

Mendorong **Inisiatif Lokal**  
Menghapuskan  
**Kekerasan terhadap Perempuan**  
di Era Otonomi Daerah

## Mendorong Inisiatif Lokal Menghapuskan Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah

Publikasi Komnas Perempuan, Juni 2005

### Penulis :

MB. Wijaksana  
Jaorana Amiruddin

### Tim Diskusi dan Konsultasi :

Kamala Chandrakirana  
Lies Marantika  
Lily Purba  
Myra Diarsi  
Veronica Siregar  
Jamal Bake

### Editor :

Diana Lusi C

### Disain dan Tata Letak :

Agus Wiyono

### Percetakan :

SMK Grafika Desa Putera

“Diterbitkan atas dukungan dana dari  
Norwegian–Dutch Trust Fund for Mainstreaming Gender  
(Genfund TF052162)”

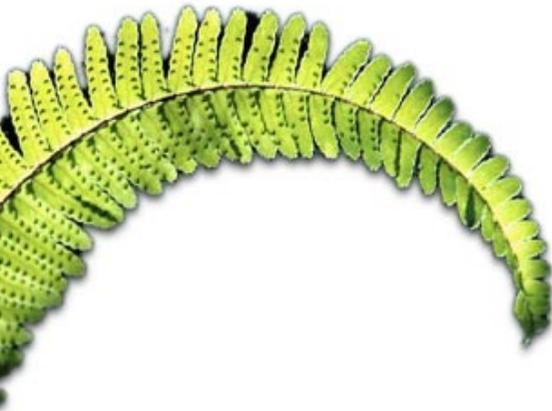




## Daftar Isi

Prakata	5
I. Otonomi Daerah :	
Peluang Menata Pemerintahan yang Baik .....	7
II. Partisipasi Perempuan di Era Otonomi Daerah .....	9
A. Peluang Partisipasi Perempuan dalam Era Otonomi Daerah .....	9
B. Perlunya Mendorong Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan Publik di Tingkat Lokal .....	9
C. Kebijakan Nasional yang Melindungi Hak dan Mendukung Partisipasi Perempuan .....	12
D. Kesepakatan Internasional yang Mendukung Penghormatan terhadap Hak dan Partisipasi Perempuan .....	15

III.	Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah :	
	Upaya dan Peluang Penanggulangannya .....	16
	A. Data dan Fakta Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia .....	16
	B. Upaya dan Peluang Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan di Tingkat Pusat .....	18
	C. Upaya dan Peluang Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan di Tingkat Daerah .....	22
IV.	Inisiatif Lokal dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah : Peran Masyarakat dan Pemerintah Daerah .....	25
	A. Peran Masyarakat dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan .....	25
	B. Peran Pemerintah Daerah dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan .....	28
	C. Sinergi Masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan .....	33



## Prakata

Komnas Perempuan menyambut otonomi daerah sebagai salah satu prasyarat penting bagi proses demokratisasi dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Adalah kewajiban kita semua untuk memastikan munculnya terobosan-terobosan besar bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan melalui peluang-peluang yang dibuka oleh otonomi daerah. Inilah alasan kami untuk menerbitkan buku ini.

Buku ini menyajikan gambaran fakta mengenai upaya dan peluang penghapusan kekerasan terhadap perempuan di era otonomi daerah.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik berupa sumbang pemikiran maupun data dalam penerbitan ini.

Komnas Perempuan berharap buku ini dapat memberikan informasi serta turut membangkitkan dan mendorong munculnya inisiatif-inisiatif lokal bagi pemenuhan hak-hak perempuan korban kekerasan.

Jakarta, Juni 2005

Komnas Perempuan



Mendorong  
Inisiatif Lokal  
Menghapuskan  
Kekerasan  
terhadap  
Perempuan  
di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan yang mengatur tentang otonomi daerah, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 22 Tahun 1999) dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UUPKPD).

Kewenangan yang dimiliki daerah otonom membuka peluang bagi penyusunan kebijakan publik di tingkat lokal dalam memecahkan persoalan-persoalan khas yang muncul di masing-masing daerah, termasuk persoalan-persoalan perempuan.

Kewenangan ini juga membuka peluang bagi partisipasi seluruh masyarakat, khususnya perempuan, dalam pengambilan keputusan-keputusan publik.



# I. Otonomi Daerah: Peluang Menata Pemerintahan yang Baik

Otonomi daerah merupakan peluang untuk menata pemerintahan yang baik, yaitu pelaksanaan dari wewenang administratif, politik, dan ekonomi dalam mengatur masalah-masalah di semua tingkatan pemerintahan yang secara umum dicirikan dengan 8 aspek yang tergambar dalam skema berikut :



Sumber : [www.unescap.org](http://www.unescap.org).

Dalam pemerintah yang baik, pengambilan keputusan publik bukan hanya menjadi tanggung

jawab pemerintah, tetapi juga hak sektor swasta, organisasi masyarakat, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan yang disebut stakeholders (pengemban kepentingan). Stakeholders adalah kelompok masyarakat yang memiliki keterkaitan kepentingan dengan sebuah kebijakan.

Tata pemerintahan yang baik memerlukan :

- **Partisipasi** seluruh masyarakat, perempuan maupun laki-laki, dalam penyusunan kebijakan publik. Partisipasi ini dapat dilakukan secara

langsung maupun melalui sistem perwakilan.

- Komitmen yang nyata dari pemerintah melalui **aturan hukum** dan kebijakan untuk melindungi hak masyarakat, terutama kelompok minoritas dan terpinggirkan, sehingga semua warga dapat berpartisipasi dengan baik.
- Kinerja pemerintah yang **efektif dan efisien** dalam menindaklanjuti aspirasi stakeholders, termasuk kelompok perempuan.
- Sikap **adil dan terbuka** pemerintah terhadap semua warga dengan memberikan jaminan untuk tidak meminggirkan kelompok tertentu.
- Sikap **tanggap** pemerintah dan warga masyarakat terhadap segenap permasalahan dalam konteks sejarah, kultur dan sistem sosial, seperti ketimpangan ekonomi, politik, dan gender.
- **Transparansi** pemerintah, sehingga semua kebijakan dapat diakses oleh warga negara, terutama yang terkena dampaknya.
- Pengambilan keputusan yang selalu bertautan dengan kebutuhan masyarakat, termasuk tentang penggunaan dan pembagian sumberdaya, dan dapat dipertanggungjawabkan (**akuntabel**).





## II. Partisipasi Perempuan di Era Otonomi Daerah

### A. Peluang Partisipasi Perempuan dalam Era Otonomi Daerah

Perempuan berpeluang besar untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik di era otonomi daerah, terutama bila ada komitmen bersama untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Dengan semakin besarnya partisipasi perempuan diharapkan akan menjamin penghapusan ketimpangan antara laki-laki dan perempuan, secara individu atau antar kelompok, tanpa ada yang terpinggirkan.

Menyuarakan kepentingan perempuan dalam kebijakan lokal seharusnya dimaknai sebagai tindakan yang juga relevan bagi kepentingan masyarakat secara umum. Hal ini merupakan bentuk pemenuhan hak asasi manusia untuk menghilangkan hambatan terhadap individu dan kelompok manapun dalam menjaga martabatnya.

### B. Perlunya Mendorong Partisipasi Perempuan dalam Pengambilan Keputusan Publik di Tingkat Lokal

Pada saat ini partisipasi dan keterwakilan perempuan di lembaga-lembaga politik dan lembaga

strategis penentu kebijakan publik, di tingkat nasional maupun lokal, masih sangat rendah.

Jumlah anggota DPR perempuan hanya 8,8%, jumlah pejabat perempuan eselon I hanya 12%, jumlah PNS perempuan bergolongan 4 hanya 28%. Di seluruh Indonesia, hanya ada 1.559 lurah perempuan dari 66.788 lurah, hanya ada 1 perempuan yang menjadi Ketua Pengadilan Tinggi dari 26 pengadilan tinggi, dan hingga kini tidak ada satu pun perempuan yang menjabat sebagai Ketua Pengadilan Agama.

Sumber : Ani Soetjipto, Buku Politik Perempuan Bukan Gerhana, data diolah.

Tanpa partisipasi perempuan yang memadai banyak kebijakan yang kurang berpihak pada kepentingan perempuan dan anak perempuan. Padahal, perempuan memiliki kebutuhan-kebutuhan khusus yang biasanya tidak diperhitungkan dalam perumusan kebijakan publik.

Kebutuhan-kebutuhan tersebut meliputi :

1. Pemenuhan kesehatan reproduksi, seperti cara KB yang aman, kesehatan ibu hamil, kematian ibu/anak saat melahirkan, dan lain-lain.
2. Penghapusan kekerasan terhadap perempuan, termasuk perdagangan perempuan.

3. Pemberian rasa aman bagi perempuan di wilayah konflik.
4. Penanggulangan bencana alam yang peka gender, termasuk pelibatan perempuan dalam tahap-tahap tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi.
5. Persamaan hak untuk memperoleh pekerjaan dan akses pada sumber daya, termasuk bagi perempuan kepala keluarga yang menjadi tulang punggung ekonomi keluarga.
6. Peningkatan keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga strategis sebagai pengambil keputusan.



## Permasalahan Perempuan

### Nusa Tenggara Barat (NTB)

Provinsi NTB memiliki angka kematian ibu (AKI) tertinggi di Indonesia. Tahun 1995 terdapat 425 angka kematian ibu dari 100 ribu kelahiran, sedangkan tahun 1997 angka tersebut turun menjadi 394 dari 100 ribu kelahiran. Meski terus mengalami penurunan setiap tahunnya, tetapi AKI di daerah ini masih lebih tinggi dari AKI rata-rata nasional, yaitu 307 setiap 100 ribu kelahiran. Angka nasional ini pun masih jauh lebih tinggi dari target dunia untuk menekan hingga 125 kematian setiap 100 ribu kelahiran.

### Jember

Kabupaten Jember memiliki tingkat terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan yang sangat tinggi. Gerakan Peduli Perempuan (GPP) Jember mencatat 70 kasus kekerasan terhadap perempuan pada tahun 2002-2003; 14 kasus diantaranya adalah perkosaan dalam rumah tangga, 21 kasus non-perkosaan, dan 4 kasus kekerasan terhadap buruh migran. Ironisnya, pelaku kekerasan adalah orang-orang dekat korban seperti ayah kandung, tetangga, ayah tiri, bahkan guru agama korban.

Sumber BKKBN dan Jurnal Perempuan.

### Indramayu, Karawang, Blitar, Sukabumi, Banyuwangi, Mataram, Flores, Batam, Pekanbaru, Medan, dan Manado

Daerah-daerah ini ditengarai rawan terhadap terjadinya tindak perdagangan perempuan. Daerah-daerah ini ada yang merupakan penghasil buruh, menjadi daerah transit, dan sasaran praktik-praktik perdagangan perempuan. Pemerintah daerah perlu menyediakan perlindungan hukum yang memadai agar praktik perdagangan perempuan dan anak (trafiking) di daerah-daerah ini dapat dihapuskan.

### Aceh

- Konflik bersenjata menyebabkan ribuan perempuan terpaksa menjadi janda karena kehilangan suami, ayah, atau anggota keluarga lainnya. Usaha-usaha yang dilakukan oleh organisasi perempuan di Aceh (Syarikat Inong Aceh) untuk membangun perdamaian sering tidak dihargai pihak-pihak yang bertikai. Pemerintah daerah seharusnya mengakomodasi perempuan dalam semua usaha resolusi konflik.
- Badai tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 menyebabkan puluhan ribu perempuan menjadi korban, ribuan lainnya kehilangan rumah, anak, suami, dan mata pencaharian. Pemerintah daerah harus mendorong keterlibatan perempuan dalam semua tahap tanggap darurat, rekonstruksi, dan rehabilitasi.

## Data dan Fakta Situasi Perempuan

Kondisi dan posisi perempuan di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan laki-laki dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam bidang pendidikan, semakin tinggi tingkat pendidikan semakin berkurang peserta didik perempuan. Rasio kelulusan perempuan terhadap laki-laki di sekolah lanjutan tingkat atas 92,8% pada tahun 2002. Rata-rata lama sekolah untuk perempuan 6,5 tahun, sedangkan laki-laki 7,6 tahun. Rasio buta huruf pada tahun 1999 adalah 5,3% pada perempuan, 2,7% pada laki-laki. Perempuan juga merupakan jumlah terbesar dari penduduk usia 24 tahun ke atas yang belum pernah sekolah dibandingkan dengan laki-laki yaitu 17,395 berbanding 7,68%.

Peringkat GDI (*Gender Development Index*) pada tahun 2004 adalah 91 dari 144 negara sedangkan GEM (*Gender Empowerment Measure*) adalah 33 dari 71 negara.

Di bidang kesehatan gizi perempuan masih menjadi masalah utama, angka kematian ibu (AKI) pada tahun 1997, 373 per seratus ribu kelahiran hidup. Pada tahun 2000 menurun menjadi 307 per 100.000 kelahiran hidup.

Tingkat partisipasi angkatan kerja laki-laki jauh lebih tinggi daripada perempuan. Menurut sensus tahun 2000 angka pengangguran perempuan 12% sedangkan laki-laki 7,6%. Upah perempuan hanya 70% dari laki-laki.

Sumber : [www.mennegpp.go.id](http://www.mennegpp.go.id).

## C. Kebijakan Nasional yang Melindungi Hak dan Mendukung Partisipasi Perempuan

Pemerintah pusat telah meratifikasi beberapa konvensi PBB dan menetapkan beberapa kebijakan untuk menunjukkan komitmennya dalam melindungi hak perempuan. Diantaranya :

1. UU No. 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW)
2. UU No. 36 Tahun 1990 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak
3. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
4. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak
6. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak
7. Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri

Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial dan Kepala Kepolisian Negara RI, mengenai Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak

8. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 tahun 2003 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah
9. UU No. 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Hak Anak
10. UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga

Pemerintah juga telah menetapkan strategi khusus yang disebut pengarusutamaan gender (gender mainstreaming) atau PUG, yang diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Strategi ini dibangun untuk menjadikan gender sebagai suatu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan, sehingga setiap kebijakan berdampak pada keadilan gender. Strategi ini merupakan alat untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan agar mereka dapat menjadi warga negara yang berperan secara utuh dalam setiap proses pembangunan.



## Pengarusutamaan Gender (PUG)

Tujuan:

1. Membentuk mekanisme untuk formulasi kebijakan dan program yang responsif gender.
2. Memberikan perhatian khusus pada kelompok yang mengalami dampak dari bias gender.
3. Memberikan pemahaman pada semua pihak (Pemerintah dan Non Pemerintah) agar mau melakukan tindakan yang responsif gender di bidangnya masing-masing.

Untuk membuat strategi PUG ini berhasil, pemerintah daerah perlu membentuk Kelompok Kerja Gender (Pokja PUG). Pokja PUG adalah kelompok atau organisasi fungsional yang mengelola penanganan masalah gender di lingkungan instansi/lembaganya atau di wilayah kerjanya.

Mereka dipilih dari individu-individu di dinas/bagian/seksi atau sektor yang dapat menjadi sumber informasi dan penghubung isu gender di lembaga/instansi tempatnya bekerja. Individu inilah yang kemudian disebut sebagai *Gender Focal Point* (GFP).

Tugas dan fungsi PUG dan GFP :

1. Menggerakkan pengarusutamaan gender.
2. Memonitor pelaksanaan PUG yang ada di tiap sektor sesuai dengan wilayah kerjanya.
3. Membuat pelaporan pelaksanaan PUG.
4. Memperluas jaringan kerja dengan organ lain.

Sumber: Bunga Rampai Panduan dan Bahan Pembelajaran Pelatihan PUG.

Kebijakan PUG memberikan kesempatan yang luas bagi pemerintah lokal untuk membuka dimensi gender dalam proses pembangunan daerahnya. Strategi pengarusutamaan gender (PUG) adalah alat untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan agar mereka dapat menjadi warga negara yang berperan secara utuh dalam setiap proses pembangunan.

Kabupaten Wonosobo adalah daerah yang dikenal sangat baik dalam implementasi PUG. Unit Pemberdayaan Perempuan di Kabupaten ini diposisikan pada eselon II. Kebijakan Bupati (Surat Keputusan Bupati Wonosobo No. 411/443/PP tertanggal 10 Mei 2003) menginstruksikan agar setiap dinas atau instansi membentuk dan menunjuk tim PUG di lingkungannya masing-masing. Tim ini berhasil mengarusutamakan gender dalam siklus perencanaan desa, dengan menggunakan alat perencanaan partisipatif yang gender sensitif, untuk meningkatkan keterlibatan perempuan dalam proses perencanaan. Tak mengherankan jika Kabupaten Wonosobo mendapat penghargaan *Gender Award* dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan sebagai daerah yang dinilai berhasil melakukan beberapa program/kegiatan pembangunan yang responsif gender.

Sumber :Buku Menggalang Perubahan Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah, YJP.

## D. Kesepakatan Internasional yang Mendukung Penghormatan terhadap Hak dan Partisipasi Perempuan

Usaha untuk meningkatkan kualitas hidup perempuan telah menjadi kesepakatan global.

Beberapa kesepakatan internasional dapat menjadi acuan bagi pemerintah untuk lebih menghormati hak-hak perempuan, diantaranya :

- 1952** Konvensi Hak-Hak Politik Perempuan (Teheran) : menegaskan bahwa hak-hak politik perempuan merupakan hak asasi manusia.
- 1974** Kebijakan kependudukan (Bukares) : menetapkan peran sentral perempuan dalam kebijakan kependudukan.
- 1975** Rencana aksi dunia bagi pemajuan perempuan dengan tema “Kesetaraan, Pembangunan, dan Perdamaian” (Konferensi Dunia I tentang Perempuan, Mexico). Tahun ini ditetapkan sebagai “Tahun Perempuan Internasional”.
- 1979** Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) atau CEDAW.
- 1979** Konvensi Hak-hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*).
- 1980** Program aksi dunia bagian kedua (1981-1985) dasawarsa perempuan PBB (1976-1985) dengan seruan untuk memberi penekanan khusus pada sub-tema Ketenagakerjaan, Kesehatan, dan Pendidikan bagi Perempuan (Konferensi Perempuan Sedunia II, Kopenhagen).
- 1985** Strategi Berpandangan ke Depan bagi Pemajuan Perempuan Menuju Tahun 2000 (Konferensi Perempuan Sedunia III, Nairobi) : terdiri dari 372 pasal yang memberi perhatian pada peran serta perempuan dalam masyarakat dan mendesak pemerintah yang belum meratifikasi CEDAW untuk segera meratifikasinya.
- 1993** Deklarasi Wina (Konferensi Dunia tentang HAM, Wina) : menyetujui program aksi untuk mendesak pemerintah dan PBB agar menjamin persamaan hak perempuan, serta menekankan pentingnya upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan.
- 1995** Deklarasi Beijing (Konferensi Perempuan Sedunia IV, Beijing) : menetapkan rencana aksi di 12 bidang kritis.

### III. Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah: Upaya dan Peluang Penanggulangannya

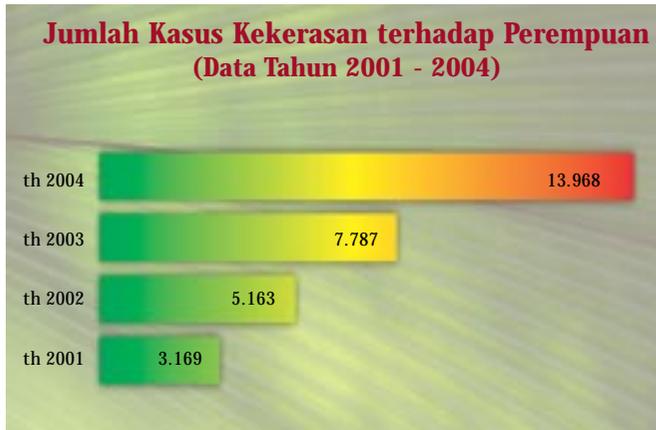
Kekerasan terhadap perempuan didefinisikan sebagai berikut :

“Setiap tindakan berdasarkan pembedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan dan penderitaan perempuan secara fisik, seksual, dan psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum maupun dalam kehidupan pribadi.”

(Deklarasi Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Pasal I)

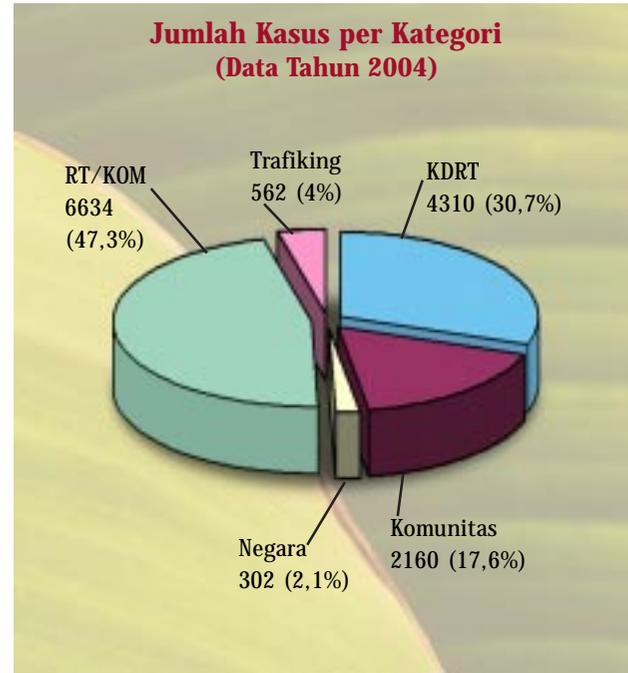
#### A. Data dan Fakta Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia

Berbagai organisasi perempuan, lembaga bantuan hukum dan aparat penegak hukum mencatat angka kekerasan terhadap perempuan di Indonesia yang terus meningkat setiap tahunnya. Dari data yang dihimpun dan diolah oleh Komnas Perempuan, tercatat sebanyak 13.968 kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi pada tahun 2004. Jumlah ini meningkat secara konsisten dan signifikan dari tahun-tahun sebelumnya.



Sumber: Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan 2005, Komnas Perempuan.

Data yang diterima Komnas Perempuan dikategorikan ke dalam 4 jenis kekerasan terhadap perempuan menurut lokus terjadinya: kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), kekerasan dalam komunitas (Komunitas), kekerasan yang dilakukan oleh aparat negara (Negara), dan kategori rumah tangga/komunitas (RT/KOM). Kategori terakhir (RT/KOM) merupakan kumpulan dari kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang tidak cukup informasi untuk ditelusuri lokus kejadiannya.



Sumber: Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan 2005, Komnas Perempuan.

Dari pengkategorian data di atas, terlihat bahwa kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) merupakan tindak kekerasan terhadap perempuan yang paling sering terjadi.

Kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) adalah *setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.*

(Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Pasal 1)

Tindak kekerasan ini dilakukan oleh seseorang terhadap orang lain yang menetap dalam rumah tangga yang sama. Korban KDRT terutama adalah perempuan yang menjadi ibu, istri, anak, saudara kandung, atau tinggal bersama pelaku.

### **Jenis & Jumlah Kekerasan dalam Rumah Tangga (Data dari 43 organisasi perempuan, Tahun 2004)**

Jenis	Jumlah
Kekerasan terhadap Istri	1.782
Kekerasan dalam Pacaran	321
Kekerasan terhadap Anak Perempuan	251
Pekerja Rumah Tangga	71
Kekerasan Ekonomi	28
<b>TOTAL</b>	<b>2453</b>

Sumber: Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan 2005, Komnas Perempuan.

Data yang terpapar di atas tidak mewakili keseluruhan kenyataan kekerasan terhadap perempuan yang terjadi, mengingat banyak kasus kekerasan yang tidak tercatat maupun tidak dilaporkan. Jumlah kasus-kasus tersebut bisa jadi berlipat dari yang tergambar di atas.

### **B. Upaya dan Peluang Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan di Tingkat Pusat**

Pemerintah bertanggung jawab untuk mendukung upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Upaya Pemerintah Pusat terlihat dari ditetapkannya beberapa kebijakan nasional yang terkait, antara lain:

1. UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Kovensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi<sup>1</sup> terhadap Perempuan (CEDAW)  
Peraturan ini merupakan komitmen negara/pemerintah untuk melakukan segala upaya dalam menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan, sehingga perempuan mendapatkan hak-haknya di bidang sosial, politik, ekonomi,

<sup>1</sup> Yang dimaksud dengan diskriminasi adalah setiap pembedaan, pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya (pasal 1).

dan budaya. Tanpa penghapusan diskriminasi, perempuan tidak memperoleh hak-hak dasarnya di hampir semua bidang kehidupan.

2. Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial dan Kepala Kepolisian Negara RI (Oktober 2002) mengenai Pelayanan Terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan

SKB ini menunjukkan komitmen pemerintah untuk menjalin kerjasama lintas sektoral yang sinergis, terpadu, dan terkoordinasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, termasuk menyediakan anggaran yang memadai.



### Surat Kesepakatan Bersama

Tujuan dari SKB ini adalah terciptanya pelayanan korban kekerasan yang bermutu yang ditunjukkan dengan :

1. Kemudahan, kenyamanan, dan keselamatan korban
2. Efektifitas dan efisiensi proses pelayanan korban
3. Keadilan dan kepastian hukum

SKB ini juga mengatur tentang sarana dan prasarana bagi pelayanan korban kekerasan yang meliputi :

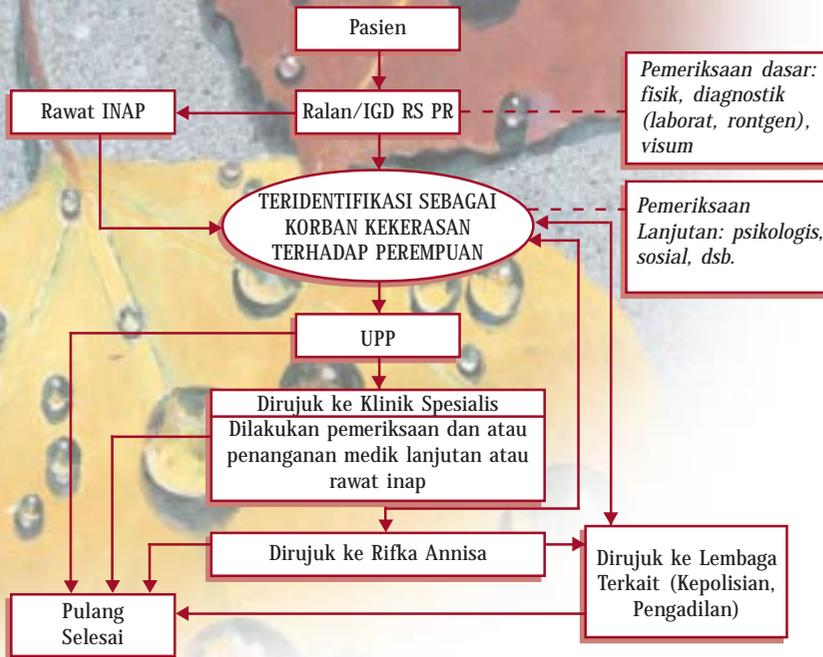
1. Pelayanan terpadu korban kekerasan menggunakan sarana yang tersedia di Pusat Pelayanan Terpadu di Rumah Sakit Umum milik Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota serta Rumah Sakit Kepolisian Pusat, Rumah sakit Bhayangkara, Tingkat II, III, dan IV.
2. Kelengkapan sarana dan prasarana Pusat Pelayanan terpadu disesuaikan dengan standar yang berlaku dengan memperhatikan prinsip kemudahan, kenyamanan, dan keselamatan.

Sumber: Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial dan Kepala Kepolisian Negara RI Oktober 2002.

### Layanan Terpadu

Layanan terpadu adalah layanan yang memberdayakan kembali secara utuh perempuan korban

## Alur Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan di Unit Pelayanan Perempuan (UPP) RS Panti Rapih Yogyakarta



kekerasan melalui penanganan medis, hukum, dan psikososial berdasarkan mekanisme kerja lintas disiplin dan institusi, baik dari lingkungan pemerintah maupun masyarakat, yang dibangun bersama secara terbuka dan terjangkau oleh masyarakat.

Layanan terpadu memerlukan kerjasama, koordinasi, serta pembagian kerja yang jelas dan realistis di antara lembaga penyedia layanan dan antar bidang keahlian yang berbeda. Hal ini untuk menciptakan layanan yang mudah, cepat, dan tepat guna bagi korban kekerasan.

### Pembagian Tugas Pengada Layanan

No	Disiplin	Profesi	Lembaga/Institusi
1	Medik	Dokter (spesialis dan umum), bidan, petugas kesehatan, perawat.	Rumah sakit, puskesmas, klinik medik dan kesehatan
2	Hukum	Polisi, pengacara, jaksa, hakim Kejaksaan, Lembaga Peradilan, dll	Lembaga bantuan hukum, Polres/RPK,
3	Psikososial	Psikolog, konselor, pekerja sosial pengelola shelter, rohaniwati, kerabat	Organisasi perempuan, <i>Woman's Crisis Center</i> , pesantren, gereja, dll

Sistem layanan terpadu merupakan sinergi antara peran dan tanggung jawab negara serta masyarakat. Negara berkewajiban menyediakan anggaran publik yang cukup untuk penanganan perempuan korban kekerasan. Surat Kesepakatan Bersama 3 Menteri dan Kapolri (Oktober 2002) mengatur peran-peran negara seperti tercantum dalam tabel berikut :

Uraian tugas dan tanggung jawab di atas mencerminkan bidang keahlian masing-masing dan diharapkan dapat menghasilkan keterpaduan kerja. Setiap pihak diharapkan mampu mengimplementasikan bagian kewajibannya secara sektoral, dan juga tetap menjaga keterpaduan antar departemen.

Penandatanganan	Menteri PP	Menteri Sosial	Menteri Kesehatan	Kapolri
Tugas dan tanggung jawab	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Advokasi dan sosialisasi Pusat Pelayanan Terpadu, fasilitas “rumah aman”, mendorong partisipasi masyarakat.</li> <li>• Pelatihan dan sosialisasi internal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan SDM pekerja sosial</li> <li>• Fasilitas rumah perlindungan dan pusat trauma</li> <li>• Mendorong partisipasi masyarakat dan LSM</li> <li>• Membangun pedoman SOP</li> <li>• Sosialisasi internal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SDM medis dan paramedis di RSUP, RS propinsi dan kabupaten.</li> <li>• Fasilitas medik</li> <li>• Pedoman dan SOP</li> <li>• Sosialisasi internal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SDM medis dan paramedis di RS Kepolisian Pusat, dan RS tingkat II, III, dan IV</li> <li>• Fasilitas layanan terpadu</li> <li>• Menyiapkan polisi dan Ruang Pelayanan Khusus untuk pendampingan hukum</li> <li>• Pedoman SOP dan sosialisasi internal</li> </ul>

3. UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan KDRT

Peraturan ini merupakan jaminan yang diberikan oleh negara untuk mencegah terjadinya KDRT, menindak pelakunya dan melindungi korban kekerasan (pasal 1 ayat 2).

Ditegaskan pula bahwa "Pemerintah bertanggung jawab mencegah KDRT dengan membuat kebijakan tentang penghapusan KDRT melalui komunikasi, informasi dan edukasi tentang KDRT, menyelenggarakan sosialisasi dan advokasi tentang KDRT, menyelenggarakan pendidikan dan latihan yang sensitif gender dan isu KDRT, dan menetapkan standar dan akreditasi pelayanan sensitif gender" (pasal 11 dan 12).

Adanya kebijakan nasional tersebut merupakan peluang bagi lahirnya kebijakan lokal lintas sektoral untuk mendorong penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan.

### C. Upaya dan Peluang Penanggulangan Kekerasan terhadap Perempuan di Tingkat Daerah

Kebijakan nasional telah memacu beberapa Pemerintah Daerah untuk menetapkan kebijakan di tingkat daerah yang mendukung upaya menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Sebagai contoh :

1. Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan

Keputusan Gubernur Sumatera Utara ini merupakan penerjemahan dari berbagai undang-undang dan peraturan hukum di atasnya seperti: UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, UU No. 1 Tahun 2000 tentang Ratifikasi Konvensi ILO 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dan lain-lain.

Pemerintah Propinsi Sumatera Utara mendorong semua lapisan masyarakat agar menjadi aktor yang dapat

mencegah, merehabilitasi, dan mereintegrasi perempuan dan anak korban perdagangan manusia (Trafiking). Gubernur memerintahkan setiap Bupati/Walikota agar lebih mengintensifkan monitoring terhadap perpindahan perempuan dan anak dengan membentuk sebuah Gugus Tugas Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak di Tingkat Kabupaten/Kotamadya dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Gugus Tugas ini akan berfungsi:

1. Mengawasi perusahaan-perusahaan atau tempat kerja dari kemungkinan praktik trafiking.
2. Menerima dan menindaklanjuti setiap laporan praktek trafiking.
3. Mengadvokasi setiap tenaga kerja perempuan yang mengalami trafiking di perusahaan/tempat kerja dalam wilayah kabupaten/kotamadya serta menempatkan korban dalam pusat rehabilitasi perempuan korban trafiking.
4. Melakukan tuntutan hukum untuk dan atas nama perempuan korban trafiking.

Sumber : Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan.

2. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur ini juga merupakan terjemahan dari undang-undang seperti UU No. 23 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (P-KDRT) dan UU No. 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak.

Tujuan Perda ini adalah memberikan perlindungan dan pelayanan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan yang berbasis gender dan kepentingan terbaik bagi anak yang terjadi di ranah domestik maupun publik.

Gubernur Jawa Timur memerintahkan agar setiap pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur memiliki sebuah perda yang bertujuan untuk melindungi korban kekerasan terhadap perempuan dengan asas:

1. Penghormatan terhadap korban
2. Keadilan dan kesetaraan gender
3. Non diskriminasi
4. Kepentingan terbaik bagi korban
5. Penghormatan terhadap hak-hak anak dan perempuan

Salah satu pasal dalam Perda tersebut merumuskan beberapa kewajiban Pemda Propinsi Jawa Timur diantaranya:

1. Mendirikan dan menjamin terselenggaranya lembaga pelayanan terpadu untuk korban dengan melibatkan unsur masyarakat
2. Memfasilitasi terbentuknya lembaga-lembaga layanan
3. Mendorong kepedulian masyarakat akan pentingnya perlindungan terhadap korban

Pemerintah juga bertanggung jawab dan menyediakan dana untuk perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan melalui APBD dan menunjuk pejabat untuk melaksanakannya.

Sumber: Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Tahun 2005.

### 3. Komitmen Pemerintah Provinsi Bengkulu untuk mengalokasikan dana APBD bagi *women's crisis center*<sup>2</sup> (WCC)

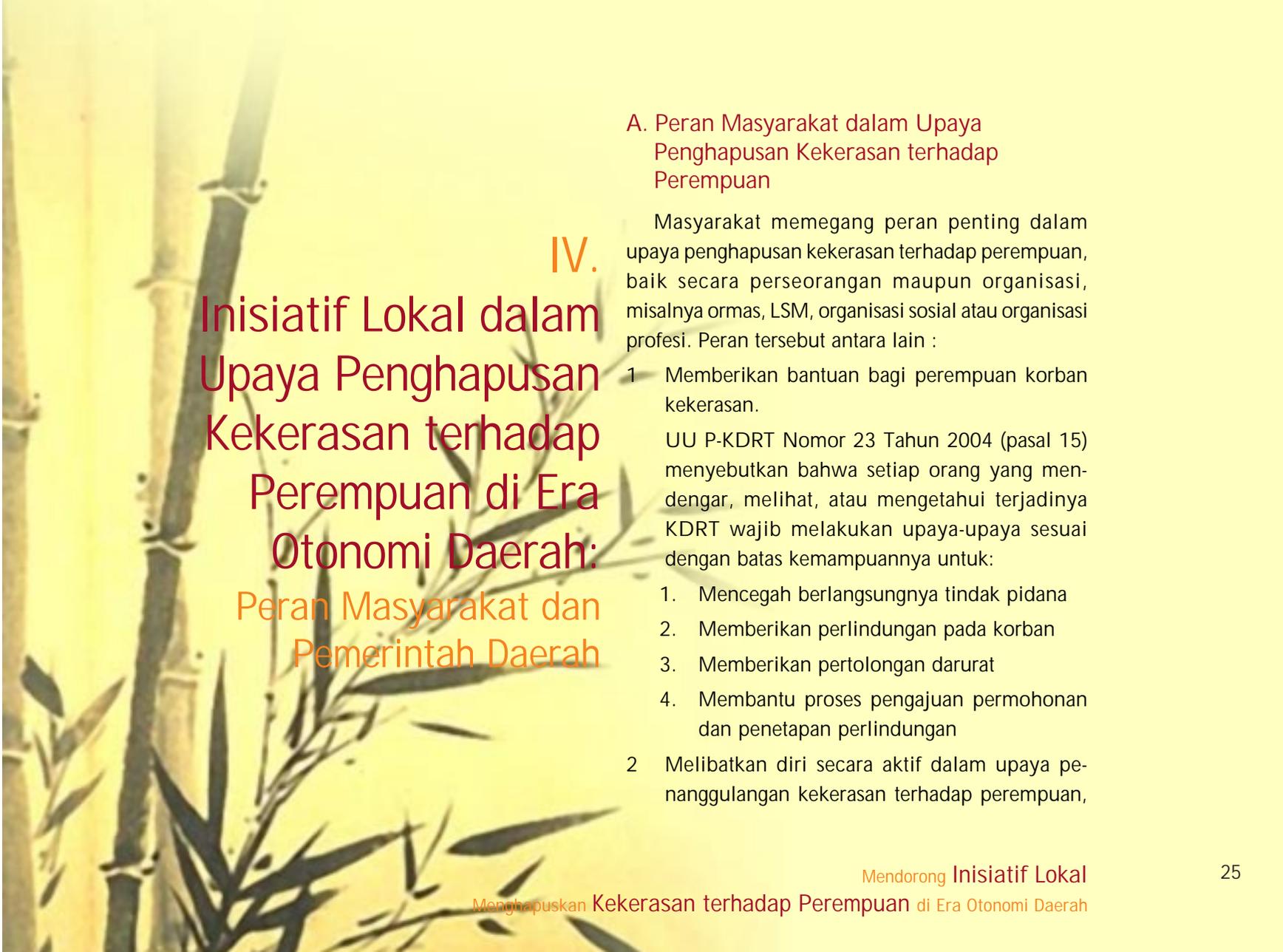
APBD Provinsi Bengkulu tahun 2005 mengalokasikan dana sejumlah 25 juta rupiah untuk mendukung *women's crisis center* (WCC). Dana ini meskipun pernah mendapat tantangan dari DPRD setempat, diberikan kepada Cahaya Perempuan sebuah LSM yang mengelola layanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan.

Sumber: APBD Provinsi Bengkulu 2005.



Foto: Sekretariat Nasional PEKKA - Fornas

<sup>2</sup> *Women's crisis center* (WCC) adalah lembaga pengada layanan bagi perempuan korban kekerasan.



## IV. Inisiatif Lokal dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan di Era Otonomi Daerah: Peran Masyarakat dan Pemerintah Daerah

### A. Peran Masyarakat dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Masyarakat memegang peran penting dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan, baik secara perseorangan maupun organisasi, misalnya ormas, LSM, organisasi sosial atau organisasi profesi. Peran tersebut antara lain :

- 1 Memberikan bantuan bagi perempuan korban kekerasan.

UU P-KDRT Nomor 23 Tahun 2004 (pasal 15) menyebutkan bahwa setiap orang yang mendengar, melihat, atau mengetahui terjadinya KDRT wajib melakukan upaya-upaya sesuai dengan batas kemampuannya untuk:

1. Mencegah berlangsungnya tindak pidana
  2. Memberikan perlindungan pada korban
  3. Memberikan pertolongan darurat
  4. Membantu proses pengajuan permohonan dan penetapan perlindungan
- 2 Melibatkan diri secara aktif dalam upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan,

yaitu : (1) sebagai penghubung (mediator) antara korban kekerasan terhadap perempuan dengan lembaga-lembaga pengada layanan dan atau dengan pemerintah; (2) sebagai fasilitator dalam memberikan pencerahan tentang hak-hak mereka sebagai warga negara yang harus mendapatkan keadilan dan perlindungan; (3) sebagai konselor dan pendamping dalam membangun kepercayaan diri para korban kekerasan terhadap perempuan agar tidak larut dalam trauma psikis yang dialami, sehingga dalam jangka panjang dapat pulih dan mampu mengembangkan potensi dirinya.

Peran ini sudah terlihat dari keberadaan Women's Crisis Center (WCC) di berbagai daerah. Namun banyak dari WCC itu yang kemudian mengalami hambatan karena tidak ada dukungan kebijakan dari pemerintah. Pemerintah daerah patut memberikan bantuan, baik berupa dana maupun keahlian teknis, agar lebih banyak lagi lembaga pengada layanan bagi perempuan korban kekerasan.

### **Berbagai wilayah di Indonesia yang telah memberikan layanan bagi korban kekerasan**

Di Indonesia telah ada 15 wilayah (kota-kota seperti Yogyakarta, Surabaya, Semarang, Bengkulu, Palembang, Padang, Makassar, Manado, Kupang, Jayapura, dan beberapa daerah tingkat kabupaten seperti Maumere, Bone, Labuhan Batu) yang memiliki lembaga pemberi layanan pendampingan bagi perempuan korban kekerasan yang berbentuk organisasi perempuan non pemerintah. Pada umumnya lembaga tersebut menyediakan layanan pendampingan psikososial dan hukum dengan dukungan dana dari masyarakat maupun dana lembaga.

Di kalangan rumah sakit, RSUP Ciptomangunkusumo di Jakarta telah memiliki unit Pusat Krisis Terpadu (PKT) dan RS Panti Rapih di Yogyakarta memiliki Unit Pelayanan Perempuan (UPP). Keduanya tergolong pionir dalam mengembangkan layanan berbasis rumah sakit. Sedangkan di kalangan RS Polri/Bhayangkara di Makassar, Surabaya, dan Jakarta tengah dikembangkan unit Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) untuk melayani korban kekerasan.

Di lembaga kepolisian, sampai akhir tahun 2003 telah terbentuk sedikitnya 150 unit Ruang Pelayanan Khusus (RPK) di 19 propinsi di Indonesia. Unit RPK terdapat di tingkat Polda, Polwiltabes, dan Polres, diawasi Polwan yang dilatih khusus untuk melayani perempuan dan anak korban kekerasan.

Sumber : Layanan Terpadu untuk Korban Kekerasan, Komnas Perempuan.

- 3 Mendorong pemerintah daerah untuk mengembangkan kebijakan daerah yang mendukung pemenuhan hak-hak perempuan.

Masyarakat memiliki hak sebagai penyusun peraturan (legal drafter). Dalam banyak kasus, rancangan peraturan daerah (Raperda) yang disusun oleh masyarakat (bottom up) lebih kritis karena kedekatan masyarakat terhadap persoalan yang akan diatasi. Untuk mengoptimalkan fungsi ini, masyarakat perlu memahami perannya sebagai penyusun peraturan, yaitu :

1. sebagai penerjemah kebijakan nasional ke konteks lokal

Masyarakat dapat menyusun Raperda tentang hal-hal yang khusus/spesifik di daerahnya dengan cara menerjemahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (misalnya UU P-KDRT) ke dalam peraturan daerah.

2. sebagai fasilitator yang menyalurkan aspirasi kelompok-kelompok masyarakat yang beragam

Kelompok masyarakat yang terlibat dalam penyusunan Raperda tentang kekerasan terhadap perempuan harus menyerap aspirasi sebanyak mungkin, termasuk dari kelompok masyarakat yang selama ini terpinggirkan.

3. sebagai komunikator

Raperda harus dengan mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga pembahasannya dapat berjalan dengan efektif dan tidak menimbulkan kontroversi dalam masyarakat.

4. sebagai pengumpul data dan fakta mengenai kekerasan terhadap perempuan

Data sangat diperlukan agar sebuah Raperda memiliki dasar pertimbangan yang kuat, sehingga perlu dilakukan penelitian. Data kekerasan terhadap perempuan dapat diperoleh dari kepolisian, LSM, dokter, studi literatur, atau wawancara dengan korban.

5. sebagai penyusun rancangan

Setelah melakukan persiapan yang matang

dengan melalui berbagai perhitungan, penelitian, dan dukungan politis yang cukup, tahap berikutnya adalah menyusun Rancangan Peraturan Daerah.

Contoh advokasi oleh masyarakat : Gerakan Peduli Perempuan Jember

Sebelum UU KDRT disahkan, Gerakan Peduli Perempuan Jember (Jawa Timur) mengajukan sebuah Rancangan Peraturan Daerah Anti Kekerasan Terhadap Perempuan. Raperda ini berisi beberapa tuntutan agar pemerintah daerah menjadi bagian yang harus bertanggung jawab dalam melindungi dan melayani perempuan korban kekerasan. Hal ini disebabkan karena tingginya angka kekerasan di daerah ini. Dengan berbagai usaha mereka mendesak Raperda ini dalam berbagai pertemuan baik dengan pihak Pemda maupun DPRD Kabupaten Jember. Meski Raperda ini tidak pernah disahkan, akan tetapi mereka berhasil menghimpun opini publik mengenai pentingnya perlindungan bagi perempuan dari segala tindak kekerasan.

Sumber : Buku Menggalang Perubahan Perlunya Perspektif Gender dalam otonomi Daerah, YJP.

## B. Peran Pemerintah Daerah dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Kekerasan terhadap perempuan merupakan fakta yang dihadapi semua daerah. Dengan kewajiban dan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah di daerah dapat melakukan upaya-upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, seperti :

1. Membuat kebijakan-kebijakan daerah yang mendorong upaya-upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, dengan cara :
  - Menetapkan kebijakan berperspektif gender sehingga visi dan persoalan perempuan juga diperhitungkan dalam semua kebijakan pemerintah daerah.

Kebijakan berperspektif gender yakni kebijakan yang menjawab persoalan kesenjangan relasi kekuasaan antara perempuan dan laki-laki dengan cara : (a) Memberikan ruang yang sama dalam proses perumusan kebijakan lokal, termasuk dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (partisipatif); (b) Memberikan akses dan kontrol yang setara terhadap informasi kebijakan dan pembangunan. Kontrol itu dapat berupa kontrol formal yang dilakukan oleh para penegak hukum, kontrol politik oleh lembaga legislatif, atau kontrol hati nurani para pembuat dan pelaksana kebijakan; (c) Memberikan manfaat yang adil, setara dan proporsional dari kebijakan/program/kegiatan pembangunan.

Sumber : International IDEA, Manual Advokasi Kebijakan Strategis.

- Menetapkan anggaran yang berpihak kepada perempuan dengan tidak mengabaikan target pencapaian pembangunan, tetapi justru searah dengan upaya mencapai pertumbuhan pembangunan. Juga mengalokasikan anggaran pembangunan yang proporsional dalam APBD, misalnya komposisi alokasi anggaran yang seimbang antara anggaran pembangunan (atau biaya modal) dengan anggaran rutin (atau biaya operasional atau belanja pegawai dan peralatan).

### **Apa itu anggaran/APBD yang berperspektif gender?**

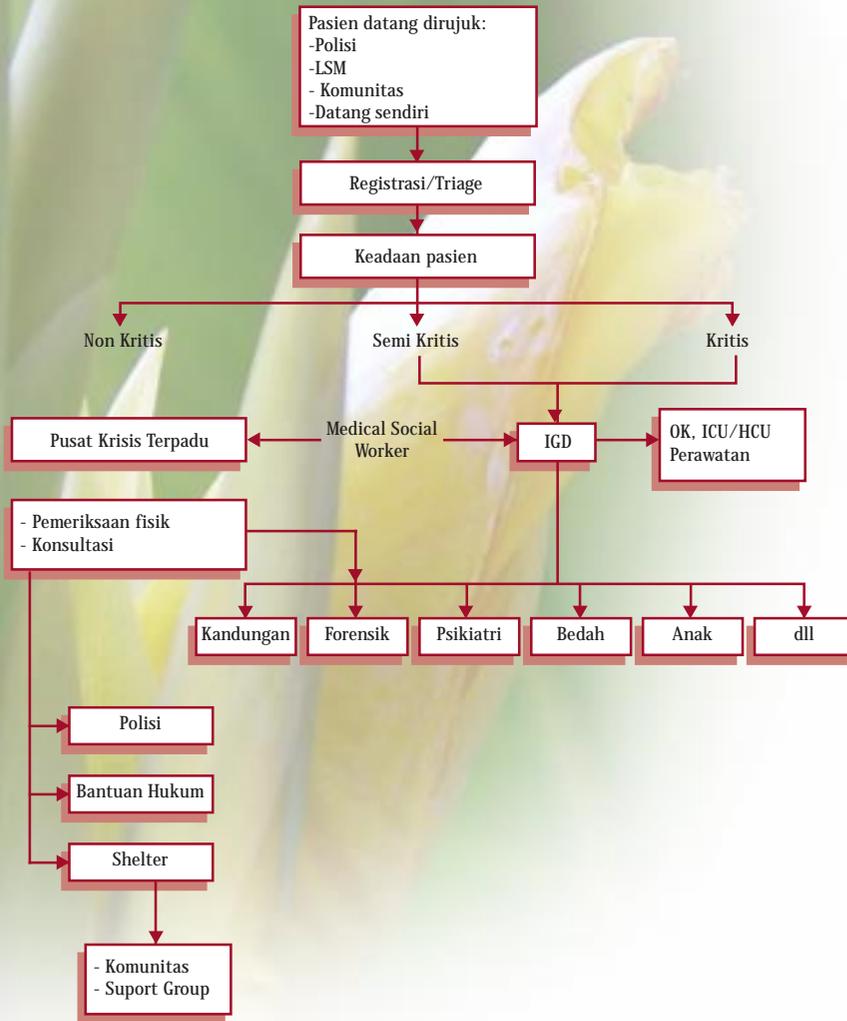
Anggaran atau APBD yang sensitif gender bukanlah alokasi anggaran yang memisahkan perempuan atau laki-laki. APBD yang sensitif gender adalah anggaran yang dirancang pemerintah dengan melibatkan semua unsur masyarakat (perempuan dan laki-laki), dengan memperhatikan hal-hal berikut :

- Input proporsional dan rasional yang berpihak pada masyarakat, terutama masyarakat yang selama ini terpinggirkan atau terdiskriminasi, kelompok rentan, atau kelompok minoritas.
- Output yang berguna bagi masyarakat (perempuan dan laki-laki).
- Dampak program pembangunan merupakan layanan publik yang memberikan kontribusi pada perbaikan kualitas kehidupan masyarakat luas.
- Evaluasi dilakukan secara objektif dengan melibatkan semua *stakeholders*.

Sumber : Jurnal PSPK.

- Mengembangkan standar-standar pelayanan yang memadai menurut kebutuhan di tingkat lokal tanpa harus menunggu aturan-aturan yang ditetapkan secara nasional, serta menyiapkan perangkat pelaksanaannya. Atas dasar ini, kemudian membuat terobosan-

## Proses Layanan Pusat Krisis Terpadu RSUPN Cipto Mangunkusumo



terobosan kebijakan baru dengan menetapkan Perda tentang Standar Pelayanan Minimum (SPM) yang diperlukan dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan yang belum dilakukan oleh pihak manapun.

### Standar Pelayanan Minimum (SPM)

Jika pemerintah daerah telah berhasil mengembangkan kebijakan-kebijakan yang mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan, maka standar pelayanan minimum yang dapat dilakukan:

1. Mendirikan pusat krisis yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah.
2. Membangun pusat-pusat krisis terpadu berbasis rumah sakit
3. Memberikan bantuan material bagi tempat-tempat perlindungan sementara untuk perempuan korban kekerasan
4. Melakukan kerjasama dengan LSM, psikolog, dan tokoh masyarakat melalui saluran *hotline* yang memberikan layanan bimbingan dan bantuan darurat.
5. Memberikan pelatihan dan pendidikan khusus kepada para penegak hukum dan profesional kesehatan tentang kekerasan terhadap perempuan, terutama menyangkut masalah pemukulan, dan penganiayaan terhadap istri.
6. Menempatkan Polwan di kantor polisi/ Ruang Pelayanan Khusus (RPK).

7. Melakukan kampanye dan pendidikan anti-kekerasan terhadap perempuan bagi publik.
8. Membuat produk hukum khusus di tingkat daerah tentang kekerasan dalam rumah tangga yang tetap berpijak pada payung hukum di tingkat yang lebih tinggi.

Sumber : Modifikasi International IDEA Manual Advokasi Kebijakan Strategis.

2. Menghindari kebijakan yang dapat membuka peluang munculnya kekerasan terhadap perempuan dan atau kebijakan yang menghambat upaya-upaya penghapusan dan penanggulangan kekerasan terhadap perempuan, misalnya:
  - Menghindari munculnya kebijakan yang menjebak warga ke dalam konflik yang mengingkari keberagaman corak dalam masyarakat di tingkat lokal. Era otonomi daerah memunculkan konflik akibat pemekaran wilayah, isu putra daerah, atau formalisasi ajaran agama. Perempuan adalah yang paling menanggung dampak merugikan dari konflik ini.
  - Menghindari kebijakan yang semata-mata mengejar pendapatan asli daerah (PAD).

Hasil penelitian Jurnal Perempuan di beberapa daerah menunjukkan bahwa setelah otonomi daerah, banyak pemerintah daerah mengeluarkan peraturan yang bersifat diskriminatif terhadap perempuan. Daerah-daerah seperti Aceh, Padang (Sumatera Barat), Cianjur, Tasikmalaya dan Ciamis (Jawa Barat), Jember (Jawa Timur), dan Poso (Sulawesi Tengah) mengeluarkan berbagai Perda yang berdampak pada meningkatnya kekerasan terhadap perempuan. Daerah-daerah tersebut umumnya mengeluarkan Perda yang bernafas agama untuk melarang prostitusi, perjudian, dan bentuk kemaksiatan lainnya. Namun, dalam implementasinya perempuan sering menjadi sasaran razia, pelarangan keluar malam, objek pelecehan, dan objek kekerasan.

Sumber : Yayasan Jurnal Perempuan.

3. Melakukan advokasi kebijakan di tingkat daerah untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan
  - Advokasi kebijakan adalah serangkaian tindakan untuk turut serta menentukan tujuan, isi, dan formulasi sebuah kebijakan untuk mengatasi masalah tertentu.
  - Advokasi ini dapat dilakukan dengan cara :
    1. Meningkatkan kekuasaan/kewenangan badan/

- instansi/sector pemberdayaan perempuan di daerah dan memasukkan mereka dalam struktur pengambilan keputusan yang strategis. Hal ini akan membantu kepala daerah merumuskan kebijakan-kebijakan yang berperspektif gender, terutama dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan.
2. Menunjuk penasihat gender khusus untuk bupati/walikota yang bisa dijabat rangkap oleh kepala biro/bagian/dinas/seksi Pemberdayaan Perempuan. Hal ini untuk menjamin terbukanya akses dan tanggung jawab secara konsisten bagi kaum perempuan di lembaga-lembaga pengambilan keputusan yang strategis.
  3. Meningkatkan alokasi anggaran bagi dinas pelaksana teknis maupun bagian dalam sekretariat pemerintahan daerah yang relevan agar dapat mengimplementasikan program gender secara lebih efektif.
  4. Memperkuat pelembagaan pengarusutamaan gender pada semua dinas atau instansi dalam pemerintah daerah.
  5. Menjadikan gender sebagai arus utama dalam semua cetak biru pemerintahan daerah (Rencana Strategi, Perda, Keputusan Bupati, Instruksi Bupati, dan lain sebagainya).
  6. Menyusun dan memperkuat mekanisme pada organisasi-organisasi pemerintah maupun non-pemerintah dalam melakukan pemantauan proses pengarusutamaan gender yang dapat mengusulkan alternatif-alternatif kebijakan.
  7. Melakukan berbagai kegiatan yang ditujukan untuk merubah cara berpikir masyarakat dan aparat tentang kesetaraan gender. Ini dapat dilakukan dengan cara mengadakan workshop, pelatihan, maupun loka karya tentang gender.
- Keputusan Gubernur Sumatera Utara tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan, Perda Propinsi Jawa Timur tentang Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan, serta Komitmen Pemerintah Propinsi Bengkulu untuk menganggarkan dana APBD bagi women's crisis center (WCC) yang telah disebutkan di atas merupakan contoh dari advokasi kebijakan ini.

### C. Sinergi Masyarakat dan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Kebijakan otonomi daerah merupakan jalur bagi pelibatan masyarakat, baik sebagai individu maupun kelompok, dan pemerintah daerah secara sinergi. Pemerintah lokal, secara fisik, kultur, maupun historis lebih dekat dengan masyarakat sehingga masyarakat lebih dekat dengan kebijakan pemerintah daerah. Di sinilah pentingnya inisiatif lokal dalam kebijakan daerah agar setiap kebijakan memahami keragaman daerahnya. Keragaman itu meliputi keinginan, kekhawatiran, tujuan, kepentingan, dan keterikatan dengan lembaga sosial lainnya.

Ini berarti, sejak proses perencanaan dan atau pengambilan kebijakan publik pada tingkat lokal, haruslah melibatkan masyarakat, termasuk yang selama ini terpinggirkan, sehingga produk kebijakan berdasarkan aspirasi seluruh lapisan masyarakat. Demikian juga dalam hal implementasi dan pengawasan kebijakan, partisipasi masyarakat, terutama perempuan, perlu diprioritaskan. Masyarakat atau rakyat harus memiliki kesadaran

kritis untuk memberdayakan dirinya, sementara aparat pemerintah perlu menyadari posisinya sebagai pelayan dan pelindung masyarakat.



Foto: Sekretariat Nasional PEKKA - Yogyakarta

## **Sinergi Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam Pencegahan dan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan di Propinsi Bengkulu**

Meningkatnya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan di Bengkulu mendorong Pemerintah Daerah Bengkulu untuk menjalin kerjasama dengan berbagai kelompok masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanganannya.

Pemerintah Daerah membentuk Tim Pelayanan Terpadu Lintas Institusi untuk Penanganan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, baik di tingkat kabupaten kota maupun propinsi.

Di tingkat kabupaten kota, anggota tim ini terdiri dari aparat kecamatan dan kelurahan, yang kemudian membuat pos-pos pengaduan di masing-masing kelurahan. Tim ini dibentuk melalui Surat Keputusan Walikota Bengkulu. Pemerintah melibatkan Cahaya Perempuan WCC Bengkulu dalam peningkatan kapasitas anggota tim.

Di tingkat propinsi dibentuk jaringan kerja yang terdiri dari berbagai institusi penyedia layanan dari berbagai disiplin (medis, hukum, psikososial) dan profesi. Jaringan kerja ini mendapat pengesahan melalui Surat Keputusan Gubernur No.751 tertanggal 10 Desember 2003. Jaringan kerja ini terdiri dari Tim Pencegahan serta Tim Kerja Pendidikan dan Advokasi yang terdiri dari unsur pemerintah daerah, dinas kesehatan, dinas kesejahteraan sosial, kepolisian, WCC dan organisasi perempuan, LBH, lembaga psikologi, serta instansi pendukung lainnya.

Untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, saat ini telah dibangun pusat krisis berbasis rumah sakit di RSU M. Yunus dan RS Jitra Bhayangkara (RS Kepolisian).

Sumber : TataP Berita-berita Seputar Pelayanan, Newsletter No.1, Desember 2004

Otonomi daerah pada hakikatnya harus dilihat sebagai momentum di mana masyarakat, baik perempuan maupun laki-laki, di daerah meraih kembali hak-haknya, kontrol dan akses atas sumber-daya ekonomi, politik, sosial dan budaya. Otonomi daerah adalah jalan untuk membangun kembali basis-basis perlindungan sosial, ekonomi, dan politik,

terutama bagi kelompok perempuan miskin yang rentan diskriminasi. Otonomi daerah merupakan peluang besar bagi upaya-upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan khususnya, maupun penghapusan ketakutan dan kecemasan akan nasib dan harkat martabat warga negara umumnya.

A hand holding a magnifying glass over a document. The magnifying glass is positioned over the text on the right side of the page. The text is a list of references related to gender equality and violence against women in Indonesia.

## Daftar Bacaan

Ani Soetjipto, Politik Perempuan Bukan Gerhana, Jakarta, Penerbit Kompas, 2005.

Bunga Rampai Panduan dan bahan Pembelajaran Pelatihan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Badan Koordinasi Keluarga Berencana, UNFPA, Cetakan Ketiga 2004.

Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2005

Dewi Novirianti (Ed.), Seri Dokumen Kunci No. 5 Laporan Pelapor Khusus PBB Mengenai Kekerasan Terhadap Perempuan, Publikasi Komnas Perempuan 2004.

Donny Gahril Adia (Ed.), Hak-hak Asasi Perempuan, Sebuah Panduan Konvensi-konvensi Utama PBB tentang Hak Asasi Perempuan, Jakarta, Yayasan Jurnal Perempuan, 2002.

Gadis Arivia dan Adriana Venny (Ed.), Menggalang Perubahan, Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah, Jakarta, Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional.

- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132 tahun 2003 tentang Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah, dan lain-lain.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual Komersial Anak.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2002 Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan Dan Anak.
- M.B. Wijaksana, Modul Perempuan untuk Politik, Jakarta, Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.
- Myra Diarsi (Ed.), dkk., Layanan yang Berpihak, Jakarta, Publikasi Komnas Perempuan 2001.
- Partisipasi Perempuan dan Tata Pemerintahan yang Baik: Tantangan Abad 21, Jakarta, UNDP Indonesia, 2003.
- Sandra Kartika (Ed.) dan Ida Rosdalina, Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, Panduan Bagi Jurnalis, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Cetakan Ketiga, 2001.
- Sheila Espine-Villaluz, Manual Advokasi Kebijakan Strategis, Jakarta, International IDEA, 2004.
- Sistem Peradilan Terpadu yang Berkeadilan Gender dalam Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan, Publikasi Komnas Perempuan 2005.
- Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial dan Kepala Kepolisian Negara RI, mengenai Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak.
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 1984 (Ratifikasi Konvensi PBB tentang CEDAW)
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Perlindungan Hak Anak
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (pengganti UU No. 22 Tahun 1999)
- Undang-undang Nomor 36 Tahun 1990 (Ratifikasi Konvensi PBB tentang Hak Anak)