

BAB II

PROFIL KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN (KOMNAS PEREMPUAN)

2.1. Sejarah Komnas Perempuan

Lahirnya Komnas Perempuan (Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan) menjadi pencapaian tertinggi yang dilakukan oleh gerakan perempuan. Perkembangan dan serangkaian aksi dari gerakan perempuan di Indonesia terbilang sangat panjang, momentum penting gerakan perempuan terjadi pada tahun 1998. Di tahun tersebut, perkembangan gerakan perempuan Indonesia sangat masif karena desakan untuk perbaikan nasib yang kacau ketika melambungnya harga-harga pokok pasca krisis finansial. Terhitung dari awal tahun sampai bulan Februari, para aktivis perempuan aktif melakukan perkumpulan hingga melahirkan organisasi Suara Ibu Peduli dan melakukan demonstrasi pertama kalinya di bundaran Hotel Indonesia.³³ Bulan-bulan berikutnya desakan demonstrasi dilakukan oleh lapisan masyarakat yang lain dengan puncak demonstrasi diinisiasi oleh mahasiswa pada tanggal 12 Mei 1998. Turunnya mahasiswa dan masyarakat umum ke jalan disambut oleh tindakan represif dari aparat.

Penembakan mahasiswa Trisakti, keterpurukan ekonomi, korupsi dan keegoisan pemerintah yang tidak melakukan pembenahan telah memancing kekecewaan masyarakat untuk melakukan kerusuhan massal. Kerusuhan massal

³³ Neng Dara Affiah et al., *Rekam Juang Komnas Perempuan 16 Tahun Menghapus Kekerasan Terhadap Perempuan*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2014, hlm. 29.

yang terjadi pada 13-15 Mei 1998 menjadi tragedi perampasan HAM, khususnya perampasan hak perempuan. Kerusuhan massal yang diawali dengan penjarahan berbagai tempat seperti gedung, tempat bisnis, pusat perbelanjaan, toko-toko, rumah dan fasilitas lainnya ternyata diiringi oleh tindakan biadab. Diantara rentang waktu tersebut terdapat informasi bahwa telah terjadi perampasan hak perempuan berupa tindakan kekerasan seksual, termasuk pemerkosaan yang sebagian besar korban berasal dari perempuan etnis Tionghoa.³⁴

Sejumlah laporan kekerasan seksual tersebut terdengar sampai ke kalangan aktivis perempuan. Kabar duka tersebut memancing rasa marah dari masyarakat karena pemerintah dirasa nihil keberadaannya selama kejadian dan pasca kejadian. Melihat kekacauan tersebut, masyarakat melakukan inisiatif untuk bersatu mengusut permasalahan kekerasan seksual tragedi 98 dibawah nama Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan melakukan kerjasama dengan berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat dan Lembaga Pemerhati Perempuan dalam upaya pencarian korban dan data terkait korban, seperti dengan Kalyanamitra, Mitra Perempuan *Women Crisis Center*, Tim Relawan untuk Kemanusiaan, wartawan dan lembaga lainnya.

Informasi yang didapatkan oleh tim mengindikasikan bahwa kekerasan seksual yang terjadi selama kerusuhan massal dilakukan secara *gang rape* atau dilakukan secara ramai dihadapan banyak orang.³⁵ Kekerasan tersebut kebanyakan dilakukan di dalam rumah, gedung, jalan raya atau depan tempat kerja. Terhitung

³⁴ Tim Relawan Untuk Kemanusiaan, *op.cit.*, hlm. 55.

³⁵ Muhammad Arif Billah, "Optimalisasi Peran Komnas Perempuan Dalam Mencegah Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan Di Indonesia (Studi Analisis Di Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan)" (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2020). hlm. 26.

sampai 3 Juli 1998 jumlah total korban pemerkosaan dan kekerasan seksual massal yang melapor sebanyak 168 orang (152 dari Jakarta dan sekitarnya, 16 dari Solo, Medan, Palembang dan Surabaya).³⁶ Kumpulan informasi tersebut terus diolah hingga terhimpun menjadi data yang dapat dipertanggung jawabkan di depan publik.

Setelah menghimpun dan mengolah data di lapangan, selanjutnya kelompok perempuan melakukan desakan terhadap pemerintah untuk bertanggung jawab terhadap tragedi tersebut. Kelompok perempuan membuat *signatory campaign* atau petisi. Mereka menuntut pengungkapan tragedi kekerasan seksual sistemik yang terjadi pada Mei 1998. Petisi tersebut dibuat pada bulan Juni 1998 dan dalam waktu singkat berhasil ditandatangani oleh lebih dari 4.000 masyarakat. Petisi dan surat dikirim ke presiden B.J. Habibie dengan tujuan diadakan pertemuan dan mendesak presiden untuk meminta maaf pada korban.³⁷

Pada tanggal 15 Juli 1998, kelompok perempuan yang terdiri dari berbagai latar belakang mendapatkan panggilan untuk bertemu Presiden. Perwakilan dari Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan membacakan petisi dan pernyataan secara langsung di depan Presiden. Di hari tersebut momen penting terjadi, presiden B. J. Habibie melakukan jumpa pers dengan isi pernyataan komitmen untuk melakukan penyelesaian permasalahan dan perlindungan korban kekerasan. Presiden juga menyetujui pembentukan sebuah komisi nasional yang disepakati bernama Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.³⁸

³⁶ Tim Relawan Untuk Kemanusiaan, *op.cit.*, hlm. 27.

³⁷ B.J. Habibie naik menjadi presiden setelah Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998.

³⁸ Anggraeni, *op.cit.*, hlm. 17

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) terbentuk sebagai respon kolektif masyarakat umum dalam menghadapi tragedi kekerasan seksual di tahun 1998.³⁹ Komnas Perempuan diresmikan dan diperkenalkan pada Kabinet Reformasi pada tanggal 22 Juli 1998, selanjutnya format mandat dan keanggotaan Komnas baru turun pada bulan Oktober 1998 melalui Keputusan Presiden Nomor 181/1998. Komnas Perempuan menjadi lembaga independen pertama yang dibentuk pasca reformasi dibawah kepemimpinan baru presiden B. J. Habibie dengan tujuan untuk melindungi dan mencegah kekerasan atau segala bentuk ketidakadilan bagi perempuan.⁴⁰

2.2. Visi – Misi Komnas Perempuan

Selama melakukan tugas dan fungsinya, Komnas Perempuan selalu melandaskan kegiatan sesuai visi-misi yang telah ditetapkan. Adapun untuk visi-misi tersebut sebagai berikut:⁴¹

2.2.1 Visi Komnas Perempuan

Komnas Perempuan memiliki cita-cita besar dan pandangan jauh kedepan yang dicantumkan dalam visi Komnas Perempuan. Visi Komnas Perempuan yang berperan sebagai pijakan awal semangat gerak Komnas Perempuan adalah sebagai berikut:

“Terwujudnya bangunan dan konsensus nasional untuk pembaruan pencegahan kekerasan terhadap perempuan, perlindungan perempuan dan pemulihan bagi perempuan korban kekerasan, dalam kerangka HAM yang peka gender dan lintas batas dengan kepemimpinan perempuan.”

³⁹ Affiah et al., *op.cit.*, hlm. 1.

⁴⁰ Billah, *op.cit.*, hlm. 37.

⁴¹ Komnas Perempuan, “Profil Komnas Perempuan.”

Berdasarkan visi tersebut, Komnas Perempuan memiliki komitmen yang jelas untuk mendorong terciptanya kehidupan yang adil bagi semua gender. Keadilan gender berarti tidak hanya mengupayakan kehidupan yang memberikan keuntungan pada salah satu golongan. Komnas Perempuan hadir untuk memastikan relasi antar gender berjalan sehat dan seimbang. Tidak ada yang diistimewakan dan tidak ada yang dirugikan. Komnas Perempuan juga mengemban tugas besar sebagai perancang upaya pembenahan proses pencegahan-pelayanan-pemulihan bagi perempuan yang menjadi korban.

Tugas tersebut tidak bisa diselesaikan dalam waktu singkat sehingga Komnas Perempuan harus bertindak secara adaptif dan responsif. Visi Komnas Perempuan memperlihatkan pandangan bahwa untuk mencapai cita-cita besar tidak bisa dilakukan sendiri, alternatifnya adalah Komnas Perempuan dalam menjalankan segala kegiatan dan usahanya harus bersifat kolaboratif. Menjalin kerjasama dengan berbagai pihak dalam wilayah regional dan internasional tanpa mengenal batas dan perbedaan. Jangkauan jaringan mitra yang luas juga berfungsi sebagai sarana pendidikan sehingga Komnas Perempuan akan selalu bisa mengikuti perubahan dan kebutuhan.

2.2.2 Misi Komnas Perempuan

Mencapai cita-cita besar tentunya tidak bisa dilakukan dengan serampangan. Komnas Perempuan menyusun berbagai langkah agar visi Komnas Perempuan dapat tercapai. Menuangkan visi besar dalam kerangka poin yang lebih spesifik menjadi sejumlah misi bisa mempermudah jalan gerak Komnas Perempuan. Misi

Komnas Perempuan yang menjadi tugas semua pemangku jabatan dalam format struktur lembaga tersebut terdiri dari:

- a) Mendorong lahirnya kerangka kebijakan negara dan daya dukung organisasi masyarakat sipil dalam mengembangkan model sistem pemulihan yang komprehensif & inklusif bagi perempuan korban kekerasan;
- b) Membangun *standard setting* pencegahan kekerasan terhadap perempuan yang akan digunakan oleh masyarakat, negara, dan korporasi;
- c) Memperkuat infrastruktur gerakan lintas batas untuk peningkatan kapasitas sumber daya gerakan dan penyikapian bersama, untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan;
- d) Meningkatkan dukungan negara dan masyarakat terhadap penguatan kepemimpinan perempuan di segala bidang, termasuk perlindungan bagi Perempuan Pembela HAM;
- e) Memperkuat daya tanggap, daya pengaruh dan tata kelola Komnas Perempuan, sebagai bentuk akuntabilitas mekanisme HAM khususnya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, dalam upaya mendorong perlindungan dan pemajuan HAM perempuan.

Berdasarkan misi Komnas Perempuan yang dipaparkan di atas, terlihat bahwa Komnas Perempuan tidak hanya bergerak dalam upaya pembenahan sosial saja. Komnas Perempuan bersifat meluas dan mengakar ke segala aspek. Sadar dengan kondisi negara yang masih samar dalam proses penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, Komnas Perempuan tidak hanya diam mendesak pemerintah. Komnas Perempuan bekerja untuk menawarkan rancangan

mekanisme kebijakan yang dirasa sesuai dan dibutuhkan oleh Indonesia. Aspek kebijakan hukum yang menjadi permasalahan serius juga dibenahi oleh Komnas Perempuan.

Kasus kekerasan terhadap perempuan yang awalnya tidak memiliki instrumen hukum khusus seiring dengan berkembangnya kepengurusan Komnas Perempuan mulai memperlihatkan kepastian. Komnas Perempuan secara bertahap menciptakan mekanisme hukum yang lebih terstruktur dan membenahi kebijakan yang merugikan perempuan. Komnas Perempuan juga menjalin kerjasama dengan penegak hukum, pemerintah, Lembaga Pemerhati Perempuan, komunitas peka gender dan yang lainnya guna mendapatkan dukungan yang bergerak lebih dalam menjadi peningkatan akuntabilitas dan pengaruh yang dimiliki oleh Komnas Perempuan.

Kerjasama dan kolaborasi yang dilakukan oleh Komnas Perempuan mendorong terciptanya visi mereka. Sudah menjadi kewajiban untuk Komnas Perempuan bisa menjangkau seluruh lapisan masyarakat dari perkotaan sampai desa sehingga akses jangkauan mitra kerja Komnas Perempuan tersebar di seluruh pelosok negeri. Strategi tersebut berperan dalam peningkatan daya tanggap yang dilakukan oleh Komnas Perempuan dan mitra dalam upaya pencegahan dan penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan.

2.3. Kedudukan, Mandat dan Wewenang Komnas Perempuan

Komnas Perempuan berkedudukan sebagai lembaga independen yang didirikan untuk menjamin terselenggaranya penegakan HAM perempuan di Indonesia. Kebijakan pelebagaan Komnas Perempuan didasarkan kepada

Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 yang menjadi bukti komitmen nyata Presiden dalam penanganan kasus kekerasan seksual tragedi 1998. Keputusan tersebut diperkuat oleh Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 yang isinya memuat mandat utama Komnas Perempuan.

Berdasarkan Peraturan Presiden, Komnas Perempuan memiliki beberapa tugas dan kewenangan yang harus dilakukan, diantaranya:⁴²

- a) Menyebarluaskan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;
- b) Melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan;
- c) Melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, serta penyebarluasan hasil pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan;
- d) Memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk

⁴² Presiden RI, *Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*, (Indonesia, 2005), [https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/73266/PERPRES N0 65 TH 2005](https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/73266/PERPRES%2065%20TH%202005).

kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan HAM penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan

- e) Mengembangkan kerja sama regional dan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Berdasarkan tugas dan kewenangan terlihat alur kerja Komnas Perempuan yang diawali sebagai edukator dan diakhiri sebagai eksekutor. Artinya, Komnas Perempuan selain harus terampil melaksanakan praktik lapangan untuk membangun kerangka mekanisme kerja yang ideal, mereka juga dituntut untuk bisa tampil menyampaikan temuan hasil kajian dan menjadi pusat pengetahuan dari segala informasi yang diperlukan. Pengetahuan dari hasil penelitian dan kajian yang dilakukan oleh Komnas Perempuan selanjutnya akan berguna dalam proses advokasi pengembangan dan perumusan mekanisme pencegahan-pelayanan-pemulihan korban kekerasan terhadap perempuan.

Penyampaian informasi yang didasarkan pada data hasil penelitian atau kajian yang dapat dipertanggung jawabkan tentunya bisa meningkatkan kepercayaan pemerintah dan masyarakat. Pemerintah selaku pemangku jabatan yang memproduksi segala bentuk kebijakan nasional bisa menjadi rekan yang tepat. Di sisi lain, masyarakat dan lembaga regional-internasional bisa menjadi aspek dukungan untuk proses pelaksanaan sekaligus menjadi pengawas dalam penerapan mekanisme dan kebijakan yang diharapkan bisa berjalan lancar.

2.4. Peran dan Tujuan Komnas Perempuan

Komnas Perempuan sebagai lembaga HAM nasional di Indonesia memiliki peran penting dalam terlaksananya tujuan utama Komnas Perempuan. Adapun Komnas perempuan berperan sebagai:

- a) Pemantau dan pelapor tentang pelanggaran HAM berbasis gender dan kondisi pemenuhan hak perempuan korban;
- b) Pusat pengetahuan (*resource center*) tentang hak asasi perempuan;
- c) Pemicu perubahan serta perumusan kebijakan;
- d) Negosiator dan mediator antara pemerintah dengan komunitas korban dan komunitas pejuang hak asasi perempuan, dengan menitikberatkan pada pemenuhan tanggung jawab negara pada penegakan hak asasi manusia dan pada pemulihan hak-hak korban;
- e) Fasilitator pengembangan dan penguatan jaringan di tingkat lokal, nasional, regional dan internasional untuk kepentingan pencegahan, peningkatan kapasitas penanganan dan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.

Beberapa peran penting Komnas Perempuan tersebut diharapkan bisa mempermudah dan menunjang pencapaian tujuan Komnas Perempuan yang terdiri dari:⁴³

- a) Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia;

⁴³ Anggraeni, *op.cit.*, hlm. 138.

- b) Meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan.

Terciptanya kondisi damai dan kondusif akan sangat berguna dalam menjamin setiap individu dan negara, termasuk Komnas Perempuan bergerak mencapai tujuan. Ketika keadaan nasional tidak baik, proses kemandirian dan kebebasan yang diharapkan oleh Komnas Perempuan terkait penegakan HAM bagi perempuan Indonesia akan sulit. Keadaan konflik dan *chaos* akan selalu menimbulkan korban, belajar dari pengalaman negara kita sendiri keadaan tersebut seringkali menjadikan perempuan sebagai korban oleh lingkungan publik dan privat.

2.5. Nilai Dasar Komnas Perempuan

Komnas Perempuan dalam menjalankan organisasi dan kegiatannya, berpegang pada tujuh (7) nilai dasar :

- 1) kemanusiaan: setiap orang dipandang sama, dihargai dan dihormati dan menunjang tinggi pengakuan harkat martabat.
- 2) kesetaraan dan keadilan gender: hubungan dan posisi antara perempuan dan laki-laki adalah sejajar, sama dan seimbang. Tidak ada perbedaan berdasarkan perlakuan khusus atau diskriminasi yang didasarkan pada ketimpangan dan asumsi.
- 3) keberagaman: segala perbedaan simbolik seperti ras, suku, kepercayaan, budaya dan sebagainya merupakan unsur pemersatu dan pendorong. Keberagaman dan perbedaan tidak dipandang sebagai pemisah tapi diakui sebagai modal pengembangan diri dan negara.

- 4) solidaritas: tercapainya tujuan dan cita-cita besar tidak bisa diraih sendiri, proses panjang yang melibatkan banyak pihak menuntut setiap aspek bekerjasama. Aspek korban dan aktivis, lembaga regional sampai internasional, dan organisasi yang beragam ideologi harus menciptakan iklim kerja yang sehat.
- 5) kemandirian: kebebasan individu dan lembaga dalam menentukan tujuan dan berkembang bebas mencapai visi misi bisa berjalan apabila keadaan kondusif tercipta.
- 6) akuntabilitas: pertanggungjawaban dan transparansi terhadap pemerintah, masyarakat dan konstituenti perlu dijalankan melalui mekanisme yang terstruktur dan jelas.
- 7) anti kekerasan dan anti diskriminasi: menjalankan tugas, pekerjaan, organisasi, negosiasi tanpa melibatkan unsur-unsur kekerasan dan diskriminasi pada pihak mana pun.

2.6. Landasan Kerangka Kerja Komnas Perempuan

Komnas Perempuan dalam merumuskan kegiatan atau menjalankan tugasnya harus berdasarkan pada landasan kerangka kerja untuk memastikan setiap langkah tidak akan bertentangan dengan aturan, mandat dan kewenangan dari Komnas Perempuan. Adapun landasan kerangka kerja Komnas Perempuan didasarkan kepada:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang ratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (CEDAW)

- c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang ratifikasi konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam atau tidak manusiawi (CAT)
- d) Deklarasi Internasional tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan, serta kebijakan-kebijakan lainnya tentang hak asasi manusia.