
ISU KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DALAM AGENDA HAK ASASI MANUSIA INTERNASIONAL

Wiwiek Setyawati

Artikel ini menjabarkan instrumen-instrumen internasional PBB yang berusaha untuk mengatasi fenomena kekerasan terhadap perempuan. Penjabaran instrumen-instrumen tersebut diawali dengan suatu usaha untuk mengidentifikasi penyebab-penyebab universal kekerasan terhadap perempuan dan jenis kekerasan terhadap perempuan. Identifikasi ini dilakukan untuk membandingkan kebutuhan akan terciptanya instrumen HAM untuk perempuan dan apa yang sudah dapat diwujudkan oleh PBB.

Pendahuluan

Perlakuan semena-mena terhadap perempuan baik yang ditujukan terhadap fisik, seksual maupun psikis perempuan kiranya telah dikenal sejak berabad-abad yang lalu atau setua usia peradaban manusia. Hingga saat ini kekerasan terhadap perempuan merupakan fenomena global. Dalam laporannya kepada sidang tahunan Komisi Status Perempuan bulan Maret 2000, Sekjen PBB melaporkan bahwa 73% dari seluruh *country report* yang disampaikan kepada PBB pada akhir tahun 1999 mengenai

pelaksanaan Kerangka Aksi Beijing hasil Konferensi Dunia IV Wanita di Beijing tahun 1995, menempatkan masalah kekerasan terhadap perempuan sebagai isu prioritas. Sama pentingnya dengan pendidikan dan pelatihan terhadap perempuan (72%) dan wanita dan ekonomi (71%). Sementara peringkat tertinggi prioritas diduduki oleh status perempuan dalam kekuasaan dan pembuatan keputusan (79%), kesehatan (77%), perempuan dan kemiskinan (75%).

Konsep kekerasan terhadap perempuan merupakan konsep baru, yang diangkat pada Konferensi Dunia Wanita III di Nairobi tahun 1985, di mana berhasil menggalang konsensus internasional atas pentingnya mencegah berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan dalam kehidupan sehari-hari di seluruh masyarakat dan bantuan terhadap perempuan korban kekerasan. Pengelompokan negara-negara maju di Eropa Barat-pun baru mengangkat masalah kekerasan terhadap perempuan dan perdagangan gelap perempuan pada tingkat Uni Eropa pada tahun 1996.

Dalam paragraf pembukaan Deklarasi mengenai Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan oleh PBB tahun 1993, ditegaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan manifestasi dari

hubungan kekuasaan yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki secara historis, yang mengarah kepada dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan oleh laki-laki, dan menghambat pemajuan penuh wanita serta merupakan salah satu mekanisme sosial yang krusial, di mana perempuan dipaksa berada dalam suatu posisi subordinasi dibandingkan dengan laki-laki.

Identifikasi Penyebab Universal Kekerasan Terhadap Perempuan

Berdasarkan penelitian atas berbagai dokumen PBB pada tingkat Majelis Umum, Dewan Ekonomi dan Sosial, Komisi Status Perempuan, Komisi Pencegahan Kejahatan dan Peradilan Pidana, Komisi Hak Asasi Manusia tampak kecenderungan untuk mengidentifikasi penyebab-penyebab universal dari kekerasan terhadap perempuan sebagai berikut: hubungan-hubungan kekuasaan yang tidak seimbang secara historis, masalah yang berkaitan dengan seksualitas perempuan (*female sexuality*) di mana kekerasan digunakan sebagai alat untuk mengontrol perilaku seksual perempuan, ideologi budaya (*cultural ideology*), doktrin-doktrin pribadi dan konsep sanksi oleh keluarga (*doctrines of privacy and the concept of the sanctity of the family*), pola penyelesaian konflik baik pada tingkat keluarga maupun negara, dan ketidak-bergerakan pemerintah untuk menyikapi kejahatan-kejahatan kekerasan terhadap perempuan.

Salah satu contoh pola patriarki dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, misalnya tercermin dari peribahasa asal Bengal - suatu daerah di India, yang berbunyi:

"The one whose wife dies is lucky. But not so the man whose cow dies" (Seseorang yang ditinggal mati isterinya adalah beruntung. Tetapi tidak demikian halnya dengan seorang laki-laki yang ditinggal mati sapihnya).

Seorang penulis dan wanita karier asal Bangladesh (Ms. Taslima Nasreen) bahkan secara berani menulis bahwa dalam suatu masyarakat seperti Bangladesh, 80% wanitanya adalah buta huruf. Selama berabad-abad wanita diajarkan bahwa mereka adalah budak laki-laki. Sangat sulit untuk mengubah pandangan mereka, untuk membuat mereka sadar atas penindasan atas mereka, dan untuk memberikan mereka nuansa mengenai kemerdekaan perempuan.¹

Kiranya dapat diterima berbagai kajian yang mengungkap bahwa termasuk dalam bentuk universal kekerasan terhadap perempuan adalah perkosaan sebagai salah satu contoh kekerasan yang berkaitan dengan *"female sexuality"*, dan kekerasan dalam rumah tangga. Di luar itu, terdapat berbagai bentuk spesifik kekerasan terhadap wanita sesuai dengan bentuk-bentuk kebudayaan yang secara spesifik ada dalam masyarakat tertentu, misalnya mutilasi alat kelamin perempuan (*female genital mutilation*), pengikatan kaki anak perempuan, tes keperawanan, mengawinkan anak perempuan usia remaja, upacara sati, dan lain-lainnya.

Kekerasan dalam lingkup rumah tangga (*domestic violence*), menurut berbagai kajian internasional diwujudkan dalam pemukulan perempuan/isteri, perkosaan dalam perkawinan (*marital rape*), *sexual abuse* terhadap anak-anak dalam hubungan darah atau figur orang tua (*incest* tidak selalu diartikan hubungan darah tetapi

dapat juga merujuk kepada “*parental figure*” misalnya figur ayah tiri), pelacuran paksa, kekerasan terhadap pekerja pembantu rumah tangga, kekerasan terhadap anak perempuan, pembunuhan bayi perempuan dan aborsi janin perempuan, serta praktek-praktek tradisional yang membahayakan kesehatan perempuan dan anak-anak (termasuk praktek mengawinkan anak usia remaja).

Sedangkan perkosaan sebagai salah bentuk universal kekerasan terhadap perempuan, menurut “*the Indian Forum against the Oppression of Women*” digolongkan dalam sembilan bentuk yang saling berbeda, yaitu: (1) perkosaan komunal; (2) perkosaan oleh gerombolan (*gang rape*); (3) perkosaan politik; (4) perkosaan terhadap anak-anak (*rape of minors*); (5) perkosaan dalam perkawinan (*marital rape*); (6) perkosaan oleh aparat militer dan/atau polisi dalam situasi perang atau pemeliharaan perdamaian; (7) perkosaan institusional/kelembagaan dalam rumah sakit, penjara dan rumah-rumah penitipan; (8) perkosaan dalam kondisi ketergantungan ekonomi; dan (9) perkosaan dalam lingkup organisasi-organisasi politik.²

Pada tahun 1992, Pelapor Khusus PBB untuk masalah penyiksaan (*torture*) telah mendefinisikan perkosaan sebagai salah satu bentuk dari penyiksaan. Dengan demikian kasus-kasus perkosaan yang terjadi di Indonesia, merupakan contoh kasus-kasus pelanggaran Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan dan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dengan Undang-Undang no.7/1984 dan Undang-Undang no.5 tahun 1998.

Kekerasan oleh Negara, Kejahatan Kemanusiaan dan *Individual Criminal Liability*

Kekerasan oleh negara (*state violence*) adalah kekerasan yang dilakukan dan/atau dibiarkan oleh negara. Pada berbagai konflik yang terjadi pada masa lalu, yang baru berlalu dan konflik yang tengah berlangsung baik yang bersifat internal dan internasional, PBB mencatat bahwa perkosaan sistematis seringkali digunakan untuk merendahkan, menghina dan mempermalukan (*humiliate*) penduduk sipil dan militer, dalam rangka menghancurkan masyarakat dan meruntuhkan segala peluang penyelesaian damai dari sesuatu konflik. Dengan dibentuknya dua tribunal internasional dalam rangka penuntutan kejahatan-kejahatan perang yang dilakukan di wilayah bekas Yugoslavia dan di Rwanda, untuk pertama kalinya dalam sejarah, perkosaan selama waktu peperangan secara tegas dimasukkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).

Kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan salah satu kejahatan yang masuk dalam yurisdiksi Pengadilan Pidana Internasional (*International Criminal Court*), apabila Pemerintah negara terkait tidak meratifikasi Statuta ICC maka PBB dapat sewaktu-waktu melakukan tuntutan hukum melalui pembentukan mekanisme khusus/ekstra misalnya ‘*ad hoc international crime tribunal*’ sebagaimana yang diterapkan terhadap kasus Yugoslavia dan Rwanda. Para individu yang melakukan perkosaan pada saat konflik senjata harus dihukum oleh Pemerintah terkait, dan apabila Pemerintah gagal untuk menghukumnya maka akan membawa konsekuensi penuntutan pertanggung-jawaban kejahatan oleh mekanisme

internasional (misal *ad hoc international crime tribunal*, ICC). Prinsip '*individual criminal liability*' berlaku bagi setiap individu yang terlibat dalam konflik, baik aktor negara atau non negara (*non state actor*).

Dalam laporannya kepada Sidang Ke-52 Sub Komisi Pemajuan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia PBB yang diselenggarakan di Jenewa tanggal 31 Juli-18 Agustus 2000 (Dokumen PBB W/CN.4/Sub.2/2000/20) dipertegas kembali pernyataan Komisaris Tinggi pada bulan September 1999 di Kantor PBB New York, bahwa:

"civilians are no longer just victims of war - today they are regarded as instruments of war. Starving, terrorizing, murdering, raping civilians - all are seen as legitimate. Sex is no defence nor is age; indeed it is women, children and the elderly who are often at greater risk. That is strange, terrible state of affairs in the year after we commemorated the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights".

Konsep '*state violence*' dalam hal kekerasan terhadap perempuan tidak dibatasi pada kekerasan terhadap perempuan dalam situasi konflik tetapi juga dapat dilakukan/ terjadi dalam hal kekerasan yang dilakukan terhadap perempuan dalam lembaga-lembaga penahanan dan kekerasan terhadap perempuan pengungsi dan *internally displaced women*. Namun tidak seluruh *state violence*s masuk dalam kategori '*crime against humanity*'.

Pasal 7 Statuta ICC memberikan

definisi mengenai '*crimes against humanity*' yaitu:

'...setiap tindakan-tindakan di bawah ini apabila dilakukan sebagai bagian dari suatu serangan meluas atau sistematis yang ditujukan terhadap penduduk sipil, dengan pengetahuan mengenai serangan tersebut:

- a) Pembunuhan.
- b) Pemusnahan (*Extermination*).
- c) Perbudakan.
- d) Deportasi atau pemindahan paksa penduduk.
- e) Pemenjaraan atau penghilangan kebebasan fisik yang berat yang melanggar aturan-aturan dasar hukum internasional.
- f) Penyiksaan.
- g) Perkosaan, perbudakan seksual, prostitusi paksa, kehamilan paksa, sterilisasi paksa, atau setiap bentuk lain dari kekerasan seksual dengan derajat yang setara.
- h) Memburu setiap kelompok yang dapat dikenali atau secara kolektif terhadap politik, ras, nasional, etnik, budaya, agama gender sebagaimana didefinisikan dalam paragraf 3, atau dasar-dasar lain yang secara universal diakui tidak diijinkan di bawah hukum internasional, berkaitan dengan setiap tindakan yang dirujuk dalam paragraf ini atau setiap kejahatan dalam yurisdiksi pengadilan.
- i) Penghilangan paksa orang-orang.
- j) Kejahatan apartheid.
- k) Tindakan-tindakan tidak berperikemanusiaan lain dengan sifat yang sama yang dimaksudkan untuk menyebabkan penderitaan besar, atau cedera serius badan atau kesehatan mental atau fisik.

Kronologi Integrasi Masalah Kekerasan terhadap Perempuan dalam Agenda PBB

Konferensi Dunia III Perempuan di Nairobi tahun 1985 (*the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*), merupakan konferensi PBB pertama yang mengangkat masalah kekerasan terhadap perempuan, namun terbatas sebagai suatu pemikiran yang timbul dalam pembahasan masalah-masalah diskriminasi, kesehatan, ekonomi dan sosial. Paragraf 258 dari "*the Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*", sebagai dokumen akhir Konferensi Dunia III Perempuan 1985, menegaskan bahwa: "Kekerasan terhadap perempuan terjadi dalam berbagai bentuk dalam kehidupan sehari-hari seluruh masyarakat. Perempuan-perempuan dipukul, dipotong, dibakar, diperlakukan sewenang-wenang secara seksual dan diperkosa. Kekerasan semacam itu merupakan hambatan utama dalam mencapai perdamaian dan sasaran-sasaran lain dalam Dekade dan harus diberikan perhatian khusus. Perempuan-perempuan korban kekerasan harus diberikan perhatian khusus dan bantuan secara lengkap. Untuk itu, langkah-langkah hukum harus disusun guna mencegah kekerasan dan membantu perempuan korban. Perangkat nasional harus didirikan dalam rangka penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan dalam lingkup keluarga dan masyarakat. Kebijakan-kebijakan pencegahan harus dikaji dan disediakan berbagai bentuk kelembagaan dari bantuan terhadap perempuan korban".

Rekomendasi tersebut pada tahun 1986 diperkuat oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB/ECOSOC, yang menegaskan bahwa kekerasan terhadap perempuan dalam lingkup keluarga dan masyarakat yang meresap dan menembus lintas pendapatan, kelas dan budaya, harus diimbangi oleh langkah-langkah cepat dan efektif dalam rangka menghapuskan insidennya. Kekerasan terhadap perempuan lahir dari ketidakseimbangan status dalam masyarakat. Untuk itu, pada bulan Maret 1991 Komisi Status Wanita merekomendasikan kepada ECOSOC penyusunan instrumen internasional bekerjasama dengan Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan/CEDAW PBB yang isinya secara tegas mengangkat masalah kekerasan terhadap perempuan. Selanjutnya pada bulan Januari 1992 CEDAW menyusun rekomendasi umum no.19 mengenai kekerasan terhadap perempuan.

Dalam rekomendasinya, CEDAW menegaskan bahwa kekerasan terhadap wanita merupakan suatu bentuk diskriminasi gender yang berada di bawah cakupan Konvensi. Menurut CEDAW, sungguhpun tidak ada satu pasal dalam Konvensi yang mengatur mengenai kekerasan terhadap perempuan, namun terdapat kaitan erat antara pasal-pasal Konvensi dengan kekerasan terhadap perempuan, misalnya:

- perilaku, adat istiadat dan praktek-praktek tradisional (pasal 2 f, 5 dan 10 c)
- segala bentuk perdagangan gelap dan eksploitasi prostitusi perempuan (pasal 6)
- kekerasan dan persamaan dalam ketenaga kerjaan (pasal 11)
- kekerasan dan kesehatan (pasal 12)

wanita pedesaan (pasal 14) dan kekerasan keluarga (pasal 16).

Akhirnya, tanpa melalui pemungutan suara negara-negara anggota PBB pada bulan Desember 1993 berhasil menerima Deklarasi mengenai Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan. Deklarasi merupakan instrumen hak asasi manusia pertama yang secara eksklusif mengatur definisi kekerasan terhadap perempuan secara jelas dan lengkap.

Deklarasi mengatur definisi kekerasan terhadap perempuan, yaitu setiap tindakan kekerasan berdasarkan gender yang berakibat terhadap, atau cenderung berakibat bahaya fisik, seksual atau mental atau penderitaan wanita, termasuk ancaman-ancaman mengenai tindakan-tindakan semacam itu, pemaksaan atau penghilangan semena-mena kebebasan, baik yang dilakukan dalam kehidupan masyarakat maupun pribadi.

Tercakup di dalamnya, tetapi tidak dibatasi, terhadap kekerasan fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan dalam keluarga dan dalam masyarakat umum, penganiayaan, *sexual abuse* terhadap anak-anak, kekerasan berkaitan dengan mahar, perkosaan, mutilasi genital perempuan dan praktek-praktek tradisional lainnya yang berbahaya terhadap perempuan, kekerasan bukan oleh pasangan dan kekerasan yang berkaitan dengan eksploitasi, pelecehan seksual dan intimidasi di tempat kerja, di lembaga-lembaga pendidikan dan di manapun, *trafficking* (perdagangan gelap) perempuan, prostitusi paksa, dan kekerasan yang dilakukan atau dibiarkan oleh negara.

Sejalan dengan itu, paragraf 18 Deklarasi Wina hasil Konferensi Dunia Hak

Asasi Manusia II di Wina bulan Juni 1993, menegaskan bahwa:

Hak asasi perempuan dan anak perempuan adalah tidak dapat dicabut, menyatu dan bagian tidak terpisahkan dari hak asasi manusia universal. Partisipasi penuh dan seimbang perempuan dalam kehidupan politik, sipil, ekonomi, sosial dan budaya pada tingkat nasional, regional dan internasional, serta penghapusan segala bentuk diskriminasi berdasarkan seks merupakan sasaran prioritas masyarakat internasional.

Kekerasan berbasis gender serta segala bentuk pelecehan dan eksploitasi seksual, termasuk yang diakibatkan oleh prasangka budaya dan perdagangan gelap internasional, adalah tidak sejalan dengan martabat dan harkat manusia, serta harus dihapuskan. Hal ini dapat dicapai melalui langkah-langkah hukum dan tindakan nasional serta kerjasama internasional di bidang ekonomi, pembangunan sosial, pendidikan, kehamilan yang aman dan pelayanan kesehatan serta dukungan sosial.

Paragraf 38 Deklarasi dan Program Aksi Wina, juga menegaskan bahwa pelanggaran hak asasi perempuan dalam situasi konflik bersenjata merupakan pelanggaran prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia internasional dan hukum kemanusiaan. Seluruh pelanggaran semacam itu, termasuk khususnya pembunuhan, perkosaan sistematis, perbudakan seksual dan kehamilan paksa, khususnya memerlukan tanggapan efektif.

Substansi paragraf 18 dan 38 Deklarasi dan Program Aksi Wina merupakan

penegasan bahwa pelanggaran hak asasi perempuan dan anak-anak perempuan merupakan pelanggaran hak asasi manusia, dimana negara bertanggung jawab dan secara internasional diakui salah berdasarkan hukum. Negara juga menanggung kewajiban internasional berkenaan dengan perlindungan hak-hak asasi manusia berdasarkan rezim hukum hak asasi manusia internasional.

Kerangka Aksi Beijing hasil Konferensi Dunia IV Perempuan di Beijing bulan September tahun 1995 memperluas konsep kejahatan kekerasan terhadap perempuan dengan memuat rujukan khusus terhadap kekerasan terhadap perempuan seperti sterilisasi paksa (*forced sterilization*), aborsi paksa, paksaan menggunakan kontrasepsi, pembunuhan bayi perempuan dan calon bayi perempuan (*female infanticide and prenatal sex selection*). Kerangka Aksi juga memuat rujukan khusus atas konsep "*women as instrument of war*". Di bawah konsep ini wanita tidak saja menjadi korban dalam situasi konflik senjata tetapi juga dipergunakan sebagai alat perang (*instrument of war*).

Akhirnya sebagai perkembangan terbaru, negara-negara anggota PBB/masyarakat internasional berhasil mencapai konsensus untuk memasukkan konsep *marital rape* (perkosaan dalam perkawinan) dalam konsep kekerasan terhadap perempuan, sebagaimana yang dimuat dalam dokumen akhir Sidang Khusus ke-23 Majelis Umum PBB bulan Juni 2000 mengenai "*Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century*". Dalam dokumen ini direkomendasikan agar Pemerintah menyusun perundang-undangan dan/atau memperkuat mekanisme-mekanisme yang tepat dalam

rangka penanganan masalah-masalah kriminal berkaitan dengan segala bentuk kekerasan domestik, termasuk *marital rape* dan *sexual abuse* terhadap perempuan dan anak-anak perempuan, serta menjamin bahwa kasus-kasus semacam itu dibawa kepada pengadilan secara cepat.³

Identifikasi Kelemahan Deklarasi PBB Mengenai Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan

Sungguhpun Deklarasi PBB mengenai Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan merupakan suatu konsep yang luas dan menyeluruh, namun Deklarasi hendaknya dipergunakan hanya sebagai salah satu rujukan dalam rangka penyusunan kebijakan di bidang kekerasan terhadap perempuan. Karena Deklarasi pun memiliki kelemahan sebagaimana yang dinyatakan oleh beberapa pakar internasional, misalnya:⁴

- Deklarasi hanya memuat tindakan-tindakan yang dilakukan oleh negara dan individu, dan mengecualikan undang-undang, kebijakan atau ketidakseimbangan struktural yang dapat dipertimbangkan sebagai *violence*.
- Dalam suatu studi Bank Dunia, definisi kekerasan dalam Deklarasi memberikan petunjuk yang tidak memadai untuk menentukan apakah masalah-masalah yang tidak dirinci dalam Deklarasi seperti *female foeticide* atau kebijakan-kebijakan aborsi yang restriktif dapat merupakan kekerasan berdasarkan gender.
- Dikatakan pula bahwa setiap definisi mengenai kekerasan, harus disertai

konsep inti mengenai kekuatan (*force*) dan pemaksaan (*coercion*).

Ada pakar hak asasi wanita internasional yang menyusun konsep sendiri mengenai kekerasan terhadap perempuan sebagai setiap tindakan berupa ucapan atau penggunaan kekuatan fisik, pemaksaan, atau pencabutan hak yang mengancam kehidupan yang ditujukan terhadap individu perempuan atau anak perempuan, yang mengakibatkan bahaya fisik dan psikologis, merendahkan derajat atau pencabutan kebebasan secara semena-mena dan yang mengakibatkan subordinasi perempuan.

Reaksi seperti tersebut diatas kiranya perlu menjadi pertimbangan bahwa rincian (*listing*) atas bentuk-bentuk/jenis-jenis kekerasan terhadap perempuan dalam suatu dokumen hukum ternyata dapat menimbulkan kesulitan dalam aplikasi dokumen tersebut di kemudian hari, mengingat konsep hak asasi perempuan pada hakekatnya merupakan konsep dinamis yang selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat yang dinamis. Juga perlu diperhatikan keberatan dari berbagai pihak yang mengemukakan pandangan bahwa setiap upaya untuk meng-universal-kan pengalaman perempuan pada hakekatnya adalah upaya menyembunyikan bentuk-bentuk lain penindasan sebagaimana halnya penindasan yang didasarkan oleh ras, kelas dan kewarga negaraan.

Kekerasan terhadap Perempuan Sebagai Masalah Politik

Kekerasan terhadap perempuan

membawa konsekuensi peningkatan biaya sosial, kesehatan dan ekonomi terhadap individu, masyarakat dan negara. Negara-negara yang tidak menangani secara aktif berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan, atau negara yang secara rutin membiarkan/mengabaikan berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan seperti pembunuhan, perkosaan, penyiksaan perempuan oleh teman intimnya, berarti negara telah gagal untuk mengambil langkah-langkah minimum yang diperlukan untuk melindungi hak-hak wanita warganegaranya sendiri, yaitu hak-hak atas integritas fisik dan atas kehidupan para perempuan tersebut. Hal ini merupakan pesan bahwa negara terkait mensahkan dan tidak akan menghukum perlakuan-perlakuan sewenang-wenang semacam itu.

Lembaga-lembaga negara seperti penjara dan rumah-rumah penahanan terbukti seringkali menjadi lokasi kekerasan terhadap perempuan. Perkosaan seringkali digunakan sebagai alat penyiksaan. Ketidak-bergerakan negara dalam situasi kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu faktor utama yang mengakibatkan berlanjutnya kekerasan terhadap perempuan.⁵

Penindasan terhadap perempuan memerlukan analisa kelembagaan-kelembagaan negara dan masyarakat, pengkondisian dan sosialisasi para individu, dan sifat eksploitasi ekonomi dan sosial dengan menggunakan pendekatan yang berbasis gender. Penggunaan kekuatan terhadap perempuan merupakan salah satu contoh dan salah satu aspek dari fenomena ini, di mana intimidasi dan ketakutan terbukti telah diandalkan untuk mensubordinasikan perempuan.

Apabila akar dari subordinasi

perempuan terletak pada hubungan-hubungan kekuasaan historis di kalangan masyarakat, maka lembaga-lembaga negara dan masyarakat madani (*civil society*) harus memikul tanggung jawab untuk menyikapi subordinasi perempuan tersebut, termasuk kekerasan terhadap perempuan. Negara memegang tanggung jawab utama tidak hanya untuk menahan diri untuk tidak melakukan tindak-tanduk kekerasan terhadap perempuan tetapi juga harus secara aktif melakukan intervensi guna mencegah terjadinya tindak-tanduk kekerasan terhadap perempuan.

Kiranya perlu diperhatikan pula perkembangan posisi politik PBB/masyarakat internasional terhadap perlindungan hak asasi penduduk yang terpaksa berpindah/mengungsi ke wilayah lain dalam batas negaranya, karena terjadinya kekerasan baik karena konflik senjata maupun konflik lain di wilayah tempat pemukimannya. Berdasarkan konsep PBB, mereka yang berpindah dalam batas negara disebut sebagai "IDPs/*Internally Displaced Persons*" (contoh para pengungsi Maluku yang terpaksa berpindah ke Irian Jaya). Berbagai kajian menunjukkan bahwa mayoritas IDPs adalah perempuan dan anak-anak, yang sangat rentan terhadap *gender-based violence* seperti eksploitasi seksual, perdagangan gelap dan prostitusi paksa.

Posisi PBB saat ini mengenai IDPs, dapat disimak dari pernyataan Pelapor Khusus PBB untuk urusan IDPs, Mr. Francis M. Deng (diangkat pada tahun 1992), sebagai berikut: "Ketika kami mulai, masalah IDPs merupakan wilayah terlarang, kedaulatan negara adalah absolut. Sekarang, telah diterima secara umum bahwa kedaulatan negara bukan merupakan suatu

konsep untuk menyembunyikan diri Anda dari pemantauan (*scrutiny*) internasional, tetapi suatu konsep mengenai tanggung jawab negara untuk menghormati hak-hak asasi dari warga negara sesuatu pemerintah. Oleh karena itu, kami sedang bergerak naik dan dalam hal gelas masih tiga perempatnya kosong, paling tidak seperempatnya telah terisi".⁶

Gambaran Umum Pola Kekerasan terhadap Perempuan

a. Pola Pelaku

Organisasi Kesehatan Sedunia (WHO) melaporkan hasil berbagai studi yang dilakukan di 24 negara di empat benua yang mengungkap bahwa:

- 50-60% wanita yang di-*abuse* oleh teman mereka juga diperkosa oleh mereka
- para pelaku kekerasan terhadap perempuan hampir seluruhnya pria
- perempuan berada pada tingkat resiko kekerasan tertinggi dari laki-laki yang mereka kenal
- perempuan dan anak-anak perempuan paling sering menjadi korban kekerasan di antara keluarga dan di antara teman dekat
- kekerasan fisik dalam hubungan dekat umumnya selalu disertai oleh kekerasan psikologis berat dan kekerasan verbal/ucapan
- tanggapan dari banyak profesional dan lembaga-lembaga sosial biasanya menyalahkan atau mengabaikan.

b. Kesenjangan Data

Di belahan dunia manapun, terdapat kesenjangan mengenai data akurat dari kekerasan terhadap perempuan. Padahal data akurat dan dapat diperbandingkan mengenai kekerasan terhadap perempuan sangat diperlukan untuk memperkuat advokasi, membantu para pembuat keputusan untuk mengenali permasalahannya, dan memberi pedoman dalam menyusun berbagai intervensi dalam rangka menyikapinya baik pada tingkat nasional maupun internasional.

Upaya-upaya pengumpulan data guna mengukur skala dan besaran/*magnitude* dari situasi kekerasan terhadap perempuan pada umumnya terhambat oleh berbagai faktor, seperti pengaruh norma-norma sosial dan budaya dalam menentukan apa saja yang masuk dalam kategori kekerasan, perubahan-perubahan dalam melaporkan tingkat kekerasan sesuai dengan definisi kekerasan yang dipergunakan, tatacara pengajuan pertanyaan-pertanyaan, jenis penduduk yang menjadi sasaran, dan pengaturan interview.⁷

Mempertimbangkan hal-hal tersebut diatas, pada tahun 1994 PBB memandang perlu untuk menunjuk seorang Pelapor Khusus mengenai Kekerasan terhadap Perempuan. Mandat utama Pelapor Khusus antara lain mencari dan menerima informasi mengenai kekerasan terhadap wanita, penyebab dan akibat-akibatnya termasuk melalui misi kunjungan di lapangan/negara terkait, merekomendasikan langkah-langkah, cara dan perangkat untuk menghapuskan kekerasan terhadap wanita beserta upaya pemulihannya baik pada tingkat nasional dan internasional, oleh pemerintah, organisasi internasional/PBB dan masyarakat umum

termasuk organisasi non pemerintah nasional dan internasional.

Berdasarkan undangan Pemerintah Indonesia cq Menteri Luar Negeri, Pelapor Khusus tersebut pernah berkunjung ke Indonesia pada akhir 1998 dalam rangka mencari data dan informasi akurat secara langsung di lapangan baik dari pemerintah, NGOs, media dan saksi maupun korban, dalam rangka memberikan rekomendasi dan petunjuk kepada Pemerintah mengenai cara terbaik dalam rangka penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan pada saat kerusuhan Mei 1998. Hasil kunjungannya ke Indonesia selanjutnya disusun dalam suatu laporan menyeluruh yang disampaikan kepada Sidang Komisi Hak Asasi Manusia PBB di Jenewa tahun 1999. Berbagai organisasi non-pemerintah di Indonesia seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Komisi Anti Kekerasan Terhadap Perempuan telah menterjemahkan laporan Pelapor Khusus dalam bahasa Indonesia untuk disebarluaskan pada masyarakat luas.

Isu Kekerasan terhadap Perempuan Merupakan Isu Kesehatan

a. Kekerasan terhadap Perempuan dan Kesehatan Mental Perempuan

Kekerasan terhadap wanita membawa konsekuensi serius terhadap kesehatan fisik dan mental mereka. Di antara serangkaian akibat buruk terhadap kesehatan yang ditimbulkan dari kekerasan terhadap perempuan, luka psikologis merupakan yang paling berat dan memerlukan waktu pemulihan lebih

lama dibandingkan luka badan.

Pada tahun 1996, Organisasi Kesehatan Sedunia (WHO) mengakui bahwa *psychological/mental abuse* merupakan bagian integral dari kekerasan terhadap wanita dalam keluarga, dimana WHO perlu mengembangkan dan mengkaji metodologi riset untuk mengukurnya serta melakukan intervensi dalam rangka mencegah dan menangani akibat dari kekerasan dimaksud.

Seorang korban kekerasan terhadap perempuan melaporkan kepada *Bombay Women's Centre* di India: "*The body mends soon enough. Only the scars remain But the wounds inflicted upon the soul take much longer to heal. And each time I re-live these moments, they start bleeding all over again. The broken spirit has taken the longest to mend; the damage to the personality may be the most difficult to overcome.*" (Terjemahan: Pemulihan badan cukup cepat. Hanya bekas lukanya yang tertinggal...Tetapi luka-luka yang ditanggung oleh jiwa memerlukan waktu jauh lebih lama untuk pulih. Dan setiap saat saya menghidupkan kembali saat-saat itu, luka-luka tersebut mulai berdarah kembali. Semangat yang hancur memerlukan waktu terlalu lama untuk pulih; kerusakan kepribadian mungkin yang paling tersulit untuk diatasi).⁸

b. Kekerasan terhadap Perempuan dan Beban Anggaran Kesehatan Nasional

WHO melaporkan bahwa wanita korban kekerasan cenderung mengalami depresi, ketakutan/*anxiety*, gejala-gejala psikosomatis/*psychosomatic symptoms*, rendah diri, gangguan makan dan gangguan fungsi seksual. Kekerasan terhadap wanita

juga dapat berpengaruh terhadap kesehatan reproduksi wanita, melalui: peningkatan risiko seksual di antara remaja, penyebaran infeksi yang ditularkan melalui hubungan seksual termasuk HIV/AIDS, kehamilan yang tidak direncanakan, gangguan-gangguan kebidanan termasuk sakit panggul kronis dan kesakitan dalam berhubungan badan. Para wanita korban kekerasan cenderung mengembangkan perilaku yang bersifat merusak diri sendiri seperti penyalahgunaan obat-obat terlarang dan merokok.⁹

Penelitian di berbagai negara menunjukkan bahwa kekerasan terhadap wanita membawa beban terhadap sistem kesehatan nasional. Sebagai gambaran, penelitian di Amerika Serikat, Zimbabwe dan Nicaragua menunjukkan bahwa wanita yang mengalami kekerasan fisik atau seksual menggunakan jasa pelayanan kesehatan lebih sering daripada para wanita yang tidak pernah mengalaminya, sehingga meningkatkan biaya pemeliharaan kesehatan. Suatu penelitian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa biaya pemeliharaan kesehatan bagi wanita-wanita yang diperkosa atau diserang adalah 2.5 kali lebih tinggi daripada biaya-biaya kesehatan yang dikeluarkan oleh para wanita yang tidak menjadi korban kekerasan.

Kiranya perlu mendapatkan perhatian dari para pembuat keputusan anjuran PBB agar seluruh negara dan organisasi-organisasi antar pemerintah dan non pemerintah menjamin bahwa konseling dan dukungan-dukungan lain bagi perempuan korban perkosaan dan bentuk-bentuk lain kekerasan agar menjadi bagian integral pelayanan-pelayanan kesehatan dan kesejahteraan dalam rangka mendorong perempuan untuk bersedia mendapatkan bantuan tersebut. Di samping itu, pendirian

berbagai tempat perlindungan (*shelter*) sementara adalah sangat diperlukan, agar para perempuan atau anak perempuan dapat melindungi diri dari potensi serangan lebih lanjut oleh suami atau anggota keluarga lainnya yang lebih fatal dan dapat menyebabkan kematian atau mendorong keinginan bunuh diri.

Catatan

¹ The UNESCO Courier, hal. 17, Juni 2000.

² Paragraf 22 Dokumen PBB No.E/CN.4/1997/47 tanggal 12 Februari 1997.

³ Paragraf 103 c Unedited Final Outcome Document-the Twenty-third Special Session of the General Assembly, 10 Juni 2000.

⁴ Women: Looking Beyond 2000, PBB, New York, 1995, hal. 24.

⁵ Dokumen PBB No.E/CN.4/1995/42, paragraf 4, hal.11, 22 November 1994.

⁶ Refugees, No.4 Vol. 117, hal.9, UNHCR, 1999.

⁷ WHO Factsheet No.239, Juni 2000.

⁸ WHO Factsheet No.128, Agustus 1996.

⁹ WHO Factsheet No.239, hal.4, Juni 2000.

Kepustakaan

The UNESCO Courier, Juni 2000.

Paragraf 22 Dokumen PBB No.E/CN.4/1997/47, 12 Februari 1997.

Paragraf 103 c *Unedited Final Outcome Document-the Twenty-Third Special Session of the General Assembly*, 10 Juni 2000.

Women: Looking Beyond 2000. New York: PBB, 1995.

Dokumen PBB No.E/CN.4/1995/42. Paragraf 4, 22 November 1994.

Refugees, No.4 Vol. 117, hal.9. UNHCR, 1999.

WHO Factsheet No.239, Juni 2000.

WHO Factsheet No.128, Agustus 1996.

WHO Factsheet No.239, Juni 2000.