

PERADILAN PEREMPUAN Kebijakan Kriminal Terintegrasi Dalam Melindungi Perempuan

Eva Maghfiroh

Dosen tetap STAI Syarifuddin Wonorejo, Lumajang
evajauhari@yahoo.com

Abstrak

The number of domestic violence cases increasing each year, as reflected in the Annual Report of the National Commission for Women, 2010. However, the actual number is not represent the reality. people tend to be reluctant to report their cases because fear for bear the shame, stigmatization from society, "blindness" of law, the judicial process is long and laborious due to the absence of a special court for cases of domestic violence. in addition, the court, either public or religious, seems also less responsive in handling cases of domestic violence, including the lack of holding the principle of neutrality.

Keyword: *women, policy, domestic violence*

Pengantar

Dalam pembahasan tentang kekerasan terhadap perempuan terutama kekerasan dalam rumah tangga merupakan hal yang cukup menarik untuk dikaji. Hal ini disebabkan karena kasus kekerasan terhadap perempuan dalam lingkup rumah tangga ini justru terjadi dalam wilayah yang seharusnya aman dan nyaman bagi dirinya, yakni dalam keluarga atau rumah tangganya. Kekerasan dalam rumah tangga juga merupakan hal yang kompleks, tidak seperti halnya kejahatan lainnya, di mana korban dan pelaku berada dalam hubungan personal, legal, institusional serta berimplikasi sosial.¹ Perempuan yang dipukul oleh suaminya juga sama-sama membesarkan anak, mengerjakan pekerjaan dalam rumah, membesarkan keluarga, menghasilkan uang serta terikat secara emosional dengan pelaku kekerasan tersebut. Kekerasan dalam

¹ Kathleen J. Ferraro, "Woman Battering: More than Family Problem", dalam *Women, Crime and Criminal Justice*, Claire Renzetti (Ed.) (LA California: Roxbury Publishing Company, 2001), 135.

rumah tangga bersinggungan dengan seluruh aspek kehidupan perempuan yang mengurangi keberhasilan partisipasi di bidang pendidikan, pekerjaan, politik dan relasi sosial.

Sebagai perempuan yang hidup dalam budaya patriarki,² akses perempuan terhadap keadilan, kebenaran, dan pemulihan masih jauh api dari pangsangnya. Kekerasan dan ketidakadilan terhadap perempuan, baik itu mencakup kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), perkosaan dalam perkawinan (*marital rape*), hubungan seksual sedarah (*inses*), perkosaan, pelecehan seksual, perdangan perempuan dan anak-anak (*trafiking*), pornografi, maupun kekerasan atau penyerangan seksual lainnya sangat masif terjadi di dalam masyarakat kita. Banyak perempuan korban kekerasan tidak melaporkan kasusnya ke institusi yang berwenang dengan berbagai alasan, seperti rasa malu akan aib, menghindari pandangan miring masyarakat, ketidaktahuan hukum dan proses peradilan yang panjang dan melelahkan. Selain itu, belum semua wilayah terdapat lembaga pengada layanan.

Penanganan kasus kekerasan dalam rumah tangga ibarat memotong ilalang. Dipermukaan nampak terpotong dan terlihat bersih. Padahal dibagian bawahnya begitu banyak masalah bisa dijumpai. Ada berbagai kendala dalam upaya menangani kasus kekerasan terhadap perempuan. Termasuk di dalamnya adalah budaya patriarki yang masih kuat dalam masyarakat, aparat penegak hukum yang masih kurang sensitif dalam memberikan dukungan bagi perempuan korban kekerasan, kurangnya informasi tentang persoalan kekerasan dan lembaga pengada layanan yang dapat diakses perempuan korban, proses serta sistem hukum nasional yang kurang responsif terhadap dinamika perkembangan masyarakat. Tanpa memotong akar ilalang dan memastikan ilalang tidak akan tumbuh dengan berbagai sistem maka, mustahil perempuan korban dapat mengakses kebenaran, keadilan, dan pemulihan.

Kekerasan dalam rumah tangga merupakan kejahatan yang terjadi di mana-mana di seluruh belahan bumi. Oleh karena itu upaya-upaya untuk

² Budaya yang memposisikan laki-laki sebagai pihak yang superior dan inferior terhadap perempuan diberbagai sektor kehidupan, baik domestik maupun publik. Budaya ini merugikan laki-laki dan perempuan, namun yang paling sering dirugikan adalah perempuan tinimbang laki-laki. Hegemoni laki-laki atas perempuan memperoleh legitimasi dalam nilai-nilai sosial, agama, hukum negara, dan sebagainya, dan tersosialisasi secara turun temurun dari generasi ke generasi.

mencegah, menghukum pelaku dan melindungi korban telah dilakukan, baik melalui instrumen internasional maupun implementasinya dalam hukum nasional. Indonesia sebagai negara yang telah meratifikasi Convention on Elimination all form Discrimination Against Women (CEDAW) mempunyai kewajiban untuk mengimplementasikan dalam ketentuan hukum nasional yang bertujuan untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan bagi perempuan, dan hal tersebut salah satunya dibuktikan dengan hadirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT).

Dalam Pasal 1 butir 2 UU PKDRT, dirumuskan sebagai berikut:

Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga adalah jaminan yang diberikan oleh Negara untuk mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga, dan melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga.

Ketentuan ini secara tegas merumuskan tanggungjawab negara melakukan berbagai kebijakan untuk mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga, menindak pelakunya dan melindungi korbannya.

Kebijakan Kriminal

Kebijakan kriminal merupakan suatu upaya yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.³ Definisi ini diambil dari pendapat Marc Ancel yang merumuskan kebijakan kriminal sebagai “*the rational organization of the control of crime by society*”.⁴ Pengertian dari Marc Ancel ini selanjutnya dikembangkan oleh G.P. Hoefnagels yang mengemukakan bahwa “*Criminal Policy is the rational organization of the social reaction to crime*”.⁵ Hoefnagels juga mengemukakan, “*Criminal policy as science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy.The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy*”.

Sebagai upaya penanggulangan kejahatan, maka kebijakan kriminal pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat

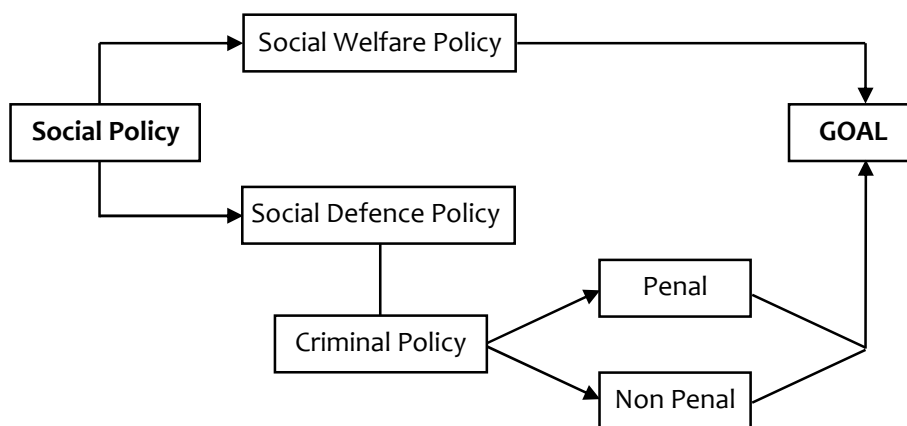
³ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981), 38.

⁴ Marc Ancel, *Social Defence* (1965), 209.

⁵ G.P. Hoefnagels, *The other Side of Criminology, An inversion of Concept of Crime* (Holland: Kluwer Deventer, 1973), 47.

kat (*social defence*) dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dengan kata lain, kebijakan kriminal merupakan bagian integral dari kebijakan sosial yang merupakan upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Secara skematis, hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Skema di atas menggambarkan kedudukan kebijakan sosial sebagai induk dari kebijakan mencapai kesejahteraan sosial, kebijakan perlindungan masyarakat dan kebijakan kriminal. Pada akhirnya sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan sosial melalui kebijakan kriminal ini ditempuh dengan sarana baik hukum pidana (penal) maupun sarana bukan hukum pidana (non penal). Dari skema ini juga terlihat bahwa upaya penanggulangan kejahatan ditempuh dengan pendekatan kebijakan,⁶ dalam arti:

1. ada keterpaduan (integralitas) antara kebijakan hukum pidana dan kebijakan sosial;
2. ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “penal” dan “non penal”.

Upaya penanggulangan kejahatan memerlukan pendekatan integral dikarenakan hukum pidana saja tidak akan mampu menjadi satu-satunya sara-

⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 4.

na dalam upaya penanggulangan kejahatan yang begitu kompleks yang terjadi di masyarakat. Penggunaan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan hanya bersifat Kurieren am Symptom dan bukan sebagai faktor yang menghilangkan sebab-sebab terjadinya kejahatan. Adanya sanksi pidana hanyalah berusaha mengatasi gejala atau akibat dari penyakit dan bukan sebagai obat (remidium) untuk mengatasi sebab-sebab terjadinya penyakit.

Penyebab Terjadinya KDRT

Kekerasan di dalam rumah tangga timbul dan terjadi karena berbagai faktor, baik dalam rumah maupun di luar rumah. Satu kekerasan akan berbuntut pada kekerasan lainnya. Kekerasan terhadap isteri biasanya akan berlanjut pada kekerasan-kekerasan lain; terhadap anak dan anggota keluarga lainnya. Kebiasaan ini akan bisa menular, dan keluar dari lingkup keluarga dan selanjutnya keluar menjadi wabah masyarakat. Kekerasan yang terjadi, yang dilakukan anak-anak, remaja maupun orang dewasa, jika ditelusuri dengan seksama, banyak sekali yang justru berakar dari proses pembelajaran dalam rumah tangga. Kebanyakan anak-anak yang tumbuh dalam rumah tangga yang penuh kekerasan akan menjadi orang yang kejam. Penelitian yang pernah dilakukan untuk hal ini membuktikan bahwa 50% sampai 80% laki-laki yang memukul isterinya dan atau anak-anaknya, ternyata dibesarkan dalam rumah tangga yang orang tuanya suka memukul dan melakukan kekerasan dalam rumah.⁷

Berdasarkan hasil kajian, analisis dan pengamatan lapangan serta hasil diskusi dengan *stakeholders* yang dilakukan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia di beberapa daerah yang dikunjungi baik unsur pemerintah, perguruan tinggi maupun organisasi kemasyarakatan yang terlibat dalam program Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan,⁸ disimpulkan bahwa sekurang-kurangnya terdapat 5 (lima) faktor yang sangat berpengaruh, yakni:

⁷ Ciciek Farha, "Referensi bagi Hakim Peradilan Agama tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga", dalam *Komnas Perempuan* (Jakarta, tt.), 35.

⁸ Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Keluarga Sebagai Wabana Membangun Masyarakat Tanpa Kekerasan*, Bahan ajar/buku sumber PKTP-KDRT bagi Fasilitator Kabupaten dan Kota (Jakarta: Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, 2008), 28-29.

1. Faktor budaya dan adat istiadat masyarakat. Seperti dalam peribahasa Cina Kuno yang berbunyi, *“you can ride the horse you buy, and you can beat the wife you marry”*. Budaya patriarki selalu memposisikan perempuan selalu berada di bawah kekuasaan dan kendali kaum laki-laki. Sebelum menikah oleh ayah atau saudara laki-laki, setelah menikah oleh suami. Budaya lainnya adalah yang dikenal dengan konsep familiasme (penghambaan), dengan menggambarkan perempuan ideal itu apabila dia memiliki sifat dan perilaku setia, menjaga kesucian, penurut pada perintah, pandai mengurus rumah, merawat anak, melayani suami, bahkan bila perlu rela dipoligami. Karena itu, perempuan selalu menjadi subordinasi dari laki-laki, sehingga wajar bila sering terjadi tindak kekerasan terhadap perempuan. Faktor budaya ini sangat kuat pengaruhnya, apalagi dalam masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih tradisional dan terdiri dari berbagai aneka ragam adat-istiadat dan sosial budaya.
2. Rendahnya pengetahuan, pemahaman dan kesadaran terhadap kesetaraan dan keadilan gender. Apalagi bila hal itu dikaitkan dengan upaya membangun kesetaraan gender dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan berbegara yang harmonis, damai dan sejahtera. Kesetaraan gender banyak diartikan identik dengan emansipasi dalam arti sempit atau radikal, sehingga dalam persepsi masyarakat, gender dianggap sebagai budaya barat yang akan merusak budaya lokal dan kaedah agama. Masih ada elit politik dan pejabat pemerintah yang mengidentikan gender sama dengan perempuan. Dengan demikian, rendahnya pengetahuan tentang gender bukan hanya di kalangan masyarakat biasa, tetapi justru terdapat pada kelompok elit terdidik, tokoh politik, tokoh agama, tokoh adat, dan pejabat penyelenggara negara baik di tingkat nasional maupun daerah.
3. Lemahnya pelaksanaan penegakan hukum di Indonesia. Indonesia sebagai salah satu negara berkembang masih banyak menghadapi kelemahan dalam proses penegakan hukum. Kelemahan itu bukan hanya dari aparat penegak hukum tapi juga dari sikap dan budaya masyarakat yang kurang taat hukum, praktik penegakan keadilan yang diskriminatif oleh penyelenggara negara. Selain itu hukum masih sering berpihak pada penguasa, dan belum sepenuhnya mengabdikan pada kebenaran dan keadilan serta kemanusiaan.

4. Penafsiran/interpretasi ajaran agama yang kurang tepat. Agama sering dipahami melalui pendekatan tekstual, dan kurang dikaji dalam perubahan zaman (kontekstual) atau secara parsial tidak dipahami secara menyeluruh. Penafsiran tersebut terjadi karena pengaruh sosial budaya yang sudah baku dalam pemikiran para ahli. Secara kodrat memang ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan tetapi seharusnya tidak menyebabkan timbulnya sikap diskriminatif. Tindakan yang membenarkan kekerasan berdasarkan perbedaan laki-laki dan perempuan, tidak berhubungan dengan kaedah ajaran agama tetapi berkaitan dengan pandangan sosial budaya. Laki-laki dan perempuan adalah sama di hadapan Allah dan sama pula di hadapan manusia sebagai makhluk ciptaan-Nya.
5. Kesetaraan gender belum menjadi komitmen pembangunan nasional. Kesiapan presiden menandatangani Inpres Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender merupakan suatu terobosan yang berani. Namun keberanian dan terobosan itu tidak secara tegas didukung oleh pemimpin berikutnya. Karena itu, pembangunan kesetaraan dan keadilan gender masih setengah hati belum menjadi kebijakan nasional yang penting. Hal itu dapat dibuktikan dengan belum pernah masalah gender menjadi agenda sidang kabinet. Persoalan gender hanya diserahkan kepada kemampuan menteri yang mengelola pemberdayaan perempuan dengan status menteri negara *non-portfolio*. Kondisi yang sama tercermin sampai ke daerah dengan penempatan unit kerja yang mengolah program pemberdayaan perempuan berada di bawah struktur yang berbeda-beda sehingga tidak sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan yang diperlukan.

Di samping itu, bila dikaji secara mikro (keluarga-kelompok masyarakat), dapat diidentifikasi sejumlah faktor yang dapat menjadi pendorong (pemicu dan pemacu) meningkatnya tindak kekerasan terhadap perempuan, antara lain:

1. Kemiskinan, kebodohan, pengangguran, dan keterbelakangan;
2. Semakin langkanya tokoh panutan yang menjadi teladan dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan beragama;
3. Banyaknya tayangan di media massa (terutama televisi) yang menampilkan berita atau video (film dan sinetron) tentang tindakan kekerasan;
4. Sikap dan penampilan perempuan yang semakin berani. Berjalan di ma-

lam hari, di tempat rawan, dan berpenampilan berani, baik di tempat umum maupun media massa.

5. Pemberitaan tindak kekerasan yang dipublikasikan terlalu vulgar (bebas) di media massa yang dapat memacu perilaku publik bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan sudah terjadi di mana-mana.

Pada sisi lain, diidentifikasi beberapa faktor sosial yang melestarikan adanya KDRT, yakni: *Pertama*, dan yang utama adalah ketimpangan relasi antara laki-laki dan perempuan; baik di rumah tangga maupun dalam kehidupan publik; *kedua*, ketergantungan isteri terhadap suami secara penuh, terutama masalah ekonomi; *ketiga*, sikap kebanyakan masyarakat terhadap KDRT cenderung abai; *keempat*, keyakinan-keyakinan yang berkembang dalam masyarakat, termasuk yang mungkin bersumber dari tafsir agama, dan *kelima*, mitos tentang KDRT yang selama ini masih dipercayai oleh masyarakat.

Pada kenyataannya, potensi pelaku bisa dilakukan oleh siapa saja, dan dalam kondisi apapun. Bahkan ideologi patriarkhi⁹ senantiasa menempatkan perempuan sebagai aset, objek, ataupun barang kepemilikan. Michel Foucault seorang filosof asal Perancis yang telah mengupas tentang nilai kuasa seseorang untuk menguasai orang lain atas tubuhnya. Bagi Foucault, dalam setiap masyarakat tubuh senantiasa menjadi objek kuasa. Tubuh dimanipulasi, dilatih, dikoreksi, menjadi patuh, bertanggung jawab, menjadi terampil dan meningkat kekuatannya. Tubuh senantiasa menjadi sasaran 'kuasa', baik dalam arti anatomi-metafisik seperti dibuat para dokter, maupun dalam arti teknik-politis yang mau mengatur, mengontrol, atau mengkoreksi segala

⁹ Ideologi patriarkhi menurut Muhadjir Darwin dengan mengutip pendapat Karen D. Pyke dalam *Class Based Masculinities; the Interdependence of Gender, Class and Interpersonal Power, Gender and Society*, adalah budaya yang memposisikan laki-laki sebagai pihak yang superior dan inferior terhadap perempuan dibelbagai sektor kehidupan, baik domestik maupun publik. Hegemoni laki-laki atas perempuan memperoleh legitimasi dalam nilai-nilai sosial, agama, hukum negara, dan sebagainya, dan tersosialisasi secara turun-temurun dari generasi ke generasi. Ideology patriarkhi merupakan salah satu varian dari ideology hegemoni, suatu ideology yang membenakan penguasaan satu kelompok terhadap kelompok lainnya. Dominasi kekuasaan seperti ini dapat terjadi antarkelompok berdasarkan perbedaan jenis kelamin, agama, ras, etnis, atau kelas ekonomi. Muhadjir Darwin, "Maskulinitas: Posisi Laki-laki dalam Budaya Patriarkhi", sebuah prolog dalam Muhadjir Darwin dan Tukiran (ed), *Menggugat Budaya Patriarkhi*, Cet. Ke-1 (Yogyakarta: PPK UGM dan TFF, 2001), 24.

aktivitas tubuh. Kuasa, dari masa ke masa selalu menyentuh tubuh, hanya cara, ukuran, dan sasaran kontrolnya saja yang senantiasa berubah-ubah.¹⁰

Kebijakan Kriminal dalam Menanggulangi KDRT

Kebijakan penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan: 1) penerapan hukum pidana (*criminal law application*); 2) pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan 3) mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing view of society on crime and punishment/mass media*)

Dengan demikian, secara garis besar, upaya penanggulangan kejahatan dapat dipetakan menjadi dua bagian, yakni penanggulangan melalui jalur hukum pidana atau jalur penal (butir 1) dan penanggulangan melalui jalur di luar hukum pidana atau jalur non penal (butir 2 dan 3).

• Penanggulangan melalui jalur Penal

Penanggulangan KDRT dengan jalur penal dilakukan melalui Sistem Peradilan Pidana (SPP), yang terimplementasi dari bekerjanya sub-sistem dari SPP yang merupakan perwujudan dari kekuasaan menegakkan hukum pidana, yakni (a) sub-sistem penyidikan yang dilakukan oleh lembaga penyidik, (b) sub-sistem penuntutan oleh lembaga penuntut umum, (c) sub-sistem mengadili dan menjatuhkan putusan/pidana oleh lembaga pengadilan, dan (d) sub-sistem pelaksanaan putusan/pidana oleh lembaga pelaksana putusan/eksekusi.

Dalam kenyataannya, proses penanggulangan KDRT melalui penegakan hukum pidana ini belum berjalan dengan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan karena beberapa hal, yakni:

- a. Undang-undang PKDRT masih menyimpan beberapa persoalan yang mendasar, antara lain, belum mempunyai hukum acara tersendiri sehingga masih menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Hal ini menyulitkan aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga. Dalam kasus KDRT, kekerasan terjadi dalam ruang privat sehingga tidak ada yang mengetahui peristiwa tersebut kecuali saksi korban dan pelaku. Sangat

¹⁰ Michel Foucault, *'Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern'*, disadur oleh Petrus Sunu Hardiyanta, Cet ke-1 (Yogyakarta: LKiS, 1997), 75.

sulit bagi penyidik untuk memenuhi permintaan jaksa guna melengkapi berkas perkara dengan keterangan saksi saksi lain yang mengetahui peristiwa KDRT tersebut. Pasal 55 UU PKDRT merumuskan: sebagai salah satu alat bukti yang sah, keterangan seorang saksi korban saja sudah cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah, apabila disertai dengan satu alat bukti yang sah lainnya. Sementara menurut KUHAP Pasal 183 dan 185 ayat (2), keterangan seorang saksi saja tidak cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah terhadap perbuatan yang didakwanya. Hal ini masih sering menimbulkan perdebatan diantara aparat penegak hukum tentang pembuktian kasus, terutama jumlah saksi yang diperlukan agar berkas kasus KDRT dapat lanjut ke kejaksan dan diproses di pengadilan.

- b. Sumber daya manusia aparat penegak hukum yang belum profesional. Aparat penegak hukum merupakan faktor yang penting yang penting dalam proses penegakan hukum karena ditangan merekalah undang-undang menjadi bermakna dalam implementasinya. Ketidakprofesionalan ini terbukti dari sikap yang tidak dapat memaknai undang-undang dengan baik dan juga tidak sensitif gender dalam proses menyidik, menuntut dan mengadili. Hal ini mengakibatkan proses penyidikan dan penuntutan tidak berjalan maksimal dan menghasilkan putusan yang ringan. Pada sisi lain, perempuan korban KDRT seringkali digiring untuk menjadi yang merasa bersalah dan proses pemeriksaan yang memakan waktu yang cukup lama sehingga secara psikis, korban menjadi sangat tertekan.
- c. Penyelenggaraan pelayanan terhadap korban sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 13 belum dapat terlaksana dengan baik, oleh karena keterbatasan sarana dan juga aparat. Untuk penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi masing-masing dapat melakukan upaya: (a) Penyediaan ruang pelayanan khusus di kantor kepolisian; (b) penyediaan aparat, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan pembimbing rohani; (c) Pembuatan dan pengembangan sistem dan mekanisme kerjasama program pelayanan yang melibatkan pihak yang mudah diakses oleh korban; dan (d) memberikan perlindungan bagi pendamping, saksi, keluarga dan teman korban.

Konsekuensi dari pasal tersebut adalah bahwa pemerintah dan juga masyarakat harus menyediakan berbagai sarana atau fasilitas untuk memfasilitasi korban KDRT mulai dari saat pelaporan sampai pada proses penyelesaian perkara. Pendirian Pusat Krisis Terpadu, Pusat Pelayanan Terpadu di Rumah Sakit Umum Vertikal, Rumah Sakit Umum Daerah, Rumah Sakit Kepolisian dan Rumah Sakit Swasta, Pembentukan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak, Pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Pembentukan Rumah Perlindungan dan Trauma Center (RPTC) dan berbagai fasilitas lainnya serta konsekuensinya terhadap penyediaan aparat dan sumber daya manusia lainnya yang terkait dengan hal tersebut menjadi permasalahan yang cukup rumit.

- d. Salah satu sebab kasus-kasus KDRT tidak dapat ditanggulangi dengan baik adalah karena sikap masyarakat yang masih menganggap bahwa masalah KDRT adalah masalah dalam keluarga dan bukan urusan orang luar. Dari kasus-kasus yang terjadi, terlihat bahwa masyarakat lebih cenderung membiarkan seorang isteri dianiaya oleh suaminya daripada melerainya. Masyarakat masih memiliki pengetahuan, pemahaman tentang kesetaraan dan keadilan gender yang rendah.

Selain itu, tidak semua anggota masyarakat, khususnya perempuan yang telah mengetahui keberadaan peraturan perundang-undangan yang memberikan perlindungan kepada mereka. Eksistensi UU PKDRT, dan isu keadilan gender belum menyentuh seluruh lapisan masyarakat. Pada bagian lain, kendala justru datang dari perempuan korban KDRT itu sendiri. Catatan Komnas perempuan menunjukkan jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Tahun 2007 terdapat 25.522 kasus (17.772 merupakan Kekerasan Terhadap Isteri/KTI)¹¹, tahun 2008 terdapat 52.425 (48.884 adalah KTI)¹², dan tahun 2009 ada 143.586 (KDRT/RP 136.849, 96% merupakan KTI).¹³

¹¹ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2008.

¹² Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2009.

¹³ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang

Kenaikan jumlah tersebut diperkirakan terjadi karena meningkatnya kesadaran korban dan publik untuk mencari bantuan dan mencari jalan keluar atas kekerasan yang dialami perempuan. Namun tingginya jumlah kasus tidak berbanding lurus dengan penyelesaian perkara melalui institusi peradilan. Catatan tahunan tersebut menunjukkan meskipun kesadaran masyarakat dan perempuan untuk memproses kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan meningkat, namun hanya sedikit dari kasus-kasus tersebut yang tertangani secara tuntas, atau diselesaikan lewat proses hukum.¹⁴ Hal ini disebabkan karena terutama karena perempuan ketidaksiapan korban untuk menerima konsekuensi ekonomi, sosial maupun hukum atas pelaporan tersebut. Perempuan korban kekerasan khususnya KDRT adalah ibu rumah tangga yang tidak mempunyai penghasilan sehingga sering tidak siap kehilangan sumber nafkah yang biasanya diberikan suami yang juga tersangka atau pelaku KDRT. Ketergantungan ekonomi membuat korban memilih untuk mencabut laporan tindak kekerasan yang dialaminya. Alasan lainnya yang melatarbelakangi pencabutan laporan kasus KDRT yaitu hanya ingin memberikan efek jera kepada tersangka atau pelaku agar tidak mengulangi tindak kekerasan yang dilakukannya, dan perasaan malu atau aib yang dirasakan korban maupun keluarga besar karena telah melaporkan masalah rumah tangga yang seharusnya merupakan masalah internal kepada pihak luar.

Hal tersebut jelas menggambarkan bahwa proses penyelesaian kasus-kasus KDRT tidak dapat dilaksanakan hanya dengan mengandalkan penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana saja. Dengan kata lain, SPP tidak dapat dijadikan satu-satunya stake holder dalam penyelesaian KDRT.

Hukum Pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan memiliki keterbatasan karena: *pertama*, sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana; *kedua*, hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mung-

Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2010.

¹⁴ Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Buku Referensi Penanganan kasus-kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum, Jakarta, 2009.

kin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosial, ekonomi, budaya, politik, dan sebagainya); *ketiga*, penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "kurieren am symptom", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan pengobatan "kausatif"; *keempat*, sanksi hukum pidana merupakan "remedium" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif; *kelima*, sistem pidana bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional; *keenam*, keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif; dan *ketujuh*, bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

- **Penanggulangan Melalui Jalur Non Penal**

Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal pada dasarnya lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan. Oleh karena itu, sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif tersebut berpusat pada faktor yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Dengan demikian, upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dalam upaya penanggulangan kejahatan. Dalam beberapa beberapa resolusi Kongres PBB antara lain dirumuskan bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan (*crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime*, Kongres PBB ke-6, 1980);¹⁵ dan bahwa upaya penghapusan sebab-sebab dan kondisi yang menimbulkan kejahatan harus merupakan strategi pencegahan kejahatan yang mendasar (*the basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime*, Kongres ke-7, 1985).¹⁶

Hal tersebut mengindikasikan bahwa upaya non penal yang paling strategis adalah upaya untuk menjadikan masyarakat sebagai lingkungan sosial

¹⁵ Six United Nation Congress, Report, 1981, 5.

¹⁶ Laporan Kongres ke 7 PBB, Tahun 1985, Retrieved October on 2nd 2008 from <http://www.asc41.com/7thUNCongressonthepreventonofCrime/7thcongress.htm>.

dan lingkungan hidup yang sehat secara materiil maupun immateriil dari faktor-faktor kriminogen. Masyarakat dengan seluruh potensinya harus dijadikan sebagai faktor penangkal kejahatan atau faktor anti kriminogen.

Dalam kasus-kasus KDRT, faktor budaya diindikasikan sebagai faktor yang sangat berpengaruh bagi terciptanya kekerasan terhadap perempuan, termasuk dalam keluarga. Budaya yang memposisikan laki-laki sebagai yang superior dan perempuan yang inferior baik dalam lingkup domestik maupun publik pada gilirannya akan menimbulkan ketimpangan dalam berbagai aspek kehidupan. Konstruksi sosial yang dibangun berdasarkan perbedaan ciri-ciri fisik biologis yang kemudian dikenal dengan istilah gender, yang membedakan laki-laki dan perempuan, kemudian melahirkan perbedaan peran, pada akhirnya menimbulkan struktur ketidakadilan antara laki-laki dan perempuan. Bentuk-bentuk ketidakadilan berdasarkan perbedaan gender ini terjadi dalam berbagai bentuk, dan salah satunya adalah kekerasan terhadap perempuan, termasuk di dalamnya kekerasan dalam rumah tangga.

Salah satu upaya yang telah untuk mengurangi ketidakadilan akibat perbedaan gender dilakukan melalui program Pengarusutamaan Gender yang ditetapkan melalui Instruksi Presiden Nomor Presiden Republik Indonesia (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Berdasarkan Inpres tersebut maka diinstruksikan kepada: Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur dan Bupati/Walikota untuk melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing. Pengarusutamaan gender ditujukan agar semua program pembangunan dapat dilaksanakan dengan mempertimbangkan kesempatan dan akses perempuan terhadap program pembangunan, dengan adanya kendali dan manfaat untuk perempuan. Instruksi hanya dapat dilaksanakan dan menghasilkan program pembangunan yang berperspektif gender, yang pada gilirannya mengurangi bentuk-bentuk ketidakadilan gender, jika para pengambil kebijakan (*decision*

makers) telah memiliki pengetahuan dan pandangan yang benar tentang hal ini. Realitas membuktikan bahwa pada tataran nasional, masih ada pengambilan kebijakan yang tidak memiliki pandangan yang sensitif gender. Hal ini terbukti dari keengganan untuk berbagi sumber dana dengan program-program pemberdayaan perempuan yang diprogramkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.¹⁷

Penggarapan kesehatan jiwa masyarakat (*social hygiene*) merupakan upaya bentuk upaya non penal yang patut untuk mendapat perhatian. Sudarto pernah mengemukakan bahwa kegiatan Karang Taruna, Pramuka dan penggarapan kesehatan jiwa masyarakat merupakan upaya-upaya non penal dalam menanggulangi kejahatan. Penggarapan masalah kesehatan jiwa/rohani juga telah lama menjadi perhatian dari Kongres PBB, yang dalam pertimbangan Resolusi dalam Kongres ke-6 Tahun 1980 merumuskan, bahwa pencegahan kejahatan bergantung pada pribadi manusia itu sendiri, dan bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada usaha membangkitkan/meningkatkan semangat atau jiwa manusia dan usaha untuk memperkuat kembali keyakinan akan kemampuannya untuk berbuat baik. Dari pendapat-pendapat tersebut jelas terlihat betapa penting dan strategisnya pendidikan agama dalam berbagai bentuk untuk memperkuat kemampuan manusia mengikuti jalan kebenaran dan kebaikan. Penggarapan kesehatan jiwa masyarakat tidak semata-mata terletak pada masalah kesehatan rohani melainkan juga pada kesehatan budaya serta nilai-nilai pandangan hidup masyarakat. Penanaman nilai-nilai agama yang berperspektif gender, penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia bahkan nilai-nilai budaya dan pandangan hidup yang sehat dapat dilakukan melalui berbagai media dan terhadap berbagai pihak.

Upaya non penal lainnya yang memiliki potensi efek preventif adalah melalui media massa dan pemanfaatan kemajuan teknologi (*techno-prevention*). Opini masyarakat tentang kekerasan terhadap perempuan terutama KDRT dapat terbentuk melalui tayangan media massa. Media ini belum tergarap secara positif, bahkan penayangan berita-berita kekerasan diiden-

¹⁷ Wawancara dengan Retno Adji Prasetya, SH, Asdep Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Jakarta, 16 Agustus 2010, dikutip dalam makalah hukum penghukuman yang ditulis Riza Wahyuni tahun 2010 di pskw ui.

tifikasikan sebagai salah satu faktor yang memacu terjadinya kekerasan. Pemberitaan tentang kekerasan yang ditampilkan secara vulgar tidak diimbangi dengan tayangan tentang akibat dari kekerasan tersebut bagi pelaku dan juga masyarakat secara umum. Tayangan-tayangan sinetron yang bernuansa agamapun masih diwarnai dengan unsur-unsur kekerasan, baik orang tua terhadap anak, anak terhadap orang tua, dan suami terhadap isteri dan sebaliknya. Penggarapan media massa lewat pengendalian tayangan yang bersifat anti kekerasan dan berperspektif gender akan me-rubah opini masyarakat tentang masalah-masalah kekerasan pada umum-nya, dan kekerasan terhadap perempuan secara khusus. Pemanfaatan me-dia internet lewat facebook, twitter dan sebagainya, juga merupakan sarana non penal yang dapat dimanfaatkan untuk mencegah terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Penyampaian pesan-pesan kebaikan seperti yang dilakukan Mario Teguh yang selalu dilihat dan ditanggapi oleh ribuan *face-booker* setiap harinya akan bermanfaat untuk membangun pandangan masyarakat luas tentang masalah-masalah kekerasan terhadap perempuan, terutama kekerasan terhadap perempuan.

Peradilan Perempuan: Sebuah Tawaran

Sejak Era Reformasi sampai saat ini, sistem hukum Indonesia sangat memungkinkan terjadinya perubahan hukum. Diantara contohnya yakni kelahiran Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menjadi tonggak kelahiran Komnas HAM dan Peradilan HAM. Selanjutnya lahirnya UU Korupsi dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ataupun kelahiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak semakin memantapkan Undang-undang Peradilan Anak. Ketiga contoh peradilan di atas adalah sebuah sistem pengadilan yang memiliki karakteristik berbeda dengan sistem peradilan pidana pada umumnya. Dan efektif menjerat pelaku mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Lantas, tunggu apa lagi? Sudah saatnya kita memiliki sistem peradilan perempuan sebagai sebuah solusi untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, meminta pertanggungjawaban pelaku, mendekatkan perempuan korban pada keadilan, serta memastikan hak-hak korban atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan dapat terwujud. Kita telah memiliki perlengkapan hukum materiil yang *lex specialis*, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 ten-

tang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga yang memungkinkan saksi korban ditambah satu alat bukti lainnya dapat diajukan perkara ke pengadilan, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban memberikan perlindungan hukum berupa jaminan bebas dari segala tuntutan baik pidana maupun perdata. Diatur dalam Pasal 10 ayat (1),¹⁸ maupun UU 21/2007 PIPPO yang menetapkan salah satu unsur dalam tiga unsur dipenuhi maka termasuk trafficking sehingga upaya ganti rugi korban pada pelaku bisa dimasukkan dalam Berita Acara Pemeriksaan sejak awal proses peradilan.

Kekhususan hukum materiil tersebut seharusnya ditunjang dengan hukum formil. Layaknya Peradilan Anak, maka Peradilan Perempuan sejak awal harus sudah memastikan pendampingan dan bantuan hukum diterima korban, ruang tunggu di pengadilan, keterlibatan jaksa sejak awal berkas dikirimkan ke kejaksaan, kehadiran psikolog dalam proses pendampingan dan pemulihan psikologi korban, peradilan harus sistem majelis mulai pemeriksaan awal hingga putusan dan harus memastikan bahwa hakim yang memeriksa telah mengetahui analisa gender dalam memeriksa perkara, keterangan saksi korban bisa direkam sehingga proses konfrontasi harus terhapus dalam sistem peradilan ini. Dalam pengadilan, hakim bersifat sangat aktif dan memastikan semua hal di atas terpenuhi.

Simbol-simbol peradilan yang memungkinkan korban trauma dan depresi harus sejak awal dihapuskan. Para aparat tidak perlu menggunakan simbol seperti pakaian ataupun perlengkapan hukum lainnya dalam penanganan kasus. Bila menerima pengaduan dari masyarakat yang melibatkan perempuan di dalamnya baik sebagai korban ataupun pelaku, aparat harus mulai menggali hukum materiil sebagai hukum *lex spesialis* dan bukan pidana biasa. Ia harus ditempatkan sebagai pidana khusus, sehingga pemeriksaan sejak awalpun sudah harus berbeda. Selain hilangnya simbol peradilan. Peradilan Perempuan pun harus dibatasi tenggat waktu tertentu, serta tidak adanya upaya hukum lainnya bila korban merasa puas dengan sistem peradilan dan menolak upaya hukum yang diajukan terdakwa. Sehingga peradilan ini sangat menumpukkan proses pada kebutuhan perempuan.

¹⁸ Selengkapnya bisa dilihat dalam Yulianti Muthmainnah, "*Ketika Saksi Berpotensi di Kursi Terdakwa*", www.jurnalperempuan.com. Diunduh pada 17 Maret 2010.

Semoga.

Penutup

Tidak ada sebuah formula tunggal yang dapat dimanfaatkan untuk menanggulangi kejahatan yang merupakan masalah sosial dalam masyarakat, seperti halnya kekerasan terhadap perempuan. Dibutuhkan berbagai upaya yang terintegrasi dan terimplementasi dengan baik. Upaya tersebut membutuhkan dukungan dari semua pihak. Kemauan baik dari pemerintah untuk membuat berbagai kebijakan baik kebijakan sosial, kebijakan hukum pidana maupun kebijakan di luar hukum pidana yang mengarah pada pemberdayaan perempuan secara optimal, eliminasi bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan serta proses penegakan hukum yang berperspektif gender; profesionalisme aparat penegak hukum yang mampu mengakomodasi kepentingan perempuan sebagai korban kekerasan secara proporsional, serta masyarakat yang tanggap terhadap masalah-masalah kekerasan terhadap perempuan dan memiliki kesadaran hukum.

Daftar Pustaka

- Ancel, Marc, *Social Defence*, 1965.
- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru* (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2008).
- Darwin, Muhadjir, "Maskulinitas: Posisi Laki-laki dalam Budaya Patriarki", sebuah prolog dalam Muhadjir Darwin dan Tukiran (ed), *Menggugat Budaya Patriarki?*, Cet. ke-1 (Yogyakarta: PPK UGM dan TFF, 2001).
- Farha, Ciciek, "Referensi bagi Hakim Peradilan Agama tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga", dalam *Komnas Perempuan* (Jakarta, tt).
- Ferraro, Kathleen J., "Woman Battering: More than Family Problem", dalam Claire Renzetti (Ed.), *Women, Crime and Criminal Justice* (LA California: Roxbury Publishing Company, 2001).
- Foucault, Michel, *Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern*, disadur oleh Petrus Sunu Hardiyanta, Cet ke-1 (Yogyakarta: LKiS, 1997).
- Hoefnagels, G.P., *The other Side of Criminology, An inversion of Concept of Crime*

(Holland: Kluwer Deventer, 1973).

Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan RI, *Keluarga Sebagai Wahana Membangun Masyarakat Tanpa Kekerasan*, Bahan ajar/buku sumber PKTP-KDRT bagi Fasilitator Kabupaten dan Kota, Jakarta, 2008.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Buku Referensi Penanganan kasus-kasus Kekerasan Terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum, Jakarta, 2009.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2008.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2009.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Jakarta, 7 Maret 2010.

Laporan Kongres ke-7 PBB, Tahun 1985, Retrieved October on 2nd 2008 from <http://www.asc41.com/7thUNCongressonthepreventonofCrime/7thcongress.htm>.

Muthmainnah, Yulianti, “*Ketika Saksi Berpotensi di Kursi Terdakwa*”, www.jurnalperempuan.com. Diunduh pada 17 Maret 2010.

Six United Nation Congress, Report, 1981.

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 1981).

