

LAPORAN
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN
(KOMNAS PEREMPUAN)

UNTUK SIDANG HAM PERTAMA
OLEH 3 LEMBAGA NASIONAL HAM (KOMNAS HAM-KOMNAS PEREMPUAN- KPAI)

Pemenuhan Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual
Atas Kebenaran, Keadilan, dan Pemulihan

A. Urgensi Menyoal Kekerasan Seksual

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang umumnya dikenal dengan nama Komnas Perempuan adalah salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (National Human Rights Institution/NHRI) dengan mandat khusus Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Kekhususan mandat tersebut juga ditunjukkan oleh kesejarahan yang mendasari lahirnya Komnas Perempuan pada 15 Oktober 1998 berdasarkan Kepres No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 65 Tahun 2005. Ketika itu gerakan perempuan mendesak pemerintah untuk penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan, yakni perkosaan yang terjadi secara masif terhadap perempuan, terutama etnis Tionghoa serta tuntutan agar negara memenuhi hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan. Tragedi kemanusiaan itu lebih dikenal dengan Tragedi Mei 1998.

Kekerasan terhadap perempuan adalah pelanggaran hak asasi manusia (HAM), dalam bentuk kekerasan fisik, psikis, dan seksual. Kekerasan terhadap perempuan dalam konteks Indonesia juga merupakan pelanggaran hak-hak konstitusi warga negara, khususnya hak atas perlindungan diri dan hak atas rasa aman (Pasal 28G (1)), hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin serta mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat (Pasal 28H (1)) serta hak untuk bebas dari perlakuan yang diskriminatif atas dasar apapun dan hak atas perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif (Pasal 28 I (2)), hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28 (2)), serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 27 (1) dan Pasal 28 D (1)).

Selama 12 tahun perjalanan Komnas Perempuan (1998 – 2010) melakukan pemantauan berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan menunjukkan bahwa kekerasan seksual adalah angka kedua tertinggi setelah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Hampir seperempat dari kasus yang tercatat adalah kekerasan seksual, atau 93.960 kasus kekerasan seksual dari 400.939 kasus yang terpantau. **Lima jenis kekerasan seksual terbanyak** adalah **perkosaan** (4.845 kasus), **perdagangan perempuan untuk tujuan seksual** (1.359 kasus), **pelecehan seksual** (1.049 kasus), **penyiksaan seksual** (672 kasus), dan **eksploitasi seksual** (342 kasus).

Kekerasan seksual ini terjadi di ranah privat/relasi personal, ranah komunitas/ranah publik dan ranah negara. Berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan, **kasus kekerasan seksual terbanyak ada di ranah privat**, yang pelakunya adalah orang-orang yang punya hubungan kekerabatan dengan korban (suami, ayah, paman, saudara laki-laki, kakek, ipar, mertua, dan pacar) yaitu 70.115 kasus. **Kasus**

kekerasan seksual di ranah publik, yaitu kekerasan dilakukan oleh pelaku yang tidak memiliki hubungan kekerabatan, darah, ataupun perkawinan merupakan **kasus kedua terbesar, dengan jumlahnya 22.284 kasus.** Umumnya pelaku kekerasan adalah majikan, tetangga, guru/dosen, teman sekerja, tokoh masyarakat, tokoh agama, ataupun orang yang tidak dikenal. Kemudian kekerasan di ranah negara ada 1.561 kasus, yang dilakukan oleh aparat negara, dalam kapasitas tugas maupun dengan membiarkan kekerasan tersebut berlangsung, bahkan melakukan pembungkaman dan kriminalisasi terhadap korban. Umumnya pelaku adalah aparat keamanan, kepala daerah, anggota DPRD, dan pejabat. Kekerasan terhadap perempuan di ranah negara terjadi baik di daerah konflik (Aceh, Poso, Ambon, Timor Timor, dan Papua) maupun di daerah damai atau daerah yang kondisi politiknya biasa-biasa. Di daerah perkotaan maupun pedesaan, daerah padat penduduk maupun tidak.

Perempuan korban kekerasan seksual secara umum masih sulit mengakses keadilan, kebenaran, dan pemulihan. Hal ini disebabkan oleh sistem hukum pidana (substansi, struktur, maupun budaya hukum) Indonesia yang belum memiliki perspektif yang melindungi dan memberi keadilan bagi korban. Berangkat dari pertimbangan inilah pada sidang HAM ini Komnas Perempuan mengangkat kasus kekerasan seksual ini menjadi kasus yang sangat mendesak dengan harapan negara akan menjamin pemenuhan hak-hak korban dan keluarga korban untuk mendapatkan keadilan, kebenaran, dan pemulihan.

B. Penyikapan Komnas Perempuan terhadap Pemenuhan Hak-hak Perempuan Korban Kekerasan

Selama 13 tahun sejak reformasi (1998 – 2011), kasus kekerasan seksual berjumlah hampir seperempat dari seluruh total kasus kekerasan yang dilaporkan. Artinya setiap hari ada 20 perempuan menjadi korban kekerasan seksual.¹ Persoalan ini semakin menebal karena perangkat hukum masih terbatas, lokasi kejadian yang bisa terjadi dimana saja, bahkan rumah sebagai tempat aman justru dipatahkan dengan seluruh kasus-kasus yang dilaporkan ini, dan korban semakin bertambah setiap tahunnya tanpa ada kejelasan tentang pemenuhan haknya.

Hingga Agustus 2011, ada lebih dari 400 lembaga didirikan pemerintah untuk penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Sebagian besar unit pelayanan bagi perempuan dan anak di kepolisian (UPPA, 305 unit), disusul Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak yang dikoordinasi oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P2TP2A, 113 unit), dan pusat krisis di rumah sakit (PKT dan PPT, 63 unit).

Juga ada 42 *women crisis centre* (WCC) yang dibangun dan dikelola oleh masyarakat, khususnya kelompok perempuan, dan tersebar di lebih 20 provinsi. Sebagian besar kasus yang ditangani lembaga-lembaga tersebut adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga dan kasus perdagangan orang.²

Namun, kehadiran lembaga penyedia layanan tidak secara otomatis mendekatkan korban pada haknya. Komnas Perempuan, sejalan dengan semangat pemenuhan hak korban terutama perempuan korban kekerasan (seksual) menyikapi kondisi korban dengan mengembangkan berbagai konsep dan mekanisme pemenuhan hak korban. Salah satu upaya yang dilakukan adalah mengembangkan Pemulihan Dalam Makna Luas (PDML) dimana peneguhan peran seluruh pihak baik masyarakat maupun Negara yang integratif menjadi salah satu prasyarat mutlak untuk memenuhi hak korban secara utuh. Konsep ini

¹ Lembar Fakta Kekerasan Seksual: Kenali dan Tangani, Komnas Perempuan 2011.

² Data sampai Agustus 2011, Laporan Independen Komnas Perempuan kepada Komite CEDAW, 2011.

menegaskan kembali arti penting upaya legal-formal sebagai wujud dari tanggung jawab negara pada penegakan hak asasi manusia.

Kebutuhan pemulihan korban mencakup kesehatan fisik dan psikologis, pemberdayaan ekonomi, rasa adil yang mencakup pengakuan masyarakat dan pertanggungjawaban pelaku, rasa kepemilikan dalam masyarakat yang semua itu saling terkait satu sama lain. Korban kekerasan tak mungkin pulih secara utuh tanpa dukungan aktif dari lingkungan sosialnya sendiri, keluarga, komunitas, dan layanan publik. Selanjutnya, penegakan HAM tidak mungkin tanpa munculnya konsensus sosial baru dalam hal pencegahan yang pada gilirannya, mensyaratkan perubahan nilai dan penataan ulang sistem sosial, politik, ekonomi yang kesemuanya bermuara pada kerangka kebijakan. PDML, jika dilekatkan pada tanggung jawab negara, sama seperti reparasi, dimana esensinya adalah pengakuan dan pemenuhan terhadap hak-hak korban, termasuk jaminan ketidakberulangan atas peristiwa pelanggaran yang pernah terjadi.

Tiga Bagian dalam Konsep Pemulihan dalam Makna Luas:

Hak atas Kebenaran.

Perempuan yang mengalami kekerasan seksual menjadi terpuruk kehidupannya baik secara personal maupun komunitas, termasuk mempengaruhi kehidupannya sebagai warga Negara. Sebagai korban yang seharusnya mendapat tempat yang lebih baik karena peristiwa yang ia alami sama sekali tidak ia peroleh. Di beberapa peristiwa kekerasan seksual di mana pelakunya adalah pejabat publik atau aparat negara, tokoh publik, pelaku seringkali atau bahkan sama sekali tidak tersentuh hukum, tetapi justru terjadi impunitas atau reviktimisasi terhadap korban. Padahal, sebagai korban, ia berhak mendapat kejelasan tentang mengapa peristiwa tersebut ia alami dan siapa yang bertanggungjawab atas peristiwa tersebut. Tidak hanya sampai di situ, korban juga berhak untuk mengetahui pelanggaran-pelanggaran apa saja yang telah ia alami sebagai individu, warga masyarakat, dan warga bangsa. Korban juga memiliki hak untuk memperoleh informasi yang lengkap dan akurat tentang peluang-peluang dan pilihan-pilihan yang tersedia untuk mendapatkan kebenaran, keadilan, dan pemulihan; serta bagaimana negara mengambil peran dalam penyediaan pilihan tersebut.

Hak atas Keadilan.

Reviktimisasi (korban yang menjadi korban lagi) masih sering dialami oleh korban kekerasan seksual hingga sekarang. Masyarakat atau komunitas sebagai salah satu entitas sosial yang dekat dengan keseharian korban patut memberikan tempat yang nyaman untuk korban. Reviktimisasi oleh masyarakat akan membuat kehidupan korban semakin terpuruk, sehingga dukungan termasuk pengakuan masyarakat bahwa apa yang dialami korban adalah sebuah pelanggaran yang tidak dapat diterima termasuk segala bentuk kekerasan terhadap perempuan akan membantu korban untuk mendapatkan keadilan. Penerimaan kembali korban sebagai warga yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama menjadi penting untuk keadilan bagi dirinya. Tidak berhenti sampai di situ, yang harus terus dilakukan adalah advokasi pertanggungjawaban pelaku secara legal-formal atas apa yang telah dilakukan lewat peradilan yang adil menjadi bagian dari keadilan untuk korban.

Hak atas Pemulihan.

Selain kebenaran dan keadilan, pemulihan adalah upaya yang harus terus-menerus dilakukan dalam mendukung korban agar lebih berdaya. Sekali lagi, peran komunitas sangat penting, yaitu perlu ada sumber daya di masyarakat yang dialokasikan untuk pemulihan korban termasuk mengembangkan kapasitasnya dalam mendukung korban. Tidak hanya komunitas, korban pun perlu ditingkatkan kapasitasnya untuk mengelola proses pemulihan dirinya. Akses yang berkesinambungan ke layanan publik, termasuk sistem rujukan yang efektif, akses pada sarana dan prasarana untuk pemulihan ekonomi,

fisik, psikologis termasuk rasa aman dalam segala aspek kehidupan sehari-hari termasuk bebas dari rasa takut.

Komnas Perempuan yang salah satu mandatnya adalah menyebarluaskan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan mencoba mengadopsi beberapa praktek terbaik yang ada komunitas untuk mendukung pemulihan korban. Kegiatan Anyam Noken, salah satu aktivitas perempuan Papua menganyam wadah untuk menampung hasil kebun atau wadah untuk membawa barang-barang yang berbentuk tas, biasanya dilakukan untuk mengisi waktu luang. Aktivitas ini ternyata juga memberi ruang pemulihan bagi perempuan korban. Metafora 'menganyam noken' adalah mengumpulkan apa yang selama ini tercerai-berai, kemudian mengikatnya menjadi sesuatu yang kuat. Noken menjadi wadah dimana pengalaman-pengalaman dikumpulkan dan menjadi bekal untuk memperkuat dukungan serta modal untuk membangun perubahan.

Masih banyak praktek-praktek terbaik di masyarakat yang terus bisa dikembangkan sebagai modalitas masyarakat dalam mendukung pemulihan korban. Praktek-praktek tersebut telah menginspirasi Komnas Perempuan untuk mengembangkan konsep pemulihan berbasis komunitas yang bertumpu pada dukungan komunitas di samping upaya-upaya legal-formal yang harus terus diperjuangkan, terutama karena masih adanya beberapa kekosongan kebijakan termasuk permasalahan di tingkat implementasi terhadap penanganan perempuan korban kekerasan.

C. Review Kebijakan Negara

Kerangka Hukum.

Deklarasi PBB tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan secara jelas menyebutkan kekerasan terhadap perempuan didefinisikan sebagai setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang. Demikian pula Konvensi Anti Penyiksaan mendefinisikannya sebagai perlakuan dan penghukuman yang kejam dan tidak manusiawi: tindakan-tindakan yang menyebabkan penderitaan, kesakitan, ketakutan atau rasa malu yang luar biasa, termasuk dalam penyiksaan.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPPO) dalam Pasal 1 ayat 8 menegaskan eksploitasi seksual sebagai segala bentuk pemanfaatan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari korban untuk mendapatkan keuntungan, termasuk tetapi tidak terbatas pada semua kegiatan pelacuran dan percabulan. Pentingnya jaminan dan penghormatan terhadap tubuh perempuan dari segala bentuk kekerasan seksual telah dirumuskan dalam Konstitusi UUD 1945, terutama Pasal 28G yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Sekalipun kita telah memiliki berbagai banyak definisi tentang kekerasan seksual maupun eksploitasi seksual yang sangat komprehensif, namun praktik impunitas masih jamak terjadi.

Pola Impunitas terhadap Kasus-kasus Kekerasan Seksual.

Kecenderungan impunitas bagi para pelaku kekerasan seksual masih terus berlangsung. Para pelaku kekerasan baik yang terjadi di ranah personal, publik, maupun negara yang para pelakunya terdiri dari aktor negara maupun aktor non negara jarang diputus bersalah atau jika dihukum hanya dengan vonis

ringan yang tidak sesuai dengan tingkat keseriusan kejahatan mereka. Temuan Komnas Perempuan menunjukkan kekerasan seksual, terutama perkosaan, merupakan pola berulang kekerasan terhadap perempuan dalam konteks konflik. Perspektif bias gender tentang peran dan posisi perempuan dalam masyarakat menjadikan kekerasan seksual sebagai alat efektif untuk menundukkan komunitas target.

Kasus kekerasan seksual yang terjadi di daerah operasi militer dan dalam situasi konflik lainnya, Indonesia memiliki beberapa pengalaman yang telah didokumentasikan dalam berbagai laporan Komnas Perempuan. Tim Gabungan Pencari Fakta Tragedi Mei 1998 yang dibentuk negara telah memverifikasi adanya kasus kekerasan seksual yang diarahkan kepada perempuan etnis Tionghoa dengan bentuk-bentuk kekerasan seksual yang terjadi dalam beberapa kategori yaitu perkosaan, perkosaan dan penganiayaan, penyerangan seksual/penganiayaan dan pelecehan seksual.³ Temuan Tim juga menegaskan adanya indikasi keterlibatan aparat keamanan dalam peristiwa kerusuhan. Walau demikian, hingga kini korban tidak juga mendapatkan hak keadilan, kebenaran, dan pemulihan. Berbagai lapisan persoalan sosial, budaya, politik dan hukum menghambat perempuan untuk bersedia mengungkap pengalamannya di hadapan publik. Hambatan ini perlu ditangani, dan kondisi ini tidak boleh dijadikan alasan untuk menyangkal terjadinya kekerasan seksual di dalam Tragedi Mei 1998.

Kasus kekerasan seksual terhadap perempuan juga terjadi di wilayah Timor Timur pada tahun 1999 dalam konteks serangan luas atau sistematis atas masyarakat sipil masih belum mendapat tempat dalam proses peradilan. Dalam kasus kekerasan seksual yang terjadi di daerah konflik bersenjata di wilayah lain, seperti Aceh, Ambon, Poso dan Papua, salah satu bentuk kekerasan yang khas adalah eksploitasi seksual. Hasil pemantauan Komnas Perempuan di Aceh, Maluku dan Poso menemukan adanya 261 kasus eksploitasi seksual akibat penempatan aparat keamanan yang tidak disertai dengan mekanisme pengawasan dan sanksi tegas pada perilaku aparat dalam berelasi seksual dengan perempuan lokal.

Eksplorasi seksual dilakukan dengan modus janji untuk menikahi pasca hubungan seksual haruslah dipahami bahwa tindak ini terjadi dalam konteks status dan posisi sebagai aparat keamanan. Pada proses penyelesaian, mekanisme adat atau kebiasaan setempat, misalnya kawin siri digunakan untuk menghindari tanggungjawab. Komnas Perempuan menerima pengaduan dari 4 (empat) orang korban di Poso yang merasa terintimidasi dengan cara penyikapan institusi keamanan yang mendatangi satu per satu rumah korban dan menawarkan penyelesaian damai dengan membayar sejumlah uang kepada korban. Komnas Perempuan mengapresiasi penyikapan institusi keamanan terkait kasus ini, akan tetapi bentuk tanggapan masih perlu dikembangkan.

Hambatan terhadap Akses Korban terhadap Keadilan.

Setidaknya dari faktor hukum, ada tiga aspek yang menghambat pemenuhan hak perempuan atas keadilan yaitu aspek substansi, struktur, dan budaya hukum.

Faktor Substansi.

Meski perundang-undangan menegaskan perlindungan terhadap perempuan dari kekerasan dan diskriminasi namun berbagai kekerasan seksual belum dikenali secara utuh oleh Hukum Pidana Indonesia (KUHP). KUHP menerapkan definisi perkosaan secara sempit, perkosaan dilihat hanya dalam bentuk penetrasi organ-organ seksual. Unsur-unsur perkosaan dalam KUHP mensyaratkan adanya kekerasan atau ancaman kekerasan serta persetubuhan yang dilakukan di luar perkawinan.⁴ Selain itu, sistem pembuktian yang digunakan aparat penegak hukum juga mensyaratkan adanya bukti sperma, kekerasan

³ Seri Dokumentasi Kunci: Temuan Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, halaman 17.

⁴ Kitab Undang-undang Hukum Pidana Pasal 285, Pasal 286, Pasal 287, Pasal 289, Pasal 291, dan Pasal 294.

fisik, dikuatkan oleh pemeriksaan medis (*visum et repertum*) dan pernyataan dari sekurang-kurangnya dua orang saksi. Kasus pemaksaan oral seks⁵ tidak dianggap sebagai tindak perkosaan, misalnya dua kasus pemaksaan oral seks oleh pejabat publik itu tidak dikategorikan sebagai perkosaan dan hingga kini kasus tersebut belum dapat dilanjutkan karena dianggap tidak ada bukti dan tidak ada saksi.⁶ Komnas Perempuan juga mencatat adanya 3 (tiga) kasus perkosaan terhadap perempuan diffabel yang akibat ketidaktersediaan infrastruktur yang sesuai dengan kebutuhan khusus korban menyebabkan proses pengusutan kasus tersendat.

Masalah lainnya, kasus pelecehan seksual dalam hukum pidana hanya dikenali sebagai perlakuan tidak menyenangkan. Proses pembuktian yang sulit menyebabkan seringkali pelecehan seksual tidak dilaporkan. Selain itu, alasan yang jamak disampaikan aparat adalah kasus tidak dapat ditindaklanjuti karena dianggap tidak memiliki bukti yang kuat. Berbagai persyaratan hukum semacam ini membuat korban perkosaan atau bentuk kekerasan seksual lainnya sulit mendapat keadilan melalui jalur hukum. Selain itu, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) hanya mengatur hak-hak tersangka/terdakwa tanpa memperhatikan perlindungan terhadap hak-hak korban. Hingga sekarang Indonesia belum memiliki sebuah aturan hukum yang efektif dalam menangani kasus-kasus kekerasan seksual.

Dalam konteks kekerasan seksual, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM mengadopsi Statuta Roma yang mengakui berbagai bentuk kekerasan seksual berbasis gender sebagai bagian dari tindak genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan. Namun karena Indonesia belum meratifikasi dan mengintegrasikan Statuta Roma secara keseluruhan, termasuk prosedur dan aturan pembuktiannya, maka perempuan yang mengalami kekerasan seksual dalam berbagai pelanggaran HAM seperti dalam peristiwa 1965, Mei 1998, dan di berbagai wilayah konflik seperti Aceh, Timor Leste, Papua, Ambon dan Poso, belum juga mendapat akses keadilan.

Struktur Hukum.

Meskipun Kepolisian Republik Indonesia telah mendirikan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) yang secara khusus menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, akan tetapi UPPA masih berada ditingkat Polda/Polres, belum sampai tingkat Polsek. Masalah lain yang dihadapi unit ini adalah ketersediaan fasilitas dan sumber daya yang minim disertai dengan mutasi atau perpindahan personil yang cukup tinggi. Keberpihakan aparat penegak hukum masih minim pada korban, karena minimnya kesadaran HAM dan gender di kalangan mereka. Misalnya pendekatan legal formal dalam menangani kasus-kasus KDRT, seperti soal pembuktian perkawinan yang sah (catatan sipil) cukup menghambat proses hukum. Meskipun tercatat ada praktek di beberapa pengadilan (Jakarta Timur & Papua) dimana mengakui perkawinan adat/agama sebagai perkawinan yang sah, namun ini tidak merata dipahami oleh APH lain di Indonesia.

Budaya Hukum

⁵ Data pemantauan Komnas Perempuan terhadap kasus pemaksaan oral seks berulang terhadap tahanan perempuan di Polresta Jayapura, Papua, 2010. Keterangan dari pihak kepolisian menyebutkan bahwa tiga aparat yang teridentifikasi sebagai pelaku telah dijatuhi hukuman kurungan 21 hari dan penundaan pangkat selama dua periode.

⁶ Selain KUHP, kendala lainnya yakni Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang menyaratkan keterangan saksi dan alat bukti pada kasus-kasus perkosaan. Padahal dalam kasus perkosaan maupun kekerasan seksual lainnya dua persyaratan ini hampir mustahil dipenuhi. Terutama bila korban baru berani melaporkan kasusnya setelah waktu yang lama dari peristiwa tersebut dimana bukti-bukti fisik sudah hilang. Maupun karena perkosaan terjadi diruang-ruang tertutup seperti di dalam rumah, di kantor, maupun dalam ruang tahanan.

Aparat Penegak Hukum (APH) kerap mengikuti cara pandang dan mekanisme masyarakat dalam menangani masalah kekerasan terhadap perempuan, bahkan dalam proses penanganan kasus, APH ikut menyalahkan korban atas kekerasan yang dialaminya atau membuat pertanyaan yang memojokkan korban. Dalam kasus kekerasan seksual dalam konteks kekerasan dalam rumah tangga, APH kerap dinilai masih mengutamakan kepentingan pelaku dan komunitas dalam menyelesaikan kasus tanpa mengedepankan kebutuhan dan rasa keadilan bagi korban, terutama bila polisi memediasi penyelesaian secara adat/keluarga. Di sisi lain, ada upaya pelemahan terhadap fungsi UPPA. Setidaknya dalam dua kasus yang dipantau Komnas Perempuan, dimana pelaku melaporkan personil UPPA ke Propam Kepolisian dengan tuduhan melakukan keberpihakan pada korban KDRT dan Propam justru menindaklanjuti laporan tersebut. Hal ini juga dipengaruhi oleh minimnya perspektif gender dari APH di level pengambil keputusan. Perspektif APH yang minim dan kecenderungan menghakimi korban telah menyebabkan korban mengalami kekerasan lagi (*reviktimisasi*). Hal ini juga menjadi faktor banyak korban yang enggan melaporkan kekerasan yang dialaminya ke APH.

Perlindungan Saksi Korban

Saat ini Indonesia telah memiliki Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang sedang mengembangkan kerangka mekanisme perlindungan saksi dan korban yang mengakomodir kebutuhan spesifik perempuan korban kekerasan. Optimalisasi dan efektivitas perlindungan saksi dan korban adalah salah satu prasyarat untuk membangun kepercayaan perempuan korban, terutama dalam konteks pelanggaran HAM yang bersifat meluas atau sistematis.

D. Langkah-langkah yang Dilakukan Komnas Perempuan

Lembaga HAM nasional (*national human rights institutions* – NHRI) adalah perangkat negara yang diberikan mandat untuk memajukan dan melindungi HAM sesuai prinsip universalitas HAM dan standar internasional. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), sebagai salah satu lembaga HAM nasional yang menyanggah mandat khusus, yakni mandat penghapusan kekerasan terhadap perempuan telah melakukan langkah-langkah untuk mewujudkan kebenaran, keadilan, dan pemulihan bagi perempuan, terutama perempuan korban.

Kerja –kerja Komnas Perempuan selain menjalankan mandat juga mengawal rekomendasi-rekomendasi penting dari hasil temuan dan konsultasi publik sebagai mekanisme kerja Komnas Perempuan. Adapun rekomendasi Komnas Perempuan untuk mengawal kekerasan seksual ini antara lain:

- a. Memfasilitasi peningkatan pemahaman publik, aparatur negara dan lembaga-lembaga HAM tentang dimensi gender dari konflik bersenjata dan keterkaitan pengalaman perempuan dengan situasi-situasi konflik lainnya dalam keseluruhan konteks militarism di Indonesia;
- b. Mendorong pengakuan dan perlakuan terhadap eksploitasi seksual sebagai tindak pidana dalam sistem hukum nasional;
- c. Memfasilitasi pengembangan konsep pemulihan dalam makna luas dengan berlandaskan pada pengalaman perempuan korban di Posi dan di situasi-situasi konflik lainnya;
- d. Menyediakan materi HAM dan keadilan gender dalam kurikulum pendidikan formal di sekolah-sekolah dan non formal pada lembaga-lembaga masyarakat, termasuk lembaga agama dan adat sebagai langkah pencegahan segala bentuk kekerasan;
- e. Mempelopori terbangunnya kesadaran kolektif tentang tindak kekerasan seksual dalam berbagai kekerasan masa lalu, terutama kerusuhan Mei 1998 dengan cara memastikan tersedianya informasi publik secara meluas dan disebarluaskan diberbagai perpustakaan negara dan diberbagai tingkat institusi pendidikan;

- f. Mengambil inisiatif untuk mendukung perempuan korban kekerasan seksual dapat memperoleh haknya atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan;
- g. Menyusun dan memastikan penggunaan instrument dan mekanisme pengungkapan kasus pelanggaran HAM yang peka terhadap kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual didalam setiap penyelidikan pelanggaran HAM;
- h. Menggunakan “pundi perempuan” sebagai mekanisme penghimpun dan penyalur dana untuk juga mendukung proses pemulihan perempuan korban kekerasan seksual;
- i. Membahas alternative mekanisme pemenuhan hak korban, khususnya perempuan korban kekerasan seksual, di samping mekanisme pengadilan HAM;
- j. Mendukung pembangunan jaringan rumah aman untuk perempuan di wilayah rentan konflik;
- k. Mengintegrasikan situasi perempuan dalam laporan-laporan HAM tentang kekerasan dan diskriminasi ke mekanisme HAM Internasional;
- l. Turut memfasilitasi dan mendukung advokasi tindak lanjut seluruh rekomendasi Laporan Pendokumentasian ini terkait pemenuhan HAM perempuan di tingkat daerah.

Langkah-langkah yang dilakukan Komnas Perempuan merespon berbagai rekomendasi di atas masuk dalam kerangka kerja sebagai NHRI yakni pemantauan, reformasi hukum, dan kebijakan termasuk penguatan penegak hukum, pelibatan publik dan jaringan-jaringan strategis dengan tokoh/organisasi, dan membangun sistem pemulihan dalam makna luas, penguatan organisasi pendamping/pengada layanan melalui forum belajar, pendidikan, dan advokasi maupun konsultasi di level lokal, nasional, regional dan internasional. Di antara yang telah dihasilkan yakni:

Pemantauan.

Pemantauan dilakukan sebagai upaya mengungkapkan secara sistematis dan berkala fakta-fakta tentang kekerasan terhadap perempuan, termasuk kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis gender, sebagai pelanggaran HAM serta tentang kinerja negara dalam memenuhi tanggung jawabnya dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi perempuan. Di antara hasil pemantauan Komnas Perempuan yang memasukkan persoalan kekerasan seksual adalah:

- *Perempuan dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran dan Penanganan.* Dokumentasi HAM Perempuan Selama Konflik Bersenjata di Poso, 1998 – 2005;
- *Saatnya Meneguhkan Rasa Aman, Langkah Maju Pemenuhan Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual dalam Kerusuhan Mei 1998.* Laporan Hasil Dokumentasi Pelapor Khusus Komnas Perempuan Tentang Kekerasan Seksual Mei 1998 dan Dampaknya;
- *Perempuan dan Anak Abmadiyah: Korban Diskriminasi Berlapis.* Laporan Pemantauan HAM Komnas Perempuan;
- *Kejahatan terhadap Kemanusiaan Berbasis Gender: Mendengarkan Suara Perempuan Korban Peristiwa 1965*
- *Pengalaman Perempuan Aceh: Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa.* Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh;
- *Sebagai Korban Juga Sebagai Survivor.* Laporan Pelapor Khusus Aceh Tentang Kondisi Pemenuhan Hak Asasi Manusia Perempuan Pengungsi Aceh;
- *Stop Sudah.* Laporan Pemantauan dan Dokumentasi Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Papua;
- *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara Bangsa Indonesia;*
- Laporan Pemantauan Lumpur Lapindo Sidoarjo.

Pelembagaan Komitmen Negara dalam Mereformasi Hukum dan Kebijakan

Komnas Perempuan melembagakan sejumlah komitmen dalam bentuk MOU agar terkawal keberlanjutannya walaupun terjadi pergantian aktor-aktor kunci dalam lembaga-lembaga tersebut. MOU

tersebut antara Komnas Perempuan, Komnas HAM, dan LPSK merupakan komitmen bersama dalam penanganan saksi dan korban. Komitmen untuk pemantauan pekerja migran juga telah dilakukan Komnas Perempuan dengan Komnas HAM untuk melihat antara lain dimensi kekerasan seksual dalam migrasi. Selain itu, Komnas Perempuan bersama mitra Aparat Penegak Hukum (APH); Mahkamah Agung RI, Kejaksaan Agung RI, Kepolisian RI, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), dan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) menandatangani kesepakatan bersama mewujudkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP); membuat instrumen pemantauan dan evaluasi penanganan korban tindak kekerasan, serta institusionalisasi pelatihan yang berperspektif perempuan dan hak asasi perempuan. Untuk memperkuat berjalannya SPPT-PKKTP, sejak tahun 2008 Komnas Perempuan melakukan pelatihan bagi APH dari berbagai wilayah di seluruh Indonesia. Tujuannya untuk memperkuat perspektif gender di kalangan APH. Hingga saat ini, Komnas Perempuan telah memberikan pelatihan kepada lebih dari 180 orang APH meliputi polisi, jaksa, hakim pengadilan umum, dan hakim pengadilan agama yang menghasilkan modul bahan ajar APH.

Pendidikan Publik

Kegiatan *Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan (K16HAKTP)* adalah salah satu langkah Komnas Perempuan untuk mengembangkan pengetahuan dan dukungan publik untuk pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan. Dalam kurun waktu 2010-2014, K16HAKTP mengusung tema “Kekerasan Seksual: Kenali dan Tangani”. Komnas Perempuan juga menggulirkan kampanye *Mari Bicara Kebenaran* untuk mendorong integrasi persoalan kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai peristiwa penting perjalanan bangsa Indonesia dalam kurikulum pendidikan sejarah nasional.

Dialog dengan Komunitas Agama

Komitmen sebagai institusi yang memperjuangkan hak-hak perempuan Indonesia, tanpa memandang perbedaan agama, status, ras maupun suku salah satunya diwujudkan dengan merangkul komunitas agama. Sebagai strategi mengajak seluruh masyarakat untuk bisa menerima dan mendukung perempuan korban melalui sebuah teologi yang dikembangkan secara kokoh dari pengharapan dan perjuangan korban. Melalui buku *”Memecah kebisuan: Agama Mendengar Suara Perempuan Korban Kekerasan demi Keadilan*, Komnas Perempuan bersama beberapa institusi agama mencoba membuat cara pandang berteologi baru tentang bagaimana institusi agama mendengar, memaknai, serta menjawab suara-suara perempuan korban dalam upayanya memperoleh keadilan.

Optimalisasi Peran sebagai NHRI

Komnas Perempuan sebagai NHRI menyampaikan temuan-temuan kepada lembaga negara, memberi input kepada presiden, kementerian, legislatif maupun yudikatif berkaitan dengan persoalan akses perempuan korban kekerasan seksual pada haknya-haknya atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan. Selain pada level nasional, Komnas Perempuan juga membawa temuan pada level internasional sebagai bagian penting dari peran mekanisme HAM dan komitmen kepemimpinan Indonesia dalam hal hak asasi.

E. Rekomendasi kepada Lembaga Negara:

Akhir dari setiap kerja-kerja pemantauan yang telah dilakukan Komnas Perempuan senantiasa memberikan rekomendasi pada elemen yudikatif (Kepolisian, Kejaksaan, dan Kehakiman), eksekutif (baik di pusat, provinsi, kabupaten, dan kota), dan legislatif (DPR RI, DPR, DPRD), lembaga dan organisasi kemasyarakatan, organisasi adat, TNI, dan media masa. Selain itu juga rekomendasi untuk mekanisme HAM internasional. Rekomendasi yang diharapkan dapat dijalankan oleh seluruh elemen di atas berbasis pada program dan kewenangan kerja yang mereka lakukan terhadap penanganan kasus

perempuan dan anak korban kekerasan. Akan tetapi, rekomendasi tersebut masihlah belum dijalankan secara maksimal. Untuk itu, Komnas Perempuan berharap rekomendasi dapat dijalankan secara maksimal.

Rekomendasi dari Laporan Pemantauan Komnas Perempuan

Setidaknya dari tujuh⁷ rekomendasi pemantuan yang telah dilakukan Komnas Perempuan, ada 10 hal yang menjadi titik tekan dari rekomendasi tersebut yakni:

1. Rekomendasi kepada presiden dan pemerintah pusat :

- a. Mengintegrasikan hak-hak asasi perempuan dalam seluruh kerangka reformasi sektor keamanan;
- b. Mengembangkan kebijakan dan program pemberdayaan yang komprehensif bagi perempuan korban konflik, termasuk perempuan kepala keluarga dan perempuan orang tua tunggal dengan melibatkan perempuan dari komunitas korban dan organisasi advokasi/pendamping, sejak tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi;
- c. Membuat upaya khusus untuk menjamin hak-hak anak yang lahir dari eksploitasi seksual atau perkosaan, dan melindungi mereka dari bentuk diskriminasi baru;
- d. Mempercepat disahkannya revisi KUHP dan KUHPA, untuk memastikan adanya jaminan memperoleh keadilan bagi perempuan korban perkosaan dan kekerasan seksual lainnya, khususnya yang terjadi dalam kerusuhan Mei 1998 dan dalam situasi konflik bersenjata lainnya;
- e. Memastikan perempuan korban kekerasan seksual dengan menjamin rasa amannya, dapat mengakses mekanisme pemulihan korban pelanggaran HAM;
- f. Memastikan bahwa sejarah perkembangan bangsa didasari pada kebenaran dengan tidak melupakan seluruh tragedi, peristiwa konflik, maupun peristiwa bencana yang pernah terjadi;
- g. Memastikan adanya perlindungan dan dukungan bagi kerja-kerja pembela HAM, termasuk pendamping perempuan korban kekerasan seksual;
- h. Meninjau kebijakan dan pelaksanaan keamanan, termasuk mengurangi jumlah pasukan yang dikerahkan di wilayah khususnya Papua, mencegah terjadinya kekerasan terhadap masyarakat sipil dan perempuan, menghukum dan memecat pelaku pelanggaran HAM, melakukan dialog yang adil, damai dan demokratis dengan masyarakat, sebagaimana telah dan sedang didorong prosesnya oleh sebagian komponen masyarakat, dan memastikan dilibatkannya perempuan sekurang-kurangnya 30% dari peserta dialog tersebut;
- i. Mendorong perlindungan hak-hak perempuan, hak atas kesehatan, perlindungan sumber daya alam, dan perlindungan hak-hak ekonomi dan tenaga kerja perempuan.

2. Rekomendasi kepada DPR RI/legislatif:

- a. Mengintegrasikan upaya pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dalam seluruh kerangka reformasi sektor keamanan;
- b. Memastikan bahwa RUU Peradilan Militer menegaskan bahwa prajurit militer yang melakukan tindak pidana untuk juga tunduk pada peradilan umum;

⁷ Ketujuh laporan yang dimaksud adalah (a). Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Poso “Perempuan dalam Jeratan Impunitas: Pelanggaran & Penanganan” Dokumentasi Pelanggaran HAM Perempuan selama Konflik Bersenjata di Poso 1998 – 2005, (b). Laporan Hasil Dokumentasi Pelapor Khusus Komnas Perempuan tentang Kekerasan Seksual Mei 1998 dan Dampaknya “Saatnya Meneguhkan Rasa Aman” Langkah Maju Pemenuhan Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual dalam Kerusuhan Mei 1998, (c). Pelapor Khusus Komnas Perempuan “Pengalaman Perempuan Aceh Mencari & Meniti Keadilan dari Masa ke Masa” Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh, Januari 2007, (d). Stop Sudah! (Kesaksian Perempuan Papua, Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM 1996-2009), (e). “Kejahatan terhadap Kemanusiaan Berbasis Gender” Mendengarkan Suara Perempuan Korban Peristiwa 1965, (f). “Perempuan dan Anak Ahmadiyah: Korban Diskriminasi Berlapis” Laporan Pemantauan HAM Komnas Perempuan, dan (g). Kondisi Tahanan Perempuan di Nangroe Aceh Darussalam.

- c. Merumuskan kerangka kebijakan (Undang-undang) yang komprehensif tentang Kekerasan Seksual.

3. Rekomendasi kepada TNI dan Polri:

- a. Menyempurnakan segenap perangkat ketentuan operasional bagi prajurit dan mekanisme tentang pengiriman, penempatan dan pengendalian komando di bawah kesatuan organik sesuai standar internasional dan untuk menjamin hak-hak perempuan untuk bebas dari segala bentuk kekerasan;
- b. Mengintegrasikan temuan-temuan Komnas Perempuan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam situasi konflik dan hak asasi perempuan dalam kurikulum di segala pendidikan, termasuk pembekalan bagi aparat sebelum menjalankan tugas operasi;
- c. Melibatkan organisasi-organisasi perempuan dalam mengembangkan standar dan perangkat pelaksanaan serta pengawasan bagi perilaku aparat keamanan guna mencegah pelanggaran HAM, khususnya terhadap perempuan;
- d. Memperlakukan tindak eksploitasi seksual sebagai salah satu bentuk pelanggaran berat kedisiplinan aparat keamanan sesuai dengan standar PBB yang menuntut pemberian sanksi dan langkah-langkah khusus untuk pencegahan dan penanganannya;
- e. Menyelesaikan kasus eksploitasi seksual dan kekerasan seksual lainnya (termasuk selama konflik) dan membuat upaya khusus untuk menjamin hak-hak anak yang lahir dari eksploitasi seksual atau perkosaan, dan melindungi mereka dari bentuk dirksiminasi baru, termasuk pemulihan/reparasi pada korban kekerasan dan anak-anak yang lahir dari kekerasan seksual.

4. Rekomendasi kepada Gubernur dan Pemerintah Daerah:

- a. Membentuk mekanisme *complaint*/keluhan, memberikan sanksi bagi pejabat/pelaksana yang bermasalah dan memberikan alokasi dana bagi tersedianya fasilitas layanan terpadu bagi perempuan korban sebagai bagian dari akses atas pemulihan;
- b. Memerintahkan dan mengawasi satuan polisi pamong praja, melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan, membangun mekanisme sanksi bagi pejabat mereka yang bertindak sewenang-wenang dan melanggar hak asasi perempuan di lapangan;
- c. Mendorong pencabutan peraturan/kebijakan daerah yang diskriminatif dan evaluasi regular pelaksanaan.

5. Rekomendasi kepada Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung:

- a. Memastikan pengawalan kesepakatan dalam MOU antara Komnas Perempuan dan APH untuk membangun Sistem Peradilan Pidana Terpadu untuk Penanganan Kasus-kasus Kekerasan terhadap Perempuan (SPPT – PKKTP);
- b. Mengambil langkah-langkah khusus, bersama organisasi-organisasi perempuan, termasuk Komnas Perempuan untuk meningkatkan efektivitas keseluruhan sistem peradilan dalam menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan terutama kekerasan seksual;
- c. Menindaklanjuti temuan penyelidikan Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 sebagai bagian tak terpisahkan dari upaya memenuhi komitmen negara untuk menegakkan hak asasi manusia, khususnya hak korban atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan;
- d. Mendorong terciptanya ruang-ruang mengungkapkan kebenaran di tingkat komunitas;
- e. Pembekalan dan peningkatan kapasitas para penegak hukum terkait isu kekerasan seksual dan kekerasan terhadap perempuan;
- f. Pengembangan Mekanisme evaluasi dan perbaikan kinerja aparat penegak hukum dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.