

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada ranah hubungan internasional, negara memiliki kapasitas untuk memasuki isu-isu kontemporer, termasuk feminisme. Dalam beberapa dekade terakhir, isu kesetaraan gender dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan telah menjadi fokus perhatian global. Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), yang diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979, merupakan alat hukum internasional yang dirancang untuk mengatasi segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Konvensi ini menyediakan kerangka kerja komprehensif untuk meningkatkan, melindungi, dan memenuhi hak-hak perempuan. Setelah diratifikasi oleh dua puluh negara, konvensi ini mulai berlaku sebagai perjanjian internasional pada tanggal 3 September 1981.

Negara-negara yang meratifikasi CEDAW diwajibkan untuk mematuhi sejumlah prinsip dan aturan guna mewujudkan kesetaraan gender dan melindungi hak-hak perempuan. Kewajiban ini mencerminkan kewajiban umum yang tertuang dalam pasal 2 CEDAW yang mengatakan:

*"States Parties shall undertake to pursue by all appropriate means and without delay policy of eliminating all forms of discrimination against women in order to achieve the full enjoyment of women's rights and freedoms."*

Indonesia, dengan meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, memperlihatkan komitmennya dalam menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan mempromosikan kesetaraan gender di berbagai aspek kehidupan. Konvensi ini, yang terdiri dari tiga puluh pasal termasuk pengantar, mengulas secara menyeluruh mengenai hak-hak perempuan dan kesetaraan gender.

Komitmen tersebut terlihat dalam penerapannya melalui kebijakan yang berlaku seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, yakni undang-undang yang

mengatur hak asasi manusia seperti hak untuk hidup, hak untuk keluarga dan keturunan, hak untuk berkembang, hak untuk keadilan, hak atas kebebasan dan rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, hak wanita, dan hak anak (BPK RI, 1999). Penerapan ini tetap saja masih banyak tindakan yang menciderai keberlakuan aturan ini, peran pemerintah saat ini dinilai belum menghasilkan kepuasan yang positif, kesalahan ini memang tidak dapat dilemparkan sepenuhnya kepada pemerintah akan tetapi masyarakat pun turut andil dalam peneguhan keberlangsungan Undang-undang ini.

Kebijakan yang dilakukan Indonesia dalam penanganan tindak kekerasan kepada perempuan tidak hanya membuat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 saja, tetapi Indonesia pun mengupayakan tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun. Aturan ini ditetapkan akan maraknya tindak kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga khususnya yang dilakukan kepada wanita dan anak. Bahwa Korban kekerasan dalam rumah tangga, yang mayoritas adalah perempuan, wajib mendapat perlindungan dari negara dan/atau masyarakat untuk terhindar dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan martabat dan nilai kemanusiaan (BPK RI).

Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan berbagai langkah untuk menangani masalah kekerasan terhadap perempuan, yang sayangnya masih sering terjadi. Upaya ini tidak hanya terfokus pada pemberlakuan Undang-Undang, namun juga melibatkan pembentukan badan khusus untuk menangani kasus-kasus kekerasan, seperti Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) yang didirikan pada tahun 1998 (BPK.RI, 1998). Upaya ini dilatarbelakangi oleh realitas yang menunjukkan bahwa kekerasan terhadap perempuan bukan satu-satunya masalah yang dihadapi, tetapi juga ketimpangan gender yang masih marak di masyarakat. Meskipun pemerintah telah mengupayakan untuk menangani kesenjangan yang terjadi, implementasi kebijakan tersebut masih belum berjalan sesuai dengan harapan. Penyimpangan dan

pelanggaran terhadap hak-hak perempuan masih terus terjadi, menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan antara tujuan kebijakan dan realitas di lapangan.

Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) oleh Indonesia pada tahun 1984 menandai komitmen negara untuk mencapai kesetaraan gender dan melindungi hak-hak perempuan. Meskipun pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan untuk mendukung tujuan ini, harapan masyarakat terhadap pemenuhan hak dan perlindungan bagi perempuan terus meningkat. Namun, upaya yang berkelanjutan ini tampaknya bertentangan dengan kenyataan di lapangan, di mana kasus kekerasan terhadap perempuan justru mengalami peningkatan..

Menurut data terbaru dari Catatan Tahunan (CATAHU) 2023 yang dirilis oleh Komnas Perempuan, jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan pada tahun 2023 mencapai 289.111 kasus (Komnas Perempuan, 2023), sebuah peningkatan sebesar 50% dibandingkan dengan 226.062 kasus pada tahun 2020 (Komnas Perempuan, 2021). Kekerasan seksual (2.228 kasus/38,21%) dan kekerasan psikis (2.083 kasus/35,72%) adalah jenis kekerasan yang paling umum. Menurut LBH Apik Jakarta, 70% dari 1.105 kasus pengaduan yang diterima pada tahun 2023 terkait dengan kekerasan seksual (LBH APIK Jakarta, 2023). Data yang dicantumkan tersebut menghadirkan kontras yang tajam dengan idealisme CEDAW. Kenaikan kasus kekerasan terhadap perempuan menunjukkan bahwa upaya untuk mencapai kesetaraan gender dan perlindungan hak-hak perempuan masih menemui banyak hambatan.

Pendataan ini penting untuk memahami pola dan tren kekerasan, serta keberhasilan dalam penanganan kasusnya. Namun, pendataan yang optimal masih terkendala oleh metode dan pelaksana penginputan data, ketiadaan standar mekanisme penanganan perkara, serta keterbatasan sumber daya manusia. Hal ini berakibat pada pendataan yang tidak akurat dan penanganan kasus yang kurang efektif. (MAMPU, 2015). Dengan situasi tersebut, tidak mengherankan jika banyak kasus kekerasan terhadap perempuan yang tidak dilaporkan atau terlapor namun

perkembangan kasusnya tidak jelas atau terhenti di tangan aparat penegak hukum akibat pendataan yang belum optimal.

Di samping itu, kontras antara idealisme CEDAW dan realitas kekerasan terhadap perempuan di Indonesia juga terefleksikan dalam implementasi CEDAW yang masih menghadapi berbagai tantangan. Salah satu contohnya adalah keterlambatan Indonesia dalam melaporkan laporan rutinnya kepada Komite CEDAW. Hal ini menunjukkan kurangnya perhatian dan komitmen dalam mengimplementasikan CEDAW secara menyeluruh.

Sebagai negara yang meratifikasi CEDAW, Indonesia diwajibkan untuk mematuhi tiga prinsip utama:

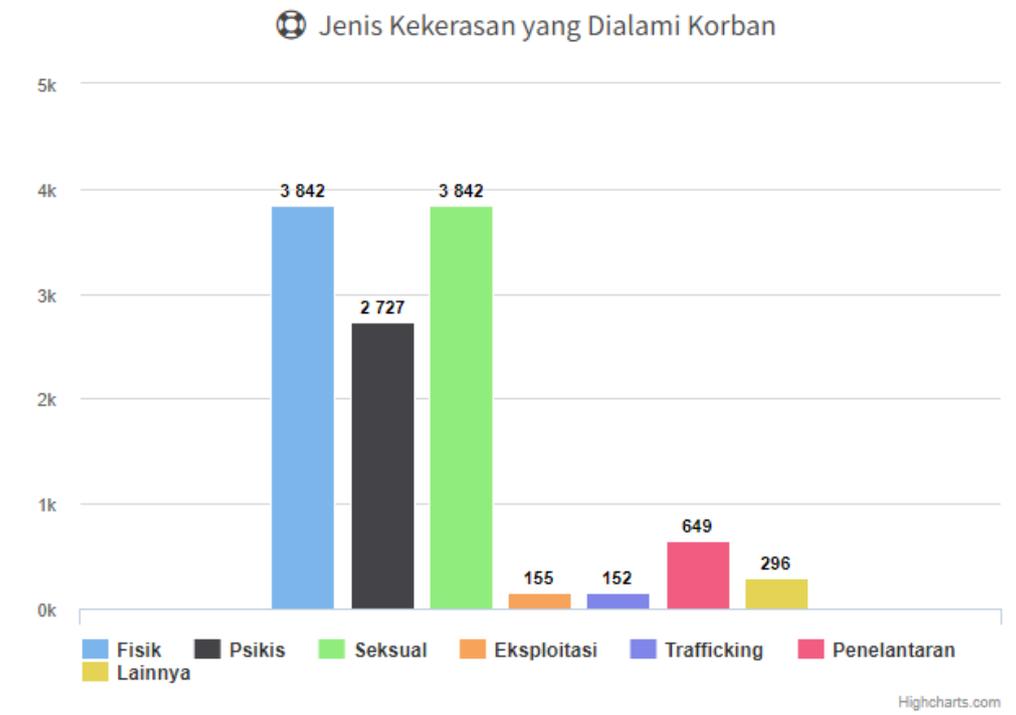
- Prinsip Non-Diskriminasi  
Hal ini berarti negara harus menghormati hak-hak perempuan dan memastikan kesetaraan perlakuan antara perempuan dan laki-laki di semua bidang kehidupan, menghapus semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan, baik dalam hukum maupun dalam praktik.
- Prinsip Persamaan Substantif  
Negara harus mengakui bahwa perempuan dan laki-laki memiliki kebutuhan yang berbeda dan harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kebutuhan tersebut terpenuhi secara setara, mempertimbangkan dampak dari kebijakan dan programnya terhadap perempuan dan laki-laki dan mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa kebijakan dan program tersebut tidak mendiskriminasi perempuan.
- Prinsip Kewajiban Negara  
Negara mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, dan lainnya yang diperlukan untuk memastikan pemenuhan kewajiban terhadap CEDAW, dan mewajibkan negara-negara anggotanya untuk menyerahkan laporan berkala tentang langkah-langkah yang telah mereka ambil untuk memenuhi kewajiban mereka kepada Komite CEDAW.

Ketiga prinsip CEDAW ini menekankan bahwa kesetaraan harus dinikmati dalam kenyataan, bukan hanya “di atas kertas.” (CEDAW)

Pelaporan yang dilaporkan kepada Komite Cedaw diwajibkan bagi negara-negara yang meratifikasi konvensi CEDAW ini sudah berlaku sejak tahun 1997, Berdasarkan ketentuan Pasal 12 CEDAW negara menyerahkan laporan berkala setiap 4 tahun sekali. proses ini telah dilengkapi dengan dimasukkannya secara resmi perspektif masyarakat sipil mengenai kemajuan dari ratifikasi CEDAW di setiap negara yang mengadopsinya. Komite CEDAW dan sejumlah negara yang meratifikasi akan memberikan sejumlah rekomendasi dari laporan yang diberikan oleh suatu negara.

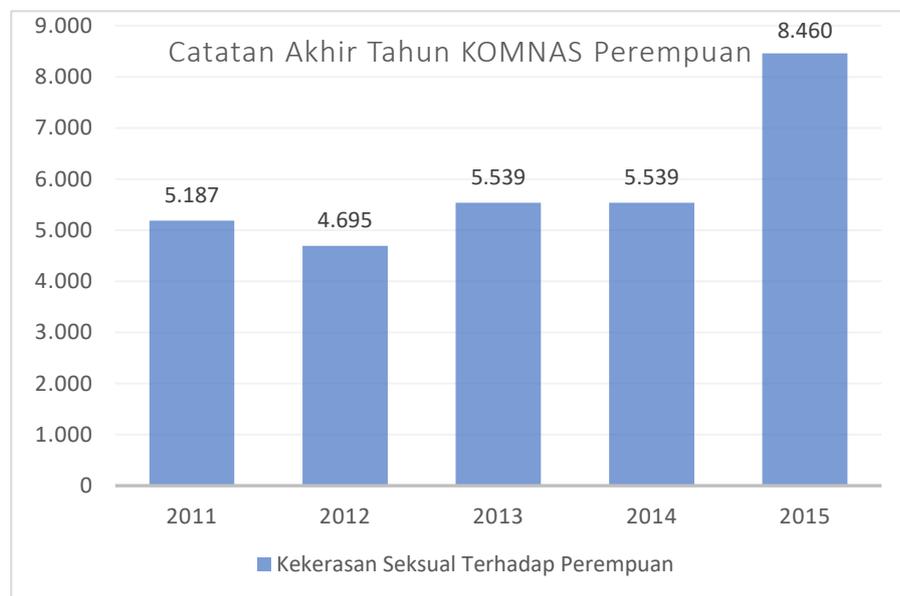
Indonesia sebagai negara yang meratifikasi CEDAW tentu wajib melaporkan kepada Komite CEDAW. Namun pada kenyataannya, Indonesia kerap lalai dan terlambat dalam melaporkan laporan berkalanya kepada Komite Cedaw. Seperti contohnya dalam Laporan yang diberikan Indonesia dengan judul “*Eighth Periodic Report Submitted by Indonesia under Article 18 of the Convention, Due in 2016\**” yang diterima oleh Komite CEDAW pada 22 October 2019 menunjukkan keterlambatan Indonesia dalam melakukan komitmennya terhadap konvensi tersebut. Sedangkan laporan yang dimuat itu berisikan laporan periode 2010-2016 hal ini menunjukkan bahwa tidak ada pemantauan dan penilaian yang memadai terhadap kemajuan yang dicapai oleh negara dalam menerapkan CEDAW.

Pelaporan yang terlambat kepada Komite CEDAW membawa dampak negatif kepada dinamika kasus kekerasan terhadap perempuan, khususnya kasus kekerasan seksual yang terjadi di Indonesia, sebagaimana terlihat pada grafik di bawah ini,



**Gambar 2.1.** Jenis Kekerasan Seksual yang Dialami Korban pada tahun 2016

#### Sumber KPPA



**Gambar 1.2.** CATAHU Komnas Perempuan

Pada grafik tersebut terlihat adanya penurunan yang terjadi terhadap kasus kekerasan seksual pada tahun 2012, hal ini dikarenakan pada tahun tersebut Indonesia melakukan pelaporannya kepada Komite CEDAW. Setelah melakukan pelaporan tersebut tentu dari Komite CEDAW merekomendasikan beberapa hal yang menjadi inti utama permasalahan seperti misalnya;

- Mencabut atau mengamandemen undang-undang yang diskriminatif: Komite CEDAW menyarankan agar Indonesia mencabut atau mengubah undang-undang yang diskriminatif baik di tingkat nasional maupun lokal, dengan menetapkan batas waktu yang tegas.
- Menerapkan langkah-langkah untuk mencegah dan mengatasi kekerasan terhadap perempuan: Komite CEDAW menyarankan agar Indonesia mengambil langkah-langkah untuk mencegah dan menangani kekerasan terhadap perempuan dengan memperkuat penegakan hukum, menyediakan layanan dukungan bagi korban, dan meningkatkan kampanye pencegahan.

Rekomendasi tersebut diterima positif oleh Indonesia, hal ini terlihat dengan Indonesia melakukan berbagai upaya untuk menindaklanjutinya. Berikut beberapa poin penting:

- Penyusunan Rencana Nasional Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (RPJND-P): Pemerintah menyusun RPJND-P tahun 2010-2014 dan 2015-2019 yang memuat target dan strategi untuk mencapai kesetaraan gender dan menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan.
- Pembentukan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPA): Kemen PPA dibentuk pada tahun 2014 untuk menangani isu-isu terkait perempuan dan anak secara lebih komprehensif

Upaya yang dilakukan oleh Indonesia dalam menindaklanjuti rekomendasi CEDAW menunjukkan komitmen pemerintah yang semakin kuat terhadap kesetaraan gender dan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Pelaporan berkala kepada Komite CEDAW menjadi instrumen penting untuk memastikan

akuntabilitas dan mendorong kemajuan dalam implementasi CEDAW di Indonesia. Namun kenyataannya setelah menerapkan upaya dari respon Komite CEDAW, konsistensi Indonesia dalam melaporkan ternyata masih menjadi permasalahan karena kerap terlambat, maka dari itu kasus kekerasan ini masih tetap ada dan cenderung meningkat.

Terlihat bahwa dinamika kasus kekerasan seksual menunjukkan tren peningkatan yang dominan pada grafik yang telah ditampilkan sebelumnya, maka dari itu keterlambatan yang dilakukan oleh Indonesia membawa dampak buruk terhadap pemenuhan hak dan perlindungan terhadap kaum perempuan, yang mana jika kekerasan yang terjadi ini tentu akan menciptakan rasa tidak aman bagi kaum perempuan. Ratifikasi CEDAW di Indonesia bagaikan janji manis yang tercoreng oleh realita pahit. Upaya pemerintah meski patut diapresiasi, namun belum mampu membendung gelombang kekerasan terhadap perempuan. Tantangan pendataan dan implementasi CEDAW menjadi batu sandungan yang perlu segera diatasi.

Keterlambatan dalam pelaporan berkala oleh pemerintah Indonesia mendorong munculnya laporan bayangan (*shadow report*) serta laporan independen yang dibuat oleh lembaga independen dan organisasi non-pemerintah (*NGO*) yang resah akan keterlambatan tersebut, dan laporan-laporan yang dimuat ini mencerminkan kebutuhan untuk mengisi kesenjangan data, menyuarakan pengalaman perempuan yang terpinggirkan, memperkuat advokasi masyarakat sipil, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Keberadaan laporan-laporan ini dapat mendorong akuntabilitas pemerintah dengan mengekspos kekurangan dalam implementasi CEDAW dan mendesak mereka untuk mengambil tindakan yang konkret.

Laporan bayangan (*shadow report*) dan laporan independen yang diterbitkan oleh lembaga independen dan juga organisasi non-pemerintah mengungkapkan masalah yang tidak tercakup dalam laporan resmi negara, seperti diskriminasi terhadap kelompok perempuan tertentu atau kesulitan mencapai kesetaraan gender dalam berbagai bidang kehidupan. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan dan praktik lapangan berbeda, dan lebih banyak upaya diperlukan untuk memerangi diskriminasi dan ketidaksetaraan. Laporan bayangan sering kali tidak tersedia untuk

publik, dokumen-dokumen tersebut dapat diserahkan langsung kepada Komite CEDAW dengan akses yang terbatas, Arsip publik terkait laporan bayangan mungkin tidak lengkap atau sulit untuk diakses. Tetapi hal tersebut tidak menyembunyikan fakta bahwa lembaga independen dan juga NGO dapat membuat laporan independen-nya untuk diserahkan pula kepada Komite CEDAW, berbeda dengan laporan bayangan, laporan independen dapat diakses secara umum pada situs website lembaga terkait yang membuat laporan.

Komnas Perempuan, sebagai lembaga negara yang bertugas melindungi hak-hak perempuan, juga turut aktif dalam menyusun laporan bayangan. Laporan Komnas Perempuan tahun 2016 kepada Komite CEDAW membahas berbagai isu kekerasan terhadap perempuan di Indonesia, dengan fokus utama pada kekerasan dalam rumah tangga dan pelanggaran terhadap Undang-Undang Perkawinan. Laporan ini juga menyoroti kekerasan seksual yang dilakukan oleh pejabat publik dan kebijakan diskriminatif yang meningkat.

Jumlah total kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh organisasi pemberi layanan, sebagaimana dicatat dalam CATAHU Komnas Perempuan, menunjukkan peningkatan dari tahun 2012 hingga 2015. Pada tahun 2012 tercatat 216.516 kasus, meningkat menjadi 279.688 kasus pada tahun 2013, 293.220 kasus pada tahun 2014, dan mencapai 321.572 kasus pada tahun 2015, serupa dengan tahun-tahun sebelumnya, mayoritas kasus yang ditangani oleh organisasi penyedia layanan didominasi oleh kekerasan domestik dan kekerasan di ranah pribadi (Komnas Perempuan, 2016).

Laporan bayangan (*shadow report*) seperti yang diterbitkan oleh Perkumpulan Lintas Feminis Jakarta (Jakarta Feminist) pada tahun 2021, memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang situasi kekerasan terhadap perempuan di Indonesia. Laporan ini menyoroti bahwa kekerasan berbasis gender (KBG) di Indonesia mengalami peningkatan signifikan, dengan jumlah kasus yang dilaporkan hampir delapan kali lipat antara tahun 2008 dan 2019. Peningkatan juga terjadi pada kasus KBG daring, dengan minimnya jalur hukum bagi korban dan undang-undang yang cenderung menempatkan korban sebagai pelaku pornografi.

Survei Kesehatan Perempuan 2016 menunjukkan bahwa satu dari tiga perempuan berusia 15-64 tahun pernah mengalami kekerasan fisik dan/atau seksual. Data dari Komnas Perempuan mengindikasikan peningkatan kasus KBG sebesar 792% dari tahun 2008 hingga 2019, dengan 431.471 kasus dilaporkan pada tahun 2019 saja (Jakarta Feminist, 2021).

Laporan ini merekomendasikan revisi undang-undang, pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dan pencabutan undang-undang yang mengkriminalisasi korban untuk mengatasi KBG di Indonesia. Selain itu, laporan ini menyarankan penguatan penyedia layanan KBG utama dan pendanaan tahunan untuk penyedia layanan non-pemerintah. Isu-isu penting yang disoroti mencakup kekerasan dalam rumah tangga, kasus KBG daring, penerimaan masyarakat, kekerasan terhadap transpuan, dan miskonsepsi tentang KBG

Penyusunan laporan bayangan (*shadow report*) dan juga laporan independen oleh lembaga dan NGO bukan hanya tentang dokumentasi data, tetapi juga tentang advokasi hak-hak perempuan. Proses penyusunan laporan ini mendorong kolaborasi dan koordinasi antara lembaga independen dan NGO, memperkuat suara kolektif dalam memperjuangkan hak-hak perempuan. Laporan bayangan (*shadow report*) dan laporan independen dinilai menjadi alat penting untuk mendorong akuntabilitas pemerintah dalam implementasi CEDAW. Dengan menyoroti kesenjangan antara laporan resmi pemerintah dan realitas di lapangan, laporan bayangan mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah konkret untuk melindungi hak-hak perempuan.

Keterlambatan dalam implementasi CEDAW telah membawa dampak negatif terhadap pemenuhan hak dan perlindungan perempuan. Laporan bayangan (*shadow report*) merupakan instrumen penting dalam memperkuat akuntabilitas pemerintah dan mendorong implementasi CEDAW yang lebih sesuai. Data dan analisis yang independen dalam laporan bayangan membantu mengungkap realitas kekerasan terhadap perempuan dan mendorong perubahan kebijakan yang berpihak pada perempuan. Pemerintah diharapkan dapat bekerja sama dengan lembaga

independen dan NGO untuk meningkatkan akses data, memperkuat mekanisme pelaporan, dan menyediakan layanan yang komprehensif bagi korban kekerasan. Kolaborasi dan transparansi antara semua pihak menjadi kunci untuk mengatasi tantangan dan mewujudkan komitmen Indonesia terhadap kesetaraan gender dan perlindungan hak-hak perempuan yang termuat dalam CEDAW.

## **1.2.Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dari penelitian ini adalah **“Bagaimana Rezim CEDAW dapat merespon isu pemenuhan hak dan perlindungan khususnya dalam kasus kekerasan seksual terhadap perempuan di Indonesia dalam pandangan konstruktivisme”**

## **1.3.Pembatasan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis memfokuskan kepada bagaimana implementasi kebijakan Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1984 sebagai respon terhadap ratifikasi CEDAW (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) Dalam Pemenuhan Hak dan Perlindungan Kaum Perempuan khususnya dalam mengatasi kekerasan seksual terhadap perempuan. Dengan batasan penelitian yakni diambil dari munculnya *shadow report* dan laporan independen yang dimuat oleh NGO dan Komnas Perempuan tahun 2016 hingga tahun 2021 akibat Indonesia tidak melaporkan kinerja implementasi penerapan CEDAW dalam jangka waktu yang telah ditentukan dalam komitmennya kepada Komite CEDAW.

## **1.4.Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 telah memenuhi standar CEDAW dalam pemenuhan hak dan perlindungan kepada perempuan di Indonesia khususnya dalam mengatasi kekerasan seksual terhadap perempuan.

### **1.4.2. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat dalam mengembangkan suatu ilmu yang berkaitan dengan tema penelitian, kegunaan penelitian ini dibagi menjadi dua, yakni kegunaan teoritis dan kegunaan praktis.

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam bidang keilmuan dan akademis, khususnya yang berhubungan langsung dengan

studi Hubungan Internasional di masa depan sehingga dapat digunakan dalam jangka panjang dalam pengembangan teori pembelajaran.

2. Secara praktis, Temuan-temuan pada penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi pembaca yang tertarik ke dalam permasalahan yang peneliti angkat, dan juga kepada para civitas akademik untuk memberikan wawasan dan agar dapat bermanfaat untuk merumuskan kebijakan dan program yang lebih efektif dalam menangani kekerasan terhadap perempuan, meningkatkan kapasitas aparaturnya penegak hukum dan lembaga terkait, membangun kesadaran masyarakat tentang pentingnya kesetaraan gender, dan memperkuat advokasi gerakan perempuan.