberapa lembaga donor. Sampai dengan akhir tahun 2012, Komnas Perempuan masih memperoleh anggaran dari dua sumber utama yakni dari APBN dan dari lembaga-lembaga donor. Meski Komnas Perempuan sebagai lembaga negara yang mandiri dan independen, tetapi karena jumlah personilnya kurang dari 200 orang, sesuai dengan peraturan kelembagaan negara, maka

7 Keputusan tertinggi Komnas Perempuan ditentukan oleh Rapat Paripurna yang dilakukan 1 kali setiap bulannya. Rapat Paripurna hanya diikuti oleh Komisi Paripurna (Komisioner).

8 Keseluruhan Badan Pekerja di Komnas Perempuan bukan Pegawai Negeri Sipil. Ini juga dimaksudkan agar Komnas Perempuan punya otoritas penuh dalam merekrut peroneel yang sesuai dengan kebutuhan lembaga.

tata kelola organisasi Komnas Perempuan masih harus menginduk ke salah satu lembaga negara lainnya. Untuk itu, Komnas Perempuan sementara ini cenderung memilih menginduk ke Komnas HAM dari pada ke Kemenkumham atau KNPPPA sebagaimana disarankan oleh Kemenpan dan Kemenkeui. Karena tidak mungkin sebuah lembaga HAM independen menginduk pada eksekutif.

Seluruh rangkaian diatas, memperlihatkan dinamika juang berbasis konteks. Reformasi berjalan 16 tahun, tidak linier, tetapi penuh dinamika. Ujung 16 tahun saat buku ini ditulis, debat tentang apakah aborsi dibolehkan untuk korban perkosaan, JR UU perkawinan 74 tentang perkawinan dibawah umur yang semula 16 dinaikkan menjadi 18, termasuk didalamnya soal perkawinan beda agama. Ran tentang pencegahan dan penanganan kekerasan seksual pada anak juga diujung disahkan. Kementerian pemberdayaan perempuan akan dilebur tetapi juga dipertahankan oleh kelompok perempuan dan mereka-mereka yang sadar urgensi kementerian tersebut, terlepas dari sejumlah kekuarangnya.

Sementara didalam Komnas Perempuan sendiri sedang menuntaskan proses pemilihan komisioner baru yang akan diumumkan akhir Oktober, sedang menyiapkan diri menjadi satker mandiri, memorialisasi KP juga sedang dirintis untuk pensejaraan peradaban HAM perempuan di Indonesia. Sejarah harus berlanjut, penulisannya tak pernah bisa wakili apa yang terjadi.

16 tahun Komnas Perempuan, kalau manusia, pasti ini masa berharga, masa penting untuk bertumbuh.

Album Photo-photo 2010-2014



PHOTO 1

Kunjungan Komnas Perempuan ke Presiden R.I, Soesilo Bambang Yudhoyono, untuk menyampaikan kerja-kerja Komnas Perempuan terutama mengenai kelembagaan dan hak-hak konstitusional perempuan.

PHOTO 2

Dialog Komnas Perempuan dengan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi R.I., Muhaimin Iskandar, untuk mendorong penghapusan kekerasan terhadap perempuan di tempat kerja, terutama pada perempuan pekerja migran.

PHOTO 3

Kunjungan Pelapor Khusus PBB untuk Hak Atas Perumahan Layak ke Indonesia dan bertemu dengan para mitra yang difasilitasi oleh Komnas Perempuan pada 10 Juni 2013.

PHOTO 4

Sidang HAM I mengangkat tema Hak Keadilan, Kebenaran, dan Pemulihan bagi korban menyangkut Kekerasan Seksual (Komnas Perempuan), Anak Berhadapan dengan Hukum (kpai), Komnas HAM (Laporan Tahun 2011). Dilakukan pada 12 Desember 2011.

PHOTO 5

Sidang HAM Ketiga mengangkat tema Pemenuhan Hak Korban Atas Kebenaran, Keadilan, dan Pemulihan yang dilaksanakan pada 12 Desember 2013.

Lampiran-Lampiran

Lampiran 1

Pernyataan Sikap Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan kepada Pemerintah

Kami mengecam keras perkosaan dan penyerangan seksual yang bersifat sistematis terhadap perempuan pada kerusuhan bulan Mei yang lalu. Tindak kekerasan dan kebiadaban ini adalah titik terendah merosotnya martabat dan peradaban di Indonesia selama 32 tahun ini.

Kami menilai selama ini pemerintah tidak memberikan perhatian dan upaya serius apalagi langkah nyata untuk melindungi warganya serta mencegah berlanjutnya tindak kekerasan terhadap perempuan.

Kami menuntut pemerintah dan aparat keamanan bertanggung jawab dengan tindakan-tindakan konkrit sebagai berikut:

- a. Mengakui keagalannya dalam mewujudkan rasa aman untuk seluruh warga negara
- b. Membentuk tim penyelidik independen yang terdiri dari atas anggota **Komnas HAM, LSM, Tim Relawan**, dan wakil saksi/korban di tempat kejadian untuk mengusut tuntas seluruh peristiwa tersebut di atas.
- c. Menuntut dan menindak tegas para pelaku dan perencanaannya melalui proses hukum.
- d. Mendukung tim relawan dalam menolong dan merehabilitasi korban.
- e. Menjamin bahwa peristiwa semacam itu tidak akan terulangi lagi.

Kami menuntut agar pemerintah segera mengambil langkah tepat, karena kegagalan pemerintah untuk mengambil tindakan konkrit akan menghancurkan kepercayaan masyarakat maupun dunia internasional terhadap kemampuan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial di Indonesia.

Pembentukan Tim Perlindungan Wanita terhadap Kekerasan tidak kami anggap sebagai kebijakan yang tepat mengingat:

- Korban yang seharusnya dilindungi dan diberi keamanan, justru tidak dilindungi bahkan mendapat beban lebih berat karena masuknya pihak-pihak baru yang sebelumnya tidak ikut terlibat dalam penanganan korban.
- Korban sudah percaya pada relawan dan justru memiliki keraguan bahkan ketidakpersayaan pada pihak-pihak lain, bahkan cenderung tidak memperhatikan korban kerusuhan maupun kekerasan.

Oleh karena itu dibentuknya Tim Perlindungan Wanita dapat merugikan semua pihak. Untuk Tim Relawan ancaman dalam menjalankan tugasnya tidak berkurang. Bagi Korban, bantuan dan perlindungan yang diperlukan tidak kunjung diperoleh. Sedangkan kredibilitas pemerintah tetap tidak dapat diperbaiki, khususnya dalam menyikapi masalah kekerasan seksual yang telah terjadi baik selama kerusuhan bulan Mei 1998, sebelumnya

maupun setelahnya. Dengan alasan di atas, dapat dipastikan pihak-pihak yang selama ini telah melakukan pendampingan dan pembelaan terhadap korban tidak akan bersedia bekerja sama dengan Menperta maupun Mensos. Penanggulangan yang berada di bawah pimpinan Menperta dan Mensos merupakan bentuk penanggulangan yang parsial dan tidak akan menyelesaikan permasalahan secara tuntas, yang justru berkaitan dengan permasalahan secara tuntas adalah permasalahan penciptaan keamanan dan rasa tentram seluruh anggota masyarakat.

Yang lebih penting dilakukan pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Presiden menyatakan penyesalan karena kegagalan pemerintah memberikan perlindungan dan keamanan bagi masyarakat sehingga kekerasan seksual terhadap perempuan dapat berlangsung selama kerusuhan Mei 1998, sebelum maupun setelahnya.
2. Presiden mengutuk terjadinya kekerasan seksual terhadap perempuan selama kerusuhan Mei 1998, sebelum atau setelahnya.
3. Presiden membentuk suatu *task force* yang langsung diketuai Presiden RI, yang bertugas untuk (1) merumuskan mekanisme kerja bagi pengusutan terhadap pihak yang bertanggung jawab dan (2) menciptakan kondisi yang optimal untuk pemulihan korban.

Task force memiliki batas kerja satu bulan, dan keanggotaannya harus mencerminkan independensinya dari lembaga ini dalam menjalankan tugasnya.

Jakarta, 10 Juli 1998

Prof. Dr. Saparinah Sadli

atas nama Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Lampiran 2

Pernyataan Presiden Republik Indonesia

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Setelah saya mendengar laporan dari ibu-ibu tokoh Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan, dengan bukti-bukti yang nyata dan otentik mengenai kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk apapun juga di bumi Indonesia pada umumnya dan khususnya yang terjadi pada pertengahan bulan Mei 1998, menyatakan penyesalan yang mendalam terhadap terjadinya kekerasan tersebut yang tidak sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia.

Untuk hal itu, saya menyatakan bahwa pemerintah akan pro-aktif memberikan perlindungan dan keamanan kepada seluruh lapisan masyarakat untuk menghindari terulangnya kembali kejadian yang sangat tidak manusiawi tersebut dalam sejarah bangsa Indonesia.

Saya harapkan kerja sama dengan seluruh lapisan masyarakat untuk meningkatkan kewaspadaan dan melaporkan segera kepada aparat pemerintah jikalau melihat adanya kecenderungan ke arah kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk apapun juga dan di mana pun juga.

Oleh karena itu, saya atas nama pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia mengutuk aksi kekerasan pada peristiwa kerusuhan di pelbagai tempat secara bersamaan, termasuk kekerasan terhadap perempuan.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, 15 Juli 1998

Ttd

B.J. Habibie

Lampiran 3

Keputusan
Masyarakat Anti Kekerasan
Terhadap Perempuan

Tindak kekerasan terhadap perempuan sebelum, selama, dan sekitar bulan Mei 1998 tidak dapat dipisahkan dari seluruh aksi kekerasan dalam peristiwa kerusuhan yang terjadi di beberapa tempat di Indonesia pada waktu itu. Dengan demikian, penyelesaian yang tuntas terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan juga tidak dapat dipisahkan dari pengusutan terhadap keseluruhan peristiwa kerusuhan tersebut.

Maka, kami mendesak agar penyusunan tim penyidik nasional terhadap peristiwa kerusuhan sekitar Mei 1998 segera terlaksana, dengan persyaratan bahwa tim tersebut:

- Independen dan didukung oleh masyarakat;
- Keanggotaannya mencakup unsur-unsur non pemerintah, termasuk wakil Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan wakil-wakil masyarakat daerah (seperti dari Medan, Palembang, Bandung, Solo, Surabaya);
- Mengusut secara tuntas penanggungjawab (dalang) aksi-aksi kekerasan yang berlangsung selama peristiwa tersebut; dan
- Menyampaikan hasil penyelidikan secara terbuka kepada masyarakat

Sehubungan dengan rencana pembentukan Komisi Nasional Perlindungan Perempuan, kami menuntut sebagai berikut:

- Nama komisi adalah Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan;
- Komisi bersifat independen dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden;
- Komisi menyampaikan laporannya secara transparan kepada masyarakat;
- Sebuah Tim Perumus segera dibentuk oleh Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan akan bekerja selama satu bulan untuk menyusun fungsi, wewenang, keanggotaan dan mekanisme kerja komisi.

Jakarta, 22 Juli 1998



Photo 1

Wawancara dengan Ibu Saparinah Sadli (tengah) pada 11 Juli 2012. Nampak pewawancara Neng Dara Affiah (kiri), Ninik Rahayu dan Saur Tumiur Situmorang (kanan).

Photo 2

Carla Bianpoen sedang memberikan informasi tentang pelbagai demonstrasi pada kerusuhan Mei 1998 di acara Hari Ulang Tahun Komnas Perempuan 22 Oktober 2013 “Menata Langkah Bersama Memajukan Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan” di hotel Bidakara, Jakarta, 22 Oktober 2013.

Photo 3

Wawancara Neng Dara Affiah dan Ninik Rahayu dengan Smita Notosusanto pada 31 Agustus 2012.

Photo 4

Wawancara Neng Dara Affiah dan Shanti Ayu Prawitasari dengan Rita Serena Kolibonso pada 17 Mei 2014.

Photo 5

Wawancara Neng Dara Affiah dan Shanti Ayu Prawitasari dengan Kamala Chandra Kirana pada 5 Juni 2014.

Daftar Publikasi Komnas Perempuan 1998 - 2014

NO	TAHUN TERBIT	JUDUL
1	1999	Seri Dokumen Kunci 1 : Laporan Pelapor Khusus PBB tentang kekerasan terhadap perempuan dan Misi ke Indonesia dan Timor Timur
2		Seri Dokumen Kunci 1 : Report from The UN Special Rapporteur on Violence against women (English Version)
3	1999	Seri Dokumen Kunci 2 : Temuan Tim Gabungan pencari fakta peristiwa kerusuhan Mei 1998
4	2000	Seri Dokumen Kunci 3 : Laporan pelapor Khusus PBB tentang kekerasan terhadap perempuan perdagangan perempuan, migrasi perempuan, dan kekerasan terhadap perempuan
5	2003	Seri Dokumen Kunci 4 : Kumpulan ringkasan eksekutif Laporan investigasi pelanggaran hak asasi manusia di Timor Timur, Maluku, Tanjung priok dan Papua 1997-2001
6	2004	Seri Dokumen Kunci 5 : Laporan Pelapor khusus PBB tentang kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan dan/atau dibiarkan oleh negara selama berlangsungnya konflik bersenjata
7	2005	Seri Dokumen Kunci 6 : kejahatan berbasis jender serta dampak jender dari peristiwa pembantaian di Gujarat 2002
8	2006	Seri Dokumen Kunci 7 : Perempuan dan perumahan yang layak
9	2006	Seri Dokumen Kunci 8 : Pemerkosaan, perbudakan seksual, dan bentuk-bentuk lain kekerasan seksual
10	2006	Seri Dokumen Kunci 9 : Konvensi Internasional tentang perlindungan Hak-Hak semua pekerja Migran dan anggota keluarganya
11	2006	Seri Dokumen Kunci 10 : Menentang penyiksaan dan perlakuan/ penghukuman lain yang kejam tidak manusiawi/ merendahkan martabat manusia
12	2008	Seri Dokumen Kunci 11 : Cedaw OHCHR, Universal Periodic
13	2003	CATAHU 2002 : Gambaran Nasional Kekerasan Terhadap Perempuan 2002 : Kumpulan data dari lembaga pengada layanan diberbagai daerah - Launching 10 Maret 2003
14	2004	CATAHU 2003 : Dampak Kelambanan Pengesahaan RUU A-KDRT : 303 Lembaga membantu perempuan korban kekerasan tanpa dukungan landasan hukum - Launching 19 Januari 2004
15	2005	CATAHU 2004 : Lokus Kekerasan Terhadap Perempuan 2004 ; Rumah, Pekarangan dan Kebun - Launching 8 Maret 2005
16	2006	CATAHU 2005 : Kekerasan Terhadap Perempuan 2005; KDRT & Pembatasan atas nama kesucilaan - Launching 8 Maret 2006
17	2006	CATAHU 2005 : Domestic violence & restriction in the name of morality - violence against women 2005 - Launching 8 Maret 2006
18	2007	CATAHU 2006 : Dirumah, Pengungsian dan Peradilan ; KTP dari wilayah ke wilayah - Launching 7 Maret 2007

19	2008	CATAHU 2007 : 10 Tahun Reformasi ; Kemajuan dan Kemunduran bagi perjuangan melawan kekerasan dan diskriminasi berbasis jender - Launching 8 Maret 2008
20	2009	CATAHU 2008 : Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual di rumah, institusi pendidikan dan lembaga negara - Launching 7 Maret 2009
21	2009	CATAHU 2008 : Women vulnerability to economic & sexual violence at home, educational and state agency - violence against women 2008 - Launching 7 Maret 2009
22	2010	CATAHU 2009 : Tak Hanya di rumah ; Pengalaman perempuan akan kekerasan di pusingan relasi kekuasaan yang timpang. Catatan Ktp 2009 - Launching 7 Maret 2010
23	2010	CATAHU 2009 : It is not only at home : women's experience of violence in unequal power relation - Launching 7 Maret 2010
24	2011	CATAHU 2010 : Teror dan kekerasan terhadap perempuan hilangnya kendali negara. Catatan Ktp 2010 - Launching 7 Maret 2011
25	2012	CATAHU 2011 : Stagnasi sistem hukum menggantung asa perempuan korban. Catatan Ktp 2011 - Launching 7 Maret 2012
26	2013	CATAHU 2012 : Korban Berjuang, Publik Bergerak Mendobrak stagnasi Hukum launching 7 Maret 2013 (edisi launching only)
27	2014	CATAHU 2013 : KEGENTINGAN KEKERASAN SEKSUAL: LEMAHNYA UPAYA PENANGANAN NEGARA
28	2007	Laporan Pemantauan Pelapor Khusus Komnas Perempuan : Pengalaman perempuan Aceh, Mencari dan Meniti keadilan dari masa ke masa. Versi bahasa Indonesia
29		Laporan Pemantauan Pelapor Khusus Komnas Perempuan : Pengalaman perempuan Aceh, Seeking & Accessing mencari dan meniti keadilan dari masa ke masa. Versi bahasa Inggris
30	2009	Laporan Pemantauan : Kondisi Tahanan Perempuan di Nanggroe Aceh Darussalam
31	2007	Laporan Pemantauan : Perempuan Pengungsi Bertahan dan Berjuang dalam keterbatasan kondisi pemenuhan HAM perempuan pengungsi Aceh, Nias, Jogjakarta, Porong, NTT, Maluku dan Poso
32	2007	Laporan Pemantauan Laporan 65 - Versi bahasa Indonesia Kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis jender : mendengarkan suara perempuan korban peristiwa 1965.
33	2007	Gender Based Crimes Against Humanity : Listening to the Voice of Women Survivors of 1965 (Laporan Pemantauan Laporan 65)
34	2006	Laporan Pemantauan Pelapor Khusus untuk Aceh : Sebagai korban juga sebagai survivor
35	2006	As Victims, Also Survivors: A Report On Documentation Findings On The Status Of Women IDPS' Human Rights In Aceh (Laporan Pemantauan Pelapor Khusus untuk Aceh Sebagai Korban juga sebagai Survivor)
36	2007	Laporan Pemantauan : Perempuan Pembela HAM : Berjuang dalam tekanan

37	2007	Komnas Perempuan's Documentation On The Situation Of Women Human Rights Defenders In Indonesia : Women Human Rights Deffender : Struggling Under Pressure
38	2008	Laporan Pemantauan : Laporan Mei 1998 : Saatnya meneguhkan rasa aman
39	2008	Time to Settle The Sense of Security : A Step Toward the Fulfillment of Right for Women Victim of Sexual Violence in May 1998 Riot (Laporan Mei 1998)
40	2009	Laporan Pemantauan HAM Komnas Perempuan: Perempuan dan Anak Ahmadiyah; korban diskriminasi berlapis
41	2009	Laporan Pemantauan : Atas nama Otonomi Daerah : Pelembagaan Diskriminasi dalam tatanan Negara-bangsa Indonesia
42	2010	A Monitoring Report by The National Commission on Violence Against Women on The Status of Women's Constitutional Rights in 16 Districts/Municipalities in 7 Provinces : In the Name of Regional Autonomy : The Institutionalisation of Discrimination in Indonesia
43	2010	Women Ensnared by Impunity : Violence & Intervention Documentation on Violations of the Human Rights of Women During the Armed Conflict in Poso (Laporan Pelapor Khusus untuk Poso)
44	2009	Laporan Pemantauan : Laporan Pelapor Khusus untuk Poso, Perempuan dalam jeratan impunitas; Pelanggaran dan Penanganan
45	2010	Laporan Pemantauan Perempuan Dalam Relasi Agama dan Negara
46	2011	Laporan Pemantauan : Pengabaian Dari Mula - Laporan Pemetaan Pelanggaran HAM Dalam Bencana Luapan Lumpur di Kecamatan Porong, Sidoarjo, Jawa Timur
47	2010	Laporan Pemantauan : Stop Sudah - Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1963-2009
48	2012	Enough is Enough : Testimonies of Papuan Women Victims of Violence and Human Rights Violations 1963-2009 (Laporan Pemantauan di Papua)
49		Rekomendasi : Pertimbangan dan saran tentang isu isu krusial dan langkah strategis Penegakan hak konstitusional warga negara indonesia khusus penghapusan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan
50		Rekomendasi : An Appeal to the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions based on Jakarta Process Review - Kuala Lumpur 28 -31 July 2008
51		Rekomendasi : Masukan Komnas Perempuan terhadap laporan UPR yang disusun oleh NGO dan Komnas HAM terkait laporan UPR Malaysia
52		Rekomendasi : Masukan Komnas Perempuan kepada Departemen Luar Negeri RI Terkait Durbon Review Conference, 16 April 2009
53	2008	Berita KP Edisi Perdana Juni 2008 - Berdialog untuk Pemenuhan Hak Korban
54	2009	Berita KP edisi 2 Maret 2009 - Kekerasan seksual terhadap perempuan terus berlangsung di Komunitas

55	2009	Berita KP edisi 3 Oktober 2009 - Renungan Pasca Pesta Politik
56	2010	Berita KP edisi 4 Maret 2010 - Periode keempat Komnas Perempuan
57	2011	Berita KP edisi 6 Febuari 2011 - Kekerasan Seksual Kenali dan Tangani
58	2012	Berita KP edisi 9 Juli 2012 - Meneguhkan komitmen negara pada mekanisme HAM Perempuan
59	2012	Berita KP edisi 8 Januari 2012 - Meneguhkan Mekanisme HAM Perempuan
60	2010	Berita KP edisi 5 September 2010 - Memperkuat mekanisme penegakan HAM Perempuan di Indonesia
61	2011	Berita KP edisi 7 Juli 2011 - Kekerasan Seksual adalah pelanggaran HAM
62	2013	Berita KP edisi 10 Januari 2013 -
63	2005	Tatap edisi 2 - Maret 2005
64	2005	Tatap edisi 3 - Agustus 2005
65	2005	Tatap edisi 4 - Desember 2005
66	2006	Tatap edisi 6 - Juli 2006
67	2006	Tatap edisi 7 - September 2006
68	2009	Tatap edisi 11 - Juni 2009
69	2008	Tatap edisi 8 - Juli 2008
70	2008	Tatap edisi 9 - Oktober 2008
71	2009	Tatap edisi 10 - Januari 2009
72	2007	Tatap edisi khusus - Januari 2007
73	2010	Tatap edisi 14 - September 2010
74	2005	Lembar Info - edisi 1 - April 2005 - Pentingnya meratifikasi Konvensi Migran 1990
75	2005	Lembar Info - edisi 2 - Oktober 2005 - Jalan menuju ratifikasi Konvensi Migran
76	2006	Lembar Info - edisi 3 - Februari 2006 - Sidang ke 3 Komite Migran PBB upaya perlindungan buruh migran
77	2006	Lembar Info - edisi 1 - September 2006 - membangun peraturan daerah tentang buruh migran yang berperspektif HAM dan Berkeadilan Gender
78	2011	Kajian Media 2011 - Mengampu Pengawal Reformasi
79	2010	Kajian Media 2010 - Konferensi Pers Peringatan Tragedi Mei 98
80	2010	Kajian Media 2010 - Peluncuran Pundi Kesehatan
81	2010	Kajian Media 2010 - Konferensi Pers Komnas Perempuan tentang sidang Judicial Review UU PNPS
82	2010	Kajian Media 2010 - Komnas Perempuan dalam Liputan Media Massa 2007 -2009
83	2009	Kajian Media 2009 - Tentang 8 Agenda Debat Capres Final : isu perempuan masih marginal
84	2005	Buku Saku : Layanan terpadu Pertautan multi disiplin & sinergi kekuatan masyarakat dan negara
85	2007	Buku Saku : Hak waris perempuan dan perwalian anak

86	2007	Buku Saku : Hak waris perempuan dan perwalian anak / Women rights of inheritance (english version)
87	2007	Buku Saku : 13 pertanyaan kunci tentang pemulihan makna luas
88	2004	Hasil Dialog : Perjalanan Perempuan Indonesia Menghadapi kekerasan 2004
89	2006	Hasil Dialog : Advokasi anti kekerasan terhadap perempuan pengalaman forum belajar bersama Komnas Perempuan
90	2010	Masukan dan Pendapat umum : Outcome document on the expert meeting on effective Alligment among human rights institutions and mechanism
91	2007	Instrumen Panduan dan Modul : Format Pendokumentasian : Kondisi pemenuhan HAM perempuan di pengungsian
92	2006	Instrumen Panduan dan Modul : Panduan menyusun PERDA tentang Buruh Migran
93	2010	Instrumen Panduan dan Modul : Modul Pelatihan Pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara
94		Instrumen Panduan dan Modul : Terobosan kebijakan MOU Akses Keadilan bagi perempuan , MOU KP, MA, Kejaksaan, KPPPA, Kepolisian RI dan advokat
95	2010	Instrumen Panduan dan Modul : Panduan Pemantauan kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional Perempuan
96	2004	Pedoman pendokumentasian : Kekerasan terhadap perempuan sebagai Pelanggaran HAM
97	2009	Referensi : Memecah kebisuhan ; Agama mendengar suara korban kekerasan demi keadilan, Respon NU, Muhammadiyah, Katolik, Protestan
98	2001	Referensi Seri Pemulihan : Layanan yang berpihak : Buku rujukan untuk menyelenggarakan layanan bagi perempuan korban kekerasan
99	2006	Referensi Seri Pemulihan : Menyediakan Layanan Berbasis Komunitas : Prinsip-Prinsip Bekerja Dengan Komunitas Untuk Pemulihan Korban Kekerasan
100	2005	Referensi Seri Pemulihan : Mendorong inisiatif lokal menghapuskan kekerasan terhadap perempuan di era otonomi daerah
101	2006	Referensi Seri Migran : Mengakui dan melindungi buruh migran tak berdokumen dan buruh migran perempuan pekerja rumah tangga
102	2006	Referensi Seri Migran : Recognise & Protect Undocumented Migran Workers and Women Migrant Domestic Violence (Versi : Inggris)
103	2006	Referensi Seri Migran : Membangun pemahaman dengan dialog antar budaya untuk perlindungan Buruh Migran di Timur Tengah
104	2006	Referensi Seri Migran : Membangun pemahaman dengan dialog antar budaya untuk perlindungan Buruh Migran di Timur Tengah - Developing understanding trough Inter Cultural Dialuoge - Versi Inggris
105	2005	Referensi Seri Migran : Migrasi tanpa dokumen
106	2005	Referensi Seri Migran : Migrasi tanpa dokumen - Undocumented Migrant - Versi Inggris

107		Referensi Seri Migran : Sia sia/(tentang kebijakan reformasi sistem penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia)
108		Referensi Seri Migran : Sia -Sia - Unsatisfactory reform is impeded by the bereaucracy - Versi Inggris
109	2002	Referensi Seri Migran : Buruh Migran Indonesia : Penyiksaan sistematis di dalam dan luar negeri (Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk Hak Asasi Migran), versi bahasa Indonesia
110	2002	Referensi Seri Migran : Buruh Migran Indonesia : Penyiksaan sistematis di dalam dan luar negeri (Laporan Indonesia kepada pelapor khusus PBB untuk Hak Asasi Migran), versi bahasa Inggris
111	2001	laporan Institusional : Laporan Tiga Tahun Komnas Perempuan 1998-2001
112	2008	Laporan Institusional : Laporan Tahunan Kepada Presiden Republik Indonesia Oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2008
113	2007	Laporan Institusional : Laporan Tahunan Kepada Presiden Republik Indonesia Oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2007
114	2010	Laporan Institusional : Laporan Kajian dampak kinerja Komnas Perempuan 1998-2009
115	2009	Laporan Institusional : Laporan Hasil Kerja Komnas Perempuan Periode 2004-2009 untuk bahan masukan Presiden
116	2011	Laporan Institusional : Laporan Independen Komnas Perempuan kepada Komite CEDAW 2011
117		Laporan Institusional : Sikap Komnas Perempuan kepada kekerasan seksual terhadap perempuan
118	2011	Laporan Institusional : Laporan Independen Komnas Perempuan kepada Komite CEDAW 2011
119	2009	Laporan Institusional : Masukan Komnas Perempuan kepada Departemen Luar Negeri terkait Durban Review Conference 16 April 2009
120	2001	Laporan Institusional : Laporan Pertanggungjawaban Komnas Perempuan 2001-2001
121	2008	Laporan Institusional : An Appeal to the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions based on the Jakarta Process Review Kuala Lumpur, 28-31 July 2008
122		Laporan Institusional : Masukan Komnas Perempuan terhadap Laporan UPR yang Disusun oleh NGO dan Komnas HAM terkait Laporan UPR Malaysia
123	2009	Laporan Institusional LPJP : Laporan Pertanggung Jawaban Publik 2007-2009
124	2002	Laporan Institusional LPJP : Laporan Pertanggungjawaban Publik Komnas Perempuan 2001-2002
125	2003	Buruh Migran Pekerja Rumah Tangga Indonesia (TKW-PRT), Kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan Hak Asasi TKW-PRT. versi bahasa Indonesia

126	2003	Buruh Migran Pekerja Rumah Tangga Indonesia (TKW-PRT), Kerentanan dan inisiatif-inisiatif baru untuk perlindungan Hak Asasi TKW-PRT. versi bahasa Inggris
127	2002	Peta Kekerasan : Pengalaman Perempuan Indonesia
128	2003	Serial Publikasi Kemitraan Perempuan dan Penegak Hukum : Penegakan Hukum yang berkeadilan Jender
129		Format Dokumentasi : Pengalaman kerentanan dan kekerasan terhadap perempuan pembela HAM
130	2006	Konsultasi Nasional : Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Pemerhati dan Pembela Hak Buruh Migran Indonesia dengan Pelapor Khusus PBB tentang Hak Asasi Migran (2 bahasa : Indonesia - Inggris)
131	2006	Hukum Pidana Internasional dan Perempuan : buku I , buku II, buku III, buku Referensi
132	2003	Disangkal
133		Disangkal - In Denial (Disangkal versi Inggris)
134		Disangkal versi Mandarin
135		Modul Panduan pelatihan bagi pelatih penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan sistem peradilan pidana terpadu yang berkeadilan jender
136	2005	Panduan Moot Court dan Kompetisi Moot Court Berperspektif Keadilan Gender (Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Proses Persidangan)
137	2007	Panduan Pemantauan Kebijakan Daerah dengan Perspektif HAM dan Keadilan Gender Berangkat dari Pengalaman Aceh
138		Sistem peradilan pidana terpadu
139	2005	Menguak misteri dibalik kesakitan Perempuan : Kajian Dampak Kekerasan Terhadap Status Kesehatan Perempuan di Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jogjakarta
140	2008	Referensi bagi Hakim pengadilan agama tentang KDRT
141		Hak Asasi manusia bagi semua - Peran Institusi Nasional Hak Asasi Manusia - versi dua bahasa - Human Rights for all
142	2009	Perlindungan Saksi dan Korban
143	2009	Kita Bersikap : Empat Dasawarsa Kekerasan terhadap Perempuan dalam Perjalanan Bangsa
144	2010	Taking A Stand : Four Decades of Violences Against Women in the Journey of the Indonesian Nation
145		Pengetahuan dari perempuan Prosiding konferensi tentang hukum dan penghukuman Jakarta- 28 Nov- 1 Desember 2010
146	2010	Laporan Tahunan kepada Presiden RI oleh Komnas Perempuan tahun 2010
147	2011	Seksualitas dan Demokrasi
148	2006	Laporan Pertanggung Jawaban Publik 2003-2006
149		Instrument pemantauan HAM : Pekerja migran dan mekanisme penanganan korban pelanggaran HAM
150	2006	Glosary Kekerasan terhadap Perempuan Sebagai Pelanggaran HAM

151		Poster - 40 Hak Konstitusional Perempuan
152		Kumpulan Kebijakan terkait penanganan kasus kasus KTP Berperspektif HAM dan Gender
153		Modul pelatihan menumbuhkan sensitivitas ham & gender bagi APH dalam penanganan kasus KTP di lingkungan peradilan umum
154	2010	Laporan Tahunan Kepada Presiden Republik Indonesia Oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2009 terbit 2010
155	2011	Laporan Tahunan Kepada Presiden Republik Indonesia Oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010 terbit 2011
156	2010	A Meeting with Donor Agency / Stakeholders 2010
157		Strategi Nasional Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan: Usulan Untuk Diintegrasikan Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) 2010- 2014 - english - Program Plan
158		Panduan Kampanye 16 H AKTP
159		Profil forum belajar lembaga pengada layanan
160	2011	Pamantauan akses perempuan pada keadilan (Mekanisme penanganan kasus ktp formal dan non formal
161		National Human righth institutions : protecting irregular migrant workers and migrat domestic workers
162		Pemantauan akses perempuan korban kekerasan terhadap layanan terpadu
163		Renstra musawah indonesia summary hasil & proceeding
164		Komnas Perempuan Project Report 2nd regional Conference on the advancement of women's rights in the asia pacific region addressing discrimintaion
165	2006	Evaluasi eksternal Komnas Perempuan 2002-2006
166		Laporan akhir program pengembangan konsep kemitraan dengan institusi swasta perusahaan untuk penggalangan dana bagi pusat pelayanan terpadu
167		Bagaimana RUU anti KDRT memberikan perlindungan bagi saksi dan korban KDT
168		Sistem peradilan pidana terpadu yang berkeadilan jender dalam penanganan KTP
169	2009	Laporan Tahunan kepada presiden RI oleh Komisi Nasional anti kekerasan terhadap perempuan 2009
170		Pedoman Bagi Penegakan Hukum sistem peradilan pidana terpadu yang berkeadilan jender dalam penangana kasus kekerasanterhadap perempuan
171		Panduan Pemantauan Peradilan Kasus Kekerasan terhadap perempuan
172		Strategi Nasional Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan
173		Menggelar ikrar Perdamaian
174		Format Dokumentasi Pengalaman Kerentanan dan kekerasan terhadap perempuan pembela HAM
175		Modul APH

176	2012	Pencerabutan Sumber-Sumber Kehidupan : Pemetaan Perempuan dan Pemiskinan Dalam Kerangka HAM
177		Layanan Terpadu Pengalaman Perempuan
178	2013	News Letter Edisi 10 -2013
179	2011	Prosiding Konferensi Tentang Hukum dan Penghukuman
180	2011	Aku Memilih Damai : Kisah Perjuangan Lima Perempuan Muda Menyikapi Konflik
181	2011	Modul Pendidikan HAM Berperspektif Gender
182		Mendekatkan Akses Keadilan bagi Perempuan Korban
183		Pedoman Pemantauan KTP Kerangka HAM
184		Menjelujur Pengalaman Kekerasan Perempuan di Aceh buku 1
185		Menjelujur Pengalaman Kekerasan Perempuan di Aceh buku 2
186		Perempuan dan Pemiskinan Yogya 1-4 Desember 12 Makalah Konferensi
187		Perempuan dan Pemiskinan Yogya 1-4 Desember 12 Prosiding Konferensi
188	2011	Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan : Instrumen Untuk Memetakan Prevalensi Beragam Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan dan Intervensi Untuk Merespon Isu KTP
189	2012	Panduan Pelatihan Relawan
190	2012	Panduan Caring For Caregivers Relawan Penerimaan Pengaduan untuk Rujukan
191		Referensi Penanganan Kasus Kasus KTP dilingkungan Peradilan Umum
192		Untuk Perempuan Bebas Kekerasan
193		Laporan Pemantauan HAM Pekerja Migran & Mekanisme Penanganan korban pelanggaran HAM
194		Napak Reformasi Tragedi Mei 1998
195		Prosiding Lokakarya Pemetaan KTP
196		Karya untuk Kawan 4
197		Seri Informasi KTP sebagai pelanggaran HAM

Tentang Penulis

Neng Dara Affiah adalah Komisioner Komnas Perempuan untuk Sub-Komisi Pendidikan, Partisipasi Masyarakat dan *Resource Centre* pada periode 2010 – 2014; Komisioner dan Ketua Sub Komisi Pendidikan dan Litbang di lembaga yang sama untuk periode 2007 – 2009. Pada Juli 2006–2009, ia juga merupakan Konsultan Riset untuk *Women's Empowerment in Muslim Contexts (WEMC): Gender, Poverty and Democratization from the Inside out*, Southeast Asia Research Centre (SEARC) City University of Hong Kong dan salah seorang pendiri Organisasi *Alimat*, gerakan perempuan untuk perubahan hukum keluarga Indonesia. Pada 2005-2010, ia salah satu Ketua Pucuk Pimpinan Fatayat NU bidang Litbang dan Penerbitan dan pada 2000 – 2005 sebagai pengurus Bidang Hukum dan Advokasi di organisasi massa yang sama. Tahun 2003-2006, Peminpin Redaksi dan Redaktur Pelaksana Jurnal “Dialog”, Badan Litbang Agama dan Diklat Keagamaan, Departemen Agama RI. Menyelesaikan pendidikan Doktor (S3) dan Magisternya (S2) di Universitas Indonesia (UI), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Departemen Sosiologi dan menyelesaikan pendidikan Strata Satu (S1) pada Institut Agama Islam Negeri (IAIN) “Syarif Hidayatullah”, Jakarta, Fakultas Ushuluddin (Teologi), Jurusan Perbandingan Agama (1993). Ia juga seringkali menjadi Narasumber untuk pelbagai seminar dan workshop serta menulis sejumlah buku dan artikel.

Yuniyanti Chuzaifah, mengambil gelar kesarjanaannya di bidang Filsafat, IAIN Jakarta, dan menyelesaikan program masternya di Leiden University (dengan tesis: *Politicization of Gender and Religion: Debate on Women's Political Rights in Islam*). Saat ini ia sedang sedang menuntaskan disertasi program doktornya (*Indonesian Migrants Domestic Workers on Saudi Arabia: Study on Dynamic of Religion, Gender Relation and Migration*) di Amsterdam University, Belanda bidang Antropologi tentang Gender dan Migrasi. Ia terpilih menjadi Ketua Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) untuk periode 2010-2014. Bekerja di isu perempuan sejak tahun 1990, antara lain bergabung dengan Solidaritas Perempuan, salah satu pendiri Koalisi Perempuan Indonesia, pernah aktif dalam Suara Ibu Peduli, Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia, Kelompok Perempuan untuk Kebebasan Pers. Pada tahun 2001 bergabung dengan lembaga internasional *Common Ground Indonesia* sebagai konsultan dan program manajer untuk perempuan di wilayah konflik di beberapa wilayah (Papua, Kalimantan, Madura dan Jakarta). Ia juga menjadi *Gender Advisor*/Konsultan untuk kerjasama McGill University, Canada dan beberapa perguruan tinggi Islam. Ia juga menjadi konsultan untuk isu perempuan dan perdamaian di *Common Ground Indonesia* hingga 2004 dan bekerja di sejumlah wilayah konflik.

Ninik Rahayu merupakan Anggota Paripurna Komnas Perempuan periode 2007 – 2009 dan periode 2010-2014. Ia juga merupakan Wakil Ketua Kepemimpinan periode 2007 – 2009. Mengambil gelar kesarjanaannya di Fakultas Hukum Universitas Jember, pada tahun 1986, dan Magister Science, Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya, pada Tahun 1990, membawanya sebagai pengacara dan pengajar Hukum di Fakultas Hukum di Universitas Muhammadiyah Jember dan Universitas Yos Sudarso Surabaya Kelas Jember hingga tahun 2006. Ia juga aktif dalam beragam kegiatan advokasi hukum

dan kebijakan yang berperspektif HAM dan Gender. Sejak tahun 2010, ia merupakan Anggota Sub-Komisi Reformasi Hukum dan Kebijakan dan berhasil mendesakan beragam kebijakan untuk pemenuhan hak-hak asasi perempuan, baik di tingkat lokal dan nasional.

Sylvana Maria Apituley Anggota Komisi Paripurna Komnas Perempuan periode 2007-2009 dan 2010-2014. Sbg Wakil Ketua Komnas Perempuan pada periode pertama pengabdianannya. Perhatiannya pada Papua sejak th.1993 membuatnya dipercaya memimpin Gugus Kerja Papua Komnas Perempuan sejak 2008 hingga kini. Sylvana mendapat gelar sarjana dari Sekolah Tinggi Teologi Jakarta 1994 dan Master of Theology di Rijksuniversiteit Groningen Belanda 1997. Sylvana ikut mendirikan LSM “Racham” pd th 1999 fokus pd riset, pendidikan & advokasi utk isu keadilan gender, ham dan pluralisme . Ia aktif di MADIA dan ikut mendirikan ICRP th.1999. Sejak 1997 hingga kini ia staf pengajar di STT Jakarta utk mata kuliah sejarah kekristenan, teologi feminis, dan memulai mata kuliah pendidikan HAM pd th.2004. Sylvana aktif sbg narasumber dan fasilitator pendidikan masyarakat akar rumput ttg isu gereja dan masyarakat, teologi feminis dan dialog lintas iman di tingkat lokal hingga internasional.

Saur Tumiur Situmorang, mengambil gelar kesarjanaannya di Fakultas Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, pada tahun 1986; dan program magister, College of Social Work and Community Development, University of The Philippines, di Quezon City, Diliman, Philippines. Sejak tahun 2 Mei 1988 – Juni 2007 bekerja di KSPPM (Kelompok Studi dan Pengembangan Prakarsa Masyarakat) yang berkantor di Siboorongborong, Kab. Tapanuli Utara, dan Parapat, Kab Simalungun. KSPPM adalah salah satu ORNOP yang melakukan pendampingan dan advokasi hak-hak petani di Sumatera bagian Utara. Di Bulan Juli 2007 – Desember 2009 sebagai Sekretaris Eksekutif di lembaga kajian dan konsultansi CREDO (Center of Research and Democracy Development) di Medan. Selanjutnya sebagai Komisioner di Komnas Perempuan (Komisi Anti Kekerasan Terhadap Perempuan), anggota Sub Komisi Pemantauan dan Gugus Kerja Papua untuk periode 2010- 2014. Selama di Komnas Perempuan, Ia juga aktif terlibat dalam melakukan pengembangan Kelembagaan Komnas Perempuan, sebagai Ketua Tim Kelembagaan.

Siti Nurwati Hodijah merupakan Badan Pekerja Komnas Perempuan periode 2010 – 2014. Ia mulai bergabung di Komnas Perempuan pada tahun 2010 sebagai Koordinator Divisi Pendidikan dan Litbang. Di tahun 2012, ia menjadi Koordinator *Resource Center*, yang juga masih berfokus pada kerja-kerja Litbang dan Knowledge Management. Berkiprah bersama organisasi perempuan dan mulai memiliki perhatian kepada isu-isu perempuan dimulainya sejak tahun 2004, setelah menamatkan pendidikan Magisternya di Pasca Sarjana Jurusan Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Pendidikan Strata Satunya (S1) adalah Ilmu Kelautan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan Institut Pertanian Bogor. Sejak berkecimpung di organisasi perempuan, ia telah melakukan penelitian terkait isu-isu perempuan, seperti isu *gender budget* ketika

bergabung di Women Research Institute, dan isu pemberdayaan perempuan ketika sebagai salah satu Konsultan Project Research di Women's Empowerment in Muslim Contexts (WEMC). Isu-isu Kekerasan terhadap Perempuan digelutinya dalam beragam penelitian sejak bergabung di Komnas Perempuan.

Shanti Ayu Prawitasari merupakan Badan Pekerja Komnas Perempuan periode 2010-2014, sebagai Asisten Penelitian dan Pengembangan, *Resource Center*. Ia bergabung dengan Komnas Perempuan pada tahun 2009, yang awalnya melakukan magang. Dari pengalaman magang ini, ia diangkat menjadi staf Penelitian dan Pengembangan pada tahun 2010 di Sub Komisi Pendidikan dan Litbang, dan Asisten Litbang Resource Center di tahun 2012. Ia menyelesaikan pendidikan tinggi di Jurusan Kriminologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia pada tahun 2012. Ia juga terlibat banyak melakukan penelitian dan pemetaan terkait isu-isu kekerasan terhadap perempuan, baik penelitian sosial dan Hak Asasi Perempuan serta penelitian foto, sejak menjadi staf dan hingga saat ini di Komnas Perempuan.

Emma Mukarramah, menyelesaikan studi Strata Satunya di Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah pada tahun 2003. Ia bergabung dengan Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP), sebuah lembaga masyarakat sipil yang berdedikasi untuk isu pluralisme dan dialog lintas iman di tahun 2004. Sejak tahun 2005, ia mengenal lebih dekat upaya advokasi kebijakan di tingkat nasional dan aktivisme gerakan perempuan melalui Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan. Sebelumnya, gerakan perempuan dikenalnya melalui kajian bersama Seroja, sebuah kelompok studi di luar kampus UIN yang mengkaji isu sosial dan feminisme. Pada tahun 2011, ia bergabung dengan Divisi Reformasi Hukum dan Kebijakan Komnas Perempuan sebagai Asisten Koordinator, dan di tahun 2012, ia diangkat menjadi Koordinator Reformasi Hukum dan Kebijakan hingga saat ini.

Saherman menyelesaikan pendidikan tinggi di Jurusan Politik dan Pemerintahan, FISIPOL (Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik) – Universitas Gadjah Mada (UGM) pada tahun 2002. Ia kemudian beraktivitas di berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat di Yogyakarta, sebelum akhirnya bergabung dengan Komnas Perempuan untuk menangani isu buruh migran perempuan Indonesia sejak Agustus 2005 sampai tahun 2007. Ia menjadi bagian dari Divisi Pendidikan dan Litbang sebagai Asisten dan kemudian pada tahun 2010 sampai sekarang bergabung di Divisi Resource Center, sebagai Asisten Sistem Informasi dan Manajemen (SIM) dan Litbang. Sejak tahun 2010, ia juga merupakan salah satu tim penelitian terkait isu-isu kekerasan terhadap perempuan di Komnas Perempuan.

“... Memori atau jati diri perempuan harus dituliskan. Maka sejarah Komnas Perempuan adalah sejarah gerakan perempuan. Kami hanya mengantar ini menjadi sebuah ruang dimana perempuan merenggut dan merekonstruksikan kembali pemikiran dan bahasanya yang selama ini terbungkam... Komnas Perempuan ini adalah puncak dari semangat perjuangan perempuan di era Reformasi, sehingga sekarang bagaimana kita mengisi dan merumuskan kembali ke depan...”

(Ita Fatia Nadia, 2013)