

PROBLEMATIKA PENEGAKAN HUKUM UU PENGHAPUSAN KEKERASAN DALAM RUMAH TANGGA

Natangsa Surbakti, S.H., M.Hum.

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

*S*ociologically, domestic torture might had been occurred since along time. Wide spread and intensive attention among the people on fighting domestic torture, later on came to the making of the new Act, Act No. 23 of 2004. This article tries to explore the problem of law enforcement of elimination of domestic torture mentioned above. The discussion is based on theoretical back-ground that in a modern society, a legislative product could be considered as a tool of social engineering. The discussion is done by applying legal or doctrinal approach. The finding of the discussion show that, the law enforcement of this Act, should be primarily exercised the non-penal approach more than penal approach.

Kata kunci: kekerasan dalam rumah tangga, rekriminalisasi, delik aduan

PENDAHULUAN

Keprihatinan sebagian warga masyarakat terutama kaum perempuan dan relawan lembaga swadaya masyarakat terhadap banyaknya kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga merupakan salah satu faktor pendorong dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Kelahiran undang-undang ini memang tidak dapat dilepaskan dari semangat zaman yang bersifat meng-global tentang tuntutan perlunya penghapusan kekerasan terhadap kaum perempuan dan anak. Kedua kelompok warga masyarakat ini, yakni kaum perempuan dan anak, dipandang sebagai kelompok warga masyarakat yang paling rentan (berisiko tinggi) terhadap perlakuan kekerasan.

Kekerasan yang dimaksudkan oleh Undang-undang ini dibatasi dalam lingkup rumah tangga. Kekerasan dalam rumah tangga menurut Undang-undang ini diartikan sebagai setiap perbuatan terhadap seseorang terutama

perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.¹

Secara sosiologis dan etis, kekerasan merupakan sikap atau tindakan yang dipandang sangat tercela. Oleh karena penegakan norma-norma etika atau moral secara umum bersumber pada kesadaran dalam diri setiap orang, maka dalam situasi seperti sekarang ini tampaknya sangat sulit diharapkan penghapusan kekerasan di luar kerangka pendekatan yang sifatnya sistemik. Pendekatan sistemik yang dipilih dan kemudian diaplikasikan dalam mencegah serta menanggulangi kekerasan ini dalam melalui sarana hukum pidana, yakni dengan mengkriminalisasikan perbuatan kekerasan terhadap perempuan dan anak. Perempuan dan anak sebagai sasaran perlingungan didasarkan pada pertimbangan bahwa dilihat dari sudut pandang hukum pidana, kaum perempuan dan anak merupakan warga masyarakat yang paling berpeluang menjadi korban tindak pidana kekerasan.

Dapatlah dipahami spirit yang terkandung atau menyertai kelahiran undang-undang ini, yakni suatu pemikiran bahwa kehidupan rumah tangga sebagai bagian atau unit terkecil dari kehidupan masyarakat, bangsa dan negara tentulah akan sungguh lebih membahagiakan andaikata setiap anggota rumah tangga dapat hidup dengan terbebas dari perlakuan kekerasan. Dengan ini dapat pula disertakan bahwa ruang lingkup lingkungan yang seharusnya bebas dari kekerasan itu tidak hanya rumah tangga atau keluarga melainkan juga lingkungan tempat kerja, lingkungan pendidikan dan lingkungan masyarakat pada umumnya.

Pembentukan UU PKDRT, yang memuat kriminalisasi terhadap perbuatan kekerasan pada perempuan dan anak, merupakan upaya yang telah dirintis sejak lama untuk mewujudkan lingkungan sosial yang nyaman dan membahagikan bebas dari kekerasan. Idealisme ini tentulah bukan sesuatu yang berlebihan, di tengah kehidupan abad ke-21 yang telah serba sangat maju, terasakan sebagai suatu kejanggalan, manakala lingkungan hidup yang seyogyanya dapat memberikan suasana yang memberikan perasaan termanusiakan sepenuhnya ternyata sebaliknya menjadi lingkungan yang dipenuhi kekerasan

¹ Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

atau perilaku barbar. Dengan demikian keberhasilan penegakan hukum UU PKDRT ini menjadi dambaan banyak pihak yang merindukan suasana kehidupan damai di dalam rumah tangga.

Dengan latar belakang di atas, masalah yang ingin dibahas pada kesempatan ini adalah bagaimana prospek penegakan hukum Undang-undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) tersebut. Dalam kaitan ini, yang dimaksudkan dengan prospek penegakan hukum adalah peluang-peluang keberhasilan penegakan hukum itu di dalam kehidupan nyata masyarakat. Sehubungan dengan itu, maka pembahasan ini akan diarahkan pada pembahasan bagaimana faktor-faktor pendukung penegakan hukum serta faktor-faktor penghambat penegakan UU PKDRT tersebut.

Pembahasan ini dimaksudkan untuk mengungkapkan pernik-pernik keberadaan sebuah undang-undang sebagai sebuah produk legislatif yang dikeluarkan dan diberlakukan untuk menjadi sebuah instrumen rekayasa sosial. Fungsi rekayasa sosial yang dibebankan pada sebuah produk legislatif telah menjadi kelajiman dalam sebuah negara yang mengklaim diri sebagai sebuah negara berdasarkan hukum seperti halnya Indonesia. Hasil pembahasan ini bermanfaat bagi pengembangan keilmuan terutama sosiologi hukum, dan secara lebih spesifik adalah sosiologi hukum pidana. Selain itu, kajian ini bermanfaat memberikan wawasan yang berguna bagi para praktisi penegakan hukum (pidana) di Indonesia.

TINJAUAN KONSEPTUAL PENEGAKAN HUKUM

Dalam konstelasi negara modern, hukum dapat difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).² Roscoe Pound menekankan arti pentingnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat.

Dalam konteks keindonesiaan, fungsi hukum demikian itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat.³ Sebagai sarana untuk mendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya

² Roscoe Pound, 1978, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Bharatara, hal. 7; Lili Rasjidi, 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 43.

³ Mochtar Kusumaatmadja, 1978, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Jakarta: BPHN-Binacipta, hal. 11.

terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundang-undangan itu.

Penegakan hukum, sebagaimana dirumuskan secara sederhana oleh Satjipto Rahardjo, merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.⁴ Keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan di sini yaitu yang merupakan pikiran-pikiran badan pembentuk undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum, turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Dengan demikian pada gilirannya, proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dari keadaan ini, dengan nada ekstrim dapat dikatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.⁵

Proses penegakan hukum, dalam pandangan Soerjono Soekanto,⁶ dipengaruhi oleh lima faktor. *Pertama*, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. *Kedua*, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas. *Ketiga*, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum. *Keempat*, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksi dalam perilaku masyarakat. *Kelima*, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sementara itu Satjipto Rahardjo,⁷ membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. *Pertama*, unsur pembuatan

⁴ Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 24.

⁵ Ibid, hal. 25.

⁶ Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta, hal. 15; Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, hal.: 4,5.

⁷ Satjipto Rahardjo, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, hal. 23,24.

undang-undang cq. lembaga legislatif. *Kedua*, unsur penegakan hukum cq. polisi, jaksa dan hakim. Dan *ketiga*, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial. Pada sisi lain, Jerome Frank,⁸ juga berbicara tentang berbagai faktor yang turut terlibat dalam proses penegakan hukum. Beberapa faktor ini selain faktor kaidah-kaidah hukumnya, juga meliputi prasangka politik, ekonomi, moral serta simpati dan antipati pribadi.

Sementara itu, Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu menyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum (*legal structure*) merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum (*legal substance*) aturan-aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamati di dalam sistem. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.⁹ Dalam perkembangannya, Friedman menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*). Dengan komponen dampak hukum ini yang dimaksudkan adalah dampak dari suatu keputusan hukum yang menjadi objek kajian peneliti.¹⁰ Berkaitan dengan budaya hukum (*legal culture*) ini, menurut Roger Cotterrell, konsep budaya hukum itu menjelaskan keanekaragaman ide tentang hukum yang ada dalam berbagai masyarakat dan posisinya dalam tatanan sosial. Ide-ide ini menjelaskan tentang praktik-praktik hukum, sikap warga negara terhadap hukum dan kemauan dan ketidakmauannya untuk mengajukan perkara, dan signifikansi hukum yang relatif, dalam menjelaskan pemikiran dan perilaku yang lebih luas di luar praktik dan bentuk diskursus khusus yang terkait dengan lembaga hukum. Dengan demikian, variasi budaya hukum mungkin mampu menjelaskan banyak tentang perbedaan-perbedaan cara di mana lembaga hukum yang nampak sama dapat berfungsi pada masyarakat yang berbeda.¹¹

⁸ Theo Huijbers, 1991, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, hal. 122; Lili Rasjidi, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hal. 51.

⁹ Lawrence M, Friedman, 1977, *Law and Society An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall Inc, hal. 6-7.

¹⁰ Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, New York: W.W. Norton & Company, hal 16.

¹¹ Roger Cotterrell, 1984, *The Sociology of Law An Introduction*, London: Butterworths, hal. 25.

Substansi hukum dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, telah diterima sebagai instrumen resmi yang memperoleh aspirasi untuk dikembangkan, yang diorientasikan secara pragmatis untuk menghadapi masalah-masalah sosial yang kontemporer. Hukum dengan karakter yang demikian itu lebih dikenal dengan konsep hukum *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound,, atau yang di dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.¹² Karakter keberpihakan hukum yang responsif ini, sering disebutkan sebagai hukum yang emansipatif. Hukum yang emansipatif mengindikasikan sifat demokratis dan egaliter, yakni hukum yang memberikan perhatian pada upaya memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dan peluang yang lebih besar kepada warga masyarakat yang lemah secara sosial, ekonomi dan politis untuk dapat mengambil peran partisipatif dalam semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dikatakan bahwa hukum yang responsif terdapat di dalam masyarakat yang menjunjung tinggi semangat demokrasi. Hukum responsif menampakkan ciri bahwa hukum ada bukan demi hukum itu sendiri, bukan demi kepentingan praktisi hukum, juga bukan untuk membuat pemerintah senang, melainkan hukum ada demi kepentingan rakyat di dalam masyarakat.¹³ Berkaitan dengan karakter dasar hukum positif ini, Sunaryati Hartono melihat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 disusun dengan lebih berpegang pada konsep hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini.¹⁴

Karakter hukum positif dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, di samping ditentukan oleh suasana atau konfigurasi politik momentum pembuatannya, juga berkaitan erat dengan komitmen moral serta profesional dari para anggota legislatif itu sendiri. Oleh karena semangat hukum (*spirit of law*) yang dibangun berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang, maka dalam konteks membangun hukum yang demokratis, tinjauan tentang peran pembentuk undang-undang penting dilakukan. Dikemukakan oleh Gardiner bahwa pembentuk undang-undang tidak semata-mata berkekwajiban to

¹² Roscoe Pound, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara, hal. 51.

Mochtar Kusumaatmadja, 1986, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, hal. 11.

¹³ Max Weber dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 483.

¹⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, hal. 53.

adapt the law to this changed society, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Pembentuk undang-undang, dengan demikian, tidak lagi semata-mata mengikuti perubahan masyarakat, akan tetapi justru mendahului perubahan masyarakat itu. Dalam kaitan ini Roeslan Saleh menegaskan bahwa masyarakat yang adil dan makmur serta modern yang merupakan tujuan pembangunan bangsa, justru sesungguhnya merupakan kreasi tidak langsung dari pembentukan undang-undang.¹⁵

Dengan dikriminalisasikannya perbuatan kekerasan sebagai tindak pidana, maka Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga telah menjadi bagian dari sistem hukum pidana Indonesia. Arti terpenting dari adanya hukum pidana sebagai bagian dari sistem hukum yang berlaku di dalam suatu negara terletak pada tujuan hukum pidana itu sendiri yakni menciptakan tata tertib di dalam masyarakat sehingga kehidupan masyarakat dapat berlangsung dengan damai dan tenteram. Tujuan hukum pidana secara umum demikian ini, sebenarnya tidak banyak berbeda dengan tujuan yang ingin dicapai oleh bidang-bidang hukum lainnya. Perbedaannya terletak pada cara kerja hukum pidana dalam mencapai tujuannya, yaitu bahwa upaya untuk mewujudkan tata tertib dan suasana damai ini oleh hukum pidana ditempuh melalui apa yang di dalam ilmu hukum pidana dikenal dengan istilah pemidanaan atau pemberian pidana.

Cara kerja hukum pidana dengan melakukan pemidanaan atau pemberian pidana ini mempunyai pengertian yang luas. Pemidanaan atau pemberian pidana mempunyai pengertian yang luas dalam arti bisa dibedakan menjadi dua pengertian, yakni (1) pemidanaan dalam arti abstrak (pemisidanaan *in abstracto*), dan (2) pemidanaan dalam arti kongkrit (pemisidanaan *in concreto*). Hukum pidana menciptakan tata tertib di dalam masyarakat melalui pemberian pidana secara abstrak, artinya dengan ditetapkannya di dalam undang-undang perbuatan-perbuatan tertentu sebagai perbuatan yang dilarang disertai ancaman pidana, atau dengan ditetapkannya perbuatan-perbuatan tertentu sebagai tindak pidana di dalam undang-undang, maka diharapkan warga masyarakat akan mengerti dan menyesuaikan diri sehingga tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang telah dilarang dan diancam pidana itu. Dengan demikian, dengan diberlakukannya suatu undang-undang pidana yang baru di dalam masyarakat,

¹⁵ Roeslan Saleh, 1979, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 12.

diharapkan akan tercipta ketertiban di dalam masyarakat.

Hukum pidana menciptakan tata tertib atau ketertiban melalui pemidanaan dalam arti kongkrit, yakni bilamana setelah suatu undang-undang pidana dibuat dan diberlakukan ternyata ada orang yang melanggarnya, maka melalui proses peradilan pidana orang tersebut dijatuhi pidana. Tujuan penjatuhan pidana atau pemberian pidana itu sendiri bermacam-macam bergantung pada teori-teori yang dianut di dalam sistem hukum pidana di suatu masa. Kendati demikian, tujuan akhir dari penjatuhan pidana atau pemberian pidana itu tetap di dalam koridor atau kerangka untuk mewujudkan tujuan hukum pidana. Ini berarti bahwa penjatuhan pidana atau pemberian pidana sebenarnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan hukum pidana. Kerangka berpikir seperti di atas, juga berlaku dalam konteks UU No. 23 Tahun 2004 ini.

UUPKDRT DALAM KERANGKA POLITIK KRIMINAL

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 dapat dilihat di dalam kerangka politik atau kebijakan kriminal di Indonesia. Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan sosial; atau dengan kata lain kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapnya disebut kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*). Dalam lingkup kebijakan (penegakan) hukum ini, hukum administrasi dan hukum keperdataan menempati kedudukan yang sama dengan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan.¹⁶ Ini berarti, sebagaimana dikemukakan Hoefnagels, kebijakan perundang-undangan serta penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial.¹⁷

Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan: (a) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi masyarakat pada suatu saat;¹⁸ (b) kebijakan dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai apa yang dicita-citakan.¹⁹ Dari batasan pengertian tersebut, terkandung

¹⁶ G.P. Hoefnagels, 1978, *The Other side of Criminology*, Holland: Deventer-Kluwer, hal. 57.

¹⁷ Ibid, hal. 57.

¹⁸ Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hal. 159.

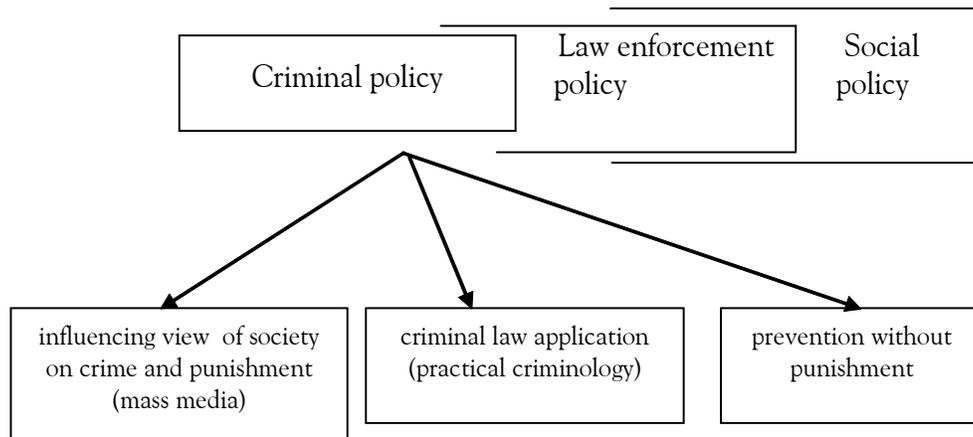
¹⁹ Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Sinar Baru, hal. 20.

adanya keinginan atau motivasi untuk mengadakan pembaharuan hukum sebagai suatu bentuk instrumen sosial yang bersifat artifisial untuk mewujudkan keadaan yang dicita-citakan atau yang diinginkan oleh masyarakat, bangsa dan negara.

Selanjutnya kebijakan hukum atau kebijakan penegakan hukum mencakup di dalamnya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal– *criminal policy*)²⁰. Sudarto mendefinisikan kebijakan kriminal ini sebagai suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.²¹ Sementara itu oleh Hoefnagels, kebijakan kriminal ini didefinisikan sebagai *the rational organization of social reaction to crime*. Selain definisi di atas, Hoefnagels juga mengemukakan berbagai definisi ilustratif lain tentang kebijakan kriminal yakni:²²

- a. *Criminal Policy is the science of responses;*
- b. *Criminal Policy is the science of crime prevention;*
- c. *Criminal Policy is a policy of designating human behavior as crime;*
- d. *Criminal Policy is a rational total of the responses to crime.*

Dalam lingkup kebijakan kriminal ini, menurut Hoefnagels, tercakup di dalamnya (1) penerapan sarana hukum pidana, (2) pencegahan tanpa pidana dan (3) upaya mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pidana dengan mendayagunakan media massa. Pandangan Hoefnagels di atas secara skematis dapat digambarkan:



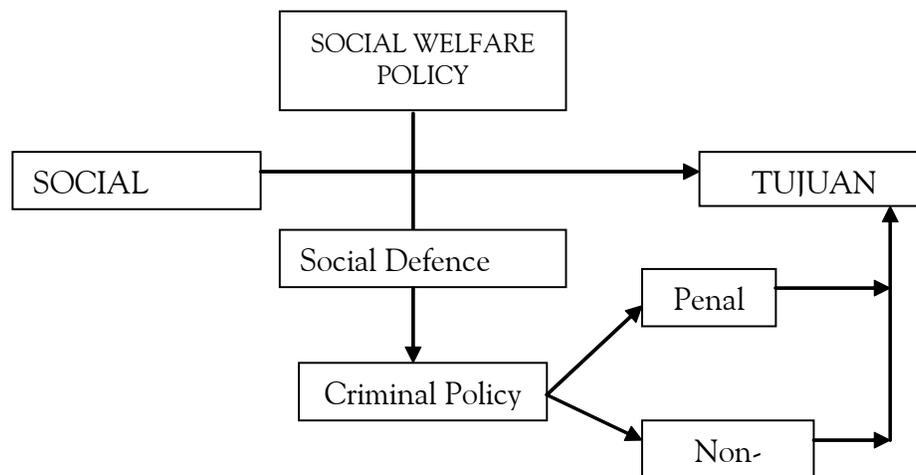
²⁰ H.P. Hoefnagels, loc.cit, hal. 57.

²¹ Sudarto, 1986, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, hal. 38.

²² G.P. Hoefnagels, op.cit, hal. 57, 99,100.

Sementara itu Marc Ancel mengartikan kebijakan kriminal ini sebagai *the rational organization of the control of crime by society*²³. Dalam pandangan Marc Ancel, dalam lingkup kebijakan kriminal ini terdapat di dalamnya penggunaan sarana hukum pidana (*penal policy*) dan sarana bukan/non-hukum pidana (*non-penal policy*). Secara konseptual, kebijakan kriminal ini merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).²⁴ Dengan demikian maka sesungguhnya tujuan terpenting dari kebijakan kriminal itu adalah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan pengertian yang demikian, maka dalam ruang lingkup yang luas, kebijakan (politik) kriminal ini pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan (politik) sosial; yakni kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.²⁵ Secara skematis hubungan antara kebijakan (politik) kriminal dengan kebijakan (politik) sosial adalah demikian ini:²⁶



²³ Marc Ancel, 1965, *Social Defence A Modern Approach to Criminal Problem*, London: Routledge & Kegan Paul, hal. 209.

²⁴ Barda Nawawi Arief, 1994, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 2.

²⁵ Ibid, hal. 3.

²⁶ Ibid, hal. 3.

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 ini ditempuh dengan sarana baik hukum pidana maupun sarana bukan hukum pidana. Barda Nawawi Arief²⁷ merumuskan politik sosial sebagai kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial. Dari pengertian ini, maka kebijakan sosial di Indonesia dapat dikonseptualisasikan sebagai gambaran kehidupan yang dicita-citakan, yang ingin dicapai sebagai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

UUPKDRT SEBAGAI INSTRUMEN PENGHAPUSAN KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN DAN ANAK

Salah satu fungsi hukum adalah sebagai alat untuk mengadakan perubahan atau merencanakan suatu keadaan sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini mensyaratkan hukum harus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat.²⁸ Dalam konteks penghapusan kekerasan terhadap perempuan, untuk melakukan sosialisasi keadilan gender dalam aturan-aturan hukum, maka perspektif gender haruslah diperhatikan. Dalam hal ini persoalan yang mendasar adalah, bagaimana caranya membangun hukum di Indonesia agar mengakomodasi perspektif gender. Persoalan ini muncul, disebabkan adanya kaitan erat antara perbedaan gender (*gender differences*) dan ketidak-adilan gender (*gender inequalities*) dengan struktur ketidak-adilan masyarakat secara lebih luas.²⁹

Dengan adanya keterkaitan ini, pemahaman dan perbedaan yang jelas antara konsep seks dan gender sangat diperlukan dalam membahas masalah ketidak-adilan gender. Perbedaan gender, sebagaimana dikemukakan oleh Mansour Fakih, sesungguhnya tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidak-adilan gender (*gender inequalities*). Namun yang menjadi persoalan, ternyata perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan. Ketidak-adilan gender merupakan sistem dan struktur dalam mana baik kaum laki-laki maupun kaum perempuan menjadi

²⁷ Ibid, hal. 3.

²⁸ Lili Rasidi, 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 52.

²⁹ Lusi Margiyanti dan Moh. Yasir Alimi (ed.), 1999, *Sosialisasi Gender: Menjinakkan "Takdir" Mendidik Anak Secara Adil* Yogyakarta: LSPAA, hal. 115.

korban dari sistem tersebut. Pemahaman mengenai bagaimana perbedaan gender yang menyebabkan ketidak-adilan gender, dapat dilihat melalui berbagai manifestasi ketidak-adilan yang ada di dalam masyarakat. Ketidak-adilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidak-adilan, yakni:³⁰ (1) Marginalisasi atau proses pemiskinan ekonomi; (2) Subordinasi atau anggapan tidak penting dalam keputusan politik; (3) Pembentukan stereotipe atau melalui pelabelan negatif; (4) Kekerasan (*violence*) berupa serangan atau invasi terhadap fisik maupun integritas mental – psikis; dan (5) Beban kerja lebih panjang dan lebih banyak (*burden*).

Berbagai ketidak-adilan gender tersebut diharapkan dapat dihapuskan melalui kebijakan-kebijakan publik dalam semua bidang kehidupan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa diskriminasi terhadap perempuan pada dasarnya tidak diperbolehkan, baik dilihat dari segi hukum internasional maupun hukum nasional. Dari segi hukum internasional, dapat dirujuk pada konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan yakni *Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women* (CEDAW). CEDAW ini telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

Tujuan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan adalah untuk menciptakan suasana yang kondusif yang mendukung keberadaan perempuan dalam kapasitasnya sebagai anggota masyarakat yang menjalankan peranannya dan dalam pemerolehan hak serta perlindungan hukum yang sama dengan laki-laki sebagai warga masyarakat. Deklarasi mengenai Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan berisi asas-asas dan upaya-upaya yang harus dilakukan oleh negara-negara peserta untuk membuat peraturan yang diperlukan dalam rangka menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuk dan perwujudannya.

Konsekuensi logis dari diratifikasinya suatu konvensi internasional, adalah kewajiban untuk menindaklanjutinya di dalam tataran perundang-undangan nasional serta pengimplementasiannya di dalam berbagai bentuk kebijakan publik, termasuk di dalamnya dalam upaya penegakan hukum serta penyelesaian perkara-perkara hukum secara kongkrit. Telah diratifikasinya Konvensi

³⁰ Mansour Fakih, 1998, *Diskriminasi dan Beban Kerja Perempuan: Perspektif Gender*, Yogyakarta: CIDESINDO, hal. 12-24.

Penghapusan Diskriminasi terhadap perempuan oleh pemerintah Republik Indonesia, merupakan indikasi bahwa bangsa Indonesia memiliki komitmen untuk melakukan penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.

Komitmen bangsa Indonesia dalam hal ini khususnya Pemerintah, memiliki kemauan melaksanakan apa yang diamanatkan oleh konvensi tersebut melalui peraturan perundang-undangan, dilihat lebih lanjut dalam bentuk kebijakan publik khususnya berupa peraturan perundang-undangan. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia); yang memuat pernyataan pengakuan berlakunya Konvensi Internasional yang disetujui Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa 10 Desember 1984 tersebut, serta komitmen untuk mengimplementasikannya di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebelumnya Indonesia telah memberikan persetujuan dan menandatangani Konvensi tersebut pada 23 Oktober 1985.

Kedua, Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 Tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan; memuat pernyataan pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Pembentukan Komisi yang bersifat nasional ini dilakukan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan masalah kekerasan terhadap perempuan serta penghapusan segala bentuk tindakan kekerasan yang dilakukan terhadap perempuan.

Ketiga, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia; yang memuat pengakuan berbagai hak asasi manusia secara umum, secara khusus juga memuat pengakuan dan jaminan perlindungan berbagai hak wanita yang termuat pada Pasal 45 sampai dengan Pasal 51.

Keempat, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; yang memuat kriminalisasi berbagai perbuatan yang dikategorikan sebagai kekerasan dalam rumah tangga. Menurut UU ini penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas: (a) penghormatan hak asasi manusia; (b) keadilan dan kesetaraan gender; (b) nondiskriminasi; dan (d) perlindungan korban. Penghapusan kekerasan rumah tangga bertujuan (a) mencegah segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga; (b) melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga; (c) menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga; dan (d) memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera. Kaidah penting yang dimuat di dalam

Undang-Undang ini terdapat pada Pasal 5 yang memuat pernyataan: “Setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya, dengan cara: a. kekerasan fisik; b. kekerasan psikis; c. kekerasan seksual; atau d. penelantaran rumah tangga.”

Kelima, Rancangan Undang-Undang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Nasional 1999/2000; yang di dalam Buku II memuat Tindak Pidana khususnya dalam Bab XV Tindak Pidana Kesusilaan, beberapa pasal tindak pidana kesusilaan (a) perluasan terhadap bentuk-bentuk tindak pidana kesusilaan yang pernah dikenal di dalam KUHP yang sekarang berlaku; dan (b) memunculkan bentuk-bentuk tindak pidana kesusilaan baru yang sebelumnya belum dikenal. Perluasan dan pembentukan tindak pidana kesusilaan semacam ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan yang lebih baik kepada kaum perempuan dari kemungkinan menjadi korban dari perbuatan-perbuatan pelanggaran nilai-nilai kesusilaan.

Selain dalam wujud peraturan perundang-undangan, pengejawantahan perspektif jender di dalam penanggulangan kejahatan secara tidak langsung terlihat pula dalam praktek pelayanan pihak Kepolisian di dalam penanganan perkara pidana, pihak Kejaksaan serta pihak Pengadilan di dalam pemeriksaan perkara pidana yang melibatkan perempuan sebagai pelaku ataupun sebagai korbannya.

REKRIMINALISASI DALAM UUPKDRT

Penetapan berbagai perbuatan sebagai tindak pidana di dalam UU PKDRT ini sebenarnya lebih merupakan penegasan ulang bahwa perbuatan-perbuatan yang bersifat kekerasan dalam lingkup spesifik rumah tangga itu adalah dilarang dan diancam pidana. Pola perumusan ulang seperti ini dalam perspektif politik hukum pidana dikenal sebagai proses rekriminalisasi. Berbagai perbuatan yang dijadikan tindak pidana di dalam UU PKDRT ini sebenarnya secara umum telah ditetapkan sebagai tindak pidana dengan ancaman pidana yang lebih ringan di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (eks WvS). Dikatakan secara umum, oleh karena konteks terjadinya perbuatan yang mengandung kekerasan sebagai tindak pidana di dalam KUHP tidak spesifik dalam lingkup rumah tangga melainkan dapat berlaku dalam lingkup yang umum.

Perumusan norma atau kaidah di dalam undang-undang ini, dituangkan di dalam Pasal-pasal 5 s/d 9. Di dalam Pasal 5 dinyatakan, setiap orang dilarang kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang lingkup rumah tangganya

dengan cara: a. kekerasan fisik; b. kekerasan psikis; c. kekerasan seksual; atau d. penelantaran rumah tangga. Di dalam Pasal 6 dinyatakan bahwa, kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a adalah perubahan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat. Selanjutnya Pasal 7 memuat pernyataan bahwa, kekerasan psikis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b adalah perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan/atau penderitaan psikis berat pada seseorang. Sementara itu, dalam Pasal 8 dinyatakan, kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf c meliputi: (a) pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang menetapkan dalam lingkup rumah tangga tersebut; (b) pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu. Kemudian di dalam Pasal 9 dinyatakan, (1) Setiap orang dilarang 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; (2) Penelantaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.

Di dalam Undang-undang ini juga dinyatakan bahwa, tindak pidana kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (4) merupakan delik aduan (Pasal 51). Demikian juga, tindak pidana kekerasan psikis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 ayat (2) merupakan delik aduan (Pasal 52). Demikian juga halnya, tindak pidana kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 yang dilakukan oleh suami terhadap isteri atau sebaliknya merupakan delik aduan (Pasal 53).

Secara konseptual, delik aduan merupakan delik atau tindak pidana penuntutannya di pengadilan digantungkan pada adanya inisiatif dari pihak si korban. Dalam hal suatu tindak pidana dikualifikasikan sebagai delik atau tindak pidana aduan, maka pihak korban atau keluarganyalah yang harus bersikap proaktif untuk mempertimbangkan apakah peristiwa yang baru dialaminya akan diadukan kepada pihak berwajib untuk dimintakan penyelesaian menurut ketentuan hukum pidana. Pengkualifikasian suatu perbuatan yang dilarang dan diancam pidana sebagai delik aduan, menunjukkan pendirian pembentuk undang-undang Indonesia bahwa kepentingan yang dilindungi oleh ketentuan ini lebih bersifat pribadi dari pada publik.

Konsekuensi logis dari perumusan perbuatan kekerasan dalam rumah tangga sebagai delik aduan di dalam UU PKDRT ini ialah, pihak aparat penegak hukum hanya dapat bersifat pasif, dan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi atau campur tangan dalam suatu urusan warga masyarakat yang secara yuridis dinyatakan sebagai masalah domestik. Dalam hal demikian, dari sudut pandang hukum pidana, penegakan ketentuan di dalam undang-undang ini lebih banyak bergantung pada kemandirian dari setiap orang yang menjadi sasaran perlindungan hukum undang-undang ini. Dilihat dari segi politik hukum pidana, peluang keberhasilan penegakan hukum UU PKDRT ini menjadi sesuatu yang hampir mustahil berhasil. Merujuk pada teori sistem Friedman, sebagaimana disebutkan di bagian depan, faktor kesulitan penegakan hukum itu justru bersumber pada komponen substansi hukumnya sendiri, nilai-nilai kultural yang terdapat di dalam masyarakat berkaitan dengan kehidupan rumah tangga itu.

Perumusan tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga dengan segala kompleksitas permasalahannya sebagai tindak pidana aduan, menjadikan tindakan-tindakan yang mengarah pada upaya pemidanaan pelakunya justru akan mengarah pada timbulnya dampak-dampak kontraproduktif terhadap tujuan dasar pembentukan UU PKDRT itu sendiri. Oleh karena itu, kembali kepada ide dasar penggunaan hukum pidana sebagai sarana terakhir dalam upaya penanggulangan kejahatan (*ultimum remedium*), maka keberadaan UU PKDRT harus lebih ditekankan pada upaya optimasi fungsi hukum administrasi negara dalam masyarakat. Upaya mengoptimalkan fungsi hukum administrasi negara, dalam kaitan ini yang dimaksudkan adalah upaya untuk mendidik moralitas seluruh lapisan warga masyarakat ke arah yang lebih positif berupa terwujudnya masyarakat yang bermoral antikekerasan dalam rumah tangga.

PENUTUP

Dengan menetapkan sebagai tindak pidana aduan, maka hukum pidana tetap dipertahankan sebagai sarana yang terakhir dalam upaya penanggulangan tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga. Secara implisit dapat disimpulkan pula, bahwa sarana primer penanggulangan kekerasan dalam rumah tangga tetaplah hukum administrasi negara. Dari sudut pandang politik kriminal, terlihat pendirian pembentuk undang-undang untuk memposisikan hukum pidana sebagai sarana pendukung bagi penanggulangan masalah sosial di dalam masyarakat.

Dilihat dari sudut pandang fungsi hukum dalam perspektif yang sosiologis, pembentukan dan pemberlakuan UU PKDRT ini, lebih banyak terarah pada upaya untuk membentuk pemahaman umum di dalam masyarakat, bahwa perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai tindak pidana di dalam undang-undang ini merupakan perbuatan yang sangat tercela dan oleh karena itu dilarang dan diancam dengan sanksi pidana. Dengan demikian, setiap warga masyarakat diharapkan akan berupaya membentuk pola pikir dan sikap yang konstruktif dalam kehidupan pribadi dan rumah tangga sehingga terhindar dari praktik kekerasan dalam rumah tangga.

Bertitik tolak dari keinginan untuk membentuk opini publik ini, maka UU P KDRT ini mengemban fungsi rekayasa sosial, yakni membentuk warga masyarakat memiliki apresiasi tinggi terhadap hak-hak asasi manusia pada umumnya. Dalam konteks UU PKDRT ini adalah warga masyarakat yang paham dan sadar tentang sifat tercelanya praktek kekerasan dalam rumah tangga dan karena itu akan berupaya membangun kondisi yang bisa membentengi dari terjadinya kekerasan dalam rumah tangga ini. Dalam segenggam kata, apa yang harus diprioritaskan melalui pemberlakuan UU PKDRT ini adalah upaya mendidik seluruh lapisan masyarakat ke arah terbentuknya masyarakat yang bermoral anti-kekerasan dalam rumah tangga.

DAFTAR PUSTAKA

- Cotterrell, Roger, 1984, *The Sociology of Law An Introduction*, London: Butterworths.
- Fakih, Mansour, 1998, *Diskriminasi dan Beban Kerja Perempuan: Perspektif Gender*, Yogyakarta: CIDESINDO.
- Friedman, Lawrence M., 1977, *Law and Society An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, New York: W.W. Norton & Company.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.

- Huijbers, Theo, 1991, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1986, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Margiyanti, Lusi dan Moh. Yasir Alimi (ed.), 1999, *Sosialisasi Gender: Menjinakkan "Takdir" Mendidik Anak Secara Adil* Yogyakarta: LSPAA.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, Jakarta Sinar Harapan
- Pound, Roscoe, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara.
- Rahardjo, Satjipto, 1983, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru.
- Rahardjo, Satjipto, 1996, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Rasjidi, Lili, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rasidi, Lili, 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni.
- Roeslan Saleh, 1979, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Bina Aksara.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.