

**KEBIJAKAN DAERAH TENTANG PERLINDUNGAN PEREMPUAN
TERHADAP TINDAK KEKERASAN
(STUDI DI PROVINSI SULAWESI SELATAN DAN
PROVINSI SUMATERA UTARA)**

Monika Suhayati*

Diterima 31 Oktober 2011, Disetujui 15 Desember 2011

Abstract

Women protection from practices of violence has been stipulated in many international and national laws. Apart from this, there are still many violence against women, in particular in South Sulawesi and North Sumatera Provinces. This study discusses the implementation of laws on women protection from violence in both provinces from the perspective of law enforcement concept. The study comes to conclusion that law enforcers in both provinces have performed many efforts to protect women from various acts of violence. It is also found that there are some problems in the implementation of various respected laws related with the regional government regulations in lieu of the various laws, as well as with the performance of law enforces and women as victims of violence in the two provinces.

Keywords: women protection, violence against women, North Sumatra Province, South Sulawesi Province.

Abstrak

Perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan telah diakui dan diatur dalam berbagai instrumen hukum, baik internasional maupun nasional. Fenomena kekerasan terhadap perempuan masih banyak terjadi khususnya di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sumatera Utara. Kajian ini bermaksud untuk mengetahui implementasi kebijakan daerah tentang perlindungan perempuan

* Calon Peneliti Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, email: monika.suhayati@dpr.go.id.

terhadap tindak kekerasan di kedua provinsi tersebut. Permasalahan ini dikaji dengan menggunakan konsep penegakan hukum untuk mengetahui penegakan hukum perlindungan perempuan dari tindak kekerasan. Berdasarkan studi ini diketahui bahwa pemerintah di kedua provinsi itu telah melakukan berbagai upaya perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan. Adapun berbagai permasalahan ditemukan dalam pelaksanaan kebijakan daerah tersebut seperti dalam hal regulasi, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana serta perempuan sendiri sebagai korban.

Kata kunci: perlindungan perempuan, kekerasan terhadap perempuan, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Sulawesi Selatan

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun. Hak asasi manusia berlaku bagi setiap orang, baik pria maupun perempuan, orang dewasa maupun anak-anak. Pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia telah diakui secara internasional dengan lahirnya *Universal Declaration of Human Rights* atau Pernyataan Sedunia tentang Hak-Hak Asasi Manusia yang dikeluarkan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948. Sebagai turunan dari Deklarasi HAM PBB tersebut, *International Convention on Civil and Politic Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) ditetapkan Majelis Umum PBB pada 16 Desember 1966. Indonesia telah meratifikasi ICCPR dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) dan meratifikasi ICESCR dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

Pengakuan dunia internasional secara khusus terhadap hak asasi perempuan dituangkan dalam *Convention on the Elimination of All Forms of*

Discrimination against Women (CEDAW) yang disahkan Majelis Umum PBB pada 18 Desember 1979. Indonesia telah meratifikasi CEDAW dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*).

Indonesia sebagai negara hukum memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam Bagian XA Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945). Pengakuan ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). UU HAM menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. Perlindungan hak asasi dalam UU HAM berlaku juga bagi kaum perempuan atau wanita. Secara khusus UU HAM memberikan pengaturan hak asasi yang berlaku bagi kaum perempuan pada Bagian Kesembilan, Pasal 45 sampai dengan Pasal 51 UU HAM.

Pada kenyataannya, pelanggaran terhadap hak asasi perempuan tetap terjadi. Salah satu bentuknya adalah kekerasan terhadap kaum perempuan. Kekerasan terhadap perempuan merupakan penghambat bagi pencapaian persamaan, pembangunan dan perdamaian. Kekerasan terhadap perempuan melanggar dan menghalangi atau meniadakan kemungkinan perempuan untuk menikmati hak asasinya dan kebebasan pokok, dan prihatin terhadap kegagalan yang berkepanjangan dalam memberikan perlindungan dan meningkatkan hak dan kebebasan itu dalam hubungannya dengan kekerasan terhadap perempuan.¹ Berdasarkan data Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) pada tahun 2010, jumlah korban kekerasan terhadap perempuan menurut wilayah paling tinggi di wilayah Jawa 63.229 korban, diikuti berturut-turut wilayah Sumatera 19.741 korban, wilayah Kalimantan 14.258 korban, dan Sulawesi 4.729 korban. Jumlah korban paling banyak di wilayah Jawa adalah Jawa Timur (22.071 korban), di urutan kedua terbanyak Jawa Tengah (15.641 korban) dan urutan ketiga DKI Jakarta (13.956 korban). Di wilayah Sumatera, urutan pertama terdapat di Sumatera Barat (9.626 korban), urutan kedua Sumatera

¹ Bagian Menimbang Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, Tahun 1993

Selatan (5.211 korban), urutan ketiga Sumatera Utara (1.932 korban) dan Riau (1.017 korban). Lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) sampai 90% (sembilan puluh persen) dari jumlah tersebut diperoleh dari Pengadilan Agama.²

Berbagai instrumen hukum baik nasional maupun internasional telah melarang terjadinya praktik kekerasan terhadap perempuan. Pasal 7 ICCPR menyatakan *no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his free consent to medical or scientific experimentation. Declaration on the Elimination of Violence against Women* yang dikeluarkan Majelis Umum PBB pada tahun 1993 menegaskan negara harus mengutuk kekerasan terhadap perempuan dan tidak berlindung dibalik pertimbangan adat, tradisi, atau keagamaan untuk menghindari tanggung jawab untuk menghapuskannya.

UUD Tahun 1945 menyatakan hak untuk bebas dari kekerasan sebagai salah satu dari hak asasi, yaitu dalam Pasal 28G ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia. Pengakuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 ayat (1) UU HAM yang menyatakan setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya; dan Pasal 34 UU HAM yang menyatakan bahwa setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, disiksa, dikucilkan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.

Secara khusus, kekerasan dalam lingkup rumah tangga diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (selanjutnya disebut UU PKDRT). Pasal 5 UU PKDRT menyatakan setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya. Korban kekerasan dalam rumah tangga, yang sebagian besar adalah perempuan, harus mendapat perlindungan dari negara dan/atau masyarakat agar terhindar dan terbebas dari kekerasan atau ancaman kekerasan, penyiksaan, atau perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat kemanusiaan. Undang-undang lainnya yang melindungi perempuan dari tindak kekerasan yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (selanjutnya disebut UU Perdagangan Orang). Undang-Undang ini menyatakan bahwa perdagangan orang, khususnya perempuan dan anak, merupakan tindakan yang bertentangan dengan

² Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Catatan Tahunan Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2010 Teror dan Kekerasan Terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2011, hal. 8.

harkat dan martabat manusia dan melanggar hak asasi manusia, sehingga harus diberantas.

B. Perumusan Masalah

Kekerasan terhadap perempuan melanggar berbagai instrumen hukum baik nasional maupun internasional karena meniadakan kesempatan perempuan untuk menikmati hak asasi dan kebebasannya. Pengaturan dalam berbagai instrumen hukum telah memberikan perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan. Dengan adanya perlindungan hukum ini seharusnya tingkat kekerasan terhadap perempuan dapat ditekan. Namun pada kenyataannya fenomena kekerasan terhadap perempuan masih banyak terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Hal ini menunjukkan terdapat permasalahan dalam penegakan hukum perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan. Penegakan hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting karena yang menjadi tujuan hukum terletak pada pelaksanaan atau penegakan hukum tersebut. Fenomena ini menarik perhatian penulis untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan mengangkat pokok permasalahan bagaimana implementasi kebijakan daerah tentang perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan? Dalam melakukan kajian ini, penulis mengambil studi di dua daerah yaitu Provinsi Sulawesi Selatan (selanjutnya disebut Provinsi Sulsel) dan Provinsi Sumatera Utara (selanjutnya disebut Provinsi Sumut).

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan ini untuk mengetahui implementasi kebijakan daerah di Provinsi Sulsel dan Provinsi Sumut tentang perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan.

D. Kerangka Pemikiran

1. Konsep Kekerasan terhadap Perempuan

Kekerasan terhadap perempuan merupakan perwujudan ketimpangan hubungan kekuasaan antara kaum laki-laki dan perempuan sepanjang sejarah, yang mengakibatkan dominasi dan diskriminasi terhadap perempuan oleh laki-

laki dan menghambat kemajuan mereka, serta sebagai salah satu mekanisme sosial yang krusial yang memaksa perempuan ada dalam posisi subordinasi dibandingkan laki-laki.³ *Declaration on the Elimination of Violence against Women* memberikan pengertian kekerasan terhadap perempuan sebagai berikut:

*Violence against women means any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.*⁴

Pengertian ini kemudian diadopsi dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (selanjutnya disebut Permen No. 1 Tahun 2010) yang menyatakan:

Kekerasan terhadap perempuan adalah setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang berakibat atau mungkin berakibat kesengsaraan atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di ranah publik atau dalam kehidupan pribadi.

Permen No. 1 Tahun 2010 merupakan peraturan pelaksanaan dari UU PKDRT. Permen Nomor 1 Tahun 2010 menjadi panduan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan layanan terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Standar pelayanan minimal berdasarkan Permen Nomor 1 Tahun 2010 meliputi layanan:

- a. penanganan pengaduan/laporan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak;
- b. pelayanan kesehatan bagi perempuan dan anak korban kekerasan;
- c. rehabilitasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan;
- d. penegakan dan bantuan hukum bagi perempuan dan anak korban kekerasan; dan

³ Bagian Menimbang Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, Tahun 1993.

⁴ Pasal 1 Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, Tahun 1993.

- e. pemulangan dan reintegrasi sosial bagi perempuan dan anak korban kekerasan.⁵

Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan menguraikan bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan yang harus dipahami mencakup tetapi tidak hanya terbatas pada hal-hal sebagai berikut:

- a. Tindak kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis terjadi dalam keluarga, termasuk pemukulan, penyalahgunaan seksual atas anak-anak perempuan dalam keluarga, kekerasan yang berhubungan dengan mas kawin, perkosaan dalam perkawinan, pengrusakan alat kelamin perempuan dan praktek-praktek kekejaman tradisional lain terhadap perempuan, kekerasan di luar hubungan suami-istri dan kekerasan yang berhubungan dengan eksploitasi;
- b. Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang terjadi dalam masyarakat luas, termasuk perkosaan, penyalahgunaan seksual, pelecehan dan ancaman seksual di tempat kerja, dalam lembaga-lembaga pendidikan dan dimanapun juga, perdagangan perempuan dan pelacuran paksa;
- c. Kekerasan secara fisik, seksual dan psikologis yang dilakukan atau diabaikan oleh negara, dimanapun juga.⁶

Bentuk-bentuk kekerasan yang diatur dalam UU PKDRT, yaitu:

- a. Kekerasan fisik, yaitu perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat (Pasal 6 UU PKDRT);
- b. Kekerasan psikis, yaitu perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan/atau penderitaan psikis berat pada seseorang (Pasal 7 UU PKDRT);
- c. kekerasan seksual (Pasal 8 UU PKDRT), meliputi:
 - i. pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut;
 - ii. pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu;
- d. penelantaran rumah tangga, yaitu larangan menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut. Penelantaran dimaksud berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi

⁵ Pasal 5 Permen No. 1 Tahun 2010.

⁶ Pusat Kajian Wanita dan Gender, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004, hal. 66-67.

dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut (Pasal 9 UU PKDRT).

2. Konsep Penegakan Hukum

Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi warganya. Hans Kelsen menyatakan bahwa salah satu syarat untuk disebut sebagai negara hukum antara lain dengan ditegakkannya hak asasi manusia.⁷ Hal yang sama diungkapkan oleh Julius Stahl bahwa terdapat 4 (empat) unsur negara hukum (*rechstaat*) yaitu adanya pengakuan hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan dan adanya peradilan tata usaha negara. Demikian pula A. V. Dicey mengungkapkan bahwa *rule of law* mengandung tiga unsur yaitu hak asasi manusia dijamin lewat undang-undang, persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*), supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas.⁸

Sebagai negara hukum, implementasi hukum dalam kehidupan masyarakat sehari-hari mempunyai arti yang sangat penting karena yang menjadi tujuan hukum terletak pada pelaksanaan atau penegakan hukum tersebut. Penegakan hukum merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari subjeknya, proses penegakan hukum dalam arti luas melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti menjalankan atau menegakkan aturan hukum.⁹

Dalam arti sempit, penegakan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa

⁷ A. Masyhur Effendi, *Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Bogor: Ghalia Indonesia, 1993. hal. 32.

⁸ A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hal. 42.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, (http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses 11 Oktober 2011).

suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa. Pengertian penegakan hukum dapat pula ditinjau dari sudut objeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam arti luas, penegakan hukum mencakup pula nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal, maupun nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.¹⁰

Soerjono Soekanto¹¹ menyebutkan lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yang saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum dan tolok ukur efektivitas penegakan hukum, yaitu:

- a. Faktor hukum, dalam hal ini, yang dimaksud adalah undang-undang dalam arti materiel, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Undang-undang dalam arti materiel mencakup peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara, dan peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ruang lingkup dari istilah penegak hukum adalah luas sekali karena mencakup mereka yang secara langsung dan tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum;
- e. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasanya yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hal.8-45.

II. Pembahasan

A. Kebijakan Daerah tentang Perlindungan Perempuan Terhadap Tindak Kekerasan

1. Provinsi Sulawesi Selatan

Perlindungan hak asasi perempuan dari tindak kekerasan di Provinsi Sulsel dilaksanakan dengan pemberlakuan peraturan daerah yang memberikan perlindungan terhadap hak asasi perempuan. Pemerintah Daerah Provinsi Sulsel dalam pembuatan dan penyusunan peraturan daerah, dalam tatanan otonomi yang menjadi lingkup kewenangan membentuk peraturan daerah yang terkait langsung kepentingan masyarakat mutlak memperhatikan prinsip hak asasi manusia yang menjadi agenda serta bagian dari proses.¹² Peraturan daerah yang telah berlaku di Provinsi Sulsel yaitu Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2007 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Perdagangan Perempuan dan Anak. Peraturan Daerah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Perdagangan Orang.

Bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh Kepolisian Negara Daerah Sulawesi Selatan, sebagai berikut:

- a. Kekerasan fisik, berupa penganiayaan (Pasal 352, 353, 354, 355, 356 KUHP), pembunuhan (Pasal 338, 340, 342 KUHP), aborsi (Pasal 299, 347 KUHP), perdagangan wanita dan anak (Pasal 296, 297 KUHP), penculikan (Pasal 330, 331 KUHP), membawa lari perempuan (Pasal 332 KUHP);
- b. Kekerasan psikis, berupa penghinaan (Pasal 310, 311 KUHP), perbuatan tidak menyenangkan (Pasal 335 KUHP), pengancaman (Pasal 336 KUHP), pengemisan anak (Pasal 301 KUHP);
- c. Kekerasan/pelecehan seksual, berupa melanggar kesusilaan di depan umum (Pasal 281 bis KUHP), perzinahan (Pasal 284 KUHP), pemerkosaan (Pasal 285 KUHP), persetubuhan (Pasal 286, 287 ayat (1), 288 ayat (1) KUHP), perbuatan cabul (Pasal 289, 290, 292, 293 ayat (1), 294, 295 ayat (1) KUHP), kekerasan dan pelecehan seksual terhadap anak (Pasal 77 sampai dengan Pasal 90 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak), kasus susila yang menimpa anak-anak (sodomi oleh para *pedhophile*);

¹² Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, *Jawaban Pertanyaan Penelitian tentang Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Makassar, 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

- d. Kejahatan vice (prostitusi dan perjudian) dan pornografi, berupa prostitusi dan perjudian (vice), kasus pornografi baik di media cetak maupun media elektronik; porno aksi di tempat hiburan maupun ruang tertutup lainnya;
- e. Penggunaan tenaga kerja anak dan perempuan, berupa penggunaan tenaga kerja anak dan perempuan sebagaimana diatur dalam Pasal 68 sampai dengan Pasal 76 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan ketentuan pidana diatur dalam Pasal 183, 185, 187 UU No. 13 Tahun 2003, kasus perburuhan (Tenaga Kerja Wanita/Tenaga Kerja Indonesia) dan ketenagakerjaan (UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri);
- f. Kekerasan dalam rumah tangga (UU PKDRT);
- g. Perdagangan/penyelundupan manusia, berupa perdagangan orang (eksploitasi secara ekonomi, seksual dan waktu serta tenaga), perdagangan bayi (adopsi ilegal), penyelundupan manusia/bayi, kasus bersangkutan masalah keimigrasian (UU No.6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian);
- h. Kasus terkait reproduksi perempuan, berupa aborsi, perkosaan, cabul;
- i. Tindak pidana terkait dengan perempuan sebagai pelaku (UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak);
- j. Kasus lainnya berkaitan dengan pelanggaran terhadap harkat dan martabat perempuan.¹³

Penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan di Unit Pelayanan Terpadu pada Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan dilakukan berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2007 dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Menerima laporan dan pengaduan di Sentra Pelayanan Kepolisian (SPK);
- b. Proses penyelidikan, memberikan Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SPPHP) kepada pelapor;
- c. Memeriksa saksi korban dan tersangka;
- d. Konseling atau wawancara;
- e. Menyita barang bukti;
- f. Menahan tersangka dan melengkapi berkas pendukung;
- g. Konsultasi bagian psikologi, terdiri dari meminta *ver*, pemulangan korban reintegrasi, koordinasi dengan fungsi/instansi/lembaga terkait, pendataan dan pelaporan.

¹³ Kepolisian Negara Daerah Sulawesi Selatan, *Daftar Pertanyaan dan Jawaban Penelitian tentang Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Makassar, 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

Pelayanan terpadu merupakan koordinasi dengan Kementerian Sosial, Lembaga Pemasyarakatan, Jaksa Penuntut Umum, Hakim, Lembaga Sosial Masyarakat dan instansi terkait.¹⁴

Penanganan pengaduan/laporan korban kekerasan terhadap perempuan di Unit Pelayanan Terpadu Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan sebagai berikut:

- a. Membuatkan laporan polisi;
- b. Mendatangi tempat kejadian perkara (TKP) untuk mencari dan mengumpulkan barang bukti;
- c. Mempertahankan *status quo* TKP;
- d. Memintakan *visum et revertum*.¹⁵

Adapun proses pemeriksaan perkara kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan oleh Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan sebagai berikut:

- a. Melakukan pemeriksaan terhadap korban, saksi dan tersangka;
- b. Berkas perkara sudah dianggap lengkap dan diajukan ke penuntut umum (jaksa);
- c. Setelah penuntut umum meneliti berkas perkara yang diajukan dan dianggap sudah lengkap dan sudah memenuhi unsur sesuai pasal yang disangkakan (sudah P 21);
- d. Tersangka dan barang bukti dilimpahkan ke penuntut umum (jaksa).¹⁶

Lusy Palulungan dari Lembaga Bantuan Hukum Apik (LBH Apik) Makassar menyatakan bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang tidak langsung mengingat kekerasan terhadap perempuan muncul karena ada pengabaian oleh negara, misalnya dengan tidak membuat peraturan atau kebijakan yang tidak mendukung penghapusan kekerasan terhadap perempuan atau tidak menyediakan fasilitas untuk pelayanan korban.¹⁷

Kasus pelanggaran hak asasi perempuan yang paling banyak ditangani LBH Apik Makassar adalah kekerasan dalam rumah tangga. Secara lebih lengkap, jenis dan jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh LBH Apik Makassar pada tahun 2008 hingga 2010 dinyatakan dalam tabel berikut:¹⁸

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, advokat pada LBH Apik Makassar, Makassar, 28 April 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

¹⁸ *Ibid.*

Tabel. Data Kasus LBH APIK Makassar Periode Tahun 2008 - 2010

Tahun	Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT)				Kekerasan terhadap Perempuan diluar KDRT				Total
	Fisik	Psikis	Seksual	Ekonomi	Fisik	Psikis	Seksual	Hamil luar nikah	
2008	5	6	0	7	1	1	3	3	26
2009	3	3	0	8	1	7	4	2	28
2010	3	0	0	8	1	0	1	0	13

Sumber: Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, LBH Apik Makassar, Makassar, 28 April 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

Kasus kekerasan dalam rumah tangga jarang sampai ke tingkat pengadilan, biasanya diselesaikan di kepolisian, kecuali dalam hal terjadi penganiayaan berat. Hal ini antara lain disebabkan ketergantungan ekonomi istri pada suami, terdapat kekhawatiran menjadi janda mengingat pelabelan negatif seorang janda, atau hanya ingin memberikan efek jera terhadap suami namun tidak ingin sampai bercerai.¹⁹ Berdasarkan data dari Pengadilan Negeri Makassar, tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga yang masuk dan diputus oleh Pengadilan Negeri Makassar pada tahun 2010 sebanyak 35 (tiga puluh lima) perkara dan hingga bulan Maret 2011 terdapat 11 (sebelas) perkara yang masuk, 8 (delapan) di antaranya telah diputus.²⁰

2. Provinsi Sumatera Utara

Kebijakan umum Pemerintah Provinsi Sumut dalam hal pelaksanaan hak asasi manusia dilandasi dengan visi misi Gubernur Provinsi Sumut yang menjadi visi dan misi Pemerintah Provinsi Sumut yaitu "Masyarakat bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, masyarakat tidak miskin, masyarakat tidak bodoh, masyarakat tidak sakit, dan masyarakat punya masa depan." Visi misi

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Daftar Perkara Pidana (KDRT dan Perlindungan Anak) Tahun 2010 pada Pengadilan Negeri Makassar dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.*

ini dijabarkan lebih lanjut dan menjadi landasan penyusunan dan pelaksanaan program dan kegiatan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).²¹

Bentuk-bentuk kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh Kepolisian Daerah Sumatera Utara berupa kekerasan psikis, kekerasan fisik, kekerasan seksual, dan penelantaran rumah tangga. Penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan di Unit Pelayanan Terpadu Kepolisian Daerah Sumatera Utara melalui tahap konseling, mediasi, penyelidikan dan penyidikan. Perempuan sebagai pelapor diterima di ruangan khusus penanganan korban anak dan perempuan. Korban diutamakan dilayani oleh polisi wanita. Sebelum proses penyelidikan, dilakukan konseling dan mediasi antara pihak yang berkaitan. Penanganan ini mengedepankan kepentingan korban, yang terbaik bagi korban.²²

Dalam rangka perlindungan perempuan dari kekerasan, Pemerintah Provinsi Sumut telah mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak. Peraturan Daerah ini merupakan tindak lanjut dari UU Perdagangan Orang. Sebagai peraturan pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Perdagangan (*Trafficking*) Perempuan dan Anak. Kewajiban pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia di Provinsi Sumut dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Sumut melalui langkah-langkah sebagai berikut:

- a. meningkatkan kerjasama dan mendorong serta mendukung aparat penegak hukum untuk melakukan penegakan hukum secara konsisten;
- b. memberi dukungan kepada aparat penegak hukum untuk menyelesaikan masalah pelanggaran hak asasi manusia serta mengupayakan penyelesaian kasus pertanahan, ketenagakerjaan, pilkada dan penegakan hak asasi manusia lainnya;
- c. peningkatan penyadaran hukum secara intensif dan komprehensif kepada masyarakat untuk mengembangkan budaya yang taat hukum secara demokratis dan penghormatan hak asasi manusia;

²¹Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Kebijakan Umum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara tentang HAM*, Medan, 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

²²Kepolisian Negara Daerah Sumatera Utara, *Daftar Pertanyaan Penelitian tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Medan, 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

- d. menyempurnakan kebijakan regulasi dan fasilitasi pelaksanaan pembangunan yang bernuansa hak asasi manusia melalui kerjasama dengan masyarakat dan pihak ketiga.²³

Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia di Provinsi Sumut didasarkan pada Keputusan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Gubernur Provinsi Sumut, Nomor M.99-PR.09.05, Nomor 180.05/3436/K/2004 Tahun 2004, tertanggal 29 Desember 2004 tentang Pembentukan Panitia Pelaksana Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) di Provinsi Sumut Tahun 2004-2009, yang diikuti Kabupaten/Kota di Provinsi Sumut. Keputusan Bersama ini merupakan peraturan pelaksanaan Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2004-2009.²⁴ Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 sudah digantikan dengan Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2011-2012.

Implementasi Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia secara umum dilakukan dalam bentuk kegiatan penyadaran aparatur dan masyarakat akan pentingnya pembangunan yang bernuansa hak asasi manusia dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Berdasarkan hasil monitoring pelaksanaan RANHAM Kabupaten/Kota oleh Tim Monitoring Provinsi Sumut, masih ada sebanyak sembilan Kabupaten/Kota dari 33 (tiga puluh tiga) Kabupaten/Kota yang belum melaksanakan RANHAM dalam bentuk Keputusan Bupati/Walikota. Kesembilan Kabupaten/Kota tersebut merupakan Kabupaten/Kota pemekaran sehingga Keputusan Bersama yang telah habis masa berlakunya pada bulan Desember 2009 tidak dapat dijadikan sebagai dasar surat keputusan baru.²⁵

Kebijakan anggaran peningkatan jejaring hak asasi manusia ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Sumut sesuai dengan kemampuan daerah dengan tetap berpedoman kepada urgensi dan prioritas program serta kegiatan. Penanganan hak asasi manusia bersifat lintas sektoral, dimana anggaran program dan kegiatan terdapat pada masing-masing dinas terkait, seperti Dinas Pendidikan, Kesehatan, Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kehutanan, Pertanian dan lain-lain. Akibatnya kebijakan jumlah anggaran tidak diketahui jumlahnya yang pasti. Prosentase anggaran disesuaikan dengan prosentase yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat yaitu sebesar 20% (dua puluh persen).²⁶

²³ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

²⁴ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

²⁵ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

Dalam rangka peningkatan pelaksanaan perlindungan hak asasi manusia, Pemerintah Provinsi Sumut melakukan kerjasama dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang dituangkan dalam bentuk Kesepahaman Bersama antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dengan Pemerintah Provinsi Sumut tentang Peningkatan Jejaring HAM Nomor 160/TUA/IV/2010, 180/2521/2010 tanggal 13 April 2010.²⁷

B. Penegakan Hukum Perlindungan Perempuan terhadap Tindak Kekerasan

Dalam mengkaji implementasi kebijakan daerah yang memberikan perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan di Provinsi Sulsel dan Provinsi Sumut, perlu dilakukan analisa dengan menggunakan konsep penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto. Faktor yang *pertama*, dari segi hukum atau regulasi. Pemerintah Provinsi Sulsel dan Pemerintah Provinsi Sumut, sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, telah memberlakukan peraturan daerah yang merupakan amanat UU Perdagangan Orang, yaitu peraturan daerah mengenai penghapusan perdagangan perempuan dan anak. Dalam Peraturan Daerah ini ditegaskan bahwa penghapusan perdagangan (*trafficking*) perempuan dan anak dilakukan berasaskan penghormatan dan pengakuan atas hak-hak dan martabat kemanusiaan yang sama dan perlindungan hak-hak asasi perempuan dan anak. Penghapusan perdagangan perempuan dan anak bertujuan untuk pencegahan, rehabilitasi dan re-integrasi perempuan dan anak korban perdagangan.

Faktor berikutnya yaitu penegak hukum. Dalam hal ini penegak hukum yang mempunyai kewenangan menangani perkara kekerasan terhadap perempuan yaitu antara lain pihak kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Dalam wawancara dengan Kepolisian Daerah Sumatera Utara dikemukakan bahwa penanganan perkara kekerasan terhadap perempuan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2007 yaitu melalui tahap konseling, mediasi, penyelidikan dan penyidikan. Korban diutamakan dilayani oleh polisi wanita sehingga tidak melanggar hak asasi manusia apabila diperlukan pemeriksaan

²⁶ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

²⁷ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

fisik untuk melihat bukti kekerasan di tubuh korban.²⁸ Demikian pula dalam jawaban tertulis dari Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan dinyatakan bahwa mekanisme penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan sesuai dengan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2007.²⁹ Terkait sumber daya penegak hukum, para penegak hukum di Kepolisian Daerah Sumatera Utara dan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara yang ditugaskan menangani perkara kekerasan terhadap perempuan mengaku telah mendapatkan sosialisasi mengenai hak asasi perempuan dan kekerasan dalam rumah tangga.³⁰

Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum berikutnya adalah sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Salah satu sarana tersebut yaitu ketersediaan anggaran. Dalam hal ini kebijakan anggaran Pemerintah Provinsi Sumut dalam rangka meningkatkan perlindungan hak asasi manusia disesuaikan kemampuan daerah namun dengan tetap berpedoman kepada urgensi dan prioritas program serta kegiatan. Penanganan hak asasi manusia bersifat lintas sektoral, dimana anggaran program dan kegiatan terdapat pada masing-masing dinas terkait sehingga kebijakan jumlah anggaran tidak diketahui jumlah yang pasti. Presentase anggaran disesuaikan dengan presentase yang telah ditetapkan Pemerintah Pusat yaitu sebesar 20% (dua puluh persen).³¹

Fasilitas yang mendukung penegakan hukum pada Kepolisian Daerah Sumatera Utara antara lain Ruang Pelayanan Khusus (RPK). RPK ditujukan untuk memberikan pelayanan dan perlindungan khusus kepada perempuan dan anak yang menjadi saksi, korban dan/atau tersangka. Perempuan sebagai pelapor diterima di RPK dan diutamakan dilayani oleh polisi wanita. RPK berada di lingkungan atau menjadi bagian dari ruang kerja Unit PPA. Sejak tahun 2010, Unit PPA berganti nama menjadi Sub Direktorat Renakta (Remaja, Anak dan Wanita).³² RPK merupakan amanat dari Pasal 13 huruf a UU PKDRT yang menyatakan untuk penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing dapat melakukan upaya penyediaan ruang pelayanan khusus di kantor kepolisian. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Kepolisian

²⁸ Hasil wawancara dengan Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Sumatera Utara, Medan, 20 Juli 2011 dan Hasil wawancara dengan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, Medan, 19 Juli 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

²⁹ Kepolisian Negara Daerah Sulawesi Selatan, *Op. Cit.*

³⁰ Hasil wawancara dengan Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

³¹ Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

³² Hasil wawancara dengan Direktorat Reserse Kriminal Umum Kepolisian Daerah Sumatera Utara, *Op. Cit.*

Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana.

Sarana lainnya yaitu pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) di Kota Makassar dengan menggunakan Surat Keputusan Walikota.³³ Di tingkat Provinsi Sulsel, pembentukan P2TP2A masih dalam proses, sudah diinisiasi dengan peraturan gubernur.³⁴ P2TP2A merupakan pusat kegiatan terpadu yang menyediakan layanan bagi masyarakat terutama perempuan dan anak korban tindak kekerasan. Pengelola P2TP2A adalah masyarakat, unsur pemerintah, LSM perempuan, pusat studi wanita, perguruan tinggi dan organisasi perempuan serta berbagai pihak lainnya yang peduli dengan pemberdayaan perempuan dan anak dengan Badan Pemberdayaan Masyarakat sebagai fasilitator.³⁵ Apabila dibandingkan dengan P2TP2A di Surabaya atau Jakarta, P2TP2A Makassar baru merupakan jaringan dan sistem rujukan.³⁶

Faktor terakhir yaitu masyarakat dan kebudayaan. Dilihat dari garis keturunan, masyarakat di Provinsi Sulsel dan Provinsi Sumut merupakan masyarakat dengan budaya patriarki yang dalam hal ini posisi ayah atau bapak (laki-laki) lebih dominan dibandingkan dengan posisi ibu (perempuan). Bapak Budiman Ginting, Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara menyatakan bahwa di Sumatera Utara pembedaan berdasarkan gender kadangkala tidak berlaku. Perempuan tidak selalu di pihak yang lemah. Di Sumatera Utara perempuan lebih dinamis, berbeda dengan perempuan di Pulau Jawa. Budaya patrilineal tidak mempengaruhi tingkat kekerasan terhadap perempuan. Pendapat bahwa perempuan Sumatera Utara dibeli pihak suami pada saat menikah bukan berarti perempuan putus hubungan dengan keluarganya dan di bawah kekuasaan suami. Dalam hal ini "dibeli" berarti pindahnya istri dari marga ayahnya ke marga suaminya. Pihak suami menjadi bertanggung jawab atas keluarga istrinya. Gugatan persamaan hak perempuan dan laki-laki justru muncul dari Sumatera Utara.³⁷

³³ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

³⁴ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

³⁵ P2TP2A DKI Jakarta, <http://p2tpa-dki.org/tentang-kami>, diakses 1 Desember 2011.

³⁶ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

³⁷ Hasil wawancara dengan Budiman Ginting, Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 22 Juli 2011 dalam Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.

Dalam hal ini, pendapat Bapak Budiman Ginting berbeda dengan pendapat-pendapat yang penulis temukan dalam berbagai pustaka, antara lain Ridwan Mansyur yang menyatakan bahwa dalam budaya masyarakat bersifat patriarkis pada umumnya perempuan diposisikan sebagai penjaga kehormatan keluarga. Akibatnya jika terjadi kekerasan pada diri mereka maka mereka diminta untuk tidak memberitahukannya kepada orang luar terutama polisi. Hal itu dianggap membuka aib keluarga. Situasi dan kondisi tersebut menyebabkan masalah kekerasan terhadap perempuan khususnya yang terjadi dalam kehidupan berumah tangga masih dianggap sebagai permasalahan pribadi, bukan masalah hukum.³⁸

Pendapat yang hampir sama dikemukakan Julie Mertus bahwa pada masyarakat patriarki, nilai-nilai kultur yang berkaitan dengan seksualitas perempuan mencerminkan ketidaksetaraan jender yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak adil. Sikap masyarakat patriarki yang kuat ini mengakibatkan masyarakat cenderung tidak menanggapi atau berempati terhadap segala tindak kekerasan yang menimpa perempuan. Sering dijumpai masyarakat lebih banyak berkomentar dan menunjukkan sikap yang menyudutkan perempuan. Dalam budaya masyarakat yang patriarki, peran berdasarkan jender masih begitu kuatnya dan bahkan terlembaga dalam struktur sosial, ekonomi, politik dan budaya yang ada dalam masyarakat sehingga justru ketidakadilan jender yang dihasilkan.³⁹ Dalam hal perbedaan pendapat ini, penulis berpendapat untuk mengetahui apakah budaya patriarki berpengaruh pada tingkat kekerasan terhadap perempuan maka perlu dilakukan penelitian lebih lanjut yang lebih mendalam secara sosiologis.

Lusy Palulungan mengungkapkan meningkatnya jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan antara lain dikarenakan semakin tinggi tingkat kesadaran perempuan untuk melaporkan kekerasan yang dialaminya. Dengan adanya kampanye penghapusan kekerasan terhadap perempuan, perempuan semakin sadar akan haknya dan mengetahui harus melapor kemana apabila mengalami kekerasan. Di pengadilan agama, tingkat cerai gugat oleh perempuan lebih tinggi daripada cerai talak. Hal ini dikarenakan kesadaran perempuan bahwa dia tidak boleh mengalami kekerasan, posisi tawar ekonomi perempuan yang

³⁸Ridwan Mansyur, *Mediasi Penal terhadap Perkara KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga)*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, 2010, hal. 16-17.

³⁹Julie Mertus, et. al, *Hak Asasi Manusia Kaum Perempuan: Langkah demi Langkah*, Diterjemahkan oleh Ismu M. Gunawan, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001, hal. xi-xii.

saat ini semakin meningkat serta perempuan telah memiliki penghasilan sendiri sehingga tidak tergantung secara ekonomi kepada suaminya.⁴⁰

Berdasarkan analisa terhadap implementasi kebijakan daerah yang memberikan perlindungan terhadap perempuan dari tindak kekerasan dapat disimpulkan bahwa baik Pemerintah Provinsi Sumut maupun Pemerintah Provinsi Sulsel beserta aparat penegak hukum telah melaksanakan berbagai kebijakan daerah dalam memberikan perlindungan dan penegakan hukum terhadap perempuan dari tindak kekerasan. Kebijakan tersebut antara lain dalam bentuk pembentukan regulasi, penyediaan sarana dan fasilitas yang mendukung berupa antara lain penyediaan anggaran serta ruang pelayanan khusus, penanganan perkara sesuai prosedur, peningkatan sumber daya manusia aparat penegak hukum, dan kerjasama dengan Komnas HAM.

B. Permasalahan dalam Penegakan Hukum

Dalam pelaksanaan penegakan hukum perlindungan perempuan dari tindak kekerasan ditemukan berbagai permasalahan, *pertama*, dari segi regulasi. Baik di Provinsi Sulsel maupun Provinsi Sumut telah diberlakukan peraturan daerah mengenai penghapusan perdagangan perempuan dan anak yang merupakan mandat UU Perdagangan Orang. Adapun sebagaimana telah dijelaskan pada Bagian Kerangka Pemikiran, kekerasan terhadap perempuan memiliki berbagai bentuk, yang mana perdagangan perempuan hanya merupakan salah satu bentuk kekerasan. Terkait hal ini, penulis memandang perlunya Pemerintah Provinsi Sumut dan Pemerintah Provinsi Sulsel untuk membentuk lagi suatu peraturan daerah yang mengakomodir penghapusan berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan secara menyeluruh. Dengan adanya peraturan ini diharapkan akan mampu lebih menekan tingkat kekerasan terhadap perempuan di kedua provinsi tersebut.

Permasalahan terkait regulasi lainnya, saat ini dasar hukum yang digunakan dalam penanganan kasus kekerasan seksual adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHPA). Kedua Undang-Undang ini mengatur bahwa harus terdapat dua orang saksi dengan keterangan yang sama dan harus terjadi penetrasi penis. Hal ini menjadi hambatan dalam kasus perkosaan yang selalu dilakukan di tempat tersembunyi sehingga tidak ada saksi dan tidak selalu terjadi penetrasi penis.

⁴⁰Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op.Cit.*

Permasalahan lainnya, terkait UU PKDRT, yaitu dalam hal penelantaran rumah tangga dimana definisi nafkah tidak terlalu jelas. Salah satu kasus yang terjadi misalnya suami berpenghasilan Rp1,5 juta per bulan dan memberikan nafkah kepada istrinya sebesar Rp50 ribu per bulan. Dalam hal ini suami sudah dianggap memberikan nafkah dan tidak termasuk dalam penelantaran rumah tangga, padahal apabila dihitung Rp50 ribu belum dapat mencukupi kebutuhan rumah tangga selama sebulan.⁴¹

Permasalahan regulasi juga muncul dalam kasus kekerasan dalam pacaran dimana sering terjadi hubungan seksual di luar nikah yang dapat mengakibatkan kehamilan di luar nikah. Penanganan secara hukum dalam kasus ini sulit dilakukan karena tidak adanya ikatan perkawinan, apalagi apabila kedua pihak sudah dewasa. Pihak laki-laki dengan mudah meninggalkan perempuan padahal mereka telah melakukan hubungan seksual di luar nikah. Ini akan menjadi beban tersendiri bagi perempuan, terutama apabila mengakibatkan kehamilan pada perempuan hingga melahirkan anaknya. Kasus semacam ini banyak sekali terjadi dan tidak tersentuh hukum karena belum ada pengaturannya.⁴²

Dalam hal kedua permasalahan regulasi ini, penulis memandang perlunya perubahan UU PKDRT dengan ruang lingkup yang lebih luas untuk mengatur kekerasan terhadap perempuan, tidak hanya dalam lingkup rumah tangga. Perubahan ini perlu mengatur secara detail mengenai substansi materiil dan formil (hukum acara) dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan, termasuk pengaturan mengenai kekerasan dalam pacaran. Perubahan UU PKDRT ini akan menjadi pengecualian dari pengaturan secara materiil yang telah diatur di KUHP dan prosedur beracara di KUHP.

Permasalahan berikutnya terkait aparat penegak hukum. Saat ini di Kota Makassar telah dilakukan peleburan Kepolisian Resor Makassar Barat, Kepolisian Resor Makassar Timur dan Kepolisian Wilayah menjadi Polrestabes Kota Makassar, Polres Makassar Barat, Polres Makassar Timur dan Polwil dahulu memiliki Unit PPA. Akibat dari peleburan, Kepolisian Sektor (Polsek) dimungkinkan untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, sementara di Polsek tidak terdapat Unit PPA serta tidak memiliki penyidik khusus kasus perempuan dan anak. Hal ini mengakibatkan prosedur penanganan kasus tidak sesuai dengan standar Unit PPA. Banyak penyidik yang hanya

⁴¹Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op.Cit.*

⁴²Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op.Cit.*

menggunakan KUHP karena belum mengetahui mengenai UU PKDRT, UU Perlindungan Anak, maupun UU Perdagangan Orang. Hal lainnya, perempuan sebagai korban yang seharusnya memiliki hak untuk didampingi pengacara, namun, penyidik justru sering mengatakan kepada perempuan yang menjadi korban untuk tidak didampingi pengacara dengan alasan akan lebih menyulitkan apabila didampingi pengacara.⁴³

Dalam hal ini, penulis memandang penting diadakan sosialisasi dan pelatihan bagi penegak hukum di daerah hingga tingkat Polsek mengenai berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan perempuan terhadap kekerasan baik UU PKDRT, UU Perlindungan Anak, UU Perdagangan Orang maupun peraturan pelaksanaannya.

Berikutnya permasalahan terkait keterbatasan sarana dan prasarana, yaitu keterbatasan sarana pada Unit PPA di Polrestabes Kota Makassar. Unit PPA hanya memiliki ruangan kecil dimana baik korban, tersangka maupun pelaku menjalani pemeriksaan. Demikian pula anak sebagai korban atau pelaku diperiksa di ruangan yang sama. Akibatnya, tidak ada lagi kerahasiaan bagi korban dan tidak ada kenyamanan karena keterbatasan fasilitas. Personil yang ditugaskan di Unit PPA juga terbatas, tidak selalu polisi wanita, sering juga polisi laki-laki, yang artinya terjadi kekurangan personil.⁴⁴

Permasalahan lain yang dijumpai antara lain dalam penanganan kasus perdagangan perempuan. Penanganan kasus ini sering terhenti sebatas hingga rekrutmen dan pengiriman, tidak sampai transaksi perdagangan, dikarenakan terdapat kendala jarak dan waktu mengingat kasus yang terjadi biasanya antarwilayah atau antarnegara. Meskipun tempat hiburan di wilayah lain jelas mempekerjakan perempuan tersebut namun polisi memiliki keterbatasan untuk mengakses tersangka yang ada di wilayah lain. Hal ini disebabkan kendala biaya transportasi mengingat jarak yang jauh dan koordinasi antar kepolisian di satu wilayah dengan wilayah lainnya umumnya dibatasi dengan fasilitas dan dana.⁴⁵

Permasalahan lainnya dalam hal pembiayaan operasional lembaga yang tergabung dalam P2TP2A Kota Makassar. Pembiayaan operasional masih ditanggung oleh masing-masing lembaga, belum dibiayai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Dana dari APBD terbatas untuk pelaksanaan pertemuan rutin, belum untuk operasional pendampingan. Apabila dibandingkan

⁴³ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

⁴⁴ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

⁴⁵ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

dengan instansi pemerintah, instansi pemerintah mendapat kemudahan dalam ketersediaan dana dan fasilitas karena didukung instansi atau institusi, misalnya kepolisian melakukan visum di Dinas Kesehatan. Adapun LBH kadang tidak mendapat alokasi dana untuk operasional pendampingan. Ini menjadi permasalahan, di satu sisi gencar disosialisasikan supaya perempuan yang mengalami kekerasan melapor sehingga semakin banyak jumlah laporan dan kasus yang harus ditangani, namun di sisi lain pembiayaan operasional masih menjadi tanggungan masing-masing lembaga.⁴⁶

Dalam hal permasalahan sarana dan prasarana, penulis berpendapat pentingnya perhatian dari pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Sulsel dan Sumut dalam penyediaan anggaran dan peningkatan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan.

Permasalahan berikutnya berasal dari perempuan sendiri sebagai korban. Dalam wawancara dengan pihak Kepolisian Daerah Sumatera Utara dikemukakan bahwa dalam perkara kekerasan dalam rumah tangga, perempuan yang menjadi korban sering pada akhirnya mencabut laporan kekerasan yang dialaminya dengan berbagai alasan, seperti tidak tega melihat suaminya ditahan, tidak ada lagi pencari nafkah, menjaga nama suami atau keluarga, ataupun menjaga perasaan anak-anak. Hal yang sama diungkapkan oleh para jaksa di Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara bahwa ketika dihadapkan di persidangan, perempuan yang mengalami kekerasan dari suaminya, justru menyatakan hal yang berbeda dengan yang terdapat pada berita acara pemeriksaan dari kepolisian. Di depan hakim, seringkali perempuan menyatakan ingin berdamai dengan suaminya yang melakukan kekerasan terhadapnya.⁴⁷

Dalam mengatasi permasalahan ini, penulis berpendapat penting untuk sejak awal pada saat perempuan melaporkan suaminya di kepolisian perlu dijelaskan konsekuensi apabila perkara dilanjutkan hingga pengadilan. Demikian pula pada saat proses mediasi di kepolisian, petugas hendaknya semaksimal mungkin mengupayakan pendamaian antara para pihak.

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Lusy Palulungan, *Op. Cit.*

⁴⁷ Hasil wawancara dengan jaksa pada Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, *Op. Cit.*

IV. Penutup

A. Kesimpulan

Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan hak asasi warganya. Perlindungan perempuan dari tindak kekerasan di Provinsi Sulsel dan Provinsi Sumut dilaksanakan dengan pemberlakuan peraturan daerah yang memberikan perlindungan terhadap perempuan yaitu peraturan daerah tentang penghapusan perdagangan perempuan dan anak. Penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan oleh aparat kepolisian dilaksanakan sesuai prosedur berdasarkan Peraturan Kapolri Nomor 10 Tahun 2007.

Berbagai kebijakan daerah telah dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Sumut maupun Pemerintah Provinsi Sulsel beserta aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan dan penegakan hukum terhadap perempuan dari tindak kekerasan. Kebijakan tersebut antara lain dalam bentuk pembentukan regulasi, penyediaan sarana dan fasilitas yang mendukung berupa antara lain penyediaan anggaran serta ruang pelayanan khusus, penanganan perkara sesuai prosedur, peningkatan sumber daya manusia aparat penegak hukum, kerjasama dengan Komnas HAM.

Dalam pelaksanaan penegakan hukum perlindungan perempuan dari tindak kekerasan ditemukan berbagai permasalahan. Dari segi regulasi, belum terdapat peraturan daerah yang mengakomodir penghapusan berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan secara keseluruhan, tidak hanya penghapusan perdagangan perempuan. Permasalahan regulasi lainnya yaitu kesulitan pembuktian dalam hal kekerasan seksual dan kekosongan regulasi dalam hal kekerasan dalam pacaran. Permasalahan terkait penegak hukum yaitu tidak adanya Unit PPA di tingkat Polsek di Kota Makassar sehingga penyidik memiliki keterbatasan pengetahuan mengenai undang-undang terkait kekerasan terhadap perempuan. Permasalahan dalam hal sarana, antara lain keterbatasan sarana pada Unit PPA di Polrestabes Kota Makassar dan keterbatasan pembiayaan operasional lembaga non pemerintah. Permasalahan juga muncul dari perempuan yang menjadi korban yang sering pada akhirnya mencabut laporan kekerasan yang dialaminya.

B. Rekomendasi

Sesuai dengan pembahasan dalam tulisan ini, penulis memandang penting pembentukan peraturan daerah di Provinsi Sulsel dan Provinsi Sumut yang mengakomodir penghapusan berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan secara menyeluruh. Di tingkat regulasi nasional, penulis memandang penting perubahan UU PKDRT dengan ruang lingkup yang lebih luas untuk mengatur kekerasan terhadap perempuan, tidak hanya dalam lingkup rumah tangga.

Daftar Pustaka

- A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- A. Masyhur Effendi, *Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Bogor: Ghalia Indonesia, 1993. hal. 32.
- Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, *Jawaban Pertanyaan Penelitian tentang Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Makassar, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Penegakan Hukum*, (http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf, diakses 11 Oktober 2011).
- Julie Mertus, et.al., *Hak Asasi Manusia Kaum Perempuan: Langkah demi Langkah*, Diterjemahkan oleh Ismu M. Gunawan, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Kepolisian Negara Daerah Sulawesi Selatan, *Daftar Pertanyaan dan Jawaban Penelitian tentang Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Makassar, 2011.
- Kepolisian Negara Daerah Sumatera Utara, *Daftar Pertanyaan Penelitian tentang Prinsip-Prinsip Hak Sipil dan Hak Politik*, Medan, 2011.
- Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Catatan Tahunan Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2010 Teror dan Kekerasan Terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2011.
- Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. *Laporan Penelitian Kelompok tentang Prinsip-prinsip Hak Sipil dan Hak Politik Dalam Peraturan Perundang-undangan dan Implementasinya*, Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011.
- Pemerintah Provinsi Sumatera Utara, *Kebijakan Umum Pemerintah Provinsi Sumatera Utara tentang HAM*, Medan, 2011.
- Pusat Kajian Wanita dan Gender, *Hak Azasi Perempuan Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Keadilan Gender*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Ridwan Mansyur, *Mediasi Penal terhadap Perkara KDRT (Kekerasan Dalam Rumah Tangga)*, Jakarta: Yayasan Gema Yustisia Indonesia, 2010.