

Masukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Pada Rapat Dengar Pendapat Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat
tentang Penilaian Efektivitas Pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat

Jakarta, 2 September 2020

A. LATAR BELAKANG

Yang Dimuliakan Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat,

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menyambut baik gagasan Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat untuk membangun ruang-ruang refleksi pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat jelang dua dekade. Dalam maksud yang sama, Komnas Perempuan pada bulan Maret 2020 sebetulnya telah melakukan korespondensi kepada seluruh pemerintah daerah di tingkat Provinsi dan Kota/Kabupaten di Papua dan Papua Barat untuk mendapatkan gambaran mengenai refleksi dari masing-masing pihak mengenai pelaksanaan Otsus di Papua dan Papua Barat, terutama dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan hak-hak perempuan Papua. Sayangnya, sampai saat ini baru satu kabupaten yang menjawab, yaitu dari Kab. Asmat, sehingga kami belum dapat menampilkan hasil dari upaya refleksi ini.

Karenanya, masukan Komnas Perempuan pada hari ini hanya akan didasarkan pada hasil-hasil pemantauan, pencarian fakta, pendokumentasian dan kajian, serta pengamatan yang kami lakukan selama melangsungkan kerjasama dengan berbagai pihak baik di Papua, Papua Barat maupun di tingkat nasional selama ini. Sebagaimana diketahui pemantauan, pencarian fakta, pendokumentasian dan kerjasama adalah bagian kewenangan dari Komnas Perempuan selaku lembaga HAM nasional, di samping melakukan pendidikan publik dan merekomendasikan perbaikan hukum dan kebijakan. Sebagai lembaga pertama yang dibentuk di dalam masa Reformasi, yang tidak terlepas dari latar belakang pendirian Komnas Perempuan, yaitu Tragedi Kemanusiaan dalam peristiwa kerusuhan Mei 1998, Komnas Perempuan mengemban mandat spesifik sebagai lembaga nasional HAM untuk mewujudkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pemajuan hak-hak perempuan. Di dalam menjalankan mandatnya itu, Kondisi perempuan di Papua dan Papua Barat menjadi fokus Komnas Perempuan sejak pertama ia didirikan. Hal ini dicerminkan dengan memastikan adanya wakil dari Papua duduk sebagai komisioner, dalam hal ini alm. Mama Yusan Yeblo yang kita kenali kiprahnya sebagai perempuan pembela HAM. Dalam upaya mendukung upaya perempuan Papua, Komnas Perempuan turut memfasilitasi pertemuan Kongres Perempuan Papua pada tahun 2000.

Kepemimpinan perempuan di Papua untuk menghadirkan perdamaian dan penghormatan hak-hak asasi manusia adalah hal yang sangat jelas dan pengakuannya antara lain tampil dalam kebijakan perwakilan perempuan di dalam lembaga penting Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat.

Bekerja sama dengan Pokja Perempuan MRP, Komnas Perempuan memfasilitasi pendokumentasian kondisi perempuan Papua yang hasil temuan dan rekomendasinya telah dilaporkan dalam dokumen bertajuk “Stop Sudah”, 2009 dan “Anyam Noken Kehidupan (ANK) Mengenai Suara Perempuan Papua tentang Masalah dan Harapan Mereka tentang Papua Tanah Damai. Salah satu tindak lanjut dari pelaporan ini adalah perumusan bersama kebijakan yang diharapkan dapat mendorong pemulihan hak-hak perempuan Papua yang menjadi korban kekerasan dalam berbagai ruang dan ranah. Kebijakan yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) No.1 tahun 2011 tentang Pemulihan Hak Perempuan Orang Asli Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia. Juga, ada Peraturan Provinsi Papua No. 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Upaya perlindungan hukum juga telah ditindaklanjuti dengan komitmen untuk membangun kawasan bebas kekerasan di Papua, terkhususnya di kabupaten Jayapura melalui Peraturan Bupati Jayapura Nomor 35 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Daerah Bebas Kekerasan di Kabupaten Jayapura. Adapun sebagai rujukan penyelenggaraannya, Komnas Perempuan bersama Pemerintah Kabupaten Jayapura dan masyarakat sipil telah mengembangkan konsep Penyelenggaraan Daerah Bebas Kekerasan.

B. BERULANGNYA KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DI PAPUA: POLA DAN FAKTOR

Yang kami hormati Ketua dan anggota Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat,

Sejak laporan Stop Sudah dilansir pada tahun 2009 dan laporan Anyam Noken pada tahun 2014, Komnas Perempuan melihat bahwa kemajuan-kemajuan untuk upaya penanganan kasus kekerasan terhadap Perempuan masih belum memberikan hasil yang memuaskan.

Pola kekerasan yang ditemukan pada waktu itu masih berlangsung. Lapisan kekerasan yang harus dihadapi Perempuan Papua mulai dari tingkat relasi personal dan di dalam keluarga, juga di masyarakat, serta di ranah negara.

Komnas Perempuan menggarisbawahi bahwa persoalan kekerasan terhadap Perempuan di Papua tidak dapat dipisahkan dari konteks makro persoalan Papua, terutama akibat pendekatan pembangunan yang masih condong pada pembangunan fisik dan pada pendekatan keamanan daripada dialog damai dalam menyikapi persoalan yang ada. Karenanya, Komnas Perempuan juga mencatatkan tindak kekerasan dan pelanggaran HAM dalam berbagai bentuk lainnya, termasuk di dalam konteks pengungsian akibat kontak senjata maupun dalam bentuk kriminalisasi kepada Perempuan pembela HAM di dalam konteks ketegangan rasial baru-baru ini. Persoalan kekerasan terhadap perempuan di dalam relasi personal dan di masyarakat tentunya memiliki keterkaitan dengan persoalan makro yang disebutkan di atas. Angka kekerasan yang terjadi di ranah personal dan komunitas yang saat ini tercatat sesungguhnya tidak menunjukkan

fakta lapangan karena sebagian besar Perempuan tidak mau melaporkan dan juga tidak tahu bagaimana dan ke mana untuk melaporkan kasusnya.

Komnas Perempuan mengamati bahwa sempat ada beberapa tahun tidak ada lembaga di Papua yang melibatkan diri dalam penyusunan Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan, yang merupakan inisiatif di tingkat nasional untuk mengetahui kecenderungan kekerasan terhadap perempuan dan penanganannya. Situasi ini juga mengindikasikan kapasitas lembaga layanan dalam pencatatan, yang kerap tidak mendapatkan dukungan cukup untuk dapat melakukannya dengan baik.

Namun, Komnas Perempuan juga mencatat bahwa masih banyak pihak yang menggunakan “budaya” untuk menjustifikasi persoalan ini. Kita tentunya dapat mempertanyakan kembali justifikasi ini, untuk bersama dengan cermat mengenali pergeseran budaya yang terjadi di Papua dan sebagai sebuah konstruksi masyarakat, kami percaya bahwa Papua juga mencita-citakan nilai-nilai budaya yang nirkekerasan.

Hal lain yang menjadi keprihatinan Komnas Perempuan adalah lambannya perkembangan penguatan lembaga untuk penanganan kekerasan terhadap Perempuan meski telah ada Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) No.1 tahun 2011 tentang tentang Pemulihan Hak **Perempuan** Orang Asli **Papua** Korban Kekerasan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia. Laporan mengenai kondisi perempuan Papua yang positif HIV dan juga korban kekerasan menunjukkan bahwa infrastruktur untuk penanganan kesehatan telah jauh lebih berkembang daripada untuk penanganan kekerasan; dan dalam upaya penanganan tersebut tidak terlihat adanya koordinasi yang memadai untuk memastikan pencegahan dan penanganan yang tuntas. Kami menduga bahwa lambannya perkembangan penguatan lembaga untuk penanganan kekerasan terhadap Perempuan terkait dengan belum adanya perhatian yang cukup dan sungguh-sungguh mengenai hal ini oleh pihak-pihak yang berkewenangan dalam implementasi otonomi khusus pada persoalan ini. Kami mendapatkan informasi bahwa kesulitan yang dihadapi mulai dari persoalan infrastruktur bangunan fisik, SDM yang berkemampuan untuk menangani pelaporan kekerasan terhadap perempuan, anggaran penanganan kasus dan pencegahan. Kondisi ini dihadapi bukan saja oleh lembaga yang dioperasikan oleh masyarakat, tetapi juga di pemerintah.

C. PRINSIP TANGGUNG JAWAB NEGARA

Yang kami hormati Ketua dan anggota Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat,

Dalam penyelenggaraan tanggung jawab negara untuk penegakan Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia di dalam konteks Otonomi Khusus Papua, terdapat lima konsep penting dalam memahami konsep tanggung jawab Negara dalam

memastikan penikmatan hak untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi, termasuk terhadap Perempuan, yaitu¹:

1. Kewajiban menyediakan perangkat dan kewajiban mendapat hasil nyata, dimana Negara memiliki kewajiban untuk menciptakan perangkat, dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki, untuk mewujudkan kesetaraan substantif.
2. Tanggungjawab atas penghormatan, pemenuhan dan perlindungan, hak untuk bebas dari diskriminasi dan menikmati dengan utuh kesetaraan yang substantif. Tanggung jawab atas penghormatan mensyaratkan Negara untuk menahan diri dari menyusun hukum, kebijakan, aturan, program, prosedur administrasi dan struktur institusi yang secara langsung maupun tidak langsung menyangkal hak kelompok tertentu, khususnya perempuan, untuk dapat dengan setara menikmati hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya.
3. Tindakan Khusus Sementara yaitu sarana atau cara yang dapat dan harus digunakan untuk mengatasi ketimpangan dalam masyarakat dalam hal pengakuan, penikmatan dan penerapan hak asasi manusia. Tindakan khusus sementara didasarkan pada pemahaman bahwa kesetaraan dan non-diskriminasi tidak berarti perlakuan yang sama.
4. Uji tuntas (*due diligence*). Kerangka uji tuntas merupakan alat yang sangat penting dalam memastikan akuntabilitas Negara dalam pelaksanaan tanggung jawabnya Negara atas penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak. Tanggung jawab ini meliputi semua pelanggaran hak asasi manusia, baik yang dilakukan oleh aparat Negara maupun aktor privat, di ranah publik maupun personal.
5. Harmonisasi Hukum Nasional yaitu pengujian dan perubahan hukum dan kebijakan di seluruh tingkatan tata kelola Negara, yaitu dari desa hingga pusat, agar sesuai atau konsisten dengan jaminan hak manusia sebagai hak warga Negara.

Kerangka Uji Cermat Tuntas /*Due Diligence* dalam memastikan upaya yang dilakukan pemerintah untuk menghapuskan kekerasan terhadap Perempuan meliputi aspek Pencegahan, Perlindungan, Penyidikan, Penuntutan dan Pidanaan dan pemulihan. Kelima kerangka tersebut merupakan satu kesatuan dan pelaksanaannya integratif dalam kerangka tanggung jawab negara untuk pemenuhan hak asasi setiap warga negaranya. Adapun jabaran kerangka *Due Diligence* sebagai berikut :

1. **Pencegahan.** Mencakup informasi akar masalah dan pendidikan tentang pencegahan kekerasan terhadap perempuan
2. **Perlindungan.** Memastikan perlindungan untuk mencegah keberulangan termasuk melindungi korban dari pelaku.
3. **Penyidikan dan Penuntutan.** Proses hukum dalam rangka memutus impunitas melalui penyidikan dan penuntutan sekaligus memutus mata rantai kekerasan. Pada tahapan ini, penting juga untuk melakukan penguatan bagi institusi penegak hukum dalam rangka pemenuhan hak-hak korban kekerasan.

¹ Komnas Perempuan. 2015. Pedoman Pengujian Kebijakan Konstitusional untuk Pemenuhan Hak Konstitusional dan Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan, halaman 13.

4. **Pemidanaan.** Penjatuhan sanksi perdata, pidana, administratif atau lainnya. Dalam hal ini, penegak hukum harus memahami ketidaksetaraan sistemik dan struktur antara perempuan dan laki-laki sehingga dapat menjatuhkan hukuman yang setimpal. Karenanya perlindungan terhadap perempuan (korban) merupakan prioritas.
5. **Pemulihan.** Ini merupakan kunci dari keberdayaan perempuan korban kekerasan, di mana layanan pemulihan harus berfokus pada penderitaan dan kerugian yang dialami perempuan korban. Sehingga pemulihan korban harus dirumuskan secara menyeluruh meliputi; kompensasi, restitusi, rehabilitasi serta perawatan fisik dan psikologis.

D. REKOMENDASI

Ketua dan anggota Majelis Rakyat Papua dan Papua Barat yang dimuliakan dan para peserta yang kami hormati,

Kondisi kehidupan perempuan Papua dan Papua Barat adalah cermin dari kualitas pelayanan dasar dan pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab pemerintah. Dua dekade perjalanan otonomi khusus adalah waktu yang cukup untuk memeriksa ulang, memperbaiki dan memperteguh komitmen bersama dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Komitmen ini juga perlu dilanjutkan dengan mengembangkan alat-alat dalam bentuk kebijakan, program maupun aksi-aksi nyata untuk memastikan penikmatan hak bebas dari kekerasan dan diskriminasi dapat dinikmati semua tanpa kecuali, termasuk para mama dan saudara, adik perempuan kita. Hal ini karena kita semua tentunya menyadari bahwa kondisi bebas dari kekerasan dan diskriminasi atas dasar apa pun merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari bangunan perdamaian yang sejati.

Untuk itu, secara khusus Komnas Perempuan merekomendasikan:

1. Melakukan evaluasi menyeluruh dengan kerangka uji cermat tuntas pada hasil pelaksanaan Otsus pada upaya pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan menggunakan hasilnya untuk perbaikan segera kebijakan dan program terkait.
2. Menyegerakan dukungan bagi lembaga-lembaga pengada layanan bagi perempuan korban kekerasan, baik yang dioperasionalkan oleh pemerintah juga masyarakat sipil, sebagai implementasi dari Perdasus No. 1/2011, dengan perhatian pada:
 - a. Akses, penerimaan dan pencatatan pelaporan kasus kekerasan terhadap perempuan
 - b. Keterhubungan persoalan kekerasan terhadap perempuan dengan persoalan lainnya, termasuk pada persoalan kesehatan seperti HIV/AIDS, atau di masa wabah pandemi Coviv19
 - c. Rumah aman dan bentuk-bentuk perlindungan lainnya bagi perempuan korban kekerasan, termasuk memastikan layanan gratis untuk visum dan tes DNA

- d. Anggaran yang cukup untuk penanganan kasus, pendataan dan pengembangan SDM penyelenggara layanan
3. Memperkuat Pendidikan publik yang meluas dan efektif untuk pencegahan kekerasan terhadap perempuan.

Kami titipkan rekomendasi ini kepada Majelis yang terhormat. Komnas Perempuan berkomitmen untuk turut mengawal tindak lanjut dari rekomendasi ini sebagai wujud pelaksanaan mandat organisasional maupun persaudarian untuk membangun Papua dan Papua Barat yang aman, damai dan sejahtera.