



**Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap  
Perempuan  
(Komnas Perempuan)**

**Laporan Independen  
*Universal Periodic Review (UPR)***

**Diserahkan kepada Dewan HAM PBB**

**Indonesia  
(22, September, 2016)**

## Daftar Isi

A. Metodologi dan Proses Konsultasi	1
B. Perkembangan Kondisi HAM Indonesia dan Pelaksanaan Rekomendasi UPR	1
B.1. Ratifikasi Instrumen HAM dan RANHAM (Hak 2.1)	1
B.2. Penguatan LNHAM dan Kemitraan (Hak 5.2 dan 7.1)	1
B.3. Pendidikan dan Pelatihan HAM bagi Institusi Penegak Hukum (Hak 6)	2
B.4. Kekerasan terhadap Perempuan (Hak 29.1 dan 29.2)	2
B.4.1. Perempuan Pekerja Migran: Kekerasan Seksual, Jebakan Sindikat Narkoba dan Ancaman Hukuman Mati (Hak 23.1, 23.2 dan 12.7)	2
B.4.2. Kekerasan Seksual dan Akses Hukum bagi Perempuan dengan Disabilitas (Hak 31.1)	3
B.4.3. Kekerasan terhadap Perempuan dalam Penggusuran (Hak 22.1 dan 29.2)	3
B.4.4. Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Konflik Ekologi dan Isu Masyarakat Adat (Hak 33, dan 36)	3
B.5. Perempuan dan Isu Hak Kesehatan Reproduksi Seksual (Hak 24, 29.1 dan 29.2)	4
B.5.1. Hak Atas Pendidikan Siswi Hamil (Hak 25)	4
B.5.2. Aborsi bagi Perempuan Korban Perkosaan (Hak 24)	4
B.5.3. Tes Keperawanan (Hak 29.1)	4
B.5.4. Sunat Perempuan (Hak 29.1)	5
B.5.5. Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan Lesbian Biseksual dan Transgender (LBT) (Hak 29.2)	5
B.6. Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (Hak 8 dan 14.2)	5
B.6.1. Perempuan dalam Minoritas Agama (Hak 14.2)	5
B.6.2. Perempuan Penghayat Kepercayaan (Hak 14.2)	6
B.7. Kebebasan Berkumpul dan Berpendapat (Hak 14.3)	7
B.8. Keadilan dan Penegakan Hukum	7
B.8.1. Penghukuman tidak Manusiawi (Hak 12.5)	7
B.8.2. Perempuan Korban Pelanggaran HAM Masa Lalu (Hak 6)	8
B.8.3. Persoalan HAM Perempuan di Papua (Hak 6 dan 29.2)	8
B.9. Akuntabilitas Negara dalam Mekanisme HAM Regional dan Internasional (Hak 3,3 dan 4)	

## Daftar Singkatan

ACWC	: Komisi ASEAN untuk Promosi dan Perlindungan Hak Perempuan dan Anak
AICHR	: Komisi Antar Pemerintah ASEAN untuk Hak Asasi Manusia
AMDAL	: Analisa Dampak Lingkungan
ASEAN	: Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara
APH	: Aparat Penegak Hukum
CAT	: Konvensi PBB tentang Anti Penyiksaan
CATAHU	: Catatan Tahunan
CAVR	: Komisi Penerimaan Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor Lester
CEDAW	: Konvensi PBB tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan
CERD	: Komisi PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Rasial
CRPD	: Konvensi PBB tentang Hak-Hak Penyandang Disabilitas
DPR-RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICCPR	: Konvensi Hak Sipil dan Politik
ILO	: Organisasi Buruh Internasional
KAPOLRI	: Kepala Kepolisian Republik Indonesia
KDP	: Kekerasan Dalam Pacaran
KDRT	: Kekerasan Dalam Rumah Tangga
KOMNAS HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KOMNAS PEREMPUAN	: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
KKR	: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
KPAI	: Komisi Perlindungan Anak Indonesia
KPPPA	: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LBT	: Lesbian, Biseks dan Transgender
LGBT	: Lesbian, Gay, Biseks dan Transgender
LEMHANAS	: Lembaga Pertahanan Nasional
LNHAM	: Lembaga HAM Nasional
LPSK	: Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
MOU	: Nota Kesepahaman
P2TP2A	: Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PERDASUS	: Peraturan Daerah Khusus
POLWAN	: Polisi Wanita
RANHAM	: Rancangan Nasional Hak Asasi Manusia
RKUHP	: Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
SGRC-UI	: Kelompok Studi tingkat mahasiswa tentang Seksualitas di Universitas Indonesia
SKB	: Surat keputusan Bersama
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang
UPR	: Tinjauan Periodik Universal

## **Daftar Lampiran**

1. Daftar Peserta Konsultasi UPR
2. Daftar Kebijakan yang Kondusif untuk Pemenuhan Hak Asasi Manusia
3. Atas Nama Otonomi Regional: Institutionalisation of Discrimination in Indonesia
4. Kejahatan berbasis Gender yang Melanggar Kemanusiaan: Mendengar Suara Perempuan Korban 1965
5. Laporan Dokumentasi: Pelapor Khusus Komnas Perempuan mengenai Kekerasan Seksual pada Tragedi Mei 1998 dan Dampaknya
6. Pengalaman Perempuan Aceh: Mencari dan Mendapatkan Keadilan
7. Perempuan Terjebak oleh Impunitas: Kekerasan dan Intervensi
8. Cukup Sudah! Pengakuan Perempuan Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM Papua 1963 - 2009
9. Chega! Laporan CAVR (Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi) Timor Leste

## **A. Metodologi dan Proses Konsultasi**

1. Laporan ini disampaikan oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), salah satu Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM) di Indonesia dengan mandat spesifik untuk membangun kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan bagi pemenuhan hak asasi manusia (HAM) perempuan<sup>i</sup>.
2. Dalam menyusun laporan ini, Komnas Perempuan telah melakukan konsultasi dengan organisasi masyarakat sipil, LNHAM lainnya (Komnas HAM dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)), dan kementerian terkait<sup>ii</sup>.

## **B. Perkembangan Kondisi Hak Asasi Manusia di Indonesia dan Pelaksanaan Rekomendasi UPR**

### **B.1. Ratifikasi Instrumen Hak Asasi Manusia (HAM) dan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM)**

3. Komnas Perempuan mengapresiasi ratifikasi Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas, Konvensi Perlindungan Hak-hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, serta terbitnya Peraturan Presiden No. 75/2015. Namun agenda ratifikasi Protokol Opsional Konvensi Anti Penyiksaan, Statuta Roma, Protokol Opsional Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Konvensi dan Protokol Opsional tentang Status Pengungsi, Konvensi ILO 189, serta Konvensi Perlindungan bagi Setiap Orang dari Penghilangan Paksa pada RANHAM 2011-2014 masih tertunda. Komnas Perempuan mendorong agar Pemerintah Indonesia memasukkan seluruh agenda ratifikasi tersebut dalam RANHAM 2015-2019.

### **B.2. Penguatan LNHAM dan Kemitraan**

4. Komnas Perempuan mengapresiasi komitmen politik Presiden Joko Widodo, DPR-RI, dan sejumlah kementerian lainnya yang telah menyampaikan dukungan kepada Komnas Perempuan sebagai LNHAM<sup>iii</sup>, namun komitmen tersebut belum terimplementasi menjadi aksi nyata berupa alokasi sumber daya, pendanaan<sup>iv</sup>, dan unit kerja mandiri<sup>v</sup>.  
**Rekomendasi:** Pemerintah Indonesia; (a). menyediakan sumber daya yang memadai bagi Komnas Perempuan, (b). menindaklanjuti seluruh temuan dan rekomendasi-rekomendasi dari LNHAM serta membangun dan menjalankan mekanisme review secara berkala.

### **B.3 Pendidikan dan Pelatihan HAM bagi Institusi Penegak Hukum**

5. Komnas Perempuan mengapresiasi kerjasama antara Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian untuk menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan HAM yang berperspektif gender bagi hakim, jaksa dan polisi<sup>vi</sup>, termasuk dengan Lembaga Ketahanan Nasional<sup>vii</sup>. Namun pendidikan dan pelatihan tersebut belum cukup untuk dapat merubah perilaku aparat penegak hukum dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Komnas Perempuan mendorong pemerintah agar materi HAM masuk ke dalam kurikulum nasional pendidikan dan pelatihan bagi aparat penegak hukum serta aparat keamanan.

### **B.4. Kekerasan terhadap Perempuan**

6. Komnas Perempuan mencatat sejumlah pola kekerasan yang harus mendapatkan perhatian Negara: (a). Meningkatnya kekerasan seksual<sup>viii</sup>, (b). Kriminalisasi terhadap perempuan<sup>ix</sup> menggunakan Undang-Undang No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga<sup>x</sup>, (c). Kerentanan perempuan akibat perkawinan yang tidak tercatat<sup>xi</sup>, (d). Legalisasi perkawinan anak oleh Negara: Komnas Perempuan menyesalkan keputusan Mahkamah Konstitusi yang menolak Hak Uji Materiil Undang-Undang No. 1/1974 tentang Perkawinan, untuk menaikkan batas umur minimum perkawinan bagi perempuan<sup>xii</sup>. **Rekomendasi:** (a). DPR-RI mengesahkan Undang-Undang Kekerasan Seksual, (b). HAM Perempuan diintegrasikan ke dalam materi pendidikan dan latihan aparat penegak hukum, (c). Negara menaikkan batas umur minimum perkawinan bagi perempuan menjadi 18 tahun, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 35/2014<sup>xiii</sup>.

#### B.4.1. Perempuan Pekerja Migran: Kekerasan Seksual, Jebakan Sindikat Narkoba dan Ancaman Hukuman Mati

7. Meskipun Pemerintah telah berusaha melakukan respon cepat pada sejumlah kasus darurat yang dihadapi perempuan pekerja migran dan memperbaiki sistem perlindungan di negara tujuan, Komnas Perempuan mencatat sejumlah isu serius: (a). Kekerasan seksual, terutama di negara tujuan, yang mengakibatkan perempuan korban pulang dengan membawa anak hasil dari perkosaan<sup>xiv</sup>, (b). Jebakan sindikat narkoba yang berujung pada hukuman mati. Diantara sejumlah kasus yang dipantau, kasus MJV dan MU memperlihatkan kegagalan proses hukum dalam mengenali mereka sebagai korban yang terjebak dalam perdagangan orang, dan minimnya pendampingan hukum yang disediakan<sup>xv</sup>, (c). Terancam hukuman mati di luar negeri: Kementerian Luar Negeri mencatat lebih dari 209 pekerja migran Indonesia di luar negeri terancam hukuman

mati, 63 orang diantaranya adalah perempuan. **Rekomendasi:** (a). Negara memproses secara hukum dan melakukan pemulihan korban kekerasan seksual termasuk yang berdampak pada kehamilan, dan meminta pertanggungjawaban dari negara penerima, (b). Negara harus membela dan meminta grasi untuk semua pekerja migran yang terancam hukuman mati.

#### B.4.2. Kekerasan Seksual dan Akses Hukum bagi Perempuan dengan Disabilitas

8. Komnas Perempuan mengapresiasi ratifikasi Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan lahirnya Undang-Undang No. 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas<sup>xvi</sup>. Komnas Perempuan menemukan bahwa perempuan dengan disabilitas yang menjadi korban kekerasan seksual mengalami hambatan dalam mengakses keadilan<sup>xvii</sup>. **Rekomendasi:** menjamin akses terhadap keadilan dan proses hukum yang ramah bagi perempuan korban dengan disabilitas melalui penguatan kapasitas aparat penegak hukum.

#### B.4.3. Kekerasan terhadap Perempuan dalam Penggusuran

9. Komnas Perempuan mencatat adanya sejumlah penggusuran paksa di berbagai daerah, khususnya di Jakarta<sup>xviii</sup>. Penggusuran membuat perempuan kehilangan tempat tinggal dan dapat berdampak pada: meningkatnya kekerasan terhadap perempuan, hilangnya mata pencaharian, tercerabut dari hubungan sosial dan dari akses terhadap fasilitas dan layanan publik, serta ketidakpastian atas kepemilikan tanah. **Rekomendasi:** Negara menghentikan tindakan penggusuran yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, mencari penyelesaian tanpa kekerasan dengan melibatkan perempuan dalam seluruh prosesnya.

#### B.4.4. Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Konflik Ekologi dan Isu Masyarakat Adat

10. Berdasarkan Hasil Inkuiri Nasional Komnas HAM tentang Hak Masyarakat Hukum Adat atas Wilayahnya di Kawasan Hutan pada tahun 2015, Komnas Perempuan menemukan adanya kekerasan berbasis gender terhadap perempuan Adat dan penyelesaian konflik atas tanah/lahan ditangani dengan kekerasan oleh aparat keamanan. Dalam kasus konflik ekologi yang terkait dengan investasi berskala besar di Pegunungan Kendeng, Jawa Tengah, ada sejumlah perempuan pejuang lingkungan yang berupaya melindungi daerah tersebut, mengalami ancaman dan kekerasan<sup>xix</sup>. **Rekomendasi:** (a). Seluruh kebijakan harus berbasis kepada perlindungan HAM perempuan, hak-hak masyarakat hukum adat dan lingkungan, (b). Presiden memenuhi komitmennya untuk memorandum pembangunan pabrik semen dan menjalankan

Analisis mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dengan menggunakan perspektif HAM Perempuan.

## **B.5. Perempuan dan Isu Hak Kesehatan Reproduksi Seksual**

### B.5.1. Hak Atas Pendidikan bagi Siswi Hamil

- 11.** Komnas Perempuan mengapresiasi adanya Surat Edaran Badan Standar Nasional Pendidikan No. 16/2013 yang membolehkan siswi hamil dan siswa yang sedang dalam tahanan untuk tetap mengikuti ujian nasional. Apresiasi turut ditujukan pada terbitnya Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 82/2015 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan Tindak Kekerasan di Lingkungan Pendidikan, termasuk tindak kekerasan seksual. Namun, Komnas Perempuan mencatat sepanjang tahun 2012-2015 kasus siswi hamil yang harus putus sekolah dan tidak diijinkan mengikuti ujian nasional tetap terjadi di sejumlah wilayah Indonesia<sup>xx</sup>. **Rekomendasi:** (a). Pejabat publik tidak memberi stigma kepada korban kekerasan seksual, (b). Menjamin hak anak perempuan untuk menyelesaikan pendidikan dasar 12 tahun.

### B.5.2. Aborsi bagi Perempuan Korban Perkosaan

- 12.** Komnas Perempuan mengapresiasi terbitnya Peraturan Presiden No. 61/2014 yang mendorong pencapaian upaya pemenuhan hak atas kesehatan reproduksi bagi perempuan<sup>xxi</sup>. Namun syarat pengecualian atas larangan aborsi dalam rentang waktu 40 hari usia kehamilan masih menjadi persoalan karena korban kerap kali tidak segera melaporkan kasus perkosaan yang dialaminya. Selain itu, masih terjadi ketidakpastian hukum karena aborsi masih merupakan tindak pidana dalam KUHP<sup>xxii</sup>. **Rekomendasi:** Menyediakan akses terhadap aborsi bagi seluruh korban perkosaan dan menghentikan kriminalisasi terhadap korban dan penyedia layanan.

### B.5.3. Tes Keperawanan

- 13.** Komnas Perempuan menyayangkan tidak adanya kebijakan yang menyebabkan terus berlangsungnya tradisi, wacana dan praktik tes keperawanan yang dilakukan oleh Angkatan Bersenjata (TNI) dan Kepolisian dalam proses seleksi masuk kandidat perempuan ke dalam kedua institusi tersebut. **Rekomendasi:** Institusi Negara untuk menghentikan sepenuhnya praktik test keperawanan<sup>xxiii</sup>.

### B.5.4. Sunat Perempuan

- 14.** Peraturan Menteri Kesehatan No. 6/2014 menyatakan bahwa sunat terhadap perempuan tidak ada manfaat kesehatannya dan bahwa Negara melalui Kementerian Kesehatan tidak akan memfasilitasi sunat perempuan. Komnas Perempuan

menyayangkan Pasal 2 Peraturan Menteri ini yang menyerahkan kepada Majelis Pertimbangan Kesehatan dan Syara'k untuk menyusun panduan pelaksanaan sunat perempuan, yang telah ditindaklanjuti oleh Majelis ini melalui Surat Keputusan No. 03/MPKS/SK/II/2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Khitan Perempuan yang membolehkan praktik-praktik pelukaan genital perempuan atas nama agama. **Rekomendasi:** Negara bersikap tegas untuk menghentikan praktik-praktik sunat perempuan dalam bentuk apapun.

#### B.5.5. Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan Lesbian Biseksual dan Transgender (LBT)

- 15.** Meskipun telah ada beberapa peraturan yang berupaya menjamin perlindungan terhadap prinsip non diskriminasi dan keragaman orientasi seksual, namun implementasinya lemah<sup>xxiv</sup>. Komnas Perempuan menerima aduan dan mencatat bahwa perempuan LBT mengalami kekerasan dalam bentuk: (a) penganiayaan berat, (b). kekerasan seksual, (c). stigmatisasi oleh media<sup>xxv</sup>. **Rekomendasi:** Pemerintah Indonesia meneguhkan prinsip non diskriminasi dan bekerja untuk menghentikan diskriminasi dan kekerasan, menegakkan hak asasi manusia yang mendasar, dan membangun sistem pendidikan publik yang ramah terhadap orang dengan keragaman orientasi seksual dan identitas gender.

### **B.6. Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan**

#### B.6.1. Perempuan dalam Minoritas Agama

- 16.** Komnas Perempuan mengapresiasi sejumlah langkah yang ditempuh oleh badan penegakan hukum untuk menindak para pelaku berbagai tindak kekerasan terhadap pemeluk agama minoritas dan tempat beribadah mereka<sup>xxvi</sup>. Berbagai tindak kekerasan, penyerangan dan perusakan tempat peribadatan terus berlanjut terhadap penganut kepercayaan minoritas seperti Syiah, Ahmadiyah, Baha'i dan Budha. Kelompok minoritas ini mengalami kesulitan dalam mendirikan rumah ibadah mereka. Komnas Perempuan menemukan perempuan dari berbagai kelompok minoritas agama tersebut mengalami diskriminasi berlapis, stigmatisasi di masyarakat, kehilangan rasa aman, kehilangan aset dan dokumen administratif, serta perendahan martabat dan serangan bernuansa seksual. Kelompok minoritas ini terusir atau dipindahkan secara paksa dari wilayahnya atas nama keamanan. Contohnya termasuk Ahmadiyah dan Syiah yang tinggal di penampungan pengungsi internal (Transito NTB) selama bertahun-tahun. **Rekomendasi:** (a). Pemerintah melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi untuk merevisi Undang-Undang No. 1/PNPS/1965 untuk menjamin kebebasan

beragama, dan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan 9 tahun 2006 tentang pendirian rumah ibadah, (b). Mencabut SKB Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri dan Kejaksaan Agung tentang larangan penyebarluasan ajaran Ahmadiyah, (c). Rancangan Undang-Undang Perlindungan Umat Beragama yang saat ini digodok harus melindungi kelompok minoritas agama, (d). Menyediakan mekanisme pemulihan dan rekonsiliasi bagi perempuan korban kekerasan atas nama agama.

#### B.6.2. Perempuan Penghayat Kepercayaan

- 17.** Komnas Perempuan mendokumentasikan diskriminasi dan kekerasan yang dialami oleh para perempuan penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur. Diantara bentuk-bentuk diskriminasi tersebut termasuk kesulitan administrasi kependudukan untuk dokumen pribadi seperti kesulitan pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Akte Kelahiran dan Akte perkawinan. Mereka juga mengalami kekerasan fisik, psikis dan seksual karena kepercayaan yang mereka anut<sup>xxvii</sup>. Undang-Undang No. 24/2014 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk) dan Peraturan Pemerintah No 37/2007 tentang pelaksanaan UU Adminduk masih membedakan hak warga berbasis agama/keyakinan. **Rekomendasi:** (a). Negara mencatatkan penghayat kepercayaan dan agama leluhur dalam kartu identitas penduduk sebagai penghormatan pada hak kebebasan beragama, (b). Merevisi Undang-Undang No. 24/2014 tentang Administrasi Kependudukan dengan tidak mendiskriminasi penghayat kepercayaan dan agama leluhur, (c) Meningkatkan pendidikan HAM bagi masyarakat khususnya tentang penghormatan pada keberagaman yang ada di Indonesia.

#### **B.7. Kebebasan Berpendapat**

- 18.** Komnas Perempuan menyayangkan banyaknya pelanggaran hak kebebasan berkumpul dan berpendapat yang terjadi di Indonesia. Diantaranya: pelarangan pemutaran film “Senyap” tentang tragedi 1965; pembubaran diskusi (khususnya terkait isu LGBT); pembubaran aksi damai; pelarangan dan pembubaran paksa forum korban maupun diskusi tragedi 1965; pelarangan buku-buku kiri; dan penutupan paksa sebuah pondok pesantren waria. **Rekomendasi:** Memastikan aparat penegak hukum: memberikan jaminan rasa aman kepada setiap warga negara tanpa kecuali dan menindak tegas pelaku intoleransi dan kekerasan; dan menjamin pemenuhan hak setiap warga untuk berkumpul, berserikat, dan berpendapat.

#### **B.8. Keadilan dan Penegakan Hukum**

##### B.8.1. Penghukuman tidak Manusiawi

- 19.** Komnas Perempuan mengkhawatirkan langkah mundur penghukuman yang sedang didorong oleh Negara melalui proses legislasi yaitu: (a) Hukuman mati

sebagaimana tercantum dalam Buku I RKUHP, Undang-Undang Terorisme, dan Undang-Undang Narkotika. Komnas Perempuan menyayangkan tiga gelombang eksekusi mati yang telah dilakukan Negara. Dari pemantauan Komnas Perempuan terhadap enam perempuan yang terancam hukuman mati, ada indikasi bahwa mereka adalah korban perdagangan orang, dan proses hukum belum memenuhi prinsip keadilan bagi terdakwa. Komnas Perempuan mengapresiasi sikap Presiden Joko Widodo yang bersedia mendengarkan masukan Komnas Perempuan untuk menunda dan memproses cermat kedua kasus perempuan yang ditunda eksekusinya pada detik-detik jelang eksekusi yaitu MJV dan MU, (b). Hukuman kebiri bagi pelaku kekerasan seksual terhadap anak melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1/2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Perlindungan Anak. Hukuman ini bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia<sup>xxviii</sup>, (c). Hukuman Cambuk di Aceh: Komnas Perempuan mengkhawatirkan pembiaran yang dilakukan oleh Pemerintah atas nama otonomi daerah dengan diberlakukannya hukuman cambuk di Aceh meskipun bertentangan dengan hukum nasional, konvensi internasional ICCPR dan CAT. Hukuman cambuk ini diberlakukan melalui Qanun No. 11/ 2002 tentang Syariat Islam, Qanun No. 12/ 2003 tentang Khamar, Qanun No. 14/ 2003 tentang Khalwat, yang kemudian dikukuhkan melalui Qanun No. 6/ 2014 tentang Qanun Jinayat. Komnas Perempuan mengkhawatirkan pemberlakuan Qanun Jinayat ini memberikan peluang atas hukuman cambuk bagi perempuan korban perkosaan, karena dianggap malakukan zina. **Rekomendasi:** (a). Menghapus pidana mati sebagai pidana pokok dari buku I RKUHP dan Perppu No. 1/2016 dan menghapus hukuman kebiri kimiawi, (b). Merumuskan kejahatan perkosaan dalam bab Tindak Pidana terhadap Badan atau Kemerdekaan Orang dalam RKUHP, (c). Bahas Undang-Undang Kekerasan Seksual, (d). Negara mencabut 421 kebijakan diskriminatif dan menghentikan segala bentuk penghukuman yang bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia.

#### B.8.2. Perempuan Korban Pelanggaran HAM Masa Lalu

- 20.** Ada sejumlah hutang penuntasan pelanggaran HAM masa lalu yang perlu ditindaklanjuti oleh Negara termasuk Tragedi 1965<sup>xxix</sup>, Tragedi Mei 1998<sup>xxx</sup>, Aceh<sup>xxxi</sup>, Papua<sup>xxxii</sup>, Poso<sup>xxxiii</sup>, dan Timor Leste<sup>xxxiv</sup>. Komnas Perempuan mengapresiasi komitmen Presiden untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu, inisiatif dari pemerintah daerah<sup>xxxv</sup>, dan kompensasi untuk korban yang diserahkan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (terutama untuk korban tragedi 1965<sup>xxxvi</sup>). Namun, Komnas Perempuan menyedihkan terbatasnya langkah-langkah yang diambil Pemerintah, dan belum terpenuhinya keadilan bagi korban kekerasan seksual. **Rekomendasi:** (a).

Presiden harus konsisten dalam penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu sesuai dengan mandat konstitusi dan Nawacita, (b). Proses hukum harus diteruskan dan hentikan impunitas bagi pelaku yang terlibat, khususnya terkait kekerasan seksual, (c). Pemerintah Indonesia harus mendukung eksistensi dan kerja Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh, (d). Pemerintah harus menyediakan pemulihan yang menyeluruh bagi korban kekerasan seksual.

### B.8.3. Persoalan HAM Perempuan di Papua

- 21.** Presiden mempunyai komitmen politik untuk membangun Papua dan telah membuka kesempatan kepada jurnalis asing untuk meliput Papua. Namun komitmen tersebut belum paralel dengan realitas politik di Papua akibat kekerasan yang berkepanjangan di Papua<sup>xxxvii</sup>. Isu-isu yang muncul dalam pemantauan Komnas Perempuan diantaranya: (a). belum adanya penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang memenuhi keadilan perempuan korban, (b). adanya lingkaran kekerasan yang berulang di ranah publik dan domestik, dan impunitas bagi pelaku, (c). stigma separatis mudah distigma ke perempuan pembela HAM, (d). Marginalisasi perempuan asli Papua di ruang politik, sosial dan ekonomi, (e). Sulitnya akses sumber penghidupan akibat kurangnya hak atas tanah dan kerusakan lingkungan. **Rekomendasi:** (a). Cegah dan hentikan kekerasan terhadap perempuan, khususnya di ranah domestik dan publik, (b). Penyelesaian pelanggaran HAM dan hentikan impunitas bagi pelaku, (c). Sediakan pemulihan bagi para korban yang mengalami kekerasan seksual dalam konteks konflik melalui implementasi perundang-undangan (Perdasus No. 1/2011 Tentang Pemulihan Hak Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM dan Percontohan Wilayah Bebas Kekerasan terhadap Perempuan).

### **B.9. Akuntabilitas Negara dalam Mekanisme HAM Regional dan Internasional**

- 22.** Komnas Perempuan mengapresiasi adanya kebijakan-kebijakan ASEAN terkait penghapusan kekerasan terhadap perempuan<sup>xxxviii</sup>. Namun dukungan Negara untuk menjalankan kerja-kerja regional Komisi ASEAN untuk perlindungan perempuan dan anak (*ASEAN Commission for the Protection of Women and Children (ACWC)*) sangat terbatas. Lembaga HAM belum memiliki posisi formal dalam mekanisme HAM ASEAN karena tidak semua Negara ASEAN memiliki lembaga HAM. Rekomendasi-rekomendasi dari mekanisme HAM internasional belum dijalankan dalam kerja yang sistematis. **Rekomendasi:** (a). Indonesia mengambil kepemimpinan untuk memperkuat

independensi dan dukungan bagi AICHR dan ACWC di ASEAN, (b). Membangun mekanisme konsultatif berkala yang terdiri dari beragam pemangku kepentingan untuk meninjau implementasi mekanisme PBB, (c). Pelaporan Negara untuk isu perempuan dalam CEDAW dan CERD harus dilakukan tepat waktu.

<sup>i1</sup> Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kelompok perempuan, kepada Pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara atas berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama kekerasan seksual yang dialami perempuan dalam kerusuhan Mei 1998 yang diarahkan kepada etnis Tionghoa di Jakarta dan beberapa kota besar lainnya di Indonesia. Komnas Perempuan dibentuk melalui Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005. Komnas Perempuan adalah sebuah lembaga negara yang independen dengan mandat untuk melaksanakan pendidikan publik, pemantauan dan pencarian fakta, penelitian strategis dan uji kebijakan, untuk menyediakan rekomendasi kebijakan kepada institusi negara dan organisasi masyarakat, dan untuk membangun jaringan di tingkat lokal, nasional dan internasional. Fokus laporan ini adalah pada perkembangan dan tantangan yang dihadapi dalam upaya menangani dan menghapuskan kasus kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

<sup>ii</sup> Lihat lampiran 1 untuk daftar organisasi yang berpartisipasi dalam konsultasi yang diadakan oleh Komnas Perempuan pada tanggal 23 Agustus 2016. Konsultasi gabungan dengan dua LNHAM lainnya, yaitu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), serta Pemerintah Indonesia (melalui kementerian terkait) dilakukan satu kali pada bulan Agustus 2016.

<sup>3</sup> Presiden telah menyetujui ijin prakarsa untuk perubahan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 sebagai dasar hukum dalam penguatan kelembagaan Komnas Perempuan.

<sup>iii</sup>

<sup>iv</sup> Alokasi anggaran Komnas Perempuan menurun dari 12 milyar menjadi 9 Milyar setiap tahunnya untuk periode 2015-2019.

<sup>v</sup> Saat ini Komnas Perempuan berada di bawah satuan kerja (satker) Komnas HAM. Komnas Perempuan ingin menjadi satuan kerja mandiri agar diperlakukan sama seperti LNHAM lainnya yang mengelola institusi mereka secara mandiri, juga sebagai bagian pengakuan terhadap pentingnya kerja organisasi perempuan.

<sup>vi</sup> Berdasarkan “Kesepakatan Bersama Akses Keadilan Bagi Perempuan Korban Kekerasan” antara Komnas Perempuan dan beberapa institusi penegak hukum yang ditandatangani pada tahun 2011, sejumlah Pendidikan dan Latihan berprespektif HAM Perempuan telah dilaksanakan. Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Pendidikan dan Latihan hukum dan keadilan Mahkamah Agung RI telah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan khusus bagi 40 orang hakim sejak tahun 2012 sampai dengan tahun 2015 terkait kekerasan terhadap perempuan terutama tindak pidana KDRT. Demikian pula Badan Pendidikan dan Latihan (Badiklat) Kejaksaan Agung RI yang menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan serupa pada tahun 2014 dan 2015. Komnas Perempuan juga mencatat bahwa pendidikan bagi 7000 orang calon polisi wanita tahun 2014 telah mengintegrasikan materi HAM dan gender. Salah satu kemajuan dalam pelaksanaan pendidikan dan pelatihan adalah selain menggunakan metode ceramah dan belajar di kelas, Badiklat Kejaksaan RI juga menggunakan metode dialog dengan LNHAM dan lembaga penyedia layanan.

<sup>vii</sup>

Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) adalah lembaga yang mendidik dan mencetak calon-calon pemimpin daerah dan nasional. Komnas Perempuan telah membangun MoU dengan Lemhanas untuk mengembangkan materi HAM berbasis gender di dalam proses pendidikan. Tujuan dari kerjasama ini adalah lahirnya para pemimpin Indonesia yang memiliki perspektif gender yang baik dalam membuat kebijakan.

<sup>viii</sup>

Berdasarkan Catatan Tahunan Komnas Perempuan, pada tahun 2014 terdapat 2183 laporan kasus kekerasan seksual yang artinya setara dengan tiga perempuan korban setiap dua jam. Komnas Perempuan telah mendokumentasikan 15 jenis bentuk kekerasan seksual dari berbagai konteks, baik kekerasan Negara dalam konteks konflik, komunitas maupun personal. Antara lain; perkosaan, intimidasi seksual (termasuk ancaman atau percobaan perkosaan), pelecehan seksual, eksploitasi seksual, perdagangan perempuan untuk tujuan seksual, prostitusi paksa, perbudakan seksual, pemaksaan perkawinan (cerai gantung), pemaksaan kehamilan, pemaksaan aborsi, pemaksaan kontrasepsi dan sterilisasi, penyiksaan seksual, penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual, praktik tradisi bernuansa seksual, dan kontrol seksual (aturan diskriminatif berdasarkan moralitas dan agama).

<sup>ix</sup>

Hal ini terjadi karena beban pembuktian yang dibutuhkan untuk memproses kasus kekerasan, dan kurangnya kesadaran gender dalam lembaga penegak hukum.

x

Sejak tahun 2001, Komnas Perempuan setiap tahunnya menyusun Catatan Tahunan (CATAHU) yang berisi himpunan data kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh lembaga penyedia layanan di seluruh Indonesia, baik yang diselenggarakan negara maupun oleh masyarakat. Tahun 2015, ada 232 lembaga yang mengembalikan formulir data CATAHU. Catatan Tahunan mendokumentasi 216.516 kasus di tahun 2012; 279.688 di tahun 2013; 293.220 di tahun 2014, dan 321.572 kasus di tahun 2015. Komnas Perempuan mencatat 60% korban KDRT mengalami kriminalisasi, 10% (14 kasus sepanjang 2011 - 2015) diantaranya menggunakan UU PKDRT. Pelaporan terjadi karena suami mengalami luka, atau terbunuh saat melakukan kekerasan fisik kepada istri. Suami sering memaksa istri untuk mencabut gugatan cerai. Perempuan juga sering terpaksa meninggalkan suami/rumah untuk keluar dari kekerasan suami. Situasi kriminalisasi ini terjadi karena aparat penegak hukum (APH) dalam menerapkan UU PKDRT belum menjalankan perintah UU PKDRT, yaitu untuk melakukan analisis hubungan yang timpang antara suami-istri yang mengakibatkan terus terjadinya siklus kekerasan dalam rumah tangga. Semua situasi ini menyebabkan korban merasa terintimidasi dan akibatnya, sejumlah korban mencabut laporannya atau meminta APH menghentikan proses kasus atas kekerasan yang dialaminya. Terkait isu Kekerasan dalam Pacaran (KDP), berikut data KDP pada tahun 2012-2015 berdasarkan data pengaduan langsung ke Komnas Perempuan dan data lembaga layanan melalui Catatan Tahunan Komnas Perempuan: 2012: 1.145 kasus; 2013: 2.664 kasus; 2014: 1877 kasus; dan tahun 2015: 2839 kasus. Bentuk kekerasan yang dialami berlapis, kekerasan fisik yaitu dengan dipukul, didorong, digigit, dicekik, ditendang. Sedangkan kekerasan psikologis yaitu dengan cara mengancam, menghina, merendahkan, mengintimidasi dan mengisolasi. Korban juga dikontrol dengan menggunakan kecemburuan untuk membenarkan tindakan pelaku. Kekerasan seksual adalah bentuk kekerasan yang paling banyak dialami korban, pelaku melakukan ancaman untuk mendapatkan seks seperti ancaman akan menyebarkan foto telanjang korban melalui media sosial dan berulang kali memaksa korban untuk melakukan hubungan seksual dan pemaksaan aborsi.

xi

Pada tahun 2012, perkawinan yang tidak tercatat marak dilakukan oleh pejabat publik. Komnas Perempuan menerima pengaduan sebanyak enam kasus. Pada tahun 2013, seorang pria berumur 67 tahun, berinisial ES, mengawini anak perempuan berumur 8 perempuan secara siri. Sepanjang tahun 2015, data perkawinan yang tidak tercatat (perkawinan secara agama atau secara adat) yang diadukan ke Komnas Perempuan tercatat sejumlah 71 kasus. Perkawinan tidak tercatat tersebut terjadi karena kehamilan, dan tidak ada biaya untuk menikah secara resmi. Selain itu juga banyak yang merupakan perkawinan poligami dimana istri pertama tidak memberikan ijin, dan banyak dilakukan oleh figur publik.

xii

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah membuat kemajuan terkait pengakuan hak anak dari perkawinan tidak tercatat, dimana anak harus diakui sebagai keturunan biologis dari ayahnya (dan memiliki hak keperdataan), keputusan ini sulit diakses oleh istri/perempuan. Perlindungan hukum untuk perempuan dan anak dari perkawinan tersebut, juga untuk perempuan korban kekerasan dalam pacaran sangat minim. UU Perkawinan masih membolehkan perkawinan anak perempuan berumur 16 tahun. Perkawinan anak melanggar hak asasi, diantaranya: hak tumbuh kembang, hak pendidikan, hak atas sumber penghidupan, hak sosial dan politik, dan hak bebas dari kekerasan. Hak-hak ini saling berkelindan. Ketika hak memperoleh pendidikan terhenti, hak memperoleh penghidupan yang layak akan terhenti pula karena hanya suami yang memperoleh akses terhadap mata pencaharian. Perempuan yang putus sekolah tidak dapat bersaing dalam pasar kerja. Komnas Perempuan mencatat melalui CATAHU bahwa perkawinan anak mengakibatkan cepat terjadinya perceraian: 498 kasus di tahun 2012; 827 kasus di tahun 2013; 353 kasus di tahun 2014; dan 1.131 kasus di tahun 2015.

xiii

UU No. 35/2015 tentang perubahan atas UU No. 23/2002 tentang perlindungan anak dimana disebutkan dalam pasal 1 bahwa definisi anak adalah seseorang yang belum berumur 18 tahun, dan termasuk anak yang masih dalam kandungan.

xiv

Perempuan korban kekerasan seksual kesulitan untuk mengatasi stigmatisasi di dalam komunitas. Impunitas terhadap pelaku di negara penerima dan kurangnya sistem

pemulihan dalam penanganan kasus semacam ini adalah persoalan serius.

xv Eksekusi mati juga dihadapi oleh dua perempuan pekerja migran Indonesia di Arab Saudi yaitu Siti Zainab & Karni binti Medi Taslim. Siti Zaenab adalah perempuan pekerja migran asal Madura, Jawa Timur yang dieksekusi pada 14 April 2015 di kota Madinah, setelah 16 tahun menjalani hukuman penjara, karena permintaan maaf kepada keluarga korban ditolak. Hal yang sama dialami oleh Karni binti Medi Taslim yang dieksekusi pada 16 April 2015, setelah pengadilan menjatuhkan hukuman mati pada tahun 2013. Karni meninggalkan tiga orang anak, satu diantaranya masih berumur 8 tahun.

xvi Diantaranya implementasi Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta No. 4/2012 yang menyebutkan bahwa penyandang disabilitas mempunyai hak dan kesempatan untuk mendapatkan pendidikan kesehatan reproduksi.

xvii

Pada 2014, terdapat 40 kasus (37 kasus kekerasan seksual, 2 kasus kekerasan fisik dan 1 kasus penelantaran). Perempuan dengan disabilitas rentan mengalami kekerasan dan menghadapi hambatan dalam proses hukum yang aksesibel (yang berhubungan erat dengan kemampuan berbicara, mental, aktivitas dan ketahanan tubuh serta daya fokus). Masih ada stigmatisasi bahwa menjadi disabilitas atau memiliki anak dengan disabilitas adalah penyakit turunan dan kutukan. Kekerasan terhadap perempuan dengan disabilitas yang sering dilaporkan adalah kekerasan terhadap perempuan dengan disabilitas mental, sebanyak 21 kasus.

xviii

Komnas Perempuan telah menerima pengaduan korban yang tergusur dari rumah mereka karena pembangunan waduk Jatigede di Jawa Barat. Komnas Perempuan juga melakukan pemantauan di beberapa daerah penggusuran di Jakarta, umumnya untuk normalisasi Sungai Ciliwung. Komnas Perempuan juga memantau situasi yang dialami komunitas minoritas agama Gafatar yang terusir dari Kalimantan karena alasan "deradikalisasi".

xix

Pada November 2014, Komnas Perempuan menerima pengaduan kekerasan terhadap perempuan terkait dengan pembangunan pabrik semen di daerah Pegunungan Kendeng, Jawa Tengah. Karena tidak adanya penyelesaian, pada September 2016, Komnas Perempuan melakukan pemantauan di Pati, Rembang, Grobogan dan Kendal. Pemantauan ini menemukan bahwa proses hukum tidak memberikan keadilan bagi komunitas lokal. Ada perbedaan Analisis mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dari kelompok pengusaha dan masyarakat. Proses AMDAL tidak melibatkan dan tidak mendengarkan keberatan dari kelompok perempuan. Masyarakat terbelah menjadi kelompok yang mendukung dan kelompok lawan dari Pabrik Semen. Ancaman terhadap perempuan pembela HAM telah mengakibatkan kekerasan berbasis gender dalam masyarakat dan berpotensi menceraibera masyarakat adat dari tanah adat dan sumber daya alam. Hal ini mengancam kekayaan dan keunikan identitas budaya masyarakat Kendeng utara dan masyarakat di bagian selatan Jawa tengah. Beberapa kasus yang dilaporkan kepada Komnas Perempuan, adalah: 1). Kekerasan fisik, yang terjadi saat 155 perempuan melakukan aksi menuju lokasi peletakan batu pertama pembangunan pabrik semen, dan dihalau oleh aparat keamanan. Mereka diinjak, ditendang, diseret, dicekik dan ditarik oleh polisi untuk membubarkan aksi mereka. Bahkan sebagian perempuan dipindahkan secara paksa dengan cara dilempar ke semak-semak yang mengakibatkan pingsan dan beberapa luka-luka; 2). Kekerasan psikis dari polisi, yang mengancam ibu-ibu yang menolak pembangunan pabrik semen dengan ancaman penculikan. Mereka juga mengalami intimidasi dari preman yang datang ke rumah warga yang menakut-nakuti ibu-ibu dengan parang. Beberapa situasi yang pernah dilaporkan tersebut terus berlangsung hingga saat ini, untuk tujuan: 1). Terpecah-pecahnya solidaritas masyarakat dan terputusnya kekerabatan sosial akibat perbedaan pendapat dari pembangunan pabrik semen tersebut; 2). Terganggunya pekerjaan rumah tangga dan aktivitas ekonomi keluarga karena perjuangan yang dilakukan para perempuan sejak bulan Juni 2014; 3). Sejak 2016, para perempuan mulai resah dengan munculnya warung-warung kopi di sekitar area pabrik semen yang potensi memunculkan prostitusi terselubung

xx Sepanjang tahun 2015, kasus siswi perempuan yang kehilangan hak atas pendidikan terjadi hampir di seluruh wilayah di Indonesia dan telah ramai diliput di media regional maupun nasional. Kasus semacam ini, diantaranya terjadi di Surabaya, Lamongan, Manado, Bengkulu, Deli Serdang, Pontianak, Samarinda dan Sulawesi Selatan. Hilangnya hak atas

pendidikan ini sering disebabkan oleh kebijakan yang dikeluarkan sekolah atau guru yang terus hanya memprioritaskan kredibilitas sekolah mereka tanpa mempertimbangkan perspektif korban. Siswi hamil dianggap kurang bermoral atau telah melakukan seks bebas, dan harus menerima hukuman. Fenomena siswi hamil ini jarang berujung pada evaluasi atas kurangnya pendidikan kesehatan reproduksi untuk siswa/siswi, yang mengakibatkan kurangnya pemahaman mereka ketika membuat pilihan untuk melakukan hubungan seksual dan dampaknya. Sekolah dan guru juga tidak mempertimbangkan kemungkinan siswi hamil karena paksaan atau perkosaan.

xxi

Peraturan daerah tentang Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir dan Anak (KIBBLA) diterbitkan oleh sejumlah Kabupaten/kota antara lain di Jawa Barat; Bandung (No 8/2009), Sumedang (No. 3/2008), Purwakarta No. (3/2009), Cimahi (No 4/2009), Bulungan (No. 6 Tahun 2011); Jawa Tengah; Jepara (No. 25/2011), Nusa Tenggara Timur; Kota Kupang (No. 7/2011), Kalimantan; Hulu Sungai Selatan (No. 4/2012), Kolaka (No. 7/2013), Hulu Sungai Utara (No.3/2014), Banjarmasin (No. 8/2013), dan Nusa Tenggara Barat: (No. 7/2011).

xxii

Dalam pasal 75 UU No. 36/2009 tentang Kesehatan disebutkan bahwa aborsi adalah tindak pidana, dan siapapun yang melakukan aborsi akan dijatuhi hukuman penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak 1 Milyar rupiah. Hanya ada dua pengecualian yang memungkinkan seorang perempuan mendapatkan layanan aborsi dari praktisi medis secara sah yaitu bila (1). Jika perempuan mengalami komplikasi kehamilan yang dapat mengancam nyawa, dan (2). Jika kehamilan terjadi akibat perkosaan. Pernyataan dalam Undang-Undang ini, kembali menempatkan perempuan pada kondisi yang sangat rentan untuk melakukan aborsi ilegal yang tidak aman, yang dapat mengakibatkan kematian.

xxiii

Tes keperawanan dalam seleksi Polisi Wanita (Polwan) dilakukan berdasarkan Peraturan Kepala Kepolisian RI No.5/2009 tentang "Pedoman Pemeriksaan Kesehatan Penerimaan Calon Anggota Kepolisian RI. Disebutkan pada pasal 36, calon polwan harus menjalani pemeriksaan rahim dan genitalia. Meski peraturan tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit tentang tes keperawanan, namun kesaksian para calon polwan yang menjalani seleksi polwan tahun 2008 di Makassar dan tahun 2014 di Bandung yang diungkap oleh Human Rights Watch (HRW) menunjukkan adanya praktik tersebut.

xxiv

Beberapa peraturan tersebut adalah: (a). Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 8/2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 4(h) peraturan tersebut menjelaskan bahwa HAM tidak membedakan ras, etnik, ideologi, budaya, agama, keyakinan, falsafah, status sosial, dan jenis kelamin/orientasi seksual, melainkan mengutamakan komitmen untuk saling menghormati untuk menciptakan dunia yang beradab; (b). Surat Edaran Kapolri No.6/X/2015 tentang Penanganan Ujaran Kebencian. Pasal 2 (g) poin 11 peraturan ini menyatakan larangan menghasut dan menyulut kebencian terhadap individu atau kelompok masyarakat dalam berbagai komunitas berdasarkan aspek orientasi seksual; (c). Direktorat Jenderal Pelayanan Medik Departemen Kesehatan RI tahun 1993 mengeluarkan Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) IV melalui Pedoman Penggolongan dan Diagnostik Gangguan Jiwa (PPDGJ) III Poin F66 yang menjelaskan bahwa orientasi seksual terdiri dari heteroseksual, homoseksual dan biseksual, sehingga keragaman orientasi seksual bukanlah kelainan seksual.

xxv

Pada tahun 2013 terdapat 49 kasus kekerasan terhadap perempuan LBT, dimana 23 kasus diantaranya merupakan kekerasan seksual yang dilaporkan kepada lembaga penyedia layanan yang kemudian mengirim pengaduan ke Komnas Perempuan. Selain itu, ada 2 kasus yang dilaporkan langsung ke Komnas Perempuan (Catahu, 2013: Kegentingan Kekerasan Seksual: Lemahnya Upaya Penanganan Negara, Hal. 26, <https://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2014/11/Catatan-Tahunan-Komnas-Perempuan-2014.pdf>), Pada tahun 2014 terdapat 37 kasus, dengan 12 kasus diantaranya merupakan kekerasan seksual yang dilaporkan ke lembaga penyedia layanan yang mengirimkan formulir pendataan kembali ke Komnas Perempuan (Catahu, 2014: Negara Segera Putus Impunitas Pelaku, Hal. 24, <http://www.komnasperempuan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/CATAHU-2015-Kekerasan-terhadap-Perempuan-Negara-Segera-Putus-Impunitas-Pelaku.pdf>). Pada tahun 2015 terdapat 20 kasus dengan 7 kasus diantaranya merupakan kekerasan seksual, yang dilaporkan dari lembaga penyedia layanan yang mengirimkan formulir pendataan kembali ke Komnas Perempuan (Catahu, 2015,

xxvi Diantaranya kasus pembakaran 10 vihara/klenteng Budha di Tanjung Balai, Sumatera Utara dan kasus perusakan masjid Ahmadiyah di Sukabumi, Jawa Barat dan Kendal, Jawa Tengah.

xxvii Lihat bagian terkait dalam laporan hasil pemantauan tentang diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam konteks kebebasan beragama dan berkeyakinan bagi kelompok penghayat kepercayaan dan penganut agama leluhur dan pelaksana ritual adat. <http://www.komnasperempuan.go.id/laporan-hasil-pemantauan-tentang-diskriminasi-dan-kekerasan-terhadap-perempuan-dalam-konteks-kebebasan-beragama-dan-berkeyakinan-bagi-kelompok-penghayat-kepercayaan-penganut-agama-leluhur-dan-pe/>

xxviii Alasan penolakan hukuman kebiri; (1). Tidak setiap kasus kekerasan seksual diproses sampai ke persidangan, dan sekalipun diproses di persidangan belum tentu menghasilkan putusan yang menjatuhkan ancaman pidana maksimal terhadap pelaku. Artinya, ada persoalan di hukum acara dan penegakan hukum yang membuat korban tidak memperoleh keadilan melalui jalur hukum. Dalam kondisi demikian, sangat sulit mengharapkan hukuman kebiri akan efektif memutus impunitas pelaku, (2). Pelaksanaan pidana mati dan kebiri akan menelan biaya cukup besar, sementara perlindungan terhadap korban, misalnya penyediaan biaya visum yang masih belum maksimal sehingga membuat korban sulit menguatkan pembuktian kasus kekerasan seksual yang dialaminya, (3). Dalam hal korban atau keluarganya menempuh jalur hukum, kerap kali dijumpai adanya intimidasi dari pelaku dan keluarga pelaku yang ingin menghindari pemidanaan, termasuk ancaman pidana kebiri, sehingga membuat proses hukum akhirnya berhenti.

xxix Laporan Komnas Perempuan “Kejahatan terhadap Kemanusiaan Berbasis Gender: Mendengarkan Suara Perempuan Korban Peristiwa 1965”, mengumpulkan fakta dari 122 perempuan saksi korban, yang terdiri dari 74 kasus perkosaan, dan 21 kasus perbudakan seksual. Definisi diatas merujuk pada Konvensi Perbudakan tahun 1925 dan Statuta Roma, pasal 7, dan kemudian dikembangkan berdasarkan temuan di lapangan.

xxx

Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) Tragedi Mei 1998 mencatat 1,190 korban meninggal dunia, 91 orang luka-luka, 85 perempuan korban kekerasan seksual, kebanyakan adalah perempuan Tionghoa.

xxxi

Laporan ini mendokumentasikan 103 laporan kasus kekerasan terhadap perempuan di 13 kota/kabupaten di Aceh, yaitu Banda Aceh, Aceh Besar, Aceh Jaya, Aceh Barat Selatan, Pidie, Bireun, Lhokseumawe, Aceh Utara, Aceh Timur, Langsa, Aceh Tengah, Aceh Tamiang dan Benar Meriah. Kasus-kasus ini dikategorikan ke dalam tiga periode: a). Era Operasi Militer (sebelum 1999: 2 kasus); b). Era Dialog Damai (2000 - Mei 2003: 14 kasus); c). Era Darurat Sipil dan Militer (19 Mei 2003 - 15 Agustus 2005: 65 kasus); d). Periode Perjanjian Perdamaian antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Pemerintah Republik Indonesia (Agustus 2005 - Agustus 2007: 17 kasus), dan e). Sepanjang periode antara waktu-waktu tersebut, yaitu dimana kasus-kasus kekerasan yang terjadi sepanjang dua atau lebih periode di atas (5 kasus). 103 kasus tersebut merupakan fenomena gunung es karena jumlah kasus kekerasan yang sesungguhnya terjadi bisa jadi lebih tinggi. Lebih dari separuh kasus yang didokumentasikan merupakan kekerasan seksual (59% atau 61 kasus), terdiri dari 31 kasus perkosaan, 11 kasus penyiksaan seksual, 8 kasus penghukuman yang kejam dan tidak berperikemanusiaan, 3 kasus penganiayaan seksual, dan 8 kasus eksploitasi seksual. 42 kasus lainnya merupakan kasus non kekerasan seksual, yaitu penyiksaan (32 kasus), penghukuman yang kejam dan tidak berperikemanusiaan (9 kasus), dan penganiayaan (1 kasus). 76 dari 100 kasus, dan 28 dari pelaku yang terlibat, adalah aparat keamanan, dimana biasanya terjadi pada kategori kasus penyiksaan dan hukuman yang kejam dan tidak berperikemanusiaan. Kasus semacam ini umumnya menargetkan perempuan yang dituduh menjadi bagian dari “Inong Balee” (tentara perempuan GAM), atau istri dari anggota GAM. Tiga kasus hukuman yang kejam dan tidak berperikemanusiaan dilakukan oleh tentara GAM kepada anggota keluarga atau istri tentara Indonesia (TNI). 18 korban merupakan anak-anak, dimana korban termuda adalah anak berumur 7 tahun yang diperkosa berulang kali oleh tetangganya. Lebih dari separuh kasus kekerasan melibatkan perempuan yang telah menikah; sementara dari 61 kasus kekerasan seksual yang terjadi, 32 korban diantaranya tidak menikah. Kekerasan terhadap perempuan di Aceh, terutama penyiksaan seksual dan hukuman yang kejam dan tidak berperikemanusiaan,

adalah strategi penggunaan tubuh perempuan sebagai senjata perang oleh kelompok yang berkonflik. Penyiksaan seksual yang didokumentasikan dilakukan dengan kekejaman yang luar biasa, termasuk perkosaan, mutilasi organ seksual, perusakan fungsi reproduksi perempuan dan penyiksaan psikis yang ekstrim bernuansa seksual. Pemaksaan Hukum Syariah Islam di Aceh memarjinalkan perempuan dan memasukkan hukuman yang tidak berperikemanusiaan seperti pencambukan dimuka umum. Hukuman semacam ini membuat penderitaan yang tidak bekesudahan pada perempuan yang dianggap melanggar peraturan. Selain itu, perempuan ini terus dikriminalkan oleh komunitas dan keluarga mereka, bahkan setelah mereka menerima hukuman. Kritik dibungkam oleh tuduhan penistaan agama. Seperti yang juga dihadapi oleh korban praktik “Kawin Cina Buta”. Dengan menggunakan pembenaran atas nama agama, praktik tradisional ini membolehkan penyiksaan seksual yang juga dapat mendorong terjadinya perdagangan perempuan. Bentuk penyiksaan lainnya merupakan warisan praktik pemaksaan pernikahan antara perempuan korban perkosaan dengan pemerkosannya. Praktik ini, yang berakar dari ideologi patriarki terkait dengan mitos “kesucian perempuan”, yang telah mengakibatkan terus berlangsungnya subordinasi terhadap perempuan dan membuat perempuan korban perkosaan rentan mengalami kekerasan lebih lanjut. Eksploitasi seksual yang didokumentasikan diantaranya yang terjadi bilamana perempuan korban telah melakukan hubungan seksual dengan laki-laki yang mengingkari janjinya untuk menikahi korban. Beberapa pelaku menggunakan kawin siri (perkawinan tidak tercatat dalam Islam) untuk membujuk perempuan untuk berhubungan seksual dan kemudian meninggalkannya. Para pelaku adalah tentara yang mengeksploitasi posisi dan kekuasaan mereka untuk mengelabui korban. Bentuk kekerasan seksual semacam ini biasanya terjadi di area konflik di Indonesia, termasuk Aceh. Impunitas untuk pelaku dikuatkan ketika pimpinan institusi dari para pelaku menyangkal kewajiban tanggung jawab anak buahnya dan juga ketika korban dibungkam oleh keluarga mereka karena takut di anggap sebagai kotor dan najis.

xxxii Komnas Perempuan bekerjasama dengan lembaga pengada layanan dan perorangan/individu yang tergabung dalam jaringan HAM Perempuan Papua (TIKI) dalam mendokumentasikan pola kekerasan yang dialami perempuan Papua. Kerjasama ini diantaranya menghasilkan laporan “Stop Sudah” dan “Anyam Noken”. Ayam Noken adalah metode pemulihan yang terdiri dari tiga aktivitas utama: dokumentasi, pemulihan korban, dan advokasi kebijakan. Dalam laporan-laporan Komnas Perempuan ini disebutkan: (a). Stop Sudah (2009) menemukan bahwa diantara periode 1963 - 2009 terdapat 261 kasus kekerasan yang dilaporkan, yang terdiri dari 138 korban kekerasan seksual, dan 14 korban kekerasan berlapis, lihat lampiran laporan “Stop Sudah” untuk laporan lengkap, (b). Antara 2012 - 2014 tercatat 1800 korban dan penyintas yang dari 28 kabupaten di dua provinsi, yaitu Papua dan Papua Barat. Dari dua dokumentasi ini Komnas Perempuan mengidentifikasi lima pola diskriminasi dan kekerasan: (1). Kekerasan berbasis gender terhadap perempuan asli Papua, (2). Pemiskinan struktural, dominasi dan pencerabutan ekonomi. (3). Tidak hadirnya Negara, buruknya pelayanan publik dan penegakan hukum dan impunitas, (4). Pendekatan keamanan teritorial, kekerasan dan stigmatisasi sebagai separatis, (5). Penyangkalan identitas dan pengerdilan kemampuan.

xxxiii Kekerasan yang dialami perempuan dalam konteks Poso merupakan warisan dari konflik dan pengungsian selama konflik bersenjata antar komunitas agama di Poso. Dari 72 kasus yang didokumentasikan, teridentifikasi tiga kategori kekerasan: (a). Kekerasan terhadap perempuan terkait dengan eskalasi konflik di Poso, contohnya penelanjangan paksa di Desa Sintuwulembah dan satu kasus perkosaan di Desa Malei. Tiga kasus non kekerasan seksual yang didokumentasikan adalah pembunuhan acak terhadap perempuan dan percobaan pembunuhan; (b). Kekerasan terhadap perempuan terkait dengan penempatan aparat keamanan dan militer di Poso. Sejak pecah konflik di Poso, pemerintah menempatkan aparat keamanan dan militer untuk memulihkan keamanan. Selama durasi tersebut, 58 kasus telah didokumentasikan, termasuk hubungan personal antara aparat keamanan dengan perempuan lokal, kebanyakan perempuan remaja. Terdapat juga kasus eksploitasi berbasis gender terhadap pekerja perempuan; (c). Kekerasan terhadap perempuan selama pengungsian internal, termasuk kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan dalam pacaran dan kekerasan dalam komunitas. Para pengungsi datang dari desa yang diserang selama konflik sepanjang tahun 2000-2002. Dari 72 kasus yang didokumentasikan, Komnas Perempuan mencatat 86,11 % kasus kekerasan seksual, dimana 93, 54%nya terjadi di ranah domestik dan 5,55% terjadi di ranah publik. Kelompok yang paling rentan atas kekerasan seksual adalah perempuan dengan rentang usia 18-28 tahun (88,66%). Bentuk kekerasan seksual yang terjadi termasuk perkosaan, eksploitasi seksual, aborsi paksa,

percobaan perkosaan dan penelanjangan paksa. Mayoritas kasus melibatkan eksploitasi seksual terhadap perempuan remaja dilakukan oleh aparat keamanan dan militer yang ditempatkan di Poso (92,06%). Pelaku biasanya mendekati korban dengan mengajak berkencan, yang biasa dimulai sejak awal penempatan. Perempuan korban kemudian dibujuk untuk melakukan hubungan seksual dengan iming-iming pernikahan. Kemudian korban biasanya ditinggalkan setelah hamil atau melahirkan anak karena pelaku telah mengakhiri masa tugasnya di daerah tersebut.

xxxiv

Dalam laporan Chega, Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi telah mendokumentasikan 853 kasus kekerasan seksual di Timor Leste dalam berbagai bentuk: 393 kasus perkosaan, 231 kasus pelecehan seksual dan bentuk-bentuk lainnya, dan 229 kasus perbudakan seksual. Para pelaku adalah anggota aparat keamanan Indonesia dan para pendukungnya (796 kasus), Fretilin (21 kasus), Falintil (10 kasus), Pasukan UDT (5 kasus), Pasukan Apodeti (1 kasus), lainnya (8 kasus). Liat laporan lengkap <http://cavr-timorleste.org/chegaFiles/1162273558-Chega!-Report-Executive-Summary.pdf>

xxxv

Inisiatif Pemerintah Daerah DKI Jakarta dibawah kepemimpinan Basuki Tjahaya Purnama, memberikan dukungan untuk pemulihan hak-hak korban Mei 1998 melalui keterlibatan pemerintah dalam peringatan Mei 1998, membangun Monumen memorialisasi untuk korban tragedi Mei 1998 di Tempat Pemakaman Umum (TPU) Pondok Ronggon Jakarta Timur, integrasi situs Mei 1998 dalam Ensiklopedi DKI Jakarta, dan pemberdayaan ekonomi keluarga korban dalam bentuk bantuan modal usaha oleh Dinas Sosial, serta menyediakan konseling yang menyeluruh.

xxxvi UU No. 31/2014 (Perubahan atas UU No. 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban) memuat pengaturan terkait perlindungan perempuan korban kekerasan seksual dan dukungan pemulihan bagi korban pelanggaran HAM berat. Namun perempuan lansia penyintas tragedi 1965 di sejumlah daerah yang membutuhkan perawatan medis yang intensif terus kesulitan mengakses layanan kesehatan. Skema layanan yang disediakan negara belum penuhi hak dasar lansia, terutama tempat tinggal dan hak ekonomi.

xxxvii Diskriminasi terhadap perempuan asli Papua dan terhambatnya akses di ranah politik diakibatkan oleh rendahnya tingkat pendidikan, praktik politik uang yang membuat perempuan asli sulit bersaing dalam politik, politisasi adat dan agama yang melarang perempuan menjadi pemimpin, dan menggunakan isu perempuan untuk menjatuhkan lawan politik. Selain itu, akses untuk memilih juga terhambat karena masih ada yang tidak punya kartu identitas (KTP), tidak adanya informasi yang utuh mengenai calon yang baik untuk dipilih, dan sulitnya akses ke TPS bagi yang tinggal di pelosok.

xxxviii

Ditandatangani Konvensi ASEAN tentang Perdagangan Orang, Perempuan dan Anak (2015), dan diadopsinya Rencana Aksi Regional ASEAN dalam penghapusan Kekerasan terhadap perempuan oleh ACWC (2015).