

Komnas Perempuan



**REFLEKSI DUA
PULUH LIMA
TAHUN REFORMASI:**

Gerakan Perempuan, Demokrasi dan HAM

Refleksi Dua Puluh Lima Tahun Reformasi: Gerakan Perempuan, Demokrasi dan HAM

Tim Penulis

Jaringan Masyarakat Sipil:

Sri Palupi

Iswanti

Ruth Indiah Rahayu

Komnas Perempuan:

Mariana Amiruddin

Bahrul Fuad

Veryanto Sitohang

Satyawanti Mashudi

Chrismanto Purba

Korektor

Abby Gina Boang Manalu

Editor

Ruth Indiah Rahayu

Elisabeth Anita Dhewy Haryono

Penyelaras Akhir:

Alimatul Qibtiyah

Subkomisi Partisipasi Masyarakat Periode 2015-2019 dan 2020-2024

Mariana Amiruddin, Masruchah, Magdalena Sitorus, Veryanto Sitohang, Bahrul Fuad, Satyawanti Mashudi

Tim Diskusi I: FGD 13-14 Desember 2018

Ratna Batara Munti, Dewi Tjakrawinata, Sri Palupi, Iswanti, Ruth Indiah Rahayu, Yuniyanti Chuzaifah, Chrismanto Purba, Masruchah, Mariana Amiruddin, Yuniyanti Chuzaifah, Christina Yulita, Tunggal Pawestri, Yulianti Muthmainnah, Dian Septi, Veni Siregar, Tantowi Anwari

Tim Diskusi II: FGD 29-30 Agustus 2019

Damairia Pakpahan, Dian Kartikasari, Dolorosa Sinaga, Farha Ciciek, Ignatius Haryanto, Jacky Manuputty, Lery Mboeik, Baihajar Tualeka, Maria Ulfah Ansor, Norma Manalu, Veryanto Sitohang, Zoemrotin, Rita Serena Kolibonso, Phil Karel Erari, Ruth Indiah Rahayu, Sri Palupi, Iswanti, Christina Yulita, Yuniyanti Chuzaifah, Azriana, Taufiek Zulbahary, Magdalena Sitorus, Mariana Amiruddin, Masruchah

NATIONAL COMMISSION ON
VIOLENCE AGAINST WOMEN **KOMNAS PEREMPUAN**
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

Jl. Latuharhary No.4B, Jakarta 10310

Tel. +62 21 390 3963 ✉ mail@komnasperempuan.go.id

Faks. +62 21 390 3911 🌐 <https://komnasperempuan.go.id>

Kata Pengantar

Judul buku "Releksi Dua Puluh Lima Tahun Reformasi Gerakan Perempuan, Demokrasi dan HAM", di tangan pembaca ini menjelaskan bahwa gerakan sosial sejak sebelum reformasi hingga kini tidak dapat dilepaskan dari peran besar gerakan perempuan. Apa yang disebut *people power* atau kekuatan rakyat pada waktu itu tidak hanya narasi yang menggambarkan tentang "massa yang berkumpul", melainkan masyarakat baik kelompok, individu, akademisi, aktivis, ikut mengambil peran. Kelompok perempuan pada waktu itu menjadi bagian penting dalam Gerakan Sosial dalam narasi besar tentang "*people power*" tersebut.

Hal inilah yang membuat Komnas Perempuan terpenggil untuk mendokumentasikan perjalanan dan pengalaman gerakan perempuan selama 25 tahun, sejak 1998 hingga setelahnya. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan sendiri berdiri di sekitar pusaran Tragedi Mei '98

Penulisan dan pendokumentasian ini merupakan kerja bersama antara Komnas Perempuan dengan jaringan masyarakat sipil. Ketiga penulis naskah buku ini berasal dari jaringan masyarakat sipil, selama ini bergiat di pengalaman akar rumput, gerakan sosial dan pro-demokrasi. Pada penyusunan buku ini, Komnas Perempuan telah memfasilitasi forum diskusi dengan para aktivis perempuan, tentang peta gerakan masyarakat sipil yang di dalamnya terdapat gerakan perempuan, dalam kerangka HAM dan Demokrasi. Buku ini menjelaskan kondisi masyarakat sipil, sepanjang 25 tahun reformasi, serta masalah-masalah apa saja yang dihadapi dalam rentang lebih dari dua dasawarsa. Tidak jarang di dalamnya akan ditemukan masalah kekerasan terhadap perempuan, yang bertumpang tindih dalam situasi politik dan ekonomi.

Penulisan dengan menggunakan dua metode, yaitu tutur perempuan (*telling our stories*) untuk menggali informasi primer, dan data sekunder yang berasal dari hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil atau lembaga-lembaga riset lainnya, serta dari pertemuan-pertemuan diskusi kelompok terarah bersama aktivis perempuan dari berbagai bidang dan wilayah.

Melalui pendokumentasian dan pemetaan gerakan masyarakat sipil dan perempuan ini, Komnas Perempuan sebagai Lembaga Negara Hak Asasi Manusia dapat menentukan peran apa yang perlu dilakukan di masa depan.

Mariana Amiruddin

Wakil Ketua Komnas Perempuan

Daftar Isi

Kata Pengantar	iv
Daftar Isi.....	v
Glosarium	vii
Bab 1 Pendahuluan	10
1.1 Komnas Perempuan Lahir dari Peristiwa Besar	11
1.2 Kondisi Masyarakat Sipil.....	12
1.3 Metode Penulisan.....	14
1.4 Pengorganisasian Penulisan (2018-2020).....	15
Bab 2 Kondisi Pembangunan, HAM dan Demokrasi.....	17
2.1 Pembangunan dan Ketimpangan.....	17
2.2 Kondisi Demokrasi dan Penegakan HAM	27
2.3 Kondisi Penegakan Hak Asasi Manusia dan Perempuan.....	32
Bab 3 Refleksi Kondisi Gerakan Sosial “Masyarakat Sipil”	36
3.1 OMS/LSM Sebelum Reformasi	37
3.2 OMS Sesudah Reformasi	38
3.3 Pelemahan OMS/LSM Pada Era “Populisme” Jokowi.....	43
3.4 Peran dan Pengaruh Lembaga Donor Terhadap OMS/LSM	45
3.5 Hambatan Lembaga Donor Terhadap Gerakan OMS/LSM	57
3.6 Tantangan OMS/LSM “Dengan atau Tanpa” Lembaga Donor	62
3.7 Pilihan Sumber-Sumber Pendanaan OMS ke Depan.....	65
Bab 4 Refleksi Gerakan Feminis	71
4.1 Tahap Kebangkitan Gerakan Feminis Gelombang Kedua (Dekade 1980-an).....	72
4.2 Tahap Peleburan Gerakan Feminis dalam Gerakan Demokrasi dan HAM (Dekade 1990-an).....	77
4.3 Tahap Birokratisasi Gerakan Demokrasi dan Hak Asasi Perempuan (Sesudah 1998). 81	
4.4 Tahap Keterpecahan dan Kemunduran Sebagai Gerakan Sosial (2009)	86
Bab 5 Gerakan Perempuan dan Lahirnya Komnas Perempuan	94
5.1 Pernyataan Sikap Komnas Perempuan: Refleksi Dua Puluh Tahun Reformasi, Keterlibatan Perempuan, dan Demokrasi Pasca 1998.....	95
5.2 Komnas Perempuan Hadir dalam Situasi Konflik.....	100

5.3 Perjalanan Komnas Perempuan dalam Situasi Konflik	106
5.4 Potret Gerakan Perempuan dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan	125
5.5 Refleksi 22 Tahun Reformasi Hukum dan Kebijakan untuk Korban	129
Bab 6 Komnas Perempuan dalam Pusaran Politik: UU TPKS	132
6.1 Situasi di Masa Pandemi Covid-19.....	133
6.2 Penguatan Kelembagaan.....	134
DAFTAR PUSTAKA	137

Glosarium

Aksi kolektif perempuan

Aksi kolektif perempuan adalah pembentukan dan aktivitas formal maupun informal dari kelompok atau jejaring para perempuan yang bertujuan untuk membawa perubahan positif dalam kehidupan perempuan. Yang dimaksud dengan aksi kolektif adalah proses bekerja untuk memengaruhi perubahan, melalui pembentukan dan pemeliharaan organisasi secara sukarela dan sekaligus keputusan kelompok untuk bergerak secara kolektif. Aksi kolektif perempuan bukan hal yang baru di Indonesia, karena sejak abad ke-20 praktik ini sudah terjadi di berbagai daerah.

Etika kepedulian

Etika kepedulian adalah sebuah aliran pemikiran yang menekankan elemen-elemen seperti relasi dan dependensi antara manusia. Etika ini memberikan perhatian pada relasi pelaku perawatan dengan orang yang dirawat dalam relasi-relasi sosial. Etika kepedulian lebih banyak dimaknai sebagai praktik atau *virtue* daripada sebagai sebuah teori. Etika kepedulian adalah upaya mempertemukan kebutuhan dan pemenuhan diri kita juga liyan. Etika kepedulian diperkenalkan oleh Gilligan (1982) dan Noddings (1984).

Gerakan Perempuan Indonesia

Gerakan Perempuan merujuk kepada artikulasi kolektif keinginan perempuan Indonesia. Adapun yang menjalankannya adalah organisasi perempuan yang peduli dengan tujuan meningkatkan perempuan dalam berbagai cara yang mereka pandang cocok, seruan perorangan yang mengklaim berbicara atas nama perempuan secara umum, kumpulan pendukung dan simpatisan yang tidak terikat secara formal menjadi anggota organisasi perempuan. Bisa dibilang organisasi adalah “inti” dari gerakan. Menurut Susan Blackburn (2004), dalam konteks sejarah Indonesia, gerakan perempuan telah berjuang untuk mengartikulasikan keprihatinan tentang status mereka, pengalaman diskriminasi, dan penindasan dengan cara mengorganisasikan diri ke dalam organisasi perempuan dan terlibat dalam politik. Menurut Blackburn (2004, 11) gerakan perempuan melalui organisasi lebih memiliki kekuatan dan berkelanjutan daripada upaya-upaya individual.

Intoleransi

Intoleransi adalah keengganan atau penolakan untuk menghormati dan menghargai pendapat dan/atau keyakinan yang berbeda. Intoleransi adalah ancaman bagi demokrasi. Wujud intoleransi dapat berupa ujaran kebencian atau diskriminasi. Intoleransi adalah ideologi yang menggalang aksi kolektif dan bukan menggalang nalar/kognisi.

Keadilan Transisi

Keadilan transisi adalah sebuah rangkaian lengkap berupa proses dan mekanisme terkait dengan upaya masyarakat untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lampau, dengan tujuan untuk memastikan akuntabilitas, menyediakan keadilan dan mencapai rekonsiliasi. Proses dan

mekanisme keadilan transisi merupakan suatu komponen yang sangat penting dari kerangka kerja PBB untuk memperluas aturan hukum yang berlaku (*Guidance Note of The Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice 2*).

Kerusuhan Mei 1998

Kerusuhan Mei 1998 adalah kerusuhan rasial terhadap etnis Tionghoa yang terjadi di Indonesia pada 13-15 Mei 1998 khususnya di Jakarta dan beberapa kota lain seperti Medan, Palembang, Surakarta, dan Surabaya. Kerusuhan Mei 1998 merupakan hasil rekayasa dari pihak-pihak yang memanfaatkan krisis ekonomi dan kondisi sosial politik yang rawan serta sentimen rasial yang sudah ada dan dibina dengan sengaja. Hingga akhirnya terjadilah perusakan terhadap tempat usaha maupun tempat tinggal warga etnis Tionghoa. Dalam kerusuhan ini juga terjadi pelanggaran HAM berat terhadap perempuan Tionghoa yang mengalami perkosaan, pelecehan, penganiayaan dan pembunuhan. Selain itu kerusuhan ini juga mengakibatkan kematian sejumlah besar warga non-Tionghoa terutama mereka yang tidak mampu, yang dihasut dan digiring ke dalam gedung-gedung yang kemudian dibakar. Korban tewas dalam kerusuhan Mei 1998 berjumlah sekitar 1.188 orang, dan setidaknya 85 perempuan dilaporkan mengalami pelecehan seksual (Komnas Perempuan, 2003; Anggraeni, 2014; Andriyanto, 2021)

Koalisi Perempuan Indonesia

Organisasi ini muncul dan terbentuk, diinisiasi oleh para aktivis perempuan di Jakarta dan mendapat dukungan dari kurang lebih 75 aktivis perempuan dari berbagai daerah di Indonesia, tiga hari menjelang runtuhnya rezim Orde Baru yang disimbolkan dengan pengunduran diri Soeharto sebagai presiden RI setelah lebih dari tiga dekade berkuasa. Adapun yang menjadi semangat atau spirit dibalik pembentukannya adalah upaya untuk mengembalikan keberadaan organisasi gerakan perempuan dengan basis massa yang independen atau otonom, dan ini artinya berupaya terlepas dari kontrol atau kendali negara sebagaimana umumnya organisasi massa pada era Orde Baru. Jadi jelas kehadirannya merupakan organisasi perlawanan terhadap kekuasaan rezim Orde Baru di bawah Soeharto.

Lembaga Donor

Lembaga donor merupakan bagian tidak terpisahkan dari dinamika gerakan sosial di berbagai negara termasuk di Indonesia. Lembaga donor bekerja dalam kerangka kemitraan dengan negara, institusi, NGO dengan memberikan sejumlah dukungan keuangan. Lembaga donor memiliki peran dan kepentingan serta pendekatan yang berbeda dalam memberikan dana hibahnya. Beberapa peran dan kepentingan lembaga donor itu, antara lain: kerja sama yang berbasis bantuan, mendukung pembangunan-pembangunan (negara berkembang)—infrastruktur pendidikan, kesehatan dan lain-lain, membantu mengembangkan pendekatan-pendekatan dan kerja-kerja kemanusiaan (isu HAM dan demokrasi), membantu penguatan organisasi-organisasi nonpemerintah, komunitas, profesi dan lain sebagainya, untuk berkembang.

Praxis Feminisme

Praxis adalah teori dalam tindakan. Term ini menjadi sangat penting dalam feminisme. Dalam feminisme, setiap teori adalah aktivisme sosial, artinya setiap teori/gagasan feminisme haruslah mengubah realitas sosial, politik, dan ekonomi perempuan. Merujuk pada gagasan tersebut, gerakan perempuan yang mengacu pada prinsip feminisme akan membawa agenda bahwa setiap pemikiran feminisme (baca—pengalaman dan pengetahuan) memiliki tanggung jawab bukan

sekadar mendeskripsikan tentang yang terjadi, tetapi harus mampu mendorong perubahan dari segi diskursus dan juga aksi sosial.

Suara Ibu Peduli (SIP)

Di tahun 1998 muncul organisasi Suara Ibu Peduli, yang merupakan gerakan aktivis perempuan yang berdemonstrasi untuk menurunkan harga Su Su (permainan kata untuk Soeharto dan Susu itu sendiri) di Bundaran HI. Aksi Suara Ibu Peduli memiliki pengaruh besar dalam menumbangkan rezim otoriter Soeharto (Komnas Perempuan, 2014, 18). Suara Ibu Peduli adalah suatu gerakan perempuan yang berlangsung pada periode awal reformasi, dengan maksud membuka ruang keberanian perempuan untuk terlibat dalam perubahan politik. Demonstrasi SIP merupakan penyebaran aksi dan kesadaran anti kekerasan terhadap perempuan dan implikasinya terhadap demokrasi dan hak asasi manusia. Demonstrasi SIP memiliki tujuan yaitu melawan rezim Orde Baru, menjatuhkan Soeharto.

Tindakan afirmatif

Tindakan afirmatif adalah melakukan langkah-langkah positif untuk meningkatkan representasi perempuan dan minoritas di bidang pekerjaan, pendidikan dan budaya. Hal ini dilakukan karena kelompok-kelompok tersebut secara historis mengalami eksklusi dan tidak diuntungkan.

Bab 1

Pendahuluan

Gerakan sosial sejak sebelum reformasi hingga kini tidak terlepas dari peran besar gerakan perempuan. Istilah *people power* atau kekuatan rakyat yang mengemuka pada Reformasi 1998 bukan sekedar narasi yang menggambarkan tentang “massa yang berkumpul”, melainkan masyarakat yang ikut mengambil peran. Kelompok perempuan menjadi bagian penting dari gerakan sosial dalam narasi besar tentang *people power* tersebut, baik dalam hal menyuarakan kepentingan perempuan dalam krisis ekonomi dan politik, maupun dalam gagasan tentang reformasi yang perlu melibatkan perempuan. Selain Suara Ibu Peduli (SIP) sebenarnya terdapat gerakan-gerakan yang tidak diliput media, di antaranya pembentukan *Women’s Crisis Center* di berbagai daerah, terutama sejak terjadinya perkosaan massal dalam tragedi Mei 98. Selanjutnya gerakan sosial di antaranya pembentukan Tim Relawan untuk Kemanusiaan yang juga diperankan oleh para perempuan, termasuk dalam Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) dalam tiga tragedi bangsa pada waktu itu, yaitu Kerusuhan Mei 98, penculikan dan penghilangan paksa, serta penembakan mahasiswa Trisakti dan Semanggi.

Dalam diskusi-diskusi tentang reformasi kita jarang menemukan nama-nama perempuan yang menjadi narasumber dan penulis, baik dalam ide dan gagasan, dalam analisis, maupun dalam sejarah perubahan. Buku ini adalah salah satu upaya untuk mengintegrasikan narasi perempuan di dalam narasi sosial maupun kebangsaan. Atas dasar ini Komnas Perempuan terpanggil untuk mengadakan pertemuan dengan para aktivis perempuan guna mendiskusikan peta gerakan masyarakat sipil (yang di dalamnya terdapat gerakan perempuan). Diskusi tersebut dilakukan dalam kerangka HAM dan Demokrasi, serta kondisi masyarakat sipil sepanjang 20 tahun reformasi, (selanjutnya dilakukan update data sampai 25 tahun reformasi), serta masalah-masalah yang dihadapi dalam rentang lebih dari dua dasawarsa. Tidak jarang di dalamnya ditemukan masalah kekerasan terhadap perempuan yang bertumpang tindih dalam situasi politik dan ekonomi. Problem tersebut perlu direntangkan dalam bentuk pemetaan agar menjadi pembelajaran di masa depan dan memberikan kontribusi positif bagi bangsa serta generasi berikutnya, siapapun pemegang kepemimpinannya.

Melalui pemetaan gerakan masyarakat sipil dan perempuan ini, Komnas Perempuan—sebagai Lembaga Negara Hak Asasi Manusia yang lahir dari gerakan perempuan yang menuntut pemerintah untuk membentuk TGPF dalam kasus perkosaan—dalam problem-problem dan kendala yang terjadi menetapkan diri dalam menjalankan mandatnya untuk menentukan peran yang perlu dilakukan di masa depan.

1.1 Komnas Perempuan Lahir dari Peristiwa Besar

Komnas Perempuan lahir dari gerakan masyarakat sipil terutama gerakan perempuan, maka dalam setiap perjalanannya mengupayakan keterlibatan organisasi masyarakat sipil, terutama yang berkaitan dengan masalah-masalah kekerasan terhadap perempuan. Oleh karena itu penting untuk mencatat sejarah gerakan masyarakat sipil dan gerakan perempuan pasca-Tragedi Mei '98 yang bersamaan dengan perjalanan Komnas Perempuan sebagai salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) yang memiliki tujuan: 1) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia; 2) meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan.

Kerusuhan 13-14 Mei 1998 di Jakarta di satu pihak dan lengsernya Soeharto sebagai Presiden RI ke-2 pada 21 Mei 1998 di lain pihak, merupakan dua peristiwa yang mendorong pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan di Indonesia. Mengapa dua peristiwa itu? Kejadian kekerasan seksual massal terhadap perempuan etnis Tionghoa dan kekerasan lainnya terhadap komunitas urban miskin di Jakarta telah mengoyak dan mengonsolidasi terbentuknya Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Adapun kejadian lengsernya Soeharto sebagai Presiden RI ke-2 yang selanjutnya menyerahkan jabatan kepresidenan kepada B.J. Habibie, membuka peluang baru bagi Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan untuk mendesak agenda pembentukan Komnas Perempuan. Singkat cerita, Presiden Habibie kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 tentang pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Dengan demikian Komnas Perempuan dapat berfungsi sebagai mekanisme nasional untuk menyikapi pelanggaran HAM perempuan (baca: kekerasan berbasis gender) yang pertama kali dibentuk pasca-Orde Baru (Anggraeni, 2014).

Sulit dibayangkan bahwa Komnas Perempuan dapat dikelola oleh aktivis gerakan perempuan, bukan di bawah naungan Menteri Negara Peranan Wanita dan juga tidak menempatkan secara otomatis ibu negara (istri presiden RI) sebagai komisioner. Komnas Perempuan benar-benar merupakan pengejawantahan karya politik gerakan perempuan di Indonesia dalam memastikan kesediaan negara bertanggung jawab terhadap masalah kekerasan berbasis gender. Peluang reformasi yang singkat tersebut kiranya dapat dimanfaatkan oleh gerakan perempuan untuk mewujudkan penegakan HAM dan demokrasi dalam tatanan negara Republik Indonesia.

Seperti diketahui bahwa peluang penegakan HAM dan demokrasi tertutup rapat pada masa pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto. Selama tiga puluh dua tahun, Indonesia berada di bawah kebijakan “ekonomi sebagai panglima”, hingga merepresi hak berekspresi, berpendapat dan berserikat atas nama pembangunan. Tercatat daftar panjang problem demokrasi dan HAM seperti pemilu yang curang, kekerasan massal terhadap rakyat dan mahasiswa yang melakukan gerakan kritik maupun berbeda pandangan politik dan ideologi. Dalam tindakan kekerasan negara tersebut selalu ada kekerasan terhadap perempuan dalam pelbagai bentuk. Sementara itu praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dipelihara dengan baik hingga memperparah kondisi *livelihood* rumah tangga pada saat krisis ekonomi melanda Asia pada 1997.

Kemauan politik (*political will*) pemerintah di masa reformasi untuk penegakan HAM beberapa di antaranya adalah mengamendemen UUD 45 dan memasukkan perihal baru tentang hak asasi manusia ke dalamnya. Turunan penegakan HAM dalam UUD 45 adalah penyusunan UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM Ad Hoc. Secara khusus, juga disahkan UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Kiranya kerja-kerja Komnas Perempuan pada masa itu didukung oleh tersedianya perangkat legal HAM dan secara khusus UU PKDRT.

Selain itu terjadi perombakan ke arah sistem pemerintahan yang demokratis yang membuka peluang partisipasi perempuan untuk turut serta dalam mengelola negara. Peluang itu dapat diwujudkan ke dalam UU Pemilu mengenai kuota 30 persen bagi keterwakilan perempuan. Peluang partisipasi lainnya adalah dengan memanfaatkan otonomi daerah, sehingga organisasi perempuan di daerah lebih memungkinkan untuk memberikan partisipasi politiknya bagi kepentingan perempuan di tingkat lokal.

Pendeknya, reformasi telah menciptakan perluasan ruang demokrasi dan ruang politik baru, khususnya kepada perempuan, tidak hanya di tingkat pemerintah pusat, tetapi juga di daerah. Ruang demokrasi dan ruang politik baru ini menciptakan banyak partai politik dan organisasi masyarakat sipil serta aktor-aktor baru termasuk perempuan. Muncullah kontestasi antarpolitical, antarorganisasi masyarakat sipil, juga antara partai politik dan organisasi masyarakat sipil (OMS). Kontestasi itu juga terjadi antara perempuan yang aktif dalam OMS dengan perempuan dari dinasti maupun oligarki politik yang membangun partai-partai politik.

Kini, setelah 25 tahun reformasi berjalan, Komnas Perempuan sebagai karya gerakan perempuan di Indonesia, memiliki urgensi untuk merefleksikan penegakan HAM dan demokrasi. Ada banyak kendala selama lebih dari 25 tahun berjalan yang mewariskan tantangan 10 tahun ke depan, termasuk tantangan baru. Berdasarkan refleksi sesama aktivis gerakan perempuan di Jakarta kiranya kita berada dalam potret buram perkembangan demokrasi dan penegakan HAM di Indonesia. Peranan masyarakat sipil dan OMS dalam penegakan HAM dan demokrasi mengalami kenyataan yang kontroversial (*antinomi*) dalam libasan kekuatan oligarki partai politik yang berwatak patriarkis. Oligarki-oligarki politik menjadi pusat pusaran sumber kekuasaan dan dana yang dalam beberapa kasus menyedot aktivis penggerak OMS ke dalamnya. Tentu saja, potret buram penegakan HAM dan demokrasi itu memengaruhi kondisi penegakan hak asasi perempuan dan partisipasinya dalam mengelola negara serta mengikis kekerasan berbasis gender. Hal ini menjadi tantangan bagi gerakan perempuan untuk merebut ruang keadilan gender di Indonesia.

1.2 Kondisi Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil merupakan pilar penting dalam proses demokratisasi di Indonesia. Jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 dan berlangsungnya proses transisi demokrasi tidak terlepas dari peran masyarakat sipil, termasuk di dalamnya *non-governmental organization* (NGO). Dengan jatuhnya Soeharto dan terbukanya ruang politik di era reformasi, membuka peluang bagi munculnya banyak organisasi masyarakat sipil, seperti serikat buruh, kelompok-kelompok perempuan, organisasi komunitas, organisasi berbasis etnis, organisasi profesi, organisasi berbasis agama, ormas, NGO, organisasi yang berafiliasi dengan partai politik, dan lainnya. Meningkatnya jumlah NGO juga

tidak terlepas dari pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) dan pemilihan kepala daerah langsung yang sudah berlangsung tahun 2000-an. Namun tumbuhnya masyarakat sipil ini juga disertai dengan meningkatnya tantangan yang dihadapi.

Sepanjang 5–10 tahun terakhir sektor NGO mengalami banyak perubahan. Ada fenomena pergeseran peran yang terjadi pada NGO. Pada masa reformasi, pertumbuhan jumlah dan keragaman NGO membuat NGO menjadi salah satu alternatif lapangan pekerjaan bagi kaum muda. Pasca reformasi, NGO menjadi lahan perekrutan kader-kader partai politik dan pintu masuk ke dalam ruang-ruang politik kekuasaan. Sektor NGO yang menjadi jantung masyarakat sipil kian bergeser menjadi ruang “abu-abu”. Di NGO orang bisa bermain di antara dua ruang: ruang masyarakat sipil/NGO dan ruang politik kekuasaan (partai dan birokrasi).

Pasca reformasi ada perubahan signifikan terhadap kondisi NGO, di antaranya adalah (1) pergeseran relasi NGO dengan pemerintah; (2) pergeseran visi dan pilihan politik di kalangan NGO, sehingga NGO tidak lagi mempersoalkan sumber dana dan pendekatan yang dulu dikritiknya; (3) menguatnya pendekatan berbasis proyek; (4) menguatnya fragmentasi, melemahnya kerja jaringan dan konsolidasi NGO untuk kepentingan jangka panjang; (5) lemahnya regenerasi; (6) lemahnya inovasi; (7) lemahnya kerja berbasis data; (8) pendanaan yang makin terbatas; (9) lemahnya kapasitas NGO dalam menjawab tantangan yang makin kompleks dan; (10) berkurangnya relasi NGO dengan komunitas akar rumput, yang berarti juga melemahnya kerja-kerja pemberdayaan dan pengorganisasian komunitas akar rumput. Perubahan tersebut berbeda antara NGO di Jawa dan di luar Jawa. Di Jawa NGO yang bergerak di komunitas akar rumput untuk kerja-kerja pemberdayaan dan pengorganisasian makin berkurang. Sementara di luar Jawa NGO yang melakukan kerja advokasi kebijakan publik makin berkurang. Berdasarkan kajian Catahu 21 tahun, juga menunjukkan terjadinya pengurangan jumlah mitra Komnas Perempuan yang mampu mengembalikan survey data Kekerasan terhadap Perempuan, terutama pada dua tahun terakhir. Secara umum NGO mengalami pelemahan.

Pelemahan tersebut dipengaruhi oleh kondisi internal dan eksternal NGO. Kondisi internal di antaranya adalah kapasitas SDM (termasuk kapasitas dalam membangun jaringan dan dalam pengelolaan pengetahuan serta kemampuan berinovasi), sumber pendanaan, visi dan pilihan politik NGO. Sementara kondisi eksternal adalah kebijakan lembaga donor dan kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah dan lembaga donor berdampak pada terbatasnya sumber pendanaan, terbatasnya peluang kemandirian NGO, terbatasnya visi, pilihan politik, pilihan program dan pendekatan, terbatasnya kerja-kerja dalam kerangka jangka panjang, dan hilangnya ruang refleksi dan konsolidasi untuk agenda strategis dan jangka panjang. Ke depan penting bagi NGO untuk mewujudkan ruang refleksi dan konsolidasi bersama, meredefinisi posisi NGO di hadapan pemerintah dan korporasi, dan penguatan kapasitas SDM dan organisasi ke arah kemandirian.

Pada bab-bab berikutnya, buku ini menuliskan lebih dalam tentang kondisi HAM dan demokrasi di Indonesia, pengaruh lembaga donor pada gerakan masyarakat sipil, serta gerakan perempuan yang berkolaborasi dengan kerja-kerja Komnas Perempuan.

1.3 Metode Penulisan

Tema awal adalah upaya pendokumentasian “Dua Dasawarsa Isu dan Gerakan Perempuan (1998-2018): Pemetaan, Permasalahan dan Peta Jalan Isu dan Gerakan Perempuan”. Buku ini menggunakan beberapa metode penulisan, yang pertama adalah partisipasi masyarakat sipil. Penulisan ini dilakukan berdasarkan proses keterlibatan masyarakat sipil terutama aktor-aktor gerakan perempuan (termasuk di dalamnya laki-laki) melalui *focus group discussion* (FGD) yang memberikan sejumlah catatan penting tentang refleksi gerakan perempuan dan hak asasi manusia pasca reformasi. Pada masalah-masalah tertentu nama asli informan tidak dituliskan nama aslinya.

Proses ini dimulai pada 13-14 Desember 2018. Komnas Perempuan melalui Subkomisi Partisipasi Masyarakat melakukan pendokumentasian peta gerakan masyarakat sipil dengan menyelenggarakan FGD yang dipandu Komisioner Komnas Perempuan sebagai fasilitator. Komnas Perempuan mengundang para pemerhati gerakan sosial termasuk gerakan perempuan untuk melihat kembali hubungan antara gerakan sosial dengan Komnas Perempuan dalam 20 tahun terakhir. FGD juga bertujuan mendapatkan masukan penting tentang peran Komnas Perempuan dan upaya merawat jaringan. Upaya pendokumentasian naskah buku ini menjadi milik bersama antara Komnas Perempuan dan jaringan masyarakat sipil sekaligus sebagai pelajaran bagi masyarakat luas, negara dan generasi mendatang.

Sebagai gambaran awal, pada pertemuan pertama FGD pada Desember 2018 telah dirumuskan gambaran mengenai peran Komnas Perempuan dalam Jaringan Masyarakat Sipil dan untuk keberlanjutan isu dan gerakan perempuan yaitu: 1) menjadi rumah aktivis gerakan lintas generasi; 2) memastikan regenerasi gerakan perempuan; 3) membangun kembali ruang komunikasi untuk pemahaman isu Hak Asasi Manusia (*Human Rights*) dan Hak Asasi Perempuan (termasuk feminisme); 4) melakukan konsolidasi di berbagai ruang gerakan perempuan dan memfasilitasi daerah yang belum ada gerakan perempuan; 5) memastikan lembaga donor untuk melakukan peran strategis; 6) menjembatani dan memfasilitasi persoalan media dan masyarakat yang resistan terhadap isu hak-hak perempuan; 7) memperbesar ruang pertemuan untuk menjangkau media yang pemberitaannya seksis dan tidak berpihak terhadap korban; 8) membuat strategi komunikasi untuk meningkatkan partisipasi publik termasuk generasi muda agar terlibat advokasi isu perempuan. Pada perjalanan proses penulisan buku ini hingga tahun 2020, maka perlu memberikan catatan khusus tentang pasca 20 tahun reformasi.

Sejak FGD 2018, buku ini melibatkan tiga penulis naskah buku yang merupakan representasi jaringan masyarakat sipil. Mereka memiliki latar belakang aktivis dan peneliti sekaligus sebagai aktor sejarah. Mereka adalah Ruth Indiah Rahayu, Sri Palupi dan Iswanti. Ruth Indiah Rahayu dan Sri Palupi adalah dua aktivis serta peneliti yang pernah menjadi bagian dari asistensi Tim Gabungan Pencari Fakta, yang memiliki pengalaman langsung dengan peristiwa Mei 98.

Ruth Indiah Rahayu menulis tentang agenda politik, konsolidasi serta peta gerakan perempuan, sedang Sri Palupi membahas kondisi ekonomi, budaya, dan kebijakan pembangunan baik negara maupun masyarakat sipil dalam kerangka Hak Asasi Manusia dan demokrasi. Sementara Iswanti, peneliti dan aktivis yang telah lama mendalami seluk-beluk lembaga donor serta kepentingannya, membagi pengalaman peta politik donor dan posisi mereka terhadap negara maupun masyarakat sipil. Politik donor ini muncul dalam forum diskusi karena memiliki peran tersendiri dalam

memengaruhi negara maupun masyarakat, termasuk dalam problem krisis yang terjadi di Indonesia. Sementara itu bagian tentang Komnas Perempuan yang lahir dari gerakan perempuan dan sejumlah peristiwa yang terjadi, ditulis oleh Mariana Amiruddin sebagai komisioner Komnas Perempuan yang telah terlibat sejak awal dalam proses penulisan buku ini serta beberapa tambahan dari komisioner Subkomisi Partisipasi Masyarakat yaitu Veryanto Sitohang, Bahrul Fuad dan SatyaWanti Mashudi.

Pada rencana awal terdapat sembilan tahap yang dirancang untuk proses pengerjaan pendokumentasian dan penulisan naskah ini. Akan tetapi, sepanjang tahun 2018-2019 terdapat dua belas kali diskusi terarah yang dilakukan Subkomisi Partisipasi Masyarakat Komnas Perempuan bersama tiga penulis/penyusun buku. Semua proses ini dimaksudkan untuk mendapatkan isu/data yang cukup representatif tentang dua dasawarsa gerakan masyarakat sipil dan gerakan perempuan serta beberapa tambahan situasi terbaru di tahun 2020. Garis besar dari naskah pendokumentasian buku ini menjadi final dengan penulis/penyusun buku merumuskan tiga tema utama: 1) Kondisi Pembangunan, HAM dan Demokrasi; 2) Refleksi Kondisi Gerakan Sosial Masyarakat Sipil; 3) Refleksi Gerakan Feminis. Seperti judul subbab yang tertulis di naskah buku. Terhitung sejak pertama kali FGD dilakukan (Desember 2018) maka proses penyusunan buku ini telah berlangsung sekitar dua tahun.

Metode kedua adalah para penulis menggali informasi primer dan data sekunder yang berasal dari hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil atau lembaga-lembaga riset lainnya. Data sekunder juga berasal dari hasil pertemuan-pertemuan *focus group discussion* dengan aktivis perempuan dari berbagai bidang dan wilayah.

Ketiga, tulisan ini menempatkan memori sebagai naskah kolektif (*the Collective Script*) dari suatu kelompok sosial tertentu, mengenai isu tertentu dalam suatu batasan waktu dan ruang tertentu. Metode ini bertujuan mengungkap suara yang tak terdengar, yang membisu atau terbungkam karena kondisi-kondisi ekonomi politik dan sosial budaya yang menekannya. Ungkapan dari memori kolektif merupakan data primer mikro yang bersifat kualitatif dan dari pengungkapan itu disusun sebagai sebuah narasi kolektif (Sangster 1998, 87-100). Penulis menempatkan memori aktor gerakan perempuan sebagai subjek untuk mengungkapkan hal-hal yang terjadi sebelum, pada saat dan sesudah reformasi 1998 hingga 20 tahun kemudian. Memori para aktor gerakan perempuan itu mengungkapkan 40 tahun cerita tentang perjuangan penegakan HAM dan demokrasi di Indonesia. Pekerjaan ini seperti mengurai naskah kolektif yang tersimpan dalam sejarah Indonesia kontemporer, tetapi penulis menyadari ini masih sebatas menghimpun sebagian kecil memori dari naskah kolektif tersebut.

Soft launching naskah buku dilakukan pada peringatan Mei 1998 di Gedung Joang '45 (16 Mei 2019). Selanjutnya diadakan FGD dengan mengundang mitra/jaringan dari berbagai daerah (29-30 Agustus 2019).

1.4 Pengorganisasian Penulisan (2018-2020)

Buku ini terdiri dari beberapa bagian. Penulisan buku ini ditampilkan dengan gaya yang berbeda-beda dalam setiap bab sebagai representasi proses kolektif sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Pada Bab 1 berisi tentang pendahuluan yang mengupas tentang konteks kajian dan

metode pengumpulan data dan proses analisis, termasuk pengorganisasian penulisan. Data primer mikro dari memori kolektif aktivis perempuan tersebut kami bingkai dengan data makro yang bersumber dari data sekunder. Data makro ini mengupas tentang kecenderungan perkembangan demokrasi dan HAM dalam 20 tahun terakhir, termasuk tentang kondisi organisasi masyarakat sipil dan variabel lembaga donor yang turut mengintervensi arah gerakan masyarakat sipil di Indonesia. Potret makro ini dimaksudkan untuk memberikan bingkai kondisi-kondisi yang terjadi di dalam gerakan perempuan sebagaimana yang dituturkan oleh para pelakunya. Ini dikarenakan kondisi-kondisi gerakan perempuan tak terlepas dari dinamika makro perkembangan ekonomi politik baik nasional maupun global. Potret makro ekonomi politik nasional dan gerakan masyarakat sipil, termasuk lembaga donor kami tempatkan pada Bab 2 dan Bab 3.

Mengurai dan menghimpun memori kolektif dilakukan dalam pertemuan-pertemuan kolektif (FGD), yaitu pada Desember 2018 khusus untuk aktivis perempuan di Jakarta dan pada Agustus 2019 untuk aktivis perempuan dan laki-laki yang bekerja untuk isu perempuan dari seluruh Indonesia. Selain itu, penulis juga menghimpun memori masing-masing aktivis yang sesungguhnya bagian dari memori kolektif tersebut. Secara khusus narasi kolektif aktivis perempuan pelaku gerakan demokrasi dan HAM itu ditempatkan pada Bab 3 dan Bab 4 buku ini.

Pada akhirnya, buku ini mengajak pembaca untuk merefleksikan kondisi makro ekonomi politik dan gerakan masyarakat sipil dan kondisi gerakan perempuan dari posisi Komnas Perempuan sebagai perwujudan capaian reformasi di bidang penegakan hak perempuan. Perkembangan Komnas Perempuan ditempatkan pada Bab 5, sebagai simpul jaringan-jaringan organisasi perempuan yang mengalami tantangan-tantangan cukup berat dalam perjalanan lebih dari 25 tahun reformasi. Buku ini awalnya berjudul 20 Tahun Reformasi. Karena ada beberapa kendala dalam penerbitan, buku ini akhirnya terbit di tahun 2023 tepat 25 Tahun Reformasi, sehingga pada tahap akhir ditambahkan data-data yang relevan, termasuk masa Covid-19. Berdasarkan pertimbangan itulah judul buku ini adalah *25 Refleksi Dua Puluh Lima Tahun Reformasi: Gerakan Perempuan, Demokrasi dan HAM*.

Buku ini tentu memiliki keterbatasan dan jauh dari sempurna, mengingat banyak aspek-aspek data, analisis serta aktor-aktor yang lebih luas yang belum tersuarakan. Namun, ini adalah tahap perdana dalam upaya kolektif perempuan menarasikan suatu perjalanan panjang memperjuangkan terwujudnya penegakan HAM dan demokrasi di Indonesia. Buku ini merupakan naskah kolektif dalam sejarah Indonesia kontemporer yang dapat kami himpun agar menjadi pembelajaran bagi semua pihak baik masyarakat, negara, maupun generasi selanjutnya. Tentu, kami berharap penulisan naskah kolektif perempuan ini akan disusul dan dilengkapi oleh pelaku-pelaku gerakan perempuan lainnya, bahkan oleh Komnas Perempuan sendiri di masa mendatang.

Bab 2

Kondisi Pembangunan, HAM dan Demokrasi

2.1 Pembangunan dan Ketimpangan

Sampai tahun 2020, Indonesia menjadi satu-satunya negara di Asia Tenggara yang masuk dalam G20¹, dengan Produk Domestik Bruto (PDB) sebagai ukuran. Tahun 2022, Indonesia berada di posisi ke-17 dalam daftar negara dengan PDB terbesar di dunia. Indonesia tercatat memiliki PDB sebesar US\$1,29 triliun. Posisinya diapit Spanyol dan Arab Saudi (Mutia 2022). Perekonomian Indonesia tahun 2022 yang dihitung berdasarkan Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga berlaku mencapai Rp19.588,4 triliun dan PDB per kapita mencapai Rp71,0 juta atau US\$4.783,9. Ekonomi Indonesia tahun 2022 tumbuh sebesar 5,31 persen, lebih tinggi dibanding capaian tahun 2021 yang mengalami pertumbuhan sebesar 3,70 persen. Dari sisi produksi, pertumbuhan tertinggi terjadi pada Lapangan Usaha Transportasi dan Pergudangan sebesar 19,87 persen (BPS 2023).

Sebagai negara dengan aktivitas perekonomian terbesar di Asia Tenggara yang kaya akan segala jenis sumber daya alam dan keragaman budaya, maka proses modernisasi, urbanisasi dan pertambahan penduduknya pesat. Kepesatan modernisasi didorong oleh sistem pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan yang dilaksanakan sejak masa Orde Baru. Sistem pembangunan ini menerapkan strategi *trickle down effect* (efek menetes ke bawah) yang terbukti mengalami banyak kegagalan. Namun demikian, sampai saat ini—pada era pemerintahan Jokowi—strategi pembangunan itu tidak mengalami perubahan.

Guna mengejar pertumbuhan, pembangunan dijalankan dengan memprioritaskan kepentingan kelompok tertentu (pemodal besar dan usaha-usaha konglomerasi) dengan asumsi bahwa kekayaannya akan menetes ke bawah. Meskipun ekonomi kerakyatan terus-menerus dinarasikan—setidaknya di setiap jelang pemilu dan pilpres, namun pada praktiknya ekonomi konglomerasilah yang terus dilangsungkan. Dampak nyata dari sistem pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ialah munculnya sejumlah ketimpangan yang berkaitan dengan pendapatan dan konsumsi rumah tangga, spasial (kewilayahan), pendidikan dan pekerjaan. Jika dirunut lebih dalam, problem-problem ketimpangan itu berbasis gender dan hal ini menciptakan rantai nilai dengan perluasan kelompok-kelompok rentan. Kelompok-kelompok rentan, seperti buruh, petani, perempuan, nelayan, difabel, minoritas seksual, anak-anak, masyarakat adat, korban

¹G20 (The Group of Twenty) atau dikenal sebagai kelompok 20 ekonomi utama adalah forum utama kerjasama ekonomi internasional. G20 mempertemukan para pemimpin negara maju dan berkembang dari setiap benua. Sepanjang tahun, perwakilan dari negara-negara G20 berkumpul untuk membahas masalah keuangan dan sosial ekonomi. G20 berfungsi sebagai forum untuk mendiskusikan kebijakan terkait stabilitas ekonomi global. Tujuan G20 di antaranya yakni: memastikan utang negara berkelanjutan; stabilitas keuangan global; menjadikan negara berkembang sebagai mitra yang setara; bantuan ekonomi bagi perkembangan pemberdayaan wanita, kesehatan, ketenagakerjaan, digitalisasi, dan migrasi (Nailufar 2020).

konflik politik, dan lain sebagainya, merupakan sektor-sektor masyarakat yang tidak terjangkau oleh hasil pembangunan.

Menurut Klasen dan Lamanna (2009, h. 91-132) sesungguhnya ketimpangan berbasis gender sangat merugikan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Namun, sistem pembangunan ekonomi Indonesia yang menggunakan resep IMF (The International Monetary Fund) kurang memperhatikan fakta ketimpangan tersebut. Memang pada 1999 pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 4-6 persen pertahun. Dari sisi ekonomi makro, perkembangan ekonomi Indonesia pasca reformasi banyak menuai pujian dari pelbagai lembaga internasional karena berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi setelah terpuruk dari krisis selama 1996-1998. Dalam artikel *The Economist*, berjudul “The World 2011”, Indonesia digambarkan sebagai kekuatan ekonomi baru yang sedang menanjak. IMF memprediksi pertumbuhan ekonomi Indonesia akan mencapai US\$7 triliun pada 2050 dan berada diperingkat ke-7 dunia setelah Tiongkok, Amerika Serikat, India, Brasil, Meksiko, dan Rusia. Senada dengan IMF, laporan tahun 2013 dari Price Water House Coopers memperkirakan Indonesia pada 2050 akan menjadi kekuatan ekonomi ke-8 terbesar dunia dengan kekayaan sebesar US\$6,3 triliun. Demikian juga World Bank pada 2011, memperkirakan sampai 2050, Indonesia akan menjadi satu dari enam negara yang mempunyai kontribusi terbesar bagi pertumbuhan ekonomi dunia. Data World Inequality Report (WIR) 2022, ketimpangan pendapatan di Indonesia semakin melebar (Rizaty 2022)

Pujian dan prediksi global untuk Indonesia menjadi kontradiktif dengan sisi mikro realitas hidup rakyat pada umumnya dalam kaitannya dengan kualitas hidup manusia. The United Nations Development Programme (UNDP) telah menyusun tolok ukur keberhasilan suatu pembangunan melalui *Human Development Index (HDI)*, *Gender Development Index (GDI)* dan *Gender Empowerment Measure (GEM)*. Variabel yang dipergunakan GDI sebagai alat ukur adalah angka harapan hidup (di dalamnya termasuk angka kematian ibu dan angka kematian bayi), pendidikan dan pendapatan perkapita. Adapun GEM mengukur variabel aktivitas perempuan dalam partisipasi politik dan ekonomi. Pengukuran keberhasilan pembangunan melalui tolok ukur HDI, GDI dan GEM memperlihatkan bahwa keberhasilan pembangunan nasional itu sesungguhnya keropos.

Alat Ukur Ketimpangan Berbasis Gender Dalam Pembangunan di Indonesia

Perhatian pemerintah Indonesia terhadap ketidakadilan gender setelah reformasi dapat ditunjukkan pada kemajuan dalam pembuatan alat ukur ketimpangan gender. Sejak tahun 2009, Badan Pusat Statistik (BPS) telah mengeluarkan Indeks Pembangunan Gender (IPG) dan Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) sebagai langkah untuk memerinci data ketidakadilan gender berdasarkan tolok ukur HDI, GDI dan GEM. Selanjutnya pada 2017 BPS mengkaji penyusunan Indeks Ketimpangan Gender (IKG) dengan merujuk UNDP yang sejak 2010 mengembangkan pengukuran ketimpangan gender melalui *Gender Inequality Index (GII)* atau IKG.² Tolok ukur ketidakadilan gender yang

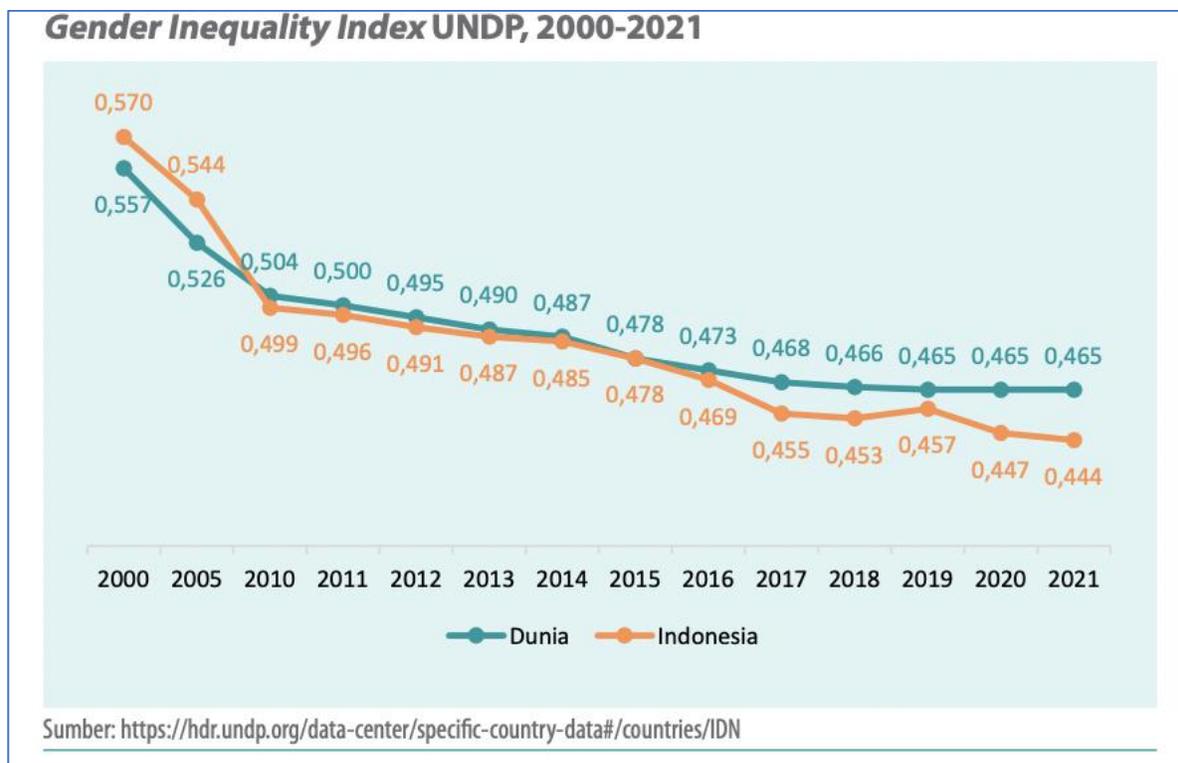
² Penyusunan IKG ini merupakan tanggapan terhadap proyek UNDP dalam penyusunan HDI, GDI dan GEM untuk mengukur kualitas hidup manusia dalam kaitannya dengan pembangunan. BPS kemudian membuat adaptasi alat ukur untuk mengukur kondisi ketidakadilan gender di Indonesia.

dikeluarkan BPS ini dipergunakan untuk mengukur problem ketimpangan dalam pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Ketimpangan gender di dunia yang diukur dengan Gender Inequality Index (GII) semakin membaik yang ditandai dengan perkembangan GII yang semakin kecil. Namun, apabila dilihat menurut kawasan, masih tampak adanya disparitas. Pada tahun 2021, wilayah Eropa dan Asia Tengah sudah mencapai angka yang cukup rendah (0,227), sementara negara Arab, Sub-Sahara Afrika, dan Asia Selatan masih memiliki nilai GII di atas 0,5. Artinya, pembangunan manusia yang dicapai di kawasan tersebut terkoreksi dengan ketimpangan gender sebesar 50 persen (BPS 2022).

Berdasarkan data BPS (2022) GII negara-negara di kawasan Asia Timur dan Pasifik pada tahun 2021 rata-rata sebesar 0,337. Angka tersebut mengalami kenaikan dibandingkan dua tahun sebelumnya yang bernilai 0,324. Hal ini sejalan dengan kondisi di Indonesia. GII Indonesia sejak tahun 2000 hingga 2018 selalu turun. Meskipun mengalami kenaikan pada tahun 2019, namun pada tahun 2020 hingga 2021 angka GII Indonesia kembali mengalami penurunan. Pada Gambar 1 menunjukkan perbandingan antara GII Indonesia dan GII dunia.

Gambar 1: Perbandingan GII Indonesia dan GII Dunia



Gambar 1 menjelaskan bahwa pada tahun 2020 angka GII Indonesia sudah lebih rendah dibandingkan dengan GII dunia. Angka GII Indonesia pada tahun 2020 sebesar 0,447, lebih rendah dari dunia yang sebesar 0,465. Capaian ini berlangsung hingga tahun 2021, GII Indonesia mencapai 0,444. Angka ini lebih rendah 0,021 poin dibanding angka GII dunia. Kondisi pembangunan gender di Indonesia sudah cukup optimal dibandingkan dengan dua tahun sebelumnya. Selain itu, pembangunan manusia yang telah dicapai juga terkoreksi dengan

ketimpangan gender sebesar 0,44 persen. Namun demikian, jika dibandingkan dengan negara-negara di ASEAN Indonesia masih berada pada peringkat empat besar setelah Kamboja, Laos dan Myanmar. Gambar 2, menunjukkan bahwa di tataran ASEAN, Singapura merupakan negara dengan pencapaian GII yang paling baik.

Gambar 2, GII di Negara ASEAN 2021



Sumber: HDR 2021/2022

Tabel 1 Perkembangan Indikator-Indikator Indeks Ketimpangan Gender (IKG) Indonesia, 2018–2022

Dimensi/Indikator	Gender	2018	2019	2020	2021	2022
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Kesehatan Reproduksi						
MTF	Perempuan	0,214	0,181	0,163	0,154	0,140
MHPK20	Perempuan	0,241	0,271	0,263	0,262	0,265
Pemberdayaan						
Keterwakilan di Legislatif (%)	Laki-laki	82,68	79,48	78,91	78,11	78,26
	Perempuan	17,32	20,52	21,09	21,89	21,74
Pendidikan SMA ke Atas (%)	Laki-laki	38,27	39,77	41,63	41,30	42,06
	Perempuan	30,99	31,85	34,63	34,87	36,95
Pasar Tenaga Kerja						
TPAK (%)	Laki-laki	82,80	83,25	82,41	82,27	83,87
	Perempuan	51,80	51,81	53,13	53,34	53,41

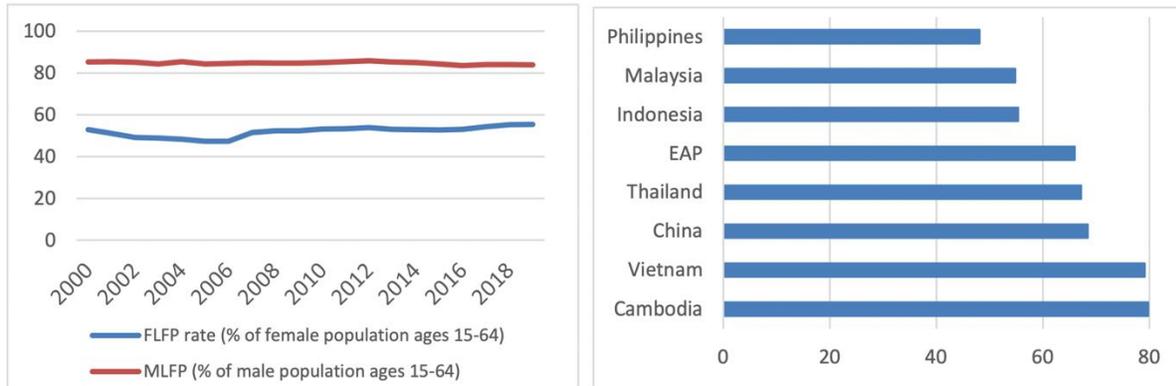
Sumber: BPS, Indeks Ketimpangan Gender (IKG) 2022.

Tabel 1 menjelaskan ketiga dimensi pembentuk Indeks Ketimpangan Gender (IKG) di Indonesia secara konsisten mengalami perbaikan dari tahun 2018-2022. Dimensi kesehatan reproduksi membaik, risiko perempuan terkait dengan kesehatan reproduksi semakin menurun. Sementara, dimensi pemberdayaan dan dimensi pasar tenaga kerja semakin setara.

Ketimpangan Pendapatan dan Konsumsi Berbasis Gender

Meskipun Indonesia telah dinyatakan sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi mencapai peringkat ke-16 (Kemenkeu, 2012), namun tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan di Indonesia tetap stagnan selama beberapa dekade terakhir sekitar 52 persen dibandingkan dengan 85 persen untuk laki-laki pada tahun 2018. Tingkat partisipasi keseluruhan masih merupakan salah satu tingkat terendah di Asia Timur dan belum mengalami peningkatan meskipun ada perbaikan dalam pendidikan, penurunan kesuburan dan perubahan struktural perekonomian secara keseluruhan (The World Bank, 2020). Gambar 3 Menunjukkan bahwa Sejak tahun 2000, tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan di Indonesia berada pada kisaran 52 persen, dibandingkan dengan 85 persen. Tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan di Indonesia rendah dibandingkan dengan sebagian besar negara-negara lain. Rata-rata regional di Asia Timur dan Pasifik adalah 66 persen, dan terdapat lebih banyak perempuan dalam angkatan kerja di Kamboja, Vietnam, Tiongkok, dan Thailand.

Gambar 3:
Partisipasi Angkatan Kerja Lak-laki dan Perempuan di Indonesia (%) dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain



Source: World Development Indicators, WB staff calculations

Temuan Oxfam Indonesia dan INFID (Pijar Anugerah, 2017) yang mengacu pada Data Kekayaan Global (Global Wealth Databook), melaporkan kondisi ketimpangan pendapatan makin tajam selama tiga tahun terakhir. Tercatat bahwa kekayaan empat orang terkaya di Indonesia setara dengan gabungan kekayaan 100 juta orang termiskin. Ini membuat peringkat ketimpangan ekonomi Indonesia berada di posisi enam terburuk di dunia. Ketimpangan itu tak hanya memperlambat pengentasan kemiskinan, tetapi juga memperlambat pertumbuhan ekonomi dan mengancam kohesi sosial.

Ada dua hal yang menjadi catatan di sini. *Pertama*, kelompok kaya telah menyerap total konsumsi kelompok rentan itu artinya bahwa yang kemudian memikul kekurangan total konsumsi pada kelompok rentan adalah ibu rumah tangga. Hal ini dikaitkan dengan tradisi pengelolaan ekonomi rumah tangga dan pemenuhan kebutuhan pangan dan sandang yang pada umumnya dipikul oleh perempuan dengan cara mencari nafkah serabutan. *Kedua*, alokasi tenaga kerja ibu rumah tangga untuk mencari nafkah serabutan tersebut tidak dihitung sebagai aktivitas kerja, melainkan dikategorikan sebagai *inactivity*, sehingga kontribusi ibu rumahtangga dalam menanggung ketimpangan (dan kemiskinan) tidak kelihatan. Padahal pemikulan perempuan dengan mencari nafkah serabutan disektor informal mencapai 61,80 persen, sedangkan laki-laki memenuhi sektor formal sebesar 30,20 persen (KPPPA)

Penelitian Oxfam dan INFID menegaskan bahwa ketidakadilan gender merupakan salah satu unsur yang berkorelasi dengan penyebab ketimpangan di Indonesia. Unsur penyebab ketimpangan itu meliputi (1) unsur fundamentalisme pasar yang mendorong orang kaya meraup keuntungan terbesar dari pertumbuhan ekonomi, (2) unsur *political capture* yang meningkat, yaitu orang kaya mampu memanfaatkan pengaruh untuk mengubah aturan yang menguntungkan diri mereka, (3) unsur ketidakadilan gender, (4) unsur upah murah yang menyebabkan masyarakat bawah tidak mampu mengangkat diri dari jurang kemiskinan.

Ketimpangan Spasial dan Kemiskinan Berbasis Gender

Secara spasial aktivitas ekonomi masih terkonsentrasi di Kawasan Barat Indonesia (sekitar 79-80 persen), sementara Kawasan Timur Indonesia hanya sebagian sisanya, yaitu sekitar 20-21 persen. Dari tahun ke tahun penyumbang PDB terbesar tak lepas dari provinsi-provinsi di Jawa dan Sumatra. Ini artinya ada persoalan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang belum mengubah ketimpangan distribusi pembangunan antardaerah dan antarpulau.

Tabel 2.2
Ketimpangan Spasial dalam Pembentukan PDB Nasional

Pulau	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sumatera	23,56	23,74	23,81	23,63	22,37	22,03	21,95
Jawa	57,59	57,65	57,99	58,51	58,27	58,49	58,54
Bali dan Nusa Tenggara	2,56	2,51	2,53	2,50	3,10	3,13	3,11
Kalimantan	9,55	9,3	8,67	8,21	7,99	7,85	8,32
Sulawesi	4,61	4,74	4,82	4,97	6,08	6,04	6,10
Maluku dan Papua	2,13	2,06	2,18	2,18	2,19	2,46	2,64
Total	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: diolah dari BPS 2018; 2009 dalam Kuncoro, Mudrajat, *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama. 2018.

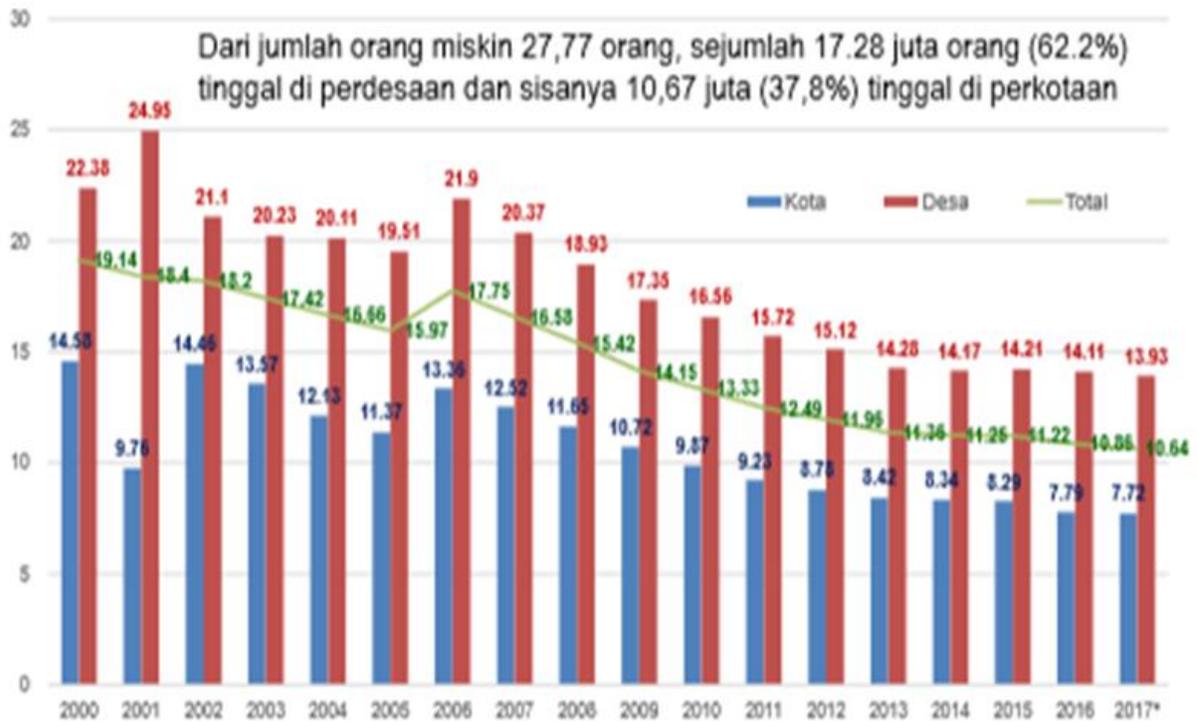
Implikasi ketimpangan spasial tersebut berkorelasi dengan tingginya angka stunting di NTT, Kalimantan, Sulawesi dan Papua, yang berada di atas 30 persen (Kemenkes 2016). Tingginya kasus stunting mencerminkan kondisi kualitas kesehatan ibu, lingkungan dan pangan yang masih buruk. Pada ibu hamil juga terdapat 44,4 persen yang mengonsumsi energi di bawah kebutuhan minimal dan 49,5 persen wanita hamil yang mengonsumsi protein di bawah kebutuhan minimal yang berdampak pada terhambatnya pertumbuhan janin yang dikandungnya (Kementerian Kesehatan RI 2010).

Gambar 2.2 memperjelas korelasi tinggi-rendah sumbangan provinsi terhadap PDB nasional dengan tinggi-rendahnya IKG perprovinsi. Makin tinggi sumbangan provinsi terhadap PDB nasional, maka tinggi pula IKG-nya. Sebaliknya provinsi yang rendah IKG-nya berkorelasi dengan sumbangan PDB nasional yang rendah pula.



Gambar 2.2 Peta IKG Berbasis Provinsi (Wilayah) 2018 dari *Penghitungan Indeks Ketimpangan Gender 2018 (Kajian Lanjutan 2)*. Badan Pusat Statistik. 2019.

Adapun ketimpangan spasial berdasarkan perdesaan dan perkotaan dapat berdampak pada akses lapangan kerja. Data BPS (2018) menyebutkan PDB Indonesia disumbang oleh sektor industri, pertanian, perdagangan, konstruksi dan pertambangan (sebagian terpusat di perdesaan). Namun sektor-sektor yang mengalami pertumbuhan tinggi justru sektor-sektor yang *non-tradable* yang terpusat di perkotaan (transportasi dan pergudangan, informasi dan komunikasi, jasa lainnya). Sektor pertanian tumbuh tidak terlalu rendah (3,81 persen), tetapi belum cukup berkontribusi pada peningkatan kualitas pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, penyerapan tenaga kerja dan penciptaan lapangan kerja baru. Gambar 2.3 memperlihatkan perbandingan kemiskinan di perdesaan dan perkotaan.



Gambar 2.3 Perbandingan Kemiskinan di Perdesaan dan Perkotaan dari BPS (2017).

Penduduk miskin di perdesaan mencapai 62,2 persen, sedangkan di perkotaan mencapai 37,8 persen. Istilah miskin kiranya bukanlah hanya kemiskinan finansial, melainkan lebih kompleks dari hal itu. Tambahan pula pada 2017 dan 2018 terjadi penurunan angka kemiskinan perdesaan, tetapi terjadi peningkatan di perkotaan, ini kemungkinan karena urbanisasi. Itu artinya perempuan sebagai kelompok rentan di perdesaan maupun di perkotaan terancam kemiskinan multidimensi yang meliputi dimensi sosial (serapan terhadap pekerjaan, status kependudukan, kualitas kesehatan, dan lain-lain); dimensi kekerasan berbasis gender dan seksual; dimensi budaya (kesempatan untuk berekspresi); dan dimensi politik (partisipasi sebagai warganegara).

Dengan dilaksanakannya Undang-Undang (UU) No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, maka terbukalah peluang sektor pertanian memberikan kontribusi lebih besar dalam pengentasan kemiskinan, penciptaan lapangan kerja dan pengurangan ketimpangan. Dalam kurun waktu 2015 hingga 2018 sejumlah 187 triliun rupiah dana desa telah digelontorkan ke desa. Dampaknya, mengacu pada data BPS 2018 yang disitir Dirjen Pembangunan Kawasan Perdesaan, Kementerian Desa, pengurangan tingkat pengangguran terbuka di desa lebih efektif dibandingkan perkotaan. Dari 2009-2017, perdesaan berhasil menurunkan kemiskinan 3,88 persen, sedangkan perkotaan 3,46 persen.

Dalam merespons kesenjangan spasial ini, pemerintahan Jokowi telah membuat paket-paket kebijakan berupa pembangunan infrastruktur, memperkuat daya saing, memperkuat kawasan ekonomi, membangun kawasan pariwisata di seluruh wilayah Indonesia dengan didukung kebijakan pemerataan ekonomi, kesempatan pembiayaan usaha dan peningkatan kapasitas

(Marsuki). Namun paket-paket kebijakan yang dibuat Jokowi untuk mengatasi ketimpangan belum terlihat hasilnya secara signifikan.

Selain itu, sejak era Presiden SBY sampai Presiden Jokowi, sudah ada bantuan sosial untuk meningkatkan daya beli kelompok miskin melalui medium ibu rumah tangga. Paket bantuan sosial tersebut, seperti Bantuan Langsung Tunai, Jampersal (sudah dihapus), Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Penyandang Disabilitas. Pada umumnya BLT, KIP, KIS dan PKH ditujukan bagi ibu rumah tangga, sebab mereka yang berhubungan dengan pengasuhan anak dan belanja konsumsi rumah tangga. Sayang sekali upaya ini masih berjangka pendek seturut periode pemerintahan seorang presiden, dan belum menjadi kebijakan yang mengacu pada skema *universal basic income* (jaminan penghasilan dasar universal), apalagi perlindungan sosial transformatif.

Ketimpangan Pendidikan dan Pekerjaan

Tampaknya ada yang tidak banyak dibicarakan terkait penurunan kualitas hidup, yaitu pengangguran usia muda (19-24 tahun) di Indonesia yang cukup tinggi dibanding negara-negara tetangga. Angka pengangguran usia muda Indonesia mencapai 57,9 persen, dengan proporsi perempuan mencapai 59 persen lebih tinggi daripada laki-laki yang hanya 57 persen. Adapun proporsi perempuan yang disebut ke dalam kategori pekerjaan rentan (kerja tidak tetap) sangat tinggi 43,3 persen dibandingkan laki-laki 22,7 persen pada tahun 2016. Proporsi pekerja rentan berdasarkan gender pada 2016 ini tidak berubah dari data 2006 (ILO). Masalahnya, proporsi perempuan yang cukup tinggi sebagai pekerja rentan tersebut dikategorikan sebagai *inactivity* oleh statistik pada umumnya, sehingga seringkali jumlah perempuan sebagai pekerja rentan menjadi tersembunyi.

Proporsi perempuan sebagai pengangguran pada usia muda dan sebagai pekerja rentan yang tinggi berkorelasi dengan rendahnya pendidikan dan perkawinan usia muda (perkawinan usia anak). Perempuan dari kelompok rentan yang saat ini berumur 15 tahun ke atas rata-rata sekolah sampai kelas 2 SMP, dengan rincian di perkotaan hingga kelas 1 SMA dan di perdesaan hingga kelas 6 SD atau kelas 1 SMP (KPPPA). Dengan kata lain angka melek huruf laki-laki 97,33 persen lebih tinggi daripada perempuan yang berkisar 93,99 persen atau laki-laki menikmati sekolah lebih lama (8,90 tahun) daripada perempuan (8,26 tahun).

Bagi perempuan muda yang tidak sekolah, jalan selanjutnya adalah menikah di usia muda. Sepanjang 20 tahun reformasi, kasus pernikahan usia anak di Indonesia makin memprihatinkan. Menurut The United Nations Children's Fund (UNICEF) pada 2013, Indonesia menjadi negara dengan angka perkawinan anak tertinggi ketujuh di dunia. Selanjutnya, menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) pada tahun 2015, sebanyak 1 dari 4 anak perempuan di bawah usia 18 tahun pernah menikah. Tambahan lagi, pada tahun 2017, sebanyak 2 dari 5 anak perempuan usia 10–17 tahun pernah menikah. Angka tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih perlu menaruh perhatian lebih pada kasus pernikahan usia anak (Firdaus).

Peta jalan kehidupan perempuan setelah menikah di usia muda dengan pendidikan rendah akan masuk ke dunia kerja di sektor informal atau sektor pekerjaan yang disebut ILO dengan istilah

pekerjaan rentan. Tingkat perceraian yang tinggi menyebabkan sebanyak 22,57 persen perempuan usia 15 tahun bekerja sebagai kepala keluarga. Jika kondisi perempuan tersebut dihubungkan dengan bonus demografi sampai 2030 Indonesia masih akan menyumbang kondisi penduduk yang rentan, dengan adanya ketimpangan berbasis gender.

2.2 Kondisi Demokrasi dan Penegakan HAM

Demokrasi

Lengsernya Presiden Soeharto pada 1998 membuka kesempatan bagi berlangsungnya reformasi demokratis di Indonesia. Untuk memenuhi aspirasi rakyat yang digemakan oleh gerakan reformasi, perubahan-perubahan mendasar harus ditegakkan, termasuk perubahan menyeluruh pada semua pranata politik, sosial, dan ekonomi, dan perubahan pada basis hubungan antara rakyat dan negara. Perubahan-perubahan semacam itu hanya dapat diwujudkan melalui penyusunan satu agenda reformasi yang menyeluruh, sebagai hasil dari proses dialog yang terbuka, inklusif, dan partisipatif (IDEA). Dalam konteks gerakan perempuan, untuk mengetahui pencapaian demokrasi selama 20 tahun reformasi, kita dapat menggunakan GEM untuk mengukur partisipasi perempuan dalam politik dan rasio pendapatan ekonomi perempuan (dibandingkan laki-laki).³

Menurut survei yang dilakukan Amalinda Savirani bersama Olle Tornquist (2013 dan 2014) demokrasi di Indonesia menunjukkan kemajuan. Hal itu dapat dibaca pada tabel 2.3.

Tabel 2.3
Penilaian Masyarakat Sipil Terhadap Kondisi Demokrasi di Indonesia

Komponen Demokrasi	Proporsi Masyarakat Sipil yang Memberikan Penilaian Positif (%)		
	Tahun 2013	Tahun 2007	Tahun 2003
Jaminan atas kebebasan sipil	85,4	62,0	45,0
Pemerintahan yang baik	61,3	53,0	23,0
Representasi	77,2	57,0	37,0
Kewargaan	71,0	55,0	36,0

Sumber: Diolah kembali dari Savirani, Amalindadan Olle Tornquist. *Reclaiming The State: Overcoming Problems of Democracy in Indonesia*. PolGov. 2016.

Pandangan masyarakat sipil tentang demokrasi di Indonesia—merujuk survei Savirani dan Tornquist—patut ditinjau kembali. Sebab seperti banyak negara lain di dunia, demokrasi Indonesia makin menunjukkan tanda-tanda kerapuhan dan bahkan kemunduran. Untuk menilai kesehatan

³Indikator yang lain adalah proporsi perempuan sebagai manajer dan proporsi perempuan sebagai profesional dan tenaga teknik.

demokrasi terdapat sejumlah unsur: (1) kekuasaan sipil dan angkatan bersenjata; (2) struktur ekonomi dan pengelolaan perusahaan; (3) demokratisasi dan desentralisasi; (2) tinjauan konstitusional dan reformasi pemilihan umum; (3) pluralisme agama dan kehidupan bersama yang damai; (4) peran advokasi dan pengawasan organisasi-organisasi masyarakat sipil; (5) partisipasi perempuan dalam politik (IDEA).

Menguatnya Kekuasaan Multipartai dan Keterwakilan Perempuan

Tanda yang paling nyata dalam reformasi sistem politik Orde Baru adalah lahirnya partai-partai politik, baik yang dibentuk oleh aktivis dari partai lama (umumnya dari Golkar), partai lama yang direformasi (PDIP, PPP), maupun partai yang dibangun oleh pengusaha dan militer. Pada awal reformasi terdapat 184 partai dan 141 telah mendapat pengesahan hukum. Di Aceh yang mendapat keistimewaan untuk mendirikan partai lokal sampai pemilu 2009 terdapat enam partai lokal. Partai baru tersebut diuji dalam pemilu 1999, dan kemudian dalam pemilu langsung sejak 2004 dan seterusnya. Partai politik inilah yang selanjutnya mengendalikan kekuasaan legislatif dan eksekutif—sebagaimana dalam demokrasi sistem multipartai.

Sistem multipartai diatur dalam UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik (mengalami revisi menjadi UU Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik). Sistem ini menjadi fundamen dari model pemilu langsung baik untuk legislatif (UU Nomor 12 Tahun 2003), presiden dan wakil (UU Nomor 23 Tahun 2003) maupun kepala daerah (UU Nomor 22 Tahun 2007). Ketiga Undang-undang ini telah berkali-kali mengalami revisi sampai pada 2020. Reformasi di bidang politik ini membuka ruang bagi masyarakat sipil untuk berkontestasi dalam pelbagai pemilu, menggeser kekuasaan militer yang mendominasi bidang politik pada saat Orde Baru. Meskipun orang-orang militer yang telah meninggalkan barak masuk ke partai politik. Selain itu, terdapat pula ruang dan peluang bagi perempuan untuk ikut serta dalam kontestasi pemilu menjadi anggota legislatif maupun kepala daerah.

Dalam perkembangannya, DPR lebih menguat daripada eksekutif, meski terjadi dinamika tarik ulur. DPR menjadi suprainstitusi “tanpa kontrol” yang menentukan keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan negara. Ini tampak jelas pada penyusunan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3) yang sampai saat ini telah mengalami revisi berkali-kali pula. Undang-Undang MD3 ini mengukuhkan kuasa besar dan kekebalan hukum bagi anggota parlemen. Dengan perangkat-perangkat hukum tersebut, partai politik berhasil membangun konsolidasi demokrasi ala oligarki yang sangat menguat sejak pemilu 2009.

Itu sebabnya, seluruh produk legislasi, anggaran, dan kebijakan-kebijakan eksekutif berhasil dikendalikan oleh oligarki politik, dengan *political will* yang diciptakannya justru cenderung antidemokrasi, antipemberantasan korupsi dan properluasan investasi yang mengabaikan ekologi dan perampasan lahan petani. Sejumlah produk legislasi seperti UU KPK, RUU RKUHP, RUU Pertambangan Minerba, RUU Pertanahan, RUU Ketenagakerjaan, UU Budidaya Pertanian Berkelanjutan, UU Pornografi dan Pornoaksi, dan lainnya, semuanya mengarah pada pemberangusan demokrasi. Sementara produk legislasi yang melindungi kepentingan rakyat justru diabaikan, seperti RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, RUU Perlindungan Pekerja

RumahTangga, dan RUU Masyarakat Adat.Hingga sekarang pembahasannya ditunda terus-menerus, bahkan cenderung akan dianulir.

Meningkatnya kekuasaan partai politik dan DPR tak diiringi dengan penguatan *checks and balances*. Sistem pengawasan sangat lemah untuk mengoreksi DPR dan partai politik, sehingga menimbulkan oligarki politik yang membuat aspirasi rakyat makin terbenam (Basri). Upaya untuk mereformasi partai politik yang beberapa kali dilakukan oleh politik oligarki bisa dinilai dari keputusan-keputusan penyelenggara negara yang kian berpihak pada pemodal/pengusaha dan makin banyaknya pengusaha yang merangkap menjadi politisi. Batas antara penguasa dan pengusaha kian tipis.

Menguatnya oligarki politik terutama dalam pemilihan kepala daerah melahirkan “ijon politik”, yaitu kesepakatan antara kandidat kepala daerah dengan pengusaha atau korporasi sebagai penyandang dana politik. Bantuan dana politik inilah yang kemudian hari harus dibayar oleh kandidat yang memenangkan pilkada dengan menjamin keberlangsungan bisnis mulai dari kelancaran perizinan, jaminan politik dan keamanan, pelonggaran kebijakan, tender proyek dan bahkan pembiaran pelanggaran hukum. Pemberian izin pertambangan berkorelasi dengan pilkada maupun pemilu legislatif (*Ijon Politik Pilkada Melanggengkan Krisis Sosial Ekologis*).

Meskipun demikian, reformasi sistem politik untuk pemilu telah dapat direbut oleh gerakan perempuan dalam mensyaratkan kuota 30 persen keterwakilan perempuan baik dalam susunan kandidat kontestasi saat pemilu maupun di parlemen. Sejumlah aktivis perempuan masuk partai politik dan perempuan di parlemen pun kemudian membentuk Kaukus Perempuan Parlemen. Wadah ini terutama ditujukan untuk meningkatkan kapasitas berpolitik anggota parlemen perempuan dalam memproduksi legislasi dan anggaran untuk kepentingan perempuan. Tabel 2.4 memperlihatkan perkembangan keterwakilan perempuan di parlemen, DPD dan kepala daerah, meski kenaikannya lambat.

Tabel 2.4
Keterwakilan Perempuan dalam Parlemen selama Reformasi

Tahun	DPR Pusat	DPRD	DPD
1999-2004	45 (8,80%)	-	-
2004-2009	61 (11,82%)	-	27orang
2009-2014	101 (17,86%)	321 (16%)	35 orang
2014-2019	97 (17,32%)	335 (25,85%)	34 orang
2019-2024	117 (17,00%)	(30,0%)	42 orang

Sumber: Diolah dari pelbagai sumber.

Otonomi Daerah dan Partisipasi Perempuan

Sejak era reformasi bergulir di Indonesia hingga saat ini, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terasa masih belum menemukan format yang tepat. Keberadaan Undang-Undang Nomor

22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah nyatanya belum memberikan pengaruh signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, kebijakan tersebut menimbulkan permasalahan baik dari sisi formulasi maupun implementasinya.

Banyaknya produk hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah saat ini, di satu pihak merupakan konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Akan tetapi, di lain pihak dianggap sebagai eksekusi pelaksanaan otonomi daerah karena sebagian besar produk hukum yang dihasilkan berupa peraturan daerah (perda) yang memungkinkan pemerintah daerah menarik sebanyak mungkin pungutan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Timbul kesan otonomi daerah sebagai legitimasi untuk meningkatkan PAD, sehingga ekonomi biaya tinggi tidak dapat dihindari.

Dari sisi kepentingan perempuan, otonomi daerah membuka peluang partisipasi politik yang lebih besar, tetapi lahirnya perda-perda diskriminatif memunculkan kesan seperti ada upaya untuk menghambat partisipasi politik tersebut. Dalam situasi otonomi daerah misalnya, telah lahir Perda Diskriminatif yang mengatur seksualitas, mobilitas dan pakaian perempuan sebanyak 443 sejak 1999-2014. Sebaliknya, inisiatif gerakan perempuan di daerah untuk mengusulkan perda yang melindungi kepentingan perempuan juga bermunculan. Seperti Perda Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan di Provinsi Jawa Timur dan Kalimantan Tengah, Perda Keterwakilan dan Partisipasi Perempuan di Kabupaten Donggala, dan sebagainya.

Di tengah paradoks otonomi daerah, terjadi peningkatan elektabilitas untuk kepala daerah perempuan. Fakta ini berhasil melawan penghakiman bahwa perempuan haram hukum menjadi pemimpin. Elektabilitas perempuan baru terangkat sejak pilkada.

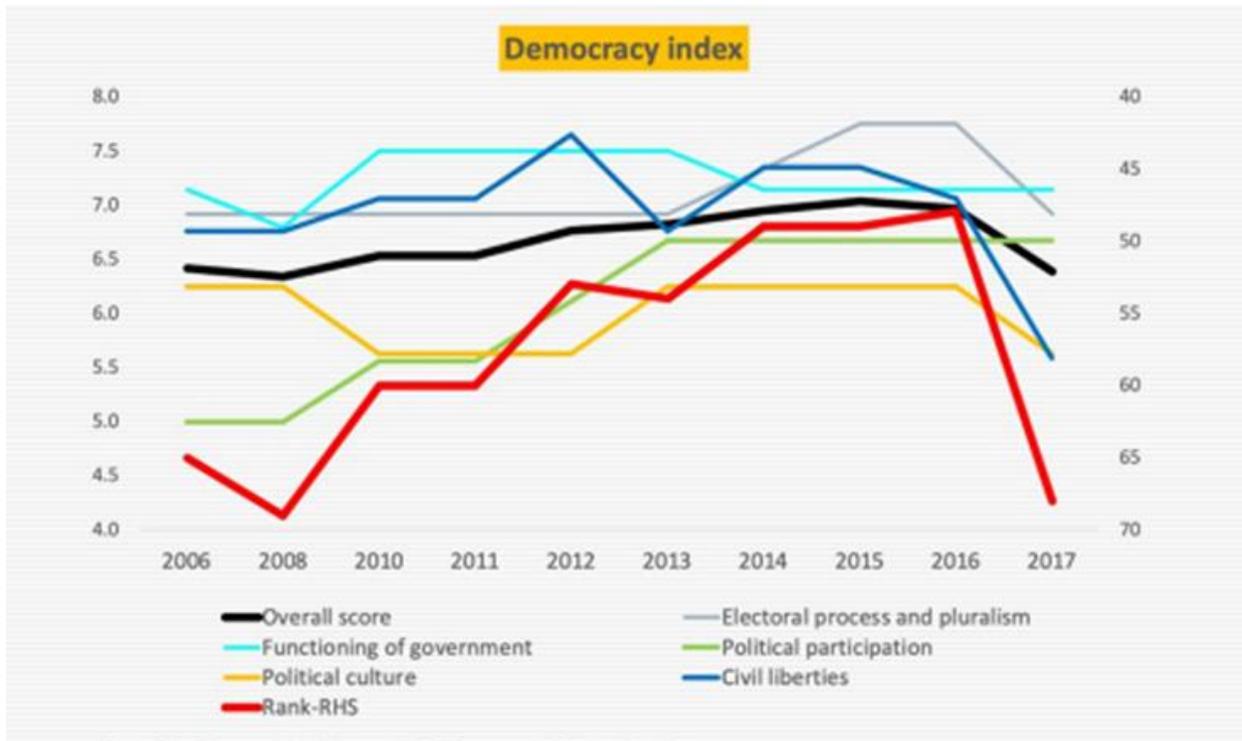
Tabel 2.5
Keterwakilan Perempuan dalam Pemerintahan (Kepala Daerah)

Tahun	Pencalonan (orang)	Menang (orang)
2005		10
2015	123	35
2018	94	31

Kemerosotan Demokrasi

Kajian yang dilakukan Eve Warburton dan Edward Aspinall (255-285) tentang demokrasi di Indonesia menunjukkan, dua presiden Indonesia terakhir menggerus norma dan kelembagaan demokrasi demi mengejar posisi politik mereka. Kajian lain menunjukkan, banyak gejala kerapuhan demokrasi terjadi selama masa jabatan periode kedua Presiden SBY (2009–2014). Namun penurunan kualitas demokrasi yang paling dramatis terjadi di era Presiden Jokowi (New Mandala). Sejak menjabat sebagai presiden, Jokowi menjalankan agenda *developmentalism* yang konservatif dan menunjukkan sedikit perhatian terhadap reformasi demokrasi atau hak asasi manusia (Warburton 297-320).

Kemerosotan demokrasi di Indonesia juga dapat dinilai dari merosotnya indeks demokrasi. Demokrasi di Indonesia mengalami penurunan sebesar 0,58 poin pada 2016 menjadi 6,39 poin pada 2017 dan 2018 dalam indeks demokrasi yang dikeluarkan The Economist Intelligence Unit. Dalam indeks ini Indonesia termasuk dalam kategori sebagai demokrasi tidak sempurna (*flawed democracy*).



Gambar 2.4 Indeks Demokrasi dari The Economist Intelligence Unit.

Status tersebut berarti Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum yang relatif bebas dan adil dan menghormati kebebasan sipil dasar, tetapi memiliki beberapa persoalan seperti pelanggaran kebebasan media serta persoalan tata kelola pemerintahan. Berdasarkan data BPS 2018, Indonesia juga mengalami penurunan pada indeks aspek kebebasan sipil sebesar 0,29 poin dan pada aspek hak-hak politik turun sebesar 0,84 poin dibandingkan pada 2017 (dikutip dalam Prastiwi). Tingkat pengaduan masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintahan turun 4,9 poin dibandingkan indeks pada 2017. Demikian juga dengan partisipasi politik dalam pengambilan keputusan dan pengawasan pemerintahan melemah 1,88 poin dibandingkan 2017 (“Realisasi Investasi Tak Melalui Soal Demokrasi”).

Pelbagai indikasi melemahnya demokrasi tersebut merupakan lonceng peringatan atas kembalinya sistem otoritarian Orde Baru sekaligus juga peringatan bahwa reformasi dan transisi demokrasi menuju demokrasi yang substansial belum menjadi konsensus nasional. Kualitas dan keberlanjutan demokrasi sangat bergantung pada aktor-aktor penopang demokrasi.

2.3 Kondisi Penegakan Hak Asasi Manusia dan Perempuan

Selama pemerintahan Orde Baru, Indonesia memiliki catatan buruk dalam penegakan hak asasi manusia (HAM) maupun hak asasi perempuan (HAP). Setelah Presiden Soeharto lengser, nilai-nilai hak asasi manusia secara eksplisit diadopsi dalam sistem hukum nasional diikuti dengan pembentukan lembaga HAM dan ratifikasi berbagai instrumen penting hak asasi manusia. Ratifikasi ini memberikan kewajiban pemerintah untuk membuat kebijakan yang selaras dengan nilai-nilai hak asasi manusia.

Kondisi hak asasi manusia dan hak asasi perempuan bergantung setidaknya pada tiga hal, yaitu (1) kondisi demokrasi, (2) kebijakan ekonomi dan pembangunan, dan (3) kondisi sosiokultural. Demokrasi Indonesia yang memburuk jelas berdampak pada kondisi HAM karena substansi dari demokrasi adalah hak asasi. Kondisi demokrasi tak bisa dilepaskan dari kondisi demokrasi ekonomi yang digariskan dalam konstitusi tetapi tak juga direalisasikan. Kebijakan ekonomi sejak Orde Baru hingga sekarang menilai keberhasilannya berbasis pada finansial dan bukan HAM. Sementara kondisi sosiokultural menunjukkan kecondongan budaya patriarki yang bersikap diskriminatif dan kekerasan terhadap perempuan.

Ketiga kondisi tersebut membuat agenda gerakan HAM terdesak ke pinggiran, sedangkan nilai-nilai HAM menghadapi ancaman. Benar bahwa reformasi memberi peluang signifikan bagi pemenuhan hak politik dan hak ekonomi, sosial, budaya dan kebebasan sipil. Namun peluang itu belum berubah wujud menjadi kenyataan. Sebaliknya, merosotnya demokrasi dan tidak terwujudnya demokrasi ekonomi membuat nilai-nilai hak asasi manusia makin terancam. Demikian pula kekerasan berbasis gender tidak menurun sepanjang reformasi ini. Dengan demikian kemerosotan demokrasi dan tingginya ketimpangan sosial akibat pertumbuhan ekonomi tanpa memperhatikan ketidakadilan gender di Indonesia mencerminkan rendahnya kondisi penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

Dalam laporan Setara Institute, skala penegakan HAM di Indonesia sejak reformasi hingga saat ini belum mencapai angka moderat skala 5, melainkan berkisar antara skala 2-3, sementara angka tertinggi pada skala 7. Namun, pengukuran skala penegakan HAM tersebut berpusat pada prinsip hak sipil politik dan hak ekonomi, sosial, budaya dan belum memasukkan indikator penegakan hak asasi perempuan. Adapun indikator hak asasi perempuan berpegang pada dua masalah berbasis gender sebagaimana termaktub dalam CEDAW dan Deklarasi Kekerasan Terhadap Perempuan, yaitu diskriminasi terhadap perempuan dan kekerasan terhadap perempuan.

Pernyataan Komnas Perempuan tentang perkembangan kondisi Hak Asasi Manusia di Indonesia dan implementasi Rekomendasi Tinjauan Periodik Universal Dipaparkan pada pertemuan Pra-sesi UPR (Universal Periodic Review) 30 Maret 2012 menyampaikan telah terbit 63 kebijakan di tingkat nasional, lokal dan regional yang kondusif bagi pemenuhan hak asasi manusia. Sebanyak 40 dari kebijakan tersebut secara khusus mendukung penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia, yang antara lain mengatur langkah penanggulangan

perdagangan orang, perlindungan anak, dan tentang layanan untuk perempuan korban kekerasan.⁴ Berikutnya hasil kajian Komnas Perempuan pada 2020 kebijakan kondusif bertambah sejak tahun 2000-2019, yaitu sejumlah 414 dan 285 diantaranya adalah kebijakan tentang layanan.⁵ Begitu juga pada 2019 DPR melakukan revisi terbatas atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur soal batas usia minimal perkawinan bagi anak perempuan. Pengesahan UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tersebut menetapkan usia minimal perkawinan menjadi 19 tahun, berlaku sama bagi perempuan dan laki-laki. Upaya ini sesungguhnya untuk memerangi perkawinan anak yang menurut data Susenas BPS 2018 tercatat 1,2 kejadian atau sekitar 1 dari 9 perempuan menikah pada usia muda.

Bila menengok ke belakang, di bawah pemerintahan Habibie, kebebasan berbicara sebenarnya telah meningkat secara signifikan. Selain itu ada beberapa capaian dari pemerintahan Habibie dalam pelaksanaan HAM, di antaranya adalah pembentukan UU HAM, pencabutan Undang-Undang Anti Subversi, UU Kebebasan Pers, Keppres RANHAM, pembebasan 200 tahanan politik dan rehabilitasi korban 1965, penghentian status Aceh sebagai Daerah Operasi Militer, pemberian hak pada rakyat TimorLeste untuk menentukan nasib sendiri. Selain itu, pemerintahan Habibie juga menyetujui dan meratifikasi sejumlah instrumen HAM internasional, di antaranya adalah konvensi tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, konvensi tentang Anti Penyiksaan, beberapa konvensi ILO tentang perlindungan kerja, termasuk hak maternitas bagi pekerja perempuan.

Di bawah pemerintahan Gus Dur, kementerian yang mengurus perkara hak asasi manusia dibentuk. Selain itu, ada pemenuhan hak etnis Tionghoa atas nama, aksara, budaya, keagamaan, hari raya dan lainnya, mendorong jalan damai untuk konflik Aceh dan mendorong penyelidikan atas pelanggaran HAM di Aceh, pengesahan UU Pengadilan HAM untuk pelanggaran berat HAM dan pembebasan tahanan politik. Pada masa ini juga digagas pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu. Akan tetapi UU KKR (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi) telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada 2006.

Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, pemerintahan Megawati tidak menempatkan HAM sebagai agenda prioritas. Penyelesaian problem nasionalisme dan keamanan nasional lebih mengemuka ketimbang agenda HAM. Ini terlihat dari ditinggalkannya jalan damai untuk penyelesaian konflik di Aceh dengan pendekatan keamanan dan penerapan darurat militer serta pembatasan pers. Undang-Undang Antiterorisme dibuat tanpa mengindahkan HAM. Undang-undang ini menghidupkan kembali hukum antisubversi yang sudah dicabut dan memberi peluang penangkapan sewenang-wenang hanya berdasarkan informasi intelijen. Namun dimasa ini Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) disahkan.

⁴ Seri Dokumen Kunci 11 Laporan dan Proses Advokasi Komnas Perempuan dalam mekanisme HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa bagi Pemajuan HAM Perempuan Indonesia. Sesi Tinjauan Periodik Universal (Universal Periodic Review)

⁵ Siaran Pers Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan tentang PELUNCURAN HASIL KAJIAN KEBIJAKAN TENTANG LAYANAN TERPADU BAGI PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN DI INDONESIA (6 November 2020)

Pada era pemerintahan SBY, beberapa instrumen internasional HAM diratifikasi, di antaranya adalah Kovenan Hak Sipil Politik dan Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya. Namun ratifikasi tersebut lebih ditujukan sebagai upaya peningkatan citra pemerintah di mata masyarakat internasional ketimbang sebagai komitmen nyata pelaksanaan HAM. Dalam pelaksanaannya selama sepuluh tahun pemerintahan SBY terjadi berbagai kasus pelanggaran HAM terhadap kelompok minoritas dan warga sipil di Papua. Pemerintahan SBY juga melakukan pembiaran terhadap adanya perda yang diskriminatif terhadap perempuan dan politik pengaturan tubuh perempuan dalam UU Pornografi.

Sementara Presiden Jokowi membangun pemerintahan dengan janji besar melaksanakan HAM dan menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu. Namun pada kenyataannya, lebih banyak perhatian pada pembangunan infrastruktur dan percepatan investasi dengan tidak menggunakan kerangka HAM.

Kondisi Hak Ekonomi, Sosial, Budaya

Dibandingkan hak sipil politik, hak ekonomi, sosial, budaya kurang mendapatkan perhatian. Sebelum 1998, kerja-kerja advokasi hak asasi manusia sebagian besar terkonsentrasi pada ranah sipil politik. Setelah krisis, masalah ekonomi, sosial, dan budaya menjadi lebih jelas serta mendesak dan karenanya mendapat perhatian lebih. Menurunnya kualitas hidup memicu perhatian terhadap pelanggaran hak ekonomi, sosial, budaya karena pelanggaran mudah diamati dan dipantau. Dalam ranah ekonomi, sosial, budaya, masalah kelaparan (hak atas pangan), perlindungan hak buruh, hak atas tanah dan ruang, perlindungan anak dan perempuan, serta kerentanan kelompok miskin dan marginal atas risiko kesehatan merupakan perkara mencolok terkait pelanggaran hak ekonomi, sosial, budaya.

Pelanggaran hak atas pangan yang terus berlangsung dapat dilihat dari jumlah penduduk yang menghadapi rawan pangan dan masih tingginya angka stunting. Data Food and Agriculture Organization (FAO) tahun 2018 menunjukkan, sekitar 20 juta penduduk Indonesia masih menghadapi rawan pangan dan sebagian besar tinggal di perdesaan. Sementara data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018 menunjukkan 30,8 persen balita Indonesia mengalami masalah gizi kronis, sedangkan lebih dari 17 persen balita menghadapi masalah antara gizi kurang dan gizi buruk. Perluasan jaminan kesehatan masyarakat yang terus berjalan, dengan tujuan mencapai cakupan universal pada 2019 adalah peluang untuk mendorong deteksi dan pencegahan dini. Meskipun jumlah klinik dan rumah sakit sudah diperbanyak, lamanya waktu tunggu di pusat-pusat layanan yang terafiliasi dan jauhnya jarak menuju pusat kesehatan masih menjadi penghambat untuk menggunakan asuransi/jaminan kesehatan ini dan juga dalam mencari perawatan dini (*Survei Ekonomi OECD Indonesia 47*).

Pelanggaran hak bekerja tampak dari beberapa fenomena, di antaranya adalah (1) posisi Indonesia dalam *Global Rights Index*, (2) rendahnya standar perlindungan terhadap pekerja migran, (3) absennya perlindungan terhadap pekerja rumahtangga, pekerja di sektor perkebunan sawit dan pekerja di sektor informal yang jumlahnya lebih dari 50 persen, dan (4) tingginya proporsi pengangguran usia muda (21,8 persen). Dalam *Global Rights Index*, Indonesia termasuk dalam negara yang merupakan tempat terburuk untuk bekerja.

Sejak 2016 nilai indeks Indonesia turun menjadi 5. Nilai tersebut menandakan tidak adanya jaminan hak bagi pekerja. Para pekerja tidak memiliki akses padahak-hak mereka dan para pekerja berada dalam kondisi kerja yang tidak adil. Turunnya nilai indeks di antaranya disebabkan karena kriminalisasi terhadap pekerja, pemberangusan hak berserikat dan kekerasan terhadap aksi damai buruh yang menuntut upah minimum.

Bab 3

Refleksi Kondisi Gerakan Sosial “Masyarakat Sipil”

Pada bagian ini kita merefleksikan—walau tidak menyeluruh dan kompleks—keberadaan kita di dalam suatu gerakan yang sering kali diucapkan secara simpang siur. Ada yang mengatakan gerakan ini adalah gerakan sosial, ada yang mengatakan gerakan masyarakat sipil, dan ada pula yang membedakan kedua istilah tersebut dengan gerakan feminis (lebih populer disebut gerakan perempuan). Itu sebabnya, sebelum kita merefleksikan perjalanan pasang surut gerakan sosial maupun masyarakat sipil, kita jernihkan dulu kedua istilah tersebut.

Istilah masyarakat sipil dan gerakan sosial sering kali dipergunakan secara bergantian, meskipun di kalangan para akademisi/peneliti terdapat perdebatan konseptual mengenai kedua istilah tersebut. Bahkan jika tidak terdapat kesepakatan definitif, setidaknya para akademisi/peneliti dapat menunjukkan perbedaan pada kedua istilah tersebut. Konsep masyarakat sipil mengacu pada ciri-ciri asosiasi dalam ranah atau arena publik dan perannya dalam politik dan masyarakat. Adapun konsep gerakan sosial mengacu pada proses mobilisasi dan aksi. Selain itu, konsep tersebut memiliki implikasi normatif yang berbeda dalam kaitannya dengan norma demokrasi liberal, tingkat politisasinya, dan cara mereka menangani kekerasan (Daniel & Neubert 176-192).

Definisi paling baru dalam *International Encyclopedia of Civil Society*, kedua pengertian tersebut digabungkan, sehingga istilah masyarakat sipil mengacu pada arena aksi kolektif yang tidak dibatasi, diatur, di seputar minat, tugas dan nilai bersama (Irish 166). Contoh yang diberikan di ensiklopedia tersebut mengacu pada pelbagai asosiasi, seperti badan amal, organisasi nonpemerintah, kelompok berbasis komunitas, kelompok perempuan, kelompok berbasis agama, asosiasi profesional dan bisnis atau serikat pekerja, dan juga organisasi sosial. Aksi masyarakat sipil adalah cara mengungkapkan pendapat tentang masalah politik sebagaimana yang disuarakan serikat buruh maupun solidaritas sehari-hari yang tidak dipolitisasi seperti yang dilakukan badan amal (populer disebut karitatif). Sementara menurut Neidhardt dan Rucht gerakan sosial sebagai “entitas sosial dari orang, kelompok dan organisasi yang saling terkait [...], yang mengungkapkan protes melalui tindakan kolektif dengan tujuan untuk mengubah kondisi sosial atau politik atau untuk melawan suatu rezim dan dapat dilihat sebagai protes publik serta sebagai 'aksi kolektif' yang didasarkan pada identitas bersama dan yang bertujuan untuk perubahan sosial” (Daniel & Neubert 179).

Jadi, gerakan masyarakat sipil ketika dimobilisasi ke dalam aksi kolektif sebagaimana pengalaman selama 1997-1998, kiranya seluruh aksi protes itu dapat disebut gerakan sosial. Terdapat dua karakter kunci yang menandai gerakan sosial, *pertama*, gerakan sosial adalah kunci utama perubahan sosial di dunia modern. Namun tidak semua perubahan sosial merupakan buah dari gerakan sosial, seperti inovasi teknologi, perubahan iklim, perang, dan lain sebagainya. Karakteristik *kedua*, gerakan sosial memobilisasi dan melakukan tindakan sosial-politik-ekonomi-

budaya secara umum di luar saluran politik dan kelembagaan yang sudah mapan.⁶ Dalam refleksi ini kita berada dalam dua posisi, baik sebagai gerakan masyarakat sipil (yang terinstitusi ke dalam NGO, LSM, serikat, perkumpulan, dan lain-lain) maupun gerakan sosial pada tahun 1998.

Dalam banyak pembahasan yang dimotori oleh Yayasan Persahabatan Indonesia Kanada YAPPIKA (2004), motor gerakan sosial disebut organisasi masyarakat sipil (OMS) yang di Indonesia mencakup semua bentuk organisasi dengan variasi istilah: organisasi nonpemerintah (ornop), lembaga penggerak swadaya masyarakat (LPSM), lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan yang memilih menggunakan bahasa asing menyebut *non-governmental organization* (NGO) dan untuk kelompok dalam komunitas disebut *community based organization* (CBO). Sementara terdapat serikat-serikat yang berbasis produksi, seperti serikat buruh, serikat tani, yang tidak dapat disebut sebagai organisasi nonpemerintah seperti LSM karena bukan organisasi yang menerima honorarium ataupun gaji, melainkan anggota yang membayar iuran. Terdapat juga organisasi kerelawanan atau yang dibidang amal atau pelayanan sosial maupun asosiasi kelompok sosial tanpa berbadan hukum. Refleksi ini merunut pandangan OMS, khususnya LSM/ornop yang terkonsolidasi pada gerakan sosial 1997-1998 untuk mereformasi otoritarianisme Orde Baru. Gerakan sosial ini mengusung dua isu besar demokrasi dan penegakan HAM, dan di dalamnya terdapat isu gender, seksual minoritas, disabilitas, lingkungan, media, dan lain sebagainya.

3.1 OMS/LSM Sebelum Reformasi

OMS dalam bentuk LSM mulai dikenal di Indonesia pada 1970-an yang tumbuh dalam posisi kritik terhadap pembangunan yang dijalankan pemerintahan Soeharto. Pada masa itu jumlah OMS masih sedikit dan mengampu pada kegiatan sosial ekonomi berbasis komunitas dan sebagian bersifat amal (karitatif). Program-program yang dijalankan OMS/LSM pada masa ini mencakup layanan kesehatan, nutrisi, air bersih dan sanitasi, keluarga berencana, pendidikan nonformal, teknologi terapan, kredit mikro, usaha kecil, usaha bersama sektor informal, koperasi, dan lainnya (Prasetyantoko dan Ajikusuma dikutip dalam Scanon).

Pada 1980-an, pertumbuhan OMS/LSM dipengaruhi oleh kondisi politik global dan kondisi politik di dalam negeri. Kebijakan donor mendorong kerja sama lembaga donor internasional dan NGO Internasional untuk menyalurkan dana dan dukungan bagi OMS/LSM Indonesia. Salah satu alasannya adalah karena dana pembangunan terkorupsi oleh pejabat pemerintah hingga tidak sampai ke masyarakat rentan (Prasetyantoko dan Ajikusuma dikutip dalam Scanon).

Presiden Soeharto pun mengakui bahwa negara memerlukan OMS/LSM sebagai mitra pemerintah dalam melaksanakan proyek-proyek pembangunan. Namun, pada saat yang sama, pemerintah Orde Baru melakukan pengawasan ketat, di antaranya lewat Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985

⁶ Gerakan sosial yang tumbuh pada akhir abad ke-20 (dekade 1960, 1970, 1980) oleh ilmuwan sosial disebut gerakan sosial baru untuk membedakan dengan gerakan sosial lama. Gerakan sosial lama didominasi oleh perjuangan untuk melawan struktur ekonomi dan relasi kelas, sedangkan gerakan sosial baru berkembang lebih beragam mulai dari masalah hak sipil, lingkungan, masalah identitas, hingga konsumerisme.

tentang Organisasi Kemasyarakatan. Undang-undang ini memaksa semua organisasi di bawah pengawasan pemerintah dan menerima Pancasila sebagai satu-satunya ideologi. Bagi OMS/LSM yang mengkritik pemerintah dianggap menghambat jalannya pembangunan dan bisa terkena tuduhan subversif (Pohlman).

Dalam situasi represif itu, lahirlah OMS/LSM yang melakukan advokasi terhadap kelompok rentan yang hak-haknya dilanggar. Perintis OMS/LSM advokasi ini adalah LBH/YLBHI yang mempunyai cabang hampir di seluruh Indonesia. OMS/LSM advokasi ini segera akrab dengan gerakan mahasiswa progresif yang secara terang-terangan mengkritik kebijakan pemerintah Orde Baru. Selanjutnya, keberadaan OMS/LSM advokasi ini pada gilirannya menciptakan friksi dengan OMS/LSM yang karitatif atau memperpanjang tangan pembangunan-isme atau yang populer disebut sebagai *developmentalism*.

Peranan Konferensi Perempuan I sedunia di Meksiko pada 1975 dan disebutnya Dekade Perempuan Internasional antara 1975-1985, menjadi pemicu aktivis perempuan untuk membentuk OMS/LSM guna menanggapi problem ketidakadilan gender. Untuk itu lahirlah Yasanti di Yogyakarta, Kalyanamitra di Jakarta pada awal dekade 1980-an, sebelum kemudian pada awal dekade 1990-an lahir LBH APIK, Solidaritas Perempuan, dan lain sebagainya, hampir di seluruh Indonesia. Selain itu dorongan Konferensi HAM di Wina pada 1993 mengukuhkan pembingkai advokasi terhadap pelbagai bentuk ketidakadilan dengan isu penegakan hak asasi manusia dan hak asasi perempuan. Hal itu disusul dengan gelaran UN ESCAP (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) yang pada 1995 mengadakan *Seminar for Women With Disabilities* (WWD) di Bangkok, Thailand. Selanjutnya pada 1997 di Washington DC, USA digelar pula pertemuan Internasional *Leadership Forum for Women With Disabilities* yang dihadiri oleh 614 perempuan disabilitas dari 82 negara di dunia. Pertemuan internasional tersebut menginspirasi para perempuan disabilitas di Indonesia untuk mendirikan organisasi.

Fakta gelaran konferensi maupun seminar dari PBB kiranya menyumbang pembentukan organisasi untuk mengadvokasi isu-isu yang bersangkutan maupun membuat layanan sosial dan pemberdayaan kepada komunitas. Intensi PBB tersebut sekaligus dijadikan pelindung bagi OMS/LSM pada masa itu dari pengontrolan.

3.2 OMS Sesudah Reformasi

Krisis ekonomi-politik yang berpuncak pada pelengseran Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 merupakan kerja sama yang erat dari seluruh unsur OMS, yang dimotori oleh gerakan mahasiswa. Perpindahan dari Presiden Soeharto ke Presiden Habibie membuka ruang bagi terwujudnya demokrasi dan penegakan HAM di Indonesia. Pintu pun terbuka bagi seluruh warga negara, dan hal itu mendorong kelompok-kelompok rentan dan terpinggirkan berani untuk menyalurkan partisipasi politik ke ruang publik.

Masa ruang politik terbuka ini melahirkan banyak ragam OMS, seperti serikat buruh, kelompok-kelompok perempuan, organisasi komunitas, organisasi berbasis etnis, organisasi profesi, organisasi berbasis agama, ormas, organisasi yang berafiliasi dengan partai politik, dan lainnya. Bandingkan sebelum 1998, hanya ada satu serikat buruh dan satu organisasi petani yang diakui pemerintah. Selanjutnya sesudah 1998, sedikitnya tumbuh 40 organisasi buruh tingkat nasional,

tak kurang dari 300 serikat buruh lokal dan lebih dari 10.000 asosiasi buruh di tingkat korporasi dan ratusan organisasi petani. Kelompok-kelompok sosial keagamaan, lembaga-lembaga riset, juga bertambah banyak (Antlov et al. 147-163).

Jumlah OMS di Indonesia menjelang dan sesudah reformasi dapat dilihat pada tabel 3.1 menurut pelbagai sumber:

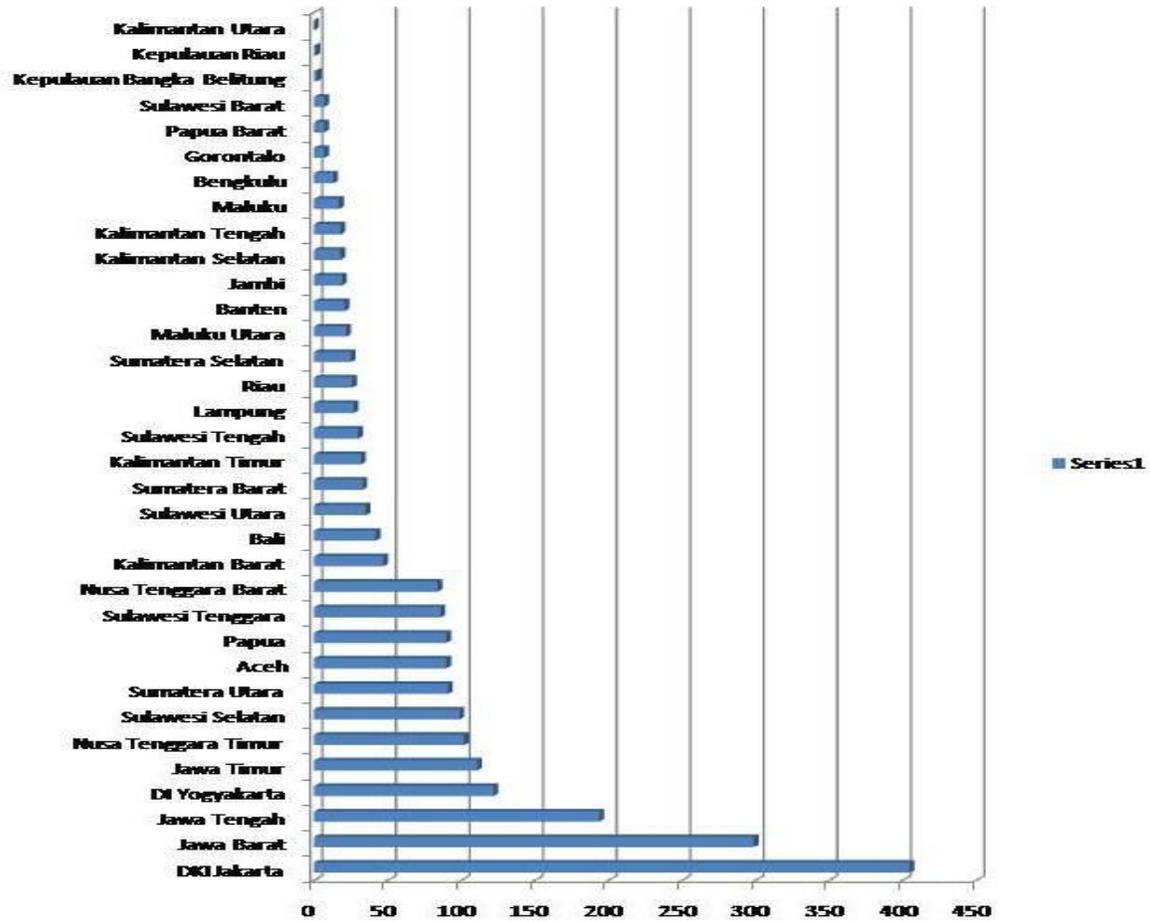
Tabel 3.1
Jumlah OMS di Indonesia

Tahun	Jumlah	Sumber
1997	4.000 – 7.000	Kemendagri*
2002	13.000 – 14.000	Kemendagri**
2011	65.000 – 70.000	Sorni Paskah Daeli
2012	2.293 (aktif)	McGlynn Scanlon & Alawiyah
2018/2019	6.567	Ditpolkom Bappenas
2018 (April)	2.200	SMERU Institute
2018 (April)	431	LP3ES
2018 (Mei)	380.166 (354.297 berbadan hukum)	Kemendagri

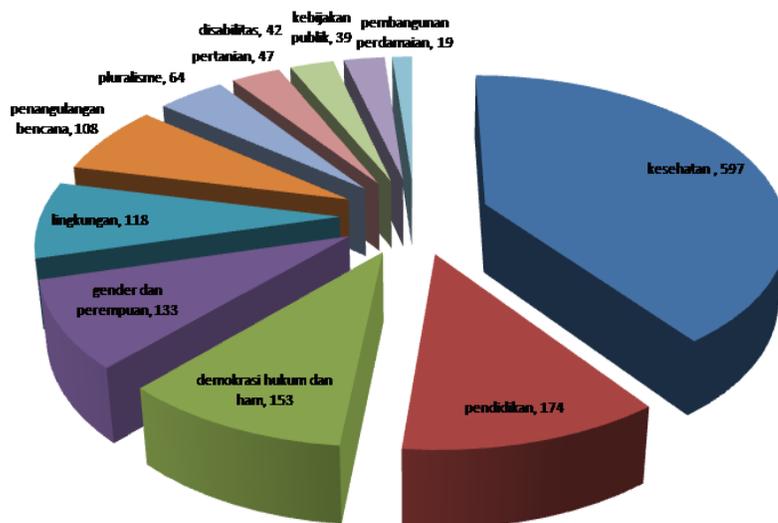
Sumber: *Mendagri Beberkan Informasi Terbaru Jumlah Ormas di Indonesia*. Kemendagri, Direktorat Jenderal Polpum. 2018; Daeli, Sorni Paskah. “Eksistensi Lembaga Swadaya Masyarakat di Kalimantan Barat.” *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, vol. 4, no. 1, Des. 2015, hh. 57-66; Scanlon, Megan McGlynn dan Tuti Alawiyah. *The NGO Sector in Indonesia: Context, Concepts and an Updated Profile*. National NGO Study and Service Centre (NSSC) Research and Design, 2015; *Data Ormas Dalam Negeri*. Bappenas, Ditpolkom. 2018; *NGO Database*. SMERU Institute; *Lebih dari 400 Ribu Ormas Terdaftar di Indonesia*. Kementerian Dalam Negeri RI, Agustus 2019.

SMERU (2018) memerinci sebaran OMS menurut provinsi dan menunjukkan lebih dari separuh, yaitu sebesar 1131 OMS/LSM, berada di Jawa yang terdiri dari DKI (405 LSM), Jawa Barat (299 LSM), Jawa Tengah (294), Daerah Istimewa Yogyakarta (122), Jawa Timur (111 LSM). Satu-satunya provinsi di luar Pulau Jawa yang memiliki OMS/LSM lebih dari 100 adalah di NTT (102 OMS/LSM). Sementara OMS/LSM dengan jumlah paling sedikit terdapat di daerah pemekaran provinsi, seperti Papua Barat, Kepulauan Bangka Belitung, Kepulauan Riau. Adapun sebaran OMS/LSM menurut provinsi dapat dilihat pada gambar 3.1 berikut:

Gambar 3.1 Peta sebaran NGO berdasarkan Provinsi diolah dari *NGO Database*. SMERU Institute.



Gambar 3.2 memperlihatkan bahwa OMS/LSM yang mempunyai program gender dan perempuan menempati peringkat ke-4 setelah demokrasi, hukum dan HAM, pendidikan dan kesehatan.



Gambar 3.2 Sebaran Fokus Program CSOs/NGOs diolah dari *NGO Database* (SMERU Institute).

Meningkatnya jumlah OMS/LSM sesudah reformasi tidak terlepas dari pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi) dan pemilu langsung baik untuk anggota legislatif maupun eksekutif. Isu afirmasi untuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan diperjuangkan OMS/LSM perempuan ke dalam UU Pemilu, hingga membuka peluang bagi perempuan untuk berkontestasi dalam pemilu. Adapun Otonomi daerah yang mulai diberlakukan pada 2001, didukung oleh pemilihan langsung kepala daerah sejak 2005, telah membuka partisipasi masyarakat sipil untuk turut serta memberikan input kepada pemerintah daerah.

Otonomi daerah juga memberi warna generasi OMS/LSM sesudah reformasi untuk memusatkan perhatian pada tata kelola dan layanan publik di daerah, termasuk advokasi kebijakan anggaran dan legislasi. Di pelbagai kota, OMS/LSM perempuan pun mengadvokasi pembuatan peraturan daerah (Perda) yang berbasis gender maupun perlindungan terhadap perempuan dan anak. Seiring pengesahan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur anggaran pembangunan yang lebih besar bagi ribuan desa di Indonesia, OMS/LSM membantu desa-desa dalam mengidentifikasi kebutuhan dan pengelolaan penggunaan anggaran yang baik.⁷

Dengan demikian, reformasi mengubah posisi OMS/LSM yang sebelumnya berhadapan dengan pemerintah menjadi kemitraan (*engagement*) yang kritis. OMS/LSM bukan hanya berperan dalam mendorong demokratisasi di sektor publik, tetapi juga mengawasi sektor privat. Dengan pertumbuhan penduduk tinggi dan meningkatnya eksploitasi atas sumber daya alam, OMS/LSM

⁷ Dukungan untuk UU Desa dimulai sejak 1999 ketika sejumlah jaringan OMS/LSM mengemukakan kekhawatirannya terkait isu-isu desa, keterpaparan masyarakat desa terhadap risiko lingkungan dan hak-hak masyarakat adat (Pellini, Angelina dan Purnawati dikutip dalam Megan McGlynn Scanlon dan Tuti Alawiyah 7)

yang bergerak di sektor lingkungan hidup memainkan peran vital dalam membantu masyarakat adat menyuarakan tuntutan mereka untuk menghormati hak dan meningkatkan partisipasi dalam pengelolaan sumber daya lokal.

Meskipun demokrasi dan otonomi daerah membuka peluang bagi OMS/LSM untuk memperkuat perannya, tetapi tidak semua pemerintahan di daerah membuka diri terhadap partisipasi masyarakat sipil. Studi yang dilakukan Otho H. Hadi (117-129) menunjukkan bahwa relasi pemerintah dan masyarakat sipil masih sebatas formalitas pada program pemberdayaan yang condong berorientasi proyek. Relasi pemerintah dan OMS/LSM pun masih diwarnai kecurigaan. Pemerintah masih melihat OMS—terutama yang bergerak di bidang advokasi—sebagai unsur masyarakat yang sering kali mengganggu pemerintah. Pemerintah daerah lebih terbuka terhadap OMS/LSM yang bergerak di bidang pemberdayaan masyarakat atau bantuan teknis untuk memperkuat kapasitas masyarakat. Terhadap OMS/LSM yang beraktivitas pemberdayaan, pemerintah bersedia mendukung program dan pendanaan.

Pada saat yang sama, OMS/LSM yang bergerak di bidang penegakan HAM berkembang subur sejak masa pemerintahan Presiden Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid. Dua momen penting pada masa ini adalah pembentukan Komnas Perempuan dan rencana pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat di masa lalu dalam masa pemerintahan Orde Baru. Pada masa Presiden Megawati telah disahkan UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, tetapi kemudian dibatalkan oleh MK dengan alasan cacat hukum. Selanjutnya MK mengusulkan RUU KKR diajukan kembali ke Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015 dengan syarat merujuk pada prinsip keadilan standar HAM internasional. Peranan Komnas Perempuan untuk membuat laporan kekerasan berbasis gender di masa lalu oleh negara pada Tragedi 1965, Kerusuhan Mei 1998, masa pendudukan militer Indonesia di Timor Leste, dan lainnya, sangat penting dalam menyumbangkan pengetahuan dan advokasi dengan dimensi hak asasi perempuan.

Namun, setelah pilpres langsung pada 2004, muncul kontestan baru yang menghadang wacana demokrasi dan penegakan hak asasi perempuan (HAP) dari OMS/LSM yang mengatasnamakan sebagai pembela agama tertentu. Gempuran terutama diarahkan kepada ide-ide kesetaraan dan keadilan gender yang diusung oleh OMS/LSM perempuan dan minoritas seksual. Pertarungan antar-OMS/LSM/kelompok yang sekuler (berbasis kepentingan publik) dan yang berbasis agama merupakan tantangan tahap baru bagi perkembangan OMS di Indonesia. Namun tidak semua organisasi keagamaan demikian, yang memiliki pemikiran progresif, seperti Rahima (2000) dan Fahmina (2001).

Pertentangan bermula dari RUU Pornografi, dimana kelompok progresif menginginkan pornografi agar tidak mengkriminalkan perempuan korban, melainkan aturan yang perlu melihat potensi korban dalam media tersebut. Sementara kelompok konservatif melihat bahwa pornografi adalah kejahatan tanpa melihat potensi viktimisasi pada korban terutama perempuan.

3.3 Pelemahan OMS/LSM Pada Era “Populisme⁸” Jokowi

Keterbukaan Jokowi terhadap peran OMS/LSM sudah terjadi sejak ia menjabat sebagai walikota di Solo dan Gubernur DKI Jakarta. OMS/LSM dilibatkan sejak dalam perencanaan sampai pengawasan program. Sebelum pelantikannya sebagai presiden, Jokowi juga melakukan konsultasi publik dengan masyarakat sipil dan OMS/LSM dengan membentuk tim transisi yang berperan untuk menjaring aspirasi publik dan merumuskan program-program strategis. Setelah kabinet kerja terbentuk, tak sedikit aktivis pendukung Jokowi yang masuk dan menjadi bagian dari pemerintahan Jokowi. Bahkan tidak sedikit pula yang menduduki posisi sebagai pejabat publik, baik di kementerian, BUMN (Badan Usaha Milik Negara) ataupun lembaga-lembaga negara. Bukan hanya di tingkat nasional, Presiden Jokowi juga mendorong pemerintah daerah untuk mengakui dan membuka diri terhadap partisipasi OMS/LSM dalam pembangunan daerah. Dorongan tersebut dilakukan Jokowi dengan membuat Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Meskipun peran masyarakat sipil—khususnya OMS—diakui dan diakomodasi secara luas dalam pemerintahan Jokowi, tetapi banyak keputusan Jokowi yang dinilai tak sejalan dengan komitmen antikorupsi dan pelaksanaan HAM. Ada kondisi paradoks terkait demokrasi dan HAM pada pemerintahan Jokowi. Di satu sisi, pemerintahan Jokowi sangat terbuka terhadap partisipasi masyarakat sipil, khususnya OMS/LSM. Hampir semua kementerian melibatkan OMS dalam kerja-kerjanya dan tak sedikit aktivis yang menduduki jabatan publik di BUMN, kementerian dan lembaga negara. Namun di sisi lain, kebijakan pemerintahan Jokowi belum menunjukkan keberpihakan terhadap masyarakat sipil yang memperjuangkan demokrasi dan HAM.

Pemerintahan Jokowi mengedepankan pendekatan keamanan dengan melibatkan tentara dan polisi di berbagai bidang kegiatan, dari tingkat nasional hingga ke desa-desa, termasuk mengawasi pengelolaan dana desa. Tentara dan polisi bahkan akan dilibatkan sebagai agen penjualan beras untuk mendukung kerja Bulog (Badan Urusan Logistik) di daerah. Presiden Jokowi juga mengangkat mantan tentara dan polisi yang diduga terlibat dalam pelanggaran HAM menjadi menteri dan pejabat publik di pemerintahannya. Praktis tak ada perubahan dalam kondisi demokrasi dan HAM di era pemerintahan Jokowi sebagaimana dijanjikannya pada masa kampanye. Pelaku pelanggaran HAM yang menjadi pendukung kekuatan Orde Baru makin mendapatkan tempat dalam sistem politik dan memproduksi pelanggaran HAM baru. Berbagai kegiatan yang dilakukan NGO dan masyarakat sipil dilarang dan atau dibubarkan aparat keamanan, ormas dan kelompok tertentu dengan tuduhan penyebaran komunisme. Pemerintahan Jokowi juga menggunakan pasal “makar” terhadap kelompok oposisi.

⁸ Merujuk Gunawan Wiradi, istilah “populis” sering digunakan oleh sejarawan, ilmuwan sosial, para politisi, ataupun wartawan, dalam konteks yang berbeda-beda, dan merujuk kepada gejala empiris yang berbeda-beda pula, sehingga pengertiannya menjadi kabur (terutama bagi pemula). Memang terdapat banyak definisi, antara lain yang kiranya mendekati fakta gerakan pendukung Jokowi bahwa populisme adalah “Kredo atau gerakan yang didasarkan atas premis utama bahwa ‘nilai moral’ yang paling baik itu terletak pada rakyat sederhana yang merupakan mayoritas besar, dan pada tradisi kolektif mereka” (Wiles)

Pendekatan keamanan yang dilakukan Presiden Jokowi membuka jalan bagi kembalinya kekuatan Orde Baru. Kondisi ini diperburuk oleh transformasi digital yang terlalu cepat dan menguatnya politik aliran (politisasi agama) dan konservatisme/primordialisme sebagai dampak dari pemilihan gubernur DKI dan pemilihan presiden pada 2014. Masyarakat terpecah, mudah diprovokasi oleh informasi yang tidak jelas dan makin rentan untuk dimobilisasi dan dijadikan alat politik para elite. OMS/LSM, tak terkecuali pengusung isu gender, juga terpecah karena terlibat dalam dukung-mendukung calon gubernur dan calon presiden.

Kebingungan OMS/LSM dalam berelasi dengan pemerintah juga menyumbang pelemahannya. Saat ini OMS/LSM dihadapkan pada tiga pilihan. *Pertama*, OMS dapat memilih untuk berkolaborasi, menjadi mitra pemerintah, menjalankan proyek-proyek pemerintah dan sekaligus menerima pendanaan dari pemerintah. Pilihan ini dapat membawa konsekuensi pada hilangnya daya kritis terhadap kebijakan, program, dan pendekatan yang dilakukan pemerintah. *Kedua*, OMS dapat memilih untuk tetap independen dalam menjalankan fungsi kontrol, tanpa berkolaborasi/bermitra dan tanpa menerima pendanaan dari pemerintah. Pilihan ini tidak mudah untuk dilakukan pada era pemerintahan yang terbuka terhadap partisipasi masyarakat sipil. Pilihan ini dapat membuat OMS “terpinggirkan”, menjadi bagian dari “massa mengambang”, menghadapi kesulitan dalam berkomunikasi dan mengajukan solusi pada pemerintah. Apalagi jika kerja-kerja OMS tidak tersambung dengan masyarakat akar rumput dan jaringan yang lebih luas serta tidak memiliki kapasitas untuk merespons perubahan dan tantangan yang makin kompleks. *Ketiga*, OMS dapat berkolaborasi, menjadi mitra pemerintah dan tetap menjalankan fungsi kontrol. Pilihan ketiga ini hanya mungkin dilakukan bila sumber pendanaan OMS tidak berasal dari pemerintah. Pada pilihan ketiga ini kolaborasi dilakukan sebagai salah satu strategi untuk mendorong perubahan. Namun ada alternatif *keempat* yang ditemukan berbasis hasil diskusi FGD (akan dijelaskan dalam bab tentang hilangnya bantuan lembaga donor) bahwa kehilangan sumber dana donor membuat OMS mengambil inisiatif membawa misinya dengan melakukan kontrak politik dengan pemimpin eksekutif ataupun legislatif yang dapat memasukkan berbagai kebijakan seperti penanganan kesehatan ibu dan anak, stunting, dll, yang menjadi agenda perjuangan.

Selanjutnya penerapan secara luas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) berdampak juga pada kriminalisasi OMS dan masyarakat sipil yang melakukan kritik atau mendiskreditkan pemerintah. Kondisi ini diperburuk dengan disahkannya revisi Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yang memberikan ancaman pidana bagi pengkritik DPR. Larangan dan pembubaran terhadap kegiatan yang dilakukan OMS dan masyarakat sipil oleh aparat keamanan, ormas dan kekuatan massa lainnya juga marak terjadi di era pemerintahan Jokowi.

Kajian yang dilakukan The Institute for Ecosoc Rights tentang Pembangunan, Demokrasi dan Masyarakat Sipil (tahun?) menunjukkan adanya perubahan signifikan terhadap kondisi OMS di Indonesia saat ini. Perubahan itu di antaranya adalah (1) pergeseran relasi OMS yang makin dekat dengan pemerintah; (2) pergeseran visi dan pilihan politik aktivis OMS yang tak lagi mempersoalkan sumber dana dan pendekatan yang dulu dikritiknya; (3) menguatnya pendekatan berbasis proyek; (4) menguatnya fragmentasi dan melemahnya kerja jaringan⁹; (5) lemahnya

⁹ Dibandingkan sebelum reformasi, OMS/LSM pada saat ini kehilangan ruang-ruang untuk konsolidasi nasional maupun daerah. Ruang konsolidasi ini pada masa sebelum reformasi digelar secara reguler di tingkat nasional dan

regenerasi; (6) lemahnya inovasi; (7) lemahnya kerja berbasis data; (8) pendanaan yang makin terbatas; (9) lemahnya kapasitas OMS dalam menjawab tantangan yang makin kompleks dan; (10) berkurangnya relasi OMS dengan komunitas akar rumput, yang berarti juga melemahnya kerja-kerja penguatan kapasitas dan pengorganisasian komunitas akar rumput.

Pelemahan kondisi OMS/LSM saat ini mengindikasikan bahwa kondisi demokrasi dan HAM di Indonesia sedang mengalami pelemahan pula. Akibatnya, OMS gagap dalam menghadapi tantangan yang kian kompleks dan gagap pula dalam merespons perubahan yang berlangsung dengan cepat.

Di tengah melemahnya OMS/LSM, ada fenomena kebangkitan gerakan masyarakat sipil berbasis komunitas dalam berbagai bentuknya. Di sektor pertanian, misalnya, muncul para petani muda yang mengorganisasi komunitas petani untuk menggiatkan kembali pertanian alami. Di pedesaan muncul gerakan komunitas yang mengawal dan memanfaatkan peluang dari pelaksanaan Undang-Undang Desa. Di banyak tempat muncul gerakan komunitas untuk mempertahankan lingkungan hidup dari berbagai perusakan. Demikian juga di sektor-sektor lain, seperti perburuhan, termasuk buruh migran, muncul berbagai inisiatif pengorganisasian komunitas untuk melawan perdagangan manusia dan mendorong terwujudnya migrasi kerja yang aman. Belum lagi munculnya berbagai gerakan dengan basis komunitas media sosial. Yang terbaru adalah gerakan mahasiswa untuk melawan pelemahan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dan menolak berbagai RUU yang antidemokrasi, juga lahirnya gerakan pelajar yang mengubah aksi tawuran menjadi aksi untuk memperkuat gerakan prodemokrasi.

Meski munculnya gerakan masyarakat sipil berbasis komunitas masih terkesan sporadis, tetapi fenomena tersebut menandai adanya era baru dalam gerakan masyarakat sipil. Era baru ini bisa memberi peluang lebih luas bagi OMS untuk berinovasi dalam membangun dan memperkuat gerakan masyarakat sipil dengan pendekatan-pendekatan yang lebih sesuai dengan tuntutan zaman.

3.4 Peran dan Pengaruh Lembaga Donor Terhadap OMS/LSM

Harus diakui bahwa gerakan OMS, bahkan hingga berhasil membangun momen gerakan sosial untuk reformasi, sedikit banyak terdapat peranan lembaga donor. Lembaga donor seperti bensin yang sangat memengaruhi hidup dan matinya kendaraan bermotor.

Belakangan ini, pegiat OMS/LSM sering menyebut istilah “penyusutan/penyempitan ruang gerak” (*shrinking space*) untuk mengatakan kondisi ruang gerak OMS/LSM yang makin menyempit, kecil, terbatas, dan cenderung melemah. Hal ini ditandai dengan tumbangannya banyak sekali OMS/LSM khususnya yang berada di provinsi dan kota/kabupaten. Di tingkat nasional, sebenarnya hal yang sama terjadi, walaupun beberapa, dalam hitungan tidak banyak dibanding

difasilitasi oleh INFID. Adanya forum nasional ini memberi ruang bagi konsolidasi isu, agenda dan gerak bersama OMS/LSM. Ruang konsolidasi semacam ini kian melemah dengan adanya perubahan format kerja OMS dari gerakan menjadi teknokratik.

sebelumnya, juga mulai bertumbuhan. Jaringan-jaringan besar, khususnya yang menjadi payung dari OMS/LSM mulai sepi atau absen dari kegiatan. Apa sebabnya?

Salah satu sebab mereka tidak lagi berkegiatan dan bertumbuhan karena kehabisan sumber daya keuangan. Sebagaimana pernyataan Rosalia Sciortino¹⁰, “Penyusutan ruang itu terjadi karena terjadinya penyusutan sumber daya (keuangan).” Tepatkah pernyataan Sciortino itu? Pertanyaan yang selalu menyelinap di benak kawan-kawan yang bekerja di gerakan sosial atau di lingkaran organisasi masyarakat sipil, adalah, “Apa yang terjadi dengan gerakan masyarakat sipil jika tidak ada lagi dana dari lembaga donor?” Pertanyaan sekaligus bentuk kegelisahan itu selalu membayangi gerak, terkait peran lembaga donor yang “menentukan hidup dan matinya” dapur organisasi masyarakat sipil. Walaupun jelas, “hidup-matinya” organisasi masyarakat sipil tidak berarti hidup-matinya gerakan sosial, tetapi seberapa jauh bisa bertahan dan bergerak tanpa dukungan dana?

Lembaga donor telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari dinamika gerakan sosial termasuk gerakan masyarakat sipil di banyak negara, bukan hanya di Indonesia. Dahulu yang disebut sebagai “negara-negara dunia ketiga” atau “negara-negara miskin” atau kemudian disebut sebagai negara-negara dengan ukuran “belum atau sedang berkembang” dan kebanyakan berada di Asia dan Afrika, yang menjadi langganan dari hadirnya lembaga-lembaga donor internasional. Program kegiatan yang didanai mulai dari membagi biskuit, selimut, membangun fasilitas kesehatan atau pendidikan, memberikan modal usaha kecil, pelatihan-pelatihan, beasiswa, hingga riset-riset.

Lembaga donor internasional yang ada di Indonesia jumlahnya pasang surut. Selain itu, terdapat juga pergeseran besaran dana yang diberikan, termasuk pergeseran tema/isu serta pendekatan. Pergeseran besaran dana, pendekatan, isu atau sektor tersebut banyak dipengaruhi oleh kondisi dalam negeri Indonesia, kondisi lembaga donor itu sendiri dan kondisi global.

Gambaran Umum Lembaga Donor di Indonesia

Di Indonesia, terdapat beberapa jenis lembaga donor yang memberikan bantuan hibah sebagai bentuk kerja sama dengan Pemerintah Indonesia maupun dengan OMS, ataupun organisasi masyarakat (ormas) lainnya untuk memberikan bantuan kepada masyarakat. Jenis atau kategori lembaga donor tersebut, bisa dibedakan: *pertama*, organisasi antarpemerintah (*Inter-Governmental Organizations/IGO*), termasuk delegasi resmi pemerintah negara-negara asing, contohnya seperti Ausaid, USAID, Japan Foundation, dan lain seterusnya. Selanjutnya terdapat perwakilan resmi lembaga Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), seperti: ILO, UN Women, UNICEF, UNESCO, UNFPA, UNDOC, UNHCR dan lain seterusnya. Adapun yang menjadi pintu keluar masuk bagi lembaga-lembaga internasional perwakilan negara-negara asing atau PBB ini adalah: Kementerian Luar Negeri (Kemenuk), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Sekretariat Negara (Kemensekneg), dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). *Kedua*, organisasi kerja sama internasional nonpemerintah (*International Non-Governmental Organizations/NGO*), yaitu kelompok organisasi internasional nonpemerintah yang memiliki

¹⁰ Wawancara dengan Dr. Rosalia (Lia) Sciortino Sumaryono pada 29 Agustus 2019 di Jakarta.

kebijakan dan perhatian pada persoalan atau isu tertentu (pembangunan, keuangan, keilmuan, kebudayaan, keagamaan, bantuan teknik, atau ekonomi, dan sebagainya). Mereka melakukan registrasi melalui Kemenlu, Kemendagri, Bappenas, Kemensetneg, dan pemerintah daerah. Sebagai contoh, lembaga keuangan internasional adalah World Bank, ADB, dan lain seterusnya; lembaga pembangunan internasional, seperti: GIZ, OXFAM, Ford Foundation dan seterusnya; serta lembaga internasional yang memiliki fokus pada advokasi HAM dan demokrasi serta bantuan kemanusiaan, seperti: HIVOS, KAS, PMI Internasional.

Indonesia belum memiliki basis data induk satu pintu mengenai jumlah dan jenis lembaga internasional yang beroperasi di wilayah Indonesia. Selama ini terdapat beberapa pintu yang menjadi jalur keluar masuk keberadaan lembaga donor internasional di Indonesia, baik dari lembaga PBB, lembaga pemerintah asing, lembaga keuangan internasional, lembaga pembangunan internasional, maupun lembaga donor internasional lainnya, yaitu pendaftaran dan pencatatan di Kemenlu, Kemendagri, serta Bappenas. Bahkan terdapat lembaga yang langsung bekerja sama dengan pemerintah daerah. Kemenlu yang selama ini menjadi pintu masuk hubungan kerja sama asing mencatat terdapat 129 NGO Internasional pada 2011, dan 66 NGO Internasional pada 2019 (Kemenlu). Jumlah ini mengalami penurunan secara drastis dari tahun ke tahun. Tabel 3.2 menunjukkan penurunan jumlah NGO Internasional di Indonesia:

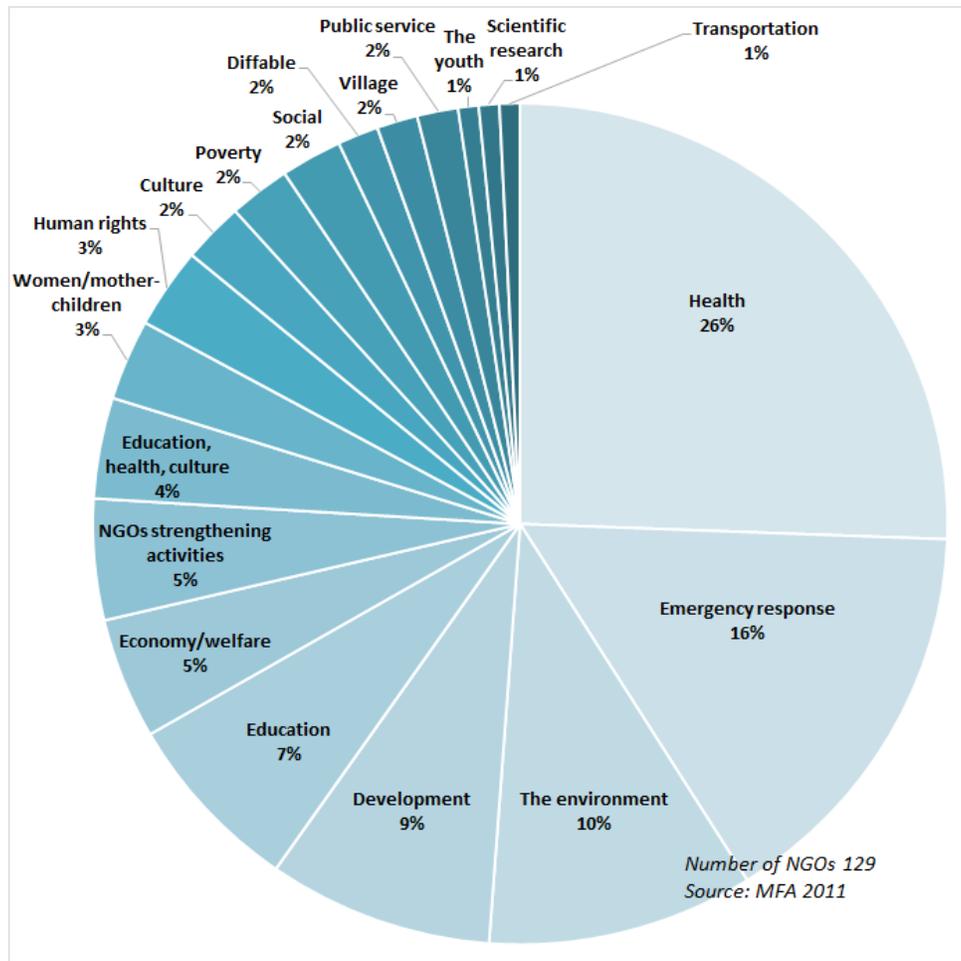
Tabel 3.2
Daftar NGO Internasional di Indonesia

Tahun	Jumlah	Keterangan
2004-2007	463	Pasca tsunami Aceh dan bencana alam di beberapa tempat lain (Masyrafah dan Jock MJA McKeon)
2011	129	Kemenlu
2019 (data website)	66	Kemenlu
2019	83	Kemenlu via Kemendagri

Sumber: Masyrafah, Harry, dan Jock MJA McKeon. *Post Tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Reconstruction*, working paper 6, Wolfensohn Center for Development, 2008; *International Non-Governmental Organization in Indonesia*. Kemenlu, https://ingo.kemlu.go.id/ingo_list/index/3. *Direktori Organisasi Internasional Non-Pemerintah (OINP)*. Kementerian Luar Negeri, Direktorat Sosial Budaya dan Organisasi Internasional Negara Berkembang & Direktorat Jenderal Multilateral. 2011.

Lembaga donor internasional tersebut juga memiliki peran dan kepentingan serta pendekatan yang berbeda dalam memberikan dana hibahnya. Beberapa peran dan kepentingan lembaga donor itu, antara lain: kerja sama yang berbasis bantuan; mendukung pembangunan-pembangunan (negara berkembang)—infrastruktur pendidikan, kesehatan dan lain-lain; membantu mengembangkan pendekatan-pendekatan dan kerja-kerja kemanusiaan (isu HAM dan demokrasi); membantu penguatan organisasi-organisasi nonpemerintah, komunitas, profesi dan lain sebagainya untuk berkembang. Berdasarkan data dari NGO Internasional yang bekerja pada bidang atau isu sektoral pada 2011 menunjukkan bahwa dana-dana hibah terbesar dialokasikan untuk bantuan kesehatan,

tanggap darurat (bencana), lingkungan, pembangunan. Sementara itu, agenda-agenda advokasi HAM, perempuan dan kelompok rentan lainnya mendapatkan porsi yang sedikit.



Gambar 3.3 Kecenderungan Alokasi Dana Hibah dari Kementerian Luar Negeri. 2011.

Penerima dana hibah dari lembaga donor internasional itu, adalah: Pemerintah Indonesia (kerjasama bilateral, bantuan), komunitas (berbagai bantuan infrastruktur, layanan kebutuhan dasar, advokasi, dan lain-lain), OMS atau Ormas yang melakukan pendampingan masyarakat, memberikan layanan kebutuhan dasar, penegakan HAM dan demokrasi, pengorganisasian, advokasi. Namun demikian, terdapat juga lembaga donor internasional yang memiliki sumber daya keuangan yang besar, sehingga bisa memberikan dana hibah ke banyak pihak sekaligus. Sementara itu, tidak terdapat satu basis data yang bisa dipakai untuk mengetahui jumlah OMS/LSM di Indonesia.

Pascareformasi, beberapa UU diterbitkan untuk mengatur keberadaan atau pendirian organisasi masyarakat, begitu juga LSM atau OMS harus mendaftarkan diri di Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), baik berbentuk yayasan, perkumpulan, atau ormas. Kemendagri pada Mei 2018 melaporkan terdapat lebih dari 380 ribu organisasi sebagaimana tercatat di

Kemenkumham. Pendirian yayasan didasarkan pada UU Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, sedang pendirian ormas berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan. Sementara pendirian perkumpulan masih mengikuti aturan lama sesuai dengan Staatsblad 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan-Perkumpulan Berbadan Hukum dan Buku III Bab IX Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pada 18 Oktober 2019, Pemerintah Indonesia membentuk Lembaga Dana Kerja Sama Pembangunan Internasional atau yang disebut Indonesia Aid. Lembaga ini digunakan untuk menunjang politik luar negeri Indonesia sebagai negara besar, serta melaksanakan amanat UUD 1945 untuk turut menjaga perdamaian dan ketertiban dunia. Pada 2018, Pemerintah RI sudah menggelontorkan dana Rp1 triliun, dan sebesar Rp2 triliun pada 2019. Dana itu diberikan kepada masyarakat internasional yang membutuhkan (Prinandita).

Kondisi OMS/LSM dan Lembaga Donor Sebelum Reformasi 1998

Lembaga donor sebelum reformasi, khususnya pada zaman Orde Baru sangat dipengaruhi oleh kondisi politik yang diterapkan Soeharto. Di era pemerintahan Soeharto yang sering disebut sebagai masa pembangunan, lembaga donor internasional pun bergerak tidak jauh-jauh dari tema besar pembangunan. Bantuan atau hibah pembangunan mengalir dari berbagai lembaga donor, baik berupa pembangunan infrastruktur, fasilitas, atau layanan kebutuhan dasar publik seperti pendidikan, kesehatan, pangan, perumahan dan sebagainya. Bersamaan dengan bantuan, biasanya datang juga tawaran utang. Selain bantuan multilateral seperti dari World Bank, ADB, lembaga PBB, juga banyak bantuan kerja sama bilateral yang pada masa itu didominasi dari Amerika Serikat, baik dari Pemerintah Amerika Serikat langsung atau yang bukan pemerintah seperti USAID, The Ford Foundation, The Asia Foundation dan lain sebagainya. Tentu saja, bantuan-bantuan dari Amerika Serikat tersebut, sarat dengan muatan politis dalam wujud berbagai program untuk mendukung pembangunan yang berkilat kepada (kepentingan) Amerika.

OMS pada Orde Baru sebenarnya merupakan siasat untuk menyamarkan ormas yang kemudian populer disebut LSM. LSM fokus pada pembangunan, yaitu pengembangan, pendampingan dan penguatan masyarakat di tingkat bawah (Bina Desa 1975, Bina Swadaya 1967, KSPPM Medan 1985), melalui pengembangan ekonomi—Credit Union (CU), koperasi dan lain-lain. Di samping harus bertahan menghadapi politik Orba yang otoriter, lembaga-lembaga ini masih bersiasat untuk melakukan pendidikan kritis guna “mengkritisi” dampak model pembangunan dari Orde Baru, contohnya isu tentang tanah, penggusuran dan lain-lain. Mereka juga melakukan penguatan demokrasi/musyawaharah di kalangan masyarakat, kaderisasi terhadap aktivis-aktivis penggerak masyarakat. Banyak lembaga donor dari Eropa yang memberi perhatian pada isu ini dan memberikan hibah untuk aktivitas tersebut.

Pada pertengahan 1980-an hingga lengsernya Soeharto sebagai pimpinan Orde Baru, banyak OMS yang lahir mengarah pada tuntutan prodemokrasi dan HAM, bahkan mulai terbentuk jaringan-jaringan seperti INFID pada tahun 1985 yang menandai gerakan berjejaring ornop yang bekerja untuk penguatan organisasi masyarakat sipil, hak-hak buruh, prodemokrasi dan HAM, transparansi, keadilan dan kesetaraan gender (*Sejarah Infid*).

LBH dan YLBHI yang telah lahir sejak 1970-an juga menjadi kekuatan besar sebagai lokomotif demokrasi yang melahirkan organisasi-organisasi semacam yang berciri khusus. Banyak gerakan

perempuan juga melahirkan organisasi perempuan yang beririsan dengan isu prodemokrasi dan HAM dan bahkan lebih banyak lagi.

Di balik semua kerja-kerja yang dilakukan organisasi masyarakat sipil itu, ada sumbangan besar dari para lembaga donor. Pendidikan kritis masyarakat melalui literasi, riset/kajian dan lain sebagainya dilakukan dengan banyak proyek bantuan cetak buku, penerjemahan, pembiayaan penelitian sosial dan lain-lain. Seperti pendirian LP3ES dan jurnal Prisma pada 1971 atas bantuan Friedrich Naumann Stiftung dan Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial (YIIS) pada 1977 didanai oleh Ford Foundation.

Pada akhir 1980-an dan awal dekade 1990-an, persoalan perempuan mulai naik ke permukaan. Kalangan aktivis perempuan Indonesia di Jakarta dan Yogyakarta mulai mengangkat beberapa topik persoalan perempuan, khususnya mengkritisi isu keadilan dan kesetaraan gender. Istilah *gender* mulai diperkenalkan di kalangan aktivis perempuan. OXFAM dikenal sangat kuat mendukung penyebaran konsep dan analisis gender. Dalam masa awal ini, memang pengaruh dari luar yang juga dibawa oleh para lembaga donor sangat kuat mewarnai, mulai dari masuknya konsep gender/perempuan dalam pembangunan hingga mendukung perkembangan dan implementasi isu-isu internasional – global terkait mandat PBB tentang perempuan.

CEDAW yang ditetapkan oleh sidang umum PBB pada 1979 kemudian ditindaklanjuti Pemerintah Indonesia dengan ratifikasi melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (CEDAW). Setelah CEDAW, diikuti dengan konferensi besar tentang Kependudukan Kairo (UN-ICPD) yang dilaksanakan pada 3-14 September 1994 dan Konferensi Perempuan Beijing 1995. Konferensi Beijing memiliki dua belas platform agenda mengenai perempuan yang harus dilaksanakan oleh negara-negara yang menjadi anggota PBB. Konferensi ini juga menjadi titik tolak sekaligus pintu masuk bagi isu perempuan dalam pembangunan di tingkat lokal, nasional, dan agenda dunia. Seiring dengan itu, Kementerian Urusan Peranan Wanita bersama Kemendagri memiliki agenda peran perempuan dalam pembangunan seperti di PKK, Posyandu, KB dan segala organisasi perempuan. Pada awal 1990-an mulai berdiri *crisis centre* untuk perempuan korban kekerasan di antaranya Rifka Annisa pada 1993, Mitra Perempuan pada 1995, LBH APIK pada 1995. Pada masa ini, di antara lembaga donor besar yang banyak mendukung berbagai organisasi perempuan antara lain: UNDP, Ford Foundation, HIVOS, World Bank, AusAid, USAID, the Global Fund for Women, Unifem, Arrow, Asia Foundation, dan sebagainya.

Munculnya gerakan perempuan yang merujuk pada cara pandang feminisme beririsan dengan isu terkait demokrasi dan HAM pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, dimulai dengan pendidikan kritis dan pengorganisasian, seperti Kalyanamitra 1985 dan Solidaritas Perempuan 1990. Di antara lembaga donor yang menjadi pendukung adalah: Ford Foundation, HIVOS, OXFAM, dan lain-lain. Beberapa lembaga donor yang berasal dari Negara Belanda seperti HIVOS, REMDEC, dan lembaga donor yang berbasis Gereja di Belanda menjadikan Indonesia sebagai penerima utama dari program bantuan hibah mereka. HIVOS yang didirikan pada 1968 merupakan organisasi kemanusiaan Belanda yang memusatkan perhatian pada kelompok masyarakat miskin dan marginal di Afrika, Asia, dan Amerika Latin. Selain berfokus pada pengentasan kemiskinan, HIVOS juga banyak memberikan dukungan pada pengembangan (organisasi) masyarakat sipil yang mengedepankan prinsip-prinsip HAM, demokrasi dan kesetaraan. Sejak keberadaannya di

Indonesia, HIVOS telah banyak mendukung kegiatan LSM/OMS untuk memajukan perempuan Indonesia.

Persoalan kesehatan bagi perempuan menjadi pintu masuk strategis untuk mengangkat persoalan perempuan, dimulai dari persoalan kesehatan reproduksi, sistem pelayanan kesehatan perempuan dan sebagainya. Ford Foundation memiliki andil besar dalam mendobrak dan membangun kesehatan perempuan sesuai mandat memperjuangkan hak-hak perempuan. Rosalia Sciortino, sebagai *Program Officer* untuk Kesehatan Reproduksi dari Ford Foundation, banyak mendukung, membangun, dan mengembangkan program-program untuk mengangkat persoalan kesehatan reproduksi perempuan dengan dukungan masif selama kurang lebih lima tahun dan dengan dana yang sangat besar. Dalam pengakuannya, ketika tahun terakhir dari posisinya itu, dukungan dana untuk program ini mencapai jutaan USD per tahun. Ford Foundation mendorong dan mendukung program pemerintah untuk meningkatkan mekanisme dan pelayanan sistem kesehatan perempuan dan mendukung organisasi-organisasi perempuan untuk memberikan layanan kesehatan reproduksi perempuan ataupun pendidikan publik mengenai kesehatan reproduksi sebagai bagian dari hak-hak perempuan.

Selain isu kesehatan reproduksi, isu seksualitas juga menjadi topik penting untuk mengaitkan persoalan perempuan dengan berbagai persoalan lainnya. Sciortino, yang sebelumnya adalah peneliti sistem layanan kesehatan perempuan di Indonesia, melibatkan hampir semua pihak dalam program-program yang didukung Ford Foundation, seperti pemerintah, LSM (Rifka Annisa, PKBI, dsb), akademisi, seniman, wartawan, dsb. Isu yang diangkat mulai dari kesehatan reproduksi, kontrasepsi, seksualitas, sunat perempuan, HIV-AIDS, hingga aborsi aman. Ford Foundation banyak mendukung program pemerintah untuk memperbaiki sistem layanan kesehatan perempuan, termasuk tenaga-tenaga medis.

Isu-isu tersebut banyak mengalami kebuntuan ketika dihadapkan dengan agama yang mayoritas Muslim. Ford Foundation kemudian menggandeng kelompok atau organisasi keagamaan perempuan; mendorong ulama serta akademisi untuk melakukan kajian (feminis) teologi Islam (misalnya: IAIN Kalijaga Yogyakarta, Pesantren P3M); dan menerbitkan buku-buku kajian kritis mengenai seksualitas (Penerbit Mizan); bahkan mendorong lahirnya beberapa organisasi dan banyak aktivis perempuan muslim dari pergerakan kegiatan-kegiatan tersebut, sebut saja, Rahima, Fahmina, Kajian Kitab Kuning. Ford Foundation juga menggandeng media dan seniman untuk mengangkat dan menanggapi persoalan tersebut. Keberhasilan besar dari dukungan Ford Foundation adalah isu kesehatan reproduksi dan seksualitas mendapat perhatian serta makin terbuka. Ia juga berhasil menggerakkan partisipasi masyarakat sipil dan membangun gerakan perempuan, gerakan masyarakat sipil, serta gerakan sosial (termasuk bidang keagamaan) yang bahkan masih bertahan dan berkembang.

Pada masa Pemerintahan Soeharto, program kesehatan perempuan yang didukung oleh Ford Foundation tersebut sangat sukses dan berhasil bukan hanya karena dukungan dana yang besar dan sejalan dengan program pembangunan kesehatan, melainkan Pemerintahan Soeharto sendiri tidak melihat ada yang perlu dikhawatirkan dari program dan gerakan tersebut sebab ia tidak berada di wilayah politik untuk mengkritik pemerintah. Meski demikian perlu dicatat juga bahwa Program Keluarga Berencana yang dicanangkan Soeharto untuk mengendalikan laju penduduk dilakukan

dengan “pemaksaan”. Hal ini sangat berbeda dengan lembaga donor yang mendukung LSM yang bekerja untuk isu-isu HAM dan demokrasi.

Pada masa ini, kondisi politik rezim yang sangat kuat memengaruhi “politik” lembaga donor, misalnya dalam menetapkan tujuan, pendekatan, pemilihan isu, agenda, atau mitra, dll. Ford Foundation yang secara resmi memulai kegiatannya di Indonesia pada 1953, telah menggelontorkan dana setara US\$420 untuk mendukung kegiatan sosial kemanusiaan di berbagai bidang. Dalam *The Annual Review* 2001-nya, Ford Foundation (2001) menyebutkan seni dan budaya sebagai salah satu bidang program yang didanainya dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pendidikan dan media (Bhaskoro).

Kondisi OMS/LSM dan Lembaga Donor Sesudah Reformasi 1998

Pascareformasi terjadi perkembangan baru dalam gerakan sosial, khususnya di kalangan OMS/LSM terdapat fragmentasi isu dan agenda mengikuti tumbangnya kekuasaan Orde Baru yang selama beberapa dekade menjadi “musuh bersama”. Untuk beberapa tahun, banyak OMS/LSM yang masih melakukan advokasi terhadap kasus-kasus HAM dan kemanusiaan yang menjadi korban dari otoritarianisme Orde Baru, termasuk kasus-kasus pelanggaran kemanusiaan dan HAM yang mengikuti Kerusuhan Mei 1998. Beberapa agenda reformasi yang mengemuka dan menjadi tuntutan masyarakat sipil adalah pengusutan kasus Kerusuhan Mei 1998, reformasi ABRI (pemisahan kepolisian dari TNI), kebebasan pers, referendum Timor Timur, dan tuntutan otonomi daerah.

Penyangkalan terhadap kekerasan seksual massal yang terjadi pada perempuan Tionghoa pada Kerusuhan Mei 1998 menjadi titik tolak para aktivis perempuan mendirikan Komnas Perempuan dengan dukungan dari Presiden B.J. Habibie. Dukungan lembaga donor masih memiliki peranan cukup penting dan signifikan hingga beberapa waktu sesudah reformasi.

Pada awal berdirinya Komnas Perempuan, ketika dukungan keuangan dari negara masih kecil, banyak lembaga donor yang memberikan dukungan pendanaan kepada Komnas Perempuan guna membangun sistem untuk layanan dan advokasi, termasuk upaya membuat berbagai regulasi bagi perlindungan perempuan, seperti UU Kekerasan dalam Rumah Tangga (2004) dan membangun layanan rujukan. Sejumlah lembaga donor yang mendukung kerja-kerja Komnas Perempuan di awal adalah: Canadian Aid, Ford Foundation, Norwegian-Dutch Trust Fund for Mainstreaming Gender, UNFPA, New Zealand Official Development Assistance (NZAID), Open Society Institute, Australian Aid (AUSAID), Australian Government, UN Women, dan lain sebagainya.

Partisipasi perempuan dalam politik menjadi pembahasan ketika jumlah anggota MPR dan DPR perempuan sangat sedikit dan muncul penolakan terhadap Megawati yang saat itu mencalonkan diri menjadi presiden. Persoalan tentang jumlah serta partisipasi perempuan dalam pengambilan kebijakan negara telah mendorong banyak organisasi perempuan untuk menaikkan jumlah perempuan di parlemen dengan tuntutan kuota 30 persen bagi perempuan. Tuntutan ini berhasil lolos melalui UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik yang memberi kesempatan pada perempuan masuk parlemen, memengaruhi regulasi dan kebijakan. Untuk mendukung kuota 30 persen itu, pendidikan politik terhadap perempuan dan berbagai dukungan lainnya diberikan secara besar-besaran oleh banyak lembaga dana, termasuk juga lembaga-lembaga multilateral seperti

UNDP, World Bank, dan berbagai lembaga PBB lainnya. Hal ini memberi sumbangan besar bagi gerakan perempuan dengan tumbuhnya kesadaran berpolitik bagi perempuan dan pentingnya pendidikan politik bagi perempuan. Dari sinilah lahir beberapa kerja-kerja organisasi perempuan, misalnya Kaukus Perempuan Parlemen, ataupun organisasi perempuan yang menjadi sayap dari partai politik.

Provinsi Aceh dan Provinsi Papua (Papua dan Papua Barat), sejak masa Pemerintahan Orde Baru adalah daerah-daerah yang agak tertutup bagi masuknya lembaga-lembaga donor asing, khususnya yang berkaitan dengan kerja-kerja advokasi HAM dan demokrasi. Aceh mengalami pengecualian ketika terjadi tsunami pada 2004 yang memorakporandakan Aceh. Tercatat selain korban meninggal lebih dari 150 ribu, terdapat 700 ribu orang kehilangan tempat tinggal. Total kerugian diperkirakan US\$4,45 miliar (Rp41,4 triliun). Sebanyak 463 organisasi (dana) internasional dari berbagai tingkatan dengan berbagai macam bantuan masuk ke Aceh dari masa tanggap darurat hingga rekonstruksi-pembangunan kembali. Pelbagai negara dan lembaga dana internasional memberikan bantuan untuk rekonstruksi dan pembangunan sebesar total US\$7,7 miliar (Masyrafah dan McKeon 1-2).

Penanganan peristiwa tsunami Aceh juga membuka fase baru bagi penyelesaian kemelut politik di Aceh, dengan penandatanganan MoU Helsinki antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 15 Agustus 2005. Salah satu pasal dalam MoU tersebut adalah “persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh” dan dengan adanya MoU tersebut dianggap serta merta sudah damai dan selanjutnya dana-dana yang bisa masuk untuk isu pemberdayaan ekonomi.

Dalam perkembangannya saat dituliskannya buku ini, OMS maupun LSM di Aceh sulit sekali untuk mendapatkan dana terkait penanganan isu HAM, apalagi dengan kondisi penerapan kebijakan diskriminatif saat ini. Menurut seorang aktivis perempuan Aceh (Norma Manalu) yang disampaikan dalam FGD yang diselenggarakan Komnas Perempuan di Jakarta, 29-30 Agustus 2019, bahwa kesulitan keuangan bagi OMS/LSM di Aceh belakangan ini telah memaksa para aktivis meninggalkan Aceh untuk mencari pekerjaan di tempat lain. Sementara itu, dalam perkembangannya politik legislasi di Aceh makin banyak memproduksi kebijakan diskriminatif dan meminggirkan perempuan. Menurutnya kondisi tumpang-tindih antara kepentingan untuk advokasi dan tidak adanya dukungan dana telah memaksa aktivis OMS/LSM di Aceh mencari cara atau terobosan dalam mengadvokasi kasus-kasus diskriminatif yang ada di Aceh. Namun pada kenyataannya celah-celah ini sangat kecil.

Pada periode 2000 hingga 2007, INFID banyak melakukan kerja-kerja untuk membantu pemerintah, misalnya secara intensif mengangkat persoalan beban utang luar negeri Indonesia. INFID secara aktif membawa agenda persoalan utang Indonesia menjadi agenda pemerintah dan lembaga-lembaga keuangan internasional serta negara-negara pemberi pinjaman untuk memberikan keringanan utang (*debt swaps*), seperti Jerman, Amerika Serikat, Italia, dll. INFID juga berhasil mendorong pelaksanaan akuntabilitas dan keterbukaan pendanaan pembangunan Indonesia, yang antara lain mengkritik kebocoran-kebocoran dalam penggunaan dana utang luar negeri dari pinjaman Bank Dunia untuk berbagai proyek di Indonesia yang mencapai hampir 30 persen. Tekanan yang dibuat INFID berhasil mengubah kebijakan dan praktik lembaga donor dan

lembaga keuangan internasional (Bank Dunia) terhadap penggunaan dana utang luar negeri, bahkan lebih jauh memperbaiki relasi yang lebih setara (*governance and development*) antara donor dan penerima (2000-2007). Pembubaran forum donor untuk Indonesia (CGI) pada 2007 merupakan perubahan besar bagi Indonesia dan lembaga donor. Lembaga donor juga mengakui bahwa mereka selalu dipantau dan diawasi oleh INFID untuk membuat mereka lebih terbuka, transparan dan jujur dengan peranan mereka (dapat dilihat dalam sejarah dan program kerja INFID dari berbagai sumber). Upaya INFID ini menjadi penting, mengingat pada pemerintahan sebelumnya, yakni pada masa Presiden Soeharto, banyak lembaga donor maupun lembaga keuangan internasional yang menutup mata terhadap kasus-kasus korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang terjadi. Termasuk ketika tindak KKN itu terjadi pada proyek-proyek yang mereka danai. INFID berhasil menekan lembaga donor untuk melakukan akuntabilitas dan transparansi soal pendanaan proyek, sebagai upaya memerangi korupsi dan mendorong *good governance*.

Salah satu tuntutan dalam reformasi adalah adanya desentralisasi, yang kemudian diwujudkan melalui pemberlakuan otonomi daerah dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini membuka lembaran baru bagi sistem pemerintahan di Indonesia, yang sebelumnya sentralisasi menjadi desentralisasi, daerah memiliki otonomi untuk memilih gubernur serta bupati, dan anggota DPRD. UU ini juga memungkinkan daerah membuat peraturan-peraturan daerah, yang kelak di kemudian hari banyak menghasilkan perda yang bermasalah. UU ini direvisi dan kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU otonomi daerah ini sendiri belum banyak berdampak langsung secara positif bagi masyarakat, ketika elite-elite yang muncul di daerah masih memiliki pola yang sama dengan pola-pola zaman Orde Baru, korupsi dan KKN di tingkat lokal. UU yang memiliki semangat desentralisasi, penguatan di tingkat lokal, adalah UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. UU tentang Desa bisa langsung implementatif dan berdampak langsung pada masyarakat desa dikarenakan UU tentang Desa ini dilengkapi dengan dana desa, yang digunakan sebagai pembiayaan pembangunan desa. Dalam kaitan inilah, OMS yang berada di tingkat daerah bisa berpartisipasi atau ambil bagian dalam pendampingan/penguatan masyarakat desa untuk terlibat dalam pembangunan desa. OMS bisa berpartisipasi tanpa harus memikirkan pendanaan, karena bisa bekerja sama dengan perangkat desa dan masyarakat desa secara langsung, atau bahkan bisa terlibat langsung menjadi pengawas atau pendamping. Bagi OMS yang kesulitan dalam pendanaan kegiatan-kegiatan bisa mengintegrasikan kegiatan mereka dengan kegiatan penguatan masyarakat. Dengan kata lain OMS memosisikan diri sebagai fasilitator, pendamping, atau pengawas dari pembangunan desa.

Dalam satu dasawarsa terakhir, terjadi penurunan dan pengurangan sangat signifikan atas jumlah lembaga donor maupun dana hibah yang dikucurkan ke OMS di Indonesia. Selain itu, juga terdapat pergeseran agenda dan isu prioritas yang diusung oleh lembaga donor. Beberapa agenda persoalan menghilang khususnya yang menyediakan pelayanan publik. Sementara muncul beberapa isu baru yang cukup kuat dan menjadi isu dan agenda prioritas para lembaga donor dengan dukungan dana yang lebih kecil, seperti persoalan lingkungan hidup, penanganan bencana, perdagangan manusia, pekerja migran, HIV-AIDS, kelompok minoritas seksual, kelompok berkebutuhan khusus (*disabled persons*) dan radikalisme serta terorisme yang menguat dan muncul di tengah kehidupan kebangsaan dan kemasyarakatan yang tidak lepas dari jaringan terorisme dan radikalisme global. Persoalan ini cukup mengoyak sendi-sendi kebangsaan dari masyarakat yang beragam dan majemuk. Kerja-kerja OMS/LSM belasan tahun sebelumnya yang bergerak di bidang demokrasi dan HAM seakan-akan tidak ada artinya menghadapi gempuran radikalisme ini. Yang tidak

terdeteksi adalah masuknya dana-dana asing yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan kelompok radikal ini. Setidaknya isu-isu inilah yang menjadi prioritas. OMS yang bergerak di luar isu-isu itu, kerjanya mulai terbatas karena minimnya dukungan dana.

Lembaga Donor dan Gerakan Anak Muda

Kegiatan yang memfokuskan pada anak muda telah mulai dilakukan oleh PKBI (Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia) bernama *Youth Center*, yang adalah sekelompok orang dari berbagai kalangan yang peduli terhadap HIV/AIDS, IMS (Infeksi Menular Seksual), KTD (Kehamilan Tidak Diinginkan), dan Kesehatan Reproduksi/Seksual yang melakukan berbagai kegiatan secara sukarela dalam rangka pencegahan dan perlindungan HIV/AIDS, IMS, dan KTD terutama untuk remaja.

Embrio program ini sudah dimulai sejak tahun 1987 sebagai proyek layanan konseling untuk remaja bernama Sahabat Remaja (SAHAJA) yang dalam perkembangannya memfokuskan diri pada pendidikan kesehatan reproduksi /seksual dan pencegahan/perindungan KTD bagi remaja. Lalu pada tahun 1993 berdiri proyek Youth Center yang lebih memfokuskan pada program pencegahan HIV/ AIDS, IMS bagi kelompok dan perilaku beresiko dengan sasaran terbesarnya mereka yang berusia remaja.

Sasaran utama program ini adalah remaja berusia 10 – 24 tahun, yang minim pengetahuannya tentang kesehatan reproduksi/seksual karena rendahnya akses informasi, rentan perilaku seksual beresiko, ter subordinasi karena status gender, orientasi seksual, dan sosial ekonomi.¹¹

Setelah reformasi bergulir, muncul gerakan anak muda lainnya yang menaruh perhatian pada isu gender dan HAM dan menjadi perhatian besar donor. Pada tahun 2008 beberapa gerakan muncul seperti *Change Magazine* di bawah Yayasan Jurnal Perempuan, sementara gerakan anak muda yang tidak fokus pada gender di antaranya di bawah koordinasi Transparency International (SPEAK), Indonesian Youth Conference, Indonesian Future Leaders, Garuda Youth Community (fokusnya pada pengembangan anak muda), anak muda “gerakan hijau” dan Aliansi Remaja Independen (ARI) yang bergerak di bidang hak-hak seksualitas dan reproduksi. Ada pula organisasi anak muda di bawah YAPPIKA. Sekitar tahun 2012 terdapat acara *Youth Rights Festival*. Selanjutnya tahun 2020 ada organisasi anak muda bernama Pamflet, yang isinya adalah anak muda alumni Change Magazine. Gerakan anak muda yang pertama kali didanai oleh lembaga donor adalah Change Magazine melalui Yayasan Jurnal Perempuan sejak 2008-2012 dan selanjutnya tahun 2009 Aliansi Remaja Independen hingga kini. Sementara itu Indonesian Youth Conference mendapatkan dana dari *sponsorship*, bukan lembaga donor. Lepas dari Yayasan Jurnal Perempuan, Change Magazine berubah menjadi Pamflet yang masih di danai sampai buku ini ditulis tetapi untuk program saja.¹²

¹¹ (E-Journal Universitas Atmajaya Yogyakarta)

¹² Wawancara dengan Aquino Hayunta salah satu penggiat isu demokrasi, anak muda dan hak asasi manusia, yang bersama Syaldi Sahude, Mariana Amiruddin dan Deedee Achriani menerbitkan Change Magazine. Pada tahun 2011 Aquino kemudian diangkat sebagai program manager divisi anak muda di Yayasan Jurnal Perempuan.

Selepas tahun 2014-2015 lembaga donor jarang sekali yang membiayai gerakan anak muda, hanya beberapa organisasi yang cukup mapan yang masih dapat dana seperti ARI dan Pamflet, itupun berbasis program, bukan dukungan institusi. Hingga saat ini, tidak banyak organisasi anak muda yang kuat dan profesional, yang gerakannya terdengar cukup keras di tingkat nasional. Dan ada semacam gerakan anak muda yang melambat di tahun 2016 dan kemudian bergerak lagi dengan kehadiran media sosial serta perkembangan global dalam budaya populer memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Makin banyak anak muda yang mulai tertarik dan bergabung bahkan membangun inisiatif gerakan terkait dengan isu feminis, seperti Jakarta *Feminist Discussion Group*.

Keterlibatan anak muda mulai dilirik oleh donor sejak akhir tahun 2000-an. Meskipun sebelumnya anak muda telah menjadi sasaran dalam beberapa program, seperti pemilih muda dalam isu pemilu dan pilkada, tetapi posisi mereka masih sebagai "objek" dari program atau proyek. Hal ini juga terlihat dari berbagai program kesehatan reproduksi yang menjadikan anak muda sebagai kelompok penjangkau. Belajar dari perjalanan mengembangkan *Change Magazine* pada rentang 2008 hingga 2011, sangat sulit untuk mendapatkan dukungan dana karena dianggap anak muda belum bisa memberikan efek atau kontribusi dalam perubahan. Meskipun secara tidak langsung, terlihat bahwa saat anak muda diberikan kesempatan untuk terlibat dalam upaya perubahan mereka dapat memberikan dampak luar biasa.

Berdasarkan beberapa catatan dari narasumber yang terlibat dalam proses gerakan anak muda, lembaga donor mulai gencar memberikan dana kepada gerakan atau organisasi yang dikelola oleh anak muda pasca 2012 untuk berbagai isu, mulai dari HAM, isu lingkungan hingga gender. Situasi ini tidak bisa lepas dari konteks global serta perkembangan media sosial yang memberikan suara cukup signifikan bagi anak muda untuk berekspresi.

Namun melihat situasi dari beberapa organisasi anak muda yang sempat bersinggungan dalam berbagai isu, situasinya tidak berbeda dengan organisasi lain pada umumnya. Ada yang bisa tetap bekerja tetapi dengan sangat terbatas, bahkan ada yang berhenti sama sekali karena selama ini mengandalkan dana dari donor, baik lokal maupun internasional untuk bekerja. Sangat sedikit gerakan anak muda yang berkembang secara organik dan bisa mandiri, lepas atau bahkan tidak menggunakan dukungan dana dari donor. Kalaupun ada, tingkat kerja mereka lebih banyak di komunitas.

Menjejak dari perjalanan *Change Magazine*, memperkenalkan konsep donor ke anak muda tidak terlalu tepat, karena untuk membangun gerakan anak muda harus dimulai dari kesadaran yang organik. Pasca *Change Magazine*, beberapa anak muda kemudian membuat atau bergabung dengan organisasi dengan label anak muda. Saat itu, isu mengenai keterlibatan anak muda mulai menjadi "isu yang seksi" di kalangan donor, sehingga banyak sekali organisasi anak muda yang bermunculan dan mendapatkan dana dari donor. Dengan adanya dukungan dana dari donor, maka suka atau tidak perlu kerja-kerja administrasi. Situasi ini yang menghambat upaya untuk membangun gerakan yang organik. Organisasi anak muda yang punya potensi untuk berkreasi dalam kerja-kerja gerakan tidak dapat berkembang karena batasan-batasan yang diberikan dari

lembaga. Upaya untuk bekerja secara organik dan melakukan regenerasi sangat sulit terjadi karena mengejar target dari program yang dibiayai oleh donor.¹³

Secara tidak langsung, donor juga berkontribusi pada berkembangnya elite-elite aktivis muda. Para elite ini yang kemudian menyulitkan anak-anak muda yang berada di luar organisasi untuk mendapatkan kesempatan karena berbagai keterbatasan, mulai dari akses informasi hingga masalah geografi. Saat bertemu dengan beberapa anak muda di daerah Indonesia bagian timur, keluhan mereka adalah kesempatan untuk berkembang masih dikuasai oleh mereka yang berada di pulau Jawa. Jika melihat sebaran dana yang diberikan, kemungkinan besar memang dana untuk gerakan anak muda lebih banyak di pulau Jawa ketimbang pulau yang lain.

3.5 Hambatan Lembaga Donor Terhadap Gerakan OMS/LSM

Dari sejarah gerakan masyarakat sipil, jelas sekali lembaga donor sangat berperan mendukung kerja-kerja OMS/LSM yang bergerak baik di masyarakat akar rumput (penyediaan dan pemenuhan kebutuhan layanan dasar, pemberdayaan ekonomi, dan berbagai pengorganisasian) maupun pada tingkat advokasi kebijakan dan regulasi. Beberapa catatan reflektif dari perjalanan relasi antara lembaga donor dengan OMS/LSM di Indonesia, ataupun pengaruhnya bagi gerakan sosial di Indonesia, antara lain:

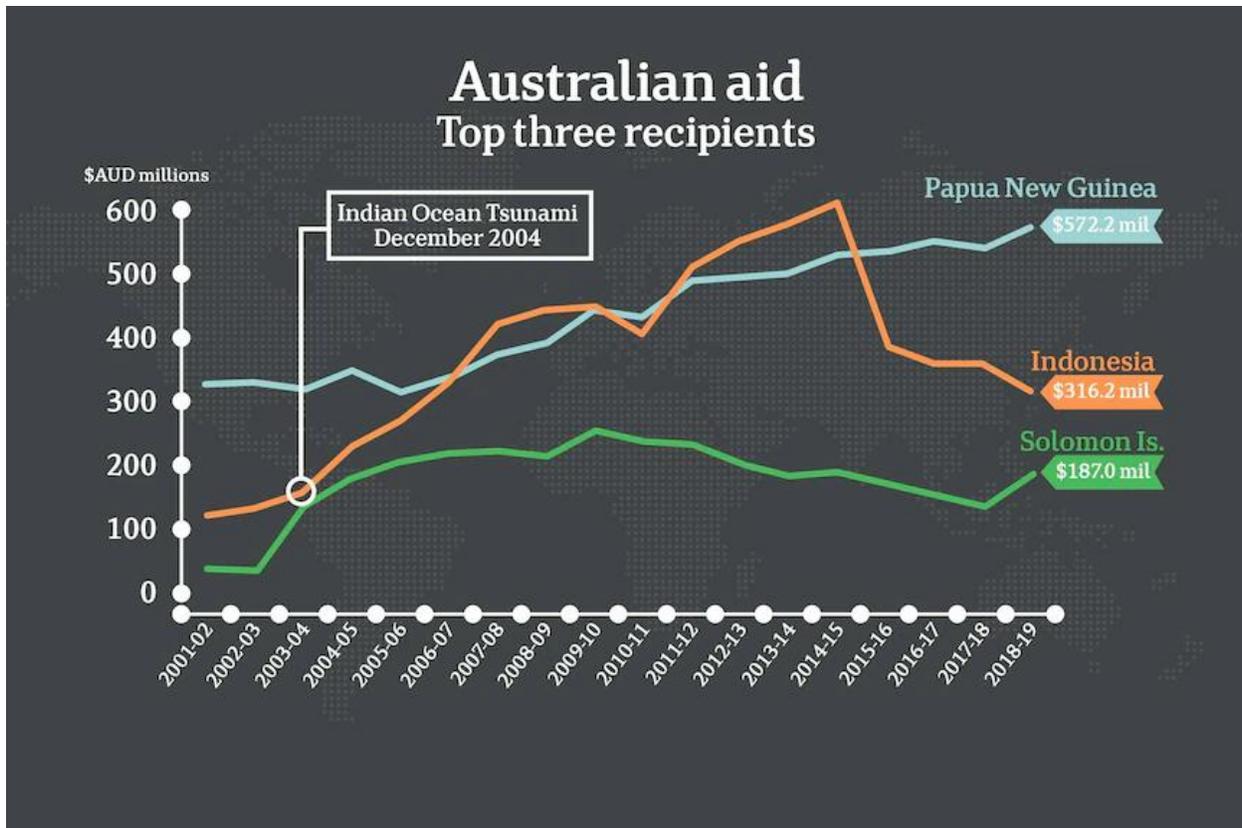
Pertama, mewakili kepentingan nasional (ideologi, politik, ekonomi, dsb) negara asing. Lembaga donor internasional yang berasal dari pemerintah asing biasanya mewakili politik luar negeri, kepentingan, serta kebijakan politik dan pembangunan dari negara yang bersangkutan. Relasi dan pendekatan dengan lembaga OMS atau LSM di Indonesia sebagai penerima tentu dipengaruhi oleh kepentingan negara yang bersangkutan. Lembaga-lembaga ini adalah perpanjangan tangan pemerintah negara asing tersebut, yang biasanya melalui mekanisme *Government to Government* (G-to-G), melalui Kemenlu atau Bappenas. Bantuan yang diberikan USAID misalnya, kentara sekali mewakili kebijakan luar negeri Pemerintah Amerika Serikat (AS) dan terlihat Pemerintah AS memengaruhi negara lain melalui program-program bantuan dan dana hibah. Demikian juga dana hibah yang diberikan oleh Pemerintah Australia melalui AusAid. Dana hibah Pemerintah Australia ini, khususnya pada lima tahun belakangan berfokus pada dan untuk kepentingan nasional Australia, baik dalam bidang politik maupun investasi.

USAID adalah lembaga kerja sama pembangunan yang paling lama dan memiliki pengaruh kuat di Indonesia. Dana yang mereka hibahkan paling besar dibandingkan yang lain. Dana hibah USAID diberikan di berbagai bidang dari pembangunan ekonomi, pertanian, pendidikan, kesehatan, kemanusiaan, lingkungan, kebudayaan, dll. Terdapat kritik-kritik cukup tajam terhadap bantuan-bantuan dari pemerintah asing, di antaranya menuding OMS atau LSM yang bekerja sama dengan mereka adalah perpanjangan tangan asing. Di bidang ekonomi, USAID dituding membelokkan ekonomi kerakyatan menjadi ekonomi kapitalis sejak Orde Lama tumbang dan

¹³ Wawancara dengan Syaldi Sahude, trainer pemantau pelanggaran HAM untuk beberapa human rights NGO's, perancang program peningkatan kapasitas, khususnya pendokumentasian dan penanganan informasi. Pernah menjadi Pemimpin Redaksi Change Magazine yang juga mengelola gerakan anak muda pada masanya.

digantikan oleh Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Pemerintahan Presiden Soeharto ini ditopang oleh ekonom jebolan Universitas California, Berkeley yang sangat didukung oleh AS dan lembaga-lembaga keuangan internasional yang didominasi AS seperti IMF, Bank Dunia, ADB, dan USAID. Kerja sama itu juga mengarah pada perubahan kebijakan seperti deregulasi, privatisasi, dan liberalisasi (Mushoffa). Kebijakan-kebijakan liberal itu dikritik mengancam reforma agraria, sektor kehutanan, perkebunan, migas, SDA, dsb. Gelontoran dana hibah USAID juga dikritik sebagai upaya menutupi standar ganda AS, misalnya gelontoran dana dari USAID tersebut disalurkan untuk persoalan lingkungan, tetapi di sisi lain AS adalah negara penyumbang besar dari pemanasan global. Agenda developmentalis dan liberalis ini sangat kuat memengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi nasional. Indonesia, sebagaimana juga negara-negara berkembang lainnya dipaksa menerima kebijakan ekonomi yang berbasis pada standar-standar yang dipatok lembaga-lembaga pembangunan dan keuangan dunia, seperti World Bank dan IMF, misalnya dalam menetapkan standar kemiskinan (Mushoffa).

Berikutnya adalah AusAid, lembaga kerja sama internasional milik Pemerintah Australia yang memiliki gelontoran dana hibah pembangunan kepada Indonesia paling besar. Jelas bahwa sebagai negara tetangga terdekat, Indonesia memiliki posisi penting dan strategis bagi Pemerintah Australia. Pemerintah Australia melalui AusAid telah menggelontorkan dana triliunan dolar sejak pertama kali memberikan bantuan dana hibah kepada Indonesia. Menurut Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT), Indonesia sebagai salah satu negara tetangga terdekat telah menduduki peringkat teratas sebagai penerima bantuan Australia hingga tahun 2014. Sesudah 2014, dana hibah itu terus mengalami penurunan. Jumlah dana hibah yang telah dikucurkan Pemerintah Australia pada 2014-2015 mencapai sekitar AU\$600 juta atau sekitar Rp6 triliun, dan pada 2018-2019 mencapai sekitar AU\$359 juta, atau lebih dari Rp3,59 triliun. Sejak 2013, dana bantuan luar negeri sudah tidak lagi disalurkan lewat Australian Agency for International Development (AusAid), melainkan dikembalikan pengelolaannya lewat DFAT. Dengan pengalihan ini, tujuan utama bantuan luar negeri ke Indonesia adalah untuk mencapai institusi ekonomi serta infrastruktur yang efektif, pengembangan manusia, dan pemerintahan yang efektif. Dengan kata lain, bantuan itu fokusnya telah berpindah dari pembangunan ke investasi (Renaldi dan Shelton). Menurut James Goodman, direktur AidWatch Australia, dana bantuan diarahkan pada pertumbuhan sektor privat dan ekonomi di Indonesia untuk menguntungkan perusahaan Australia yang ekspor ke Indonesia atau berproduksi di Indonesia, untuk kepentingan nasional Australia. Di antara kepentingan strategis Australia itu, seperti mengelola pencari suaka ilegal, pusat penahanan pencari suaka di luar Australia, serta diplomasi atau diplomasi ekonomi, termasuk kesepakatan dagang (Renaldi dan Shelton).



Gambar 3.4 Hibah AusAid dari Renaldi dan Shelton. “Bantuan Australia ke Indonesia: Untuk Pembangunan atau Kepentingan Australia.” *ABC News*, 18 Oktober 2018, <https://www.abc.net.au/indonesian/2018-10-18/bantuan-australia-ke-indonesia/10386124>.

Selain itu sejak 2003, the Global Fund telah menandatangani 38 hibah dengan total US\$ 1,1 miliar, dan sebanyak US\$901 juta telah dicairkan untuk ketiga penyakit (HIV, tuberkulosis, malaria) dan untuk membangun sistem kesehatan yang tangguh dan berkelanjutan. Hibah terkini untuk 2018-2020 adalah US\$ 264 juta (*Audit Report* 8). Skema program yang ditawarkan the Global Fund ini, dalam konteks Indonesia, dikritik karena alur program yang sangat vertikal dan terpusat, sehingga program-program lebih terpusat di tingkat nasional dan sangat terbatas integrasinya dengan program-program penanggulangan penyakit lainnya. Hal ini sangat kontras dengan kondisi tata kelola pemerintahan di Indonesia yang desentralistis, dan hasil evaluasi serta monitoring program dari the Global Fund ini tidak terintegrasi dan paralel dengan program penanggulangan penyakit lainnya dari Pemerintah Indonesia (Desai et al. i43-i47).

Kedua, dalam sejarah pergerakannya, OMS telah menjadi tulang punggung dalam proses demokratisasi di Indonesia. Dalam dua kali masa pemerintahan Orla dan Orba—lebih dari 50 tahun—hampir tidak ada ruang-ruang demokrasi. Represi-represi yang terjadi melahirkan perlawanan serta kritik dengan berbagai cara. Dari sinilah muncul berbagai organisasi masyarakat sipil untuk melakukan perlawanan. Jadi, pada awalnya, bukan lembaga donor yang melahirkan organisasi masyarakat sipil. Namun, tidak dipungkiri banyak lembaga donor yang kemudian menawarkan bantuan bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil tersebut, termasuk mendukung gerakan-gerakan kritis yang melakukan perlawanan terhadap rezim yang otoriter karena berbagai

pelanggaran HAM yang dilakukan. Bahkan, termasuk lembaga donor yang selama itu juga banyak memberikan bantuan dan dukungan pada rezim yang otoriter tersebut. Lembaga donor yang sama menutup mata terhadap korupsi dan pelanggaran HAM, karena mencari aman untuk kepentingannya. Lembaga donor menempatkan kakinya di banyak tempat untuk membela agenda dan kepentingan mereka. Namun tidak semua lembaga donor demikian. Jadi, memang tidak bisa dipungkiri sumbangan besar lembaga donor dengan dana hibahnya bagi pertumbuhan dan perkembangan OMS/LSM di Indonesia, khususnya dasawarsa sebelum reformasi dan sesudah reformasi. Hampir tidak ada OMS/LSM yang tidak berelasi dengan lembaga donor baik secara langsung maupun tidak langsung.

Ketiga, agenda lembaga donor juga sangat memengaruhi pendekatan-pendekatan yang dilakukan OMS/LSM dalam program kegiatannya. Pada dasawarsa sebelum dan beberapa tahun sesudah reformasi, jumlah lembaga donor dan dana masih cukup besar dan lembaga donor juga masih cukup akomodatif, sehingga OMS/LSM masih bisa menggunakan banyak pendekatan dalam program-program kegiatannya, mulai dari penyedia kebutuhan layanan dasar, pendidikan/pelatihan, pendampingan/pengorganisasian, peningkatan kapasitas, pemberdayaan ekonomi, advokasi, dsb. Dengan kata lain, LSM/OMS masih memiliki cukup kebebasan dalam mengelola peruntukan dana hibah. Namun demikian, relasi lembaga donor dan penerima hibah itu lama-lama mengalami perubahan seiring waktu.

Pendekatan serta relasi di antara lembaga donor dan penerima (OMS/LSM) bisa bermacam-macam. Terdapat pendekatan dan relasi yang cukup terbuka di antara lembaga donor dan penerima yang mengandaikan kemitraan, kerja sama, dan saling membutuhkan serta saling menghormati (*mutual respect*). Beberapa OMS/LSM besar dan yang berusia cukup tua, biasanya memiliki relasi kerja sama yang cukup panjang dan saling membutuhkan. Tidak jarang lembaga donor memberikan dukungan dana berdasarkan relasi panjang dan kadang berbasis “personal” (orang yang sudah dikenal dan dipercaya yang memimpin lembaga). Terdapat juga lembaga donor yang memberikan dana hibah yang disertai keleluasaan kepada penerima baik dalam alokasi program maupun anggaran. Relasi lembaga donor dan penerima ini mengandalkan kepercayaan, tetapi biasanya hanya dengan dana-dana kecil. Namun terdapat juga pendekatan dan relasi yang cukup ketat dan terbatas di antara lembaga donor dan penerima, dengan persyaratan administratif cukup ketat dan hubungan yang menjadi sangat birokratif antara lembaga pemberi dan lembaga penerima. Jika posisi lembaga penerima sangat lemah dan bergantung pada lembaga donor, kemungkinan mengalami tekanan-tekanan baik dalam program maupun administratif dan anggaran yang terbatas dengan tuntutan hasil maksimal.

Keempat, satu catatan penting tentang pengaruh dan sumbangan besar dari lembaga donor ini adalah kontribusinya bagi kemajuan perempuan. Isu ini tampaknya dianggap isu aman dan tidak membahayakan bagi negara, khususnya ketika di zaman Presiden Soeharto, sehingga penggarapan isu dan agenda perempuan lumayan aman dari penolakan pemerintah. Selama lebih dari tiga puluh tahun, dana-dana dalam jumlah besar dikucurkan oleh berbagai lembaga donor dari berbagai level dana ataupun proyek yang digunakan untuk membuat program-program memajukan perempuan. Banyak isu dan agenda prioritas perempuan yang mendapatkan perhatian dan dukungan program, seperti: penghapusan kekerasan terhadap perempuan; perlindungan anak; kesehatan perempuan; perempuan parlemen-kuota 30 persen; pendidikan HAM, demokrasi, dan politik bagi perempuan; pekerja migran perempuan; perempuan dalam bencana/perubahan iklim; perempuan dalam

MDGs/SDGs. Tema-tema ini susul-menyusul, melintasi beberapa rezim pemerintah. Ini adalah capaian yang tidak kecil. Namun di sisi lain, dalam perjalanan gerakan perempuan, terdapat isu-isu perempuan yang cukup sensitif yang juga mengalami tekanan dan pelanggaran dari rezim Soeharto, contohnya dalam isu buruh perempuan, perempuan yang mengalami pelanggaran HAM peristiwa 30 September 1965, atau dalam pelanggaran karena KB paksaan.

Kelima, sebagai autokritik terhadap menguatnya peran dan dukungan keuangan lembaga donor bagi gerakan masyarakat sipil, adalah dampak terhadap pudarnya semangat dan nilai-nilai sosial sebagai akibat perubahan dari “gerakan” menjadi “institusi/organisasi sosial”. Ketika gerakan masyarakat sipil masih berupa gerakan, ia tidak ada tuntutan untuk membuat laporan administrasi karena semua berjalan dengan natur sebagai gerakan yang organis, tidak tergantung lembaga donor. Sementara ketika gerakan masyarakat sipil berubah menjadi organisasi/lembaga, ia menjadi terikat dengan lembaga donor, termasuk dalam menentukan kegiatan dan melaporkannya kepada lembaga donor pemberi bantuan. Dengan kata lain, ketika masih menjadi gerakan, dana hibah mengikuti isu yang berkembang; sementara ketika telah terjadi pelembagaan, penentuan isu mengikuti dana hibah yang ada. Pada masa sekarang, lembaga donor banyak yang sebenarnya memiliki posisi sebagai “agensi (lembaga) donor” yang menjadi “broker” dari kecenderungan isu global.

Sebagai catatan, Damairia Pakpahan¹⁴ menceritakan, “Ketika di bawah rezim Soeharto, banyak gerakan masyarakat sipil atau LSM yang harus membiayai dirinya sendiri, secara pribadi maupun kolektif untuk perjuangan-perjuangan dan isu (HAM, buruh, demokrasi, dll) yang dilarang pemerintah. Ada yang menggalang dana iuran atau sumbangan, bahkan ada aktivis yang nekat menjual perhiasan atau rumah untuk membiayai perjuangan. Hal itu berbeda ketika lembaga donor mulai banyak memberikan dukungan.”

Perubahan ini juga turut memengaruhi relasi LSM/OMS dengan masyarakat yang didampinginya, bahkan memengaruhi modal sosial masyarakat yang ada misalnya pudarnya semangat gotong royong, swadaya, dll. Pengaruh “buruk” lainnya adalah munculnya ketergantungan di kalangan masyarakat terhadap kelompok LSM/OMS yang mendampingi. Autokritik yang lain adalah, sebagai lanjutan dari melemahnya nilai-nilai tersebut ketika pertanyaan tentang “keberlangsungan” diajukan atau ketika para buruh diajak membayar iuran bulanan untuk organisasi yang mungkin seharga semangkuk bakso atau ketika masyarakat dampingan diajak membayar jimpitan untuk usaha bersama, mereka menjadi kesulitan. Ini jelas menunjukkan kegagalan OMS/LSM karena menciptakan ketergantungan dan kegagalan dalam pendidikan kesadaran kritis masyarakat. Tambahan pula, OMS/LSM tidak bisa kritis terhadap lembaga donornya. Autokritik lainnya adalah persoalan transparansi dan akuntabilitas di kalangan OMS/LSM.

Keenam, merupakan catatan pembelajaran dari Komnas Perempuan baik mengenai pendanaan kegiatan operasional, program, maupun relasi Komnas Perempuan dengan lembaga donor yang menjadi pendukungnya. Komnas Perempuan memiliki status sebagai lembaga negara, walau

¹⁴ Disampaikan dalam FGD yang diselenggarakan Komnas Perempuan di Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

nomenklaturnya masih mengikuti atau bergabung dengan Komnas HAM. Sebagai lembaga negara, pendanaan kegiatan maupun operasional Komnas Perempuan berasal dari APBN pemerintah. Dengan pendanaan yang terbatas, tetapi memiliki mandat kerja yang sangat banyak, membuat Komnas Perempuan harus mencari ataupun menerima dana dukungan dari lembaga donor. Banyak lembaga donor yang mendukung kerja-kerja Komnas Perempuan bahkan hingga saat ini, walaupun jumlahnya mengalami pasang surut. Belakangan ini, pendanaan dari APBN bagi Komnas Perempuan mengalami kenaikan. Dukungan dana meski belum memadai dan komitmen kerja kelembagaan yang cukup tinggi, membuat Komnas Perempuan bisa merespons secara cepat berbagai persoalan perempuan di daerah (Aceh, Papua, NTB, Sulawesi, Maluku, Jambi, Bengkulu, dll) atau yang menjadi mitra-mitra Komnas Perempuan (lembaga penyedia layanan, layanan rujukan) di daerah. Posisi kelembagaan Komnas Perempuan sebagai lembaga negara dalam hubungannya dengan lembaga donor, betapapun saling membutuhkan tetap menimbulkan beberapa perdebatan.

Sebagai lembaga negara Komnas Perempuan memiliki posisi tawar yang cukup kuat di hadapan lembaga donor baik dalam hal relasi, pendekatan, maupun implementasi program. Bahkan tidak jarang Komnas Perempuan menjadi payung bagi program kegiatan jaringan sekaligus payung bagi pencarian dana untuk OMS/LSM perempuan dari daerah. Seperti diakui oleh Norma Manalu, aktivis perempuan dari Aceh, “Dukungan ini sangat menolong bagi organisasi-organisasi perempuan di daerah, yang tidak memiliki akses terhadap lembaga donor.” Namun demikian, jika “peran” ini dilakukan terus-menerus, akan memberi peran baru buat Komnas Perempuan untuk menjadi penyalur dana dari lembaga donor, dan mungkin lembaga donor juga lebih senang berhubungan dengan dan melalui Komnas Perempuan, karena Komnas Perempuan menjadi semacam lembaga penjamin. Kondisi ini membuat Komnas Perempuan kelihatannya tidak memosisikan diri sebagai lembaga negara melainkan cenderung seperti OMS/LSM atau aktivis perempuan. Posisi ini bisa menjadi dilematis bagi Komnas Perempuan sebagai lembaga negara. Sebagian aktivis mengkritik hal ini, seperti dikatakan Zumrotin, “Harusnya Komnas Perempuan itu memiliki kebanggaan sebagai lembaga negara, jadi jangan merendah pada lembaga donor. Mereka yang harus hormat pada Komnas Perempuan. Pembiayaan Komnas Perempuan harus dari negara.” Lebih jauh, posisi ini membuat Komnas Perempuan seperti merebut lembaga donor dari organisasi perempuan, padahal Komnas Perempuan bisa mengakses dana dari APBN, dan justru Komnas Perempuan diharapkan mengadvokasi OMS/LSM perempuan untuk bisa mengakses dana ke APBN/APBD.¹⁵

3.6 Tantangan OMS/LSM “Dengan atau Tanpa” Lembaga Donor

Ketika posisi Indonesia bergerak naik menjadi bagian dari *emerging countries* ‘negara yang sedang berkembang’, negara berpenghasilan menengah, juga anggota G-20, maka posisi ini juga mengubah dan menaikkan status Indonesia yang semula adalah negara penerima donor menjadi negara donor. Sebagai konsekuensinya, banyak lembaga donor yang mengubah agenda mereka di Indonesia: ada yang menarik diri sebagai lembaga donor di Indonesia, mengurangi dana hibah, ataupun mengubah agenda prioritas, dsb. Perkembangan global, seperti krisis di Timur Tengah

¹⁵ Pernyataan Norma Manalu dan Zumrotin disampaikan dalam FGD yang diadakan Komnas Perempuan di Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

serta di beberapa negara Asia dan Afrika yang membutuhkan banyak bantuan dari negara atau lembaga donor internasional, ikut mengubah peta penerima dana hibah dari lembaga donor. Indonesia menjadi tidak relevan lagi untuk mendapatkan dana hibah.

Tidak hanya di Indonesia, OMS hampir di seluruh Asia Tenggara juga mengalami hal yang sama, mereka kehilangan donor pendukung konvensional dari lembaga-lembaga donor yang besar, dan kesulitan menemukan dukungan serupa dari lembaga donor yang lebih kecil sumber daya keuangannya (Sciortino 1-10). Lembaga donor yang bertahan di Indonesia, selain memiliki pendanaan yang makin menurun juga memiliki tuntutan makin ketat dalam memberikan syarat pendanaannya, dan sangat terbatas, jangka waktu yang makin pendek, tidak ada biaya manajemen atau hanya membiayai program kegiatan, pendekatan yang makin terbatas, serta agenda isu strategis yang makin terbatas juga. Program kegiatan seperti pengorganisasian di tingkat akar rumput dan advokasi khususnya untuk persoalan HAM dan demokrasi hampir-hampir tidak dilirik oleh lembaga donor, hanya sedikit lembaga donor yang masih mendukung isu ini dengan dana yang makin mengecil.

Dampak langsung yang muncul dari berkurangnya dana hibah bagi OMS/LSM ini adalah yang sekarang ini disebut dengan istilah penyusutan ruang sipil (*shrinking space*). Penyusutan ruang sipil itu berkaitan langsung dengan penyusutan ketersediaan sumber daya, termasuk keuangan, sumber daya manusia, kelembagaan, dll. Menurut Rosalia Sciortino, terdapat beberapa faktor yang memengaruhi paceklik kondisi pendanaan OMS, yaitu: kontrol pemerintah yang lebih ketat terhadap aliran dana untuk OMS khususnya yang diarahkan pada pembiayaan advokasi dan kegiatan berbasis hak; kebijakan kontrol pemerintah itu juga berpengaruh pada kebijakan pemberian/pengeluaran bantuan internasional secara global dan regional; adanya pergeseran paradigma dalam pemberian dana dukungan; dan kelangkaan apresiasi terhadap OMS/LSM dan pekerjaan advokasi yang mereka lakukan di antara donor lokal (Sciortino 1-10).

Beberapa tantangan yang harus dihadapi oleh OMS/LSM terkait dengan persoalan penyusutan sumber daya keuangan dari lembaga donor ini adalah: *pertama*, jika penyusutan ruang masyarakat sipil atau dengan kata lain melemahnya gerakan masyarakat sipil (OMS/LSM) tetap berlanjut, hal ini akan sangat berpengaruh pada lemahnya kekuatan masyarakat sipil yang akan berdampak lanjut pada timpangnya sendi-sendi demokrasi. Kualitas demokrasi menjadi taruhannya. Negara akan berjalan tanpa kontrol dan kritik dari masyarakat sipil, fungsi yang selama ini dijalankan oleh OMS/LSM, apalagi jika parlemen dan pemerintah tidak berpihak pada kepentingan masyarakat. Jadi tantangannya adalah: mencari jalan keluar untuk mengatasi persoalan penyusutan sumber daya keuangan ini, atau mengubah paradigma membangun gerakan masyarakat sipil tanpa bergantung pada bantuan dana dari lembaga donor.

Tantangan *kedua* adalah adanya perubahan sosial yang terjadi di dalam masyarakat, baik di tingkat lokal, nasional, atau bahkan global yang menuntut adanya perubahan dalam cara pandang, strategi dan pendekatan terhadap persoalan. Hal ini juga akan memengaruhi dan memerlukan penyikapan yang berbeda dalam mengembangkan sistem pendanaan atau *fundraising* yang lebih variatif, contohnya *crowdfunding*, *social entrepreneurship*, akses CSR.

Perubahan lanskap dan regulasi dalam kerja-kerja kemanusiaan dan filantropis juga menuntut perubahan penyikapan dari OMS yang ada di Indonesia, baik yang di tingkat nasional ataupun

daerah hingga di akar rumput. Perubahan regulasi mengenai administrasi dan birokrasi perizinan bagi OMS, termasuk lembaga donor dan NGO internasional, juga menuntut penyikapan yang berbeda. Banyak lembaga yang selama ini menjadi lembaga donor bagi OMS di Indonesia, sekarang ini *going local*, artinya mereka memiliki izin beroperasi di wilayah Indonesia atau bahkan menjadi organisasi lokal-Indonesia. Bukan hanya itu saja, yang selama ini berperan sebagai lembaga donor sekarang juga menjadi lembaga *implementor* (pelaksana kerja) dengan komunitas, bahkan melakukan penggalangan dana publik di Indonesia. Sudah ada beberapa contoh lembaga yang melakukan hal ini, seperti HIVOS atau OXFAM Indonesia. Sementara itu, lembaga donor yang sekarang melakukan penggalangan dana publik di Indonesia sekaligus menjadi *implementor* adalah Save the Children, Unicef, Greenpeace, dll.

Perubahan lanskap dan kerja-kerja lembaga donor ini tentu saja juga memengaruhi kondisi OMS lokal Indonesia, baik yang ada di tingkat nasional, daerah maupun lokal. Unsur kompetisi makin tinggi, yang dikhawatirkan akan makin meminggirkan OMS/LSM lokal/daerah yang tidak mampu bersaing. Persaingan ini juga makin ketat ketika sumber daya keuangan yang beredar di lembaga-lembaga donor internasional maupun sumber daya keuangan dalam negeri, juga diperebutkan dengan sesama organisasi masyarakat (ormas) lainnya, yang menggeser peran-peran OMS, contohnya ormas yang berbasis keagamaan atau kesukuan atau kepentingan sektoral lainnya atau menggunakan identitas politik lainnya. Sebagai contoh, misalnya ormas keagamaan yang melakukan kerja-kerja advokasi dan kemanusiaan, atau bahkan melakukan pendampingan masyarakat.

Tantangan *ketiga* adalah perubahan dan pergeseran agenda para lembaga donor di tingkat global. Agenda 2030 PBB untuk Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), walaupun tetap mengakui kontribusi dari masyarakat sipil, tetapi juga memberikan porsi cukup besar bagi peran sektor swasta, peran yang belum pernah terjadi sebelumnya diberikan kepada sektor swasta. Agenda sasaran SDGs, yang mengandaikan pertumbuhan ekonomi sebagai basis untuk mengatasi persoalan kemiskinan, lapangan kerja, akses terhadap keuangan, teknologi dan inovasi, membuat peran sektor swasta menjadi cukup strategis. Dengan kata lain, memercayai kemitraan publik-swasta untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Di Asia Tenggara, donor utama seperti Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT) dan Bank Pembangunan Asia (ADB) telah mengidentifikasi pembangunan sektor swasta sebagai prioritas dan mengalokasikan sumber daya untuk tujuan ini. Misi baru ini mendorong sektor swasta yang dinamis—bukan masyarakat sipil yang dinamis—dari usaha kecil dan menengah dan perusahaan yang bertanggung jawab secara sosial, yang menjadi sandaran dari pembangunan berkelanjutan dan kinerja perdagangan. Pergerakan di antara lembaga donor saat ini adalah mencari organisasi nirlaba yang menerapkan strategi komersial tetapi bisa mencapai tujuan-tujuan sosial, lingkungan, dll (Sciortino 1-10).

Paradigma pembangunan yang diagendakan oleh SDGs, dengan pendekatan kemitraan sektor swasta dan propasar, memunculkan kembali pendekatan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan. Ini dicontohkan oleh dukungan lembaga donor saat ini ke ASEAN adalah untuk mendorong pemberdayaan perempuan, yang menekankan kewirausahaan dan usaha perempuan sebagai instrumen untuk pertumbuhan ekonomi dan kurang memberi penekanan dan dukungan pada persoalan hak-hak perempuan, membangun gerakan feminis, mengubah norma-norma budaya dan meningkatkan partisipasi politik perempuan untuk mencapai kesetaraan gender (Sciortino1-10).

Terdapat OMS yang memiliki komitmen tinggi atas visi dan misi yang mereka emban dalam penguatan masyarakat sipil, dan tidak mau menyerah dengan ketiadaan dukungan dana dari lembaga donor. Organisasi-organisasi ataupun para aktivis ini akan mencari cara lain atau alternatif untuk meneruskan agenda perjuangan mereka. Seperti yang dilakukan oleh Leri Mboik dari PIAR-NTT, dengan masuk ke ruang-ruang kekuasaan politik untuk melakukan perubahan kebijakan. Contohnya melalui kontrak politik dengan pemimpin eksekutif ataupun legislatif. PIAR-NTT melalui kontrak politik dengan penguasa, bisa memasukkan berbagai kebijakan seperti penanganan kesehatan ibu dan anak, stunting, dll, yang menjadi agenda perjuangan PIAR-NTT.¹⁶ Langkah yang dilakukan PIAR NTT juga menjadi tren baru di kalangan beberapa OMS, khususnya di daerah, untuk bekerja sama dengan lembaga legislatif (DPR/D), eksekutif (kepala daerah), atau partai politik, dengan masuk ke ruang-ruang kekuasaan politik guna melakukan perubahan kebijakan.

Sementara itu, tantangan *keempat* adalah kondisi internal OMS di Indonesia sendiri. Para donor melihat beberapa titik lemah yang ada di dalam OMS di Indonesia. Setidaknya ada empat hal penting yang harus ditingkatkan di kalangan OMS Indonesia, yaitu: (1) tata kelola internal, termasuk proses pengambilan keputusan, pembagian peran antara dewan dan eksekutif, pembentukan mekanisme akuntabilitas kepada konstituen, serta masalah yang terkait dengan pembentukan visi, misi, dan tujuan yang jelas. (2) Akuntabilitas. Sejauh ini, LSM terutama hanya berusaha untuk bertanggung jawab kepada lembaga donor dalam bentuk narasi dan laporan keuangan tentang proyek. (3) Hubungan eksternal antar-OMS lain dan dengan masyarakat atau penerima manfaatnya. (4) Manajemen, termasuk perencanaan strategis, pengembangan program, dan manajemen keuangan dan sumber daya manusia. Lembaga donor pada akhirnya akan mengevaluasi OMS berdasarkan empat hal tersebut, yaitu, kemampuan teknis, legitimasi, akuntabilitas, dan transparansi. Selain itu, kelemahan lainnya adalah sebagian besar OMS tidak memiliki kriteria atau parameter untuk melacak pencapaian program (Antlov et al. 147-163).

3.7 Pilihan Sumber-Sumber Pendanaan OMS ke Depan

Dana dari Pemerintah/Negara

Pada 2018, Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sekilas, Perpres ini jika ditilik dari judulnya, tidak menampakkan kaitan langsung dengan OMS atau ormas lainnya. Akan tetapi lahirnya Perpres ini pada awalnya didorong dari keprihatinan mengenai pelayanan publik terhadap kelompok-kelompok rentan—yang luput dari penanganan pemerintah dan selama ini dikerjakan oleh OMS/LSM—yang kemudian menjadi melemah karena kondisi keuangan yang dihadapi oleh OMS/LSM. Keprihatinan ini tertuang dalam penelitian advokasi yang dilakukan oleh AKATIGA, PSHK, ELSAM bekerja sama dengan LKPP untuk memberikan penjelasan mengenai tantangan yang dihadapi OMS/LSM di Indonesia belakangan ini serta memberikan masukan untuk melakukan perubahan-perubahan regulasi terkait (Jackson).

¹⁶ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

Melalui peraturan ini, pola relasi pemerintah dengan OMS/LSM/Ormas lainnya mengalami perubahan dari yang sebelumnya cenderung berposisi atau nonkooperasi menjadi relasi kerja sama, kemitraan, atau semacam subkontrak kerja. Dalam rilis yang dikeluarkan bersamaan dengan Perpres tersebut, dikatakan perpres ini memiliki potensi untuk meningkatkan jangkauan dan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat termiskin dan paling terpinggirkan. Mereka adalah orang-orang yang tinggal di komunitas terpencil dan terisolasi, minoritas etnis dan agama, perempuan rentan, anak-anak dan remaja, dan penyandang disabilitas—yang sering kali gagal dijangkau oleh layanan pemerintah (Jackson). Dalam hal inilah kerja-kerja OMS/LSM bisa menjangkau mereka.

Peraturan baru ini memungkinkan dan memudahkan pemerintah mengikutsertakan ormas, kelompok masyarakat, dan pelaku usaha lainnya untuk terlibat dalam pengadaan barang dan jasa. Di sisi lain, peraturan ini juga menyediakan akses ke pendanaan yang dibutuhkan OMS/LSM/ormas lainnya yang selama ini bekerja di akar rumput untuk memberikan layanan kepada kelompok masyarakat yang mengalami peminggiran dan tidak diperhatikan oleh pemerintah. Kerja sama atau subkontrak kerja itu misalnya untuk pengadaan jasa pemberian layanan kesehatan, pendidikan, dan bantuan sosial lainnya. Jadi jelas, akses ke pendanaan ini hanya bisa diakses untuk pendanaan-pendanaan yang sifatnya layanan dasar publik. Sementara itu, lembaga bantuan hukum yang terakreditasi bisa mengakses pendanaan dari pemerintah untuk bantuan konsultasi hukum ataupun bantuan pengacara di pengadilan bagi klien orang-orang miskin. Pendanaan bagi bantuan hukum dari lembaga bantuan hukum ini menggunakan dasar UU No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Paralegal yang mengadvokasi kasus-kasus perempuan, bisa mengakses dana ini juga.

Menurut Zumrotin¹⁷ jika pemerintah Indonesia mampu membentuk Indonesia Aid yang menyediakan bantuan untuk negara lain yang membutuhkan, seharusnya pemerintah juga mampu menyediakan dana hibah bagi LSM. Menurutnya, OMS harus menuntut pemerintah untuk menyediakan dana partisipasi yang disalurkan kepada OMS yang membutuhkan, mengingat keterbatasan dana dari lembaga donor yang menghilang dari Indonesia. Alasannya: (1) Aktivitas yang dikerjakan oleh OMS sebenarnya adalah membantu pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah. Pemerintah tidak akan mampu bekerja sampai ke tingkat atau lokasi paling ujung, ini menjadi tugas OMS di akar rumput. Pemerintah seharusnya menyediakan dana untuk OMS mengingat pemerintah tidak mungkin melakukan sosialisasi hingga ke bawah karena tidak akan dipercaya, berbeda dengan OMS yang pasti dipercaya.; (2) Jika Indonesia sudah mampu menyediakan dana hibah sebagai dana solidaritas untuk negara-negara lain yang lebih miskin guna menyelesaikan SDGs, pemerintah sebenarnya bisa menyediakan dana untuk OMS dalam negeri. Pemerintah harus tetap pada posisinya sebagai regulator, sedangkan OMS yang melakukan sosialisasi.

Alternatif lain dari pembiayaan program kegiatan masyarakat sipil melalui dana pemerintah adalah mengintegrasikan agenda dan kegiatan OMS dalam program pembangunan di tingkat desa melalui partisipasi OMS dalam pembangunan desa, dengan terlibat mulai dari perencanaan pembangunan,

¹⁷ Disampaikan dalam FGD yang diadakan Komnas Perempuan di Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

implementasi program, pembuatan kebijakan desa (peraturan desa/perdes), dsb, dengan dukungan dana desa. Contohnya yang dilakukan oleh Farha Ciciek dalam Tanoker Ledokombo, yang mendorong ibu-ibu di desa untuk terlibat dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) dan turut mendorong lahirnya perdes-perdes untuk mendukung kemajuan perempuan, seperti perlindungan terhadap kelompok lansia, dsb.¹⁸ Namun, perlu juga dikritisi bahwa kerja sama pendanaan seperti ini kemungkinan hanya untuk program-program yang lunak atau tidak berisiko terhadap pemerintah, bukan program-program yang kritis terhadap pemerintah.

Penggalangan Dana Publik

Penggalangan dana publik menjadi salah satu bentuk sumber pembiayaan program atau kegiatan, baik seperti yang dilakukan yayasan, organisasi keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, dan lembaga nirlaba lainnya. Selama ini, penggalangan dana publik di Indonesia menggunakan dasar beberapa undang-undang, yaitu: UU Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967) pada Pasal 36-38, dan UU No 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Pasal 75). (Lihat juga Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang atau Barang; Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan; Keputusan Menteri Sosial Nomor 1/HUK/1995 tentang Pengumpulan Sumbangan Untuk Korban Bencana; Keputusan Menteri Sosial Nomor 56/HUK/1996 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan Oleh Masyarakat; Peraturan Menteri Sosial Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Hibah Langsung Dalam Negeri (*Mengupas Transparansi Penggalangan Dana Publik*).

Sekarang ini, salah satu bentuk yang berkembang dalam penggalangan dana sosial publik adalah yang disebut sebagai *crowdfunding* (dana gotong royong), yang berbasis teknologi secara daring. Banyak contoh sukses dari *crowdfunding* ini, seperti yang dilakukan oleh portal KitaBisa.com, yang didirikan oleh Rhenald Kasali, yang berhasil mengumpulkan dana sekitar Rp 61 miliar pada 2016, atau GoFundMe.com (Mafaza dan Putri). Informasi yang jelas dan transparan mengenai proyek atau kegiatan yang dimintakan dana publik serta proses yang praktis membuat *crowdfunding* menjadi platform pengumpulan dana yang mendapatkan perhatian cukup besar dari masyarakat (Mafaza & Putri). Perkembangan penggunaan dana gotong di Indonesia yang sangat pesat tidak dibarengi oleh perkembangan regulasi untuk mengatur ataupun melindungi pihak-pihak terkait di dalam dana gotong royong ini, walaupun beberapa kali kasus penyalahgunaan sempat mencuat.

Perkembangan penggalangan dana publik melalui publikasi di berbagai media sosial secara gotong royong sangat pesat. Saat ini, platform media sosial seperti Facebook, Instagram juga dibanjiri iklan dari penggalangan dana publik yang dilakukan oleh berbagai LSM internasional, seperti Greenpeace, Unicef, Save the Children, dll. Sementara itu, OMS/LSM lokal masih banyak yang belum memanfaatkan berbagai platform media sosial tersebut untuk melakukan dana gotong royong.

¹⁸ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

Dana Gotong Royong yang cukup berhasil dikumpulkan oleh OMS adalah yang dilakukan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW), yang berhasil menggali dukungan publik untuk memberantas korupsi. Sejak 2010, ICW telah mengajak masyarakat berpartisipasi melalui donasi publik dan dukungan moral untuk terlibat dalam gerakan antikorupsi yang dilakukan oleh ICW. Untuk memantapkan dukungan publik yang makin luas terhadap gerakan antikorupsi, pada tahun 2017 ICW mendorong penggalangan dana publik melalui strategi donasi secara rutin atau sekali waktu melalui autodebit perbankan, donasi khusus untuk Sekolah Anti Korupsi (SAKTI), penjualan *merchandise*, kegiatan *workshop* berbayar dan lelang malam karya seniman. Penggalangan dana publik ICW makin meningkat dari tahun ke tahun, bahkan mencapai Rp1.117.506.676. pada 2017 (*Partisipasi Publik dalam Pemberantasan Korupsi*), dan meningkat lagi pada 2018 sebesar Rp1.767.979.734 (*Annual Report 25*). ICW juga membangun Perseroan Terbatas (PT) untuk menjual jasa konsultan publik dalam pencegahan korupsi, yang diperuntukkan mewadahi para staf ICW yang harus berhenti bekerja sebagai staf setelah lima belas tahun bekerja di ICW. Keuntungan PT diserahkan kepada ICW (*Annual Report 7*).

Dalam skala kecil, penggalangan dana publik ini bahkan dilakukan oleh LSM dengan cara *garage sale* atau penjualan barang bekas donasi. Belakangan, cara ini telah dilakukan oleh beberapa lembaga yang selain untuk penggalangan dana, tujuan lainnya adalah mengenalkan ke publik mengenai isu/persoalan yang diangkat dan menggugah kesadaran serta partisipasi publik akan persoalan tersebut. Sebagai contoh, Aliansi Sumut Bersatu melakukan penggalangan dana publik melalui penjualan barang bekas donasi untuk membantu beberapa *Women's Crisis Centre* (WCC) yang ada di Medan¹⁹, atau yang juga dilakukan oleh lembaga Indonesia untuk Kemanusiaan, yang mengumpulkan penggalangan dana publik untuk Pundi Perempuan melalui *garage sale*. Pundi Perempuan menyediakan hibah dengan dana terbatas bagi kelompok atau organisasi perempuan kecil di daerah yang membutuhkan.

Demikian pula pada generasi muda yang disebut gen-z, yang melakukan penggalangan dana dan aktivitas gerakan berdasarkan kerelawanan dalam aksi Hari Perempuan Internasional yang dikenal sebagai Women's March. Mereka mengangkat tema tentang hak asasi perempuan dalam berbagai sektor, tidak hanya soal individu tetapi juga pekerja rumah tangga, buruh, dan isu-isu tentang ekonomi dan pendidikan.

Dana dari Lembaga Donor

Saat ini, walaupun dengan dukungan dana yang tidak besar, masih ada beberapa lembaga donor yang sudah cukup lama berada di Indonesia dan tetap bertahan. HIVOS masih bertahan dengan mengangkat isu perlindungan terhadap kelompok-kelompok rentan dan minoritas, seperti penyandang disabilitas, minoritas seksual, perempuan miskin, masyarakat adat, pekerja rumah tangga (PRT). TIFA Foundation juga masih bertahan dengan mengangkat agenda menguatkan OMS dengan mempromosikan masyarakat terbuka, seperti isu melawan korupsi, mempromosikan toleransi, perlindungan hak masyarakat adat, dsb. Sumber dukungan keuangan lainnya yang

¹⁹ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

belakangan menguat, tetapi bukan lembaga donor, adalah dana yang dikelola oleh lembaga keagamaan, seperti zakat/dana umat (Baznas, Dompot Duafa, LazizMU, dsb) atau dana sumbangan dari gereja atau lembaga keagamaan lainnya. Baznas memiliki dana hibah yang sangat besar, dengan sumber penggalangan dana dari luar negeri dan Indonesia hingga di daerah-daerah kabupaten, yang bahkan kesulitan menyalurkan dana. LazizMU bahkan menyalurkan melalui organisasi-organisasi pemuda Muhammadiyah atau langsung ke daerah, seperti bantuan instalasi air ke daerah NTT.²⁰

Membangun Dana Abadi Bagi Lembaga

Ada beberapa lembaga yang berhasil menggalang dana untuk dijadikan dana abadi yang bisa digunakan untuk membantu keberlanjutan kegiatan atau operasional lembaga, seperti yang dilakukan oleh Mitra Perempuan Jakarta atau Rifka Annisa Yogyakarta. Menurut Rita Serena Kolibonso, pendiri Mitra Perempuan, dukungan dana yang cukup besar di masa awal kegiatan Mitra Perempuan dari Ford Foundation maupun UNFPA dan dari penggalangan dana berhasil membuat dana abadi, yang bunganya digunakan untuk mendanai kegiatan bahkan ketika sedang tidak ada lembaga donor pendukung. Selain itu, kegiatan dilakukan melalui kerja sama dengan komunitas serta relawan.²¹

Menurut Zumrotin, di masa dukungan lembaga donor berlimpah, ada lembaga-lembaga donor yang bahkan bersedia membangun sarana-prasarana serta fasilitas, seperti membelikan tanah dan bangunan serta fasilitas lainnya. Hal yang hampir tidak mungkin dijumpai pada saat sekarang ini.²² Konsep dari dana abadi (*trust fund*) sudah diatur dalam Perpres No. 80/2011 tentang dana perwalian (dana amanah). Di Indonesia LSM/yayasan yang memiliki *endowment fund* cukup besar adalah Yayasan KEHATI, yaitu sebesar USD 25.000.000 (dari USAID sebesar USD 19.000.000 dan Kehati sebesar USD 6.500.000). MoU itu ditandatangani pada tahun 1995 oleh Presiden Soeharto dan Presiden George Bush (*Kehati: Biodiversity Conservation Trust Fund*).

Swadaya

Kembali berswadaya atau bergotong royong tampaknya menjadi pilihan bagi OMS/LSM atau aktivis yang tetap ingin melanjutkan perjuangannya. Salah satu contoh adalah yang dilakukan oleh organisasi Balai Syura Ureung Inong Aceh (BSUIA) di Aceh. Di tengah impitan persoalan ketiadaan dukungan keuangan sementara angka kekerasan terhadap perempuan di Aceh makin tinggi akibat pemberlakuan perda syariat yang diskriminatif, tiada pilihan lain kecuali memaksa kembali berswadaya. “Sekarang kami harus bertahan dalam kondisi sulit, seperti menyewa kantor karena di Banda Aceh itu cukup besar biaya hidupnya, sebagian besar kami lakukan secara swadaya. Untuk Catatan Tahunan kasus kekerasan di Aceh (Catahu), kami meminta dari para anggota atau strategi yang selama ini kami jalankan adalah “memanas-manasi” lembaga

²⁰ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

²¹ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

²² FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

pemerintah, seperti DP3A, kami meminta kami yang mengisi. Di Aceh banyak lembaga yang harus berswadaya, sehingga banyak anggotanya yang tidak tahan dan lari ke bisnis dan politik, tetapi sayangnya mereka luput untuk memasukkan organisasinya dalam ranah politik.”²³ Swadaya ini juga dilakukan dengan pengadaan usaha kreatif secara kolektif untuk membiayai organisasi dan kegiatannya. Selain berswadaya, yang juga dikembangkan adalah tradisi *voluntarism* ‘kesukarelawanan’.

²³ FGD Komnas Perempuan, Jakarta, 29-30 Agustus 2019.

Bab 4

Refleksi Gerakan Feminis

Gerakan feminis (disebut juga gerakan perempuan) yang bertumbuh di Indonesia sejak dekade 1980-an berperan besar dalam gerakan sosial untuk reformasi dan sesudahnya. Gerakan feminis yang menjadi pelaku reformasi merupakan bagian dari kebangkitan gelombang kedua gerakan feminis di Indonesia. Sementara gelombang pertama feminisme di Indonesia diperjuangkan oleh para aktivis perempuan pada masa pergerakan nasional (prakemerdekaan) hingga dekade pelumpuhannya sebelum tahun 1970-an.

Dalam bab ini disajikan refleksi gerakan feminis yang disampaikan oleh sejumlah pelaku di Indonesia terhadap *lifecycle* gerakan sosial reformasi dan sesudahnya. Menurut Blumer (dikutip dalam Della Porta dan Diani 150) terdapat empat tahapan bangunan gerakan sosial: *pertama*, disebut tahap kebangkitan (*emergence*), yang dalam pengalaman gerakan feminis Indonesia terjadi pada awal dekade 1980-an. *Kedua*, tahap peleburan individu, organisasi dan isu (*coalescence*) dalam aksi kolektif. Hal itu dapat berupa jaringan-jaringan regional maupun nasional. *Ketiga*, tahap birokratisasi (*bureaucratization*), yaitu manajemen gerakan oleh organisasi maupun pemimpin dilakukan untuk mengefektifkan koordinasi, lobi ke elite politik dan lain sebagainya. *Keempat*, tahap kemunduran (*decline*), yang pada bab sebelumnya telah dikupas, dan secara khusus diuraikan oleh pelaku gerakan feminis.

Merujuk pada Tilly, terdapat tiga dimensi untuk membaca karakter gerakan sosial akhir abad ke-20 ini. *Pertama*, yang disebut *cognitive praxis*, yaitu upaya mewujudkan praksis pengetahuan mengenai ketertindasan menjadi sebuah aksi perubahan. *Kedua*, tumbuhnya kelompok-kelompok yang membentuk aksi kolektif (*collective action*) dan memperluas diri menjadi jaringan lokal, nasional dan global untuk aksi perubahan. *Ketiga*, cara menyampaikan gagasan dalam aksi yang disebut *movement repertoire* (pawai, demonstrasi, pemogokan, aksi simbolis, dan lain-lain). Repertoar gerakan feminis umumnya memiliki keunikan dan menjadi perhatian ilmuwan sosial karena adanya penanda khas yakni gaya yang berbeda dari elemen gerakan sosial lainnya. Refleksi pelaku gerakan feminis yang telah difasilitasi oleh Komnas Perempuan cukup panjang sebagai cerita. Oleh sebab itu kemudian dikemas menurut kombinasi teori Blumer dan Tilly, yaitu kombinasi *lifecycle* atau penahapan gerakan sosial dan karakter dalam setiap penahapan gerakan tersebut, hingga kita memperoleh struktur *lifecycle* dari gerakan feminis sebagai gerakan sosial di Indonesia.

4.1 Tahap Kebangkitan Gerakan Feminis Gelombang Kedua (Dekade 1980-an)

Sumber Pengetahuan Feminis

Kebangkitan gerakan feminis atau gerakan perempuan pada awal dekade 1980-an didorong oleh momentum internasional, yaitu Konferensi Perempuan I sedunia yang digelar oleh PBB di Meksiko yang memandatkan dekade perempuan internasional 1975-1985. Momentum ini disambut dan ditafsirkan seturut sikap yang dimiliki individu terhadap ideologi pembangunan yang dijalankan pemerintah Orde Baru.

Untuk kalangan mahasiswa yang memiliki hubungan dengan OMS/LSM baik yang bersifat advokasi maupun *pembangunanisme*, momentum internasional tersebut membuka pengetahuan baru terhadap problem ketidakadilan gender yang dialami oleh perempuan miskin maupun “kelas menengah” di Indonesia. Pemerintah Orde Baru telah menciptakan ideologi gender Orde Baru yang terumuskan dalam Panca Dharma Wanita sebagai bagian dari strategi politik nasional guna membungkam radikalisasi politik perempuan sebagaimana sebelum terjadi Tragedi 1965.

Pada masa itu berkembang asumsi bahwa radikalisasi politik perempuan tidak menguntungkan proses pembangunan. Itu sebabnya ideologi gender Orde Baru diaktualisasikan dan direproduksi ke dalam organisasi (korporatis) perempuan yang dibentuknya, yaitu Dharma Wanita untuk istri pegawai negeri sipil (PNS), Dharma Pertiwi untuk istri ABRI (*Angkatan Bersenjata Republik Indonesia*) dan PKK (*Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga*) untuk istri non-PNS dan non-ABRI.

Terdapat hubungan yang cukup jelas antara ideologi gender Orde Baru dan pembangunanisme yakni menciptakan stabilitas nasional agar target pembangunan tercapai. Kaum perempuan dimobilisasi untuk menjadi pelaku keluarga berencana (KB) yang mengarah pada upaya mentransformasikan masyarakat Indonesia menjadi masyarakat konsumen industrial yang modern.

Pengetahuan terhadap ideologi gender Orde Baru tersebut merupakan pengetahuan elite yang hanya dimiliki oleh segelintir mahasiswa perempuan yang aktif dalam gerakan mahasiswa dan berhubungan dengan OMS/LSM, termasuk yang berhubungan dengan jaringan LBH/YLBHI. Di luar itu pandangan masyarakat umum menganggap kondisi perempuan Indonesia sangat maju. Bahkan secara umum belum ada yang menyadari bahwa pembangunan telah meminggirkan dan membuat rentan kondisi perempuan petani, buruh dan nelayan. Pengetahuan tentang adanya perempuan yang menjadi rentan dan terpinggirkan lebih cepat diketahui oleh aktivis OMS/LSM dan peneliti.

PBB telah menempatkan baik OMS/LSM maupun pemerintah sebagai agensi program perempuan dalam pembangunan (*Women in Development/WID*) yang menysasar perempuan miskin. Peranan lembaga donor dalam mewujudkan program ini cukup besar seperti telah dijelaskan di bab sebelumnya. Kemudian muncul wacana perempuan dan pembangunan (*Women and Development/WAD*) sebagai kritik terhadap pendekatan WID. Perbedaan WID dan WAD dalam praktiknya tidak terlalu signifikan, meski asumsinya berbeda, yaitu pendekatan WAD mengoreksi

pendekatan WID yang terbukti justru menyubordinasikan perempuan di dalam pembangunan. Pendekatan WAD bermaksud menjadikan posisi perempuan dan pembangunan setara.

Kedua pendekatan perempuan dan pembangunan itu mensyaratkan adanya pemberdayaan ekonomi perempuan guna meningkatkan kemampuan finansial/pendapatan ekonomi rumah tangga mereka. Cara pandang ini memang sejalan dengan pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi—sebagaimana telah dibahas pada bab terdahulu.

Konferensi perempuan, produksi pendekatan dan program pemberdayaan perempuan merupakan sumber pengetahuan aktivis feminis pada tahap kebangkitan. Selain merujuk pada produksi tulisan yang cukup banyak didiseminasikan oleh organisasi-organisasi PBB, aktivis feminis juga mengacu pada penerbitan penelitian-penelitian akademisi feminis Eropa, AS, India, Jepang, Korsel dan lainnya. Di Indonesia, *Jurnal Prisma* edisi khusus perempuan yang terbit pada 1976 juga turut menyumbang pengetahuan tentang problem ketidakadilan gender pada semua lini ekonomi-politik dan sosial-budaya. Namun demikian sumber pengetahuan yang signifikan menciptakan kesadaran kolektif adalah pendekatan *Gender and Development* (GAD) yang muncul sebagai kritik terhadap pendekatan WID dan WAD. Analisis gender sebagai alat analisis untuk mengungkap ketidakadilan gender bagi perempuan maupun transgender telah membentuk pengetahuan baru tentang ketidakadilan selain persoalan kelas dan rasisme. Konferensi Kependudukan di Kairo yang digelar PBB pada 1993 telah memperluas interkoneksi ketidakadilan gender dengan seksualitas. Sementara Konferensi Hak Asasi manusia di Wina pada tahun yang sama telah menciptakan konsep baru di dalam HAM, yaitu hak asasi perempuan yang mencakup masalah diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan. Selain dua konferensi tersebut, kehadiran Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan Terhadap Perempuan yang dikeluarkan pada saat Konferensi HAM tersebut juga menjadi pengetahuan baru mengenai kekerasan berbasis gender yang mencakup kekerasan seksual.

Kiranya momen-momen tersebut membuka sarana pengetahuan baru yang mendorong militansi aktivis feminis tumbuh berkembang hingga terjadi kebangkitan kesadaran baru yang berbeda dengan aktivis perempuan di Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, PKK dan Kowani.

Praxis Pengetahuan Feminis (Cognitive Praxis)

Pada awal hingga akhir dekade 1980-an, problem ketidakadilan gender yang dibangun sebagai pengetahuan kolektif meliputi: kekerasan dalam konteks kerja produktif, kemiskinan perempuan di perdesaan dan perkotaan, kesehatan reproduksi, dan diskriminasi buruh perempuan. Pengetahuan tersebut dimanifestasikan sebagai praxis oleh para feminis generasi awal, seperti Sri Kusyuniati dari Yayasan Annisa Swasti (Yasanti). Bersama kawan-kawannya, ia mewujudkan praxis atas pengetahuan tentang ketidakadilan gender dalam industri manufaktur. Upaya praxis dilakukan melalui program simpan pinjam (*credit union*) dan keterampilan menjahit. Hal serupa dikerjakan Ratna Saptari dan kawan-kawan yang mendirikan Kalyanamitra untuk buruh-buruh perempuan di Jakarta. Praxis atas pengetahuan tentang ketidakadilan gender yang mereka alami sebagai buruh dan sebagai perempuan diwujudkan melalui aktivitas teater dan bacaan.

Sementara dari kalangan mahasiswa, Damairia Pakpahan misalnya memanifestasikan praxis atas pengetahuan tentang ketidakadilan gender bersama kelompok perempuan mahasiswa yang dibentuknya dengan menanggapi persoalan pekerja rumah tangga (PRT) yang mengalami kekerasan dari majikan perempuan di Jawa Timur dan Jakarta. LBH Jakarta juga turut

mengadvokasi korban perempuan dalam konflik struktural seperti penggusuran tanah di Badega, Jawa Barat.

Sarana praksis bagi penyebaran pengetahuan tentang ketidakadilan gender yang sangat signifikan ialah melalui pelatihan gender. Pelatihan ini ditujukan bagi para aktivis OMS/LSM baik perempuan maupun laki-laki. Lembaga donor maupun NGO Internasional punya peran signifikan bagi penyelenggaraan pelatihan tersebut sehingga dapat dilakukan di seluruh Indonesia. Kalyanamitra sangat aktif dalam kegiatan ini, termasuk memproduksi pengetahuan populer melalui buletin.

Cerita terkait manifestasi praksis atas pengetahuan tentang ketidakadilan gender dapat berbeda-beda seturut kondisi wilayah maupun pilihan terhadap target perempuan yang diorganisasi. Di Sumatra Utara, persoalan kemiskinan perempuan di perdesaan menjadi target praksis yang mulanya diinisiasi oleh gereja. Dari sini kemudian terbentuk Program Pengembangan Wanita Pedesaan (PPWP) di Berastagi pada 1983. Lembaga ini menyelenggarakan program *credit union* bagi perempuan miskin. Selanjutnya PPWP bermetamorfosis menjadi Yayasan Pijer Podi (YAPIDI) dan anggota *credit union*-nya berkembang sampai Deli Serdang. Serupa dengan PPWP, di Jakarta lahir Pusat Pengembangan Sumberdaya Wanita (PPSW) pada 1986. PPSW bekerja di dalam masyarakat yang terkonsentrasi di daerah kumuh perkotaan dan perdesaan. Mereka kemudian memusatkan perhatiannya pada persoalan ekonomi, kesehatan dan pendidikan.

Cukup menarik bahwa terdapat upaya praksis dari kelompok gender ketiga dalam segala variannya, seperti terbentuknya organisasi GAYa Nusantara sebagai organisasi gender ketiga tertua yang masih terus bertahan bahkan hingga sekarang (Amalia). Tidak ada yang menyangka pula bahwa pengetahuan tentang ketidakadilan juga merambah ke komunitas perempuan disabilitas. Berkat dukungan Dewan Nasional Indonesia untuk Kesejahteraan Sosial (DNIKS), Departemen Sosial, Kementerian Negara Urusan Peranan Wanita dan Nasional Secretary of Rehabilitation Internasional (NSRI), pada tanggal 9 September 1997 di Jakarta, dibentuklah sebuah organisasi perempuan disabilitas dengan nama Himpunan Wanita Penyandang Cacat Indonesia (HWPCI). Pada saat itu masih menggunakan kata cacat. HWPCI lahir sebagai respons atas tuntutan global akan perlindungan dan pemberdayaan perempuan penyandang disabilitas yang mengalami diskriminasi berlapis, yakni sebagai perempuan sekaligus sebagai penyandang disabilitas.²⁴

²⁴ Pada 1995 UN ESCAP mengadakan Seminar for Women With Disabilities (WWD) di Bangkok, Thailand. Selanjutnya pada tahun 1997 di Washington DC, USA diadakan pertemuan *Internasional Leadership Forum for Women with Disabilities* yang dihadiri oleh 614 perempuan disabilitas dari 82 negara di dunia. Pertemuan internasional tersebut menginspirasi para perempuan disabilitas di Indonesia untuk mendirikan sebuah organisasi.

Rupanya intoleransi yang diusung “Islam Politik” sudah menunjukkan gejalanya pada awal dekade 1990-an ketika upaya praksis untuk memerangi ketidakadilan gender sedang berlangsung. Ciciek Farha dan Masruchah yang aktif dalam komunitas Dialog Antar Agama (DIAN) Interfidei (Institute for Interfaith Dialogue in Indonesia) berupaya melakukan praksis melawan ketidakadilan gender dalam intoleransi agama tersebut melalui isu kesehatan reproduksi, aktivitas diskusi dan pengkajian, termasuk di kalangan NU. Dalam perkembangannya pada tahun 90-an sampai 2000-an terbentuk organisasi Islam dan gender yang disebut Rahima, karena terdapat konsep terbaru tentang feminis Islam yang dimulai oleh Mansour Fakih.

Isu kesehatan reproduksi menjadi praksis berkat dorongan dari Konferensi Kependudukan di Kairo pada 1993. Sita Aripurnami dan kawan-kawannya dari Kalyanamitra mendokumentasikan praktik kekerasan militer dalam operasi Keluarga Berencana di perdesaan Jawa Barat. Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI) juga gencar mengampanyekan masalah kesehatan reproduksi. Rita Serena Kolibonso mendirikan Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP) untuk mengangkat masalah kesehatan reproduksi.

Konferensi hak asasi manusia di Wina pada 1993 meneguhkan keberanian sejumlah aktivis feminis untuk mengungkit pelanggaran hak asasi perempuan yang dilakukan oleh penguasa negara. Sejumlah aktivis yang mulanya aktif di LBH seperti Nursyahbani Katjasungkana mengadvokasi korban perbudakan seksual (jugun ianfu) oleh militer Jepang di masa Perang Pasifik 1942-1943 pada 1993. Nursyahbani kemudian mendirikan LBH APIK untuk memberikan pendampingan hukum bagi perempuan korban kekerasan struktural dan domestik. Sementara Rita Serena Kolibonso yang juga berasal dari LBH Jakarta mendirikan Mitra Perempuan untuk mendampingi proses hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual.

Perspektif hak asasi manusia juga digunakan oleh Tati Krisnawati untuk membela buruh migran perempuan. Cukup menarik bahwa perspektif hak asasi manusia dalam perkembangannya menjadi payung untuk menempatkan masalah kekerasan yang menasar pada tubuh dan seksualitas perempuan. Masalah kekerasan terhadap perempuan juga menjadi agenda kampanye Ita Fatia Nadia dan Mira Diarsi dari Kalyanamitra. Dalam kerangka hak asasi manusia itu pula, Suraiya Kamaruzzaman, Samsidar, dan kawan-kawannya mendirikan Flower Aceh guna mendampingi perempuan korban kekerasan militer di Aceh saat berlakunya daerah operasi militer (DOM) sejak 1988.

Sekitar pertengahan dekade 1990-an, terjadi peleburan isu kemiskinan, kekerasan terhadap perempuan dan kesehatan reproduksi. Sebagai contoh, Flower Aceh bermula dari kegiatan ekonomi kemudian juga menangani masalah kekerasan terhadap perempuan. Sementara di Sumatra Utara tumbuh perhatian terhadap masalah pengadaan air bersih di desa-desa, selain kegiatan peningkatan ekonomi dan juga kesehatan reproduksi. Hal itu dilakukan oleh Bina Insani yang dimotori oleh Johanna Pattiasina dan Hapsari yang didirikan Lely Zaelani. Begitu pula di Timor, Larry Mboeik mewujudkan praksis perlawanan terhadap ketidakadilan gender dalam situasi konflik sumber daya alam.

Tantangan saat melakukan praksis atas pengetahuan feminis adalah terciptanya fragmentasi berdasarkan isu yang politis seperti solidaritas terhadap Timor Leste, Papua dan Aceh untuk melawan militerisme dan isu lain yang bersifat ekonomi seperti peningkatan ekonomi mikro.

Fragmentasi pada masa itu terbelah dua. Pertama aksi-aksi *community development* (CD) yang dituduh tidak politis dan merupakan kepanjangan tangan rezim kapitalisme. Sementara yang lain, aksi yang secara konfrontatif melawan Orde Baru, militerisme dan kapitalisme, merasa lebih politis daripada aksi-aksi CD.

Gerakan mahasiswa lebih dekat dengan aksi-aksi advokasi melawan militerisme, dan gerakan mereka sudah masuk pada jaringan regional dan global. Itu sebabnya aksi kolektif mahasiswa Indonesia juga mendukung gerakan mahasiswa di Palestina, Myanmar dan juga Filipina.

Di tengah tumbuhnya gerakan solidaritas dan kerelawanan perempuan akar rumput di masa itu, pada tahun 1990 lahirlah Solidaritas Perempuan (SP) sebagai sebuah organisasi feminis. SP bekerja bersama perempuan akar rumput dengan visi untuk mewujudkan tatanan sosial yang demokratis, berlandaskan prinsip-prinsip keadilan, kesadaran ekologis, menghargai pluralisme dan antikekerasan yang didasarkan pada sistem hubungan laki-laki dan perempuan yang setara. Artinya kedua gender dapat berbagi akses dan kontrol atas sumber daya alam, sosial, budaya, ekonomi dan politik secara adil. Dalam perkembangannya SP hingga kini menjadi organisasi yang mengawal isu buruh migran perempuan dan sumber daya alam berdasarkan temuan fakta-fakta di lapangan. Hingga tahun 2015, mereka memiliki 781 anggota (baik perempuan dan laki-laki), sebagian besar berasal dari komunitas akar rumput yang tersebar di seluruh Indonesia. SP memiliki sebelas komunitas/cabang di sembilan provinsi yang bekerja langsung bersama 5.771 perempuan akar rumput untuk membangun dan memperkuat gerakan dalam merebut kembali kedaulatan perempuan atas hidup dan kehidupannya.

Selanjutnya pada tahun 1995 lahirlah Yayasan Jurnal Perempuan. Kehadiran organisasi ini berawal dari ide kelompok akademisi-aktivis untuk memperkenalkan diskursus feminisme melalui produksi tulisan-tulisan yang kemudian diterbitkan dan diedarkan di lingkungan Universitas Indonesia dalam bentuk buletin. Buletin ini tak disangka banyak disambut oleh para mahasiswa yang memiliki keingintahuan besar terhadap wacana-wacana kritis yang sangat langka dan/atau dilarang pada rezim Orde Baru. Sejak tahun 1996, Jurnal Perempuan diterbitkan secara berkala. Secara konsisten Jurnal Perempuan menghadirkan perspektif feminisme dari segi teoretis maupun gerakan, menyoroti persoalan ketimpangan gender di tingkat global, nasional maupun lokal. Jurnal ini kemudian turut mendokumentasikan pemikiran dan aktivisme para aktivis feminis. Selain itu Jurnal Perempuan juga menghidupkan diskursus feminis dengan terus menghadirkan isu-isu terbaru seputar gerakan perempuan. Jurnal perempuan kemudian melebarkan sayapnya pada ranah media dan jurnalisme dalam bentuk program Radio Jurnal Perempuan. Program tersebut secara berkala disebarkan secara gratis di jaringan-jaringan stasiun radio di seluruh Indonesia untuk mengampanyekan perspektif feminisme secara lebih luas. Selain itu Radio Jurnal Perempuan menjadi dekat dengan ranah jurnalisme secara umum di berbagai media dengan mengadakan pelatihan-pelatihan dan menyusun modul yang disebut sebagai “jurnalisme berperspektif gender”. Penerbitan Jurnal Perempuan ini melihat perkembangan Jurnal Prisma yang lahir jauh lebih awal, yang menjadi buku pegangan aktivis-akademisi pendorong gagasan perubahan sosial politik pada waktu itu. Jurnal Perempuan juga menjadi salah satu referensi yang digunakan para akademisi, aktivis maupun pemerintah dan legislatif terkait isu keadilan gender dan feminisme.

Institut Lingkaran Pendidikan Alternatif (KAPAL) Perempuan kemudian lahir pada tahun 2000. Fokus organisasi ini adalah pada pendidikan perempuan akar rumput yang bertujuan pada

penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Mereka memiliki jejaring mitra lokal dengan kegiatan memberdayakan perempuan dan memperkuat akses mereka terhadap program dan layanan pemerintah, yang bekerja di 6 provinsi, 15 kabupaten dan 25 desa/kelurahan. Kegiatan utama mereka adalah Sekolah Perempuan, sebagai wadah pendidikan dan pelatihan informal berbasis komunitas untuk memberdayakan perempuan miskin di akar rumput, dan menciptakan pemimpin perempuan lokal yang mampu mengadvokasi hak-hak perempuan, serta kebijakan dan anggaran yang mendukung akses perempuan terhadap layanan.

4.2 Tahap Peleburan Gerakan Feminis dalam Gerakan Demokrasi dan HAM (Dekade 1990-an)

Pembangunan Jaringan Feminis

Pola pengorganisasian dari individu, kelompok dan jaringan merupakan pola umum dalam pertumbuhan gerakan sosial. Hal itu juga terjadi di kalangan organisasi feminis. Dari jaringan individu lalu membentuk OMS/LSM, dan kemudian dari organisasi membentuk jaringan-jaringan antarorganisasi perempuan maupun jaringan pengusung isu ketidakadilan gender.

Jaringan kelompok perempuan yang membawahi semua persoalan perempuan dan berhasil menasional adalah “jaringan kelompok perempuan untuk kesetaraan dan keadilan gender” menurut regional. Jaringan ini lahir sesudah penyelenggaraan pelatihan gender, tetapi tidak sekadar mengikat alumni melainkan bertujuan untuk penguatan antarkelompok dalam rangka memperjuangkan kesetaraan. Jaringan regional ini dalam perkembangannya dapat merumuskan inti masalah perempuan seturut kondisi regionalnya. Seperti Jaringan Kesehatan Perempuan Indonesia Timur yang meliputi NTT dan Papua. Jaringan ini mengangkat masalah kekerasan terhadap perempuan baik dalam ranah domestik maupun dalam kaitannya dengan operasi militer di Papua, dan masalah pengungsian di perbatasan Timor Leste dan Timor Barat. Jaringan ini dibentuk oleh individu dan kelompok, hal yang menarik adalah jaringan ini dapat pula menumbuhkan kelompok-kelompok perempuan. Pada akhirnya jaringan kelompok perempuan untuk kesetaraan gender ini mempersoalkan masalah relasi perempuan dan negara yang tidak demokratis, termasuk relasi perempuan dalam masyarakat dan gerakan sosial. Jaringan Nasional Gender Indonesia (JARIGENI) mempunyai empat anggota yaitu Forum Setara Jakarta, Kelompok Studi Gender Surakarta, Kelompok Sadar Gender Yogyakarta dan untuk wilayah Jawa Timur, Bali, NTB tergabung dalam Kelompok Kerja Gender Jaringan Timur (KKGJT).

Selain itu aktivis feminis tersebut juga meleburkan persoalan ketidakadilan gender dengan HAM dan demokrasi. Hal ini menonjol pada awal dekade 1990-an yang dipicu oleh peristiwa ekonomi-politik, seperti pemberedelan majalah Tempo, Editor dan Detik, yang mengkritik kebijakan Soeharto. Banyak yang berpendapat ini menjadi konsolidasi demokrasi di Jakarta pada awal dekade 1990 yang memperjelas posisi politik gerakan sosial terhadap rezim Orde Baru. Aksi protes yang menentang politik Orde Baru dan tuntutan kebebasan berpendapat (demokrasi) memberi bingkai gerakan prodemokrasi selanjutnya.

Dalam kaitannya dengan aksi protes tersebut, OMS/LSM perempuan di Jakarta membangun aksi kolektif yang diberi nama Kelompok Perempuan untuk Kebebasan Pers (KPKP). KPKP merupakan jaringan individu dan aktivis perempuan di Jakarta yang berjejaring dengan elemen jurnalis, pegiat hak asasi manusia, mahasiswa, dan lain sebagainya. Aksi kolektif di jalanan ini menjadi semacam pemanasan gerakan sosial yang selanjutnya dilakukan oleh OMS dan mahasiswa.

Jaringan ketiga dalam bingkai hak asasi manusia dimulai dari gerakan menangani perempuan korban kekerasan, seperti jugun ianfu, solidaritas untuk menolong korban kekerasan domestik, dan kampanye yang meluas untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Jaringan ini meluas hingga berhasil mengungkapkan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Aceh dan Timor Leste. Dalam tragedi tersebut terjadi kekerasan terhadap perempuan. Dalam bingkai ini pula wacana gerakan korban lahir, yaitu ketika gerakan masyarakat terlibat menolong korban Peristiwa 27 Juli 1996 (Kudatuli) di Jakarta. Gerakan korban ini diwacanakan dan dirintis oleh Institut Sosial Jakarta (ISJ) yang kemudian menjadi simpul jaringan bagi penanganan perempuan korban konflik politik.

Pada Mei 1998 individu dan OMS/LSM perempuan di Jakarta yang mendapat dukungan dari OMS/LSM di daerah membentuk aksi kolektif dengan nama Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi (KPIKD). Aksi kolektif ini meluas ke seluruh Indonesia, contohnya di Surabaya bernama Kelompok Perempuan Pro Demokrasi (KPPD). Individu-individu bergabung dengan kelompok-kelompok aksi ini, baik relawan, akademisi, aktivis mahasiswa, maupun aktivis OMS/LSM membentuk gerakan sosial untuk reformasi.

Puncak dari aksi kolektif feminis untuk menuntut reformasi terkonsolidasi dalam penyelenggaraan Kongres Nasional I yang diadakan di Yogyakarta pada 14-17 Desember 1998 dengan dihadiri lebih dari 500 perempuan dari 25 provinsi dan Timor Leste. Kongres tersebut menghasilkan AD/ART, program kerja, Deklarasi Yogyakarta, terbentuknya 15 presidium yang mewakili kelompok kepentingan perempuan adat; lansia, jompo dan penyandang cacat: profesional; pekerja sektor informal; miskin kota; miskin desa; pemuda, pelajar dan mahasiswa; perempuan yang dilacurkan; buruh; janda, perempuan kepala rumah tangga dan tidak menikah; anak marginal; petani; nelayan; ibu rumah tangga; lesbian, biseksual dan transeksual.

Dengan demikian, dalam masa reformasi yang pendek itu terdapat dua agenda reformasi yang diusung oleh aksi kolektif feminis, yaitu gerakan hak asasi perempuan yang nantinya berpusat di Komnas Perempuan dan gerakan demokrasi yang nantinya mengawal aksi afirmatif untuk keterwakilan perempuan yang berpusat di Koalisi Perempuan Indonesia (KPI).

Pengembangan Wacana Demokrasi dan Hak Asasi Perempuan

Ada dua peristiwa politik nasional yang turut mengembangkan wacana hak asasi perempuan di Indonesia. Pertama, tragedi kekerasan seksual terhadap perempuan Tionghoa dalam kerusuhan 13-14 Mei 1998 di Jakarta dan beberapa kota lainnya. Wacana kekerasan seksual atau yang lebih umum dikenal sebagai kekerasan berbasis gender segera menjadi pengetahuan publik ketika data korban kekerasan seksual oleh militer di Aceh, Timor Leste dan Papua terbuka dan menjadi perhatian pelapor khusus dari PBB yang datang ke Indonesia. Aktivis feminis lantas mengenal wacana tentang kekerasan negara berbasis gender.

Para aktivis perempuan dari pelbagai kalangan termasuk akademisi dan peneliti pada saat reformasi menghadap Presiden Habibie untuk meminta pertanggungjawaban atas terjadinya kekerasan terhadap perempuan dalam Kerusuhan Mei 1998. Dalam pertemuan selama lebih kurang dua jam itu, Presiden Habibie kemudian membuat pernyataan di televisi, yaitu pengakuan adanya penyesalan atas terjadinya kekerasan seksual, tetapi tidak menyatakan permohonan maaf.²⁵ Meski demikian, Presiden Habibie bertanggung jawab dengan bersedia mengeluarkan Keppres untuk pendirian Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). Komnas Perempuan lahir dari aksi kolektif perempuan yang menuntut pemerintah mewujudkan tanggung jawab negara atas kekerasan berbasis gender dalam relasi negara dan masyarakat. Adapun pengembangan wacana mengenai gerakan afirmatif yang menuntut kuota 30 persen perempuan didorong oleh gelaran pemilu setelah reformasi pada 1999. Gagasan kuota tersebut memang merupakan agenda PBB untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen dan institusi negara lainnya. Selanjutnya wacana ini menjadi pengetahuan publik dan OMS/LSM dalam momentum pemilu tersebut. Wacana ini dipropagandakan oleh KPI dan juga Centre for Electoral Reform (CETRO) sebagai *resource centre*.

Repertoar Aksi Kolektif Feminis/Perempuan

Menurut Tilly (2007) *movement repertoire* merujuk pada bagaimana gerakan sosial memanggungkan aksi pada momen-momen tertentu seperti halnya dalam permainan teater. Gaya panggung aksi-aksi yang dimaksud seperti atribut pawai di jalanan, *happening art*, okupasi simbolis, dan lain sebagainya. Repertoar aksi kolektif feminis sepanjang dekade 1990-an cukup kaya dalam menciptakan panggung aksi dan sering kali bersifat simbolis. Penampilan simbolis tersebut merupakan upaya penyamaran agar protes dan perlawanan tidak tampak frontal di mata aparat Orde Baru.

Repertoar gerakan feminis era 1980-an cenderung hadir dalam kelompok-kelompok kecil yang bergabung dengan aksi kolektif lainnya. Atribut poster dan permainan kata-kata propaganda merupakan ekspresi repertoarnya. Repertoar ini tampak ketika metode protes bergerak ke jalanan. Aksi kolektif turun ke jalan di Jakarta mulai terjadi pada awal 1990-an ketika KPKP membangun barisan di antara barisan jurnalis dan pendukung demokrasi. Repertoar feminis berupa nyanyian-nyanyian dan pembagian untaian bunga kepada publik di jalanan. Pada untaian bunga tertulis kritik dan tuntutan. Mereka juga menggunakan selendang-selendang dan warna ungu sebagai simbol gerakan feminis.

Sebelum Soeharto lengser, repertoar pada 1997-1998 berada di jalanan berupa pawai dengan yel-yel dan nyanyian yang menembus barikade militer yang dilakukan hampir setiap hari. Mereka membawa spanduk, poster, busana dengan warna putih, menyebarkan pernyataan sikap dan bahkan membagikan bunga mawar kepada aparat militer—sebagai suatu sindiran agar tidak

²⁵ Pada awalnya Presiden Habibie meminta maaf di hadapan para kelompok perempuan, tetapi dalam proses draf pernyataan resmi, kata permintaan maaf tersebut dihapus menjadi kata penyesalan. Revisi diberikan sebanyak dua kali oleh Presiden Habibie dan penasihat militer presiden, Letjen Sintong Panjaitan.

melakukan kekerasan. Repertoar yang lain adalah membangun dapur-dapur umum dengan mengundang relawan untuk memasak, membungkus nasi, dan kemudian mengirimkan nasi bungkus, air minum dan obat-obatan ke seluruh elemen yang turun ke jalan, termasuk mahasiswa. Setidaknya terdapat dua dapur umum dan pengepul sumbangan makanan, yaitu di Suara Ibu Peduli dan Kalyanamitra sebagai bagian dari aksi Tim Relawan Untuk Kemanusiaan.

Repertoar yang menarik dipanggungkan oleh Suara Ibu Peduli dalam menanggapi krisis ekonomi pada 1996-1997. Aksi kolektif feminis itu turun ke jalan, bukan pawai, melainkan duduk di Bundaran HI dan melakukan *happening art* mengenai ibu yang tidak sanggup memberi susu pada anaknya. Tuntutan mereka sangat simbolis terhadap krisis itu, yaitu menuntut tanggung jawab negara untuk meringankan beban perempuan miskin dalam penyediaan susu bagi anaknya. Pada saat itu harga susu melambung tinggi dan susu adalah simbol krisis reproduksi sosial di dalam rumah tangga kelompok rentan. Selain itu aksi kolektif perempuan membuka koperasi sembako dan koperasi susu pada saat terjadi kelangkaan sembako dan harganya melangit. Koperasi sembako murah pernah dikoordinasi oleh Kalyanamitra dan Suara Ibu Peduli untuk kebutuhan susu bagi rumah tangga miskin kota. Repertoar ini menarik perhatian media, dikenal sebagai momen pertama bagi kelompok perempuan untuk kembali melakukan aksi turun ke jalan. Momen tersebut terjadi di penghujung masa Orde Baru yakni pada saat negara mengalami krisis dan terjadi sejumlah penangkapan dan penahanan aktivis. Pada masa reformasi dan setelahnya repertoar ini terus berlanjut dengan mengangkat isu-isu lainnya seperti repertoar aksi payung untuk mendorong RUU KDRT dan pada era 2000-an (sekitar 2017-2019) aksi-aksi perempuan dalam tema sumber daya alam, kerusakan lingkungan serta pengusuran makin merebak.

Dalam melawan militerisme, repertoar perempuan terkadang hanya duduk diam di tempat-tempat yang secara simbolis mewakili kekuasaan, seperti di depan istana dan parlemen. Dalam diam itu, poster-poster mereka yang bersuara. Repertoar yang menakjubkan dilakukan oleh perempuan-perempuan dari pegunungan Kendeng di sekitar Blora, Rembang dan Pati. Mereka melawan pendirian pabrik semen di daerah tandon air mereka. Mereka melakukan repertoar dengan duduk diam dan kakinya di semen di depan Istana Negara pada 2016. Mereka seperti mengikuti aksi simbolis rakyat Jawa pada masa kerajaan yang disebut aksi *pepe* (berjemur) di alun-alun sebagai ungkapan protes kepada raja.

Repertoar yang lain khas perempuan di akar rumput, yaitu mereka membuka pakaian atas (kebaya atau blus) ketika menghadapi pasukan militer yang membantu perampasan tanah maupun pengusuran lapak kaki lima mereka. Secara simbolis mereka menunjukkan payudara mereka untuk mengatakan bahwa laki-laki militer yang membantu pengusuran itu besar dalam air susu ibu.

Kita dapat merangkaikan repertoar aksi kolektif perempuan dari aksi simbolis melawan aparatus kekuasaan sampai dengan pengadaan sumber bahan makan mentah dan matang. Di balik repertoar itu, disadari atau tidak, aksi kolektif feminis memikirkan basis logistik hingga penyerangan langsung ke jantung aparatus kekuasaan.

4.3 Tahap Birokratisasi Gerakan Demokrasi dan Hak Asasi Perempuan (Sesudah 1998)

Bagi aktivis OMS/LSM ruang untuk membicarakan feminisme sebelum 1998 terasa sempit, tetapi sesudah 1998 katup penutup terbuka lebar. Setelah reformasi, wacana keadilan dan kesetaraan gender menegara atau masuk ke dalam wacana kenegaraan. Pemerintah pun membuang istilah “wanita” menjadi “perempuan” dalam nomenklatur Kementerian Pemberdayaan Perempuan (sebelumnya Kementerian Urusan Peranan Wanita) pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Kementerian ini memimpin pelaksanaan pengarusutamaan gender dalam badan eksekutif dan *desk* pemberdayaan perempuan dalam birokrasi pemerintah daerah, meskipun secara substantial belum mengubah kebijakan negara.

Apa Yang Praksis Dari Aksi Kolektif Feminis?

Memasuki awal 1999 aksi kolektif feminis dalam gerakan sosial reformasi mengarah pada dua agenda besar, *pertama*, menghapuskan ideologi gender Orde Baru dalam politik kenegaraan dan mendorong partisipasi perempuan dalam mereformasi sistem politik yang demokratis. *Kedua*, menghapuskan kekerasan berbasis gender dan menyelesaikan pelanggaran hak asasi perempuan di masa lalu, termasuk kekerasan seksual pada Tragedi Mei 1998. Kedua agenda tersebut merupakan peleburan isu ketidakadilan gender dengan problem demokrasi dan HAM yang pada awal reformasi menjadi praksis.

Untuk agenda demokrasi, aksi kolektif perempuan dalam jaringan KPI melakukan tindakan afirmatif untuk memperoleh kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam parlemen. Menjelang pemilu 1999 hal itu telah dikampanyekan sampai ke daerah-daerah. Anggota legislatif hasil pemilu 1999 (pemilu masa transisi) itu kemudian bekerja untuk merevisi lima paket undang-undang politik. KPI cukup gencar melobi anggota legislatif baru untuk memasukkan kuota 30 persen keterwakilan perempuan ke dalam RUU Pemilu dan RUU Partai Politik.

Adapun agenda pengakuan hak asasi perempuan dimanifestasikan praksisnya ke dalam gagasan keadilan transisi (*transitional justice*), yaitu sarana menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu sebagai prasyarat konsolidasi demokrasi. Agenda feminis untuk *transitional justice* adalah mengungkap kekerasan berbasis gender sejak Tragedi 1965 sampai dengan Tragedi Mei 1998, dan membuka pengaduan bagi korban perempuan yang terkucil dalam kesunyian sebagai warga negara. Hadirnya Komnas Perempuan menjadi pusat dari seluruh agenda *transitional justice*.²⁶

²⁶ Komnas Perempuan telah mempersiapkan laporan kekerasan seksual terhadap etnis Tionghoa pada saat Kerusuhan Mei 1998. Selain itu terdapat laporan yang dibuat oleh *special rapporteur* PBB, Radhika Coomaraswamy mengenai kekerasan seksual dan berbasis gender di Aceh, Timor Leste dan Papua. Dalam perkembangan selanjutnya, pada awal 2000-an Komnas Perempuan juga menyusun laporan kekerasan berbasis gender oleh negara, yaitu Tragedi 1965. Komnas Perempuan membuat laporan-laporan kekerasan berbasis gender dalam kerangka Indonesia mencapai Keadilan Transisi melalui mekanisme, antara lain Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Konsep Keadilan Transisi mengasumsikan bahwa proses demokrasi tercapai apabila terdapat mekanisme untuk menyelesaikan keadilan bagi korban.

Sejalan dengan itu, pemerintah Habibie menyetujui kemerdekaan Timor Leste, hingga gagasan kesetaraan gender yang diperjuangkan aktivis feminis Timor Leste dan Indonesia dapat menjadi praksis di negara baru tersebut.

Tantangan Konflik Daerah dan Kedaruratan

Dua agenda praksis feminis pada awal reformasi menghadapi guncangan konflik SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan) yang merebak di daerah-daerah, seperti konflik berbasis agama di Maluku dan Poso, konflik berbasis etnis di Sampit dan Pontianak, pembunuhan “dukun santet” di Banyuwangi dan konflik antirasial (anti-Cina). Alhasil, aksi kolektif perempuan di daerah menjadi sibuk menanggapi masalah perempuan dalam konflik-konflik tersebut hingga agenda reformasi bagi kepentingan perempuan terkaburkan oleh kondisi-kondisi darurat. Solidaritas kedaruratan menciptakan rantai aksi kolektif dari Jakarta ke daerah-daerah konflik dan hal itu memecah konsentrasi untuk mewujudkan praksis dua agenda reformasi bagi gerakan feminis.

Situasi konflik dan kedaruratan muncul dari Aceh, setelah DOM dicabut pada 1999, diberlakukan masa Jeda Kemanusiaan sampai 2001. Aksi kolektif feminis mengumumkan data perempuan korban kekerasan selama DOM dan menuntut dilibatkan dalam membangun demokrasi di Aceh. Namun, terjadi pelanggaran kedua belah pihak selama Jeda Kemanusiaan sehingga digelar kembali operasi militer sampai kemudian terhenti oleh gempa dan tsunami pada 2004. Masa kedaruratan selama operasi militer sampai bencana alam menciptakan aksi kolektif bantuan darurat untuk pengungsi dan aktivitas konseling utamanya bagi perempuan dan anak yang sangat rentan dalam situasi demikian.

Sementara itu, aktivis Timor Barat menghadapi tantangan kedaruratan sebagai dampak pemisahan Timor Leste dari Indonesia. Pengungsi dari Timor Leste di tapal batas memunculkan masalah kedaruratan yang menantang aksi kolektif feminis untuk menanggapinya. Lagi-lagi kondisi perempuan dan anak sangat rentan dalam pengungsian, dan hal itu berkorelasi dengan masalah kekerasan terhadap perempuan, pengiriman buruh migran, dan perdagangan perempuan yang masih terjadi hingga saat ini. Konflik sumber daya alam antara pengungsi Timor Leste dan warga lokal pun muncul. Hingga saat ini konflik belum dapat diselesaikan secara adil.

Situasi kedaruratan juga meledak tanpa pernah diduga di Ambon pada 1999 kemudian meluas ke Seram dan Maluku Tenggara. Konflik tersebut terjadi saat perayaan hari raya umat Islam dan Kristen yang terjadi hampir berbarengan. Adanya konflik ini memupuskan optimisme terhadap agenda reformasi. Merespons situasi tersebut, para aktivis perempuan di Maluku kemudian berupaya keras untuk menangani pengungsi, mendampingi perempuan korban kekerasan dan mengupayakan perdamaian antaragama.

Hal serupa terjadi di Sulawesi Tengah (Poso), Kalimantan Barat (Pontianak, Mempawah) dan Kalimantan Tengah (Sampit). Konflik SARA telah mengubah agenda feminis untuk reformasi di

bidang demokrasi dan penegakan hak asasi perempuan beralih ke aksi kolektif bantuan darurat di pengungsian.

Ujung dari pekerjaan kedaruratan tersebut adalah agenda feminis untuk membangun perdamaian di daerah-daerah konflik tersebut. Ini mengingat agenda reformasi akan gagal jika kohesi antarwarga terpecah-pecah berdasarkan SARA dan hal ini akan menciptakan konflik yang berkelanjutan. Aksi kolektif feminis kembali membangun pengetahuan dan kesadaran kolektif tentang perdamaian di kalangan ibu rumah tangga dan anak dari dua pihak yang berkonflik. Bahwasanya ketika para laki-laki sibuk berkonflik, para perempuan dari kedua belah pihak bekerja sama secara diam-diam untuk pengadaan bahan makanan demi keberlangsungan anggota keluarga mereka (termasuk laki-laki yang sibuk berkonflik). Rumah-rumah perdamaian dibangun untuk menciptakan ruang perdamaian bagi ibu dan anak. Siasat ini secara lokal cukup membuahkan hasil, termasuk mengubah pemahaman laki-laki terhadap konflik tersebut.

Institusionalisasi Simpul Jaringan Untuk Agenda Reformasi

Di atas telah disebutkan bahwa dua agenda reformasi feminis yang mengerucut pada gerakan afirmatif untuk kuota 30 persen keterwakilan perempuan (agenda demokrasi) dan penegakan hak asasi perempuan menciptakan institusionalisasi simpul jaringan aksi kolektif. Koalisi Perempuan Indonesia sebagai karya dari kongres perempuan reformasi menjadi simpul jaringan untuk gerakan afirmatif keterwakilan perempuan, sedangkan Komnas Perempuan menjadi simpul untuk penegakan hak asasi perempuan di Indonesia.

Konsekuensi sebagai simpul jaringan aksi kolektif untuk mewujudkan praksis agenda reformasi adalah pembangunan birokrasi bagi simpul itu sendiri. KPI dan Komnas Perempuan memiliki status yang berbeda, yakni KPI berupaya membentuk birokrasinya untuk pembangunan ormas perempuan, sedangkan Komnas Perempuan sebagai bagian dari lembaga negara harus tunduk pada birokrasi pemerintah.

Peranan Komnas Perempuan sebagai jembatan antara gerakan sosial feminis dan pemerintah seperti memiliki dua wajah. Wajah yang satu adalah gerakan feminis dan wajah yang lain adalah birokrasi pemerintah yang masih menempel pada Komnas HAM. Artinya, di satu sisi Komnas Perempuan mempunyai keistimewaan bahwa meski merupakan lembaga negara tetapi tetap otonom dalam memperjuangkan hak-hak perempuan utamanya kekerasan berbasis gender oleh penguasa negara. Di sisi lain Komnas Perempuan tidak memiliki kewenangan sebagai lembaga penyelidikan *pro-justitia* seperti Komnas HAM. Akibatnya, Komnas Perempuan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan pelanggaran hak asasi perempuan untuk dibawa ke kejaksaan dan pengadilan HAM. Namun, Komnas Perempuan berhasil menjadi *center of resources* dan mengembangkan aksi kolektif antikekerasan terhadap perempuan di seluruh Indonesia.

Pada 2002, Komnas Perempuan menjadi pusat jaringan dari 25 organisasi yang memberi layanan pendampingan bagi perempuan dan anak korban kekerasan yang tersebar di 17 kota di Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan NTT. Saat itu terdapat 206 lembaga penyedia layanan bagi perempuan korban kekerasan, sebanyak 37 darinya merupakan organisasi perempuan (Women's

Crisis Center/WCC), enam merupakan layanan yang diberikan di rumah sakit umum maupun swasta melalui Pusat Krisis Terpadu (PKT), dan 163 merupakan layanan yang diberikan di kantor-kantor polisi melalui Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Pada tahun 2002, Women's Crisis Center dan organisasi perempuan di berbagai daerah di Indonesia rata-rata menangani 79 kasus kekerasan terhadap perempuan. Pusat-pusat Krisis Terpadu di rumah sakit, yang saat ini tersedia di Jakarta (3 buah), Yogyakarta, Semarang dan Makassar, menangani rata-rata 270 kasus. Sementara, pada April 2001 hingga 2002, Ruang Pelayanan Khusus (RPK) Polda Metro Jaya menangani 175 kasus kekerasan terhadap perempuan.

Membangun jaringan dengan kelompok-kelompok perempuan di daerah merupakan cara kerja Komnas Perempuan sebagai jembatan komunikasi dengan pemerintah. Komnas Perempuan juga mendorong terbentuknya aksi kolektif untuk membangun infrastruktur penanganan perempuan korban kekerasan di daerah-daerah. Selain itu, Komnas Perempuan juga dapat memfasilitasi aksi kolektif untuk isu tertentu, seperti pekerja rumah tangga (Jala PRT), Perempuan Kepala Keluarga (PEKKA), buruh migran, isu minoritas seksual, isu disabilitas, perempuan korban konflik politik dan sumber daya alam, isu SARA.

Hal yang terpenting adalah bahwa Komnas Perempuan dapat melaporkan data kekerasan seksual maupun kekerasan berbasis gender setiap tahun kepada publik. Sifat ajek pelaporan ini mencerminkan sisi baik dari birokratisasi Komnas Perempuan hingga dapat menghimpun data kekerasan dari seluruh jaringannya di Indonesia. Jaringan Komnas Perempuan juga telah menjangkau ke dalam sejumlah kampus, meskipun masih terbatas.

Birokrasi yang baik kiranya diperlukan bagi simpul jaringan aksi feminis untuk mengelola data, isu, anggota jaringan, lobi, pelaporan hak asasi perempuan dan dana. Cerita Komnas Perempuan ini berbeda dengan KPI sebagai koalisi perempuan. Birokratisasi KPI dipimpin oleh sekretariat nasional yang mengelola struktur berdasarkan wilayah dan fungsi berdasarkan kepentingan sektoral. Mengelola struktur wilayah dan sektor merupakan tantangan yang tidak sederhana dan sering kali menghadapi kontradiksi antara sektor dan struktur wilayah. Namun, birokratisasi gerakan politik feminis seperti itu yang dapat bertahan hingga sekarang dalam mengusung agenda reformasi.

Munculnya Strategi Kemitraan dengan Multipartai dan Pemerintah

Keadaan politik di Aceh pascatsunami dan perdamaian adalah kewenangan istimewa untuk membangun partai lokal. Partai lokal GAM (Gerakan Aceh Merdeka) didukung oleh mantan kombatan GAM dan mereka sangat kuat dalam menentukan arah politik di Aceh dengan mengibarkan identitas syariat dan mengimplementasikan kebijakan dan pembuatan peraturan yang merujuk pada syariat Islam. Hal ini memunculkan problem baru bagi kedudukan perempuan di Aceh dan agenda reformasi feminis. Pasalnya kebijakan yang merujuk pada syariat tersebut terutama mengatur soal pembatasan mobilitas, tubuh dan partisipasi politik perempuan.

Harapan untuk meningkatkan partisipasi perempuan melalui partai lokal banyak terhambat oleh pandangan syariat yang menganggap perempuan tidak boleh menjadi pemimpin. Meskipun di atas kertas perempuan tetap memiliki kesempatan untuk bertarung dalam pemilu legislatif maupun pilkada, tetapi perempuan telah dikalahkan sebelum bertarung oleh norma syariat tersebut. Oleh

karena itu aksi kolektif perempuan membentuk Balai Syura Ureng Inong Aceh, yaitu lembaga yang didirikan untuk menjalankan rekomendasi yang dihasilkan oleh Kongres Perempuan Aceh (KPA). Kongres ini diselenggarakan pada 2000 untuk mendorong partisipasi perempuan dalam otonomi Aceh.

Sekalipun demikian, aktivis feminis di Aceh tidak patah arang. Mereka berupaya untuk menganulir perda syariat seperti qanun jinayah melalui siasat pilkada. Pada saat pilkada untuk pemilihan gubernur pada 2007, aksi kolektif perempuan mendukung kandidat yang dipandang mendukung agenda reformasi perempuan di bidang politik. Upaya tersebut gagal dan parlemen daerah Aceh memuluskan jalan bagi pengesahan qanun jinayah yang membelenggu partisipasi perempuan di semua bidang.

Lain halnya di Sumatra Utara, pada masa awal reformasi semangat aksi kolektif feminis membunyah penuh semangat dalam melakukan pengorganisasian di basis komunitas untuk mewujudkan praksis agenda politik feminis menjelang pemilu 1999-2004. Cukup banyak OMS/LSM perempuan baru yang lahir dalam semangat mewujudkan kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Namun, masalahnya kelompok perempuan itu sendiri belum mampu “menyediakan” kandidat perempuan yang tepat untuk mengisi kuota 30 persen menurut UU Pemilu. Itu sebabnya pendidikan politik bagi perempuan banyak dilakukan agar pada pemilu 2009 dapat memunculkan sejumlah kandidat perempuan untuk bertarung dalam pemilu legislatif. Memang agenda politik tersebut masih gagal dicapai, sebab mereka harus berkompetisi dengan para perempuan dari keluarga pejabat dan dinasti partai politik.

Sampai pada 2004, aksi politik perempuan di Sumatra Utara sangat kuat dalam memperjuangkan kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Aksi ini juga cukup intensif dalam membangun dialog dengan partai politik, dan terdapat banyak partai politik yang terbuka untuk menerima agenda feminis tersebut. Pada masa itu Komnas Perempuan mempunyai program JITU yang digunakan oleh aksi kolektif untuk mendukung caleg-caleg perempuan. Sesungguhnya, pendidikan politik yang dikerjakan oleh aksi kolektif lebih luas dari sekadar menyiapkan caleg perempuan, melainkan membangun kesadaran perempuan akar rumput sebagai warga negara. Partisipasi perempuan dalam pemilu dan sebagai caleg merupakan hak sebagai warga negara. Pendidikan politik untuk perempuan di tingkat basis ini menghasilkan kesadaran yang signifikan. Untuk pertama kalinya perempuan mengerti tentang partisipasi politik dan hak memilih dan dipilih.

Gerakan afirmatif keterwakilan perempuan di NTT dilakukan dengan cara lobi partai-partai politik dan fraksi di parlemen untuk mempromosikan dan memenangkan kandidat perempuan menjelang pemilu langsung pada 2004. Sebelum 2004 aksi kolektif perempuan berupaya membongkar korupsi yang dilakukan walikota Kupang. Aktivis yang membongkar kasus tersebut justru diancam hukuman penjara sehingga aksi kolektif di sana melobi parlemen pusat terkait masalah korupsi tersebut.

Siasat lobi mulai dikenal sebagai alat untuk berhubungan dengan partai politik maupun kepala daerah. Di NTT, sebagai contoh, aksi kolektif feminis mendukung kandidat gubernur dan ketika kandidat tersebut menang, ada peluang untuk melakukan intervensi kebijakan yang mendukung kepentingan perempuan maupun rakyat kecil. Pola kemitraan politik (*political engagement*) seperti itu mulai banyak dilakukan oleh aksi kolektif feminis di daerah, terutama untuk melancarkan usulan anggaran dan legislasi.

Sejumlah aktivis feminis maupun gerakan sosial lainnya telah bereksperimen untuk memajukan diri sebagai kandidat dalam pemilu legislatif, DPD maupun kepala daerah dan kepala desa sejak 2004 sampai sekarang. Keberhasilan memang belum signifikan, tetapi setidaknya terdapat sejumlah aktivis gerakan sosial yang kini menjadi pejabat partai politik maupun duduk di parlemen. Seorang aktivis feminis, Yuni Satia Rahayu, pernah terpilih sebagai Wakil Bupati Kabupaten Sleman, DIY, periode 2010-2015.

Pada tahun 2000 dibentuk Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI) oleh aktivis perempuan yang berasal dari partai politik untuk kemajuan reformasi di bidang demokrasi yang adil gender. Selain itu sejumlah anggota parlemen perempuan pada 2003 mendirikan Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPP RI) sebagai wadah komunikasi anggota parlemen perempuan lintas partai dan menguatkan kapasitas perempuan di parlemen (termasuk DPD). KPP RI didirikan dengan misi untuk mewujudkan persamaan akses dan kontrol antara laki-laki dan perempuan, terutama di lembaga MPR/DPR. Terdapat relasi *engagement* antara aktivis perempuan di organisasi masyarakat sipil dengan perempuan di dalam partai politik maupun parlemen yang relatif saling mempercayai. Organisasi masyarakat sipil pengusung pemilu seperti CETRO melakukan peningkatan kapasitas politik gender kepada perempuan politik tersebut.

4.4 Tahap Keterpecahan dan Kemunduran Sebagai Gerakan Sosial (2009)

Babak Baru setelah Konsolidasi Multipartai 2009

Masa reformasi bagi aksi kolektif feminis ternyata hanya mempunyai rentang 10 tahun, yaitu dari 1998-2008, dan sesudahnya gerakan perempuan dihadapkan pada situasi yang mengarah pada otoritarianisme oleh oligarki partai. Selama 10 tahun reformasi ruang kebebasan partisipasi dibuka, tetapi sesudah 2008 situasi berbalik dalam kontrol oligarki politik. Bagi aktivis perempuan yang pernah menjadi anggota DPR periode 2005-2009, perubahan kekuasaan multipartai itu menguat sejak 2009, dan sebaliknya, kekuatan gerakan masyarakat sipil mengendur. Namun, dalam kenyataannya partai politik hanya mengejar uang dan kekuasaan, dan tindakan-tindakan politiknya kebal terhadap hak asasi manusia. Inilah babak baru yang dihadapi oleh aksi kolektif feminis dalam mengusung dua agenda reformasi.

Menguatnya oligarki politik rupanya juga memanfaatkan isu kuota 30 persen keterwakilan perempuan untuk membangun dinasti politik keluarga, termasuk pengamanan kekayaan. Hal itu terlihat pada maraknya istri atau anak perempuan dari petahana maupun politisi dan “pemilik” partai politik yang tidak mempunyai kompetensi tetapi ikut dalam kontestasi pemilu caleg maupun pilkada. Secara umum kandidat dari keluarga oligarki ini memenangkan kontestasi pemilu. Oleh sebab itu cukup banyak perempuan dari keluarga oligarki yang tersebar di parlemen pusat dan daerah, maupun sebagai kepala daerah, tetapi mereka tidak mempunyai agenda reformasi feminis, yaitu membangun demokrasi yang adil gender dan penegakan hak asasi perempuan.

Produk legislasi yang diskriminatif terhadap perempuan bermunculan justru sejak pemilu langsung 2004 baik dari parlemen pusat maupun daerah. Sementara, aksi kolektif perempuan tidak cukup kuat untuk memengaruhi anggota legislatif perempuan dari oligarki untuk mendorong mereka melakukan perlawanan terhadap produk legislatif yang diskriminatif terhadap perempuan. Masuknya perempuan keluarga oligarki ini juga menjadi saingan berat yang mengalahkan caleg-caleg perempuan di tingkat daerah hingga pusat.

Baik langsung atau tidak, dalam situasi menguatnya multipartai agenda OMS/LSM, termasuk aksi kolektif feminis mulai bergeser sebagai pengawas kebijakan anggaran dan regulasi baik di tingkat nasional maupun daerah. Setelah 2004 terlihat tatanan yang tiba-tiba menjadi sangat jelas, kemenangan pemilu dan kekuasaan dipegang oligarki partai dan keluarga, sedangkan gerakan sosial—organisasi dan pelakunya—ditempatkan sebagai pengawas kebijakan mereka. Strategi kemitraan (*engagement*) seperti mengikat relasi keduanya.

Kecenderungan menjadi pengawas kebijakan ini menggeser program-program pengorganisasian masyarakat perempuan di tingkat akar rumput. Meskipun pada saat yang sama bermunculan serikat ataupun kelompok perempuan di kalangan buruh, petani (perdesaan) maupun kampung kota. Kelompok dan serikat ini tumbuh sebagai konsekuensi ruang sosial masyarakat sipil yang dibangun oleh aktivis perempuan, baik melalui program OMS/LSM, partai-partai kader (bukan partai peserta pemilu) maupun inisiatif individu.

Dalam posisi sebagai pengawas kebijakan, aksi feminis mengenai korupsi dan pemerintahan yang bersih menguat. Aksi kolektif feminis menjadi pengawas korupsi di pemerintahan secara khusus mempersoalkan anggaran pemerintah yang tidak berpihak pada kepentingan perempuan (advokasi kebijakan). Aksi ini tidak membutuhkan pengorganisasian basis, melainkan berbasis riset untuk kebijakan.

Ketika aksi kolektif perempuan dan gerakan sosial mengarah pada advokasi kebijakan, termasuk pengawasan korupsi, maka terjadi kekosongan pengorganisasian di basis komunitas. Kekosongan pengorganisasian ini segera diambil-alih oleh gerakan intoleran atau Islamisme. Basis pengorganisasian KPI telah mengalami penggembosan, sejumlah aktivis perempuan di dalam komunitas basis telah berhijrah ke organisasi yang berdasar Islamisme politik, seperti HTI. Masalahnya, aktivis perempuan yang telah berhijrah tersebut justru menolak demokrasi dan hak asasi perempuan sebagaimana agenda KPI.

Gerakan Intoleransi Agama dan Gejala Kemunduran Aksi Kolektif Perempuan

Wahid Institute melansir bahwa pelanggaran hak beragama di kalangan masyarakat sipil mengalami tren kenaikan, yaitu sebanyak 121 kasus pada 2009, 184 kasus pada 2010, 267 kasus pada 2011, 278 kasus pada 2012 dan 245 kasus pada 2013. Adapun peraturan nasional dalam bentuk undang-undang yang mendiskriminasi perempuan berbasis agama berawal sejak dikeluarkan UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pornografi (sebelumnya disebut RUU Antipornografi dan Pornoaksi). Setelah itu dalam konteks otonomi daerah, membuat daerah mempunyai otoritas untuk membuat dan mengeluarkan perda-perda, maka bermunculan perda yang mendiskriminasi perempuan atas nama agama. Komnas Perempuan mencatat produksi perda diskriminatif perempuan ini sejak 2004-2018 mencapai 421 perda.

Setelah 10 tahun reformasi, politik identitas berbasis SARA menguat baik di kalangan masyarakat sipil, kebijakan pemerintah maupun gerakan sosial. Politik identitas bangkit dalam ruang yang memungkinkan, yaitu pemilu langsung, baik untuk pemilihan anggota legislatif, presiden maupun kepala daerah, serta otonomi daerah. Isu intoleransi maupun politisasi agama acap kali digunakan untuk kontestasi antarkandidat dalam memenangkan konstituen. Aktivis feminis dari Aceh sampai NTT, Maluku dan Papua lantas sibuk menghadapi isu politisasi agama dan intoleransi dalam pelbagai hajat pemilu. Hal ini berimplikasi pada perpecahan kohesi warga yang diorganisasi oleh aksi kolektif feminis, bahkan perpecahan antaraktivis itu sendiri.

Dalam pandangan aktivis feminis, isu intoleransi dibuka sejak SBY menjabat sebagai presiden pada 2004-2014. Dalam kurun waktu tersebut, dengan taktik merangkul semua kekuatan untuk mendukung kekuasaannya, SBY telah memberi ruang bagi intoleransi. Hal itu dapat dilihat pada pertarungan antara aksi kolektif feminis dan pendukung intoleransi dalam RUU Antipornografi dan Antipornoaksi yang dibahas pada 2006 dan disahkan pada 2007. Ini merupakan puncak dari isu feminis tentang ketubuhan dan seksualitas, serta isu toleransi dan keberagaman dari sisi kebijakan yang kemudian mendorong lahirnya Aliansi Nasional Bhineka Tunggal Ika. Repertoar dilakukan dalam bentuk pawai di jalanan dengan menampilkan pakaian-pakaian adat, serta tari-tarian yang menarik perhatian. Aksi kolektif feminis menolak RUU Antipornografi dan Antipornoaksi, tetapi kelompok intoleran sangat gencar melakukan kampanye dukungan terhadap RUU ini ke daerah-daerah, seperti Kalimantan Timur. Pada awalnya aktivis perempuan membuat inisiatif draf RUU Pornografi dalam rangka antikekerasan terhadap perempuan dari sisi perspektif kekerasan terhadap tubuh dan seksualitasnya, tetapi draf berkembang menjadi diskriminatif, yaitu menjadi tubuh perempuan dan seksualitasnya sebagai persoalan utama dalam isu pornografi. Sikap aktivis perempuan tersebut lantas dipandang sebagai kelompok yang pro kebebasan seksual dan mendukung pornografi oleh kelompok agama tertentu dan menimbulkan sikap-sikap anti feminisme, gender dan hak-hak perempuan.

Ketika KPI mengangkat persoalan kekerasan terhadap perempuan, antipoligini, isu minoritas seksual, maupun stop perkawinan usia anak, maka segera dianggap sebagai organisasi perempuan “tidak benar” dan pernah mendapat surat peringatan dari MUI. Menguatnya intoleransi terpindai di Sulawesi Selatan, Sumatra Barat, Aceh, Jawa Timur, NTB, dan lainnya.

Fenomena perempuan menjadi teroris maupun menjadi martir dalam bom bunuh diri yang bermunculan sejak reformasi, bukan merupakan proses yang mendadak. Telah cukup lama, sejak masa Orde Baru, terdapat aktivitas penanaman nilai jihad di dalam kader-kader mereka. Pada mulanya suami mereka yang berjihad, lalu para istri berperan sebagai pencari nafkah dengan menjadi buruh migran. Buruh migran merupakan taktik untuk membangun jalur penyebaran pengetahuan ideologi lintas negara. Dalam perkembangannya, istri dan anak pun turut berjihad untuk melengkapi citra jihad keluarga.²⁷ Salah satu modus yang digunakan oleh kelompok

²⁷ Namun, hal yang juga menarik di pesantren Ngruki yang didirikan oleh Abu Bakar Baasyir dan merekrut anak-anak untuk menjadi kader jihad, dalam perkembangannya tidak semua berjihad, bahkan cukup banyak anak perempuan yang menolak ideologisasi ini. Aksi kolektif perempuan kurang untuk mendekati “faksi perempuan” dalam kelompok gerakan ini, yang sebenarnya mereka bisa melakukan perlawanan dari dalam.

intoleransi ini terhadap perempuan adalah kekerasan, persisnya pemaksaan dan pengontrolan berdalih agama.

Merawat Aksi Kolektif Antikekerasan vs Menguatnya Kekerasan Berbasis Gender

Kekerasan berbasis gender yang berasal dari masyarakat sipil makin menguat dewasa ini, mulai dari kekerasan seksual oleh kelompok maupun personal sampai dengan pembatasan hak-hak perempuan dan minoritas seksual oleh organisasi intoleran. Sekalipun Komnas Perempuan setiap tahun melakukan kampanye “16 Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan” (HAKTP) sejak 2003 di seluruh Indonesia. HAKTP merupakan kampanye internasional untuk mendorong upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang digagas pada 1991 oleh Center for Women’s Global Leadership. Setiap tahun kegiatan ini berlangsung dari tanggal 25 November yang merupakan Hari Internasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan hingga tanggal 10 Desember yang merupakan Hari Hak Asasi Manusia (HAM) Internasional.

HAKTP maupun keberadaan Komnas Perempuan tidak serta-merta menghapuskan kekerasan berbasis gender di Indonesia. Namun, setidaknya Komnas Perempuan merawat aksi kolektif antikekerasan di daerah-daerah untuk semua sektor perempuan, anak, minoritas seksual, disabilitas, masyarakat adat. Bentuk kampanye HAKTP berupa pameran edukatif tentang peristiwa-peristiwa kekerasan terhadap perempuan guna merawat ingatan mengenai pelanggaran hak asasi perempuan, termasuk kekerasan berbasis gender yang berhubungan dengan sumber daya alam atau pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya (EKOSOB) secara umum. Selain itu juga ada pemutaran film, laporan tentang kekerasan terhadap perempuan kepada publik, penyebaran pamflet, dan sebagainya.

Aksi kolektif di Sumatra Utara, sebagai contoh, mendampingi umat Budha di Tanjung Balai yang viharanya dihancurkan oleh kelompok intoleran dan pembakaran gereja di Aceh Singkil. Aksi kolektif juga mendampingi Meliana, seorang ibu rumah tangga korban penyebaran hoaks atas keluhannya terhadap mikrofon masjid yang terlalu keras. Aksi kolektif di Jakarta mendampingi pengusiran LGBT dari pemukiman penduduk serta pengeroyokan dan pembakaran hidup-hidup seorang transgender. Aksi kolektif di Aceh mendampingi kelompok minoritas yang bekerja di salon dan dirazia oleh aparat kepolisian.

Namun, aksi kolektif pelanggaran hak sesungguhnya bukan hanya berkisar pada kasus kekerasan yang berdimensi sipil politik, melainkan juga EKOSOB. KPI berupaya menynergikan persoalan hak dalam konteks EKOSOB dengan hak perempuan, contohnya dalam memperoleh akses terhadap air (air bersih maupun ketersediaan air).

Dewasa ini ajang pertarungan aksi kolektif feminis berhadapan dengan kelompok yang anti-feminis dalam pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (PKS) yang dibahas sesudah pemilu 2014. Pengesahan RUU PKS mendapat hadangan dari salah satu fraksi maupun anggota parlemen yang terpapar ideologi tertentu. Di kalangan massa dan media sosial, ceramah para tokoh

masyarakat dan agama telah menimbulkan kesalahpahaman bahwa RUU PKS melegalkan seks bebas dan LGBT (merupakan kelanjutan dari polemik RUU Pornografi) padahal tuduhan tersebut tak ada sangkut pautnya dengan substansi RUU PKS. Sementara dari aksi kolektif perempuan terdapat inisiatif dari kelompok perempuan berbasis agama melalui Kongres Ulama Perempuan Indonesia (KUPI) guna menghadapi aksi para tokoh agama tersebut. Melalui KUPI lahir tiga fatwa perempuan mengenai: 1) kekerasan seksual; 2) perkawinan anak; dan 3) lingkungan hidup. Setelah Pilpres 2019, DPR tiba-tiba membatalkan pengesahan RUU PKS. Hal ini merupakan keberhasilan gerakan intoleransi di dalam parlemen pusat. Gerakan ini telah cukup lama mengampanyekan negara Indonesia menjadi khilafah, tetapi setelah Pilpres—kandidat mereka kalah—lalu mereka memperlunak tuntutan agar khilafah menjadi “NKRI Bersyariat” dan menuntut Piagam Jakarta (Sila Ketuhanan YME ditambah berdasarkan syariat Islam). Tuntutan ini bertentangan dengan Islam secara umum yang sudah menyepakati bahwa negara Indonesia bukanlah negara agama, dan bahwa masyarakatnya dibebaskan untuk memeluk agama yang dipilihnya. Gerakan khilafah ini telah mensyariatkan mulai dari label makanan sampai produk kebijakan. Di sejumlah daerah muncul perda yang seolah-olah mewujudkan syariat, padahal syariat yang benar tidak bersikap diskriminatif terhadap perempuan, sedangkan perda syariat ini mendiskriminasi perempuan.

Declining Aksi Kolektif Feminis sebagai Gerakan Sosial

Apa tanda gerakan sosial feminis mengalami gejala *declining*? Pengertian *declining* sebenarnya tidak buruk. Dalam kajian Della Porta & Diani, gerakan sosial berwatak siklis seperti kehidupan yang berputar (*lifecycle*), ada kebangkitan, mapan (terinstitusionalisasi), dan lalu kemunduran. Dalam penilaian pelaku aksi feminis (OMS/LSM), melemahnya aksi kolektif feminis sebagai gerakan sosial sudah menunjukkan gejalanya pada pemilu 2009 dan mengalami antiklimaks saat menjelang pemilu 2019. Di Sumatera Utara, Aceh, Maluku, NTT, aksi politik perempuan itu melemah. Tak ada pendidikan politik untuk perempuan seperti menjelang pemilu 2004, tak ada peningkatan kapasitas untuk caleg perempuan, dan seterusnya.

Di Sumatera Utara pemilu 2019 menyisakan sampah persoalan yang mengarah pada perpecahan di kalangan aktivis OMS/LSM atau gerakan sosial. Aktivis feminis juga terpecah ke dalam tiga kubu: kubu Jokowi, kubu Prabowo dan golput. Perpecahan ini belum berakhir dan sulit untuk dijembatani dalam sebuah forum dialog. Perpecahan ini juga mencemaskan untuk jangka pendek maupun jangka panjang, ketika ancaman dari gerakan intoleransi makin menguat dan kemiskinan di kalangan masyarakat tidak berkurang. Kelompok masyarakat yang sudah lama terorganisasi dalam gerakan sosial, lebih mengikuti perkataan “juragan-juragan” politik bentukan oligarki yang berpraktik di kalangan massa. Mereka menyogok massa dengan uang dan hal itu lebih nyata ketimbang gagasan ideologis yang disampaikan oleh aktivis gerakan sosial.

Kasus kegagalan Abdon Nababan yang maju sebagai kandidat gubernur Sumatera Utara dalam pilkada 2018 menunjukkan rendahnya dukungan masyarakat terhadapnya. Meski masih perlu dievaluasi tetapi tampak bahwa para aktivis masih terlalu sektoral dengan isunya ketika bertarung dalam politik elektoral. Sementara suara pemilih tidak mengenal batas sektoral. Itu sebabnya, sudah waktunya sektor-sektor perempuan, masyarakat adat, petani, buruh, dan lainnya bersinergi

membentuk kekuatan gerakan sosial. Sementara, aktivis yang sudah menjadi anggota parlemen terputus komunikasinya dengan aksi kolektif yang pernah mengusungnya.

Jika dibandingkan situasi 2019 dengan 2014, pada 2014 aktivis dari aksi kolektif perempuan maupun sosial masih ada yang menang sebagai caleg. Para aktivis dari Sumatra Utara, Maluku maupun NTT mengumpulkan caleg yang menang dan kalah untuk membangun investasi sosial. Menjelang pemilu 2019, investasi sosial itu hancur. Begitu juga dalam berhubungan dengan partai politik, pada saat menjelang pemilu 2014, aksi-aksi kolektif masih dapat berkomunikasi dan duduk minum kopi dengan aktivis partai politik, tetapi hal itu tidak lagi mungkin menjelang pemilu 2019. Semboyan di kalangan aktivis perempuan agar memilih “perempuan untuk perempuan” mendapat tentangan dari pelbagai pihak, karena persoalan sosial ini tidak hanya tentang “perempuan”. Sementara aksi kolektif perempuan telah lama terpecah-pecah, bahkan sejak dalam aksi melawan pembahasan RUU Pornografi dan Pornoaksi dan kemudian RUU PKS. Hal ini menunjukkan keberhasilan isu agama dimainkan ke dalam RUU tersebut.

Upaya aksi kolektif feminis membangun blok politik pada 2004 untuk mengonsolidasikan kekuatan merebut peluang politik melalui pemilu kini sudah ambruk. Para pendukungnya telah diserap oleh oligarki yang berbeda-beda, hingga kepentingan mereka pun tidak lagi satu. Sejak munculnya polarisasi politik pada Pilpres 2014 dan berkembang sampai ke sejumlah pilkada, para aktivis gerakan sosial maupun gerakan perempuan masuk dalam perangkap polarisasi, sehingga satu sama lain terserap ke dalam skema kompetisi politik.

Kegagalan aktivis perempuan memenangkan suara dalam pemilu menciptakan kemerosotan semangat untuk melakukan pengorganisasian di akar rumput. Pengalaman aktivis perempuan di Maluku yang memiliki relasi dengan massa melalui pembangunan pengetahuan tentang kekerasan berbasis gender dan isu kemiskinan dihancurkan oleh partai-partai politik pengusung kandidat presiden pada saat pemilu 2019.

Kesuksesan politisasi agama dalam pilkada gubernur di Jakarta pada 2017, rupanya dipergunakan partai politik sebagai formula dalam pemilu 2019 untuk memengaruhi massa. Caleg-caleg perempuan di Maluku yang beragama Islam justru mendapat suara di basis komunitas Kristen karena relasi dengan isu kekerasan berbasis gender. Pengalaman ini mengajarkan bahwa aksi politik perempuan masih memiliki peluang untuk menerobos kuasa uang dan politisasi agama yang dilakukan oleh partai-partai politik. Masih ada massa yang menilai kualitas personal kandidat daripada partai politik. Itu sebabnya, pengorganisasian komunitas merupakan aksi kolektif yang tidak boleh ditinggalkan untuk peningkatan kesejahteraan maupun merawat solidaritas sosial. Itulah modal sosial bagi perempuan dalam memenangkan pertarungan politik untuk melakukan perubahan kebijakan di parlemen.

Adapun aksi-aksi kolektif feminis untuk kebijakan yang berhasil, contohnya di Aceh aksi kolektif telah berhasil menunda pengesahan qanun jinayah (hukum pidana) pada 2009, tetapi mendadak disahkan sebelum pemilu legislatif pada pilpres 2014. Sementara qanun jinayah diberlakukan, angka perempuan korban HIV/AIDS menanjak, begitu pun persoalan lingkungan. Sejak 2010, ditemukan cukup banyak perempuan korban HIV/AIDS akibat penularan dari suaminya. Fakta meningkatnya perempuan korban HIV/AIDS di tengah pemerintah Aceh menerapkan syariat Islam merupakan fenomena yang paradoks.

Dengan demikian *declining* aksi kolektif feminis dapat disimpulkan: *pertama*, peranan gerakan sosial sudah “selesai” dan selanjutnya digantikan oleh partai politik untuk penyelenggaraan negara lebih lanjut. Untuk itu pertarungan tentang keterwakilan perempuan bukan lagi dalam arena gerakan sosial melainkan partai politik. Artinya OMS/LSM tidak mempunyai otoritas politik dalam model demokrasi berbasis partai. Sementara model kemitraan dengan multipartai hanya menunjukkan partisipasi prosedural menjelang pemilu. Kelompok intoleransi juga merebut wacana keterwakilan perempuan dan mereka pun memiliki kegigihan bertarung memperebutkan konstituen.

Kedua, sejak terarah sebagai pengawas kebijakan, aksi kolektif perempuan meninggalkan pengorganisasian komunitas. Sementara partai politik membeli konstituen dan partai berbasis agama menjual wacana jihad agama untuk meraup massa. Akibatnya, aktivis perempuan kehilangan basis dukungan massa dan tidak mampu memberikan jaminan apapun sebagaimana partai politik.

Ketiga, perjuangan di bidang hak asasi perempuan menghadapi pengembosan dari kelompok intoleransi antifeminis yang menolak penegakan hak asasi perempuan. Cukup menarik bahwa kelompok antifeminis termasuk organisasi perempuan dari kelompok intoleransi mempolitisasi agama untuk membongkar pemahaman massa perempuan mengenai hak asasi perempuan. Upaya konter terhadap gerakan feminis ini dapat terlihat pada dukungan terhadap perkawinan anak dan poligami, pembiaran terhadap isu kekerasan seksual, perlawanan terhadap LGBT, peniadaan hak reproduksi (perempuan didorong beranak banyak). Menarik pula bahwa konter terhadap gerakan feminis dibenturkan pada konsep tentang keluarga dan mereka mewacanakan keluarga syariat, yaitu istri tunduk kepada suami sesuai syariat.

Upaya konter terhadap hak asasi perempuan tersebut juga memengaruhi posisi Komnas Perempuan sebagai simpul jaringan hak asasi perempuan. Pengawasan Komnas Perempuan terhadap UU PKDRT cukup sukses meski wacananya belum berkembang ke arah kekerasan ekonomi. Namun, pengawasan terhadap UU Pornografi dan apalagi RUU PKS—yang berhubungan dengan seksualitas—mengalami kontra strategi yang luar biasa dari watak patriarki politik intoleran melalui partai-partai politik.

Gerakan Feminis Muda Pasca Angkatan 98

Namun ditengah kondisi *declining* tersebut, tumbuh gerakan muda feminis pasca Angkatan 98, yang belajar tentang hak-hak perempuan dan feminisme secara autodidak dan semangat kerelawanan dan menjadi aksi yang menarik di kalangan anak muda melalui melalui kelompok-kelompok media sosial di antaranya Jakarta Feminist Discussion Group (JFDG) yang kemudian berkembang menjadi Indonesia Feminist. Aksi *Women’s March Jakarta* diorganisasi oleh JFDG, sebuah gerakan organik yang turun ke jalan sejak tahun 2017 hingga 2020, yang mengangkat berbagai tema-tema kekerasan terhadap perempuan. Aksi ini terinspirasi oleh *Women’s March International*, yang merupakan aksi protes di seluruh dunia pada tanggal 21 Januari 2017, sehari setelah pelantikan Presiden Donald Trump karena pernyataannya yang seksis dan antiperempuan. Ini adalah protes seharian terbesar dalam sejarah Amerika Serikat. Mereka menyampaikan pesan

yang berani kepada pemerintahan baru pada hari Trump menjabat, dan kepada dunia bahwa hak-hak perempuan adalah hak asasi manusia. Aksi ini disiarkan langsung di YouTube, Facebook, dan Twitter, dan memberikan pengaruh kuat kepada netizen yang berjumlah lebih dari 470 ribu orang. Sekitar 3.267.134 dan 5.246.670 orang berpartisipasi dalam pawai tersebut, yaitu 1,6 persen dari populasi Amerika Serikat. Aksi ini kemudian diikuti oleh partisipasi di seluruh dunia yang diperkirakan mencapai lebih dari tujuh juta. Dilaporkan oleh penyelenggara bahwa sekitar 673 pawai berlangsung di seluruh dunia, di tujuh benua. *Women's March* yang semula berlangsung di AS lantas dibawa para aktivis perempuan internasional ke London, Jerman, Prancis, Sydney, Melbourne, hingga India. *Sister march* lantas digelar di berbagai negara.

Resonansi *Women's March* sampai pula di Indonesia terutama kalangan perempuan muda yang melibatkan laki-laki dengan metode yang sama melalui konten-konten di media sosial dan berhasil mengumpulkan gerakan kerelawanan. Tuntutan *Women's March* Internasional di Jakarta memiliki relevansi dengan kasus-kasus yang terjadi di Indonesia di antaranya tuntutan penyelesaian masalah kekerasan seksual. Aksi-aksi ini kemudian terus dijalankan di tahun-tahun berikutnya.

Upaya Mengatasi Declining: Mari Membangun Desa!

Masih ada jalan: mengundang pelaku gerakan sosial untuk duduk bersama dan menyatukan yang terpecah-pecah setelah pemilu 2019. Banyak yang berharap simpul jaringan seperti Komnas Perempuan dan KPI menjadi pemangku pertemuan konsolidasi tersebut.

Jalan yang lain adalah mendorong keadilan ekonomi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang membuka ruang terhadap partisipasi warga dalam pembangunan desa. Hal ini seiring dengan adanya kebijakan dana desa dari pemerintah pusat. Dengan ini warga desa diharapkan mampu memanfaatkan peluang untuk berpartisipasi dalam memajukan desanya. Aksi ini telah dilakukan PEKKA dan ASPPUKK yang tetap setia mengorganisasi perempuan di perdesaan maupun perkotaan untuk memperoleh akses terhadap ekonomi alternatif. PEKKA dan ASPPUKK membangun jaringan kelompok perempuan antarkampung dan antarkota. Jaringan antarkampung juga dipergunakan untuk mendayagunakan alokasi dana desa agar dapat diakses oleh perempuan.

Perempuan desa adalah potensi yang tersimpan dan sering kali luput dari pelbagai kebijakan. Umur produktif perempuan telah dipotong sekitar 20 tahun, yakni pada usia 40 tahun telah dinyatakan lansia seperti usia 60 tahun. Peranan mereka menjadi “nenek” untuk mengasuh cucu yang ditinggalkan ibunya menjadi buruh migran di kota maupun lintas negara. Mereka dapat dimobilisasi untuk memajukan desa yang adil bagi perempuan. Ketika pemilu, perempuan yang disebut “nenek” ini sekurangnya menyumbangkan 30 persen suara dan mereka juga dapat didorong untuk melakukan perubahan alokasi dana desa untuk pengembangan perempuan.

Bab 5

Gerakan Perempuan dan Lahirnya Komnas Perempuan

(Perjalanan 25 Tahun Reformasi)

Komnas Perempuan menggelar Peringatan Mei 1998 pada tahun 2017 sebagai pengingat reformasi dan gerakan perempuan di penghujung 20 tahun reformasi. Pada peringatan ini, Komnas Perempuan menghadirkan B.J. Habibie, Presiden RI yang ketiga untuk mendengarkan kesaksian seputar pergantian pemerintahan Orde Baru setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri. Pada peringatan yang berlangsung di TPU Pondok Ronggon, tempat memorialisasi kuburan massal korban Mei 98 tersebut, Habibie menceritakan tentang situasi 1998 serta alasan yang mendorongnya mengeluarkan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Komnas Perempuan. Ia tidak menduga bahwa kepemimpinan bangsa akan jatuh ke tangannya di tengah situasi krisis. “Tidak mudah memimpin dalam situasi krisis. Kita harus cepat membaca situasi dan mengambil keputusan, dan ketika mengambil keputusan, kita tidak boleh sembarangan. Tidak boleh dengan cara-cara kekerasan,” demikian ia bercerita.

Ketika ditanya soal kerusuhan Mei 1998 dan kekerasan seksual dalam peristiwa tersebut, Habibie menunduk seperti berusaha mengingat yang terjadi. “Saya memutuskan untuk membentuk Tim Gabungan Pencari Fakta, yang terdiri dari unsur pemerintah, dengan melibatkan masyarakat sipil, supaya pencarian fakta ini dapat dilaksanakan secara objektif,” ujarnya. Habibie juga bercerita bahwa dia didesak oleh kelompok masyarakat perempuan anti kekerasan terkait penuntasan kasus kekerasan seksual pada masa itu. Sambil menunjuk ibu Saparinah Sadli yang sedang duduk di sampingnya, ia berkata: “Perempuan-perempuan pemberani inilah yang membuat saya bisa mengambil keputusan untuk menerbitkan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, terkait kekerasan seksual yang terjadi pada saat situasi kerusuhan Mei 98.”²⁸

Dilahirkan oleh gerakan perempuan dan reformasi, dengan direstui oleh Presiden B.J. Habibie, Komnas Perempuan tumbuh dalam situasi krisis dan konflik yang panjang setelahnya. Situasi yang mempertaruhkan B.J. Habibie sebagai presiden darurat untuk membuka diri dengan mengundang Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan Terhadap Perempuan, Radhika Coomaraswamy. Radhika diminta untuk menggali informasi mengenai dugaan pelanggaran hak asasi manusia dan kekerasan terhadap perempuan, termasuk tragedi kemanusiaan yang terjadi di Aceh, Papua dan Timor Leste. Di masa ini B.J. Habibie mengeluarkan kebijakan-kebijakan reformis seperti mencabut kebijakan yang menghambat demokrasi, mengembalikan kebebasan pers, membebaskan tahanan politik Orde Baru, serta melakukan dialog awal masalah Papua. Sebagai simbol pembuka gerbang era

²⁸ Lihat tulisan Mariana Amiruddin di CNN yang sempat mewawancarai Habibie pada saat peringatan Mei 1998 tahun 2017 di TPU Pondok Ronggon. <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20191024113840-285-442480/habibie-dan-kisah-kelahiran-komnas-perempuan>

reformasi, Presiden Habibie mengawali pijakan prinsip-prinsip demokrasi di negara Republik Indonesia. Menurut Wahyu Susilo, Habibie mengakui terjadi pemerkosaan pada tragedi Mei 1998 dan menyatakan permohonan maaf sebesar-besarnya kepada para korban, baik kepada masyarakat miskin kota, serta orang Indonesia-Tionghoa yang mengalami penjarahan-penjarahan dan pemerkosaan.²⁹ Pernyataan maaf tersebut disampaikan dengan setulus-tulusnya di tengah suasana duka di tahun 1998, meskipun sempat diinterupsi oleh Jenderal Sintong Panjaitan agar didiskusikan di dalam kabinet terlebih dahulu. Setidaknya hal itu menggambarkan keresahannya terhadap situasi tragedi kemanusiaan pada waktu itu (Susilo).

Dalam pidato peringatan Tragedi Mei 98 tahun 2017 tersebut, Habibie menyatakan, bangsa ini tidak bisa dipimpin atas nama ras atau agama tertentu. Bangsa ini perlu dipimpin oleh tokoh yang mewakili semua orang, baik ras, agama, suku dan jenis kelamin, karena hanya dengan itulah bangsa ini bersatu dan damai. Sehari setelah pidatonya, terdapat peristiwa kekisruhan situasi Pilkada DKI Jakarta. Basuki Tjahaja Purnama sebagai gubernur petahana yang kembali mencalonkan diri ditetapkan sebagai tahanan rumah dengan pasal penodaan agama.

Selanjutnya pada tahun 2018, Komnas Perempuan melakukan konsolidasi dan konsultasi dengan perwakilan para aktivis gerakan perempuan yang menjadi pelaku sejarah di masa lahirnya reformasi serta kelompok muda feminis yang mulai terbentuk di era media sosial. Dalam refleksi ini dilakukan dua kali pertemuan untuk mendengarkan kesaksian mereka tentang maju mundurnya gerakan perempuan dalam gerakan reformasi di Indonesia selama 20 tahun. Hasil dari konsolidasi dan konsultasi tersebut adalah pernyataan refleksi sebagai berikut:

5.1 Pernyataan Sikap Komnas Perempuan: Refleksi Dua Puluh Tahun Reformasi, Keterlibatan Perempuan, dan Demokrasi Pasca 1998

Tekad reformasi, 20 tahun lalu, lahir bukan hanya dari gerakan mahasiswa dan para elite politik, melainkan juga dari gerakan perempuan. Sayangnya, beban dan perjuangan perempuan luput dalam penilaian politik dan narasi sejarah gerakan reformasi. Meski sesungguhnya, sejak krisis ekonomi 1996 dan sepanjang krisis politik yang berpuncak pada Kerusuhan 13-14 Mei 1998, perempuan bergerak, baik secara terorganisasi maupun spontan untuk menanggapi krisis-krisis tersebut. Perempuan bangkit sebagai warga yang melawan kekerasan dan ketidakadilan serta membela sesamanya yang dijarah dan diperkosa secara biadab dan yang kehilangan anak dan anggota keluarganya dalam aksi penembakan dan pembakaran.

Sesungguhnya, demokrasi yang dibangun selama 20 tahun ini berdiri di atas penghancuran harga diri dan martabat perempuan, di atas kaki dan tangan perempuan yang melawan kekuasaan yang menyeleweng dan menindas. Kenyataan ini jangan pernah dilupakan! Apalagi kini, saat demokrasi telah direduksi menjadi kesibukan elektoral yang dikuasai elite-elite politik sekadar untuk merebut

²⁹ Permintaan maaf ini kemudian tidak tertulis secara resmi kenegaraan. Ketika disusun draf pernyataan, kata permintaan maaf tersebut diganti menjadi penyesalan.

kekuasaan setiap lima tahun. Gerakan perempuan membangun emosi politik (*political emotion*), yaitu politik empati yang bersumber pada etika kepedulian (*ethics of care*) untuk melawan otoritarianisme yang patriarki-militeristik (bapakisme). Ketika terjadi krisis ekonomi, Suara Ibu Peduli dibentuk untuk memobilisasi empati massa dan membangun solidaritas terhadap para ibu yang tak sanggup membelikan anaknya susu. Susu dalam arti simbolis adalah makna gizi dan nutrisi bagi anak-anak, dan dalam arti harfiah negara bahkan tidak mampu memenuhi hal-hal mendasar mengenai asupan gizi dan nutrisi itu sendiri. Ketika berjatuh korban-korban akibat penyerangan rezim terhadap kekuatan-kekuatan yang melawan, termasuk pembantaian, penculikan dan pemenjaraan aktivis muda, gerakan perempuan membentuk *crisis centre* untuk pemulihan baik bagi korban dan keluarga korban yang mengalami trauma dan ketakutan sangat mendalam. Gerakan perempuan juga berjuang untuk melawan stigma terhadap korban dan keluarganya. Ketika terjadi penyerangan seksual, penembakan, pembakaran, pada 12-14 Mei 1998, *crisis centre* yang dibangun oleh gerakan perempuan berupaya untuk membangun gerakan empati yang meluas ke seluruh Indonesia. Dalam proses itu gerakan perempuan juga melakukan pendataan terhadap korban kekerasan seksual dalam wadah Tim Relawan untuk Kemanusiaan divisi “perempuan”.

Akan tetapi gerakan perempuan bukan mengejar jumlah angka korban kekerasan seksual dan kekerasan lainnya, melainkan berupaya menciptakan etika kepedulian dalam gerakan reformasi, dalam solidaritas sosial. Ini dikarenakan gerakan perempuan menginginkan perubahan reformasi dan demokrasi dilandasi oleh etika kepedulian, dan bukan egoisme kelompok, kebrutalan, kesewenang-wenangan, diskriminasi maupun penistaan terhadap perempuan, anak, dan kelompok masyarakat lainnya yang miskin. Tampaknya sedikit yang menyadari segala pesan dan tindakan gerakan perempuan pada 20 tahun yang silam. Untuk itu kami harus menekankan kembali bahwa seluruh pesan dan tindakan yang dibangun oleh gerakan perempuan dalam perjuangan reformasi saat itu adalah untuk membangun budaya politik baru, yaitu politik yang berlandaskan etika kepedulian yang diwarnai empati terhadap satu sama lain, solidaritas terhadap satu sama lain, dan memberi kesempatan tumbuh terhadap satu sama lain. Sebaliknya, gerakan perempuan melawan politik maskulin yang menggunakan cara brutal dan sewenang-wenang untuk melanggengkan atau merebut kekuasaan. Dengan kata lain budaya politik yang ditumbuhkan gerakan perempuan itu untuk menciptakan demokrasi yang sejati dan bukan demokrasi yang otoriter dan fasis.

Setelah Kerusuhan 13-14 Mei 1998, gerakan perempuan berjuang untuk meminta pertanggungjawaban penyelenggara negara terhadap tindakan brutal selama kerusuhan tersebut. Gerakan perempuan menuntut Presiden Habibie selaku kepala negara untuk meminta maaf kepada para korban dan publik atas munculnya kejadian kekerasan tersebut. Namun hingga 20 tahun ini permintaan maaf belum pernah disampaikan oleh lima presiden yang menjabat setelah reformasi. Meskipun demikian, gerakan perempuan berhasil menuntut kepada negara untuk mengeluarkan keputusan pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).

Gagasan utama pembentukan Komnas Perempuan adalah melanjutkan kembali perjuangan untuk melawan berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan dan mendorong organisasi-organisasi masyarakat untuk mengambil peran dalam gerakan pemulihan korban. Mandat itulah yang mendorong lahirnya gerakan *women's crisis centre* di seluruh Indonesia. Sekali lagi, gerakan ini untuk mewujudkan secara konkret makna dari etika kepedulian sebagai budaya politik baru dalam

demokrasi di Indonesia. Pada tanggal 22 Desember 1998, gerakan perempuan menyelenggarakan kongres di Yogyakarta yang memandatkan sebuah agenda afirmatif kuota 30 persen keterwakilan perempuan dalam lembaga politik formal. Tentu saja bahwa gerakan afirmatif kuota 30 persen ini merupakan sarana untuk menciptakan habitus budaya politik baru yang berlandaskan etika kepedulian. Untuk itu gerakan *crisis centre*, Komnas Perempuan dan gerakan afirmatif (melalui pembentukan Koalisi Perempuan Indonesia) kuota 30 persen itu menurut kami merupakan “menara gerakan” dan institusionalisasi budaya politik baru yang berlandaskan pada etika kepedulian untuk menyumbangkan bangunan demokrasi di Indonesia 20 tahun ke depan (sejak 1998). Saat ini, reformasi telah melewati 20 tahun kemudian. Dua puluh tahun adalah usia satu generasi. Kita boleh berdiam sejenak dan bertanya: adakah gagasan gerakan perempuan itu terwujud? Adakah etika kepedulian telah mentransformasi budaya politik baru dalam demokrasi yang berlangsung di Indonesia saat ini? Adakah transformasi dalam kehidupan korban khususnya dan perempuan secara umum hingga memenuhi kapabilitas manusia seutuhnya? Berdasarkan refleksi “20 tahun reformasi” oleh sebagian pelaku gerakan perempuan pada 11 Mei 2018, kami menilai bahwa:

Dalam Bidang Politik

Mencatat adanya kemajuan yang telah dicapai oleh gerakan afirmatif dalam politik formal. Kuota 30 persen adalah upaya mengubah posisi perempuan secara struktural melalui sistem dan kebijakan. Tujuannya adalah menciptakan situasi yang kondusif bagi kemunculan perempuan sebagai agen perubahan melalui feminisasi politik yang niatnya tidak hanya sekadar mencapai angka 30 persen. Kuota hanyalah pintu menuju perubahan yang substantif dalam relasi kuasa yang timpang antara laki-laki dan perempuan di semua aspek kehidupan. Akan tetapi dalam perwujudannya, partisipasi perempuan dalam ruang politik formal itu tidak bisa bebas dari sistem politik praktis yang bersifat oligarki dan berbasis dinasti. Kendati muncul kandidat-kandidat perempuan dalam kontestasi pemilu, yang terjadi adalah pelanggaran politik maskulin yang penuh penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan. Capaian gerakan perempuan lainnya adalah terbitnya UU PKDRT yang melindungi ranah privat perempuan dalam relasinya dengan pasangan hidup, orang tua, dan anggota keluarga lainnya dari tindakan kekerasan.

Terbitnya undang-undang ini cukup banyak membantu para perempuan dalam mencari keadilan bagi dirinya. Secara keseluruhan, di bidang politik, 20 tahun reformasi memang menghasilkan kesetaraan, tetapi belum mencapai keadilan. Cuaca politik di Indonesia selama 20 tahun ini malahan terjebak dalam polarisasi politik guna mendukung dinasti dan oligarki politik untuk berkuasa. Selain itu menguatnya politik identitas menyuburkan tumbuhnya gerakan-gerakan atas nama agama yang menggunakan cara teror dan mendomestikasi kembali perempuan.

Dalam Bidang Ekonomi-Sosial

Dalam bidang ekonomi, reformasi tidak cukup memperbaiki penghasilan perempuan sehingga mencapai kesetaraan dengan laki-laki untuk kerja yang sama nilainya. Kesenjangan sosial justru semakin menguak besar sementara ekonomi nasional bertumbuh. Menguatnya gerakan buruh perempuan, petani perempuan, dan protes terhadap ruang hidup mereka yang telah dirampas untuk kepentingan industri, menandakan krisis ekonomi 20 tahun lalu belum beranjak sampai saat ini.

Dalam banyak kasus perempuan makin tersingkir dari ruang hidupnya, baik sebagai pencari nafkah maupun untuk melangsungkan kehidupan secara keseluruhan. Diterapkannya *Millenium Development Goals* (MDGs) pada 2015 dan dilanjutkan dengan *Sustainable Development Goals* (SDGs) pada 2015 di Indonesia untuk mencapai kesetaraan sosial dan peningkatan kualitas hidup pun masih memperlihatkan angka kematian ibu melahirkan dan bayi masih cukup tinggi, perkawinan anak perempuan cukup signifikan, kelaparan balita dan kegagalan tumbuh (stunting) masih dijumpai di Papua dan Indonesia bagian Timur lainnya.

Dalam Bidang Budaya

Selama 20 tahun reformasi, narasi gerakan perempuan hanya samar-samar berkumandang dan menghadapi tantangan berat dalam menciptakan wacana reformasi dan demokrasi. Dengan demikian impian untuk membangun budaya politik baru berlandaskan etika kepedulian justru sedang menghadapi tantangan berat oleh sikap intoleran dan egoisme kelompok, politik brutal dan *divide et impera*, korupsi, dan maraknya teror bom bunuh diri yang menggunakan perempuan dan anak sebagai martir. Dua puluh tahun reformasi ini bidang budaya sungguh mengalami ancaman yang serius. Norma-norma intoleran telah mewarnai kurikulum pendidikan, mulai dari PAUD, TK, SD sampai perguruan tinggi.

Pengajaran tentang sastra, seni, dan kemanusiaan telah direduksi ke dalam pengajaran agama yang intoleran. Anak-anak telah dibentuk untuk intoleran, anti terhadap komunitas di luar dirinya, bahkan dibenarkan untuk melakukan kekerasan terhadap orang yang mereka pandang sebagai liyan. Khusus bagi perempuan telah diatur sejak dari cara berpakaian, cara mengembangkan kapabilitasnya, memilih pasangan hidup, perkawinan dan menentukan jumlah anak. Norma intoleran ini justru hadir untuk menghancurkan etika kepedulian yang 20 tahun berusaha dibangun oleh gerakan perempuan.

Dalam Konteks Geopolitik Regional/Global

Dua puluh tahun reformasi tidak dapat terisolasi dari konteks global masa kini yang sama mengarah pada otoritarianisme, termasuk terorisme yang menjadi gerakan global yang meluas. Ruang-ruang negosiasi di PBB dan forum-forum mancanegara lainnya nyaris tersandera oleh kekuatan konservatif dan otoriter, acap kali atas nama perlindungan bagi keluarga dan menentang cara pandang tentang seksualitas yang manusiawi. Indonesia terseret pada kondisi geopolitik yang tengah menggoyahkan tatanan dunia, dan perempuan di seluruh dunia ikut terseret pada arus tersebut. Konservatisme dan otoritarianisme menjadi nafas dan logika yang tengah menguat di berbagai negara dan menambah pekerjaan gerakan perempuan di banyak tempat. Tema tentang keluarga dijadikan alat politik global. Sekularisme yang sebenarnya memberi ruang-ruang budaya dan pemikiran yang membebaskan dan melahirkan kesetaraan dan demokrasi diganti dengan tema yang tunggal seperti keagamaan. Namun demikian terdapat keberhasilan perempuan dalam mereformasi kebijakan keamanan di level global dengan hadirnya Rekomendasi Umum 30 CEDAW tentang perempuan dan konflik, (termasuk Resolusi 1325). Masuknya perempuan di parlemen dapat melahirkan amendemen HAM dalam konstitusi, termasuk proses penting melahirkan Mahkamah Konstitusi, LPSK (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban), serta Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).

Dalam Konteks Gerakan Perempuan

Sesungguhnya dalam 20 tahun ini gerakan perempuan telah menyebar dan tidak terpusat di kota besar maupun NGO perempuan. Pada level daerah, bahkan satuan administrasi desa atau kelurahan telah muncul kelompok-kelompok perempuan “ibu rumah tangga” untuk mengadvokasi jaminan sosial, anggaran untuk posyandu dan PKK atau untuk pengembangan sosial-ekonomi kelompok, dan sebagainya. Sebagian dari mereka merupakan aktivis PKK dan posyandu yang berkembang progresif berkat kerja sama dengan aktivis perempuan NGO atau lainnya. Para perempuan ini telah bertarung secara politik dalam pemilu kepada desa atau merebut jabatan ketua RT/RW. Upaya politik mereka ini meskipun masih kecil persentasenya tetapi secara kualitatif cukup berhasil. Selain itu juga tumbuh serikat-serikat, seperti serikat buruh perempuan—termasuk buruh migran, serikat tani perempuan, serikat kepala keluarga perempuan (PEKKA), kelompok perempuan adat yang melawan industri ekstraktif, dan sebagainya. Mereka berorganisasi dan melawan kekuatan ekonomi-politik yang merampas sumber-sumber penghidupannya. Di kalangan generasi muda perempuan kampus, telah tumbuh minat berkelompok melalui seni visual dan gerakan *pop-art*. Mereka telah menghasilkan karya-karya milenial sebagai bentuk protes maupun karya testimoni berdasarkan pengalaman empiris mereka tentang Kerusuhan Mei 1998.

Kemajuan lainnya adalah telah bertumbuh keberanian dan rasa percaya diri perempuan untuk melaporkan kepada institusi berwenang, seperti Komnas Perempuan, mengenai pelanggaran hak asasi, termasuk perampasan ruang hidup, yang mereka alami. Dalam konteks keterbukaan ini juga telah tumbuh gerakan LGBTQ dan penerimaan publik terhadap mereka—meski dalam skala kecil.

Pada catatan penutup ini, kami kembali pada pertanyaan di muka: adakah gagasan gerakan perempuan itu terwujud? Adakah etika kepedulian telah mentransformasi budaya politik baru dalam demokrasi yang berlangsung di Indonesia saat ini? Adakah transformasi dalam kehidupan korban khususnya dan perempuan secara umum hingga memenuhi kapabilitas manusia seutuhnya?

Kami harus mengakui bahwa perjuangan gerakan perempuan sejak reformasi hingga 20 tahun ini telah berhasil mencapai pengakuan formal (*recognition*) oleh negara. Akan tetapi pengakuan formal itu tidak sebanding dengan adanya redistribusi kuasa (*power*) untuk perempuan dari aras makro maupun mikro. Perempuan memperoleh kuota 30 persen dalam pemilu, tetapi tidak sama dengan memiliki *power* terhadap keberhasilannya dalam pemilu. Begitu pun perempuan yang berada di parlemen tidak sama dengan memiliki *power* di dalamnya. Demikian juga di dalam keluarga, para ibu atau istri yang melakukan kerja domestik sekaligus pencari nafkah masih dianggap sebagai pencari nafkah sampingan. Apalagi dalam hal produksi nilai dan norma, para perempuan semakin kehilangan kedaulatan bahkan untuk mengatur dirinya, seksualitasnya, tubuhnya dan visi hidupnya. Dengan kata lain, demokrasi yang saat ini diklaim sebagai keberhasilan reformasi sesungguhnya adalah demokrasi minus etika kepedulian, minus redistribusi *power*, minus *transitional justice*, dan pada akhirnya menjadi demokrasi yang mengambang—yang tidak mencapai substansinya. Dengan begitu kita makin jauh dari budaya politik yang sehat untuk membangun karakter bangsa yang kokoh.

Refleksi ini dirilis oleh Komnas Perempuan dengan mengeluarkan rekomendasi:

1. Kepada legislatif, agar mendorong pengarusutamaan kepentingan, peran, dan partisipasi perempuan dalam penyusunan kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah yang menghapus hambatan dan stereotip kultural maupun sosial tentang peran perempuan, termasuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan di ruang privat maupun publik dengan mengedepankan pemajuan dan perlindungan HAM dalam peraturan perundang-undangan Indonesia.
2. Kepada eksekutif, agar mengembangkan tata kelola pemerintahan yang berkeadilan gender, baik dalam perumusan program pembangunan, perumusan anggaran, dan pengawasan pelaksanaan program pemerintah.
3. Kepada lembaga yudikatif, agar mengembangkan tata kelola peradilan yang berkeadilan gender dan peka terhadap ketimpangan gender, khususnya terhadap perempuan, yang masih sering terjadi di dalam proses pengusutan, pengadilan, maupun pemulihan bagi perempuan korban.
4. Kepada institusi pertahanan dan keamanan, agar menjaga keamanan, perlindungan masyarakat, termasuk perempuan dan anak-anak dari ancaman, teror, dan ketakutan.
5. Kepada para politisi, aktor, dan partai-partai politik, agar membangun budaya politik yang peduli pada keamanan, perdamaian, tidak menghasut, dan mengedepankan keadilan bagi masyarakat umum dan perempuan.
6. Kepada masyarakat, agar tetap menjaga dan membangun perdamaian, tidak menyebar kebencian, dan menciptakan budaya demokrasi yang sehat.

5.2 Komnas Perempuan Hadir dalam Situasi Konflik

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 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 Jakarta. Berangkat 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 sistemis.

Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan merupakan salah satu tim di bawah tim Relawan untuk Kemanusiaan (TRUK) yang pada awalnya merupakan gerakan aktivis demokrasi. Ia dipelopori oleh salah seorang rohaniwan 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. Di dalam TRUK, gerakan sosial, gerakan perempuan dan gerakan masyarakat sipil bekerja cukup intensif dalam mengembangkan data. Dari data yang terkumpul pada tahun 1996 hingga tahun 1997, tim menemukan adanya data kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di banyak tempat dan menjadi hal yang penting untuk didata. Untuk itu, Ita Nadia dan timnya yang berasal dari gerakan perempuan, yang juga merupakan anggota TRUK, mendesak agar TRUK membentuk tim relawan khusus untuk

kekerasan terhadap perempuan. Selanjutnya, Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan terbentuk dan berbasis di kantor Kalyanamitra.

Setelah terbentuk Tim Relawan untuk Kekerasan terhadap Perempuan, tim menyusun beberapa subtim, yakni tim penerima telepon, tim pencatat, dan tim data. Setiap subtim ini diketuai juga oleh seorang relawan. Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh Ita Nadia 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 orang yaitu Kamala Chandrakirana, Justina Rostiawati, Melani Budianta, Ruth Indiah Rahayu dan Ita Nadia.

Dalam kurun waktu dua minggu, pada tanggal 16 Juni 1998 tim telah mendapatkan dukungan berupa 4.000 penandatanganan 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 surat elektronik atau *email* masih merupakan hal baru, mengumpulkan sekian ribu tanda tangan dalam jangka pendek merupakan capaian sangat luar biasa. Mereka mendukung pernyataan yang menuntut pertanggungjawaban negara atas tindak kekerasan terhadap perempuan dalam Peristiwa Mei 1998. Mereka, menyebut dirinya sebagai Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Adapun tuntutan mereka mencakup tiga 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 iktikad baik menindaklanjuti dampak Peristiwa Mei 1998.

Saat itu, TRUK 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 kebisuan. Informasi dan berita tentang terjadinya pemerkosaan massal terhadap perempuan etnis Tionghoa, tidak hanya mengagetkan, tetapi juga menimbulkan rasa marah terhadap negara, yang selama kerusuhan itu dianggap absen. Kekacauan sosial-politik ini menyulut kemarahan dan respons 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, dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh banyak kelompok perempuan dari latar belakang yang berbeda, akhirnya menjadi momentum dan pintu masuk gerakan perempuan untuk terus maju dan berupaya memenuhi hak dasarnya sebagai bagian warga negara Indonesia. Negara dan pemerintah Indonesia didesak untuk turut dan mulai memberikan perhatian terhadap permasalahan kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

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. Oleh 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 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. 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 para aktivis perempuan yang sehari-hari sebelum kejadian itu selalu berdebat mengenai gender. Ia pun tidak percaya sama sekali dengan konsep gender. Akan tetapi saat itu, kita (para aktivis perempuan) mengatakan kepada Dewi tentang adanya cukup banyak bukti dan meminta Dewi untuk membantu bertemu dengan Pak Habibie. Ia pun membantu memfasilitasi para aktivis perempuan sehingga diterima Habibie. Dewi pada waktu itu sebenarnya mempertaruhkan posisinya sebagai juru bicara untuk membuat 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 Habibie di Bina Graha. Oleh 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 dari Pusat Kajian Wanita UI. Selang beberapa saat setelah pemberitahuan itu, protokol istana kembali menelepon Saparinah Sadli. Protokol istana mengatakan bahwa yang akan diterima 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 pukul 11. 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 diizinkan 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 Kuraisin Sumhadi segera menjawab, “Tidak apa, Pak. Kami tidak akan pulang sebelum diterima semuanya. Kalau perlu, kami akan menginap di sini.” Suaranya sopan, tetapi tegas. 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 Nuriyah, Saparinah Sadli, Ibu Kuraisin Sumhadi, Ibu Mayling Oey, Mely G. Tan, Kamala Chandrakirana, dan Smita Notosusanto. Sementara dari pemerintah diwakili oleh Presiden B.J. Habibie dengan didampingi penasihat militer presiden Letjen Sintong Panjaitan. Pada pertemuan tertutup bersama Presiden Habibie ini, terjadilah perdebatan tentang peristiwa perkosaan dan eksploitasi seksual terkait reformasi Mei 1998 selama dua setengah jam. Pada awalnya Presiden Habibie tidak percaya dan berat untuk menyampaikan permintaan maaf atas nama Presiden Republik Indonesia. 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 terjadi 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 Sintong Panjaitan. Draf awal pernyataan tersebut diketik di atas kertas putih biasa. Namun kemudian Presiden Habibie meminta pernyataan tersebut diketik di atas kertas kop kepresidenan.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

PERNYATAAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Setelah saya mendengar laporan dari ibu-ibu tokoh Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan, dengan bukti-bukti yang nyata dan autentik, 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 proaktif 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 dimana pun juga.

Oleh karena itu saya, atas nama pemerintah dan seluruh bangsa Indonesia, mengutuk berbagai aksi kekerasan pada peristiwa kerusuhan di berbagai tempat secara bersamaan, termasuk kekerasan terhadap perempuan.

Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Jakarta, 15 Juli 1998

Ttd

B. J. Habibie

Para akademisi perempuan 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, di 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. Tampaknya pengaduan tentang adanya fakta eksploitasi seksual dan perkosaan kemudian datang dari berbagai kalangan, seperti Kalyanamitra, Mitra Perempuan dan organisasi massa perempuan serta para wartawan asing yang dalam kapasitasnya lebih banyak mobilitas di luar Jawa. Tentu ini mengagetkan ternyata dari beragam laporan yang terkumpul korban sangat banyak 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 kerja sama 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 mereka sebagai seorang aktivis dan pengumpul data dengan akademisi. Oleh karenanya, Ita Nadia lebih lanjut menyatakan bahwa Smita adalah mediator atau menjadi penghubung atau jembatan antara aktivis perempuan dengan para intelektual atau akademisi. Dalam perkembangan pengolahan data, Smita jugalah yang merangsang tim data untuk terus memperbaiki pengolahan data.

Data tersebut terus disempurnakan dan dipilah menjadi data untuk publik dalam negeri dan luar negeri. Dalam perjalanan waktu, tim pengolah data sempat mengalami kebuntuan setelah data tersebut disempurnakan. APWLD (*Asia Pacific Forum on Women, Law and Development*) yang waktu itu berpusat di Chiangmai memberikan solusi untuk mengirimkan data tersebut, tetapi kemudian mereka mengatakan, "Kalian harus pergi menemui Radhika Coomaraswamy!" Untuk itu pada tanggal 27 Agustus 1998 sebelum data dibawa ke Srilanka, dilihat kembali oleh Smita untuk dibenahi dan tim pembuat data kemudian menerjemahkan ke dalam Bahasa Inggris oleh Gadis Arivia, membuat kompilasi serta sistematikanya. Data yang telah diolah yang menguatkan informasi awal tentang terjadinya sejumlah fakta di atas oleh Ibu Saparinah Sadli mulai didialogkan dengan kawan-kawan gerakan perempuan, termasuk yang secara intensif dilakukan di Pusat Kajian Wanita dan Gender (PKWJ) Universitas Indonesia (UI). Meskipun mendapatkan dukungan dari Asmara Nababan dan Baharudin Lopa, tetapi Saparinah Sadli merasa kesulitan

untuk meyakinkan anggota Komnas HAM yang lain tentang tindak perkosaan yang dilakukan secara sistematis.

Berdirinya Komnas Perempuan 15 Oktober 1998

Setelah pertemuan tanggal 15 Juli 1998 itu dan penyampaian pernyataan penyesalan oleh Presiden Habibie di media, penyangkalan demi penyangkalan datang dari jajaran internal aparat negara, baik 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) pada tanggal 23 Juli 1998 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 pribadinya dan tidak melewati Setneg. Selain itu, 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. Tidak lama setelah usulan mengenai pendirian Komisi Nasional 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. 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 menjadi Komnas Perempuan. 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 dalam memastikan kesediaan negara untuk bertanggung jawab pada persoalan kekerasan terhadap perempuan.

5.3 Perjalanan Komnas Perempuan dalam Situasi Konflik

Bagi Komnas Perempuan situasi awal kelahirannya bukanlah pekerjaan yang mudah dan aman. Komnas Perempuan telah melakukan pendokumentasian tentang berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan pada peristiwa-peristiwa kekerasan massal yang paling menentukan dalam perjalanan bangsa Indonesia. Langkah ini diambil dalam rangka menjalankan tugas, sebagaimana tercantum pada Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, yaitu untuk: melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian tentang segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi perempuan serta penyebarluasan hasil pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan.³⁰

Ketika bangsa Indonesia telah masuk masa reformasi pasca Orde Baru, tiba waktunya bagi Komnas Perempuan untuk menemukan keterkaitan antar satu peristiwa kekerasan dengan peristiwa lainnya, serta menghimpun sebuah pembelajaran yang utuh sampai ke akar-akar masalahnya. Pengetahuan yang dibangun bukan sekadar untuk mempertajam pemahaman tentang kekerasan terhadap perempuan, melainkan juga untuk menunjukkan jalan bagi langkah-langkah penyikapan yang tepat guna menjamin agar kekejian-kekejian serupa tidak akan terulang di masa depan.

Penyikapan Komnas Perempuan tersebut adalah *pertama*, penyikapan yang dipandu oleh nilai-nilai kemanusiaan yang universal. Perjuangan di Indonesia untuk menghapuskan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan merupakan bagian dari perjuangan peradaban dunia untuk menegakkan hak-hak asasi manusia. Sebagaimana disebutkan dalam Pembukaan UUD Negara RI 1945, Indonesia pun “ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Cita-cita universal ini menuntut untuk memenuhi hak-hak asasi manusia secara konsisten dalam seluruh aspek hidup tanpa kecuali, baik dalam kehidupan

³⁰ Pada tahun 2009 Komnas Perempuan telah menerbitkan sebuah dokumentasi kerja berjudul *Kita Bersikap: Empat Dasawarsa Kekerasan terhadap Perempuan dalam Perjalanan Berbangsa*. Buku tersebut ditulis sebagai kesimpulan dari sepuluh tahun pertama keberadaan dan kerja Komnas Perempuan. Seperti yang telah diurai sebelumnya, Komnas Perempuan didirikan di atas puing-puing kehancuran hidup perempuan Tionghoa yang dijadikan sasaran kekerasan pada peristiwa Kerusuhan Mei 1998. Pembelajaran yang diperoleh Komnas Perempuan dalam menjalankan tugasnya, dengan demikian, adalah pembelajaran tentang perjalanan dan perjuangan bangsa Indonesia.

bermasyarakat dan bernegara di arena publik maupun dalam kehidupan berpasangan dan berkeluarga di arena yang bersifat pribadi (privat).

Kedua, penyikapan yang diharapkan dari pengetahuan yang dibangun ini adalah penyikapan yang menempatkan kekerasan terhadap perempuan sebagai bagian integral dari jatuh bangunnya proses pencarian bangsa untuk “menjadi Indonesia”.³¹ Artinya, ada upaya khusus untuk mengatasi pengabaian terhadap pengalaman perempuan dalam catatan bangsa tentang sejarahnya sendiri, dan ada penegasan khusus bahwa kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah pengingkaran terhadap nilai-nilai dan konsensus bangsa sebagaimana ditegaskan dalam UUD Negara RI 1945.

Ketiga, penyikapan yang diharapkan muncul adalah penyikapan yang membebaskan semua perempuan—dalam segala keberagamannya—dari segala bentuk ketidakadilan. Hal ini menuntut adanya analisis yang kritis dan utuh tentang kekerasan terhadap perempuan dalam keterkaitannya dengan berbagai pola diskriminasi yang berlaku, termasuk diskriminasi atas dasar gender, ras, suku, kepercayaan, kelas, dan pandangan politik. Penyikapan semacam ini akan relevan bagi semua perempuan selaku warga yang tengah menghadapi tantangan-tantangan mutakhir abad ke-21, termasuk tentang cara perempuan berpolitik dan menjadi pemimpin bagi bangsa dan sesamanya.

Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan dengan beberapa perempuan korban kekerasan di Timor Timur, Aceh, dan Papua, selain juga korban Mei 1998. Pelapor Khusus PBB berkunjung pada 20 November-4 Desember 1998 atas undangan pemerintah Indonesia, yang saat itu dipimpin oleh B.J. Habibie. Dalam laporannya, Pelapor Khusus berkesimpulan bahwa sebelum Mei 1998, pemerkosaan terhadap perempuan telah dijadikan alat penyiksaan dan teror oleh aparat keamanan Indonesia di daerah-daerah tersebut. Pelapor Khusus mengemukakan bahwa budaya penyangkalan atas kekerasan terhadap perempuan masih hidup di kalangan negara dan masyarakat.

Laporan Pelapor Khusus kembali disangkal oleh pemerintah Indonesia di depan sidang HAM PBB di Jenewa. Laporan TGPF Mei 1998 untuk menyelidiki secara tuntas peristiwa Mei 1998 pun sampai saat ini belum ditindaklanjuti oleh pemerintah Indonesia dengan berbagai alasan, termasuk bahwa tidak ada korban pemerkosaan yang bersedia maju memberikan kesaksian.³²

Terungkapnya peristiwa Mei 1998 juga menjadi kunci bagi proses pengungkapan kebenaran dalam berbagai situasi konflik lainnya di Indonesia. Meski diwarnai dengan penyangkalan, pengungkapan kasus pemerkosaan massal dalam kerusuhan Mei 1998 menjadi tonggak bagi sejarah baru Indonesia. Masyarakat yang selama ini dikerdilkan oleh negara mengambil langkah segera secara perseorangan maupun berkelompok untuk mengulurkan pertolongan bagi korban

³¹ Dalam perjalanan situasi konflik ini pada tahun 2005 Komnas Perempuan menerbitkan sembilan laporan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik bersenjata di Aceh, konflik komunal di Poso, peristiwa 1965, kerusuhan Mei 1998, penyerangan terhadap komunitas Ahmadiyah, konflik sumber daya alam di Manggarai, NTT dan Buyat, Sulawesi Utara, serta terkait kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, dan konflik berkepanjangan di Papua. Laporan-laporan ini dibuat atas dasar pendokumentasian pengalaman para perempuan korban dan ditulis mengikuti kerangka hak asasi manusia.

³² Agar kebenaran yang telah terungkap tidak hilang dari ingatan publik, Komnas Perempuan menerbitkan laporan TGPF Mei 1998 dan Pelapor Khusus PBB.

kerusuhan dan menjadi pendamping bagi korban pemerkosaan. Ruang demokrasi yang baru saja tumbuh kembali pascalengsernyanya Soeharto dirawat oleh kepemimpinan Presiden Habibie yang memercayai proses dialog sebagai cara penyelesaian masalah. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) mengambil peran kepemimpinan dalam mendorong berjalannya penyelidikan yang independen terkait kerusuhan, terutama pada peristiwa pemerkosaan Mei 1998. Kekerasan terhadap perempuan, yang selama ini disembunyikan oleh Orde Baru, menjadi pusat pemikiran tentang membangun Indonesia. Banyak perempuan terinspirasi dengan peristiwa ini dan memilih untuk mengorganisasi diri agar dapat memberikan dukungan bagi pemulihan perempuan korban kekerasan. Kelompok perempuan dalam hal ini gerakan perempuan, menjadi kekuatan bagi gerakan sosial untuk menentukan arah demokrasi Indonesia.

Saat gerbang reformasi terbuka, mengalir laporan-laporan pengaduan kepada Komnas Perempuan berkaitan dengan persoalan konflik di berbagai wilayah Indonesia yang ditemukan terdapat kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual pada masa Orde Baru. Dalam berbagai cerita mengenai konflik tersebut, dapat ditemukan pola kekerasan yang sama satu dengan lainnya. Di antaranya adalah adanya perpecahan yang datang secara tiba-tiba, aktivis yang dicap sebagai melawan negara, serta kerentanan yang satu pola terhadap perempuan di wilayah konflik. Pola-pola ini muncul kembali jauh di masa-masa berikutnya, sebuah residu akibat tiadanya pengungkapan kebenaran serta pembelajaran atas rentetan situasi konflik di Indonesia.

Timor Timur

Komnas Perempuan menerima laporan pemerkosaan dan penyiksaan seksual terhadap perempuan di Timor Timur (sekarang Timor Leste). Kekerasan ini tidak banyak diketahui masyarakat karena sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), informasi tentang wilayah tersebut dikontrol langsung oleh rezim Orde Baru. Sebagian besar masyarakat Indonesia percaya bahwa bergabungnya Timor Timur menjadi provinsi ke-27 pada pertengahan 1976 adalah atas keinginan sukarela sebagian besar rakyat Timor Timur.

Pada saat Indonesia diproklamasikan, Timor Timur yang berbagi pulau dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur tidak termasuk sebagai wilayah Indonesia karena ia dijajah oleh Portugis. Bergabungnya Timor Timur, karenanya, selalu dielu-elukan sebagai keberhasilan ABRI membawa pulang “adik kecil” ke pangkuan Ibu Pertiwi. Sedikit masyarakat Indonesia di luar wilayah itu yang tahu bahwa saat pasukan Indonesia menyerbu masuk ke Timor Timur terjadi pembunuhan terhadap penduduk.

Selama 24 tahun berikutnya, masyarakat Timor Timur hidup dalam ketakutan dan kekerasan. Dengan alasan memberantas kelompok Fretilin yang ingin memerdekakan Timor Timur, pasukan Indonesia melakukan kekerasan terhadap masyarakat sipil. Tempat pemukiman yang dicurigai sebagai daerah asal ataupun tempat persembunyian Fretilin dikepung. Warga disandera dan kebun-kebun dihancurkan sehingga warga kekurangan pangan. Mereka yang dituduh menjadi anggota Fretilin dibunuh, ditangkap, dan tidak pernah dikembalikan kepada keluarganya.

Mereka yang ditahan mengalami penyiksaan, termasuk penyiksaan seksual dan pemerkosaan. Menyikapi kekerasan yang terjadi di Timor Timur terkait pelaksanaan referendum, Komnas HAM membentuk Komisi Penyelidik Pelanggaran (KPP) HAM dengan Komnas Perempuan menjadi

salah satu anggotanya. Laporan KPP HAM menemukan bahwa pemerkosaan dan perbudakan seksual terhadap perempuan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pelanggaran HAM berat yang terjadi di Timor Timur terkait pelaksanaan referendum. Hasil investigasi ini ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung setelah adanya keputusan DPR RI untuk menjalankan pengadilan adhoc HAM untuk Timor Timur pada 2002. Secara umum, persidangan ini diwarnai dengan ketegangan dalam mengurai peran negara Indonesia dan tanggung jawab komando atas kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi.

Proses persidangan diwarnai protes dari kelompok yang menuntut agar semua terdakwa dibebaskan karena mereka dianggap bertindak kekerasan untuk menyelamatkan keutuhan negara Indonesia. Pengadilan memutuskan pemimpin kelompok milisi dijatuhi hukuman penjara, tetapi upaya menelusuri pertanggungjawaban komando tidak mendatangkan hasil, sekalipun ada indikasi kuat keterkaitan kelompok milisi dengan institusi keamanan Indonesia. Dalam hal pemerkosaan dan perbudakan seksual, meski dimunculkan dalam dakwaan jaksa, persoalan itu tidak mendapatkan perhatian hakim dalam persidangan.

Setelah referendum, lembaga independen CAVR (Komisi untuk Penerimaan, Kebenaran, dan Rekonsiliasi) dibentuk di Timor Timur dengan tujuan mengungkap kebenaran tentang pelanggaran hak asasi yang terjadi pada kurun waktu 1974-1999. Temuan CAVR akan digunakan sebagai landasan untuk menyusun rekomendasi langkah reformasi dan inisiatif untuk mencegah terjadinya kembali pelanggaran HAM, untuk menanggapi kebutuhan korban, serta untuk mendorong rekonsiliasi di dalam masyarakat Timor Leste. Dalam proses pengungkapan kebenaran tersebut, Komnas Perempuan diundang untuk menghadiri *public hearing* CAVR pada April 2003 dengan tema “Perempuan dan Konflik”. Komnas Perempuan hadir terutama sebagai wujud dukungan bagi perempuan korban dalam perjuangan haknya dan sekaligus untuk mempersiapkan diri secara optimal untuk terlibat aktif dalam proses-proses pencarian kebenaran serta rekonsiliasi yang akan berlangsung di Indonesia.

Dalam audiensi ini, sejumlah perempuan memberikan kesaksian tentang pengalaman kekerasan, termasuk kekerasan seksual, yang mereka alami akibat konflik. CAVR melaporkan bahwa dari sekitar 8.000 pernyataan yang dikumpulkan, 853 di antaranya adalah kasus kekerasan seksual. Hampir setengah dari kasus kekerasan seksual adalah pemerkosaan, lebih dari seperempat adalah pemerkosaan yang disertai dengan tindakan kekerasan seksual lainnya, dan sisanya adalah kasus perbudakan seksual. Mayoritas pelaku (93,3 persen) adalah aparat keamanan Indonesia dan selebihnya dilakukan oleh anggota Fretilin dan partai lain yang ada di Timor Timur pada waktu itu. Kasus kekerasan seksual ini terjadi di tengah-tengah pembunuhan, penghilangan paksa, pemindahan paksa dan kelaparan, penahanan, penyiksaan, penganiayaan, dan berbagai bentuk lain pelanggaran hak asasi manusia terhadap anggota masyarakat.

Aceh

Pada waktu yang hampir bersamaan dengan pengungkapan awal kasus pemerkosaan dan penyiksaan seksual terhadap perempuan di Timor Timur, Komnas Perempuan dihadapkan dengan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dalam konteks pemberlakuan status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh sejak 1989. Status DOM diberlakukan oleh pemerintah

dengan alasan untuk menumpas Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang hendak memisahkan diri dari Indonesia. Pemerintah Indonesia tidak pernah menjelaskan kepada publik bahwa gerakan tersebut berangkat dari protes masyarakat terhadap tata kelola sumber daya alam, khususnya eksploitasi minyak oleh perusahaan Exxon Mobil, yang dianggap menyebabkan kemiskinan pada masyarakat Aceh. Pemerintah lebih mengaitkan protes ini dengan Gerakan Daud Beureueh pada 1950-an yang ingin memproklamasikan Aceh sebagai negara Islam. Dengan status DOM, Aceh menjadi daerah yang tertutup bagi publik Indonesia dan pemerintah mengerahkan pasukan keamanan dalam jumlah besar ke sana. Seperti juga di Timor Timur, *sweeping* atau penyisiran ke kampung-kampung sering kali diiringi dengan pemerkosaan terhadap perempuan setempat. Selama konflik berlangsung, Komnas Perempuan mendapat laporan dari berbagai organisasi perempuan di Aceh bahwa perubahan status tersebut tidak memengaruhi tingkat kekerasan di Aceh. Pembunuhan, penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, pemerkosaan, dan bentuk-bentuk penganiayaan lainnya terus berlanjut.

Dalam kontak senjata, tidak jarang pula terjadi penghancuran dan pembakaran bangunan serta penjarahan harta benda milik penduduk. Pelaku tidak hanya aparat Indonesia, tetapi ada juga dari GAM, meskipun jumlahnya jauh lebih sedikit. Seolah menjiplak taktik aparat Indonesia, penganiayaan terhadap perempuan oleh GAM menasar pada perempuan yang memiliki pertalian darah ataupun perkawinan dengan anggota TNI/POLRI, dan kepada mereka yang dituduh oleh GAM sebagai cuak atau mata-mata. Perempuan pembela HAM yang memberikan bantuan kepada perempuan, tanpa melihat latar belakang mereka, menjadi terjepit di antara kedua belah pihak yang bertikai.

Banyak perempuan harus menanggung beban berlipat ganda selama konflik berlangsung. Mereka menjadi tulang punggung keluarga karena suami atau anggota keluarga yang laki-laki tidak dapat bekerja, baik karena ditahan ataupun karena melarikan diri ke hutan.

Bentuk kekerasan terhadap perempuan di Aceh lainnya yang mencuat dalam catatan Komnas Perempuan adalah pemaksaan jilbab. Tindak kekerasan ini berkembang setelah pemerintah Indonesia memberlakukan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang memuat kewenangan penyelenggaraan Syariat Islam (SI). Kewenangan ini dikuatkan dalam UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Pemberian kewenangan ini merupakan cara yang ditempuh pemerintah Indonesia untuk memenangkan hati masyarakat Aceh.

Isu pelaksanaan Syariat Islam berhasil mengalihkan perhatian masyarakat dari penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM ke arah pembentukan simbol-simbol daerah untuk mengesankan Aceh sebagai daerah yang Islami. Pemaksaan jilbab adalah salah satu contoh yang paling tampak. Dalam memaksakan jilbab, kelompok laki-laki yang tidak dikenal identitasnya melakukan razia jilbab. Mereka memaki, menjambak dan menyemprotkan cat mobil ke perempuan yang tidak berjilbab. Pemaksaan jilbab semakin marak setelah pemerintah Aceh mengeluarkan Peraturan Daerah (Qanun) No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam dalam Bidang Akidah, Ibadah, dan Syiar Islam. Menurut peraturan ini, setiap orang Islam yang tidak “berbusana sesuai dengan tuntunan ajaran Islam” dapat dikenakan sanksi pidana kurungan selama tiga bulan atau denda dua juta rupiah. Razia-razia jilbab dilakukan oleh berbagai pihak, seperti kelompok “Taliban” yang

menampilkan dirinya dengan jubah dan sorban, kelompok yang menyatakan diri anggota GAM, aparat TNI/POLRI, bahkan pihak-pihak dari pemerintah serta kelompok perempuan seperti Dharma Wanita dan Dharma Pertiwi. Dalam razia ini, perempuan yang tidak mengenakan jilbab ataupun yang berpakaian ketat dipermalukan dengan cacian. Ada juga yang digunting bajunya. Razia jilbab kembali marak pascabencana tsunami yang menghantam Aceh pada akhir 2004. Di dalam masyarakat berkembang anggapan bahwa tsunami adalah hukuman atas sikap dan perilaku perempuan Aceh yang tidak menegakkan ajaran agama. Pada fase ini, razia jilbab juga dilakukan oleh Wilayatul Hisbah (WH), satuan khusus untuk pelaksanaan Syariat Islam yang berada di bawah koordinasi pemerintah daerah Aceh.

Papua

Pada saat kedatangan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan dalam misinya ke Indonesia, Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan perempuan korban kekerasan dari Papua bersamaan dengan perempuan korban dari Aceh, Timor Timur di samping korban dalam Tragedi Mei 1998. Bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, informasi tentang kekerasan di Papua, seperti juga di daerah-daerah DOM lainnya, adalah hal yang baru karena selama masa rezim Orde Baru arus informasi yang tersedia hanya berasal dari pemerintah.

Bergabungnya Papua ke Indonesia adalah cita-cita sejak zaman Soekarno, yang melancarkan kampanye “merebut kembali” Irian, baik dalam operasi militer maupun diplomasi internasional. Menanggapi hal ini, PBB pada Oktober 1962 membentuk pemerintahan sementara UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority/Otoritas Eksekutif Sementara PBB). Pada 1963 UNTEA menyerahkan kuasa pemerintahan di Papua kepada Indonesia, dengan salah satu tugasnya adalah melaksanakan penentuan pendapat rakyat (Pepera) untuk menentukan masa depan Irian Jaya. Pepera dilaksanakan pada 1969.

Menurut pemerintah Indonesia, rakyat Irian secara aklamasi memilih untuk bergabung bersama Indonesia. Sebaliknya, menurut penelusuran sejarah Papua yang dilakukan setelah rezim Orde Baru tidak lagi berkuasa, pelaksanaan dan hasil Pepera hanyalah klaim sepihak dari Indonesia. Dalam menjalankan program pembangunan di Papua, pemerintah Indonesia menjalin kerja sama dengan PT Freeport Indonesia untuk menambang tembaga dan emas. Kebijakan ini menimbulkan ketidakpuasan masyarakat, seperti juga di Aceh, karena dianggap tidak memberikan kemakmuran kepada penduduk setempat. Ketidakpuasan tersebut bukan hanya karena tenaga kerja lokal tidak terserap, tetapi tambang tersebut juga memangkas gunung dan limbahnya mencemari sungai dan tanah di sekitarnya. Dampaknya, masyarakat setempat yang masih menggantungkan diri dari hasil-hasil alam secara tradisional menjadi semakin miskin.

Menanggapi protes masyarakat, pemerintah Indonesia masa Orde Baru menyebut ketidakpuasan yang muncul di kalangan masyarakat sebagai hasil hasutan gerakan separatis, yaitu Organisasi Papua Merdeka (OPM). Seperti juga di Aceh, pemerintah melakukan pendekatan keamanan dengan mengirimkan lebih banyak lagi pasukan untuk mengamankan lokasi tambang serta menumpas OPM. Penempatan aparat keamanan dalam jumlah yang besar dan hampir tanpa pengawasan membuka peluang tindak sewenang-wenang. Pembunuhan, penangkapan dan penahanan, dan intimidasi terhadap masyarakat sipil terjadi hampir setiap hari. Komnas

Perempuan mencatat adanya kasus pemaksaan satu pasang laki-laki dan perempuan untuk bersetubuh dan kemudian diarak dalam keadaan telanjang. Ada pula perempuan yang ditangkap dan ditahan, serta disiksa untuk mendapatkan pengakuan bahwa mereka mendukung OPM.

Mama Yosefa, seorang perempuan pejuang hak masyarakat adat pernah dikurung di kamar penuh air dan tinja manusia selama satu bulan. Selama itu pula ia mengalami penyiksaan setiap kali diinterogasi, termasuk dengan dipaksa memanggul dengan kepala batang besi yang berat sekali selama berjam-jam, dan diancam diperkosa dan dibunuh. Pergantian kepemimpinan nasional pasca Mei 1998 hanya membawa sedikit perubahan di Papua. Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) meminta maaf atas pelanggaran HAM yang terjadi, memerintahkan pembebasan tahanan/narapidana politik Papua, mengganti nama Irian Jaya menjadi Provinsi Papua, dan membolehkan pengibaran bendera Bintang Kejora bersamaan dengan bendera Merah Putih.

Namun, pengibaran bendera Bintang Kejora lalu disikapi dengan cara yang berbeda-beda. Pasukan yang bertugas ada yang membiarkan, tetapi ada pula yang menggelar operasi penurunan bendera diikuti penangkapan terhadap para pengibar bendera dengan tuduhan makar. Di pusat, sejumlah elite politik terus-menerus mempertanyakan langkah Gus Dur dan mereka menganggap pengibaran bendera Bintang Kejora sebagai “kecelakaan politik”.

Dalam rangka mengungkap kebenaran tentang peristiwa kekerasan yang berlangsung terhadap penduduk, Komnas Perempuan menjadi anggota dari KPP HAM yang dibentuk oleh Komnas HAM terkait penyerbuan pasukan ke asrama mahasiswa di Abepura pada akhir tahun 2000 (pada tahun 2019 penyerangan ini terjadi lagi di Surabaya dan mengakibatkan konflik meluas di Papua dan Papua Barat, terjadi penangkapan pada mahasiswa dan aktivis, dan negara menurunkan sejumlah pasukan militer. Komnas Perempuan melakukan pemantauan ke sejumlah tahanan tempat mahasiswa dan aktivis perempuan ditangkap baik di Papua Barat maupun di Jakarta). Tim investigasi menemukan bahwa mahasiswa yang ditangkap mengalami penyiksaan pada saat berada dalam tahanan. Bersama dengan tahanan laki-laki, perempuan mengalami penyiksaan fisik dan psikologis dengan makian yang didasarkan pada pembedaan ras dan agama. Selain itu, tahanan perempuan juga dilecehkan dengan makian yang merendahkan dirinya sebagai perempuan.

Pada akhir 2002, Komnas Perempuan diundang untuk menghadiri pertemuan perempuan adat di Papua. Dalam pertemuan ini, sejumlah perempuan memaparkan persoalan kekerasan di dalam rumah tangga (KDRT) akibat maraknya prostitusi dan minuman beralkohol. Bagi perempuan Papua, persoalan prostitusi dan alkohol lebih besar daripada sekadar urusan nama baik daerah, alasan yang digunakan oleh pemerintah daerah untuk menutup-nutupi persoalan tersebut (pada tahun-tahun berikutnya Komnas Perempuan melakukan pemantauan langsung dalam jangka panjang yang menghasilkan dokumen berjudul *Stop Sudah* dan *Anyam Noken*).

Kedua persoalan ini terkait erat dengan kehadiran militer di Papua. Sebagian besar pekerja seks berasal dari luar Papua dan berada di lokasi penempatan aparat. Banyak laki-laki Papua menggunakan uang yang ia miliki dari usahanya ataupun dengan menukarkan dengan kayu gaharu untuk memperoleh layanan seksual ataupun alkohol. Kekerasan dalam bentuk penganiayaan fisik terutama terjadi bila istri menolak memberikan uang kepada suaminya ataupun ketika suami pulang dalam kondisi mabuk. Prostitusi diduga menjadi kunci penyebaran HIV/AIDS di Papua,

dan para suami menyebarkan penyakit ini kepada istrinya di rumah. Sudah menjadi rahasia umum bahwa oknum aparat keamanan berada di belakang penyediaan jasa seksual dan minuman alkohol sehingga kehadiran prostitusi dan alkohol dicurigai oleh masyarakat Papua menjadi bagian dari taktik melemahkan perjuangan, bahkan untuk menghancurkan keberadaan rakyat Papua.

Sejak kongres ini, Komnas Perempuan setiap tahun menerima laporan tentang kekerasan yang terjadi terhadap perempuan di Papua oleh organisasi pendamping korban yang bekerja di sana. Sejak awal 2009, atas permintaan dari Majelis Rakyat Papua (MRP), Komnas Perempuan melakukan penguatan terhadap kelompok masyarakat yang melakukan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan sepanjang masa konflik di Papua. Komnas Perempuan menemukan bahwa pemerkosaan terhadap perempuan, seperti juga yang ditemukan di Aceh dan Timor Timur, terjadi secara meluas di berbagai daerah yang dianggap sebagai kantong perlawanan masyarakat. Ada korban yang mengalami pemerkosaan berkali-kali bahkan ada yang mengalaminya berulang kali oleh aparat yang berbeda-beda selama lebih dari sepuluh tahun. Meski terjadi dalam konteks konflik, bahwasanya perempuan korban tidak memiliki daya untuk melawan, tetapi masyarakat cenderung menyalahkan korban atas kejadian yang menimpanya.

Maluku

Belum lagi tuntas pengusutan kasus Mei 1998 dan pengungkapan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Aceh, Papua, dan Timor Timur, Komnas Perempuan langsung dihadapkan pada berbagai peristiwa kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di dalam konteks konflik antarwarga yang terjadi di Maluku. Konflik Maluku berawal dari pertikaian dua pemuda di Pasar Mardika Ambon pada Januari 1999. Pertikaian ini segera menyebar menjadi konflik antaragama setelah adanya pembakaran masjid dan gereja. Bagi Indonesia, konflik Maluku sungguh mengejutkan, karena di sana hidup tradisi *gandong*, yaitu ikatan persaudaraan antardua desa atau lebih karena keturunan dari leluhur yang sama, dan *pela*, yaitu ikatan persaudaraan di luar garis keturunan. Tradisi-tradisi ini menjadikan keluarga-keluarga dengan agama yang berbeda sebagai satu keluarga besar yang saling menghormati. Tradisi ini telah berlangsung ribuan tahun sehingga Maluku terkenal sebagai simbol kerukunan umat beragama bagi Indonesia. Oleh karenanya, ada dugaan bahwa konflik Ambon adalah hasil rekayasa terkait perebutan kekuasaan pasca Orde Baru, seperti juga konflik bermuatan SARA yang telah lebih dahulu meletus di Sambas, Kalimantan Barat dan Sampit, Kalimantan Tengah.

Pada awalnya, sejumlah perempuan percaya bahwa mereka berada dalam situasi “perang agama”. Apalagi karena pihak-pihak yang bertikai menggunakan simbol-simbol agama secara kasat mata. Eskalasi konflik yang begitu cepat di Ambon dan sekitarnya menyebabkan banyak perempuan terlibat “berperang” dengan ikut mengangkat senjata, menghalau musuh, menyelamatkan diri serta keluarganya, dan mempersiapkan kebutuhan senjata dan bom molotof untuk serangan balik. Ada pula yang memberikan dukungan kepada “pasukan” di komunitasnya dengan menyediakan makanan dan menjadi kurir sampai ke garis depan. Mereka juga menjadi tameng yang melindungi para pria ketika terjadi penyisiran senjata api oleh aparat keamanan.

Penggunaan simbol-simbol agama di dalam konflik Ambon menimbulkan ketegangan tersendiri bagi perempuan. Perempuan pengungsi kerap menjadi korban intimidasi sesama anggota komunitasnya agar ikut serta mendukung perang. Di pengungsian komunitas Muslim, misalnya,

perempuan dipaksa mengenakan jilbab oleh kelompok yang menamakan dirinya “Pasukan Jihad”. Penggunaan jilbab dianggap sebagai bentuk dukungan perempuan terhadap perjuangan komunitasnya. Seorang perempuan koordinator pengungsian menuturkan bahwa ia juga pernah memerintahkan warga untuk menolak bantuan dari pihak yang memesan agar mereka berfoto dengan mengenakan jilbab.

Di tengah situasi ini, masyarakat dikejutkan dengan kasus pemerkosaan terhadap seorang perempuan muda oleh dua orang yang mengaku sebagai aparat keamanan pada Mei 2001. Korban dan pacarnya sedang berbincang di pantai ketika mereka didatangi oleh pelaku. Pacar korban disuruh menanggalkan pakaian, ditarik ke dalam laut dan dipukuli. Korban diperkosa secara bergantian. Ketika mencari pertolongan, korban bertemu dengan dua orang laki-laki yang justru hendak memerkosanya lagi. Untung saja ia berhasil menyelamatkan diri. Dengan dampingan ibunya, korban melaporkan peristiwa tersebut ke polisi. Saat penyelidikan berlangsung, kasus terpublikasi luas lewat media massa setempat. Oleh karena peristiwa terjadi di pantai pada malam hari, perhatian publik terpecah. Sebagian masyarakat justru menyalahkan korban atas peristiwa tersebut.

Selain kekerasan, perempuan korban konflik Maluku juga harus berhadapan dengan persoalan kelangsungan hidup keluarganya. Konflik menyebabkan ekonomi daerah tersebut ambruk dan banyak orang kehilangan mata pencariannya. Untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga, sejumlah perempuan menjadi *papalele*, yaitu pedagang asongan.

Perempuan *papalele* yang berjualan di pelabuhan kapal laut sering kali mengalami pelecehan seksual. Mereka tidak dapat menghindar ataupun melawan karena kedua tangannya sibuk memegang barang dagangan dan menyeimbangkan diri. Pasar kebutuhan dapur adalah cikal bakal perdamaian organik di Ambon dan peran perempuan menjadi aktor perdamaian yang alamiah. Untuk kebutuhan dapur, perempuan memberanikan diri ke pasar sehingga berjumpa dengan perempuan dari komunitas lain. Dari perjumpaan ini, perempuan saling mengetahui dan memahami penderitaan yang dialami oleh masing-masing komunitas. Potensi damai ini menyebabkan aktivitas pasar sering mendapat gangguan oleh orang-orang yang tidak dikenal. Keprihatinan perempuan dan keinginan akan perdamaian mendorong sekelompok perempuan lintas komunitas yang menamakan dirinya Koalisi Perempuan Maluku meminta Komnas Perempuan memfasilitasi pertemuan mereka dengan sejumlah otoritas nasional untuk penanganan konflik. Mereka bermaksud menyampaikan aspirasi perempuan dalam upaya damai yang sedang dikembangkan. Pertemuan ini berlangsung selama satu minggu di Jakarta pada pertengahan 2002. Namun, peran kepemimpinan perempuan dalam damai rupanya kurang mendapat perhatian. Misalnya saja, dalam perundingan Malino untuk penyelesaian konflik tidak ada seorang perempuan pun yang dilibatkan.

Poso

Seperti juga di Maluku, konflik di Poso dimulai dari perselisihan warga. Pada Desember 1998, terjadi pembacokan seorang pemuda di depan masjid di Poso, Sulawesi Tengah. Peristiwa tersebut terjadi bertepatan dengan bulan puasa dan masih dalam suasana Natal. Situasi Poso menjadi tegang karena isu perang agama mulai berkembang. Ketegangan antarkelompok agama sebetulnya sudah

dimulai sejak isu agama dimunculkan dalam protes tentang hasil pemilihan kepala daerah (pilkada) Kabupaten Poso pada Oktober 1998. Aksi serang antarkomunitas yang berbeda agama tidak lagi dapat dibendung setelah terjadi perkelahian antarpemuda di terminal bus.

Aksi awal saling serang yang berlangsung pada 15-21 April 2000 mengakibatkan 37 orang meninggal sementara ribuan lainnya mengungsi karena tempat tinggalnya dibakar. Konflik di Poso diperparah dengan adanya pasukan dari luar Poso untuk mendukung masing-masing pihak yang bertikai. Dalam penyerangan, pelaku melengkapi diri dengan senjata tajam, senjata rakitan (atau di masyarakat dikenal dengan sebutan bum-bum), dan senjata organik.

Pada pertengahan 2005, Komnas Perempuan menerima permintaan dari masyarakat, baik melalui kunjungan resmi komunitas korban dan pendampingnya, maupun surat dari organisasi perempuan dan lembaga advokasi HAM di Sulawesi Tengah, untuk memfasilitasi pengungkapan pelanggaran HAM perempuan yang terjadi selama konflik Poso. Menanggapi permintaan ini, Komnas Perempuan membentuk tim pemantauan yang dipimpin oleh seorang Pelapor Khusus. Salah satu fokus pemantauan adalah berita tentang pemerkosaan terhadap perempuan dalam penyerangan sebuah pesantren Walisongo di Desa Situwu Lembah di bulan Juni 2000.

Peristiwa ini diberitakan secara meluas di berbagai pertemuan dan di media massa sehingga memancing kemarahan komunitas Muslim. Desa Situwu Lembah terletak di kilometer 9 Kecamatan Lage, Kabupaten Poso. Hasil penyelidikan berbagai pihak tentang peristiwa penyerangan di Desa Situwu Lembah menunjukkan kesengajaan pihak aparat membiarkan penyerangan terjadi. Akibat penyerangan ini, puluhan orang laki-laki tewas terbunuh. Dalam kaitannya dengan kasus pemerkosaan, Komnas Perempuan belum menemukan bukti yang kuat tentang peristiwa tersebut.

Namun, dalam penyerangan tersebut terjadi penelanjangan paksa terhadap 200 orang perempuan warga desa. Mereka dikumpulkan di satu tempat oleh kelompok penyerang. Satu per satu dari mereka disuruh memasuki kamar dan melucuti pakaiannya. Para pelaku penelanjangan bermaksud mencari jimat yang menurut kabar biasa dikenakan perempuan Jawa di daerah kemaluan dan payudara. Mereka tidak berani melawan karena diancam akan berisiko pada keselamatan jiwa keluarganya. Oleh karena tidak berhasil menemukan apa pun, pelaku melepaskan para perempuan dan anak-anak. Mereka kemudian berjalan menuju ke markas militer terdekat dan mengungsi di sana. Sebagian dari mereka memilih untuk tidak kembali ke Desa Situwu Lembah karena masih trauma dan tidak merasa aman.

Setelah perjanjian damai Malino I yang ditandatangani oleh tokoh-tokoh masyarakat pada Desember 2001, konflik di Poso tidak segera mereda. Aksi-aksi penyerangan dan teror kepada masyarakat terus berlanjut. Aksi penyerangan ke Desa Malei-lage pada Desember 2002 adalah salah satu contoh. Dalam penyerangan ini terjadi pemerkosaan terhadap satu orang perempuan yang sebelumnya menyaksikan pembunuhan terhadap suaminya.

Jemaah Ahmadiyah

Ketika konflik Ambon dan Poso mulai mereda, Indonesia dikejutkan dengan serangan terhadap kelompok Jemaah Ahmadiyah (JA). Serangan ini mengejutkan karena selama hampir 50 tahun, organisasi JA diakui sebagai organisasi yang sah dan dapat menjalankan kegiatannya tanpa kendala. Penyerangan terhadap JA mulai terjadi sejak tahun 2002 di Kuningan, Mataram, dan Lombok Timur. Serangan terhadap kelompok Ahmadiyah menguat sesudah terbitnya fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang menyatakan bahwa aliran Ahmadiyah adalah sesat. Fatwa ini kemudian menyemangati dikeluarkannya surat baik oleh Musyawarah Pimpinan Daerah maupun Kepala Daerah yang melarang kegiatan JA di berbagai lokasi seperti di Bogor, Garut, Sukabumi, Cianjur, Sumatra Selatan, dan Padang.

Kekerasan terhadap perempuan Ahmadiyah terus berlanjut di lokasi pengungsian yang tersebar di daerah-daerah tempat penyerangan terjadi. Perempuan muda rentan mengalami kekerasan seksual, di antaranya, paksaan untuk menikah oleh orang yang tidak dikenal, dipeluk paksa dari belakang oleh warga setempat, diejek teli (vagina) oleh aparat Satpol PP yang bertugas menjaga lokasi pengungsian karena ia tidak mengacuhkan ajakan aparat tersebut untuk berkenalan, dan diintip pada saat sedang di kamar mandi. Seorang perempuan muda melaporkan bahwa ia mengalami percobaan pemerkosaan ketika ia sedang berbaring sendirian di rumah tempat ia mengungsi.

Dalam menyikapi penyerangan di Cianjur, Komnas Perempuan mencatat bahwa polisi melakukan penjagaan di rumah dan gedung-gedung milik JA untuk mencegah kerusakan lebih lanjut. Sebanyak 12 orang ditahan, dan Pengadilan Negeri Cianjur menjatuhkan hukuman tahanan selama empat sampai enam bulan kepada mereka atas tindak penyerangan tersebut. Dalam kasus penyerangan di Lombok Barat, polisi melakukan evakuasi terhadap warga JA untuk menghindari korban jiwa.

Penjagaan dilakukan terhadap aset JA, dalam bentuk rumah, gedung, dan lahan. Namun, sejumlah rumah di daerah tersebut telah dirusak. Lima orang ditahan atas penyerangan tersebut. Mereka akhirnya dilepaskan karena kepolisian didatangi sembilan truk penuh warga dari delapan desa yang mendesak pembubaran JA. Untuk menghindari penyerangan lebih lanjut, warga JA diungsikan ke Kota Mataram. Pemerintah daerah Nusa Tenggara Barat memberikan bantuan makanan kepada 33 keluarga selama mereka mengungsi.

Menimbang bahwa besar kemungkinan warga JA tidak dapat kembali ke daerah asal, pemerintah daerah Lombok Barat menyatakan kesediaannya untuk membeli seluruh aset warga JA yang ada di salah satu desa yang menjadi target penyerangan. Sampai saat ini, keputusan tersebut belum dilaksanakan.

Peristiwa 1965

Senin, 29 Mei 2006 adalah hari yang bersejarah bagi Indonesia. Setelah selama 40 tahun membungkam, pada hari itu perempuan korban Tragedi 1965 membuka diri dan menceritakan yang terjadi pada mereka kepada masyarakat Indonesia melalui penyerahan pengaduan ke Komnas Perempuan. Mereka meminta Komnas Perempuan untuk memeriksa pengaduan ini secara seksama

sehingga mereka bisa mengetahui alasan mereka dikorbankan dalam Tragedi 1965 dan memperoleh pemulihan hak-hak mereka sebagai korban dan juga hak-hak mereka dan anak-anak mereka sebagai warga negara di bidang ekonomi, sosial, budaya, dan politik.

Pada masa setelah peristiwa 30 September, gambaran tentang keterlibatan Gerwani didukung dengan pemberitaan di media massa yang melukiskan Gerwani sebagai perempuan-perempuan yang tidak bermoral. Citra tentang Gerwani ini masih bisa kita lihat di monumen tentang peristiwa 30 September yang terdapat di Lubang Buaya, dan di dalam film tentang peristiwa tersebut yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru. Tidak pernah sekali pun sejarah yang ditulis Orde Baru menyinggung kontribusi Gerwani dalam proses membangun negara-bangsa Indonesia pada masa pascakemerdekaan.

Citra Gerwani tersebut seolah-olah menjadi alasan pembenar untuk melakukan penyiksaan terhadap tahanan perempuan yang dituduh sebagai anggota Gerwani. Penyiksaan yang mereka alami tidak saja dalam bentuk penganiayaan fisik, tetapi juga dengan cara dipaksa menyaksikan atau mendengar penyiksaan yang terjadi terhadap tahanan yang lain.

Mereka juga mengalami penyiksaan seksual, termasuk pemerkosaan dan penelanjangan dengan alasan mencari cap “palu arit”. Banyak juga yang mengalami kelaparan. Seperti juga tahanan laki-laki, mereka ditahan tanpa proses peradilan yang adil. Banyak pula korban salah ditangkap, mereka bukan anggota Gerwani bahkan sama sekali tidak mengetahui tentang organisasi tersebut.

Stigma terhadap Gerwani secara khusus digunakan untuk menghalang-halangi keterlibatan perempuan di dalam politik. Gerwani menjadi istilah untuk mengejek perempuan yang aktif menyuarakan pandangannya terkait persoalan sosial, dan khususnya ketidakadilan yang dialami oleh perempuan. Stigma ini pula yang digunakan untuk menakut-nakuti perempuan pembela HAM pada masa sekarang agar berhenti dari perjuangannya mengupayakan pemenuhan hak-hak asasi manusia bagi perempuan, khususnya perempuan korban kekerasan. Ancaman ini terutama dialami perempuan pembela HAM yang bekerja dalam isu kekerasan dan isu moralitas mencuat, misalnya terkait pemaksaan jilbab, kekerasan terhadap perempuan pekerja seks, perempuan dengan orientasi seksual sejenis, dan juga pornografi.

Saat ini, sebagian dari bekas tahanan perempuan telah meninggal dunia. Yang masih hidup pun sudah lanjut usia. Sebagian besar dari mereka masih belum diberikan haknya untuk memperoleh kartu identitas seumur hidup yang seharusnya diberikan kepada setiap warga negara yang telah berusia di atas 65 tahun. Sebagian dari mereka mengalami gangguan kesehatan permanen termasuk gangguan alat reproduksi karena penyiksaan hebat yang mereka alami selama dalam tahanan. Layanan kesehatan sulit mereka peroleh karena banyak yang hidup dalam kemiskinan. Bahkan ada yang hidup sebatang kara karena anggota keluarga masih takut ataupun malu untuk merangkul mereka akibat stigma dan diskriminasi yang melekat kuat pada Gerwani.

Perda Diskriminatif

Pada perkembangannya situasi konflik pascareformasi semakin kental dengan isu agama sebagai alat untuk kekuasaan. Sejak tahun 2010, Komnas Perempuan telah mengingatkan pemerintah

untuk serius menangani penghapusan kebijakan diskriminatif yang muncul setelah pelaksanaan Otonomi Daerah tahun 1999. Melalui temuannya tentang keberadaan 154 kebijakan diskriminatif pada tahun 2010, Komnas Perempuan telah memperlihatkan bahwa kebijakan diskriminatif memberikan dampak buruk bukan saja bagi kehidupan perempuan, tetapi pada kehidupan tata kelola negara dan konsensus kebangsaan.

Kriminalisasi pada perempuan melalui kebijakan yang mengatur tentang ketertiban umum dan prostitusi, pembatasan hak berekspresi melalui kontrol tubuh, ataupun pembatasan hak kebebasan beragama yang berdampak pada tercerabutnya kehidupan perempuan secara utuh sebagai manusia yang bermartabat, merupakan bentuk penyikapan negara yang tidak mengenali akar persoalan dari pengalaman perempuan. Identitas perempuan yang beragam yang melekat pada diri perempuan sangat berpotensi terdampak secara langsung dan tidak langsung dari kebijakan diskriminatif tersebut, karena kebijakan tersebut tersebar di 33 provinsi dan keberadaan kebijakan diskriminatif meningkat 273 persen (dari 154 per tahun 2010 menjadi 421 per Agustus 2016).

Selama tujuh tahun membangun dialog dengan pemerintah pusat dan daerah tentang Prinsip Non-Diskriminasi, Komnas Perempuan memahami bahwa kebijakan diskriminatif ini belum dikenali sebagai “hama” demokrasi, yang mengakar pada krisis kehidupan bernegara yang tidak secara serius ditangani oleh pemerintah pusat dan daerah. Di beberapa wilayah politik identitas justru digunakan sebagai cara untuk mengonsolidasi kepentingan elite, dibungkus dengan simbolisasi moralitas dan agama. Keberagaman identitas menjadi asing, karena definisi demokrasi prosedural didasarkan pada suara mayoritas dan minoritas. Permusuhan dan kebencian begitu mudah disulut dan diprovokasi, terutama pada kelompok minoritas dan rentan diskriminasi untuk kepentingan elite politik. Komnas Perempuan mencatat dari konflik-konflik yang terjadi dimasa lalu seperti di Poso, Ambon, Aceh, dan Kalimantan, maka perempuanlah pihak yang sangat rentan menjadi korban dan dikorbankan.

Komnas Perempuan melakukan pemantauan di 16 kabupaten/kotamadya yang tersebar di tujuh provinsi, yaitu (1) Kota Banda Aceh, (2) Kabupaten Bireuen, dan (3) Kota Lhokseumawe di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; (4) Kabupaten Cianjur, (5) Kabupaten Sukabumi, (6) Kabupaten Tasikmalaya, dan (7) Kabupaten Indramayu di Provinsi Jawa Barat; (8) Kota Mataram, (9) Kabupaten Lombok Timur, dan (10) Kabupaten Dompu di Provinsi Nusa Tenggara Barat; (11) Kabupaten Banjar, dan (12) Kabupaten Hulu Sungai Utara di Provinsi Kalimantan Selatan; (13) Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dan (14) Kabupaten Bulukumba di Provinsi Sulawesi Selatan; (15) Kabupaten Bantul di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan (16) Kabupaten Tangerang di Provinsi Banten. Daerah tersebut dipilih dari pemetaan awal Komnas Perempuan berdasarkan laporan dari mitra-mitranya di daerah mengenai penerbitan kebijakan daerah yang berimplikasi pada kemunduran pemenuhan hak konstitusional perempuan. Kebijakan daerah yang dimaksud adalah dalam bentuk peraturan daerah (Perda) yang disusun kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun peraturan, surat keputusan dan surat edaran kepala daerah.³³

³³ Laporan Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara Bangsa disusun berdasarkan temuan pemantauan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap

Keenambelas kabupaten/kotamadya ini adalah bagian dari 69 kabupaten/kotamadya di 21 provinsi yang telah menerbitkan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan. Daerah-daerah tersebut, seperti dalam model studi kasus, merepresentasikan jenis-jenis kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, yaitu yang terfokus pada persoalan pengaturan tentang tubuh dan perilaku perempuan serta pada migrasi. Daerah-daerah ini juga mencerminkan persebaran wilayah Indonesia dari Barat sampai ke Timur.

Temuan pemantauan Komnas Perempuan di enam belas kabupaten yang tersebar di tujuh provinsi memperlihatkan bahwa perda-perda diskriminatif yang berkaitan dengan busana, prostitusi, khalwat dan buruh migran berdampak pada pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum. Ada dua bentuk pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum. Bentuk pertama terkait persepsi masyarakat bahwa elite politik tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan negara dan bahkan menggunakan hukum sebagai alat politik pencitraan. Pengikisan kewibawaan hukum ini tampak pada pengaturan yang sia-sia dalam kebijakan daerah tentang busana, ketakefektifan kebijakan daerah tentang prostitusi dan buruh migran, dan terus berlangsungnya praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan kebijakan daerah itu. Bentuk kedua terkait pelaksanaan kepastian hukum.

Kriminalisasi perempuan dan pemiskinan akibat kebijakan daerah tentang prostitusi dan khalwat mengaburkan jaminan kepastian hukum bagi perempuan. Perempuan tidak pernah tahu bilamana ia dituduh melakukan pelanggaran yang sebetulnya bukan merupakan tindak pidana dalam sistem hukum nasional. Pengaburan kepastian hukum juga terjadi karena adanya tindak kekerasan dari aparat negara yang sebetulnya memainkan peran sebagai pengayom dan penegak hukum. Belum lagi ancaman “polisi moral”, yaitu pihak-pihak yang merasa dirinya memiliki mandat untuk mengawasi moralitas masyarakat dalam rangka ikut serta melaksanakan kebijakan daerah yang menempatkan moralitas sebagai pertimbangan dan tujuan kebijakan. Pihak-pihak ini tidak segan menggunakan kekerasan karena merasa berhak melakukannya demi penegakan hukum. Seluruh situasi ini menyebabkan tingkat kepercayaan masyarakat turun terhadap pemerintah dan aparat penegak hukum, dan pada gilirannya merongrong kewibawaan dan kepastian hukum baik di tingkat daerah maupun nasional.

Dalam pemantauan kebijakan daerah tentang aturan busana, sejumlah narasumber menyatakan bahwa segera setelah kepala daerah yang menggagas aturan tersebut menyelesaikan masa tugasnya, gaung kebijakan itu berangsur-angsur pudar. Masyarakat cenderung tidak menghiraukan keberadaan kebijakan itu. Situasi ini adalah indikasi keterkaitan penerbitan kebijakan daerah dengan politik pencitraan oleh penggagasnya. Jika kebijakan daerah tersebut betul-betul dibutuhkan oleh masyarakatnya, kebijakan daerah ini tidak akan lekang dimakan usia kepemimpinan kepala daerah. Pada pemantauan terkait aturan busana, Komnas Perempuan menemukan bahwa banyak perempuan bahkan tidak peduli, apakah aturan tersebut ada atau tidak. Peraturan tersebut dianggap sebagai pengulangan atas tradisi yang ada, tanpa nilai tambah. Pernyataan serupa di atas, yang diungkapkan oleh salah satu narasumber di dalam FGD perempuan

Perempuan (Komnas Perempuan) tentang kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di era otonomi daerah.

penggerak ormas di Kalimantan Selatan, juga ditemukan di berbagai daerah yang memiliki aturan serupa, seperti di Bulukumba, Pangkep, Cianjur, Banjar, dan Dompu. Kondisi ini pula yang menyebabkan mereka tidak sudi untuk berkomentar secara publik tentang penerbitan aturan tersebut.

Oleh karena tidak dibutuhkan dan tidak seharusnya diurus oleh negara, aturan yang diterbitkan pun dinilai sebagai aturan yang sia-sia. Sejumlah anggota masyarakat secara kritis menilai bahwa elite politik yang bersikeras menerbitkan aturan serupa ini menggunakan hukum untuk kepentingan pribadi. Aturan ini menjadi alat jual elite untuk menampilkan diri sebagai tokoh yang religius dan bermoral tinggi. Pihak-pihak yang terbebani untuk memenuhi tuntutan aturan ini berpendapat bahwa busana tidak dapat dijadikan pijakan menilai moralitas seseorang. Akibatnya, mereka hanya mengenakan jilbab di tempat-tempat yang memang diwajibkan saja. “Bongkar pasang,” demikian istilah yang mereka kemukakan saat menjelaskan perilaku mereka dalam berhadapan dengan aturan itu. Perilaku seperti ini dilakukan tidak saja oleh pegawai negeri sipil, tetapi juga oleh pelajar dan perempuan pada umumnya yang memang tidak berkeinginan memakai jilbab. Salah satu dari mereka mengungkapkan bahwasanya unsur pemaksaan menyebabkan kebijakan tentang busana semakin sia-sia.

Sumber Daya Alam

Persoalan yang banyak terjadi pasca 20 tahun reformasi adalah konflik sumber daya alam (SDA) yang berkontribusi pada pemiskinan perempuan. Pada tahun 2017 Komnas Perempuan menerima 26 kasus yang diajukan berkaitan dengan peralihan fungsi lahan/hutan dan perairan (sumber daya alam) yang berdampak pada pemiskinan. Kasus-kasus tersebut dibedakan atas: 1) konflik lahan dan hutan akibat alih fungsi menjadi pertambangan emas dan perkebunan hutan tanaman industri (11 kasus); 2) pembangunan yang berdampak pada kerusakan dan pencemaran lingkungan (6 kasus); 3) pengusuran dan pengusiran paksa akibat pembangunan dan konflik sosial (5 kasus); 4) pengungsi lokal dan pengungsi asing akibat bencana alam dan konflik (ada 3 kasus pengungsi akibat bencana alam, 1 kasus pengungsi konflik di Nduga) dan 1 kasus pengungsi konflik luar negeri (pengungsi Rohingya di Aceh).

Di setiap kasus SDA tersebut berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan selalu ditemukan kekerasan berbasis gender, termasuk pemiskinan perempuan. Terjadi kriminalisasi terhadap perempuan di antaranya perempuan yang berjuang mempertahankan tanah dan lingkungannya mengalami penangkapan, penahanan tanpa prosedur hukum yang jelas seperti yang terjadi pada kasus SDA di Banyuwangi dan kasus Gunung Talang Sumbar, sehingga perempuan kehilangan hak atas pekerjaan dan mencari nafkah. Kriminalisasi, penangkapan dan penahanan suami yang berjuang mempertahankan hak atas tanah membuat istri berperan menjadi pencari nafkah utama sambil mengurus anak-anaknya terjadi di kasus Surokontho Wetan, Banyuwangi, dan Pulau Pari. Selain itu perempuan kehilangan sumber-sumber kehidupan dan mata pencarian akibat alih fungsi lahan dan aktivitas perusahaan yang menyebabkan lingkungan rusak, mata air rusak, tanaman obat-obatan semakin langka, dan polusi air dan udara. Hal tersebut mengakibatkan perempuan kesulitan mendapatkan air bersih sehingga harus mengeluarkan biaya lebih untuk membeli air bagi kebutuhan keluarga. Akibat lain adalah perempuan sulit mendapatkan bahan obat-obatan alami dari tumbuhan serta rumput buat pakan ternak.

Kerusakan lingkungan juga mengakibatkan bencana seperti banjir pada kasus Kendeng dan Banyuwangi. Anak perempuan dari keluarga yang menolak pembangunan PLTA di Seko menjadi target kekerasan seksual dari aparat desa yang pro pembangunan PLTA. Kekerasan seksual ini mengakibatkan keluarga mengeluarkan biaya untuk pemulihan dan proses hukum ke kota kabupaten yang jaraknya sangat jauh dari desa. Pencemaran limbah yang mengakibatkan perempuan mengalami gatal-gatal (kasus Teluk Buyat) dan mengeluarkan biaya lebih untuk membeli air mineral karena tidak layak dikonsumsi (kasus Mojokerto). Dalam kasus penggusuran di Jakarta, warga yang dipindahkan ke rumah susun mengakibatkan perempuan kehilangan komunitasnya dan mengubah pola hidup dan pola konsumsi. Dalam kasus-kasus SDA ini perempuan kehilangan mata pencarian dan kehilangan hak atas pangan dan tempat tinggal yang ramah terhadap perempuan (kasus pengungsi Nduga) serta rentan mengalami kekerasan seksual (kasus pengungsi Palu dan pengungsi Rohingya).

Sebetulnya Indonesia telah memiliki Perpres No. 18 Tahun 2014 tentang RAN P3AKS (Rencana Aksi Nasional Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dalam Konflik Sosial). Namun demikian implementasinya kerap menyimpang, bahkan terjadi kriminalisasi terhadap perempuan. Kerentanan perempuan mengalami pemiskinan dan kekerasan dalam konflik SDA dan konflik sosial di hari mendatang kemungkinan akan terus meningkat, seiring dengan program prioritas nasional yang mengedepankan pembangunan infrastruktur (jembatan, jalan tol, pelabuhan, bandara, pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Air/PLTA, dan lain-lain) kerap dipaksakan sehingga terjadi penggusuran.

Alih fungsi hutan berdampak pada perempuan dan masyarakat adat serta mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak perempuan adat dalam pengelolaan kehutanan. Laporan Komnas Perempuan untuk Inkuiri Nasional Komnas HAM: Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan tahun 2015 memaparkan tentang kehidupan masyarakat hukum adat (MHA) khususnya perempuan adat dan lingkungan hidup (lahan, hutan, dan perairan) yang tidak dapat dipisahkan karena secara budaya dan peran reproduksinya perempuan adat dibebani untuk menyediakan pangan dan merawat kesehatan keluarga dan komunitasnya yang semuanya berkaitan erat dengan pengelolaan lingkungan hidup.

Selama puluhan tahun lahan dan hutan adat di banyak daerah di Indonesia diklaim oleh Kementerian Kehutanan sebagai masuk dalam kawasan hutan negara. Hal tersebut mengakibatkan perempuan dan masyarakat adat menjadi kehilangan ruang kelola atas wilayahnya di kawasan hutan. Ada sekitar 400 kasus tanah/hutan yang diadakan ke Komnas HAM. Tahun 2012, ada perkembangan hukum yang mengarah kepada pemulihan kondisi hak asasi MHA, yakni Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 35/PUU-X/2012 dalam perkara pengujian UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Putusan MK ini melakukan koreksi konstitusional atas status wilayah hutan adat, yang mengatakan bahwa hutan adat bukanlah hutan negara. Dengan adanya Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 Komnas HAM menyelenggarakan inkuiri nasional terkait isu “Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan”. Komnas Perempuan menjadi bagian dalam proses inkuiri nasional tersebut, khususnya melihat dimensi HAM perempuan. Dalam inkuiri nasional tersebut ada 40 kasus dari 400-an kasus konflik SDA yang diadakan masyarakat adat ke Komnas HAM dipilih masuk di Dengar Keterangan Umum (DKU) di tujuh

region (Palu, Sulawesi Tengah; Sumut; Lombok, NTB; Ambon, Maluku; Papua; Lebak, Jawa Barat; dan Kalimantan Barat).

Dari 40 kasus yang masuk dalam inkuiri nasional tersebut Komnas Perempuan mencatat bahwa konflik kehutanan terjadi disebabkan oleh empat hal utama: 1) adanya kebijakan teritorialisasi sumber daya hutan. Kebijakan negara menyatakan wilayah yang tidak ada sertifikat hak miliknya dinyatakan sebagai hutan negara atau tanah negara. Hal tersebut membuat banyak wilayah adat yang diklaim negara sebagai kawasan hutan. 2) Komodifikasi sumber daya alam. Ini merupakan warisan kolonial yang diadopsi oleh pemerintah. Alam ditempatkan sebagai produk yang diperjualbelikan untuk memasok pasar global. 3) Militeristik. Ini warisan kolonial yang dilanjutkan oleh pemerintah dengan membangun polisi hutan dan kini semakin kental dengan kehadiran aparat militer dan kepolisian dalam pembangunan infrastruktur dan penanganan konflik SDA. 4) Bekerjanya kuasa eksklusif. Lembaga negara khususnya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, perusahaan dan tokoh MHA sendiri tidak memperhitungkan keberadaan perempuan adat.

Kondisi kekerasan dan dugaan pelanggaran HAM yang dialami oleh perempuan adat dalam pengelolaan hutan yang ditemukan dalam inkuiri nasional tersebut, sebagai berikut: 1) pencerabutan sumber kehidupan perempuan adat sebagai dampak kerusakan lingkungan. Peralihan fungsi hutan mengakibatkan perempuan adat kehilangan hak menentukan nasib sendiri, hidup yang layak, kesejahteraan, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf hidup, mempunyai milik atas SDA, hak atas rasa aman, hak perempuan adat atas informasi dan berpartisipasi dalam pembangunan. *Free Prior Informed Consent (FPIC)* terabaikan. Pengalaman perempuan adat tidak selalu masuk dalam perhitungan ganti rugi ketika masyarakat adat melakukan negosiasi dengan investor atau pemerintah termasuk dalam konsultasi penetapan fungsi kawasan hutan. 2) Hilangnya peran perempuan adat sebagai penjaga pangan keluarga. Secara budaya perempuan adat dibebani tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarga. Beralihnya penguasaan atau fungsi hutan membuat perempuan adat kesulitan mencari sumber pangan bagi keluarganya. Perempuan adat kehilangan hak atas kehidupan yang layak. 3) Hilangnya pengetahuan asli perempuan adat. Perempuan adat umumnya adalah petani, nelayan, pengrajin dan peramu dengan beralihnya fungsi hutan maka kebanyakan dari mereka terpaksa alih profesi, menjadi buruh industri, pekerja rumah tangga, buruh migran, dll. Akibatnya pengetahuan asli yang mereka peroleh dari orang tua dan leluhurnya tidak dapat lagi mereka gunakan. 4) Perempuan adat sebagai agen perdamaian dan perawat spiritualitas. Perempuan adat memiliki fungsi khas dalam menjaga kohesi sosial, melakukan aksi konkret untuk merintis perdamaian dengan membawa hantaran kepada pihak-pihak yang bertikai dan memiliki peran penting dalam proses ritual.

Hilangnya keanekaragaman hayati hutan, terutama hasil hutan nonkayu, membuat lemahnya peran perempuan dalam menjaga kerekatan sosial di antara masyarakat, karena minimnya hantaran yang bisa mereka bawa, sehingga perempuan adat kehilangan hak atas budaya dan hak berpendapat. Selain itu, perempuan memiliki peran penting dalam menjalankan ritual keyakinan masyarakat adat tersebut, seperti mengidentifikasi dan mengumpulkan tumbuhan khusus untuk persiapan ritual. Dengan hilangnya berbagai jenis tumbuhan di hutan maka perempuan adat kehilangan hak untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya, hak untuk melakukan ekspresi budaya.

Pasca Inkuiri Nasional, pada tanggal 30 Desember 2016 Presiden Joko Widodo, di Istana Negara Jakarta menyerahkan Surat Keputusan Pengakuan Hutan Adat kepada sembilan MHA yang tersebar di sejumlah daerah. Ini pertama kalinya sejak kemerdekaan Indonesia, hak wilayah masyarakat adat diakui oleh pemerintah nasional Indonesia. Dalam pidatonya, Jokowi juga berkomitmen untuk mengembalikan total 12,7 juta hektare lahan kepada masyarakat lokal dan masyarakat adat. Presiden juga mengakui pentingnya peran masyarakat adat dalam mengelola kelestarian hutan dan lahan mereka.

Indonesia dikenal dunia memiliki sumber daya alam yang kaya dan melimpah. Berbicara tentang sumber daya alam dan lingkungan hidup erat kaitannya dengan soal pelestarian, pengelolaan dan pemanfaatannya menurut mandat konstitusi UUD 1945 pasal 33 ayat 3 yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Namun, ada sejumlah kebijakan negara yang menjadi soal karena memberikan kemudahan perizinan bagi perusahaan untuk mengeksploitasi lingkungan, khususnya di bidang industri ekstraktif, kehutanan, perkebunan dan kelautan. Kebijakan tersebut antara lain UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, dan berbagai Surat Keputusan Menteri Kehutanan yang memberikan hak perusahaan HTI atas areal hutan. Hal inilah yang dalam pelaksanaannya menimbulkan konflik, ketidakadilan, kekerasan, dan dapat menimbulkan pemiskinan yang sistemis. Konflik sumber daya alam akan melahirkan berbagai konflik, di antaranya konflik sosial yang terjadi di dalam masyarakat, termasuk menciptakan konflik bersenjata karena pendekatan yang digunakan berwatak militeristis dan mengerahkan aparat militer.

Dari berbagai persoalan ini, perempuan terdampak langsung atau tidak langsung, termasuk mengalami kekerasan berbasis gender. Komnas Perempuan memberi perhatian penting pada konflik sumber daya alam dan lingkungan hidup yang dalam pantauan sering kali melibatkan perempuan sebagai korban. Mengingat faktanya sehari-hari perempuan adalah pekerja utama atau bertanggung jawab pada rumah, lahan, dan urusan rumah tangga lainnya.

Oleh karenanya, ancaman pengambilalihan maupun perusakan lahan/rumah oleh pihak manapun selalu akan berdampak pada perempuan sebagai penanggung jawab rumah tangga/keluarga dan penjaga pangan keluarga. Faktanya kekerasan terhadap perempuan dalam isu lingkungan hidup dan sumber daya alam memiliki pola yang sama di antaranya hilangnya hak atas air, hak atas pangan, hilangnya pengetahuan tentang jenis tanaman termasuk tanaman obat-obatan, hewan, dan lainnya di hutan untuk diajarkan kepada generasi selanjutnya, mengalami kekerasan saat mempertahankan lahannya, dijauhkan akses ekonomi, hilangnya hak kepemilikan tanah, menjadi pencari nafkah karena suami ditangkap sehingga perempuan harus menghidupi anak-anaknya dengan berbagai cara, adanya kriminalisasi terhadap aktivis perempuan yang menyerang ketubuhan perempuan, bahkan kekerasan seksual yang dialami oleh perempuan.

Tercatat ada 19 kasus kekerasan terhadap perempuan dalam konflik sumber daya alam yang tertuang dalam catatan tahunan Komnas Perempuan berdasarkan pengaduan dari tahun 2015 hingga 2019. Kasus-kasus tersebut antara lain: a) krisis air dan kerusakan wilayah pesisir di Dairi Pakpak Bharat, Sumatra Utara. Akibat adanya izin pertambangan timah hitam, debit air berkurang sehingga warga khususnya perempuan akan sulit untuk melakukan pekerjaan sehari-harinya

seperti memasak, mencuci, mandi. Begitu juga untuk kebutuhan khusus seperti haid akan semakin sulit karena memerlukan air yang lebih banyak. Kerusakan lingkungan juga terjadi di wilayah pesisir dan berdampak pada nelayan pesisir yang didominasi oleh perempuan. Mereka harus kehilangan mata pencahariannya yakni mencari remis dan kerang serta mengelola hasil laut akibat lumpur limbah dari tambang emas dan tembaga. Hak atas pangan pun terancam. Perempuan juga mendapatkan ancaman tidak mendapatkan sembako dari pemerintah apabila mengadakan perkumpulan karena menolak izin pertambangan. b) Pencemaran air di Kecamatan Nguter, Kabupaten Sukoharjo, Jawa Tengah. Air berubah menjadi warna hijau diakibatkan adanya aktivitas warga yang memproduksi bahan tekstil sintesis dengan bahan kayu gelondongan yang dicampur dengan bahan kimia sehingga mengganggu kesehatan anak-anak, perempuan hamil dan lansia. c) Penambangan emas dan rusaknya kesehatan warga di Tumpangpitu, Banyuwangi. Tambang ini merusak lingkungan hidup wilayah pesisir, laut dan gunung warga sekitar, merusak kohesi dan tatanan sosial, mengganggu sumber mata pencarian warga sekitar, menyebabkan penyakit seperti penyakit kulit dan infeksi pernapasan, juga merusak infrastruktur penunjang seperti jalan. Selain itu juga mengakibatkan warga kehilangan ketersediaan dan akses air bersih. Teror dan kriminalisasi kepada perempuan-perempuan terjadi sebagai rentetan penolakan tambang emas tersebut. Korban F dituduh merusak alat berat dan harus menerima pidana penjara selama enam bulan. Selain itu, korban DRS dituduh menyebarkan aliran komunis yang sama sekali tidak diketahuinya. d) Perebutan lahan, penyerangan lain di Kalimantan Barat, Kabupaten Kubu Raya terjadi pemukulan dan penangkapan terhadap 11 warga, di antaranya 4 perempuan karena adanya klaim lahan oleh PT SR.

Selain itu, tahun 2017 terjadi pemindahan paksa sertifikat tanah warga yang telah ditempati bertahun-tahun hingga memicu penolakan warga kepada perusahaan PT BAP dan terjadi penjambakan, leher dicekik, dan ditendang. e) Konflik dan kekerasan akibat rencana pembangunan infrastruktur. Terbitnya izin prinsip usaha tenaga listrik kepada Asripower yang selanjutnya berubah nama menjadi PT SPP oleh Pemerintah Daerah Luwu Utara tahun 2012. Izin ini menjadi dasar perusahaan melakukan pengeboran. Adanya ketentuan menghargai budaya dan adat istiadat yang berlaku di sekitar lokasi kegiatan dan melakukan pemberdayaan kepada masyarakat sekitar serta menjaga lingkungan tidak diimplementasikan oleh perusahaan. Perusahaan hanya melakukan sosialisasi AMDAL di wilayah adat Pohoneang dan wilayah adat Hoyane. Akan tetapi perusahaan tidak memberikan penjelasan mengenai dampak yang akan dirasakan masyarakat setelah proyek ini berjalan. Hal ini melahirkan sikap pro dan kontra dalam masyarakat terhadap proyek ini yang berujung pada penolakan warga.

Terdapat 70 perempuan yang melakukan aksi ke lokasi perusahaan. Aparat polisi dan karyawan perusahaan mendorong, mengeluarkan tembakan ke atas sebanyak enam kali dan mengancam hingga ada yang pingsan. Bahkan ada kasus kekerasan seksual terhadap Masyarakat Hukum Adat Seko, yakni anak perempuan berumur 18 tahun yang ayahnya aktif menyuarakan penolakan pembangunan PLTA di desa yang dipimpin oleh pelaku, sehingga hal ini diduga sebagai cara penaklukan pihak perusahaan kepada warga yang melakukan penolakan. Kasus rencana pembangunan Geothermal di Gunung Talang, Kabupaten Solok, Sumatra Barat, pihak perusahaan melakukan pengecoran di wilayah tanpa sepengetahuan warga. Perusahaan mengincar lahan pertanian bukan tanah tandus, sehingga warga takut akan terjadi kerusakan seperti hilangnya sumber air. Warga akhirnya melakukan penolakan dan meminta kepada aparat kepolisian dan TNI agar tidak mengganggu, namun saat itu terjadilah kerusuhan yang menyebabkan para perempuan

ditarik, diseret, didorong hingga luka. Ada juga anak yang dipisahkan dari ibunya karena digendong berpindah-pindah oleh aparat.

Dampak yang ditimbulkan di antaranya hilangnya lahan pekerjaan sehingga perekonomian daerah turun, aktivitas mencari nafkah beralih menjadi beban istri terutama yang suaminya ditangkap atau menjadi DPO, trauma pada anak dan akhirnya harus putus sekolah karena orang tua tidak mampu membiayai. Selain itu, kehidupan bermasyarakat di daerah tersebut juga menjadi renggang karena adanya perbedaan pendapat antara yang sepakat dan tidak sepakat dengan keberadaan perusahaan Geothermal di daerah mereka.

Berbagai kasus di atas tidak sejalan dengan Rekomendasi Umum No. 34 tahun 2016 Komite CEDAW—telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan—tentang Perempuan Pedesaan. Komite menegaskan: negara wajib mempertimbangkan kerentanan diskriminasi yang dialami perempuan pedesaan terutama dari latar belakang petani miskin dan pekerja migran, terkait dengan lahan dan sumber daya alam. Selain itu penting kiranya muatan UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) untuk dapat mengenali konsepsi ideal peran negara dalam menyelenggarakan pembangunan adalah yang ramah lingkungan dan berkelanjutan, dan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.³⁴

5.4 Potret Gerakan Perempuan dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan

Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan dilahirkan pada tahun 2002, yang awalnya bernama Catatan Awal Tahun (Catawa). Catatan ini awalnya untuk memperingati Hari Perempuan Internasional dengan Komnas Perempuan menyajikan data nasional yang didapatkan dari laporan berbagai lembaga masyarakat maupun pemerintah tentang kekerasan terhadap perempuan dalam satu tahun yang mewakili beberapa wilayah di Indonesia. Data ini digunakan untuk menggambarkan tentang kondisi pelayanan terpadu dan rekomendasi kepada pemerintah tentang perbaikan layanan perempuan korban.

Data yang disajikan awalnya selain KDRT, kekerasan terhadap anak perempuan, dan kekerasan dalam komunitas, terdapat kekerasan terhadap perempuan dalam konflik bersenjata, perdagangan seksual dan buruh migran. Data tentang kekerasan seksual di awal catatan ini banyak muncul di komunitas maupun pada anak perempuan. Pada anak terdapat diagram yang menjulang terkait kasus perkosaan.

Pada tahun 2004, Catawa digunakan untuk mendorong pengesahan RUU PKDRT, menyajikan sumber data yang berasal dari 189 lembaga pemberi layanan di 22 provinsi yaitu Aceh, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Sumatra Selatan, Bengkulu, Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, DKI Jakarta, Jawa Barat, Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali,

³⁴ Sumber: Laporan Independen Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia tentang 25 Tahun Pelaksanaan Kesepakatan Global Beijing Platform for Action (BPfA+25) di Indonesia disampaikan kepada Commission on the Status of Women (CSW) 27 September 2019.

Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, NTB, NTT dan Maluku. Lembaga pemberi layanan yang berkontribusi ini terdiri dari 3 rumah sakit di 2 provinsi, 11 Ruang Penanganan Khusus (RPK) Polda di 11 provinsi, 14 Pengadilan Negeri di 4 provinsi, 1 pengadilan agama dari 1 provinsi, dan 35 LSM yang tersebar di 22 kota dari 18 provinsi di Indonesia, serta data yang bersumber dari investigasi mengenai buruh migran asal Indonesia di Pulau Pinang, Malaysia. Data juga diperoleh dari pengaduan yang datang ke Komnas Perempuan, meskipun Komnas Perempuan tidak mempunyai mandat untuk melakukan pendampingan langsung terhadap korban.

Di kalangan lembaga-lembaga penegak hukum, Polri mempunyai kontribusi yang paling menonjol dalam hal penanganan kekerasan terhadap perempuan. Sampai tahun 2003, tercatat 134 RPK yang tersebar di 26 provinsi, meliputi 29 RPK di pulau Sumatra, 48 RPK di Jawa, 14 RPK di Kalimantan, 11 RPK di Sulawesi, 1 RPK di Bali, 8 RPK di NTB, 16 RPK di NTT, 6 RPK di Maluku, 1 RPK di Papua. Sejumlah RPK ini dijalankan oleh 286 personil yang sebagian besar adalah polwan. Diantara polwan tersebut, 148 orang telah dilatih oleh organisasi perempuan, terutama Derap Warapsari yang didirikan oleh mantan petinggi polwan.

Tersebarnya RPK di banyak daerah di Indonesia tidak terlepas dari kerja keras oleh sejumlah purnawirawan polwan dan istri-istri mantan petinggi Polri yang terus-menerus mendesak jajaran pimpinan Polda dan Polres untuk membuka layanan khusus bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Patut disayangkan bahwa RPK belum diakui secara resmi oleh Polri sehingga tidak masuk dalam struktur organisasi Polri yang telah mandiri. Hal ini mempunyai dampak yang sangat besar terhadap semangat kerja para polwan yang selama ini berbakti untuk penanganan para korban kekerasan. Tanpa apresiasi formal dari jajaran Polri sendiri atas kerja keras mereka, tanpa kejelasan akses pada peningkatan karier bagi polwan yang berkiprah di RPK, tanpa kepastian sumber daya yang memadai untuk menjalankan operasional RPK, segala langkah maju di kalangan kepolisian RI yang selama ini dibanggakan oleh komunitas gerakan perempuan akan terancam hilang.

Sementara itu, Kejaksaan Agung telah membentuk suatu gugus tugas khusus bernama Unit Gender Focal Point yang bertujuan untuk mengarusutamakan gender dalam kinerja kejaksaan. Melalui kerja unit ini, Kejaksaan Agung mengumpulkan data tentang kekerasan terhadap perempuan untuk tahun 2003 yang mencatat terjadinya 1.853 kasus (sampai dengan bulan November): 37 persen KDRT, 35 persen perkosaan, 28 persen pelecehan seksual. Perlu dicatat bahwa pada tahun 1996, Kejaksaan Agung telah memelopori penanganan kekerasan terhadap perempuan dengan menerbitkan Surat Edaran Kejaksaan Agung tentang kejahatan perampokan yang sering mengandung tindak kekerasan dan perkosaan. Isi surat edaran ini adalah untuk mempertimbangkan hukuman yang berat bagi kasus-kasus tersebut. Bersama Convention Watch UI, Kejaksaan Agung juga menyelenggarakan pelatihan untuk meningkatkan kepekaan gender bagi para jaksa muda dan jaksa senior.

Lembaga-lembaga pengadilan mulai berkontribusi dalam hal pendataan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani. Untuk keperluan laporan ini, 14 pengadilan negeri dari 4 provinsi dan 1 pengadilan agama telah memberikan data kepada Komnas Perempuan. Sejumlah hakim dan mantan hakim telah menunjukkan keprihatinan besar pada persoalan ini.

Pada tahun 2003 tercatat 32 rumah sakit menyediakan layanan khusus bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Layanan ini tersebar di rumah sakit utama, seperti RSCM (Pusat Krisis Terpadu RSCM, Jakarta); di rumah sakit umum seperti RSUD Tugu di Semarang, termasuk RS Polri dan RS Angkatan Laut Mintoharjo di Jakarta maupun 28 RS Bhayangkara yang tersebar di 20 provinsi; dan juga di rumah sakit swasta, seperti RS Panti Rapih di Yogyakarta. Sejumlah rumah sakit ini tersebar di beberapa pulau yaitu Sumatra 9 rumah sakit, Jawa 15 rumah sakit, Bali 1 rumah sakit, NTB 1 rumah sakit, NTT 1 rumah sakit, Sulawesi 3 rumah sakit. Rumah-rumah sakit ini kebanyakan bekerja dengan organisasi-organisasi perempuan yang memberi layanan bagi perempuan korban kekerasan (WCC) di wilayahnya masing-masing.

Keseluruhan lembaga ini (303 lembaga), baik dari kalangan organisasi perempuan, kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan rumah sakit, bekerja keras untuk menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan tanpa dukungan landasan hukum. Padahal, RUU Anti-Kekerasan dalam Rumah Tangga telah sekian lama berada di tangan DPR RI dan pemerintah untuk disahkan menjadi bagian dari kerangka hukum nasional Indonesia. Upaya sepanjang tahun 2003 dari segenap organisasi perempuan untuk mendorong pengesahan RUU ini baru menampakkan hasil pada tanggal 22 September 2004, RUU PKDRT akhirnya disahkan.

Pada tahun 2005, Catawa diganti menjadi Catahu hingga kini. Data dari berbagai wilayah Indonesia baik dari organisasi masyarakat sipil atau LSM maupun pemerintah menentukan kelengkapan data nasional Catahu Komnas Perempuan. Data yang terkompilasi ini juga menunjukkan keberhasilan gerakan perempuan yang terkonsolidasi sampai pada gagasan untuk menghadirkan data dan mendorong negara untuk mewujudkan penanganan dan perlindungan perempuan korban kekerasan secara terpadu. Komnas Perempuan menjadi sebuah wadah/cawan gerakan perempuan secara nasional yang menampung temuan-temuan kekerasan terhadap perempuan di lapangan, dalam hal ini, konteks gerakan perempuan menjadi cerminan yang konkret dalam penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan di Indonesia.

Catahu ini kemudian diterbitkan dari tahun ke tahun dan menghasilkan berbagai temuan baru, baik dalam bentuk maupun jenis kekerasan. Beberapa di antaranya adalah munculnya kekerasan dalam pacaran. Bila sebelumnya ruang pribadi atau personal hanya disajikan dalam data kekerasan dalam rumah tangga atau kekerasan terhadap istri, pada perkembangannya Catahu menemukan kecenderungan besar kasus-kasus kekerasan dalam pacaran yang dilaporkan dari berbagai lembaga layanan masyarakat (lembaga pengada layanan), yang sayangnya belum tertangani karena institusi negara lebih menerima kekerasan dalam rumah tangga/perkawinan (sejak disahkannya UU PKDRT tahun 2004). Kasus personal diluar perkawinan yang sah adalah perempuan yang mengalami kekerasan dalam kawin kontrak, nikah siri dan lain sebagainya, tetapi negara belum memiliki institusi khusus dalam hal penanganan.

Kasus terbesar pertama dalam setiap Catahu secara konsisten adalah kekerasan terhadap istri (KDRT) dan kemudian pada tahun 2007 hingga kini, kasus terbesar yang dilaporkan kedua adalah Kekerasan dalam Pacaran yang disingkat KDP. Karena itulah Komnas Perempuan membuat tema khusus penyajian data yang menunjukkan bahwa *relasi personal* atau hubungan pribadi memiliki kerentanan tersendiri terhadap terjadinya kekerasan terhadap perempuan, yang sulit diungkap karena dianggap tabu dan mencemarkan nama baik. Temuan pada relasi personal ini sebetulnya sudah ada sejak awal, yang didominasi oleh kasus kekerasan seksual. Pada Catahu-Catahu

berikutnya (2007-sekarang) Komnas Perempuan menandai jumlah kasus kekerasan seksual yang konsisten dan bahkan sedikit meningkat setiap tahun. Bentuk baru ditemukan laporan kekerasan berbasis *cyber* yang disebut Kekerasan Gender Berbasis Siber/Online sejak tahun 2017, dan puncaknya pada tahun 2019, yang didominasi oleh laporan tentang kekerasan seksual (kasus *revenge porn* adalah yang tertinggi).

Selain itu Komnas Perempuan juga menyuarakan istilah *femicide* dalam Catahu, yang meski tidak dilaporkan (kecuali satu kasus dengan korban sudah meninggal dunia yang dilaporkan oleh keluarganya). *Femicide* atau femisida adalah banyaknya perempuan yang meninggal dunia karena faktor kekerasan berbasis gender.

Tema kekerasan seksual kemudian menjadi *high call* Catahu sejak tahun 2014 hingga saat ini. Dalam periodisasi Catahu tersebut, sebagaimana upaya mendorong pengesahan RUU PKDRT di tahun 2004 dan sebelumnya, Komnas Perempuan mengamati sejumlah kasus kekerasan seksual yang paling tidak tertangani dibanding kasus lainnya dan pentingnya negara mengeluarkan kebijakan bernama RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Periode 2015-2019 menjadi momentum khusus tentang kebijakan ini dan dalam situasi politik dan perubahan sistem negara dan masyarakat, RUU ini tidak seberuntung UU PKDRT. Penyajian data kekerasan seksual sebagai alat rekomendasi dan advokasi tidak semulus respons negara dan masyarakat terhadap RUU PKDRT. Tantangan-tantangan baru dihadapi Komnas Perempuan bersama gerakan perempuan (dan meluas menjadi gerakan masyarakat sipil) di periode ini, di antaranya meningkatnya kelompok-kelompok masyarakat lain yang anti pada isu hak-hak perempuan dan feminisme. RUU PKS dianggap produk hukum yang diciptakan kelompok perempuan dan feminis yang akan merusak nilai-nilai moral bangsa. Bahkan kelompok-kelompok tersebut mulai *review* UU PKDRT sebagai produk hukum yang memecah belah keluarga.

Dalam situasi tersebut, gerakan perempuan dan masyarakat sipil lainnya mengalami banyak hambatan dan harus berhadapan dengan kelompok yang anti, serta kurangnya dukungan dana maupun infrastruktur lainnya serta cara kerja negara yang mulai menganggap isu hak-hak perempuan tidak lagi menjadi prioritas (lihat di bab sebelumnya tentang Gerakan sosial dan Gerakan Feminis). Situasi yang mengkhawatirkan ini akan berpengaruh pada kondisi Catatan Tahunan Komnas Perempuan yang sepi dengan pengada layanan yang kian hari semakin menyusut karena tiadanya dukungan penguatan kelembagaan mereka baik secara anggaran maupun sumber daya manusia. Dengan demikian, penyediaan data nasional tentang kekerasan terhadap perempuan pun terancam. Di lain pihak, ada upaya sinergisme antarlembaga dalam bentuk komitmen *Data Base* Nasional antara Komnas Perempuan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Forum Pengada Layanan dalam hal laporan kekerasan terhadap perempuan yang mungkin akan menyelamatkan penyediaan nasional. Presiden Joko Widodo juga menegaskan pentingnya data nasional terpadu dalam bentuk “satu pintu” untuk menjadi pertimbangan strategi kebijakan pemerintah maupun legislatif.

Di sisi pemerintah, pada masa reformasi keberadaan institusi layanan tidak mengalami perkembangan. Seperti P2TP2A, demikian pula Rumah Aman dibawah Kemensos yang tidak bertambah jumlahnya di antara kasus yang makin meningkat, demikian pula UPPA (dulu RPK yang kini terinstitusionalisasi di Polri) yang masih minim sumber daya dan jumlah polwan, serta kebijakan lainnya yang menunjukkan tidak adanya kemajuan (berhenti ditempat). Perspektif

pengadilan untuk korban perempuan juga belum banyak berubah meskipun sudah ada Peraturan Mahkamah Agung (Perma) tentang Pedoman Mengadili Perempuan Berhadapan dengan Hukum. Namun dalam hal keunggulan di masa terkini, partisipasi masyarakat semakin meningkat dalam hal pencegahan dan relawan penanganan dalam kelompok-kelompok yang cair atau tidak terinstitusikan, terutama sejak berkembangnya media sosial.

Berangkat dari perkembangan Catahu sejak awal hingga kini, terdapat perkembangan pengumpulan data Catahu. Satu hal penambahan yang berasal dari Papua dan Papua Barat. Pemetaan laporan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang diterima dan ditangani oleh berbagai lembaga masyarakat maupun institusi pemerintah yang tersebar di hampir semua provinsi di Indonesia semakin meluas, ditambah pengaduan langsung yang diterima oleh Komnas Perempuan melalui Unit Pengaduan Rujukan (UPR) yang jumlahnya semakin meningkat setiap tahun, terutama justru di masa pandemi.

Komnas Perempuan melihat pentingnya inisiatif organisasi masyarakat sipil di berbagai provinsi di Indonesia dalam membuka layanan pengaduan, penanganan dan pemulihan korban kekerasan terhadap perempuan. Demikian pula *Women Crisis Center* (WCC) yang dibangun khusus untuk pelayanan korban. Kehadiran dan partisipasi mereka sangat membantu membangun konsolidasi data yang dikumpulkan oleh Komnas Perempuan untuk menemukan jumlah laporan korban serta bentuk-bentuk kekerasan yang dialami korban. Komnas Perempuan bahkan dapat menemukan data kategori pelaku kekerasan. Data pelaku ini diharapkan dapat mempermudah banyak pihak untuk menganalisis akar kekerasan serta melakukan pencegahan dan pemulihan. Keberadaan organisasi masyarakat sipil sangatlah penting didukung oleh semua pihak karena merekalah yang dapat menjangkau langsung korban dan memiliki metode yang lebih komprehensif mulai dari pendampingan, penanganan sampai pemulihan korban.

5.5 Refleksi 22 Tahun Reformasi Hukum dan Kebijakan untuk Korban

Sepanjang 22 tahun, upaya penuntasan kasus Tragedi Mei 1998 belum menunjukkan titik terang hingga menyebabkan perempuan korban kekerasan seksual terus membungkam. Pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi dari berbagai mekanisme independen terkait penuntasan kasus Mei 1998 masih terkendala baik di aspek substansi, struktur maupun kultur. Akibatnya, kemajuan-kemajuan yang telah diperoleh masih bersifat parsial dan *ad hoc*, sehingga belum mampu memperbaiki kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan kriminal, terutama menyangkut tindak kekerasan terhadap perempuan. Kondisi ini juga merintangikan perempuan korban kekerasan, khususnya kekerasan seksual dalam mengakses hak-haknya sebagai korban dan sekaligus hak konstitusionalnya, terutama hak atas rasa aman dan keadilan. Untuk itu upaya perbaikan harus menasar percepatan reformasi hukum, penguatan sistem perlindungan dan dukungan bagi korban dan saksi, peningkatan kualitas dan keberlanjutan layanan terpadu bagi perempuan korban, serta menghentikan budaya menyangkal dan menyalahkan perempuan korban kekerasan seksual.

Sejak didirikan pada 1998, Komnas Perempuan terus mengupayakan terwujudnya kondisi yang kondusif bagi penghapusan kekerasan terhadap perempuan, termasuk dengan mendorong pengembangan sistem perlindungan dan dukungan bagi perempuan korban dan saksi kekerasan.

Perlindungan saksi dan korban adalah salah satu rekomendasi kunci penuntasan kasus Mei 1998, mengingat pada saat itu jaminan perlindungan tidak tersedia, sehingga menyurutkan langkah korban untuk melaporkan kasusnya. Untuk itu sepuluh tahun setelah tragedi Mei 1998, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dibentuk berdasarkan UU dan merupakan buah perjuangan bersama masyarakat sipil.

Hingga kini, LPSK belum menerima permohonan perlindungan dari komunitas korban Mei 1998, termasuk dari perempuan korban kekerasan seksual. Hal ini dapat menandakan bahwa sikap komunitas korban belum berubah sejak hampir satu dekade Komnas Perempuan melakukan pemantauan tentang dampak Tragedi Mei 1998 pada komunitas korban. Komnas Perempuan mencatat bahwa selain aspek budaya dan pilihan personal, sikap membungkam korban sangat dipengaruhi oleh dinamika politik yang tidak menunjukkan keberpihakan pada korban. Hal ini antara lain dicerminkan oleh kebuntuan penyelidikan pelanggaran HAM masa lalu, keberulangan penggunaan isu bermuatan rasisme dalam kontestasi politik, dan impunitas yang berlanjut akibat penegakan hukum yang dirasakan masih tebang pilih, tumpul pada kelompok yang memiliki kuasa di dalam pemerintahan dan masyarakat.

Dalam kurun waktu 6 tahun terakhir (2014-Mei 2020), LPSK telah memberikan perlindungan bagi 440 korban kekerasan seksual. Itu belum termasuk perlindungan bagi pelapor, saksi, keluarga korban maupun saksi pada kasus yang sama sehingga total orang yang dilindungi LPSK mencapai 901 orang. Jumlah ini tentu jauh dari jumlah sesungguhnya kasus kekerasan seksual. Komnas Perempuan mencatat bahwa setiap dua jam sekurangnya ada tiga perempuan di Indonesia yang menjadi korban kekerasan seksual. Dalam rentang 2011-2019 saja, Komnas Perempuan menerima pengaduan 23.021 kasus kekerasan seksual di ranah komunitas, dengan perkosaan (9.039 kasus) adalah jenis kekerasan seksual terbanyak.

Komnas Perempuan menyesalkan bahwa proses hukum menjadi sangat lamban dalam kasus kekerasan seksual yang melibatkan pejabat publik sebagai pelaku. Pada rentang tahun 2018 hingga Januari 2020 saja, ada 115 kasus serupa yang diadakan langsung ke Komnas Perempuan, termasuk oleh aparat sipil negara (26 kasus), polisi (20 kasus) dan aparat militer (12 kasus). Sementara kekhawatiran perempuan korban untuk melaporkan kasusnya masih menjadi kendala bagi LPSK untuk dapat menjangkau korban, alasan kurang bukti kerap dijadikan pembenar di tingkat kepolisian dan/atau kejaksaan untuk menghentikan penanganan kasus. Proses hukum juga terhambat oleh kebiasaan menyalahkan perempuan korban dan pengaburan tindak kekerasan itu sebagai hubungan “suka sama suka”. Kondisi ini mereplikasi situasi penanganan kasus Mei 1998, bahwa budaya penyangkalan menyebabkan korban terabaikan dan impunitas terus berlanjut.

Stagnasi dalam reformasi hukum, khususnya pada hukum pidana agar mencerminkan standar internasional yang mutakhir perihal tindak kekerasan terhadap perempuan berkontribusi besar pada kebuntuan akses keadilan bagi perempuan korban kekerasan seksual. Definisi perkosaan yang sempit, pengabaian pada berbagai jenis kekerasan seksual yang berbasis pada pengalaman nyata perempuan Indonesia, dan tata cara pembuktian yang membebani korban adalah bagian dari persoalan payung hukum saat ini. Upaya untuk memberikan perlindungan yang lebih utuh, termasuk jaminan pelaksanaan pemulihan korban melalui rancangan undang-undang penanganan kekerasan seksual justru dijegal di menit-menit akhir pembahasan dengan alasan yang mencampuradukkan persoalan kekerasan seksual dengan penilaian moralitas yang menghakimi

perempuan. Sementara itu, pembahasan revisi UU Kitab Hukum Pidana juga tertunda karena ditengarai didompleng oleh kepentingan-kepentingan yang justru menjauhkan rasa keadilan.

Stagnasi dalam reformasi hukum pidana ini secara langsung juga mengurangi daya dari perbaikan kerangka hukum yang sudah diperoleh dalam 22 tahun terakhir. Komnas Perempuan mencatat adanya 53 peraturan perundang-undangan dan kebijakan di tingkat nasional dan 414 kebijakan di tingkat daerah yang menguatkan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan secara lebih terpadu dan berperspektif keadilan gender. Namun, di dalam pelaksanaannya, celah hukum masih digunakan untuk mengkriminalkan korban sementara langkah afirmasi justru jarang diterapkan.

Implementasi kebijakan kondusif juga kerap terhambat dengan alasan menunggu aturan pelaksana, keterbatasan anggaran, dan ketiadaan sumber daya. Kondisi ini juga memunculkan keprihatinan pada komitmen sungguh-sungguh negara pada penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Keprihatinan ini disampaikan dalam berbagai kesempatan oleh lembaga pengada layanan, yang meskipun jumlahnya terus bertumbuh tetapi masih terkonsentrasi di Pulau Jawa, daerah perkotaan dan memiliki kapasitas yang bervariasi dan terbatas pada jenis layanan yang dapat diberikan, baik itu yang diselenggarakan secara mandiri oleh masyarakat maupun oleh instansi pemerintahan. Tercatat di penghujung 2019 terdapat 121 lembaga layanan swadaya masyarakat, 427 unit pelayanan bagi perempuan dan anak di kepolisian, 337 pusat krisis terpadu di fasilitas kesehatan, 419 pusat layanan terpadu di bawah koordinasi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA).

Bab 6

Komnas Perempuan dalam Pusaran Politik: UU TPKS

Pada tahun 2016 sebuah kasus pemerkosaan menimbulkan kemarahan hebat dari masyarakat Indonesia. Seorang anak perempuan berusia 14 tahun diperkosa oleh 14 laki-laki sepulang sekolah. Di tahun yang sama, di Tangerang, Jawa Barat, seorang karyawan perempuan berusia 19 tahun menjadi korban perkosaan beramai-ramai (*gang rape*) dan penganiayaan dengan memasukkan gagang pacul ke dalam kelaminnya hingga menembus paru-paru yang berakibat pada kematian.

Kemarahan masyarakat semakin meluas, dan masyarakat pun mendesak pemerintah dan legislatif untuk mengeluarkan kebijakan tentang penghapusan kekerasan seksual. Bahkan masyarakat menuntut hukuman mati bagi para pelaku. Saat itu Presiden Joko Widodo menyetujui bahwa perlu ada hukuman berat terhadap pelaku kekerasan seksual. Selanjutnya Joko Widodo mengeluarkan kebijakan hukuman kebiri kimia bagi pelaku melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Sementara dari legislatif muncul inisiatif untuk membuat draf UU Penghapusan Kekerasan Seksual pada tahun berikutnya—tahun 2017.

Proses perancangan draf UU ini dilakukan dengan melibatkan berbagai pihak baik masyarakat sipil, para ahli/akademisi, aktivis, maupun pemerintah. Pada tahun 2018 saat rancangan undang-undang (RUU) tersebut sudah menjadi draf yang hampir sempurna dan diterima DPR beserta proses DIM (Daftar Inventaris Masalah) pemerintah, arus dukungan pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (PKS) berbalik menjadi penolakan. Beberapa akademisi menilai RUU tersebut tidak sesuai norma-norma budaya dan bertentangan dengan agama, di antaranya karena pemilihan bahasa dan istilah yang digunakan memberi peluang pada dibolehkannya praktik LGBT (Lesbian, Gay, Biseksual dan Transgender). Demikian pula istilah *feminist legal theory*, yang dianggap mengikuti Barat dan membolehkan perzinahan. Penafsiran yang liar ini kemudian dikemas dan tersebar di media sosial sehingga beberapa kalangan muda mahasiswa pada waktu itu mulai memprotes dan menolak RUU tersebut.

Penolakan ini mendapat sambutan masyarakat luas terutama di kalangan kelompok Islam melalui petisi *online* (Change.org). Para legislatif terutama di Komisi VIII dan beberapa fraksi kemudian menerima kelompok yang menolak RUU tersebut dan memengaruhi mereka, proses pembahasan kemudian berhenti ditempat. Puncaknya adalah pada tahun politik di saat pemilu presiden dan pilkada di tahun 2019, RUU tersebut tidak disahkan diujung tahun. Di titik puncak penolakan ini, narasi tentang kasus penganiayaan seksual pada korban usia 14 tahun dan pembunuhan dengan gagang cangkul pada korban usia 19 tahun menghilang ditengah polemik.

DPR kemudian menyatakan bahwa RUU tersebut akan dibahas di tahun berikutnya (2020) dengan sebutan *carry over*, tetapi yang terjadi justru pada tahun 2020 RUU tersebut dikeluarkan dari daftar

program legislasi nasional (prolegnas) prioritas dengan alasan rumit atau sulit dimengerti dan waktu yang terlalu mepet.

Dalam konteks tersebut, kebutuhan genting untuk melakukan pembaruan substansi hukum melalui rancangan undang-undang yang mengatur penghapusan kekerasan seksual sangat disayangkan mengalami penundaan. Setelah berhasil masuk dalam Prolegnas 2020-2024 dan sebagai Prolegnas Prioritas di tahun 2020, langkah pembahasan dialihkan ke tahun 2021 dengan tanpa jaminan oleh legislatif. Komnas Perempuan mencatat bahwa sebelumnya pemerintah telah menerima rekomendasi Komnas Perempuan melalui perubahan DIM, yaitu penyusunan butir-butir yang terkait dengan RUU pada bulan Juli 2019. Proses-proses perubahan untuk Rancangan Undang-Undang sedang ditindaklanjuti tetapi diujung tahun 2019 legislatif justru tidak mengesahkannya. Dengan jumlah kasus kekerasan seksual yang tinggi, seharusnya pengesahan rancangan undang-undang yang mengatur penghapusan kekerasan seksual ini tidaklah sulit, apalagi RUU ini pernah masuk daftar prolegnas prioritas dan pemerintah memiliki perhatian terhadap isu ini. Namun nasib RUU yang dinyatakan *carry-over* ini ternyata tidak semanis yang dijanjikan. Prosesnya kembali lagi dari awal, mulai dari pembuatan Naskah Akademik, berbagai revisi yang perlu dilakukan untuk RUU, penyusunan DIM pemerintah, sosialisasi hingga pembahasan.

Saat buku ini ditulis, berbagai pihak merancang kembali definisi-definisi yang mendapat kritik keras supaya tidak disalahpahami dan tidak rawan penolakan dari masyarakat. Di masa pandemi saat keriuhan politik mulai mereda, begitu banyak waktu yang dapat digunakan untuk melakukan proses-proses negosiasi substansi dan mengintegrasikan berbagai kekerasan pola baru seperti kekerasan berbasis siber yang meningkat kasusnya di masa pandemi Covid-19 ke dalam rancangan tersebut. Dan pada tahun 2022 akhirnya RUU PKS yang berganti menjadi RUU TPKS berdasarkan negosiasi berbagai pihak yakni berbagai LSM dan aktivis yang tergabung dalam Jaringan Masyarakat Sipil, Komnas Perempuan maupun DPR yang terdiri didukung hampir semua partai dan fraksi dan melalui Baleg akhirnya disahkan. Dalam situasi Covid-19 keriuhan di tahun sebelumnya memudar, dan memudahkan jaringan masyarakat sipil bersama Komnas Perempuan untuk melakukan lobi dan duduk bersama untuk memperbaiki draft dan disetujui oleh DPR. Situasi ini sangat menggembirakan dan tidak ada perlawanan dari masyarakat ketika RUU ini disahkan.

6.1 Situasi di Masa Pandemi Covid-19

Pada masa pandemi Covid-19 Komnas Perempuan melakukan survei daring tentang situasi perempuan dalam kekerasan yang berkaitan dengan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang mengharuskan seluruh warga negara melakukan semua aktivitas di rumah. Di dalam survei tersebut, Komnas Perempuan membuat beberapa pertanyaan, di antaranya perubahan beban kerja di rumah tangga dan pengasuhan yang terjadi selama masa pandemi Covid-19, kekerasan yang dialami perempuan dalam ranah personal/KDRT, akses layanan yang tersedia dan dampak kebijakan bekerja dan belajar dari rumah serta PSBB.

Jumlah responden survei ini adalah 2.285 orang, yang didominasi oleh perempuan yang berasal dari pulau Jawa, berusia 31-50 tahun, lulusan S1/ sederajat, dengan penghasilan 2-5 juta rupiah, menikah, punya anak, dan pekerja penuh waktu di sektor formal serta tidak mempunyai anggota keluarga rentan. Survei daring ini berhasil mengumpulkan responden yang tersebar di 34 provinsi

di Indonesia. Walaupun semua provinsi terwakili, sebagian besar responden berasal dari Pulau Jawa, yaitu Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur, Yogyakarta, Banten dan Jawa Tengah, dengan peringkat tertinggi berasal dari Jawa Barat. Oleh karena itu, hasil Analisis survei kemungkinan tidak mewakili keadaan di luar Jawa, terutama di daerah Timur Indonesia.

Kerentanan pada beban kerja yang berlipat ganda dan kekerasan terhadap perempuan terutama dihadapi oleh perempuan yang berlatar belakang kelompok berpenghasilan kurang dari 5 juta rupiah per bulan, pekerja sektor informal, berusia antara 31- 40 tahun, berstatus perkawinan menikah, memiliki anak lebih dari tiga orang.

Responden yang menetap di 10 provinsi dengan paparan tertinggi Covid-19 adalah kelompok paling terdampak baik dari segi kesehatan fisik dan psikis, sosial dan ekonomi dalam rumah tangga, dan rentan mengalami kekerasan dalam rumah tangga (KDRT).

Beban pekerjaan rumah tangga selama Covid-19 secara umum masih ditanggung oleh perempuan, dibandingkan laki-laki. Mayoritas responden (66 persen dari 2.285 responden) baik laki-laki maupun perempuan menyampaikan bahwa beban pekerjaan rumah tangga makin banyak. Selanjutnya 1 dari 3 responden melaporkan bahwa bertambahnya pekerjaan rumah tangga berakibat pada meningkatnya stres. Selain itu, kekerasan psikologis dan ekonomi mendominasi KDRT.

Hampir 60 persen responden perempuan pada kelompok berpenghasilan di bawah 5 juta rupiah per bulan menyampaikan bahwa kekerasan yang mereka alami cenderung meningkat selama masa pandemi. Kekerasan fisik dan seksual terutama meningkat pada rumah tangga dengan pengeluaran yang bertambah.

Kurang dari 10 persen perempuan korban melaporkan kasusnya ke pengada layanan semasa Covid-19. Sebagian besar lebih memilih sikap diam atau hanya memberitahukan kepada saudara, teman, dan/atau tetangga. Responden yang tidak melaporkan kasusnya terutama berlatar belakang pendidikan tinggi.

Hampir 69 persen responden juga tidak menyimpan kontak layanan untuk dapat mengadukan kasusnya. Temuan lain adalah literasi teknologi dan masalah ekonomi pada masa pandemi Covid-19 berkelindan dan menjadi faktor pendorong dalam mengakses layanan pengaduan.

6.2 Penguatan Kelembagaan

Isu pembubaran Komnas Perempuan sewaktu-waktu dapat muncul pada periode pemerintahan tertentu. Di masa pemerintahan SBY maupun di awal kepemimpinan Jokowi isu ini sempat beredar. Kemudian di masa pandemi ketika soal perampingan institusi lembaga negara mencuat, media mencantumkan nama Komnas Perempuan sebagai lembaga yang akan dibubarkan. Meski sebenarnya Komnas Perempuan tidak masuk dalam daftar, tetapi Komnas Perempuan—yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 181 Tahun 1998 dan diperkuat dengan Perpres No. 65 Tahun 2005—menyinyalir kerawanan posisinya yang sewaktu-waktu dapat dibubarkan di situasi politik dan pemerintahan tertentu. Isu yang beredar dan sempat membuat keramaian tersebut kemudian

mengundang banyak dukungan dari masyarakat terutama kelompok aktivis maupun kelompok akademisi. Mereka meminta agar pemerintah menguatkan dan mendukung kelembagaan Komnas Perempuan.

Di sisi lain secara internal Komnas Perempuan dalam setiap periode telah memikirkan dan mempersiapkan diri melakukan strategi penguatan kelembagaan dengan berbagai masukan dan saran dari lembaga-lembaga negara lainnya dalam klaster komisi nasional. Pada tahun 2015 Komnas Perempuan bertemu dengan Presiden Joko Widodo untuk membicarakan tentang kondisi kelembagaan yang disambut oleh Presiden dalam hal anggaran dan diperintahkan pelaksanaannya kepada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Namun karena berbagai tantangan dan kerumitan birokrasi, upaya perubahan ini tidak dapat otomatis berjalan dengan baik. Komnas Perempuan perlu menyiapkan sejumlah dokumen dan *konsinyering* dengan berbagai lembaga negara lainnya terutama Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Strategi yang ditetapkan Komnas Perempuan adalah menjadikan lembaganya sebagai satuan kerja mandiri sehingga memiliki keleluasaan dalam mengelola lembaganya sendiri termasuk dalam hal anggaran dan program sesuai dengan rencana strateginya.

Pada tahun 2017 Komnas Perempuan kemudian melakukan advokasi penguatan kelembagaan dengan mengajukan izin prakarsa terkait perubahan Perpres No. 65 Tahun 2005 yang merupakan landasan hukum berdirinya Komnas Perempuan. Hal ini dikarenakan pada Perpres No. 65 aturan tentang jumlah staf dan struktur Komnas Perempuan sangat mengikat, termasuk di dalamnya terkait pengelolaan anggaran dan posisi Satuan Kerja (Satker). Pada tanggal 16 April 2020, Komnas Perempuan telah melakukan pertemuan daring bersama Deputy Tata Kelola Kelembagaan, Kementerian PANRB. Pada pertemuan tersebut terdapat beberapa usulan yang disampaikan oleh Kementerian PANRB terkait kelembagaan Komnas Perempuan. Selanjutnya Komnas Perempuan melakukan kajian tentang posisi Lembaga Non Struktural (LNS) di Indonesia. Temuan dari hasil kajian adalah terdapat sejumlah LNS yang dimandatkan oleh UU tetapi tidak mempunyai satuan kerja (satker) mandiri melainkan dibawah kementerian. Pada tanggal 15 Mei 2020, Komnas Perempuan melakukan FGD dengan beberapa LNS sejenis, yaitu: KPAI, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Kompolnas, Kejaksaan, Komisi Informasi Publik (KIP), dan Komisi Yudisial. Hasil dari FGD tersebut menyatakan bahwa ternyata dalam praktiknya, LNS yang satuan kerjanya di bawah kementerian, dimungkinkan adanya intervensi secara empiris/praktis tetapi bisa juga memiliki risiko dianggap tidak independen karena ada dibawah kesekretariatan eksekutif.

Strategi penguatan kelembagaan Komnas Perempuan yang diharapkan adalah kemandirian dengan memiliki satker/kesekretariatan sendiri. Upaya kinerja Komnas Perempuan mengarah pada kelembagaan *National Human Rights Institutions* (NHRI) yang spesifik tanpa mengurangi kewenangan maupun posisi dari NHRI dan kehadiran Komnas Perempuan menjadi semacam model untuk beberapa negara dalam pengembangan mekanisme khusus, pengawasan, dan penegakan HAM perempuan khususnya kekerasan terhadap perempuan.

Namun karena proses menuju kemandirian ini memerlukan waktu yang tidak pendek, untuk sementara Komnas Perempuan tetap sebagai satker bersama Komnas HAM. Proses-proses dialog dengan Komnas HAM mengenai hal ini telah tersinergi melalui rencana kesepakatan administrasi dan anggaran, agar dapat saling menguatkan infrastruktur, khususnya dalam hal penegakan HAM

yang ada di Indonesia. Dukungan ini setidaknya sampai dengan Komnas Perempuan menjadi Satuan Kerja Mandiri.

Komnas HAM menyambut dan mendukung strategi Komnas Perempuan tersebut dan memahami bahwa penempatan Komnas Perempuan dalam satu Satker dengan Komnas HAM merupakan keputusan pemerintah. Untuk itu bila saat ini Komnas Perempuan hendak menjadi satker mandiri, diperlukan kesiapan lembaga dengan mempertimbangkan masa transisi yang dibutuhkan.

Adapun strategi menuju satker mandiri memerlukan basis kebijakan yang kuat. Ada baiknya juga mempertimbangkan regulasi yang sudah ada, seperti posisi Komnas HAM dalam UU HAM. Untuk posisi Komnas Perempuan mungkin bisa dilihat peluangnya dalam inisiatif RUU Penghapusan Kekerasan Seksual/RUU P-KS. Selain itu Komnas Perempuan perlu membangun komitmen politik kepala negara/kepala pemerintah dalam mendorong penguatan kelembagaannya. Di negara-negara lain semua komisi bergabung dalam Komnas HAM, berbeda dengan Indonesia yang mempunyai keunikan dengan keberadaan Komnas Perempuan, KPAI, dan lain sebagainya.

Dalam prinsip tatanan negara dikenal konsep Trias Politika, perlu mekanisme *check and balance* agar masing-masing lembaga negara berjalan dengan maksimal. Hal yang perlu ditekankan adalah bahwa LNHAM adalah komitmen negara bukan komitmen kepala pemerintahan/negara. Itulah yang membedakan Komnas HAM dan Komnas Perempuan dengan kementerian.

DAFTAR PUSTAKA

- Amalia, Shafira. “Sejarah Gerakan dan Perjuangan Hak-Hak LGBT di Indonesia.” *Magdalene*, 4 Juli 2019, <https://magdalene.co/story/sejarah-gerakan-dan-perjuangan-hak-hak-lgbt-di-indonesia>.
- Amiruddin, Mariana. “Habibie dan Kisah Kelahiran Komnas Perempuan.” *CNN*, 24 Oktober 2019, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20191024113840-285-442480/habibie-dan-kisah-kelahiran-komnas-perempuan>. Diakses 20 Agustus 2020.
- Andriyanto, Dian. S, Kerusuhan Mei 1998, Sejarah Kelam Pelanggaran HAM di Indonesia, diunduh pada tanggal 4 April 2023 dari <https://nasional.tempo.co/read/1462239/kerusuhan-mei-1998-sejarah-kelam-pelanggaran-ham-di-indonesia>
- Anggraeni, Dewi. Tragedi Mei 1998 dan Lahirnya Komnas Perempuan, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2014.
- Annual Report 2018*. Indonesia Corruption Watch, April 2019, https://antikorupsi.org/sites/default/files/laporan_akhir_tahun_icw_2018.pdf
- Antlov, Hans, et al. “NGO Governance and Accountability in Indonesian: Challenges in a Newly Democratizing Country.” *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*, editor Lisa Jordan, Peter van Tuijl, Earthscan, 2006, hh. 147-163.
- Anugrah, Pijar, Harta empat orang di Indonesia setara gabungan kekayaan 100 juta orang termiskin, diunduh 10 Desember dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-39060857>.
- Audit Report: Global Fund Grants in the Republic of Indonesia*. The Global Fund, Office of Inspector General, 2020, h. 8.
- Basri, Faisal. “Merangkai Negara Bangsa Indonesia yang Maju, Demokratis, dan Berkeadilan,” *Faisal Basri*, 13 Juli 2013, <https://faisalbasri.com/2013/07/31/merangkai-negara-bangsa-indonesia-yang-maju-demokratis-dan-berkeadilan/>

- Bhaskoro, Avi Tejo. "Ford Foundation Beri Dana Hibah Rp 9 Miliar Melalui Cipta Media Seluler." *Dailysocial*, 21 Januari 2014, <https://dailysocial.id/post/ford-foundation-beri-dana-hibah-rp-9-miliar-melalui-cipta-media-seluler>. Diakses 7 Oktober 2019.
- Blackburn, Susan, *Women and the state in modern Indonesia*, Cambridge University Press, 2004.
- Badan Pusat Statistik, Ekonomi Indonesia Tahun 2022 Tumbuh 5,31 Persen, 6 Februari 2023, diunduh dari <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/02/06/1997/ekonomi-indonesia-tahun-2022-tumbuh-5-31-persen.html#:~:text=Perekonomian%20Indonesia%20tahun%202022%20yang,juta%20atau%20US%244.783%2C9>. Pada Tanggal 4 April 2023.
- Badan Pusat Statistik, Kajian Penghitungan Indeks Ketimpangan Gender 2022 Study of Gender Inequality Index Measurement 2022.
- Daeli, Sorni Paskah. "Eksistensi Lembaga Swadaya Masyarakat di Kalimantan Barat." *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, vol. 4, no. 1, Des. 2015, hh. 57-66, doi:10.21787/jbp.04.2012.57-66.
- Daniel, Antje, dan Dieter Neubert. "Civil Society and Social Movements: Conceptual Insights and Challenges in African Contexts." *Critical African Studies*, vol. 11, no. 2, 2019, hh. 176-192, doi: 10.1080/21681392.2019.1613902.
- Data Ormas Dalam Negeri*. Bappenas, Ditpolkom, Des. 2018, http://ditpolkom.bappenas.go.id/v2/wp-content/uploads/2018/12/4_Data-Ormas-Dalam-Negeri.pdf.
- Della Porta, Donatella dan Mario Diani. *Social movements: An Introduction*. 2nd Edition, Blackwell Publishing, 2006.
- Desai, Monica, et al. "Critical Interactions between Global Fund-Supported Programmes and Health Systems: a Case Study in Indonesia." *Health Policy and Planning*, vol. 25, no. 1, 2010, hh. i43-i47, doi: [10.1093/heapol/czq057](https://doi.org/10.1093/heapol/czq057).
- Direktori Organisasi Internasional Non-Pemerintah (OINP)*. Kementerian Luar Negeri, Direktorat Sosial Budaya dan Organisasi Internasional Negara Berkembang & Direktorat Jenderal Multilateral. 2011. <https://kemlu.go.id/download/L3NpdGVzL3B1c2F0L0RvY3VtZW50cy9CdWt1L1Nvc2>

J1ZCUyME9JTkIvRGlyZWt0b3JpJTIwT3JnYW5pc2FzaSUyMEludGVybmFzaW9uYWwWlMjBOB24tUGVtZXJpbnRhaCUyMGRpJTIwSW5kb25lc2lhLnBkZg==.

“Ekonomi Naik Tapi Ketimpangan Makin Melebar.” *Beritasatu.com*,

<http://sp.beritasatu.com/ekonomidanbisnis/ekonomi-naik-tapi-ketimpangan-makin-melebar/47766>

Hadi, Otho H. “Peran Masyarakat Sipil dalam Proses Demokratisasi.” *Makara, Sosial Humaniora*, vol. 14, no. 2, Des 2010, hh. 117-129, doi:10.7454/mssh.v14i2.674.

Ijon Politik Pilkada Melanggengkan Krisis Sosial Ekologis. Kontras, 14 Maret 2018, <https://kontras.org/2018/03/14/ijon-politik-pilkada-melanggengkan-krisis-sosial-ekologis/>.

International Non-Governmental Organization in Indonesia. Kementerian Luar Negeri Indonesia, https://ingo.kemlu.go.id/ingo_list/index/3. Diakses 7 Oktober 2019.

Jackson, Elisabeth, “Indonesian NGOs can Noq Access Government Funds to Provide Services to Communities.” *The Conversation*, 24 Agustus 2018, <https://www.ksi-indonesia.org/en/news/detail/indonesian-ngos-can-now-access-government-funds-to-provide-services-to-communities>.

Kehati: Biodiversity Conservation Trust Fund. Yayasan Kehati, 2014,

<https://www.cbd.int/doc/meetings/ecr/cbwecr-2014-04/other/cbwecr-2014-04-presentation-day4-05-en.pdf>

Kementerian Keuangan, 23 Oktober 2012, “Indonesia Negara dengan Pertumbuhan Ekonomi Terbesar ke-16 di Dunia, diunduh 22 Desember 2023 dari <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/berita/berita/nasional/740-indonesia-negara-dengan-pertumbuhan-ekonomi-terbesar-ke-16-di-dunia.html>.

Klasen, Stephan, and Francesca Lamanna. “The Impact of Gender Inequality in Education and Employment on Economic Growth: New Evidence for a Panel of Countries.” *Feminist Economics*, vol. 15, issue 3, 2009, hh. 91-132, doi: [10.1080/13545700902893106](https://doi.org/10.1080/13545700902893106).

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

Komnas Perempuan. *Rekam Juang Komnas Perempuan 16 Tahun Menghapus Kekerasan terhadap Perempuan*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2014.

- Kuncoro, Mudrajat, *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Gramedia Pustaka Utama. 2018.
- Lebih dari 400 Ribu Ormas Terdaftar di Indonesia*. Kementerian Dalam Negeri RI, Agustus 2019, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/22589/Lebih-dari-400-Ribu-Ormas-Terdaftar-di-Indonesia>.
- Mafaza, Auli Nahdyan dan Alma Dhiafira Putri. “Kekosongan Hukum tentang Donation-Based Crowdfunding di Indonesia (AILRC).” *KlikLegal*, 12 Maret 2018, <https://kliklegal.com/kekosongan-hukum-tentang-donation-based-crowdfunding-di-indonesia-ailrc/>. Diakses 28 Oktober 2020.
- Marsuki. *Review dan Prospek Ekonomi Indonesia dan Paradigma Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan*. makalah yang disampaikan dalam FGD bersama masyarakat sipil di Makassar, 9 Maret 2018.
- Masyrafah, Harry, dan Jock MJA McKeon. *Post Tsunami Aid Effectiveness in Aceh: Proliferation and Coordination in Reconstruction*, working paper 6, Wolfensohn Center for Development, November 2008, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/11_aceh_aid_masyrafah.pdf. Diakses 9 Nov 2019.
- Mendagri Beberkan Informasi Terbaru Jumlah Ormas di Indonesia*. Kemendagri, Direktorat Jenderal polpum RI, <https://polpum.kemendagri.go.id/mendagri-beberkan-informasi-terbaru-jumlah-ormas-di-indonesia/>. Diakses 14 November 2019.
- Mengupas Transparansi Penggalangan Dana Publik*. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 2015, <https://ylki.or.id/2015/01/mengupas-transparansi-penggalangan-dana-publik/>. Diakses 26 Mei 2016 jam 2:14.
- Mushoffa, In’amul. “USAID, Imperialisme, dan Gerakan rakyat.” *Indoprogress*, 24 Mei 2017, <https://indoprogress.com/2017/05/usaid-imperialisme-dan-gerakan-rakyat/>. Diakses 10 November 2019.
- Mutia, Annissa, Daftar 20 Negara Ekonomi Terkuat di Dunia 2022, Indonesia Masuk Daftar, 2 November 2022, diunduh dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/11/02/daftar-20-negara-ekonomi-terkuat-di-dunia-2022-indonesia-masuk-daftar> pada tanggal 4 April 2023.

- Nailufar, Nibras Nada. "G20: Sejarah, Tujuan, dan Peran Indonesia." *Kompas.com*, 27 April 2020, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/04/27/060000669/g20--sejarah-tujuan-dan-peran-indonesia?page=all>.
- NGO Database. SMERU Institute, <http://www.smeru.or.id/en/content/ngo-database>. Diakses Januari 2020.
- Partisipasi Publik dalam Pemberantasan Korupsi*. Indonesia Corruption Watch, 2018, <https://antikorupsi.org/id/kegiatan/partisipasi-publik-dalam-pemberantasan-korupsi>.
- Penghitungan Indeks Ketimpangan Gender 2018 (Kajian Lanjutan 2)*. Badan Pusat Statistik, 2019.
- Pohlman, Annie. *Indonesia and Post-New Order Reforms: Challenges and Opportunities for Promoting the Responsibility to Protect*. University of Queensland, Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2010.
- Prastiwi, Juwita Hayyuning. "Kemunduran Demokrasi dalam Pemerintahan Jokowi: Nyalakan Tanda Bahaya." *The Conversation*, 1 Oktober 2019, <https://theconversation.com/kemunduran-demokrasi-dalam-pemerintahan-jokowi-nyalakan-tanda-bahaya-124100>.
- Prinandita, Apriza. "Indonesia Launches Indo-AID International Assistance Agency." *The Jakarta Post*, 19 Oktober 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/10/19/indonesia-launches-indo-aid-international-assistance-agency.html>. Diakses 9 November 2019.
- "Realisasi Investasi Tak Melulu Soal Demokrasi." *Bisnis.com*, 1 Agustus 2019, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190801/9/1130977/realisasi-investasi-tak-melulu-soal-demokrasi>.
- Renaldi, Erin dan Tracey Shelton. "Bantuan Australia ke Indonesia: Untuk Pembangunan atau Kepentingan Australia?" *ABC News*, 18 Oktober 2018, <https://www.abc.net.au/indonesian/2018-10-18/bantuan-australia-ke-indonesia/10386124>.
- Rizaty, A. Monavia, Belenggu Ketimpangan di Balik Membesarnya Ekonomi Indonesia, 24 Juli 2022. Diunduh dari : <https://dataindonesia.id/bursa-keuangan/detail/belenggu-ketimpangan-di-balik-membesarnya-ekonomi-indonesia>, pada 4 April 2023.
- Sangster, Joan. "Telling Our Stories: Feminist Debates and The Use of Oral History." *The Oral History Reader*, editor Robert Perks dan Alistair Thomson, Routledge, 1998, hh. 87-100.

- Savirani, Amalinda, dan Olle Tornquist. *Reclaiming The State: Overcoming Problems of Democracy in Indonesia*. PolGov. 2016.
- Scanlon, Megan McGlynn dan Tuti Alawiyah. *The NGO Sector in Indonesia: Context, Concepts and an Updated Profile*. National NGO Study and Service Centre (NSSC) Research and Design, 2015.
- Sciortino, Rosalia. "Wielding the purse strings of Southeast Asian civil society." *New Mandala*, 2018, <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2018/07/FOR-WEBSITE-SCIORTINO-CSO-FINANCE-1.pdf>. Diakses 20 September 2020.
- Sejarah Infid*, International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), <https://www.infid.org/about/history>. Diakses 6 Oktober 2019.
- Survei Ekonomi OECD Indonesia 2018*, OECD Publishing, 2018, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Indonesia-2018-OECD-economic-survey-overview-Bahasa.pdf>.
- Susilo, Wahyu. "Habibie dan Upaya Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan Di Indonesia." *Deutsche Welle*, 13 September 2019, <https://www.dw.com/id/habibie-dan-upaya-penghapusan-kekerasan-terhadap-perempuan-di-indonesia/a-50420432>.
- The World Bank, *Indonesia Country Gender Assessment: Investing in Opportunities for Women*, 2020, diunduh 20 Desember 2023 dari <https://documents1.worldbank.org/curated/en/732951615961029941/pdf/Indonesia-Country-Gender-Assessment-Investing-in-Opportunities-for-Women.pdf>
- Tilly, Charles. *Social Movements 1768-2004*. Paradigm Publishers. 2004.
- Warburton, Eve. "Jokowi and the New Developmentalism." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. 52, issue: 3, 2017, hh. 297-320, doi: [10.1080/00074918.2016.1249262](https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262).
- Warburton, Eve, dan Edward Aspinnall. "Explaining Indonesia's Democratic Regression: Structure, Agency and Popular Opinion." *Contemporary Southeast Asia*, vol. 41, no. 2, Agustus 2019, hh. 255-285, doi: [10.1355/cs41-2k](https://doi.org/10.1355/cs41-2k).
- Wiles, Piter. *The Prediction of Communist Economic Performance*, Cambridge UP, 1967.

