

PENTINGNYA PENGESAHAN PROTOKOL OPTIONAL CEDAW BAGI BANGSA INDONESIA¹

Oleh: **Estu Rakhmi Fanani**²

Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan hak-hak asasi manusia termasuk di dalamnya hak-hak asasi perempuan sudah menjadi kewajiban suatu negara terhadap warga negaranya. Upaya yang dilakukan oleh negara Indonesia sebagai suatu negara yang menjunjung tinggi harkat dan martabat hidup berbangsa dan bernegara antara lain dengan menjadi anggota PBB dan juga menyetujui instrumen-instrumen hukum HAM PBB, baik itu dalam bentuk DUHAM, Konvensi-Konvensi, Kovenan-Kovenan, maupun Deklarasi-Deklarasi dan Prinsip-Prinsip Perlindungan HAM di seluruh sektor kehidupan.

Berkaitan dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM Perempuan, negara Indonesia sudah menyetujui melalui peraturan perundang-undangan antara lain Konvensi CEDAW, Konvensi Perlindungan Anak, dan juga menandatangani beberapa Konvensi, Deklarasi serta Protokol Optional dan beberapa Konvensi termasuk Konvensi CEDAW.

Konvensi CEDAW sudah diratifikasi Indonesia selama 25 tahun sejak 24 Juli 1984 melalui UU No.7 Tahun 1984 dan sudah menandatangani Protokol Optional CEDAW pada 28 Februari 2000. Prinsip dari konvensi CEDAW sudah diimplementasikan di beberapa bidang, antara lain di kehidupan berpolitik sudah ada keterbukaan bagi partisipasi perempuan dengan adanya quota 30% bagi calon legislatif perempuan sebagai bentuk tindakan khusus sementara; dalam bidang hukum mulai adanya UU PKDRT dan juga perubahan struktur hukum dengan diadakannya ruang/pelayanan khusus bagi perempuan korban kekerasan dan ketidakadilan gender (permasalahan perempuan), meskipun pelaksanaannya masih belum maksimal atau bahkan belum ada sama sekali. Hal ini menjadi suatu hal yang positif terkait dengan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM perempuan.

Di dalam konvensi CEDAW itu sendiri, kewajiban negara dalam hal penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM perempuan antara lain dengan mengakui bahwa hak asasi perempuan juga termasuk dalam hak asasi manusia; mempromosikan hak-hak asasi perempuan pada masyarakat;

¹ Disampaikan dalam FGD tentang Ratifikasi OP CEDAW pada 6 Oktober 2009

² Perwakilan CEDAW Working Group Initiative, Direktur LBHAPIK Jakarta.

membuat/memperbaiki aturan agar lebih adil dan setara gender; memberikan/memperbaiki pelayanan sosial, medis, hukum, dll.

Keseriusan pemerintah Indonesia untuk menciptakan lingkungan berbangsa dan bernegara yang adil dan setara gender perlu disikapi secara positif dan didukung pelaksanaannya. Dengan meratifikasi Konvensi CEDAW, Pemerintah mempunyai prinsip-prinsip non diskriminasi dan kesetaraan substantif yang wajib diintegrasikan di dalam sistem hukum dan diberbagai sektor kehidupan seperti di sektor kesehatan, pendidikan, pekerjaan, kewarganegaraan, perkawinan, ekonomi, partisipasi publik dan politik, pedesaan, hukum dan perdagangan manusia. Apalagi kemudian dilanjutkan dengan ditandatanganinya Protokol Opsional yang merupakan prosedur pengaduan dan komunikasi bagi individu atau kelompok pada Komite CEDAW. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia mengakui bahwa diskriminasi terhadap perempuan merupakan hal serius dan perlu dicegah atau dihapuskan melalui berbagai cara termasuk membuka kesempatan bagi perempuan secara individu maupun kelompok untuk mendapatkan hak-hak nya di bidang hukum. Namun kesempatan perempuan menggapai keadilan belum terlalu maksimal diupayakan. Mengapa? Karena status Protokol Opsional sebagai prosedur pengaduan dan komunikasi ke Komite CEDAW secara individu atau kelompok masih pada posisi penandatanganan saja, padahal prosedur tersebut baru dapat dilakukan jika status Protokol Opsional tersebut sudah diratifikasi melalui peraturan perundang-undangan dalam artian sudah diakui sebagai bagian dari instrument hukum nasional.

Ratifikasi Protokol Opsional CEDAW ini perlu dilakukan karena sebelum adanya Protokol Opsional ini, seseorang atau kelompok perseorangan tidak dapat meminta bantuan forum internasional atas pelanggaran haknya seperti yang ditentukan dalam CEDAW. Sehingga selama belum ada Protokol Opsional ini, komite tidak dapat memberikan perhatian pada korban perseorangan atau kelompok perempuan di negara peserta, atau membuat/memberikan rekomendasi untuk kepentingan mereka.

Protokol Opsional merupakan forum pengaduan dan jalan bagi perempuan untuk mendapatkan pertolongan dan keadilan atas pelanggaran HAM mereka. PBB melalui Komite CEDAW mempunyai pertimbangan tentang perlunya Protokol Opsional ini, antara lain:

1. Memperbaiki dan menambah mekanisme yang sudah ada untuk penegakan HAM perempuan.

2. Memperbaiki pemahaman negara dan individu tentang Konvensi CEDAW.
3. Mendorong adanya perubahan dari hukum dan praktik yang diskriminatif terhadap perempuan.
4. Mendorong negara untuk melaksanakan prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan substantif Konvensi CEDAW.
5. Meningkatkan mekanisme yang ada untuk melaksanakan HAM dalam sistem PBB.
6. Menciptakan kesadaran yang lebih besar dari masyarakat tentang standar HAM yang berkaitan dengan diskriminasi terhadap perempuan.

Pertimbangan tersebut karena, selama ini Badan-Badan PBB yang menerima pengaduan dalam prosedur-prosedur ini tidak secara spesifik diarahkan ke persoalan gender, berbeda dengan Komite Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan (Komite CEDAW). Hal khusus yang dipunyai Protokol Opsional CEDAW, yang secara khusus sesuai untuk kebutuhan perempuan, yakni:

- a. Protokol Opsional CEDAW mempunyai prosedur penyelidikan;
- b. Individu, kelompok individu dan organisasi non pemerintah dapat mengambil sikap/pendirian untuk menyerahkan komunikasi
- c. Protokol Opsional CEDAW memasukkan prosedur penyelesaian yang akan memungkinkan komite untuk memudahkan penyelesaian perselisihan dalam beberapa keadaan.

OP CEDAW menciptakan atau membuka jalan bagi perempuan untuk mendapatkan keadilan di tingkat internasional. OP CEDAW adalah traktat yang menetapkan dua prosedur tambahan:

1. **Prosedur komunikasi (*communication procedure*)** yaitu: memberikan hak kepada seorang atau kelompok perempuan untuk mengadu (*individual complaint procedure*) kepada Komite CEDAW mengenai pelanggaran prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan substantif CEDAW oleh negara mereka.
2. **Prosedur penyidikan (*inquiry procedure*)** yaitu: memberikan kemungkinan bagi Komite CEDAW untuk melakukan penyidikan, (*inquiry*) atas pelanggaran berat dan sistematis (*serious and systematic abuses*) atas hak yang dimuat dalam Konvensi CEDAW di negara peserta.

Selain itu, dalam Komentar Akhir (*Concluding Comment*) Komite CEDAW atas Laporan keempat dan kelima pemerintah Indonesia pada Agustus 2007 lalu menyatakan bahwa:

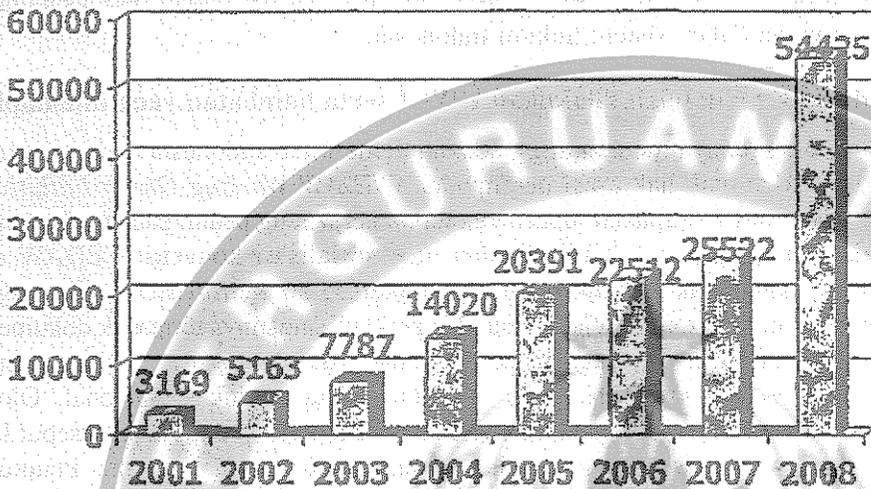
1. **Point 6:** Komite CEDAW mendesak negara pihak untuk meratifikasi Protokol Opsional yang telah ditandatangani oleh negara pihak (Pemerintah RI) pada bulan Februari 2000.

Protokol Opsional CEDAW merupakan instrumen hukum tambahan yang menyediakan akses langsung antara individu dengan Komite CEDAW. Jika negara pihak telah meratifikasi, maka negara pihak menjadi terikat secara hukum dengan Protokol Opsional CEDAW dan Komite CEDAW dapat melakukan 2 prosedur tambahan, yaitu: memeriksa pengaduan dari individu, dan melakukan penyelidikan atas pelanggaran berat dan sistemik.

2. **Point 41 :** Komite mendesak negara pihak untuk meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan dan untuk menerima, sesegera mungkin, amandemen Pasal 20 ayat I Konvensi mengenai waktu pertemuan Komite.

Kondisi Kekerasan Terhadap Perempuan Indonesia akibat Ketidakadilan Gender

Meskipun sudah ada instrumen hukum nasional dan lokal serta internasional yang sudah diadopsi menjadi instrumen hukum nasional yang menjamin serta melindungi hak-hak perempuan dalam berbagai sektor, namun sampai saat ini masih dirasa kurang menjawab persoalan yang dihadapi perempuan Indonesia. Prinsip kesetaraan substantif yang menjadi landasan untuk mengkritisi suatu kebijakan ataupun kondisi di mana di dalamnya mencakup kesetaraan dalam permulaannya, kesetaraan dalam proses, kesetaraan dalam hasil, kesetaraan dalam memanfaatkan dan juga kesetaraan lingkungan guna mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender tersebut belumlah digunakan. Masih banyak kebijakan maupun aturan yang niatnya untuk melindungi hak-hak perempuan tetapi justru mendiskriminasikan dan memarginalkan perempuan; ataupun kebijakan yang tadinya mempunyai niat baik untuk memberikan kesempatan yang sama tetapi karena tidak melihat kondisi dan lingkungan yang ada malah justru memiskinkan dan tidak dapat diakses oleh perempuan itu sendiri.



Sebagai contoh, di bawah ini merupakan kasus kekerasan terhadap perempuan yang dihimpun Komnas Perempuan dari berbagai penyedia layanan korban kekerasan di seluruh Indonesia.

Dari sekian banyak kasus kekerasan terhadap perempuan yang dilaporkan melalui lembaga pendamping, LBH, WCC ataupun kepolisian, masih banyak kasus yang belum dilaporkan dan tidak dapat diproses hukum. Jika berdasarkan data dari salah satu LBH, hanya sekitan 26% saja kasus kekerasan terhadap perempuan yang dapat berlanjut pada tahapan persidangan hingga putusan. Hal ini karena kasus-kasus kekerasap terhadap perempuan ini membutuhkan pemahaman yang juga akan mempengaruhi perubahan di setiap lini. Dalam hal penanganan kasus, maka dibutuhkan perubahan pada sistem hukum itu sendiri di mana di dalamnya terdapat struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum yang saling mempengaruhi. Sehingga merubah kondisi ketidakadilan gender yang dialami perempuan tidak hanya dilakukan pada perubahan peraturan saja, tetapi juga struktur-infrasrtuktur, dan budaya hukum di masyarakat yang masih kental dengan budaya yang didominasi pemikiran laki-laki (patriarhi). Mengapa kemudian muncul adanya UPPA di kepolisian, kementerian pemberdayaan perempuan, ataupun kaukus perempuan, karena memang menjadi suatu keharusan untuk mendekatkan akses, informasi dan pengetahuan yang selama ini jauh dan bahkan tidak terjangkau oleh perempuan. Karena hal ini yang menjadi faktor awal perubah bagi kondisi perempuan. Pun untuk proses hukum dalam meraih keadilan, perlu kondisi khusus yang mempertimbangkan situasi-situasi yang seringkali dihadapi

perempuan termasuk belum diakomodirnya permasalahan-permasalahan perempuan dalam sistem hukum Indonesia.

Advokasi yang telah dilakukan CWGI serta hambatan yang dihadapi

Dalam upaya mendukung tindakan pemerintah Indonesia dan juga ikut menegakkan hak-hak asasi perempuan, *CEDAW Working Group Initiative (CWGI)* yang merupakan sebuah kelompok kerja yang peduli pada monitoring pelaksanaan konvensi CEDAW dan juga sosialisasi konvensi CEDAW di masyarakat melakukan upaya memasyarakatkan konvensi CEDAW dan juga melakukan monitoring pelaksanaan dan perkembangannya termasuk dokumen hukum yang menjadi bagian tak terpisahkan dari konvensi tersebut, yakni Rekomendasi Umum, Komentar Penutup serta Protokol Opsional. Oleh karenanya, CWGI mencoba menterjemahkan dokumen-dokumen tersebut ke dalam bahasa Indonesia, melakukan sosialisasi Konvensi-Komentar Penutup Protokol Opsional, peningkatan kapasitas aktivis mengenai konvensi CEDAW dan penggunaannya sebagai alat advokasi dalam kerja-kerjanya, melakukan lobby ke pemerintah, membangun jaringan monitoring di tingkat lokal, membangun alat monitoring, modul pelatihan, dll.

Tantangan yang dihadapi oleh CWGI adalah bahwa dalam setiap lobby ke pihak-pihak terkait di pemerintahan, seringkali ditemui bahwa permasalahan perempuan belum menjadi hal yang prioritas untuk diselesaikan atau direspon, padahal dari data dan fakta empiris banyak hal menunjukkan masih kurangnya perhatian dan keseriusan pemerintah dalam memenuhi dan melindungi perempuan dari tindak kekerasan dan diskriminasi. Padahal pemerintah Indonesia sudah menandatangani dan berkomitmen dalam dialog konstruktif dengan Komite CEDAW untuk segera meratifikasi Protokol Opsional ini. Bahkan menjadi salah satu agenda kerja dalam RAN HAM 2004-2009.

Dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia, Nomor 40 Tahun 2004, tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2004-2009, direncanakan bahwa dalam tahun 2005 telah dapat disusun draf RUU ratifikasi Protokol Opsional Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan. Selain itu, di depan Sidang Komite CEDAW PBB, tahun 2007, Delegasi Pemerintah Indonesia berjanji akan meratifikasi OP CEDAW paling lambat tahun 2009. Hal ini membuat Komite CEDAW PBB dalam Komentar Akhirnya terhadap Laporan Pemerintah Indonesia pada tahun 2007 mendesak kepada Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi OP CEDAW.

Praktik di negara lain

Sampai dengan Mei 2009, ada sekitar 67 negara yang meratifikasi OP CEDAW ini dan yang menandatangani sebanyak 79 negara. Dalam pelaksanaan OP CEDAW ini, sudah terdapat 11 komunikasi yang dilakukan oleh individu ke Komite CEDAW dan diproses serta mendapatkan komentar, catatan ataupun rekomendasi bagi negara maupun individu yang mengadukan kasusnya.

Dari komentar-komentar komite tersebut menggambarkan bagaimana Komite CEDAW mencoba seobjektif mungkin menggali informasi terkait kasus tersebut, baik dari materi putusan maupun proses yang sudah dilalui serta patut tidaknya kasus tersebut diadukan ke komite. Karena dalam prosesnya negara peserta pun diberi hak untuk menanggapi pengaduan tersebut, begitupun individu yang mengadu juga diberikan hak untuk menanggapi respon dari negara, untuk kemudian komite memberikan masukannya dan/atau rekomendasi. Karena bagaimanapun, prosedur pengaduan atau komunikasi dalam OP CEDAW ini baru dapat dilakukan setelah individu atau kelompok individu tersebut sudah menempuh semua proses hukum yang ada di negaranya masing-masing di semua tahapan, dan masih ada rasa belum mendapatkan keadilan.

Oleh karenanya, OP CEDAW ini menjadi penting untuk diratifikasi agar penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi perempuan menjadi menyeluruh dan juga dapat memperbaiki sistem hukum ataupun mekanisme instrumen HAM di Indonesia pun menjadi lebih maksimal dan menjawab problem ketidakadilan gender yang masih menjadi permasalahan bagi perempuan Indonesia di berbagai sektor.

Terima kasih.

