

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak asasi manusia merupakan hak yang dimiliki setiap manusia baik laki-laki maupun perempuan. Hak-hak tersebut memiliki ciri-ciri seperti: tidak dapat dibatalkan, universal, saling terkait satu sama lain, dan tidak bisa dipisah-pisahkan. Hak asasi manusia bertujuan untuk menjamin martabat setiap orang berdasarkan hukum.

Negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia. Konstitusi negara Indonesia menyatakan jaminan bagi setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum. Namun pada kenyataannya, laki-laki dan perempuan tidak memiliki kedudukan yang sama di masyarakat kita. Berbagai diskriminasi hingga kekerasan masih sering kali diterima oleh kaum perempuan di negara ini.

Ketidaksetaraan perempuan di area sipil, kekerasan di ruang publik, maupun kekerasan di ruang privat lebih banyak diterima oleh perempuan. Tidak hanya di Indonesia, namun perlakuan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan terjadi hampir di seluruh wilayah di dunia. Kekerasan terhadap perempuan juga terjadi di seluruh lapisan sosial masyarakat, mulai dari masyarakat dengan status sosial rendah sampai ke masyarakat dengan status sosial tinggi.

Banyaknya tindak diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan menarik perhatian dunia internasional. Pemahaman mengenai diskriminasi gender dan pengakuannya sebagai isu hak asasi manusia sehingga isu mengenai “memanusiakan perempuan” mulai muncul ke permukaan. Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women / CEDAW*) merupakan langkah awal untuk melindungi hak asasi perempuan.

CEDAW mengkontekstualisasikan standar netral hak asasi manusia ke dalam situasi perempuan. Perbedaan penting yang diperkenalkan CEDAW dengan instrumen hak asasi manusia pada umumnya adalah CEDAW menggarisbawahi pentingnya kesadaran dan konsistensi dalam memperluas pemahaman tentang pelanggaran hak asasi manusia berbasis gender. Ini dikarenakan perempuan merupakan kelompok yang paling sering dirugikan pada setiap tindakan diskriminasi berbasis jenis kelamin (Mehra & Punj, 2004, hal. 17).

Definisi diskriminasi terhadap perempuan menurut Pasal 1 UU No. 7 Tahun 1984 adalah “diskriminasi terhadap perempuan berarti perbedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang berakibat atau bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia, dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosia budaya, sipil, atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan (Komnas Perempuan, 2001, hal. 6).

Berdasarkan *general recommendation* No. 19 CEDAW, kekerasan berbasis gender adalah bentuk diskriminasi terhadap perempuan, kekerasan dalam bentuk tindakan-tindakan yang mengakibatkan kerugian fisik, mental, dan seksual atau penderitaan atau ancaman, atas tindakan tersebut atau kekerasan/paksaan dan perampasan kebebasan.

Indonesia telah meratifikasi CEDAW sejak tanggal 24 Juli 1984 yang diimplementasikan lewat UU No. 7 Tahun 1984. Konsekuensi yang harus diterima oleh pemerintah Indonesia setelah meratifikasi CEDAW adalah menyetujui pernyataan “mengutuk” segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan sepakat menjalankan kebijakan menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Setiap negara yang meratifikasi CEDAW telah berkomitmen untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki.

Indonesia juga telah meratifikasi *Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (DEVAW) pada tahun 1993 yang akan melengkapi dan memperkuat CEDAW. DEVAW diproklamasikan oleh Majelis Umum PBB resolusi 48/104 pada 20 Desember 1993. Majelis umum menganggap perlunya penerapan secara universal terhadap perempuan mengenai hak dan prinsip tentang persamaan, keamanan, kebebasan, integritas, dan martabat seluruh umat.

Salah satu kasus kekerasan terhadap perempuan terbesar yang pernah terjadi di Indonesia adalah pada peristiwa Mei 1998, dimana banyak perempuan etnis Tionghoa yang mengalami perkosaan. Ditambah lagi kasus-kasus kekerasan

terhadap perempuan seperti KDRT atau ranah privat dan kekerasan ranah komunitas seperti kekerasan seksual, buruh, maupun trafiking.

Banyak pihak terutama para aktivis pembela hak-hak perempuan menuntut pemerintah untuk membongkar kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi pada Mei 1998. Ditambah lagi dengan keadaan negara Indonesia pasca reformasi bisa dikatakan mengguncang stabilitas politik, ekonomi, dan sosial di Indonesia. Sehingga budaya kekerasan tumbuh subur ditengah-tengah masyarakat, terutama kekerasan terhadap perempuan.

Kebanyakan korban KTP tidak mengetahui bahwa apa yang dilakukan terhadap dirinya merupakan suatu bentuk dari kekerasan, sehingga para korban sendiri akhirnya pasrah terhadap tindak kekerasan yang diterimanya. Untuk itulah perlu dilahirkan kesadaran bagi perempuan mengenai tindak kekerasan yang diterima mereka dan untuk mempertahankan haknya sebagai perempuan.

Untuk mengembangkan kesadaran bagi para perempuan mengenai hak-hak mereka dan untuk memperjuangkan peran seorang perempuan yang memang haruslah dihargai terutama dilingkungan terkecilnya yaitu keluarga, maka para aktivis gerakan perempuan bergerak untuk memperjuangkan hak-hak mereka sebagai perempuan.

Kasus kekerasan terhadap perempuan yang banyak terjadi juga mendorong gerakan-gerakan perempuan dalam menuntut pemerintah untuk lebih serius dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan pengimplementasian

CEDAW di Indonesia sebagai landasan utama terhadap setiap kebijakan yang terkait dengan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Beberapa hari menjelang Presiden Soeharto turun, berdiri Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI). Organisasi ini didirikan atas inisiatif lebih dari 75 aktivis perempuan, seperti KOWANI, Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, Aisyah Muhammadiyah, Muslimat NU, dan lain-lain. Gerakan perempuan ini berperan dalam pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Wieringa, 2010).

Lahirnya Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan diharapkan dapat menegakan hak asasi manusia perempuan Indonesia. Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kaum perempuan, kepada pemerintah agar mewujudkan tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani kasus kekerasan terhadap perempuan.

Komnas Perempuan tumbuh menjadi salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) yang independen untuk penegakan hak asasi perempuan Indonesia (Komnas Perempuan, 2017). Berdirinya Komnas Perempuan menjadikan kebijakan penanggulangan pada tindak kekerasan terhadap perempuan tujuan nasional Indonesia.

Komnas Perempuan diharapkan dapat berkontribusi dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui advokasi mereka sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan dapat menjamin hak asasi perempuan. Kebijakan

penghapusan diskriminasi dan upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan pada hakekatnya untuk mencapai tujuan akhir memberikan perlindungan dan kesejahteraan bangsa.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah yang akan diuraikan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu:

Bagaimana langkah-langkah advokasi Komnas Perempuan dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian yang dilakukan oleh penulis pada penelitian ini secara umum adalah untuk mengetahui secara lebih mendalam mengenai proses advokasi yang dilakukan oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Adapun secara khusus untuk mengetahui proses advokasi Komnas Perempuan dalam membangun jaringan kerja sama internasional untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah Indonesia dan bagaimana norma internasional mempengaruhi tindakan negara Indonesia.

D. Kegunaan Penelitian

Penulis dalam penelitian ini diharapkan dapat lebih memahami secara akademik mengenai proses advokasi jaringan internasional dan norma internasional dalam mempengaruhi kebijakan di sebuah negara. Secara praktis untuk memahami langkah-langkah advokasi yang dilakukan Komnas Perempuan bersama mitra.

E. Kerangka Pemikiran

1. Model Advokasi menurut Roem Tomatimasang

Menurut Roem Tomatimasang (2000) dalam (Azizah, 2013, hal. 12), advokasi adalah sebuah upaya untuk memperbaiki atau merubah kebijakan publik agar sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesakkan terjadinya perubahan tersebut. Maka salah satu kerangka analisis yang dapat digunakan untuk memahaminya adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai sebuah sistem hukum (*system of law*) yang terdiri dari:

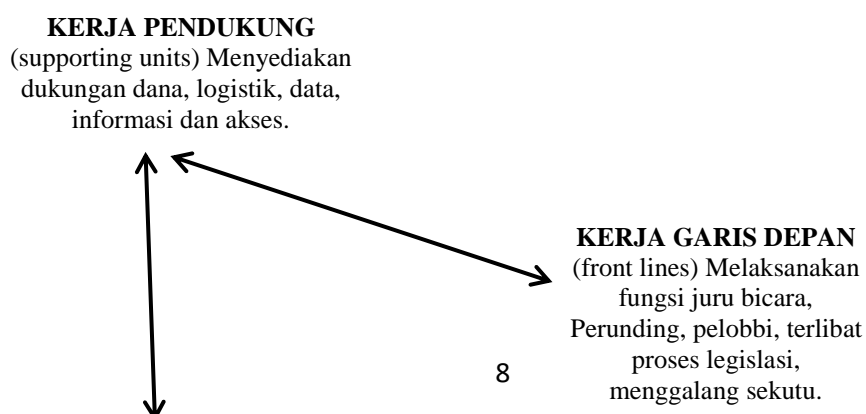
- a. Isi Hukum (*content law*) adalah uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk undang-undang, aturan, atau keputusan pemerintah.
- b. Tata Laksana Hukum (*structure law*) adalah semua perangkat kelembagaan dan pelaksanaan dari isi hukum yang berlaku, seperti pengadilan, partai politik, parlemen, dan aparat pemerintah.
- c. Budaya Hukum (*culture law*) adalah persepsi, pemahaman, sikap, praktek, dan penafsiran terhadap isi hukum dan tata laksanakan hukum. Ini

termasuk “aspek kontekstual” dari sistem hukum yang berlaku, termasuk diantaranya adalah respon masyarakat.

Tiga aspek hukum tersebut saling bertautan satu sama lain secara sistemik sehingga sebuah kegiatan advokasi sebaiknya mampu mempengaruhi ketiganya karena dalam kenyataannya perubahan yang terjadi pada salah satu aspek saja tidak serta merta membuat perubahan pada aspek lainnya.

Tujuan kegiatan advokasi, khususnya dalam rangka pembentukan pendapat umum dan penggalangan massa, bukan semata-mata membuat orang “sekedar tahu” tapi juga mau terlibat dan bertindak. Jelasnya, advokasi yang dilakukan bukan sekedar mempengaruhi “isi kepala” orang banyak, tetapi juga “isi hati” orang banyak (Azizah, 2013, hal. 15). Advokasi bukan sekedar mengubah kognisi (pengetahuan, wawasan) seseorang, tetapi juga mempengaruhi afeksi (perasaan, keprihatinan, sikap dan perilaku) orang banyak.

Jadi, kegiatan advokasi bergerak pada semua jenis dan proses pembentukan kebijakan publik yang jadi sasarannya sehingga kegiatan advokasi memerlukan keterlibatan banyak pihak dengan spesifikasi keahlian yang berbeda-beda tetapi terorganisir secara sistematis (Azizah, 2013).





KERJA BASIS
(ground-underground works) 'Dapur'
gerakan advokasi : Membangun
basis massa, Pendidikan politik
kader, Membentuk lingkaran inti,
Mobilisasi aksi.

Skema 1.1 koordinasi antar aktor yang terlibat dalam advokasi (Azizah, 2013).

Komnas Perempuan sebagai subyek dalam penelitian penulis, langkah awal Komnas Perempuan dalam proses advokasi adalah mengubah budaya hukum yang ada di Indonesia. Komnas perempuan bersama para mitra, harus mengubah pandangan masyarakat Indonesia mengenai kekerasan terhadap perempuan. Sehingga sikap dan praktek masyarakat yang membenarkan kekerasan terhadap perempuan dapat diubah. Hal ini untuk membangun basis massa dan mendapatkan dukungan publik dalam proses advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan.

Selanjutnya, advokasi Komnas Perempuan adalah mengubah isi dan tata laksana hukum. Keduanya saling keterkaitan, Komnas Perempuan harus mempengaruhi setiap kebijakan yang berhubungan dengan kekerasan terhadap perempuan dan memastikan tidak adanya kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan. Ini juga termasuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan setiap

kebijakan tersebut, dimana Komnas Perempuan harus mempengaruhi para pelaksana hukum agar terpenuhinya penegakkan HAM perempuan.

Dalam skema koordinasi antar aktor advokasi, Komnas Perempuan melakukan setiap peran dalam skema tersebut. Komnas Perempuan sebagai lembaga penegakkan HAM perempuan di Indonesia bergerak mulai dari dapur advokasi membangun basis massa, mengubah pandangan maupun mencari dukungan publik, sampai kepada mobilisasi aksi. Peran Komnas Perempuan dalam proses advokasi termasuk kepada menyediakan data dan informasi sampai kepada melaksanakan fungsi juru bicara terlibat pada proses legislasi mengubah kebijakan pemerintah.

2. Model Boomerang Pattern

Kemunculan dan pengaruh aktor-aktor non-negara mendorong perubahan dinamika dalam dunia internasional yang secara eksplisit meminimalisir peran negara dalam aktifitas-aktifitas hubungan internasional (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Salah satu bentuk interaksi para aktor non-negara ini adalah *Transnational Advocacy Network* menurut Margareth Keck dan Kathryn Sikkink adalah aktor-aktor yang bekerja dalam skala internasional pada suatu isu, aktor-aktor ini disatukan oleh nilai-nilai bersama, wacana bersama, dan pertukaran informasi serta bantuan yang padat (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016). Para aktor ini bekerja sama

dengan terorganisir untuk mengangkat isu maupun norma-norma atau fenomena baru.

Pola atau model interaksi aktor dalam TAN adalah *Boomerang Pattern*. *Boomerang Pattern* muncul sebagai pola atau model interaksi antar aktor dalam TAN sebagai akibat dari terhambatnya jalur aspirasi dari aktor-aktor domestik dalam suatu negara ke pihak pemerintahnya sendiri. Aktor-aktor ini mengambil langkah-langkah alternatif dengan membangun jaringan dengan aktor-aktor internasional untuk mencari dukungan dan memperjuangkan isu yang diusungnya, dan juga mempengaruhi pemerintahan di negaranya dari luar (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

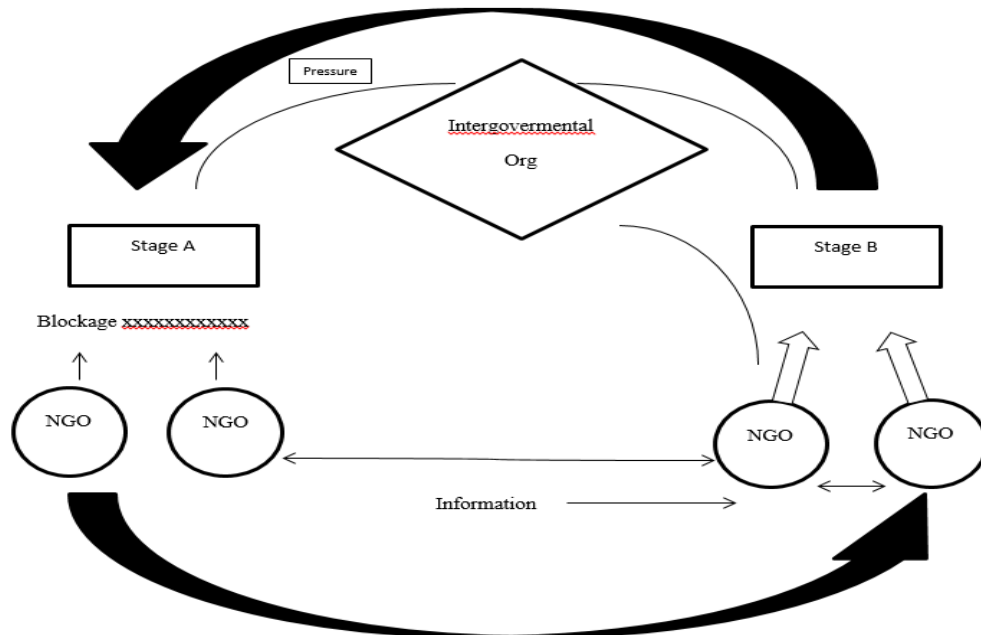
Untuk melaksanakan hal ini, Keck dan Sikkink membagi taktik yang dapat digunakan TAN ke dalam empat tipologi, yaitu; *Information Politics* adalah kemampuan untuk secara cepat dan tepat mengembangkan informasi yang secara politis berguna dan mengarahkan ke mana informasi tersebut akan menghasilkan pengaruh yang besar (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Symbolic Politics adalah kemampuan untuk menggunakan simbol-simbol, tindakan-tindakan atau cerita dan kisah yang mampu menggambarkan dan mewakili isu yang dibawa kepada audiens lain (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Leverage Politics merupakan kemampuan untuk menarik aktor-aktor yang kuat untuk lebih memperkuat jaringan. Dalam *leverage politics* terdapat dua hal yang perlu diperhatikan yaitu *Material Leverage*, berupa sebuah kondisi dimana

aktor-aktor yang lebih kuat memberikan tekanan kepada negara target dari TAN berupa tekanan dengan menggunakan kebijakan politik ataupun ekonomi dalam level internasional untuk menekan negara target terkait isu yang dipermasalahkan. Kedua, adalah *Moral Leverage*, dimana aktor-aktor yang lebih kuat memberikan sorotan bagi negara target sehingga negara target tersebut merasa citranya dimata internasional menjadi turun dan perlu untuk merespon positif sorotan tersebut (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).

Terakhir *Accountability Politics*, adalah kemampuan untuk membuat aktor-aktor kuat tetap konsisten pada nilai atau norma yang prinsipil atau kebijakan politik yang telah disepakatinya (Ludong, Culla, & Syahdan, 2016).



Skema 1.2 Model *Boomerang Pattern* menurut Keck dan Sikkink.

Dalam proses advokasi, Komnas Perempuan tentu mendapatkan hambatan maupun halangan. Hambatan dan halangan itu biasanya berupa lambatnya respon

dari pemerintah dalam penanganan kasus kekerasan, kebijakan-kebijakan yang diskriminatif, dan lamanya proses pengesahan kebijakan yang telah direkomendasikan oleh Komnas Perempuan.

Oleh sebab itu, Komnas Perempuan membangun kerja sama jaringan internasional seperti yang telah dijelaskan oleh Keck dan Sikkink dalam model *Boomerang Pattern*. Kerja sama jaringan internasional yang dilakukan oleh Komnas Perempuan bertujuan untuk memberikan tekanan yang lebih kuat dari aktor-aktor yang lebih kuat juga kepada pemerintah Indonesia. Sehingga diharapkan melalui tekanan dari dunia internasional tersebut membuat proses advokasi yang awalnya terhambat menjadi berhasil.

Komnas Perempuan dan mitra jaringan internasionalnya disatukan oleh nilai-nilai bersama, wacana bersama, dan pertukaran informasi serta bantuan. Nilai yang disebutkan disini adalah norma internasional mengenai HAM perempuan.

F. Hipotesa

Berikut ini beberapa hipotesa dalam bagaimana langkah-langkah advokasi yang dilakukan Komnas Perempuan dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia:

1. Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai isu kekerasan terhadap perempuan.
2. Membentuk kerja sama jaringan di tingkat ASEAN dan Internasional.

G. Jangkauan Penelitian

Pada penelitian ini penulis memberikan jangkauan penelitian yaitu dimulai dari tahun 2007 sampai tahun 2017. Jangkauan panjang dari 2007-2017 diambil penulis dikarenakan proses advokasi yang panjang dan sebagai *update* dari perkembangan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk penelitian yang dilakukan oleh penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat kualitatif deskriptif, karena permasalahan yang akan dikaji oleh peneliti merupakan masalah yang bersifat sosial dan dinamis. Penelitian kualitatif deskriptif ini dapat digunakan untuk memahami interaksi sosial, misalnya dengan wawancara mendalam sehingga akan ditemukan pola-pola yang jelas.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan data dalam sebuah penelitian. Pada penelitian ini, peneliti memilih jenis penelitian kualitatif yang mana data yang diperlukan harus mendalam, jelas, dan spesifik.

Untuk mendapatkan data yang mendalam, jelas, dan spesifik, maka peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang dianggap relevan, yaitu : studi

pustaka dengan mempelajari referensi-referensi dari penelitian sebelumnya dengan topik yang sama, laporan-laporan dari pihak terkait, jurnal-jurnal, serta media lain yang relevan dengan topik penelitian ini.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis dalam penelitian ini dengan menggunakan deskriptif analisis, karena sifat penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Teknik analisis data dengan deskriptif analisis merupakan teknik analisis data penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menyajikan data yang sesuai dengan permasalahan yang diangkat di dalam penelitian disertai dengan analisis yang nantinya akan menjelaskan gambaran mengenai bagaimana advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam pengimplementasian CEDAW di Indonesia untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan.

Setelah peneliti dapat mengumpulkan data sesuai dengan yang dibutuhkan, peneliti menganalisis dengan menggunakan kata-kata tanpa melibatkan angka. Peneliti akan menjelaskan bagaimana langkah-langkah advokasi Komnas terhadap pemerintah Indonesia maupun dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan.

I. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan, maka penulis membuat sistematika penulisan berikut ini:

BAB I disebut sebagai pendahuluan yang membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II yang akan membahas mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di Indonesia, kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, dan Komnas Perempuan.

BAB III yang akan membahas mengenai instrumen internasional perlindungan HAM perempuan yaitu CEDAW dan DEVAW.

BAB IV pembahasan yang akan menjelaskan mengenai langkah-langkah advokasi bagaimana langkah-langkah advokasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dalam melindungi HAM perempuan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

BAB V sebagai penutup meliputi kesimpulan dan saran/rekomendasi.