

# MENYIMAK RUU PERLINDUNGAN TERHADAP KORBAN KEKERASAN DALAM RUMAH TANGGA<sup>1</sup>

Oleh : Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, SH.<sup>2</sup>

Diskriminasi terhadap perempuan sama sekali bukan hanya dijumpai dalam novel dan di negara-seberang atau antah berantah, tapi juga terjadi di Indonesia. Keberadaan perempuan yang seringkali digolongkan sebagai “*second-class citizens*” makin terpuruk akhir-akhir ini dengan adanya berbagai kekacauan, yang menciptakan korban-korban perempuan baru dalam jumlah yang cukup banyak, baik secara fisik (misalnya perkosaan, perbuatan cabul), psikologis (pelecehan, teror) maupun ekonomis (di PHK). Dalam kondisi yang dipicu oleh konstruksi sosial politik semacam ini, fenomena yang menjadi perhatian besar masyarakat akhir-akhir ini, bahkan juga masyarakat internasional, adalah tindak kekerasan terhadap perempuan.

## Definisi Kekerasan : Sejauh Mana?

Tidak diragukan, bahwa pemberian makna atas suatu konsep sangat tergantung pada norma dan nilai yang tumbuh, berkembang dan diakui dalam suatu masyarakat. Demikian pula halnya dengan tindak kekerasan. Tindakan kekerasan atau violence, pada dasarnya merupakan suatu konsep “*whose meaning and content depends on the society itself,*” seperti dikatakan oleh Michael Levi.<sup>3</sup> Jerome Skolnick bahkan mengatakan bahwa tindak kekerasan merupakan “... an ambiguous term whose meaning is established through political process.” Apapun bila dilihat dari bentuknya, tindak kekerasan mempunyai dampak yang sangat traumatis bagi perempuan, baik dikaitkan maupun tidak dengan kodrat perempuan sendiri.

Sejumlah pengarang lain, misalnya Alan Weiner, Zahn dan Sagi mencoba merumuskan unsur-unsur kekerasan sebagai berikut: “... *the threat, attempt, or use of physical force by one or more persons that results in physical or nonphysical harm to one or more other persons...*”<sup>4</sup> Rumusan yang diberikan oleh para penulis di atas cenderung untuk memberikan titik berat pada physical force. Namun ada pula pendapat lain yang

---

<sup>1</sup> Makalah yang disampaikan pada Sosialisasi Pemberdayaan Perempuan, yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman RI bekerja sama dengan Kanwil Kehakiman dan HAM Propinsi Kalimantan barat di Pontianak, 10 Juni 2004.

<sup>2</sup> Pengajar dan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

<sup>3</sup> Michael Levi (1994). Violent Crime. In *The Oxford Handbook of Criminology*, edited by Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner. Oxford: Clarendon Press, hal 295-353.

<sup>4</sup> Neil Alan Weiner, Margaret A. Zahn & Rita J. Sagi (1990). *Violence: Patterns, Causes, Public Policy*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, hal. Xiii dst.

mengetengahkan bahwasannya kekerasan terhadap perempuan tidak hanya dibatasi pada physical force, akan tetapi juga non-physical force, misalnya psychological force, yang akibatnya tidak lebih ringan daripada penggunaan physical force. Pendapat yang terakhir inilah yang diakui oleh masyarakat internasional, misalnya sebagaimana dirumuskan dalam Platform for Action yang dihasilkan oleh Konferensi Perempuan se-Dunia Keempat di Beijing pada tahun 1995 yakni :

*“...Any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or private life...”<sup>5</sup>*

Cakupan yang sangat luas dari makna kekerasan yang diberikan dalam rumusan ini merupakan refleksi dari pengakuan atas realita sosial kekerasan terhadap perempuan yang terjadi selama ini di seluruh dunia. Bentuk-bentuk kekerasan yang tercakup didalamnya, oleh karenanya, merupakan kekerasan jasmani, seksual dan psikologis yang terjadi dalam rumah tangga, dalam masyarakat umum, dan juga yang dilakukan atau dibiarkan terjadinya oleh Negara.

### **Domestik Violence: Isu Baru ?**

Berbagai hasil riset menemukan bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan merupakan ancaman terus menerus bagi perempuan di manapun di dunia, dan domestic violence menempati posisi yang penting dari tindak kekerasan tersebut. Penelitian-penelitian ini mengemukakan misalnya :

- bahwa *domestic violence* merupakan ancaman HAM yang serius bagi semua perempuan di masyarakat manapun;
- 42% perempuan di Kenya, 38% perempuan di Korea, 28% perempuan di Amerika Serikat, dan 35% perempuan di Mesir melaporkan telah dianiaya oleh suami atau pasangan mereka;
- WHO memperkirakan bahwasannya di seluruh dunia kira-kira 52% perempuan menderita akibat tindak kekerasan fisik yang dilakukan oleh pasangan laki-laki mereka;
- 74% responden atas penelitian tentang *domestic violence* di Kamboja menyampaikan bahwa paling tidak satu keluarga yang mereka kenal memang mengalami *domestic violence*;
- penelitian domestic violence terhadap enam desa di Bangladesh menemukan bahwa dua pertiga perempuan yang diwawancarai mengakui bahwa mereka pernah dipukuli, dan dalam satu desa ternyata tingkat pemukulan ini mencapai 87%;

---

<sup>5</sup> United Nations (1996), *The Beijing Declaration and The Platform for Action*. New York : UN Departemen of Public Information. Hal 73.

- penelitian yang serupa di Kalkuta melaporkan adanya 79% perempuan mengalami kekerasan fisik, seksual atau keduanya, dalam perkawinan mereka.<sup>6</sup>

Jelas bahwa domestic violence bukanlah isu yang baru, hanya memang selama berabad-abad isu ini tidak pernah dimunculkan ke permukaan, tetap tinggal sebagai *skeleton in the closet*. *Domestic violence* yang diterjemahkan sebagai Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) memiliki beberapa karakteristik yang serupa dengan tindak kekerasan lainnya, akan tetapi seperti dikatakan oleh Freda Adler dan kawan-kawan, “*intimacy of the marital, cohabitational, or parent-child relationships sets family violence apart...*”<sup>7</sup> Penderitaan fisik dan emosional yang diakibatkan oleh tindak kekerasan yang dilakukan oleh orang-orang yang dekat tersebut cenderung berlangsung lama dan memiliki dampak yang lebih mendalam pada para korban, dibandingkan dengan tindak kekerasan yang dilakukan orang lain.

Namun pada kenyataannya, penderitaan akibat kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak-anak akibat KDRT jarang sekali dilaporkan ke aparat yang berwajib. Apalagi bilamana kekerasan ini dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai hubungan khusus dengan dirinya, misalnya keluarga sendiri (ayah, paman, suami, pacar), orang-orang yang berkenaan dengan pekerjaannya (atasan atau teman kerja), dan orang-orang yang mempunyai kekuatan atau kekuasaan bersenjata, sebagaimana yang dilaporkan terjadi di Jakarta (pada medio 1998), Timor Timur, Ambon, Poso dan Aceh (yang menurut informasi sampai sekarang masih berlangsung). Ketiadaan proses yang menangani peristiwa-peristiwa yang disebut terakhir ini sangat jelas menunjukkan lemahnya perlindungan bagi perempuan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan, dan rendahnya komitmen pemerintah untuk menyelesaikan kasus-kasus ini secara yuridis.

Di Indonesia sendiri, pada tahun 2003 LBH APIK Jakarta telah menerima 627 pengaduan, dan 280 diantaranya merupakan kasus KDRT<sup>8</sup>, yang dapat dirinci sebagai berikut :

- a. 70 korban kekerasan fisik;
- b. 124 korban kekerasan psikis;
- c. 85 korban kekerasan ekonomi;
- d. 1 korban kekerasan seksual.

<sup>6</sup> Jo-An Miller (1989) *Violence Against women in the Family*. Washington : United nations; US Commission Civil Rights (982). Unicef (2000). *Domestic Violence Against Women and Girls*. *Innocenti Digest 6*. Mei, Florence: L. Heise, M. Ellsberg dan M. Gottemoeller (1999). *Ending Violence Against Women , Population reports, Series L no. 11*. Baltimore : John Hopkins University School of Public Health, Population Information Program: Francine Pickup, Suzanne William dan Caroline Sweetman (2001). *Ending Violence Against Women : A Challenge for development and Humanitarian Work*. Oxford, UK: Oxfam.

<sup>7</sup> Freda Adler, Gerhard OW Mueller dan William S. Laufer (1991). *Criminology*. New York: McGraw-Hill, Inc, hal. 235 dst.

<sup>8</sup> LBH-APIK (2003). Gugatan atas Peran Negara yang Mendua: Upaya Menuju Otonomisasi Perempuan. Catatan Refleksi tahun 2003. diakses dari website [www.lbh.apik.or.id](http://www.lbh.apik.or.id) pada tanggal 9 Juni 2004.

*Women's Crisis Center* Mitra Perempuan di Jakarta melaporkan adanya 879 pengaduan yang diterima dalam kurun waktu 1997-2002, dan pelaku didominasi oleh suami korban, yakni 62,96-74%.<sup>9</sup> Lembaga serupa di bawah naungan Rifka Anissa di Jogjakarta menerima 994 laporan kasus kekerasan terhadap istri yang dilakukan di wilayah Jogja dan Jawa Tengah.<sup>10</sup> Apabila data yang diperoleh hanya pada lima sampai tujuh tahun terakhir, ini sama sekali tidak menunjukkan bahwa KDRT tidak pernah terjadi sebelumnya di Indonesia, namun lembaga-lembaga advokasi hak perempuan ini memang belum terlalu lama berdiri, sehingga kasus yang masuk tentunya juga terbatas sejak pendirian mereka.

Memang kondisi semacam ini bukan hanya terjadi di Indonesia, tapi juga di seluruh dunia. Jane Roberts Chapman (pendiri Center for Women Policy Studies) mengungkapkan, bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan terjadi secara universal di semua budaya dan negara.<sup>11</sup> Dari 90 negara yang diteliti selalu ditemukan kekerasan dalam keluarga (*domestic violence*), dan yang paling sering terjadi adalah kekerasan terhadap perempuan. British Medical Association pada tahun 1998 melaporkan perkiraan mereka bahwa satu diantara empat perempuan di Inggris telah pernah menjadi korban *domestic violence*, dan temuan di Amerika Serikat melaporkan kondisi yang hampir sama.<sup>12</sup>

Fenomenon yang memprihatinkan di Indonesia adalah bahwa KDRT, yang sudah diangkat sebagai isu global<sup>13</sup>, cukup lama tidak mendapat perhatian di Indonesia. Menguak kausa dari ketidakpedulian masyarakat terhadap masalah ini memerlukan pembahasan tersendiri, akan tetapi cukuplah bila dikatakan bahwa struktur sosial, persepsi masyarakat tentang perempuan dan tindak kekerasan terhadap perempuan, serta nilai masyarakat yang selalu ingin tampak harmonis dan karenanya sulit mengakui akan adanya masalah dalam rumah tangga apapun risikonya, merupakan tiga hal pokok yang mendasarinya.

## RUU KEKERASAN DALAM RUMAH TANGGA

Kekerasan dalam rumah tangga merupakan transliterasi dari *domestic violence*, yang pada dasarnya dirumuskan sebagai segala bentuk perilaku yang menyebabkan penderitaan fisik maupun psikologis pada seseorang

---

<sup>9</sup> Rita Serena Kalibonso (2002). Kejahatan itu Bermula Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Jurnal perempuan no. 26 tahun 2002 hal. 7-21

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> Jane Roberts Chapman (1990). Violence Against Women as a Violation of Human Rights, dalam Social Justice Vol 17", Summer 1990.

<sup>12</sup> The Gaurdian, 7 Juli 1998. A McColgan (2000). Women under the Law : the False Promis of Human Rights, Harlow, Essex: Longman.

<sup>13</sup> Misalnya terbukti dalam keputusan Konferensi Dunia IV tentang Perempuan pada tahun 1995 yang dituangkan dalam *Beijing declaration and Platform For Action* yang berisi "12 areas of concern," dan dua diantaranya menyangkut tindak kekerasan terhadap perempuan.

yang berada dalam lingkup rumah tangga, yang dilakukan oleh seseorang yang umumnya memiliki hubungan kekuasaan dengan korban. Sebagai suatu fenomenon sosial, dirasakan perlunya oleh komunitas di Indonesia untuk merumuskan KDRT dalam suatu UU. Perjalanan yang panjang telah dilalui oleh draft akademik sampai dengan ke RUU.

Beberapa hal yang dapat dicatat dari RUU ini adalah :

- a. Judul RUU yang diajukan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan maupun DPR adalah Perlindungan Korban dalam Tindak Kekerasan dalam Rumah Tangga. Menurut pandangan saya, selayaknya judulnya tetap dipertahankan sebagai RUU Tindak Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT), karena yang menjadi fokus dari RUU ini lebih pada tindak kekerasannya, yang kini dirumuskan sebagai tindak pidana. Menekankan diri pada korban akan memunculkan masalah normative yuridis, karena Perlindungan terhadap korban telah mendahului kriminalisasi terhadap tindak kekerasan dalam rumah tangga. Nampaknya ada keengganan dari perancang draft undang-undang ini untuk mengekspose bahwa KDRT merupakan suatu fenomenon yang memang ada dalam masyarakat Indonesia, dan perlu dilakukan kriminalisasi.
- b. Masalah Definisional  
Sejumlah definisi yang dicantumkan dalam pasal 1 pada Bab Ketentuan Umum RUU ini masih memerlukan sejumlah pemikiran kembali, agar tidak menimbulkan permasalahan dalam penerapannya, misalnya :
  - b.1. konsep perlindungan yang diberikan memberi kesan seolah-olah hanya sekedar memberikan 'rasa aman,' tanpa memberikan bantuan lain misalnya bantuan medis dan bimbingan psikologis;
  - b.2. tenaga kesehatan seharusnya mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan yang merumuskan istilah ini, untuk tidak mencakup pula orang-orang yang mengklaim dirinya sebagai ahli kesehatan alternative, misalnya:
  - b.3. pekerja sosial, sebaiknya tidak membuat definisi sendiri karena telah ada peraturan Pemerintah yang berkenaan dengan pekerja sosial.
- c. Masih berkenaan dengan definisi, ternyata Pasal 2 mengetengahkan ruang lingkup Rumah Tangga, sedangkan Pasal 3 sampai dengan Pasal 7 memberikan definisi mengenai bermacam-macam tindak kekerasan, dan bukannya dimasukkan dalam Ketentuan Umum. Alternative lain adalah merumuskannya dalam ketentuan pidana, sehingga sekaligus memberikan ancaman pidana bagi tindak pidana termaksud.
- d. Hak-hak korban yang disebut dalam RUU ini adalah :
  - d.1. hak mendapat perlindungan dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara atau berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan;  
catatan : tidak diberikannya hak ini oleh para pihak ternyata tidak

membawa konsekuensi apapun, karena tidak ada sanksi bagi mereka yang menolak memberikan perlindungan.

d.2.mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai dengan indikasi medis

d.3.mendapatkan penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban.

Catatan : istilah penanganan khusus layak diberikan penegasan agar memudahkan penerapannya di lapangan, misalnya : “korban berhak untuk di rahasiakan identitas dan atau keberadaannya sebelum, selama maupun sesudah proses peradilan berlangsung.”

d.4.memperoleh informasi dan ikut serta dalam proses pengambilan keputusan berkaitan dengan penanganan kasusnya; dan

catatan : rumusan ini kemungkinan menimbulkan resistensi dari aparat hukum karena merasa kewenangan mereka diintervensi dengan keharusan mengikutsertakan korban dalam pengambilan keputusan. Sebenarnya konsep ini berasal dari konsep *victim impact statement*, yang mewajibkan hakim untuk sungguh-sungguh mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat korban ketika hakim mengambil keputusan, dan bukannya mengabaikannya.

d.5.mendapatkan pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Catatan : bantuan hukum dan pendampingan bagi korban tidak diatur secara khusus dalam perundang-undangan, kecuali yang diatur dalam RUU ini<sup>14</sup>. Selayaknya Pasal ini mengacu kepada peraturan yang ada dalam UU ini sehingga jelas maknanya.

e. Perlindungan oleh kepolisian

Pasal 11 mengatur bahwa terhitung dalam waktu 1 x 24 jam sejak menerima laporan KDRT, pihak kepolisian wajib memberikan perlindungan sementara pada korban tanpa diskriminasi. Ketentuan ini memang maksudnya baik, akan tetapi tidaklah perlu diperiksa terlebih dahulu apakah memang telah terdapat alasan yang kuat untuk memberikan perlindungan? Tanpa melakukan pemeriksaan terlebih dahulu, dapat saja terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

f. Permohonan Perintah Perlindungan

Pasal 12 dan 13 mengatur prosedur permohonan perintah perlindungan kepada pengadilan. Ada dua masalah yang terkait dengan hal ini. Pertama, pengadilan setidaknya dikota-kota besar sudah mengalami overloaded. Penambahan beban kerja kemungkinan tidak akan dapat

---

<sup>14</sup> ketentuan semacam ini dapat dijumpai dalam RUU Perlindungan Saksi dan Korban yang awalnya dipelopori oleh Sentra HAM Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Akan tetapi sudah empat tahun berlalu tanpa tanda-tanda yang menggembirakan akan dibahas dan diberlakukannya ketentuan ini, walau telah masuk dalam agenda prioritas DPR pada tahun 2001. Tanpa adanya UU semacam ini, pasal 9 e ini tidak akan bermanfaat bagi korban.

ditangani secara efektif dan efisien. Kedua, apakah yang akan menjadi muatan dari perintah perlindungan tersebut? Apakah didalamnya termasuk perintah agar tersangka pelaku tidak boleh mendekati atau melakukan hal-hal tertentu kepada korban?

g. Kewajiban Advokat dan Tenaga Kesehatan

Salah satu kewajiban advokat dalam Pasal 18 adalah melakukan koordinasi dengan sesama penegak hukum lainnya dan relawan pendamping, untuk memastikan agar proses peradilan berjalan sebagaimana mestinya. Sebagai bagian dari penegak hukum, ketentuan ini juga telah dijumpai dalam UU organik terkait, apakah perlu dirumuskan kembali di sini? Demikian pula dalam Pasal 28, yang mewajibkan tenaga kesehatan untuk melakukan koordinasi (terpadu?) dengan pihak polisi, dinas sosial, lembaga sosial yang dibutuhkan korban.

h. Lokasi pelayanan kesehatan

Kewajiban tenaga kesehatan untuk memberikan pelayanan di sarana pelayanan kesehatan mungkin akan bermasalah apabila rumah atau tempat terjadinya KDRT jauh dari sarana tersebut. Ditentukannya bahwa pelayanan harus diberikan di sarana pelayanan karenanya akan menyulitkan tenaga kesehatan dan korban sendiri, sehingga perlu dipikirkan untuk memberikan alternative, misalnya<sup>15</sup> atau ditempat lain yang dibutuhkan sesuai dengan kondisi yang ada.

i. Harta bersama

Ketentuan bahwa pengadilan atas permohonan korban dapat mempertimbangkan untuk mengubah atau membatalkan kesepakatan mengenai harta bersama<sup>16</sup> tidak begitu jelas relevansi dan maksudnya.

j. Delik aduan

KDRT yang diatur dalam RUU ini menurut Pasal 38 merupakan delik aduan. Perumusan sebagai delik aduan agaknya lebih mudah diterima apabila korban dan pelaku berada dalam hubungan suami isteri. Akan tetapi apabila korban adalah anak pelaku, UU no. 23 tahun 2002 telah menentukan bahwa kekerasan terhadap anak bukanlah delik aduan. Persoalannya akan sampai pada pertanyaan : dalam hal terjadinya KDRT terhadap anak, UU manakah yang akan dipakai?<sup>15</sup> Belum lagi jika korban adalah pembantu rumah tangga (PRT) yang sama sekali tidak mempunyai hubungan perkawinan atau darah dengan pelaku. Bukankah dalam bekerja mereka masuk kedalam *domain publik*, bukan domestik? Apakah cukup fair untuk membuat mereka memilih untuk melakukan pengaduan atau tidak? Hal ini tidak selaras dengan ide dasar delik aduan,

---

<sup>15</sup> kesulitan semacam ini juga telah timbul dalam kasus juvenile delinquency atau kenakalan anak dalam hal usia, UU no 3 Tahun 1997 menentukan bahwa orang yang belum mencapai usia 18 tahun tapi sudah menikah tidak termasuk ke dalam kategori anak lagi. Namun UU no. 23 tahun 2002 tentang perlindungan Anak tidak mendiskriminasikan seseorang berdasarkan status perkawinannya. Polisi kemudian menjadi bingung, manakah UU yang akan dipakainya dalam menangani kasus-kasus semacam itu ?

yang memberikan pilihan pada korban untuk melindungi privacy nya karena ada hubungan darah atau perkawinan dengan pelaku.

k. Masalah Diversi

Diversi merupakan suatu konsep yang telah dikembangkan oleh komunitas internasional dalam berbagai pertemuan, yang tujuan intinya adalah mengurangi beban kerja lembaga peradilan. Upaya semacam ini dalam bidang hukum perdata dikenal sebagai *Alternative Dispute Resolution*, dan pranata ini juga direkomendasikan untuk kasus-kasus pidana yang tidak terlalu serius. Namun apabila diversi dibuka untuk setiap bentuk KDRT termasuk yang menyebabkan luka berat ataupun kematian, argumentasi yang kuat sulit untuk disusun, lagipula efek deterrent UU KDRT menjadi melemah. Diversi dapat dijadikan satu alternative bagi kasus-kasus KDRT dengan tingkat keseriusan yang rendah, yang dapat dilihat dari sanksi pidana yang diancamkan. Lembaga ini pada dasarnya juga erat kaitannya dengan konsep *Restorative justice* yang akhir-akhir ini mulai banyak diperbincangkan, khususnya dalam kerangka peradilan anak (*juvenile justice*).<sup>16</sup>



*Prof. Dr. Harkristuti Harkrisnowo, SH. dalam sosialisasi RUU Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga di Hotel Kapuas - Pontianak*

<sup>16</sup> Restorative justice merupakan "...a new movement in the fields of victimology and criminology. Acknowledging that crime causes injury to people and communities, it insists that justice repair those injuries and that the parties be permitted to participate in that process. Restorative justice programs, therefore, enable the victim, the offender and affected members of the community to be directly involved in responding to the crime. They become central to the criminal justice process, with State and legal professionals becoming facilitators of a system that aims at offender accountability, reparation of the victim and full participation by the victim, offender and community. The restorative process of involving all parties is fundamental to achieving the restorative *outcome* of reparation and peace..." Lihat juga Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters (UN), 2000.



## Masalah Penetapan Sanksi Pidana

Bagian terakhir RUU ini memuat tentang ketentuan pidana, dengan beberapa bentuk pidana yakni pidana penjara, pidana denda dan pidana pengawasan. Besarnya pidana penjara dan denda ada dalam rentang satu tahun sampai dengan lima belas tahun, yang nampaknya mengacu pada ketentuan dalam KUHP, karena parameter penetapan pidana ini sama sekali tidak pernah diuraikan, seperti juga dalam peraturan-peraturan lainnya.

Suatu parameter bagi penetapan sanksi pidana baru dapat diciptakan apabila telah disepakati sebelumnya apa yang hendak dijadikan landasan berpikir untuk pemidanaan. Berkenaan dengan parameter penentuan pidana, Tim Perumus KUHP telah membuat peringkat berdasar keseriusan (*gravity*) tindak-tindak pidana. Peringkat ini dibagi ke dalam lima tingkat dengan menggunakan tehnik skala semantik, dari “sangat ringan” sampai dengan “sangat serius” dengan catatan bahwa tindak pidana yang “sangat ringan” tidak dikenakan perampasan kemerdekaan, sedang tindak pidana yang sangat serius adalah tindak pidana yang dikenai sanksi pidana penjara lebih dari tujuh tahun.<sup>17</sup> Sangat disayangkan konstruksi skala ini tidak dikembangkan lebih lanjut.

Oleh karenanya lagi-lagi dijumpai masalah dalam menentukan proporsi masing-masing tindak pidana, baik dalam hal paritas, peringkat maupun jarak kualitatif (*parity, rank-ordering and spacing*) antara satu tindak pidana dengan yang lain.<sup>18</sup> Tidak dijelaskan tentang cara Tim Perumus menentukan kategori tindak pidana, tapi nampaknya belum ditemukan metode tertentu sehingga klasifikasi, peringkat dan penentuan sanksi pidana masih mirip dengan KUHP, seperti juga yang ditemukan dalam perancangan RUU KDRT.

Upaya menentukan proporsi ini memang sama sekali tidak mudah, akan tetapi sangat penting demi konsistensi, bukan hanya dalam tingkat legislasi tetapi juga pada tingkat implementasi oleh lembaga yudikatif kelak. Erat kaitannya dengan ini adalah parameter pemidanaan dalam perumusan sanksi. Barda Nawawi dan Soedarto sudah mengeluhkan kondisi semacam ini.<sup>19</sup> Dapat dipastikan ketiadaan parameter ini bukan sekedar masalah tehnik, tapi juga masalah filosofis, sehubungan dengan tidak adanya falsafah pemidanaan.

Kondisi ini diperberat lagi karena proses legislasi sebagai suatu proses politik yang menghasilkan hukum yang berlaku untuk seluruh rakyat

---

<sup>17</sup> Departemen kehakiman (1990). Laporan Hasil pengkajian Bidang Hukum Pidana tahun 1989-1990. Jakarta: Departemen Kehakiman.

<sup>18</sup> Paritas merupakan ukuran yang dikaitkan dengan penentuan sanksi pidana yang setara untuk tindak pidana yang setara keseriusannya. Peringkat merupakan perbandingan tindak pidana : sanksi pidana yang lebih berat pada tindak pidana x daripada Y mencerminkan tingkat ketercelaan terhadap tindak pidana X lebih tinggi daripada terhadap Y. Spacing berkenaan dengan jarak antar tindak-tindak pidana: bila tindak pidana X, Y, dan Z diurut sesuai dengan tingkat keseriusannya, jarak antara X dan Y mungkin tidak sama dengan jarak antara Y dan Z, sehingga sanksi pidananyaapun tidak sama jarak perbedaannya.

<sup>19</sup> Barda Nawawi (1986). Masalah Pidana Perampasan Kemerdekaan dalam KUHP Baru. Makalah pada Lokakarya Bab-bab Kodifikasi Hukum Pidana tentang Sanksi

Indonesia, sampai saat ini memang belum memuaskan. Adanya logrolling atau vote-trading, cukup banyak memberi warna pada proses ini.<sup>20</sup> Selain itu, mekanisme penggodokan yang sampai kini masih diperdebatkan, rendahnya partisipasi publik, dan kemampuan para legislator sendiri merupakan factor yang paling signifikan dalam menentukan kualitas produk legislatif. Dalam konteks ini Seidman, Seidman dan Walde menyebutkan sejumlah masalah yang dijumpai dalam negara berkembang, antara lain terfragmentasinya proses perancangan hukum, sehingga :

*“...a law is more likely to be promoted by a ministry as a means of acquiring power through the ability to control the terms of subsequent implementation by issuing rules or directives...”<sup>21</sup>*

Hal ini makin terasa ketika melihat produk hukum pidana, karena proses ini pada dasarnya merupakan suatu proses politik-dengan argumen-argumen politik pula-untuk menentukan perilaku yang dipandang layak diancam dengan sanksi pidana, dan kemudian, jenis dan besaran pidana yang layak diancamkan pada perilaku tersebut. Penentuan perilaku yang dirumuskan sebagai tindak pidana seharusnya diawali dengan pertanyaan : apakah suatu perilaku selayaknya diserahkan pada private ethics ataukah ia telah menjadi bagian dari ranah (domain) publik? Mayoritas warga termasuk para ahli hukum cenderung untuk bersikap menerima begitu saja perilaku yang dirumuskan sebagai tindak pidana beserta sanksi pidananya, yang dapat didasarkan hanya atas informed acceptance maupun indifference. Apakah ini mencerminkan kepercayaan mutlak mereka pada lembaga legislatif, atau ketidaktahuan masyarakat, belum pernah diteliti.

Melihat uraian ini memang upaya penentuan sanksi pidana harus sudah dimulai melalui suatu penelitian yang mendalam untuk menjangar pandangan dan dinamika masyarakat, serta nilai-nilai yang berkembang di dalamnya. Hanya dengan cara itulah maka akan diperoleh suatu gambaran yang akurat mengenai penentuan sanksi pidana dalam berbagai ketentuan pidana kita, termasuk KDRT.

### **Usulan Alternatif Pemecahan**

Tawaran pemecahan yang menyeluruh untuk mencegah terjadi dan meluasnya tindak kekerasan dalam rumah tangga seharusnya berfokus pada masyarakat sendiri yakni khususnya dengan mengubah persepsi mereka tentang hak-hak perempuan dan hak anak khususnya, serta hak korban

---

<sup>20</sup> Lebih banyak tentang Logrolling, dapat dibaca tulisan James Buchanan dan Gordon Tullock dalam *The Calculus of Consent*, dalam *Law and Society* (1995) Suntingan Stewart macaulay, Lawrence M. Fredman dan John Stookey. New York : WW. Norton & co

<sup>21</sup> Ann. Seidman, Robert B. seidman & Thomas Walde (1999) *making Development work*, the Hague : kluwer law

pada umumnya. Namun upaya yang berjangka sangat panjang ini selayaknya telah dapat ditunjang oleh sejumlah upaya lain yang lebih dekat ke sasaran, misalnya :

- Sosialisasi dan peningkatan pemahaman para penegak hukum dan aparat terkait lainnya mengenai KDRT, termasuk dampak dan upaya pencegahan serta deteksinya.
- Sosialisasi dan peningkatan pemahaman para penegak hukum, kesehatan, pekerja sosial dan aparat terkait lainnya mengenai upaya perlindungan korban KDRT, termasuk hak-hak mereka.
- Peningkatan dan penyebaran one-stop shelter (lembaga penyantun korban) untuk menampung orang yang menjadi korban.
- Sosialisasi prosedur khusus dalam lembaga penegak hukum terutama kepolisian mengenai penanganan kasus KDRT.
- Sosialisasi pada publik untuk membuat mereka menyadari akan KDRT, dampaknya dan upaya pencegahan dan penanganannya.
- Pemberdayaan organisasi-organisasi baik pemerintah maupun masyarakat untuk lebih mempedulikan masalah KDRT.

### **... pada akhirnya ...**

Kejahatan kekerasan dalam rumah tangga agaknya sulit untuk hilang dari muka bumi ini, sebagaimana pula tindak-tindak kejahatan lainnya. Meminjam kata tingkat paling tinggi sampai yang paling rendah, terutama pemilik kekuasaan diskresi (*discretionary power*). Apabila segmen ini saja tidak mempunyai compassion terhadap korban KDRT, masalah ini tidak akan pernah diselesaikan. Pada akhirnya memang semuanya tergantung pada keinginan semua warga untuk mengubah kondisi yang ada. Maukah kita Jawabannya ada pada anda.....