

# EFEKTIFITAS KELEMBAGAAN KOMNAS PEREMPUAN DALAM PERLINDUNGAN HAM BAGI PEREMPUAN DI INDONESIA

Rommy Patra

Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak  
Jln. Adisucipto KM. 13,3 Gg. Rembulan, Kubu Raya, Kalbar  
email: rommypatra@yahoo.co.id

## Abstract

*National Commission on Violence Against Women (Komnas Perempuan) is an independent national institution that function to promote and protect women's rights. Institutional existence of Komnas Perempuan still contain many flaws and does not show the characteristics as effective human rights institution. Therefore the institutional of Komnas Perempuan should be arranged to strengthen the function in the protection of human rights in Indonesia, especially women's rights.*

**Key words :** National Commission on Violence Against Women, effective, institutional

## Abstrak

*Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah institusi nasional independen HAM yang berfungsi memajukan dan melindungi hak-hak perempuan. Eksistensi kelembagaan Komnas Perempuan masih mengandung banyak kelemahan dan tidak memperlihatkan ciri sebagai institusi nasional HAM yang efektif. Oleh karena itu kelembagaan Komnas Perempuan harus ditata untuk memperkuat perlindungan HAM di Indonesia khususnya hak-hak perempuan.*

**Kata Kunci:** Komnas Perempuan, efektif, kelembagaan

## A. Pendahuluan

### 1. Latar Belakang

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah sebuah institusi nasional HAM yang dibentuk oleh negara untuk merespon isu hak-hak perempuan sebagai persoalan HAM, khususnya kekerasan terhadap perempuan. Mengingat mandatnya yang spesifik pada isu kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasinya, Komnas Perempuan merupakan insitusi nasional HAM yang bersifat khusus. Komnas Perempuan memiliki perbedaan dengan Komnas HAM yang bersifat lebih umum karena memiliki kompetensi terhadap seluruh aspek upaya perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Dilihat dari latar belakang dibentuknya Komnas

Perempuan, lembaga ini lahir dari rahim pergulatan gerakan perempuan Indonesia dan merupakan tanggapan pemerintah terhadap tuntutan dari gerakan perempuan agar negara bertanggungjawab atas kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan selama konflik dan kerusuhan pada bulan Mei 1998. Merespon hal tersebut, Presiden Habibie meresmikan pembentukan Komnas Perempuan melalui Keppres No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Pada tahun 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memperbaharui landasan hukum pembentukan Komnas Perempuan dengan Perpres No. 65 Tahun 2005.<sup>1</sup>

Sebagaimana telah ditegaskan dalam Deklarasi Wina pada Konferensi HAM Sedunia pada tahun 1993<sup>2</sup> bahwa kekerasan terhadap perempuan

1 Laporan Hasil Kerja Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Periode 2004-2009: Untuk Bahan Masukan Pidato Kenegaraan Presiden, hlm. 3.  
2 Knut Dasplund dkk (Ed), 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta, PUSHAM UII, hlm. 292.

dimaknai juga sebagai perbuatan pelanggaran HAM karena menciderai hak-hak asasi Perempuan, maka eksistensi Komnas Perempuan merupakan lembaga khusus yang bertugas untuk memberikan pemajuan, pemenuhan dan perlindungan HAM perempuan di Indonesia.

Secara faktual kondisi perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia memang masih sangat memprihatinkan apalagi perlindungan terhadap hak-hak asasi perempuan. Berdasarkan data Komnas Perempuan yang dihimpun dari 395 lembaga layanan bagi perempuan korban kekerasan, baik yang dikelola oleh lembaga negara maupun inisiatif masyarakat yang tersebar di 33 provinsi, terdapat 119.107 kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani sepanjang tahun 2011. Sebagian besar (113.878 kasus, 95.61%) adalah kekerasan yang terjadi di ranah domestik, sedangkan 5.187 kasus (4,35%) terjadi di ranah publik, dan sisanya 42 kasus (0.03%) terjadi di ranah negara.<sup>3</sup>

Melihat masih rentannya kondisi perlindungan hak-hak asasi perempuan di Indonesia seperti yang diuraikan di atas maka banyak yang mempertanyakan dimana peranan negara untuk memberikan perlindungan tersebut. Komnas Perempuan sebagai lembaga yang diberi mandat untuk memberikan perlindungan juga digugat keberadaannya, karena dianggap tidak efektif dalam mengatasi persoalan kekerasan terhadap perempuan yang dirasakan semakin meningkat tiap tahunnya.

Persoalan belum efektifnya pelaksanaan tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Komnas Perempuan, sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari persoalan kelembagaannya yang masih mengandung banyak kelemahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Seperti dasar hukum pembentukan Komnas Perempuan hanya berdasarkan *beleid* yang ditetapkan oleh Presiden, yaitu Keppres No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperbaharui dengan Perpres No. 65 Tahun 2005. Hal ini memperlihatkan rapuhnya dasar hukum pembentukan Komnas Perempuan. Belum lagi

melihat pengaturan kelembagaannya jika dikaitkan dengan persoalan independensi, alokasi anggaran, kewenangan dan dukungan sumber daya yang dirasakan masih mengandung banyak permasalahan.

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan membahas persoalan efektifitas kelembagaan Komnas Perempuan yang akan ditinjau dari segi pengaturannya, baik berdasarkan hukum nasional maupun standar internasional terkait dengan elemen-elemen kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif. Hal ini dimaksudkan agar didapatkan pemahaman yang memadai mengenai pengaturan terhadap efektifitas kelembagaan Komnas Perempuan saat ini beserta implikasinya, sehingga dapat dijadikan landasan untuk melakukan penataan kedepan.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian ilmu hukum khususnya bidang hukum tatanegara, dimana penulis menggunakan metode pendekatan hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.<sup>4</sup> Dalam penelitian ini, hukum dikonsepsikan seperti yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau norma-norma positif di dalam sistem hukum yang berfungsi mengatur kelembagaan Komnas Perempuan. Data dalam penelitian ini merupakan data sekunder atau bahan kepustakaan yang berupa bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, tersier yang dianalisis secara deskriptif analitis berlandaskan teori-teori dan konsep yang relevan dengan penelitian.

## 3. Kerangka Teori Konsep Kelembagaan Institusi Nasional HAM yang Efektif

Pembentukan institusi nasional HAM di suatu negara termasuk Komnas Perempuan harus mewujudkan kelembagaan yang efektif sesuai dengan ketentuan hukum nasional masing-masing negara serta mengacu kepada Prinsip-Prinsip Paris.

3 Berdasarkan data yang dihimpun, perempuan yang menjadi korban kekerasan berada di rentang usia 13-40 tahun, namun kelompok usia yang paling rentan adalah 25 hingga 40 tahun. Sebanyak 87 kasus dialami oleh perempuan dengan orientasi seksual sejenis dan transgender. Hampir 3.6% (4.335 kasus) dari seluruh kasus di tahun 2011 adalah kasus kekerasan seksual yang sebagian besar (2.937 kasus) terjadi di ruang publik, antara lain dalam bentuk pencabulan, perkosaan, percobaan perkosaan, pelecehan seksual, pemaksaan aborsi, eksploitasi seksual, prostitusi dan pornografi. Lihat <http://www.komnasperempuan.or.id/2012/03/stagnansi-sistem-hukum-menggantung-asa-perempuan-korban/>, diakses pada tanggal 11 April 2012, pukul 08.25 WIB.

4 Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm. 13-14.

Adapun elemen-elemen dasar bagi pembentukan institusi nasional HAM yang efektif adalah sebagai berikut:<sup>5</sup>

1). Independen.

Lembaga yang efektif adalah yang mampu bekerja secara terpisah dari pemerintah, partai politik, serta segala lembaga dan situasi yang mungkin dapat mempengaruhi kinerjanya. Independen disini tidak diartikan sama sekali tidak ada hubungan dengan pemerintah, akan tetapi dimaksudkan tidak adanya intervensi pemerintah maupun pihak lain dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Konsep Independensi disini dibagi dalam beberapa kriteria yaitu:

a. Independensi melalui otonomi hukum dan operasional

Dasar hukum pembentukan institusi nasional HAM sebaiknya diatur langsung dengan konstitusi atau undang-undang yang melibatkan parlemen dalam pembentukannya. Sedangkan otonomi operasional adalah berhubungan dengan kemampuan institusi nasional HAM untuk melakukan kegiatan sehari-harinya secara independen dari siapapun.

b. Independensi melalui otonomi keuangan

Keterkaitan antara otonomi keuangan dengan independensi fungsional sangatlah erat, institusi nasional HAM harus mempunyai sumber keuangan yang jelas dan mencukupi serta dikelola secara mandiri.

c. Independensi melalui prosedur pengangkatan dan pemberhentian

Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian bagi anggota institusi nasional HAM harus secara spesifik diatur di dalam undang-undang pembentukannya dengan syarat-syarat serta kriteria yang jelas.

d. Independensi melalui komposisi

Komposisi institusi nasional HAM harus mencerminkan suatu tingkat pluralisme sosiologis dan politis serta keragaman yang seluas-luasnya dari masyarakat dimana dia berada.

2). Yurisdiksi yang jelas dan wewenang yang memadai.

Yurisdiksi institusi nasional HAM haruslah jelas, terutama terkait dengan tujuan, tugas dan fungsi yang dijalankan agar tidak menimbulkan *overlapping* dengan lembaga lain. Institusi nasional HAM juga harus mempunyai kewenangan yang memadai termasuk kewenangan *quasi-judicial*.

3). Kemudahan Akses.

Keberadaan institusi nasional HAM harus mudah diakses oleh orang-orang atau kelompok orang yang harus dilindungi, atau yang kepentingannya harus diperjuangkan. Kemudahan akses ini termasuk akses secara fisik seperti pendirian kantor perwakilan di daerah, sehingga memudahkan orang-orang yang tinggal di daerah untuk mengakses layanan dari institusi nasional HAM.

4). Kerjasama.

Institusi nasional HAM harus bekerjasama dengan siapapun baik dalam lingkup nasional, regional maupun internasional.

5). Dukungan sumber daya.

Institusi nasional HAM harus didukung dengan sumber daya manusia yang memadai serta alokasi pembiayaan yang cukup. Selain itu institusi nasional HAM harus memastikan bahwa metode kerjanya adalah yang paling efektif dan efisien.

6). Pertanggungjawaban.

Sesuai dengan dasar hukum pembentukannya, institusi nasional HAM akan bertanggung jawab secara hukum dan keuangan kepada pemerintah dan/atau parlemen yang dilakukan melalui pembuatan laporan secara berkala. Selain itu, institusi nasional HAM secara langsung juga bertanggung jawab kepada publik yang dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, misalnya menyebarluaskan hasil laporan dan publikasi yang berkenaan dengan HAM. Institusi nasional HAM itu sendiri dapat di bagi ke dalam dua jenis, yaitu: pertama, yang melaksanakan tugas dan fungsi perlindungan HAM secara umum; kedua, yang bersifat khusus seperti hanya menangani permasalahan HAM kelompok rentan seperti anak, perempuan, orang lanjut usia, kelompok minoritas

5 Sriyana, 2007, *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, hlm. 1-3.

tertentu dan lain-lain. Komnas Perempuan jelas merupakan bagian dari institusi nasional HAM khusus yang bertugas melindungi hak-hak asasi perempuan yang dianggap sebagai kelompok rentan. Sebagai institusi nasional HAM, Komnas Perempuan dalam pengaturan kelembagaannya haruslah memenuhi elemen-elemen kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif seperti yang telah diuraikan di atas.

## B. Hasil dan Pembahasan

Efektivitas kelembagaan Komnas Perempuan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, dapat ditinjau berdasarkan elemen-elemen kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif yaitu :

### 1. Independensi Komnas Perempuan

Memiliki sejumlah tugas dan fungsi dalam memberikan perlindungan hak-hak asasi perempuan, Komnas Perempuan harus efektif menjalankan mandatnya terutama memperlihatkan independensinya sebagai institusi nasional HAM. Namun faktanya sifat independensi yang dimiliki oleh Komnas Perempuan tidak dilandaskan kepada desain kelembagaan yang tepat sehingga rentan untuk diintervensi karena memiliki beberapa persoalan utama, yaitu:

Pertama, belum optimalnya status hukum pembentukan Komnas Perempuan sebagai institusi nasional HAM yang hanya berdasarkan Perpres. Meski dinyatakan secara eksplisit sebagai lembaga yang bersifat independen akan tetapi dasar hukum pengaturan Komnas Perempuan yang hanya berdasarkan Perpres sangat rentan, karena sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia Perpres dikeluarkan semata-mata atas kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Jika sewaktu-waktu Presiden beranggapan keberadaan Komnas Perempuan tidak diperlukan lagi maka dengan mudahnya Perpres tersebut dapat dicabut oleh Presiden. Tentu saja hal ini tidak sesuai dengan syarat kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif dimana harus adanya otonomi hukum pembentukan. Hal ini dimaksudkan agar dasar hukum pembentukan institusi nasional HAM seperti Komnas

Perempuan memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat seperti misalnya diatur dengan UU, Jadi tidak cukup hanya dengan menggunakan Keppres atau Perpres saja.

Kedua, selain persoalan dasar hukum pembentukan, rentannya independensi Komnas Perempuan adalah berkaitan dengan persoalan anggaran. Selama ini alokasi anggaran dari negara melalui APBN masih menginduk kepada pagu anggaran yang terdapat di Komnas HAM. Hal ini juga menjadi permasalahan dimana seharusnya sebagai sebuah lembaga independen, Komnas perempuan memiliki kemandirian terhadap akses sumber pembiayaan yang tidak tergantung pada alokasi anggaran yang melekat pada lembaga lain.

Ketiga, karena anggaran berasal dari APBN, penggunaannya oleh Komnas Perempuan harus mematuhi aturan-aturan administratif keuangan yang berlaku bagi lembaga negara atau lembaga pemerintah manapun yang menggunakan APBN bagi pendanaan operasionalnya. Pemenuhan aturan administratif keuangan tersebut, seringkali tidak dapat memenuhi kebutuhan Komnas Perempuan yang harus bertindak cepat dan memerlukan dana, tanpa dapat menunggu keluarnya dana APBN yang umumnya memerlukan waktu cukup lama untuk pencairannya. Selain itu, sangat kecilnya alokasi anggaran yang berasal dari APBN, mengakibatkan sangat bergantungnya kegiatan Komnas Perempuan pada sumber dana yang berasal dari sejumlah lembaga donor internasional.<sup>6</sup> Padahal untuk mewujudkan institusi nasional HAM yang efektif adalah mutlak harus didukung alokasi pembiayaan yang memadai dimana negaralah yang bertanggungjawab untuk pemenuhan itu. Pengaturan kelembagaan seperti di atas tentu saja berpengaruh terhadap rentannya independensi yang dimiliki sehingga dapat berdampak kepada tidak efektif dan independennya Komnas Perempuan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

6 Enny Soeprapto dan Ery Seda, 2010, *Laporan Evaluasi Eksternal tentang Dampak Kinerja Komnas Perempuan selama 1998-2009*, Jakarta, Komnas Perempuan, hlm. 40.

## 2. Yurisdiksi dan Wewenang Komnas Perempuan

Eksistensi Komnas Perempuan sebagai lembaga independen harus didukung dengan kejelasan yurisdiksi dan memiliki wewenang yang memadai untuk mewujudkan tujuan dari didirikannya Komnas Perempuan. Hal ini dimaksudkan agar Komnas Perempuan dapat menjadi sebuah institusi nasional HAM yang efektif. Akan tetapi secara kelembagaan, keberadaan Komnas Perempuan saat ini belum merefleksikan sebagai lembaga yang memiliki kejelasan yurisdiksi dan wewenang yang memadai dalam menjalankan mandatnya. Hal tersebut disebabkan karena:

- a. Bila dilihat dari segi persoalan yurisdiksi kelembagaan, terdapat sejumlah potensi untuk terjadinya *overlapping* tugas dan fungsi antara Komnas Perempuan dengan sejumlah lembaga lainnya, baik antara sesama institusi nasional HAM seperti Komnas HAM dan KPAI atau dengan lembaga negara lain seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Kementerian Sosial.
- b. Berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki Komnas Perempuan saat ini, maka dapat dikatakan bila Komnas perempuan belum memiliki kewenangan yang memadai sehingga terkesan hanya menjadi lembaga yang kaya dalam memberikan rekomendasi tetapi tidak dapat memaksakan pelaksanaannya. Beberapa hal yang dapat diidentifikasi sebagai penyebab masih lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh Komnas Perempuan<sup>7</sup> adalah:

- 1). Komnas Perempuan tidak mempunyai kewenangan kuasi yurisdiksional (*quasi-jurisdictional competence*) untuk menyelidiki dan memeriksa peristiwa tindak kekerasan terhadap perempuan dan/atau dugaan pelanggaran HAM, khususnya terhadap perempuan, sehingga Komnas Perempuan tidak dapat:

- (a). Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan peristiwa atas dugaan terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan/atau pelanggaran HAM perempuan, dalam arti mencari data, informasi, dan fakta untuk memastikan ada atau tidaknya tindak kekerasan

terhadap perempuan dan/atau pelanggaran HAM perempuan dalam peristiwa yang bersangkutan;

- (b). Memanggil pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk diminta dan didengar keterangannya; memanggil saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya; atau meminta saksi pengadu untuk menyerahkan bukti yang diperlukan;
  - (c). Memanggil pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis dan/atau menyerahkan dokumen yang diperlukan dengan persetujuan Pengadilan;
  - (d). Melakukan pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat lainnya yang dimiliki suatu pihak dengan persetujuan Pengadilan;
  - (e). Memberikan pendapat berdasarkan persetujuan Pengadilan terhadap suatu perkara yang sedang dalam proses peradilan apabila dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran HAM perempuan;
  - (f). Meminta bantuan Pengadilan untuk melakukan pemanggilan paksa (*subpoena*) terhadap orang yang diperlukan keterangan atau kesaksiannya;
- 2). Komnas Perempuan tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
  - 3). Anggota dan Staf Komnas Perempuan tidak mempunyai kekebalan (hak imunitas) dari tuntutan hukum dalam menjalankan tugasnya.

Ketiadaan kewenangan kuasi yurisdiksional yang dimiliki oleh Komnas Perempuan merupakan akibat dari peraturan perundangan konstitutifnya yang hanya setingkat Perpres. Secara substansi Perpres No. 65 Tahun 2005 yang mengatur sejumlah kewenangan Komnas Perempuan, sebenarnya telah membatasi ruang lingkup tugas dan fungsi dari Komnas Perempuan itu sendiri, sehingga lebih menyangkut bidang pemajuan (*promotion*) daripada perlindungan (*protection*) mengenai hak-hak asasi perempuan. Akibatnya,

7 *Ibid*, hlm. 21.

Komnas Perempuan tidak memiliki kewenangan kuasi yurisdiksional.<sup>8</sup> Hal ini berarti Komnas Perempuan bukan merupakan lembaga yang dapat menerima dan menangani langsung persoalan pelanggaran atau adanya kekerasan terhadap perempuan, melainkan hanya sebagai pendamping bagi si korban dan merujuk laporan kepada institusi lain yang berwenang. Kewenangan Komnas Perempuan dalam melakukan pemantauan terhadap berbagai kasus-kasus pelanggaran HAM perempuan hanya dalam kapasitas untuk memastikan, bahwa tersebut ditangani sebagaimana mestinya oleh lembaga yang berwenang, baik di level penegakan hukumnya maupun di pemerintah dengan kewajiban memenuhi hak-hak korban.

Dalam hal ini Komnas Perempuan dalam membangun mekanisme kerjanya dengan membentuk sistem atau unit rujukan kasus untuk membantu para korban kekerasan terhadap perempuan. Unit ini akan merujuk korban kepada lembaga penyedia layanan sesuai kebutuhan korban, apakah ke rumah aman, lembaga bantuan hukum, ke ruang pelayanan khusus di kepolisian atau lembaga lainnya yang menangani korban kekerasan terhadap perempuan.<sup>9</sup>

Berbeda dengan Komnas HAM, Komnas Perempuan tidak memiliki mandat untuk melakukan penyelidikan yang bersifat *pro justitia*. Jika terjadi potensi kekerasan yang serius di suatu wilayah dalam skala yang massif maka Komnas Perempuan mengembangkan perangkat pendokumentasian kasus dan membentuk mekanisme Pelapor Khusus. Pelapor Khusus ini adalah seseorang yang diberi mandat untuk mengembangkan mekanisme dan program yang komprehensif untuk menggali data dan informasi serta mendokumentasikan pengalaman-pengalaman perempuan sehubungan dengan adanya kekerasan dan diskriminasi. Tujuan adanya proses pendokumentasian ini tidak saja untuk mengetahui masalah terkait dengan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan tetapi juga untuk mencari solusi yang mendasar

untuk membuka jalan pemenuhan hak korban.<sup>10</sup>

Mekanisme ini dibangun dengan mengadopsi mekanisme Pelapor Khusus seperti yang ada di PBB yang berbasis pada tema, isu ataupun wilayah. Pelapor Khusus Komnas Perempuan dibantu oleh gugus kerja atau satuan kerja yang mendukung Pelapor Khusus dalam menjalankan mandatnya. Pelapor Khusus bekerja dengan prinsip independen dan berperspektif korban dan bekerja sama dengan berbagai pihak untuk memberi perlindungan dan pemenuhan hak korban secara efektif. Hasil kerja dari Pelapor Khusus dilaporkan dan dapat pula menghasilkan rekomendasi untuk membawa kasus-kasus yang ada kepada penyelidikan yang sifatnya *pro justitia kepada lembaga yang berwenang*. Sebagai contoh Pelapor Khusus yang pernah dibentuk oleh Komnas Perempuan adalah Pelapor Khusus untuk Aceh, Poso dan Peristiwa tahun 1965. Selain itu terdapat juga Pelapor Khusus yang sedang berjalan adalah Pelapor Khusus untuk Tragedi Kekerasan Seksual Mei tahun 1998.<sup>11</sup>

Namun pelaksanaan tugas dan fungsi yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan tersebut jika tanpa disertai adanya kewenangan kuasi yurisdiksional, maka kesahihan hasil pemantauan tidak dapat dijamin akan efektif sehingga hal ini berdampak kepada kurang berbobotnya pendapat, saran, pertimbangan maupun rekomendasi yang disampaikan oleh Komnas Perempuan kepada pemerintah.<sup>12</sup>

### 3. Kemudahan untuk Diakses dan Kerjasama yang Dilakukan oleh Komnas Perempuan

Dalam merespon perkembangan dan mengoptimalkan fungsi yang ada, Komnas Perempuan harus mampu menjadi lembaga yang mudah diakses oleh publik terutama oleh pihak-pihak yang membutuhkan advokasi dari Komnas Perempuan. Secara spesifik, Komnas Perempuan mengembangkan mekanisme kerja aktif agar dapat meningkatkan akses kepada korban, antara lain:<sup>13</sup>

- a. Mekanisme pencarian fakta yang cepat tanggap, berupa kunjungan langsung tim Komnas Perempuan ke lokasi pelanggaran HAM, setelah

8 Ibid, hlm. 21

9 Knut D. Asplund, (Ed), 2008, Hukum Hak..., *Op.Cit*, hlm. 294.

10 Ibid

11 Ibid, hlm. 294-295

12 Enny Soeprapto dan Ery Seda, 2010, Laporan Evaluasi...*Op.Cit*, hlm. 21.

13 Laporan Hasil Kerja...*Op.Cit*, hlm. 12.

- mempertimbangkan pengaduan dan permintaan langsung dari komunitas korban dan atau pendampingnya. Laporan hasil pencarian fakta ini diserahkan ke lembaga negara yang relevan untuk pembuatan keputusan/ kebijakan. Laporan ini juga diserahkan kepada komunitas korban melalui pendampingnya.
- b. Mekanisme pelapor khusus, berupa pakar yang diangkat sebagai pelapor khusus oleh Komnas Perempuan untuk melaporkan kondisi pelanggaran HAM perempuan untuk wilayah tertentu dan/ atau isu tertentu.
  - c. Mekanisme pemberian surat dukungan untuk kasus kekerasan terhadap perempuan yang mengalami hambatan dalam proses mencari keadilan yang ditujukan untuk lembaga terkait, misal aparat penegak hukum, lembaga pemerintah, dan pihak lain yang relevan terhadap pemenuhan hak korban.
  - d. Mekanisme penggalangan dan pengelolaan dana masyarakat untuk mendukung lembaga-lembaga pemberi layanan atau advokasi perempuan di seluruh Indonesia.

Secara faktual persoalan akses korban pelanggaran HAM terhadap Komnas Perempuan dirasakan masih belum maksimal dan jauh dari harapan. Hal ini terutama jika pihak korban tersebut tinggal dan berada di daerah serta mereka termasuk kategori kelompok-kelompok marginal seperti perempuan yang berasal dari keluarga miskin, perempuan yang berada di daerah rawan konflik, dan lain-lain. Keberadaan Komnas Perempuan yang hanya ada di Jakarta tentu saja mempersulit akses, sehingga tidak efektif untuk menjangkau kasus-kasus pelanggaran HAM terhadap perempuan yang berada di daerah. Padahal mereka yang berada di daerah inilah yang sering menjadi korban kekerasan dan sangat rentan karena sering tidak terpublikasikan.

Mereka juga sering memiliki keterbatasan akses informasi sehingga tidak mengetahui keberadaan adanya lembaga khusus yang dapat memberikan perlindungan. Persoalan akses ini, diatasi Komnas Perempuan dengan membentuk beberapa gugus tugas seperti untuk Papua dan Aceh. Akan tetapi perlindungan terhadap pelanggaran hak asasi perempuan dalam ranah domestik rumah tangga dan dalam komunitas dirasakan masih belum maksimal. Hal inipun diakui oleh Komnas Perempuan sebagai salah satu

kelemahan institusional yang harus dicarikan solusinya. Idealnya, Komnas Perempuan memiliki perwakilan-perwakilan di daerah akan tetapi karena keterbatasan kewenangan dan anggaran menyebabkan tidak memungkinkan hal itu untuk dilakukan.

Salah satu persoalan penting untuk mengatasi masalah akses tersebut adalah dimulai dengan penyebaran informasi tentang keberadaan Komnas Perempuan itu sendiri. Masyarakat maupun lembaga-lembaga negara sekalipun harus mempunyai informasi tentang keberadaan Komnas Perempuan. Hal ini penting karena untuk mewujudkan kelembagaan Komnas Perempuan yang efektif, maka lembaga ini harus dikenal oleh publik dan harus menjalin kerjasama dengan berbagai pihak agar mudah diakses bagi siapapun terutama oleh korban pelanggaran HAM khususnya perempuan. Adapun upaya yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan untuk memperluas informasi tentang keberadaannya adalah dengan melakukan sejumlah kegiatan dan kerjasama dengan sejumlah mitra kerja melalui beberapa program, diantaranya Program Catatan Tahunan (CATAHU), Program Penerbitan dan Dokumentasi, Program Forum Belajar, Program Pemantauan serta Program advokasi dan legislasi.

Kegiatan tersebut, dilakukan Komnas Perempuan melalui sejumlah kerjasama dengan mitra kerjanya. Pada tingkat nasional, Komnas Perempuan bekerjasama dengan sesama institusi nasional HAM seperti Komnas HAM dan KPAI, serta dengan lembaga-lembaga negara lain seperti Kementerian dan lembaga-lembaga penegak hukum serta kerjasama dengan kelompok organisasi non pemerintah (Ornop). Sedangkan ditingkat Internasional Komnas Perempuan bekerjasama dengan sejumlah lembaga-lembaga donor dan ikut serta dalam pertemuan-pertemuan internasional seperti di PBB dan lain-lain.

Namun demikian upaya Komnas Perempuan untuk mempermudah akses dan meningkatkan kerjasama dalam rangka mewujudkan efektivitas kelembagaannya sebagai institusi nasional HAM masih menghadapi sejumlah tantangan, yaitu:

Pertama, keterbatasan pemahaman dari berbagai pihak tentang arti penting institusi nasional HAM khususnya keberadaan Komnas Perempuan beserta tugas dan fungsinya. Eksistensi Komnas Perempuan yang hanya

berada di Jakarta tanpa adanya kantor perwakilan di daerah menyebabkan akses terhadap Komnas Perempuan sangat tidak memadai. Padahal potensi untuk adanya pelanggaran HAM perempuan sangat rentan terjadi di daerah seperti munculnya berbagai Perda yang merugikan hak-hak perempuan. Berdasarkan hal itu maka ide tentang desentralisasi keberadaan Komnas Perempuan di tiap-tiap Provinsi menjadi hal yang sangat urgen sekali.

Kedua, Komnas Perempuan dipersepsikan oleh para mitra kerjanya yaitu pemerintah, aparat penegak hukum maupun Ornop, bahkan oleh kalangan media, kurang proaktif mempublikasikan keberadaannya termasuk dalam hal mensosialisasikan berbagai program dan kegiatannya secara rutin melalui media massa. Komnas Perempuan dianggap terlalu *low profile*, dalam menampilkan eksistensi kelembagaannya maupun para anggotanya secara individual.<sup>14</sup> Hal ini mesti segera diatasi, Komnas Perempuan harus segera menjalin dan meningkatkan kerjasama dengan berbagai pihak terutama pihak media untuk mempublikasikan keberadaannya karena tidak mungkin Komnas Perempuan dapat menjadi lembaga yang efektif dan mudah diakses jika eksistensinya tidak dikenal oleh publik.

#### 4. Dukungan Sumber Daya dan Pertanggungjawaban

Dukungan sumber daya dan pertanggungjawaban kelembagaan yang jelas merupakan hal yang sangat penting sebagai syarat kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif termasuk Komnas Perempuan. Dalam hal ini agar dapat bekerja dengan efektif, dalam tataran operasional, Komnas Perempuan harus didukung oleh sumber daya manusia, anggaran dan infrastruktur yang memadai untuk pelaksanaan mandat yang dibebankan kepadanya.

Jika ditinjau dari sumber daya manusianya, jumlah anggota Komisi Paripurna yang merupakan komisioner dari Komnas Perempuan periode 2010-2014 berjumlah 15 orang dengan masa jabatan

selama lima (5) tahun. Jika berbicara dalam tataran efisiensi operasional apakah jumlah komisioner sebanyak 15 orang itu memang suatu kebutuhan riil dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi Komnas Perempuan atau lebih kepada untuk merefleksikan unsur pluralitas keanggotaan sebagaimana yang ditetapkan oleh Prinsip-Prinsip Paris terkait komposisi keanggotaan suatu institusi nasional HAM.

Jika Komnas Perempuan saat ini ingin mengedepankan kualitas kelembagaan dan adanya efisiensi pelaksanaan fungsi terkait dengan kecukupan alokasi anggaran yang tersedia maka jumlah anggota komisioner Komnas Perempuan sebanyak 15 orang bisa dibbilang cukup besar. Hal ini belum lagi ditambah dengan keberadaan sekretariat Komnas Perempuan yang dilaksanakan oleh Badan Pekerja yang terdiri dari sejumlah staf.

Tantangan utama bagi Komnas Perempuan saat ini berkaitan dengan efektivitas dan efisiensi kelembagaannya adalah berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas, yakni para anggota dan staf, serta alokasi anggaran. Problemanya adalah: (a) Dimungkinkannya sejumlah anggota atau komisioner (sepertiga) untuk tidak bekerja purnawaktu dan tidak memadainya honorarium bagi mereka untuk kehidupan yang layak di Jakarta, lebih-lebih yang berasal dari luar Jakarta atau sekitarnya, (b) Ketidakmantapan status, ketidakpastian karier, serta tidak memadainya honorarium untuk para staf. Alokasi pendanaan honorarium yang tersedia sesuai dengan Perpres No. 66 Tahun 2005 tentang Honorarium bagi Anggota dan Badan Pekerja Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan hampir dipastikan tidak dapat memenuhi kebutuhan standar hidup yang memadai, (c) Tidak seimbangannya anggaran yang disediakan oleh Negara/Pemerintah dengan banyak, luas, dan beragamnya tugas serta luasnya liputan wilayah kerja Komnas Perempuan.<sup>15</sup>

Selama ini untuk membiayai operasional lembaga dan program, Komnas Perempuan didukung oleh tiga sumber dana utama, yaitu:<sup>16</sup> pemerintah melalui pagu APBN Komnas HAM, lembaga donor asing internasional, dan pihak

14 Enny Soeprapto dan Ery Seda, 2010, *Laporan Evaluasi...Op.Cit*, hlm. 15.

15 *Ibid*, hlm. 37.

16 Komnas Perempuan, 2009, *Pelembagaan Upaya Penanganan dan Pencegahan Kekerasan terhadap Perempuan dengan Kerangka HAM di tingkat Negara dan Masyarakat, Pertanggungjawaban Publik 2007-2009*, Jakarta, Komnas Perempuan, hlm. 15.

swasta. Sumber pendanaan yang berasal dari APBN terhadap Komnas Perempuan tiap tahunnya tidak mengalami kenaikan yang signifikan. Hal ini karena disebabkan oleh faktor pemberlakuan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Implikasi dari penerapan kedua UU tersebut sangat tidak menguntungkan bagi Komnas Perempuan, karena dalam peraturan pelaksanaan UU tersebut mensyaratkan adanya sebuah struktur satuan kerja yang pejabatnya berstatus pegawai negeri sipil dalam pengelolaan keuangan negara. Mengingat seluruh jajaran komisioner dan badan Pekerja Komnas Perempuan tidak ada yang berstatus pegawai negeri sipil, maka Komnas Perempuan tidak dapat mengelola sendiri alokasi dana yang berasal dari APBN. Selama ini dalam pelaksanaan anggarannya Komnas Perempuan harus "menitipkan" alokasi dana yang diterimanya dari APBN kepada Komnas HAM. Keadaan ini menyebabkan Komnas Perempuan sangat tergantung pada cara kerja birokrasi sekretariat di Komnas HAM dalam pengelolaan dananya dan tidak mampu mengefektifkan penyerapan dana yang diterimanya.<sup>17</sup>

Akibat dari mekanisme pengelolaan keuangan negara yang berasal dari APBN sangat birokratis tersebut menyebabkan Komnas Perempuan tidak dapat secara maksimal menggunakan anggaran yang tersedia, hal ini menyebabkan ketergantungan Komnas Perempuan terhadap sumber pembiayaan dari lembaga donor sangat besar karena faktor fleksibilitas penggunaannya yang tidak harus melalui para pejabat sekretariat di Komnas HAM. Selain itu ketentuan-ketentuan standar yang ada dalam penggunaan dana APBN seringkali membuat pengelolaan keuangan di Komnas Perempuan mengalami hambatan karena sifat kegiatan Komnas Perempuan yang bersifat responsif dan dinamis harus berhadapan dengan pengelolaan keuangan negara yang sudah memiliki aturan-aturan yang sudah baku.

Selain persoalan efisiensi operasional kelembagaan seperti di atas, persoalan kejelasan pertanggungjawaban oleh institusi nasional HAM juga merupakan syarat bagi efektivitas kelembagaannya. Dari sisi mekanisme

pertanggungjawaban, Komnas Perempuan memberikan laporan hasil pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada Presiden secara berkala. Dilihat dari segi pertanggungjawabannya yang hanya kepada Presiden menunjukkan bahwa kedudukan Komnas Perempuan merupakan sebagai lembaga independen yang menjadi bagian dari eksekutif. Selain itu dalam mekanisme menyampaikan laporannya, Komnas Perempuan belum memiliki standarisasi sistem pelaporan baik secara internal maupun eksternal yang kemudian berdampak pada sistem akuntabilitas publik Komnas Perempuan menjadi belum optimal.

Berdasarkan sejumlah permasalahan terkait dengan kelembagaan Komnas Perempuan seperti yang telah diuraikan di atas, dapat dirangkum beberapa persoalan utama yang dihadapi kelembagaan Komnas Perempuan saat ini, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Belum optimalnya landasan hukum pembentukan Komnas Perempuan sebagai institusi nasional untuk perlindungan hak asasi perempuan.
- b. Masih terbatasnya alokasi pendanaan Komnas Perempuan oleh negara.
- c. Masih lemahnya sistem pengelolaan manajemen kelembagaan terutama persoalan pengelolaan anggaran dan dukungan kualitas sumber daya manusianya.
- d. Belum adanya mekanisme hubungan kelembagaan yang jelas dan kerjasama yang efektif antara Komnas Perempuan dengan lembaga-lembaga negara lain
- e. Belum optimalnya sistem akuntabilitas publik Komnas Perempuan.

### C. Simpulan

Berdasarkan sejumlah kriteria berkaitan dengan efektivitas kelembagaan institusi nasional HAM yang kemudian digunakan sebagai ukuran untuk melihat pengaturan kelembagaan Komnas Perempuan saat ini, maka ditinjau dari segi independensi, yurisdiksi yang jelas, kewenangan yang memadai, kemudahan akses, kerjasama, serta dukungan sumber daya dan pertanggungjawaban, maka eksistensi Komnas Perempuan masih memiliki sejumlah kekurangan dan belum memenuhi elemen-elemen kelembagaan sebagai

17 *Ibid*, hlm. 16.

18 Laporan Hasil Kerja...*Op.Cit*, hlm. 27.

institusi nasional HAM yang efektif. Masih belum efektifnya kelembagaan Komnas Perempuan ini berimplikasi terhadap masih lemahnya upaya perlindungan dan penegakan HAM, khususnya perlindungan terhadap hak-hak asasi perempuan di Indonesia.

Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan tersebut harus dilakukan penataan terhadap kelembagaan Komnas Perempuan dengan menyesuaikan pengaturan kelembagaannya berdasarkan elemen-elemen kelembagaan institusi nasional HAM yang efektif dan diberi tambahan kewenangan kuasi yurisdiksional agar dapat menangani kasus-kasus pelanggaran HAM terhadap perempuan secara langsung.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asplund, Knut D dkk (Ed), 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII.
- Bahar, Saafroedin, 2002, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Huda, Ni'matul, 2007. *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- Komnas Perempuan, 2009, *Pelebagaan Upaya Penanganan dan Pencegahan Kekerasan terhadap Perempuan dengan Kerangka HAM di tingkat Negara dan Masyarakat*, Pertanggungjawaban Publik 2007-2009, Jakarta: Komnas Perempuan.
- Komnas Perempuan, 2011, *Teror dan Kekerasan Terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara*, Catatan tahunan Tentang Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010 (Ringkasan Eksekutif), Jakarta: Komnas Perempuan,
- Laporan Hasil Kerja Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Periode 2004-2009: Untuk Bahan Masukan Pidato Kenegaraan Presiden.
- PBB, *Institusi Nasional Hak Asasi Manusia*, seri pelatihan profesional No. 4, tanpa tahun.
- Sriyana, 2007, *Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Soeprapto, Enny dan Ery Seda, 2010, *Laporan Evaluasi Eksternal tentang Dampak Kinerja Komnas Perempuan selama 1998-2009*, Jakarta: Komnas Perempuan.
- <http://www.komnasperempuan.or.id/>
- [http://www.komnasperempuan.or.id/2012/03/stagnansi-sistem-hukum-menggantung-asa-perempuan-korban/..](http://www.komnasperempuan.or.id/2012/03/stagnansi-sistem-hukum-menggantung-asa-perempuan-korban/)