


IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BERWAWASAN GENDER DALAM PENANGGULANGAN KEJAHATAN

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

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

Abstract

 *One among the function of law is as a tool of social engineering which may be interpreted as an instrument to promote the social development toward a nationally expected condition. This conceptual frame means that law should be continuously developed in line with the development of the society. Within the context of crime control in general and especially on the abolishment of harshness on woman, it is necessary to perform the socialization of gender justice through legislation and its implementation in state, social and individual life. In short words, the implementation of justice gender which has been adopted in the national legislation should be primarily the attention of all law enforcement agencies.*

Kata kunci: kebijakan sosial, kebijakan penegakan hukum, kebijakan penanggulangan kejahatan

PENDAHULUAN

Dalam dua dasawarsa terakhir masalah kesetaraan gender menjadi salah satu tema pembahasan akademis dan intelektual yang penting. Masalah ini banyak menarik perhatian berkaitan dengan meningkatnya apresiasi terhadap hak asasi manusia pada umumnya dan keprihatinan yang luas dan mendalam terhadap banyaknya peristiwa pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia dan di berbagai belahan dunia pada umumnya.

Keikutsertaan Indonesia dalam penandatanganan berbagai konvensi internasional berkaitan dengan kewajiban memberikan perlindungan hak asasi manusia termasuk jaminan perlindungan perempuan serta anak tidak terlepas tekanan dunia internasional. Pengakuan hak asasi manusia di dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional yang di masa lalu terbatas pada pengakuan yuridis formal belaka, sejak bergulirnya Reformasi mendapatkan momentumnya untuk diimplementasikan secara nyata.

Pengakuan dan jaminan perlindungan hak asasi manusia tidak mengecualikan pula pengakuan kesetaraan hak dan kewajiban asasi manusia laki-laki dan perempuan sesuai citra kodratinya masing-masing. Perkembangan aspirasi berkaitan dengan kesetaraan gender ini membawa implikasi keharusan rekonstruksi ulang pemahaman terhadap citra manusia yang dalam perkembangan sejarah banyak dipengaruhi oleh konstruksi budaya daerah dan tradisi kehidupan beragama yang dalam konteks kontemporer dipandang banyak merugikan kepentingan kaum perempuan.

Penataan ulang pemahaman ini barang tentu bukan perkara mudah dilakukan, bahkan ketika secara yuridis formal telah dikonstruksikan menurut formulasi yang ideal, namun tidak dengan sendirinya selalu terimplementasikan sesuai dengan harapan terutama kaum perempuan. Dengan demikian, kendatipun bias gender dalam produk kebijakan nasional yang dikonstruksikan dalam produk hukum atau peraturan perundang-undangan, masih saja menjadi persoalan apakah pada tataran praktik dapat diimplementasikan dengan baik menurut kerangka konseptual filosofis yang mendasarinya.

Tulisan ini dimaksudkan untuk melakukan kajian perihal kebijakan hukum dalam rangka penanggulangan kejahatan di Indonesia. Masalah yang ingin dikaji di sini, yakni bagaimanakah corak kebijakan penanggulangan kejahatan di Indonesia berkaitan dengan perlunya diakomodasi perspektif gender. Pembahasan atas masalah ini dilakukan oleh penulis dengan bertumpu pada hasil penelitian lapangan yang dilakukan di daerah Jawa Tengah. Pendekatan yang dipergunakan dalam kajian ini adalah normatif empiris nondoktrinal, artinya ingin melihat seberapa jauh gagasan-gagasan filosofis yang tertuangkan di dalam produk perundang-undangan dapat terimplementasikan pada tataran empiris.

KEBIJAKAN HUKUM DAN PENANGGULANGAN KEJAHATAN

Secara konseptual, kebijakan hukum merupakan bagian tidak terpisahkan (integral) dari kebijakan sosial; artinya kebijakan sosial mencakup di dalamnya kebijakan hukum, yang selengkapnya disebut kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹ Dalam lingkup kebijakan (penegakan) hukum ini hukum administrasi dan hukum keperdataan menempati kedudukan yang sama dengan hukum pidana sebagai sarana penanggulangan kejahatan.² Ini berarti, kebijakan

¹ G.P. Hoefnagels. 1978. *The Other side of Criminology*. Holland: Deventer-Kluwer, hal. 57.

² Ibid, hal. 57.

perundang-undangan serta penegakan hukum merupakan bagian dari kebijakan sosial.³

Sudarto mengartikan kebijakan hukum (a) usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi masyarakat pada suatu saat;⁴ (b) kebijakan dari badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan yang terkandung dalam masyarakat dan mencapai yang dicita-citakan.⁵ Dari pengertian tersebut, tampak keinginan untuk mengadakan pembaharuan hukum sebagai suatu bentuk instrumen sosial untuk mewujudkan keadaan yang dicita-citakan atau yang diinginkan oleh masyarakat, bangsa dan negara.

Kebijakan hukum mencakup di dalamnya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal – *criminal policy*).⁶ Sudarto mendefinisikan kebijakan kriminal, suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.⁷ Sementara itu Hoefnagels, mendefinisikan kebijakan kriminal, *the rational organization of social reaction to crime*.⁸

Dalam lingkup kebijakan kriminal ini, menurut Hoefnagels, tercakup di dalamnya (1) penerapan sarana hukum pidana, (2) pencegahan tanpa pemidanaan dan (3) upaya mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pidana dengan mendayagunakan media massa. Penggunaan sarana media massa ini dimaksudkan untuk membentuk opini publik tentang kejahatan dan penanggulangannya.

Sementara itu Marc Ancel mengartikan kebijakan kriminal, *the rational organization of the control of crime by society*.⁹ Dalam lingkup kebijakan kriminal ini terdapat 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*).¹⁰

³ Ibid, hal. 57.

⁴ Sudarto. 1991. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hal. 159.

⁵ Sudarto. 1993. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru, hal. 20.

⁶ G.P. Hoefnagels. Loc.cit, hal. 57.

⁷ Sudarto. 1996. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hal. 38.

⁸ G.P. Hoefnagels, Loc.cit..

⁹ Marc Ancel. 1965. *Social Defence A Modern Approach to Criminal Problem*. London: Routledge & Kegan Paul, hal. 209.

¹⁰ Barda Nawawi Arief. 1994. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 2.

Berdasarkan pengertian yang demikian, maka dalam ruang lingkup yang luas, kebijakan kriminal ini pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari kebijakan sosial; yakni kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial.¹¹ Dalam lingkup pengertian mencapai kesejahteraan sosial ini perlulah dipahami, terselenggara dan terwujudnya semua tugas dan kewajiban dan tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni terlindunginya segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, termajukannya kesejahteraan umum, tercerdaskannya kehidupan masyarakat dan terwujudnya perdamaian yang abadi.

Barda Nawawi Arief¹² 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.

Kebijakan sosial Indonesia dirumuskan oleh para Bapak Bangsa (*The Founding Fathers*) sebagai pendiri negara dan penyusun Pembukaan dan Undang-Undang Dasar 1945. Cita-cita atau tujuan hidup berbangsa dan bernegara Indonesia adalah *terwujudnya suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Ini berarti puncak dari cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara adalah merealisasikan sila kelima Pancasila dengan bertumpu pada empat sila terdahulu. Dengan demikian jelas bahwa kerangka dasar dan tujuan utama dari kebijakan sosial bangsa dan negara Indonesia adalah mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarakan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹³ Komitmen ini kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 serta Penjelasannya.

Kebijakan sosial tersebut kemudian diimplementasikan di dalam bentuk berbagai kebijakan lanjutan sebagai upaya untuk merealisasikan apa yang telah ditetapkan sebagai kebijakan sosial. Salah satu bentuk sarana pengejawantahan

¹¹ Ibid, hal. 3.

¹² Ibid. hal. 3.

¹³ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-IV.

kebijakan sosial tadi adalah kebijakan hukum atau kebijakan penegakan hukum. Berbagai kebijakan yang bersifat organik ini (sebagai sarana pengejawantahan/penjabaran lebih lanjut) dapat diidentifikasi dari ketentuan-ketentuan yang tertuang di dalam Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 serta Penjelasannya. Selanjutnya berbagai kebijakan ini dioperasionalisasikan di dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kerangka berpikir logis bahwa kebijakan pembangunan merupakan bentuk sarana realisasi dari kebijakan sosial nasional yang meliputi kebijakan hukum, maka kebijakan pembangunan nasional di bidang hukum berfungsi sebagai pendukung bagi terwujudnya tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan yang juga berarti terwujudnya tujuan nasional kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini juga berarti bahwa pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan, inklusif pembangunan di bidang hukum, sesungguhnya merupakan proses perwujudan kebijakan sosial nasional.

Salah satu bidang dari kebijakan pembangunan adalah kebijakan hukum. Hukum merupakan suatu kelembagaan sosial yang memiliki keunikan tersendiri dibandingkan dengan kelembagaan sosial yang lain. Sifat unik ini terlihat dari kenyataan bahwa, hukum merupakan bentuk media atau sarana perwujudan bagi semua bidang kebijakan yang secara garis besar meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan nasional. Pada prinsipnya hukum sebagai suatu bentuk kelembagaan sosial yang mewadahi kebijakan penyelenggaraan negara menjangkau semua bidang dan aspek kehidupan manusia dan mengintegrasikannya ke dalam suatu sistem sosial yang harmonis dan fungsional. Dalam teori Sibernatika dari Talcott Parson,¹⁴ hukum digambarkan sebagai subsistem sosial yang berfungsi mengintegrasikan semua subsistem sosial yang ada, sehingga memungkinkan semua bagian dari suatu sistem sosial itu dapat berfungsi/bekerja secara optimal, efektif dan efisien. Berdasarkan kerangka berpikir ini dapat pula diartikan bahwa manakala hukum tidak dapat menjalankan fungsi dengan baik sebagai sarana pengintegrasian, maka kehidupan sosial akan mengalami gangguan atau disintegrasi, kendati dengan kadar yang bervariasi. Keadaan yang terganggu ini pada gilirannya akan kembali menuju equilibriumnya manakala hukum dapat menjalankan fungsinya yang optimal. Kerangka berpikir demikian, merupakan argumentasi tentang perlunya pem-

¹⁴ Satjipto Rahardjo. 1979. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni, hal. 30,31.

Harry C. Bredemeier dalam Ronny Hanitijo Seomitro. 1984. *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*. Bandung: Sinar Baru, hal. 66-68.

bangunan hukum sebagai salah satu bidang pembangunan nasional. Pembangunan hukum nasional merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata bagi seluruh bangsa Indonesia. Dalam kaitan ini menurut Soehardjo Sastrosuehardjo, salah satu asas pembangunan nasional adalah asas hukum, yaitu bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional setiap warga negara dan penyelenggaraan negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan.¹⁵

Sebagaimana telah disinggung di depan, kebijakan (penegakan) hukum mencakup di dalamnya kebijakan penanggulangan kejahatan (politik kriminal). Sudarto¹⁶ membedakan pengertian kebijakan kriminal dalam beberapa tingkatan arti, yakni dalam arti sempit, arti lebih luas, dan arti paling luas. Dalam arti *sempit*, kebijakan kriminal adalah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Sementara itu, dalam arti *luas*, kebijakan kriminal adalah keseluruhan fungsi dari aparat penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi. Adapun dalam arti *paling luas*, kebijakan kriminal merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Sementara itu Marc Ancel¹⁷ mendefinisikan kebijakan kriminal (*criminal policy*) sebagai *the rational organization of the control of crime by society*. Menurut G. Peter Hoefnagels¹⁸ *criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*. Dari dua definisi ini, dapat diperoleh gambaran bahwa kebijakan kriminal merupakan usaha yang rasional dari masyarakat untuk mencegah kejahatan dan mengadakan reaksi terhadap kejahatan. Usaha yang rasional ini merupakan konsekuensi yang logis, oleh karena di dalam melaksanakan politik, orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi.¹⁹

¹⁵ Soehardjo Sastrosuehardjo. 1993. *Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*. Dalam CSIS Januari 1993, hal. 31.

¹⁶ Sudarto. 1996. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hal. 113-114; Barda Nawawi Arief. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 1.

¹⁷ Marc Ancel. 1965. *Social Defence*. Dalam Barda Nawawi Arief. 1996. *Ibid*, hal. 2.

¹⁸ Peter Hoefnagels. 1969. *The Other Side of Criminology*. Holand:Kluwer-Deventer, hal. 57.

¹⁹ Sudarto. 1996. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, hal. 153.

Dalam melakukan pilihan di antara usaha rasional tersebut, pilihan dapat berupa penggunaan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) ataupun sarana bukan-hukum pidana (*non-penal policy*). Dalam pelaksanaan kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana (sarana penal), maka penggunaan kebijakan hukum pidana (*penal policy*) haruslah merupakan suatu usaha yang dibuat dengan senga-ja dan sadar. Artinya, pilihan dan penetapan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Dengan demikian diperlukan pendekatan yang fungsional dan inipun merupakan pendekatan yang melekat pada setiap kebijakan yang rasional.²⁰

Dalam konstelasi negara modern, hukum mempunyai fungsi sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).²¹ 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.²² Sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui penegakan peraturan perundang-undangan itu.

Penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.²³ Keinginan-keinginan hukum ini adalah 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 pene-

²⁰ Barda Nawawi Arief. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hal. 37,38.

²¹ Roscoe Pound, 1978, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara, hal. 7; Lili Rasjidi, 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 43.

²² Mochtar Kusumaatmadja, 1978, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Jakarta: BPHN-Binacipta, hal. 11.

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

gakan 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.²⁴

Proses penegakan hukum dipengaruhi oleh lima faktor.²⁵ *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, 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.²⁶ 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 keputusan hukum yang menjadi objek kajian peneliti.²⁷

²⁴ Ibid, hal. 25.

²⁵ Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta, hal. 15; Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mem-pengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, hal. 4,5.

²⁶ Lawrence M, Friedman, 1977, *Law and Society An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall Inc, hal. 6-7.

²⁷ 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.

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. 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.²⁸

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.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹

²⁸ Roger Cotterrell, 1984, *The Sociology of Law An Introduction*, London: Butterworths, hal. 25.

²⁹ Roscoe Pound, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara, hal. 51.

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

³⁰ Max Weber dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, Jakarta: Sinar Harapan, hal. 483.

³¹ C.F.G. Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, hal. 53.

Karakter hukum positif dalam wujudnya sebagai peraturan perundang-undangan, di samping ditentukan oleh konfigurasi politik momentum pembuatannya, juga berkaitan erat dengan komitmen moral serta profesional dari para anggota legislatif itu sendiri. Semangat hukum (*spirit of law*) berkaitan erat dengan visi pembentuk undang-undang, maka dalam konteks membangun hukum yang demokratis, peran dan visi pembentuk undang-undang sedemikian penting. Menurut Gardiner, pembentuk undang-undang tidak semata-mata berkewajiban *to adapt the law to this changed society*, melainkan juga memiliki kesempatan untuk memberikan sumbangan terhadap pembentukan perubahan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, pembentuk undang-undang, 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 pembentuk undang-undang.³² Dalam konteks ini, pembentuk undang-undang berkewajiban mengkreasi kebijakan dalam wujud perundang-undangan yang responsif terhadap tuntutan terwujudnya keadilan gender dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

KEBIJAKAN HUKUM BERWAWASAN GENDER

Salah satu fungsi hukum adalah sebagai sarana untuk mengadakan perubahan atau pembaharuan keadaan masyarakat menuju terwujudnya suatu keadaan sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini mensyaratkan hukum harus berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat.³³ Dalam konteks penanggulangan kejahatan pada umumnya dan secara lebih khusus penghapusan kekerasan terhadap perempuan, sangat perlu dilakukan sosialisasi keadilan gender dalam aturan-aturan hukum, artinya perspektif gender perlu mendapat perhatian. 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 ketidakadilan gender (*gender inequalities*) dengan struktur ketidakadilan masyarakat secara lebih luas.³⁴

³² Roeslan Saleh, 1979, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Bina Aksara, hal. 12.

³³ Lili Rasidi, 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni, hal. 52.

³⁴ Lusi Margiyanti dan Moh. Yasir Alimi (ed.), 1999, *Sosialisasi Gender: Menjinakkan "Takdir" Mendidik Anak Secara Adil Yogyakarta: LSPAA*, hal. 115.

Dengan adanya keterkaitan ini, pemahaman dan perbedaan yang jelas antara konsep seks dan gender sangat diperlukan dalam membahas masalah ketidakadilan gender. Perbedaan gender, sebagaimana dikemukakan oleh Mansour Fakih, sesungguhnya tidak menjadi masalah sepanjang tidak melahirkan ketidakadilan gender (*gender inequalities*). Namun yang menjadi persoalan, ternyata perbedaan gender telah melahirkan berbagai ketidakadilan, baik bagi kaum laki-laki maupun kaum perempuan. Ketidakadilan gender merupakan sistem dan struktur dalam mana baik kaum laki-laki maupun kaum perempuan menjadi korban dari sistem tersebut. Pemahaman mengenai bagaimana perbedaan gender yang menyebabkan ketidakadilan gender, dapat dilihat melalui berbagai manifestasi ketidakadilan yang ada di dalam masyarakat. Ketidakadilan gender termanifestasikan dalam berbagai bentuk ketidakadilan, seperti,³⁵ (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 ketidakadilan 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

³⁵ Mansour Fakih, 1998, *Diskriminasi dan Beban Kerja Perempuan: Perspektif Gender*, Yogyakarta: CIDESINDO, hal. 12-24.

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 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.

Keenam, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Di dalam Inpres ini disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kedudukan, peran dan kualitas perempuan, serta upaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, perlu dilakukan strategi pengarusutamaan gender dalam seluruh proses pembangunan nasional. Kesetaraan gender dalam konteks Inpres ini adalah kesamaan kondisi bagi laki-laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia. Terwujudnya kondisi kesetaraan gender akan memungkinkan perempuan mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan.

Selain dalam wujud peraturan perundang-undangan, pengejawantahan perspektif gender dalam penanggulangan kejahatan secara tidak langsung terlihat pula dalam praktek pelayanan pihak Kepolisian di dalam penanganan perkara pidana, pihak Kejaksaan dalam disposisi penugasan Jaksa Penuntut

Umum dalam proses penuntutan perkara pidana, pihak Pengadilan di dalam pemeriksaan perkara pidana yang melibatkan perempuan sebagai pelaku ataupun sebagai korbannya. Berikut ini akan dilakukan pembahasan khusus tentang berbagai kebijakan yang mengakomodasi perspektif gender dalam kaitan dengan upaya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan di Indonesia.

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam rumah Tangga

Dengan dikriminalisasikannya perbuatan kekerasan dalam lingkup rumah tangga 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 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, 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 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.

Penetapan berbagai perbuatan sebagai tindak pidana di dalam UU PKDRT ini sebenarnya 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 dalam 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 menetap 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 dinyatakan bahwa, tindak pidana kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam pasal 44 ayat (4) merupakan delik aduan (Pasal 51). 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 hukum pidana, penegakan hukum 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 Friedman tentang komponen sistem hukum, sebagaimana disebutkan di bagian depan, faktor kesulitan penegakan hukum itu justru bersumber pada komponen substansi hukumnya sendiri, yang tidak terlepas pula dari karakteristik nilai

yang terdapat di dalam budaya hukum 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 dapat mengarah pada timbulnya 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 untuk mewujudkan tujuan UU PKDRT perlu 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.

2. Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) di Kepolisian

Kepolisian merupakan ujung tombak dalam proses penegakan hukum dalam lingkup mekanisme sistem peradilan pidana. Dengan adanya dugaan terjadinya tindak pidana, Kepolisian terlibat secara intensif baik dalam menjalankan fungsi penyelidikan dan penyidikan yang melibatkan terutama tersangka pelaku tindak pidana dan korban tindak pidana, maupun dalam upaya memberikan perlindungan kepada korban tindak pidana.

Dalam pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan pada dugaan terjadinya tindak pidana yang pelakunya perempuan, hingga saat ini masih didominasi oleh personil laki-laki. Pelibatan Polisi Wanita diakui hingga saat ini masih kurang. Hal ini berkaitan dengan keterbatasan jumlah personil Polisi Wanita di lingkungan Kepolisian Republik Indonesia, khususnya di Daerah Jawa Tengah.

Berbeda halnya dengan pelibatan Polisi Wanita dalam fungsi penyelidikan dan penyidikan, pemberian pelayanan dan perlingan terhadap korban tindak pidana yang merupakan perempuan dan anak, menempatkan peran polisi Wanita pada posisi yang penting. Peran Polisi Wanita ini terutama dalam menjalankan fungsi unit baru yang dibentuk di lingkungan Kepolisian yang dikenal dengan nama Ruang Pelayanan Khusus (RPK). Ruang Pelayanan Khusus (RPK) merupakan suatu unit pelayanan khusus di lingkungan Kepolisian Republik Indonesia, yang dibentuk dengan latar belakang pemikiran, bahwa

isu hak asasi manusia makin mengedepan dan mendorong upaya pengaturan negara untuk lebih demokratis, nondiskriminatif dan mementingkan pelesarian lingkungan. Pemikiran tentang perlunya pengaturan secara lebih demokratis dan non-diskriminatif ini timbul dilatarbelakangi oleh timbulnya kasus-kasus penyiksaan terhadap perempuan dan anak.

Untuk memenuhi tuntutan perlunya pemberian perlindungan dan pelayanan kepada perempuan dan anak korban kekerasan itulah dalam lingkungan Kepolisian kemudian dibentuk Unit Pelayanan Khusus (RPK). Tujuan pembentukan unit RPK ini adalah untuk, (a) memberikan rasa aman dan nyaman kepada perempuan dan anak korban kekerasan; (b) memberikan pelayanan secara tepat, profesional, penuh empati dan rasa asih kepada perempuan dan anak korban kekerasan; dan (c) membangun jaringan kerjasama antar instansi/badan/lembaga untuk menyelesaikan masalah kekerasan terhadap perempuan.³⁶

3. Peningkatan Peran Jaksa Perempuan di Lingkungan Kejaksaan

Kejaksaan merupakan salah satu mata rantai mekanisme sistem peradilan pidana, yang banyak menentukan keberhasilan proses atau kegiatan penegakan hukum. Pelaksanaan fungsi Kejaksaan seperti penyusunan surat dakwaan, pembuktian dan penuntutan, sepenuhnya diorientasikan pada profesionalisme, namun mengingat sifat spesifik dari pribadi perempuan sebagai seorang tersangka pelaku tindak pidana, Kejaksaan berusaha melibatkan jaksa-jaksa penuntut umum perempuan.

Peningkatan peran jaksa perempuan di lingkungan Kejaksaan, seperti halnya di Kejaksaan Negeri Surakarta, dimungkinkan pula dengan tersedianya jumlah Jaksa Penuntut Umum perempuan. Dari jumlah 36 orang Jaksa Penuntut Umum di Kejaksaan Negeri Surakarta di akhir tahun 2004, terdapat 17 orang jaksa perempuan. Jumlah ini merupakan potensi dasar yang sangat memadai bagi Kejaksaan untuk meningkatkan profesionalisme pelayanan dalam menangani kasus-kasus tindak pidana atau kejahatan yang tersangka pelakunya perempuan.

Peningkatan peran jaksa perempuan dalam penanganan perkara-perkara dengan tersangka perempuan ini, merupakan hasil himbauan dari Jaksa Agung Republik Indonesia untuk memberikan meningkatkan perhatian pada perlunya

³⁶ Sri Wahyuni Widodo, 2004. *Peran Kepolisian Dalam Penanganan Terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan* (Makalah tidak diterbitkan), Semarang: Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Tengah Direktorat Reskrim, hal. 1,2.

pelayanan khusus pada penanganan perkara-perkara dengan tersangka perempuan ataupun korban perempuan.

4. Sosialisasi Perspektif Gender di Lingkungan Pengadilan

Pengadilan merupakan benteng terakhir dalam proses perwujudan keadilan melalui mekanisme sistem peradilan pidana. Perkara-perkara pidana baik tersangkanya laki-laki ataupun perempuan serta korbannya laki-laki atau perempuan, diperiksa melalui proses persidangan dengan didasarkan pada kaidah atau norma prosedur yang standar. Dengan pemenuhan prosedur standar ini, pemberian keadilan (*dispensing justice*) kepada para pencari keadilan (*justisiabelen*) dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.

Kendati demikian, seiring dengan meningkatnya pemahaman dan kesadaran tentang isu gender dalam dunia global dan di Indonesia khususnya dewasa ini, merupakan kewajiban Pengadilan memberikan pelayanan kepada kaum perempuan yang terlibat di dalam sesuatu perkara apakah sebagai tersangka pelaku tindak pidana ataupun sebagai korban dari tindak pidana itu sendiri. Dalam kaitan ini, terdapat himbauan dari Ketua Mahkamah Agung kepada semua jajaran pengadilan, untuk meningkatkan profesionalisme dan pelayanan kepada kaum perempuan pencari keadilan.

Secara ideal konseptual, untuk memenuhi himbauan di atas, Pengadilan semestinya memiliki hakim-hakim perempuan dalam proporsi yang proporsional yang berimbang dengan hakim laki-laki. Akan tetapi perimbangan jumlah ini, di lingkungan Pengadilan Negeri Surakarta tidak dapat dipenuhi oleh karena hingga akhir tahun 2004, jumlah hakim perempuan hanya satu orang. Karena tidak terpenuhinya *quota* jumlah hakim perempuan inilah, di lingkungan Pengadilan Negeri Surakarta, peningkatan pelayanan kepada kaum perempuan pencari keadilan tidak didasarkan pada semata-mata pelibatan hakim perempuan, melainkan lebih diarahkan pada peningkatan pemahaman dan kesadaran profesional yang berwawasan gender di lingkungan hakim-hakim yang ada.

Tidak terpenuhinya *quota* hakim perempuan di lingkungan Pengadilan Negeri Surakarta, sebenarnya merupakan suatu kekurangan dalam pelaksanaan fungsi pelayanan kepada kaum perempuan pencari keadilan. Suatu hal *kebetulan*, bahwa himbauan perlunya peningkatan peran hakim perempuan dalam pemeriksaan perkara dengan tersangka pelaku tindak pidana atau korban perempuan, dituangkan dalam bentuk himbauan belaka dan bukan dalam bentuk peraturan tertulis. Sebab seandainya himbauan itu dituangkan dalam

bentuk peraturan tertulis, maka Pengadilan Negeri tentu tidak mampu memenuhi kewajiban itu.

Tidak terpenuhinya tuntutan perlunya pelibatan hakim perempuan dalam perkara-perkara dengan tersangka pelaku tindak pidana atau korban perempuan, pada prinsipnya tidak mengurangi kualitas keadilan yang diberikan oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Surakarta. Penilaian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa setiap pemeriksaan atau persidangan perkara selalu didasarkan pada terpenuhinya semua prosedur standar yang memungkinkan tercapainya kualitas keadilan yang layak. Namun demikian, dampak sugesti pemeriksaan perkara dengan tersangka atau korban perempuan, memperlihatkan gambaran yang berbeda apakah pertanyaan-pertanyaan pemeriksaan itu diajukan oleh hakim laki-laki ataukah hakim perempuan. Tersangka perempuan pelaku tindak pidana ataupun perempuan sebagai korban tindak pidana, selalu bersikap lebih terbuka manakala pertanyaan diajukan oleh hakim perempuan, kendatipun pertanyaan yang sama bisa diajukan oleh hakim laki-laki. Keadaan demikian itu memperlihatkan bahwa perempuan yang diperiksa baik sebagai tersangka ataupun sebagai korban selalu merasa lebih percaya diri (*self confidence*) dalam berhadapan dengan hakim perempuan.

Dari fenomena demikian itu, terlihat bahwa kebijakan pelayanan berwawasan gender dalam lingkungan pengadilan, yang lebih menitik-beratkan pada terpenuhinya prosedur persidangan standar, dalam kenyataannya tidak dapat memenuhi semua dimensi pelayanan yang adil. Hal ini terlihat dari perbedaan kualitas rasa percaya diri (*self confidence*) dari para pihak yang diperiksa dalam perkara, yang merefleksi pada sikap terbuka dalam merespon pertanyaan-pertanyaan dari hakim. Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa sampai batas tertentu kelangkaan hakim perempuan tidak dapat disubstitusikan sepenuhnya dengan menempatkan figur hakim laki-laki.

5. Rajutan Masa Depan di Lembaga Pemasyarakatan Wanita

Lembaga Pemasyarakatan, sesuai dengan namanya yang mencerminkan *spirit* baru, bukanlah rumah penjara tempat dilangsungkannya proses pembalasan atas kejahatan atau tindak pidana yang telah dilakukan oleh seseorang, melainkan lebih merupakan tempat untuk pelaksanaan pembinaan Narapidana dan Anak Didik Pemasyarakatan.³⁷ Lembaga Pemasyarakatan

³⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

(LAPAS) secara konseptual, mengandaikan bahwa seseorang yang melakukan tindak pidana adalah orang yang tersesat di belantara kehidupan.³⁸ Untuk mengembalikan orang yang sesat tersebut ke dalam kehidupan sosial (*habitat*) yang sebenar-benarnya, maka kehidupan para narapidana di dalam lingkungan lembaga pemasyarakatan diselenggarakan secara sedemikian rupa sehingga memungkinkan para narapidana memiliki kesempatan merenungkan, mempertimbangkan kembali kehidupan masa lalunya untuk merancang dan mempersiapkan masa depan yang lebih baik. Untuk membentuk kesadaran tentang hakikat hidup masa lalu dan masa depan ini, di lingkungan lembaga pemasyarakatan diselenggarakan kegiatan-kegiatan pendukung, seperti pembinaan kerohanian dan pelatihan keterampilan. Keterampilan yang terbentuk dan dikembangkan melalui pelatihan selama di dalam LP ini dapat menjadi sumber pencaharian nafkah hidup kelak di kemudian hari.

Dalam konteks ini patut menjadi catatan bahwa keberhasilan LP Wanita dalam menyelenggarakan program pelatihan keterampilan bagi narapidana, memiliki nilai yang sangat penting dalam membantu narapidana untuk mempersiapkan kehidupan masa depan. Program pelatihan ini, dapat dilihat sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki posisi warga masyarakat dalam struktur sosial, terutama berkaitan dengan akses perempuan untuk memperoleh pendidikan dan keterampilan. Dengan memiliki keterampilan, perempuan yang pernah melakukan tindak pidana ini tetap memiliki kesempatan mencapai kemajuan dan kesejahteraan ekonomi di masa depan. Dalam konteks kebijakan secara keseluruhan, kegiatan yang diselenggarakan di lingkungan Lembaga Pemasyarakatan Wanita itu dapat dikategorikan sebagai kegiatan yang berwawasan gender karena memberikan pembelaan kepada perempuan untuk mampu hidup mandiri tanpa menjadi beban bagi pihak lain.

Berbagai kebijakan tersebut di atas, tampaknya telah terarah pada upaya untuk memberikan rasa keadilan substantif, keadilan dalam arti materiil kepada kaum perempuan, baik sebagai pelaku maupun sebagai korban kejahatan. Sebagaimana tersirat di atas khususnya dalam lingkup pengadilan, bahwa implementasi kebijakan dalam bidang penegakan hukum berwawasan gender, belumlah berjalan secara maksimal, yang terkait pada belum tersedianya sumber daya manusia yang memiliki kepekaan gender tersebut. Sementara itu, dalam

³⁸ Muladi, 1994, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, hal. 76.

lingkup pelayanan di Kepolisian dan Kejaksaan, tampaknya telah ada upaya-upaya kongkrit untuk mengakomodasi kebijakan nasional berupa pengarusutamaan gender tersebut.

Di samping lembaga-lembaga khusus baru yang dibentuk di dalam lingkungan lembaga/institusi penegakan hukum yang sudah ada (intra institusi), telah terbentuk pula lembaga ekstra institusi yang didirikan dengan komitmen untuk memberikan bantuan pendampingan secara psikis dan hukum perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Dalam kaitan ini, untuk lingkungan kota Surakarta, telah terbentuk Komisi Independen Perlindungan Perempuan dan Anak Surakarta (KIPPAS), yang turut berpartisipasi dalam mewujudkan peluang bagi wanita untuk memperoleh akses pada keadilan.

Komisi Independen Perlindungan Perempuan dan Anak Surakarta (KIPPAS) didirikan dengan Surat Keputusan Walikota Surakarta Nomor 400.05/17/1/2005 tentang Komisi Independen Perlindungan Perempuan dan Anak Surakarta. Di dalam Surat Keputusan ini juga disebutkan latar belakang pembentukannya, tujuan, fungsi, asas, keanggotaan, kelengkapan, tugas serta wewenang KIPPAS. Secara operasional, lembaga ini telah menjalin kerjasama dengan berbagai pihak yang memiliki kehendak baik dalam penyeleenggaraan perlindungan kesetaraan gender dan penghormatan hak-hak anak. Bentuk-bentuk kegiatan Bentuk-bentuk kerjasama terutama dilakukan dalam bidang riset, advokasi dan pendidikan.

Dari uraian di atas, terlihat upaya-upaya yang telah dilakukan selama ini untuk melakukan penanggulangan kejahatan pada umumnya, termasuk di dalamnya penanggulangan kejahatan terhadap perempuan. Kebijakan penanggulangan kejahatan itu, sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi masyarakat secara keseluruhan, ditempuh baik melalui penggunaan sarana hukum pidana (sarana penal) maupun melalui penggunaan sarana hukum bukan hukum pidana (sarana non-penal).

Penggunaan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan pada hakikatnya bersifat subsider, dalam arti penggunaannya (sarana penal) diseyogyakan dengan mendahulukan sarana hukum-hukum yang lain (sarana non-penal), seperti hukum administrasi negara dan hukum keperdataan. Dalam konteks penelitian ini, telah dikemukakan di depan bahwa keterlibatan perempuan dalam kejahatan baik sebagai pelaku ataupun sebagai korban

disebabkan oleh faktor-faktor struktural yang bersifat kriminogenik.³⁹ Dengan demikian, penanggulangan kejahatan sebenarnya harus mendahulukan perbaikan kondisi-kondisi yang bersifat struktural di dalam masyarakat.

Perbaikan-perbaikan yang bersifat struktural tersebut pada hakikatnya bukan merupakan bidang garap hukum pidana (kepidanaan), melainkan merupakan bidang hukum ketatanegaraan, keadministrasian dan keperdataan. Berdasarkan pemikiran demikian, berbagai produk hukum berupa kebijakan yang berdampak positif pada perbaikan kondisi-kondisi struktural dalam masyarakat juga memberikan kontribusi positif pada upaya penanggulangan kejahatan pada umumnya. Penggunaan sarana hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan tanpa didukung atau didahului dengan perbaikan kondisi-kondisi sosial – struktural, akan berakibat hasil yang dicapai tidak akan sesuai dengan tujuan.

PENUTUP

Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa sejalan dengan meningkatnya apresiasi terhadap hak asasi manusia di dalam masyarakat Indonesia dan dunia internasional, pemerintah Indonesia telah berupaya melakukan adopsinya di dalam peraturan perundang-undangan. Adopsi di dalam peraturan perundang-undangan merupakan langkah awal ke arah perkembangan masyarakat sebagai upaya sosialisasi kebijakan berwawasan gender, kendatipun belum terimplementasikan dengan baik.

Momentum Reformasi nasional menjadi titik tolak penegakan hukum yang berwawasan gender secara lebih bersungguh-sungguh. Proses penegakan hukum yang dilakukan oleh berbagai institusi penegakan hukum telah berupaya mengimplementasikan kebijakan berwawasan gender sesuai dengan situasi dan kondisi yang terdapat di dalam lembaga itu. Hingga kini masih terdapat kekurangan dalam proses implementasi kebijakan berwawasan gender yang disebabkan keterbatasan jumlah sumber daya manusia pelaksana di dalam lembaga penegakan hukum tertentu seperti pengadilan.

³⁹ Bersifat kriminogenik (*criminogen, criminogenic*) berarti suatu kondisi yang memiliki potensi mendorong atau menyebabkan orang melakukan kejahatan atau dianggap melakukan kejahatan. Lihat: Briyan A. Garner ed. 1999, *Blacks Law Dictionary - Seventh Edition*, St. Paul - Minn – USA: West Group, hal. 382.

DAFTAR PUSTAKA

- Ancel, Marc. 1965. *Social Defence A Modern Approach to Criminal Problem*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Cotterrell, Roger. 1984, *The Sociology of Law An Introduction*, London: Butterworths.
- Fakih, Mansour, 1998, *Diskrimiasni dan Beban Kerja Perempuan: Perspektif Gender*, Yogyakarta: CIDESINDO.
- Friedman, Lawrence M., 1977, *Law and Society An Introduction*, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- , 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.
- Hoefnagels, G.P. . 1978. *The Other side of Criminology*. Holland: Deventer-Kluwer.
- Huijbers, Theo. 1991, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 1978, *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Jakarta: BPHN-Binacipta.
- , 1986, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta.
- Margiyanti, Lusi & Moh. Yasir Alimi (ed.), 1999, *Sosialisasi Gender:Menjinakkan "Takdir" Mendidik Anak Secara Adil* Yogyakarta: LSPAA.
- Muladi, 1994, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang.
- Nawawi Arief, Barda, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Peters A.A.G. & Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku I)*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Pound, Roscoe, 1978, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara
- , 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Jakarta: Bhratara.
- Rahardjo, Satjipto, 1979, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni.

- Rasjidi, Lili, 1991, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- , 1992, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Bandung: Alumni.
- Saleh, Roeslan, 1979, *Penjabaran Pancasila dan UUD 1945 Dalam Perundang-undangan*, Jakarta: Bina Aksara.
- Sastrosoehardjo, Soehardjo, 1993, *Upaya Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*. Dalam CSIS Januari 1993.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1984, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*. Bandung: Sinar Baru.
- Soekanto, Soerjono. 1983, *Penegakan Hukum*, Jakarta: BPHN & Binacipta.
- , 1983, *Faktor-Faktor yang Mem-pengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali
- Sudarto, 1993. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*. Bandung: Sinar Baru.
- , 1996, *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- , 1996, *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.