

**KESETARAAN GENDER DALAM ATURAN HUKUM  
DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA  
(GENDER EQUALITY IN THE RULE OF LAW IN INDONESIAN  
AND IMPLEMENTATION)**

Ninik Rahayu\*

(Naskah diterima 02/03/2012, disetujui 20/04/2012)

**Abstrak**

Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Selama 28 tahun pemerintah tetap berkomitmen untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dengan berbagai upaya, antara lain mempromosikan, memenuhi dan melindungi perempuan dari segala bentuk diskriminasi dan kekerasan. Tentu berbagai tantangan dalam mempromosikan kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka legislasi di negeri ini menjadi menarik untuk dilihat, setidaknya dari tiga aspek, yaitu aspek bagaimana hukum dibuat baik secara substantif maupun prosesnya; bagaimana hukum ditegakkan yaitu dengan melihat dukungan pengelolaan dan sarana prasaranya serta bagaimana kondisi budaya hukumnya guna memberikan situasi yang kondusif dalam menghapuskan segala bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan.

Kata kunci: Implementasi CEDAW, Kekerasan terhadap perempuan.

**Abstract**

*Indonesian has ratified CEDAW with Law Number 7 Year 1984. Over the past 28 years the government remains committed to eliminating all forms of discrimination against women in various efforts, such as to promote, fulfill and protect women from all forms of discrimination and violence. Various challenges in promoting gender equality and justice within the framework of legislation in this country to be worth a look, at least from three aspects, namely the aspect of how the law is made both the substantive and process; how the law is enforced by looking at the support and facilities management and how legal culture conditions in order to provide a conducive situation in eliminating all forms of discrimination and violence against women.*

*Keywords: CEDAW implementation, violence against women*

**A. Pendahuluan**

Penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan menjadi penting untuk dikaji mengingat tidak ada satu negara pun di belahan dunia ini yang kaum perempuannya selalu mengalami

---

\* Komisiner Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

perlakuan yang tidak adil (diskriminasi), walaupun dalam derajat dan bentuk yang berbeda. Karenanya, signifikansi dari mendiskusikan, mendorong implementasi, mengetahui hambatan dan peluangnya guna memenuhi hak-hak perempuan (*women's right*) adalah sangat penting. Pemenuhan hak perempuan adalah pemenuhan hak asasi manusia (*women's rights is human rights*) yang seringkali tidak terpenuhi dengan baik karena terdiskriminasi. Perempuan menjadi salah satu kelompok paling rentan terhadap berbagai jenis pelanggaran hak-hak asasi manusia karena diskriminasi yang dialaminya.

Diskriminasi adalah salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM). Dengan demikian, diskriminasi terhadap perempuan melanggar hak asasi manusia perempuan, sehingga pemberdayaan perempuan diperlukan agar perempuan-perempuan dapat memperjuangkan hak-haknya yang dilanggar. Negara memiliki tanggung jawab besar dalam menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan karena berkembangnya praktik diskriminasi terhadap perempuan sangat terkait erat dengan berbagai persoalan yang menjadi tanggung jawab negara, seperti kemiskinan, menguatnya fundamentalisme ataupun konservatisme agama dan budaya, serta pembatasan hak-hak perempuan baik dalam politik maupun untuk berkiprah di ruang publik. Untuk mengatasi permasalahan diskriminasi yang dialami oleh kaum perempuan tersebut, terdapat satu instrumen HAM internasional, yaitu *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979 dan diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita.

Dengan demikian, Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan menerapkan prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan dalam hukum dan kehidupan sehari-hari. Indonesia telah mengupayakan berbagai hal untuk memproteksi HAM perempuan dengan mengaplikasikan CEDAW. Namun, konsistensi pemerintah Indonesia untuk menjamin hak-hak perempuan masih perlu dibuktikan lebih jauh. Artinya, meskipun secara *de jure* Indonesia telah mencapai berbagai kemajuan, namun secara *de facto* pemerintah tetap masih harus membereskan banyak pekerjaan rumah dalam mengimplementasikan CEDAW secara komprehensif. Negara harus terus membuktikan komitmennya, termasuk merespon positif

komentar-komentar dan rekomendasi atas pelaporanimplementasi CEDAW yang dilakukan oleh negara dan laporan bayangan (*shadow report*) dari masyarakat sipil setiap tahunnya.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah sebuah lembaga negara yang independen untuk penegakan hak asasi perempuan Indonesia. Komnas Perempuan dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005. Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama kelompok perempuan, kepada pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara atas berbagai kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama kekerasan seksual yang dialami perempuan dalam kerusuhan Mei 1998 yang diarahkan kepada etnis Tionghoa di Indonesia. Selain melandaskan pada Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, landasan kerja Komnas Perempuan yang lain adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam atau Tidak Manusiawi (CAT), Deklarasi Internasional tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 1993, serta kebijakan-kebijakan lainnya tentang hak asasi manusia. Komnas Perempuan selama tiga belas tahun terakhir dapat memainkan peran efektif sebagai lembaga nasional hak asasi manusia, melihat walaupun Undang-Undang ini telah disahkan sejak 28 tahun lalu, namun ternyata pelaksanaannya belum sepenuhnya berjalan dengan maksimal. Untuk itu, ada baiknya kita semua melihat situasi dan posisi perempuan saat ini pasca 28 tahun diberlakukannya CEDAW. Menarik juga untuk mengamati bagaimana tantangan dalam melaksanakan kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka kerja legislasi di Indonesia, baik situasi dan posisi perempuan baik dalam ranah domestik, ranah publik maupun ranah negara.

## **B. Tantangan Implementasi CEDAW dalam Berbagai Konteks:**

### **B.1. Konteks Pembangunan Subtansi Hukum**

Sejak diberlakukannya CEDAW pada tahun 1984, Indonesia telah memiliki sejumlah kemajuan, kemunduran dan sekaligus kemandekan dalam menciptakan perlindungan bagi perempuan. Pemantauan Komnas Perempuan pada tahun 2010 menunjukkan setidaknya terdapat 29

produk kebijakan baru dalam rangka penanganan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Kebijakan-kebijakan tersebut berupa 11 kebijakan di tingkat nasional, 15 kebijakan di tingkat daerah, dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN. Sampai Agustus 2011, lebih dari empat ratus lembaga baru –dari Aceh hingga Papua– telah didirikan oleh masyarakat dan negara untuk menangani kekerasan terhadap perempuan, yaitu Komnas Perempuan di tingkat nasional, 305 Unit Pelayanan bagi Perempuan dan Anak di Polres, 113 unit Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) yang dikoordinasi oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 63 unit Pusat Pelayanan Terpadu di rumah-rumah sakit, dan 42 *women's crisis center* (WCC), yang tersebar di lebih 20 provinsi.<sup>1</sup>

Pada level kebijakan di tingkat nasional, pemerintah bersama DPR RI telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT), Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO), dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah mengeluarkan sejumlah putusan yang positif dalam rangka upaya perlindungan perempuan dan pemenuhan HAM, seperti Putusan Perkara Nomor 12/PUU-V/2007 yang menetapkan monogami sebagai asas perkawinan, dengan tanpa mencabut sejumlah persyaratan yang memberatkan seseorang yang akan melakukan poligami.

Di sisi lain, sejumlah peraturan perundang-undangan yang mendiskriminasi perempuan ternyata hadir pasca kelahiran kebijakan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tentu saja ini adalah bagian dari kemunduran dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, dalam hal ini cenderung menguat karena dilegitimasi dalam berbagai kebijakan. Sampai tahun 2011, Komnas Perempuan mencatat jumlah kebijakan yang diskriminatif yang diidentifikasi sebanyak 207 kebijakan inkonstitusional, baik berupa Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan/Surat Keputusan Gubernur/Bupati/Kota.

---

<sup>1</sup> Laporan Independen Komisi Nasional Perempuan kepada Komite CEDAW, Mengenai Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan di Indonesia, 2007-2011, 10 Oktober 2011, hlm. 4.

Kebijakan yang berseberangan dengan semangat pemberdayaan perempuan juga pernah dilahirkan oleh Mahkamah Konstitusi.. Melalui Putusan Judicial Review Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Kabupaten/Kota, Mahkamah Konstitusi ternyata menggagalkan kebijakan afirmatif untuk peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen melalui penetapan calon terpilih berdasarkan sistem nomor urut (Pasal 55) yang diubah menjadi “suara terbanyak”.

Di level kebijakan nasional, kelahiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pengganti Undang-Undang 10 Tahun 2004 belum menyentuh kebutuhan substantif untuk memastikan penyusunan kebijakan yang transparan, partisipatif, dan akuntabel. Undang-Undang ini malah memiliki kecenderungan untuk tetap mempertahankan penyusunan kebijakan yang hanya memenuhi kebutuhan administratif prosedural.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang salah satunya mengatur mengenai aborsi bagi korban perkosaan, tetapi dalam prakteknya masih akan menyisakan kesulitan karena terkait syarat yang hanya boleh dilakukan di bawah usia enam minggu dan ditambah dengan persyaratan lainnya yang hanya boleh dilakukan atas persetujuan tokoh agama sehingga cenderung meniadakan hak pengambilan keputusan oleh perempuan. Selain itu, penggunaan terminologi ‘pasangan yang sah’ akan berpotensi menghalangi perempuan lajang mengakses informasi kesehatan reproduksi dan seksualitas, misalnya *papsmear*<sup>2</sup>. Daftar kebijakan yang tidak kondusif dalam penghapusan kekerasan terhadap perempuan makin bertambah dengan kehadiran Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Republik Indonesia Nomor 1636/MENKES/PER/XI/2010 yang menyetujui sunat perempuan.

Rekomendasi dari Komite CEDAW yang belum ditindaklanjuti pemerintah di antaranya tentang sunat perempuan. Rekomendasi Umum Nomor 14 Tahun 1994, Rekomendasi Umum Nomor 24, *Concluding Comments Komite CEDAW* Tahun 2007 point 20 dan 21, serta catatan *Special Rapporteur* untuk CAT Juan E. Mendez yang berkunjung ke Indonesia pada 1 Juni 2010 menyatakan keprihatinan dan memberikan

---

<sup>2</sup> Film dokumenter karya Kalyana Shira menunjukkan penolakan nyata yang dilakukan rumah sakit negeri dan swasta bergengsi di Jakarta bagi perempuan lajang yang akan *papsmear*.

rekomen­dasi yang harus dilakukan pemerintah Indonesia serta menghukum pelaku sunat perempuan.

Sunat perempuan bukanlah praktik yang bersifat simbolik dan tidak melukai organ kelamin perempuan (artikel 123). Population Council menemukan praktik sunat perempuan juga terjadi di Serang, Banten, Gorontalo, Makassar (Sulawesi Selatan), Padang Sidempuan, Padang, dan Padang Pariaman (Sumatra Barat) dengan cara mencungkilkan klitoris, menyayat atau memotong klitoris. Alat untuk menyunat adalah pisau dapur (55%), gunting (24%), sembilu, bambu, atau silet (5%), jarum (1%), sisanya berupa pinset, kuku atau jari penyunat, koin dan kunyit (15%). Selain itu, di Madura Jawa Timur, belumlah dinamakan sunat jika klitoris perempuan tidak terpotong secara habis sehingga dianggap najis dan harus terpisah shaf/barisannya dalam shalat<sup>3</sup>. Surat Edaran Nomor HK.00.07.1.3.1047a Tahun 2006 Dirjen Bina Kesehatan Masyarakat Kementerian Kesehatan RI yang telah mengeluarkan aturan progresif tentang Larangan Medikalisasi Sunat Perempuan bagi Petugas Kesehatan (artikel 129) telah dicabut dengan lahirnya Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Republik Indonesia Nomor 1636/MENKES/PER/XI/2010, yang menyetujui sunat perempuan. Permenkes ini bahkan merinci secara detail tahapan demi tahapan yang harus dilakukan agar praktik sunat perempuan dilakukan dalam rangka perlindungan perempuan sesuai dengan ketentuan agama, standar pelayanan dan standar profesi untuk menjamin keamanan dan keselamatan perempuan yang disunat. Permenkes tersebut lahir atas desakan Majelis Ulama Indonesia melalui Keputusan Fatwa Nomor 9A Tahun 2008 yang mengharamkan larangan sunat perempuan. Padahal dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidaklah menyebutkan fatwa MUI sebagai salah satu hirarkhi perundangan yang dapat dijadikan rujukan hukum atau kebijakan. Ini berarti pemerintah setuju dan mendukung praktik sunat perempuan sekaligus tunduk pada fatwa MUI yang tidak termasuk hirarkhi peraturan perundang-undangan Indonesia. Kekuatiran bahwa anak perempuan akan menghadapi praktik tradisional yang berbahaya bagi dirinya karena orang tua memilih untuk tetap melakukan sunat perempuan setelah ditolak oleh petugas medis perlu disikapi dengan

---

<sup>3</sup> Rachman Ida, 'Sunat, Belunggu Adat Perempuan Madura', Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada; Februari 2005, hlm. 71, 75, dan 92.

bijak dan sesuai dengan prinsip penegakan hak asasi manusia. Pengaturan yang dibutuhkan adalah mengubah cara pandang masyarakat tentang seksualitas perempuan dan bukan dengan mengatur tata cara sunat perempuan, meskipun dengan sekedar menggores dan tidak mengeluarkan darah sebagaimana disebutkan dalam Permenkes itu.

Catatan kemacetan (stagnant) lainnya adalah terkait belum direvisinya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang disahkan sejak tahun 1974. Padahal, selama 3 kali review Komite CEDAW terhadap laporan negara dalam implementasi CEDAW, Komite CEDAW selalu memberikan catatan agar Indonesia merevisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang selama ini menjadi salah satu produk hukum yang melegitimasi diskriminasi terhadap perempuan. Meskipun upaya perubahan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sudah terencana dalam Prolegnas 2010-2014, tetapi tetap saja tidak termasuk dalam prolegnas prioritas tahun 2012. Sementara berbagai dialog, penelitian, dan analisis agar undang-undang segera diubah telah banyak dilakukan, di antaranya terkait dengan persoalan relasi perempuan dalam perkawinan, perkawinan poligami, pencatatan perkawinan, usia minimum perkawinan dan perkawinan campuran.

## **B.2. Relasi Perempuan dalam Perkawinan**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, perempuan dalam perkawinan ditempatkan tidak setara yakni laki-laki sebagai suami diposisikan untuk berperan di ruang publik, sementara perempuan sebagai istri diposisikan berada di ruang domestik. Pasal 31 ayat (3) secara eksplisit mengatur pembagian peran tersebut dengan menyatakan “Suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumah tangga”. Pembagian peran yang dikotomis antara publik dan domestik tersebut menyebabkan perempuan mengalami ketidaksetaraan yang berimplikasi pada ketidakadilan, bahkan kekerasan terhadap perempuan. Pasal tersebut pada akhirnya tidak memberikan solusi terhadap fakta sosial yang terjadi bahwa perempuan pun dapat menjadi kepala keluarga, entah dalam kondisi suami yang tidak mampu mencari nafkah atau perempuan yang memilih menjadi orang tua tunggal dan berperan mencari nafkah untuk keluarganya. Bahkan, secara sistemik pasal ini justru berdampak pada peminggiran perempuan kepala keluarga

yang seringkali tidak dapat mengakses fasilitas dan bantuan dari negara yang diperuntukkan bagi kepala keluarga, misalnya jaminan kesehatan, bantuan pasca bencana hingga pengambilan keputusan di tingkat masyarakat.

Komnas perempuan memberikan perhatian soal relasi kesetaraan sebagai isu penting, terutama karena implikasi kekerasan terhadap perempuan dalam perkawinan dan keluarga. Komnas Perempuan mencatat jumlah Kekerasan terhadap Perempuan (KtP) yang ditangani oleh lembaga pengada layanan meningkat tiap tahun. Pada tahun 2008<sup>4</sup> peningkatan jumlah KtP mencapai lebih dari 2 kali lipat dibandingkan tahun 2007 (25.522 kasus KtP), yaitu 213 mencapai sejumlah 54.425 kasus KtP. Pada tahun 2008, mayoritas dari perempuan korban kekerasan ekonomi dalam rumah tangga adalah para isteri, yaitu sebanyak 6.800 orang (14,5% dari jumlah 46.882 kasus KtI), sedangkan mayoritas korban kekerasan seksual di komunitas adalah perempuan di bawah umur, yaitu sebanyak 1.870 orang (38,3% dari jumlah 4875 kasus).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 telah mengatur secara jelas mengenai perlakuan yang adil terhadap perempuan, baik dari segi penegakan hukum maupun mengupayakan adanya perlakuan yang sama antara perempuan dan laki-laki dalam mengakses keadilan, kebenaran, dan pemulihan. Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) telah mengatur bahwa: Negara-negara Peserta wajib memberi kepada wanita hak yang sama dengan pria untuk memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara-negara Peserta terutama wajib menjamin bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan isteri, menjadikan tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suaminya kepadanya. Dan Negara-negara Peserta wajib memberikan kepada wanita hak yang sama dengan pria berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.

Pasal 16 ayat (1) menentukan bahwa: Negara-negara wajib melakukan langkah tindak yang tepat untuk menghapus diskriminasi

---

<sup>4</sup> Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009, Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual: Di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara, <http://www.komnasperempuan.or.id/publikasi/Indonesia/Catahu%202002-2008/catahu%202008.pdf>, diakses 27 Februari 2012



terhadap wanita dalam urusan yang berhubungan dengan perkawinan dan hubungan keluarga atas dasar persamaan antara pria dan wanita, khususnya akan menjamin:

- a) Hak yang sama untuk memasuki jenjang perkawinan;
- b) Hak yang sama untuk memilih suami secara bebas dan untuk memasuki jenjang perkawinan hanya dengan persetujuan yang bebas dan sepenuhnya;

Pasal 16 ayat (2): Pertunangan dan perkawinan seorang anak tidak akan mempunyai akibat hukum dan semua tindakan yang perlu, termasuk membuat perundang-undangan, wajib dilakukan untuk menetapkan usia minimum untuk kawin dan untuk mewajibkan pendaftaran perkawinan di kantor pencatatan yang resmi.

### **B.3. Poligami**

Perkawinan Poligami di Indonesia menjadi perkawinan yang sangat bisa diterima oleh sebagian pasangan, keluarga dan komunitas terkait adat, kepercayaan pada agama dan hukum yang masih memberikan peluang terjadinya perkawinan Poligami. Padahal Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dengan tegas melandaskan Monogami sebagai asas perkawinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1): “Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri. Seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami.”

Beberapa kebudayaan di wilayah Indonesia masih menganggap bahwa poligami merupakan perluasan dari kepentingan sumber daya ekonomi dan politik (pengaruh dari kerajaan-kerajaan yang berdiri di Indonesia), serta peningkatan status sosial bagi perempuan. Hal ini semakin diperkuat karena adanya penafsiran terhadap ajaran agama (Islam) yang dikatakan membolehkan atau menganjurkan poligami. Di sisi lain, sekalipun Undang-Undang tentang Perkawinan berasaskan monogami, namun di saat yang sama Undang-Undang Perkawinan di Indonesia juga masih membuka peluang tersebut.

Pasal 3 ayat (2):

“Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan”, meskipun dengan berbagai persyaratan.

Pasal 4 ayat (1):

“Dalam hal seorang suami akan beristeri lebih dari seorang sebagaimana

tersebut dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang ini, maka ia wajib mengajukan permohonan kepada Pengadilan di daerah tempat tinggalnya”.

Pasal 4 ayat (2):

“Pengadilan dimaksud pada ayat (1) pasal ini hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila:

- a. Isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri;
- b. Isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
- c. Isteri tidak dapat melahirkan keturunan”.

Pasal 5 Ayat (1):

“Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut: adanya persetujuan dari isteri/isteri-isteri; adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan-keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka; adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka”.

Pasal 5 ayat (2):

“Persetujuan yang dimaksud pada ayat (1) huruf a pasal ini tidak diperlukan bagi seorang suami apabila isteri/isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian, atau apabila tidak ada kabar dari isterinya selama sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun, atau karena sebab-sebab lainnya yang perlu mendapat penilaian dari Hakim Pengadilan”.

Sementara melalui poligami, pada akhirnya perempuan dianggap komoditi politik dan ekonomi bagi laki-laki untuk mencapai kekuasaan. Perempuan korban sendiri dianggap mendapatkan peningkatan status sosial, ekonomi dan politik dari praktek poligami tersebut<sup>5</sup>. Komnas Perempuan menganggap bahwa Perkawinan Poligami memicu terjadinya situasi yang tidak kondusif dalam keluarga (isteri, anak dan keluarga besar) serta komunitas. Terkait usulan untuk menegaskan asas monogami, Komnas Perempuan mendukung usulan kelompok diffabel untuk menghapuskan muatan yang diskriminatif terhadap mereka, dimana Undang-Undang Perkawinan saat ini membolehkan cacat tubuh

---

<sup>5</sup> FGD dan field studies Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya di beberapa wilayah di Indonesia bagian Barat, tengah dan timur Indonesia, sepanjang tahun Agustus 2010 – Juli 2011 yang dilakukan Komnas Perempuan.

permanen sebagai alasan perceraian maupun poligami.

#### **B.4. Pencatatan Perkawinan**

Pencatatan perkawinan di Indonesia hanya diletakkan kepentingannya pada pencatatan perkawinan saja, padahal pencatatan perkawinan terkait identitas hukum keberlangsungan hidup seseorang sebagai warga bangsa, “dimulai dari kelahiran, perkawinan dan kemudian kematian”. Selama tahun 2009, Komnas Perempuan menerima pengaduan sebanyak 49 kasus yang berhubungan dengan perkawinan yang tidak dicatatkan. Dampak dari perkawinan yang tidak dicatatkan adalah “tidak diketahuinya kebenaran identitas hukum seseorang”, padahal identitas hukum ini penting terkait implementasi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Hambatan-hambatan yang teridentifikasi penyebab tidak tercatatnya perkawinan adalah soal biaya dan letak geografis sebagian warga masyarakat Indonesia yang tidak mampu mengakses. Data juga menunjukkan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia juga masih melakukan perkawinan secara adat dan tidak melakukan pencatatan perkawinan secara turun-temurun dan merasa tidak pernah mengalami kesulitan dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya yang ditunjukkan oleh hasil penelitian Kementerian Hukum dan HAM di Papua, bahwa masih banyak sebagian masyarakat Indonesia yang tidak mencatatkan perkawinannya. Ketidakmampuan negara memastikan terjadinya pencatatan perkawinan sebagai bagian dari identitas hukum seseorang pada sisi lain telah menyuburkan perkawinan Poligami.

#### **B.5. Pencatatan perkawinan hanya untuk agama tertentu**

Dalam praktik, Kantor Catatan Sipil menolak mencatatkan perkawinan di luar agama yang disebutkan oleh Pemerintah, dengan alasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan mensyaratkan perkawinan sah sesuai dengan agama. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 menyebutkan 6 agama yang diakui Indonesia yakni Islam, Katholik, Protestan, Hindu, Budha, dan Konghucu. Ini berarti perkawinan yang dilakukan secara adat atau di luar enam agama tersebut tidak bisa dicatatkan, kecuali bersedia menundukkan diri pada salah satu agama berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 PNPS Tahun 1965 tersebut, sebagaimana point 3 dalam Surat

Nomor 477/707/MD tanggal 14 Maret 2006 tentang perihal perkawinan yang tidak dicatat oleh kantor catatan sipil. Hilangnya hak untuk mencatatkan perkawinan ini berdampak pada anak yang dilahirkan tidak punya akte kelahiran akibat perkawinan orang tuanya yang tidak tercatat, sehingga anak yang tidak mempunyai akte kelahiran kehilangan haknya untuk mendapatkan pendidikan dan anak tidak punya akte kelahiran akan mendapatkan stigmatisasi sepanjang hidupnya sebagai anak haram atau anak luar kawin.

Di tahun 2012 terkait soal pencatatan perkawinan, Komnas Perempuan menyambut positif putusan Mahkamah Konstitusi dalam Judicial Review Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang menyatakan, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya” harus dibaca, “Anak yang dilahirkan di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah, termasuk hubungan perdata dengan keluarga ayahnya”. Putusan ini meneguhkan pelaksanaan jaminan hak konstitusional bagi anak, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Sebelumnya, Pasal 43 ayat (1) hanya mengakui hubungan keperdataan anak di luar perkawinan dengan ibunya saja. Padahal, anak-anak yang dilahirkan pasti mempunyai ibu dan bapak. Artinya, seharusnya anak tidak saja memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya, melainkan juga memiliki hubungan keperdataan dengan bapak/keluarga bapak.

Keberadaan hubungan keperdataan ini mendorong pemenuhan hak-hak anak oleh orang tuanya yang sesungguhnya memikul tanggung jawab untuk itu, terlepas dari sah tidaknya perkawinan mereka menurut hukum negara. Komnas Perempuan berpendapat bahwa putusan tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita. Sepanjang 2011, sebagaimana diketahui bahwa Komnas Perempuan telah menerima langsung pengaduan anak di luar perkawinan sebanyak 19 kasus, yaitu 12 kasus karena ibu menjadi korban kekerasan dalam pacaran, 2 kasus akibat perkosaan,

4 kasus akibat ibu terjebak dalam kejahatan perkawinan yang dilakukan suami yang masih terikat perkawinan lain, dan hanya satu kasus akibat perkawinan siri. Dari seluruh kasus yang diadukan di atas, tidak satupun dari pelaku/laki-laki yang memenuhi tanggung jawabnya atas status hukum dan dukungan nafkah bagi anak yang dilahirkan. Sementara anak tumbuh dalam stigma sebagai anak haram, sang ibu/perempuan menanggung beban stigma masyarakat sebagai perempuan tidak baik/pezina dan beban orang tua tunggal yang menanggung seluruh biaya merawat anak. Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi ini dapat meminimalkan terjadinya kekerasan berlapis pada perempuan/ibu sebagaimana dicantukan di atas.

Komnas Perempuan juga berpendapat bahwa putusan ini menegaskan urgensi negara mewajibkan pencatatan perkawinan sebagai bentuk perlindungan negara kepada pihak-pihak dalam perkawinan. Sebagaimana pula disampaikan oleh Hakim Konstitusi Maria Farida, kewajiban pencatatan perkawinan juga penting dalam menghindari kecenderungan inkonsistensi penerapan ajaran agama dan kepercayaan secara sempurna/utuh pada perkawinan yang dilangsungkan menurut agama dan kepercayaan tersebut, seperti praktik penelantaran istri dan anak, kawin kontrak, dan kawin siri sebagai cara untuk berpoligami tanpa persetujuan istri. Dengan demikian, putusan ini harus dimaknai bukan sebagai normalisasi, apalagi legitimasi, pada praktik inkonsistensi tersebut yang jelas berujung pada kekerasan terhadap perempuan<sup>6</sup>. Melalui keputusan ini setidaknya semakin menegaskan bahwa substansi undang-undang perkawinan terkait pencatatan perkawinan perlu dilakukan perubahan.

## **B.6. Usia Perkawinan**

Pelaksanaan Perkawinan di bawah umur masih terjadi di beberapa daerah di Indonesia, utamanya masyarakat pedesaan di region barat, tengah dan timur. Budaya yang menempatkan “perempuan” menjadi berstatus “dewasa dan siap dinikahkan” ketika telah mengalami menstruasi tanpa mempertimbangkan kematangan dan kesiapan psikologis dan kesehatan reproduksi perempuan serta hak-hak anak perempuan untuk mengenyam pendidikan lebih baik. Praktik adat yang

---

<sup>6</sup> Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, <http://www.komnasperempuan.or.id/2012/02/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-pasal-43-ayat-1-uu-no-1-tahun-1974-tentang-perkawinan/>, diakses 27 Februari 2012.

juga memprihatinkan adalah perempuan di bawah umur harus dinikahkan, sebagai sanksi adat karena ditemukan sedang berduaan dengan lawan jenisnya. Kondisi demikian seringkali *dimanfaatkan* oleh lawan jenis (laki-laki) untuk bisa menikahi perempuan di bawah umur tersebut. Walaupun saat ini angka partisipasi sekolah dasar dan menengah sudah sama antara laki-laki dan Perempuan,<sup>7</sup> tetap tidak menghapuskan praktik perkawinan di bawah umur.

### **B.6. Perkawinan campur (beda kasta, beda agama dan beda etnis)**

Dalam budaya tertentu di Indonesia, jika perempuan memiliki kasta/kelas sosial dan ekonomi lebih tinggi akan menikah dengan laki-laki yang memiliki kasta atau kelas sosial dan ekonomi yang lebih rendah, maka perempuan tersebut harus menanggalkan kasta atau kelasnya. Bahkan dalam beberapa kasus perempuan tersebut dikeluarkan dari silsilah keluarga perempuan tersebut. (Beberapa kasus masih terjadi di beberapa wilayah di Bali, dan Sulawesi). Meskipun beberapa keluarga inti dan keluarga luas telah meninggalkan praktik-praktik tersebut, terutama terjadi pada masyarakat perkotaan, serta meningkatnya tingkat pendidikan dan ketika laki-laki tersebut telah mengalami kenaikan kelas sosial dan ekonomi. Perkawinan beda agama dan etnis, seringkali memaksa perempuan atau laki-laki untuk mengikuti salah satu agama mayoritas atau mengikuti budaya etnis mayoritas. “.....pasangan tersebut ( perempuan atau laki-laki) diusir dari kampungnya, kecuali salah satu mengikuti dan pindah agama mayoritas di tempat tersebut....”<sup>8</sup>.

### **C. Konteks Pembangunan Struktur Hukum**

Sampai saat ini dukungan kelembagaan bagi upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan telah dilakukan dalam berbagai bentuk. Misalnya pembentukan unit PPA di kepolisian berjumlah 305

---

<sup>7</sup> Secara nasional angka partisipasi sekolah perempuan tingkat menengah mencapai 54.59 persen, sementara laki-laki 54.59 persen. Di tingkat dasar, angka partisipasi perempuan umumnya lebih tinggi daripada laki-laki yaitu 97.68 untuk laki-laki dan 97.98 untuk perempuan. Data ini sebagaimana disajikan oleh BPS, dalam Indikator Kesra 2007 dan 2008. Lihat misalnya [www.menegpp.go.id/2Faplikasidata%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D293%26Itemid%3D61&ei=NMFOT-70MlelrAfe\\_IyXDw&usg=AFQjCNFG aAExmF-ogeIwF2iSCiako\\_SiRQ&cad=rja](http://www.menegpp.go.id/2Faplikasidata%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D293%26Itemid%3D61&ei=NMFOT-70MlelrAfe_IyXDw&usg=AFQjCNFG aAExmF-ogeIwF2iSCiako_SiRQ&cad=rja). Diakses 28 Februari 2012.

<sup>8</sup> Salah satu kasus yang terjadi di suku Melayu di wilayah Kalimantan, sebagaimana terdokumentasikan dalam kegiatan Komnas Perempuan Focus Group Discussion Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya Tahun 2010.

unit, Gugus Tugas Tindak Pidana Perdagangan Orang di tingkat pusat dan daerah berjumlah 48 unit yang terdapat di setiap provinsi dan sejumlah kabupaten/kota, dan P2TP2A berjumlah 113 unit. Walaupun demikian, perlu diakui bahwa dalam praktiknya, kinerja kelembagaan sebagaimana tersebut di atas belum sepenuhnya optimal berjalan karena adanya keterbatasan sumber daya manusia, sarana prasarana dan dukungan anggaran.

Upaya-upaya lain dalam konteks pembangunan struktur hukum juga dilakukan melalui sejumlah penguatan kapasitas bagi aparat penegak hukum melalui pendidikan hukum yang berperspektif hak asasi manusia dan gender. Walaupun demikian, hal ini belum sepenuhnya berhasil mengatasi kendala yang masih kental ditemukan dalam penanganan kasus yang dialami perempuan korban. Proses bolak-baliknya perkara antara penyidik dengan penuntut umum masih saja dialami oleh perempuan korban kekerasan yang berupaya menempuh upaya hukum atas kekerasan atau tindak pidana yang dialaminya. Masih kuatnya penyidik berpegang pada adagium “satu bukti bukan bukti” seringkali menyulitkan perempuan korban, terutama korban kekerasan seksual, untuk mendapatkan keadilan. Belum lagi pembuktian yang kerap kali dibebankan kepada perempuan korban untuk menunjukkan peristiwa kekerasan yang dialaminya akan membuat perempuan korban terbebani untuk membuktikan bahwa dirinya adalah korban.<sup>9</sup>

Selain itu, sejumlah kasus yang diajukan kepada Komnas Perempuan membuktikan sensitivitas gender yang dimiliki aparat penegak hukum belum cukup tinggi dan hal ini akan sangat berpengaruh dalam proses penanganan kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan korban. Masih minimnya perspektif gender di kalangan aparat penegak hukum, ditambah dengan belum terbangunnya sinergi koordinasi dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, justru dapat menjerumuskan perempuan korban dalam kriminalisasi dan reviktimisasi dari kekerasan yang dialaminya. Perempuan korban yang melakukan pembelaan diri dengan menyerang pelaku, atau perempuan korban yang melaporkan ke polisi tentang kekerasan yang dialaminya, justru rentan berbalik menjadi tersangka atau terdakwa manakala pelaku melaporkan balik perempuan korban tersebut atas tuduhan penyerangan, penelantaran, atau bahkan pencemaran nama baik.

---

<sup>9</sup> Lihat misalnya Lisa Wulansari (editor), 2009, *Buku Referensi Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Komnas Perempuan, hlm. 66-91.

Kriminalisasi yang seringkali menimpa perempuan korban seharusnya tidak perlu terjadi jika aparat penegak hukum memiliki sensitivitas gender dan membangun sinergi koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya. Dengan demikian, aparat penegak hukum akan mampu memahami kerentanan perempuan korban sebagai pihak yang seharusnya dilindungi, bukan dipersalahkan dan bahkan dituduh sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kekerasan yang dialaminya. Di saat yang sama, melalui koordinasi dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, aparat penegak hukum juga akan dapat memahami konteks laporan tindak pidana lain oleh pelaku terhadap perempuan korban yang diposisikan sebagai terlapor dalam konteks upaya pelaku mengkriminalkan perempuan korban sehingga penanganan terhadap laporan dari pelaku tersebut tetap memosisikan perempuan korban sebagai pihak yang harus diberikan perlindungan.

#### **D. Konteks Pembangunan Budaya Hukum**

Upaya membangun situasi yang kondusif bagi penghapusan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan juga terus dilakukan oleh berbagai pihak, seperti masyarakat sipil, komunitas adat, dan pemerintah setempat. Walaupun demikian, berdasarkan dokumentasi Komnas Perempuan sejak Tahun 1998-2010 setidaknya terdapat 1.503 kasus kekerasan seksual dari 3.283 kasus kekerasan terhadap perempuan pada saat berlangsung konflik di berbagai wilayah Indonesia: Aceh, Maluku, Poso, Papua, Timor Timur (Timor Leste), dan juga terjadi dalam peristiwa Tahun 1965 dan Kerusuhan Mei 1998. Perempuan yang menjadi korban hingga kini belum mendapatkan hak-haknya atas kebenaran, keadilan, dan pemulihan, termasuk pemulihan nama baik dan reparasi.

#### **E. Kesimpulan**

Sejak diratifikasinya CEDAW 28 tahun lalu oleh (pemerintah) Indonesia, berbagai kemajuan, kemunduran dan kemandegan dalam mendorong kesetaraan dan keadilan gender dalam kerangka kerja legislasi masih mengalami tantangan yang cukup serius, terutama jika dilihat dari tiga aspek di atas. Bagaimana aturan hukum dibuat dilihat dari substansinya, bagaimana aturan hukum ditegakkan dengan melihat struktur hukumnya dan bagaimana membangun masyarakat sebagai bagian dari upaya membangun situasi yang kondusif bagi penghapusan



diskriminasi di Indonesia. Berlandaskan pada gambaran atas tantangan, peluang dan hambatan di atas maka diperlukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Pentingnya segera menentukan kementerian/lembaga yang akan mengawal perubahan undang-undang perkawinan untuk mencegah perkawinan anak, penegakan asas monogami, jaminan hak dan tanggung jawab yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam masa perkawinan dan pemutusan perkawinan. Termasuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
2. Pentingnya meningkatkan dukungan pengelolaan (perencanaan, pelaksanaan dan monitoring evaluasi) pembangunan yang mainstream gender; serta meningkatkan kapasitas para penegak hukum, aparat pemerintah, legislatif dan yudikatif terkait HAM dan gender;
3. Pentingnya mendorong pendidikan HAM dan gender dalam kurikulum pendidikan formal dan informal, termasuk untuk tokoh masyarakat dan tokoh agama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009, Kerentanan Perempuan Terhadap Kekerasan Ekonomi & Kekerasan Seksual: Di Rumah, Institusi Pendidikan dan Lembaga Negara, <http://www.komnasperempuan.or.id/publikasi/Indonesia/Catahu%202002-2008/catahu%202008.pdf>, diakses 27 Februari 2012.
- FGD dan field studies Kekerasan terhadap Perempuan Berbasis Budaya di beberapa wilayah di Indonesia bagian Barat, tengah dan timur Indonesia, sepanjang tahun Agustus 2010 – Juli 2011 yang dilakukan Komnas Perempuan.
- Laporan Independen Komnas Perempuan kepada Komite CEDAW, Mengenai Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan di Indonesia, 2007-2011, 10 Oktober 2011.
- Lisa Wulansari (editor), 2009, *Buku Referensi Penanganan Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta: Komnas Perempuan, hal. 66-91
- Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, <http://www.komnasperempuan.or.id/2012/02/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-terhadap-putusan-mahkamah-konstitusi-tentang-pasal-43-ayat-1-uu-no-1-tahun-1974-tentang-perkawinan/>, diakses 27 Februari 2012.
- Rachman Ida, *'Sunat, Belunggu Adat Perempuan Madura'*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada; Februari 2005.