

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hak asasi manusia (HAM) kini telah menjadi elemen yang penting dalam percaturan politik internasional. Berakhirnya perang dingin pada dekade 1990-an telah mencuat isu HAM ke permukaan sehingga menjadi perhatian utama masyarakat internasional. Sebagai elemen penting dalam percaturan politik internasional, masalah HAM sebetulnya bukan isu baru. Sejak abad 10 pada masa Yunani – Romawi dulu, HAM sudah menjadi perbincangan para ahli pikir dan filosof. Bahkan banyak unsur perdebatan lama seperti masalah hak dan kewajiban, hak individu atau kolektif, universalitas dan partikularitas, dan sebagainya berulang muncul kembali sebagai agenda perdebatan menjelang dan selama Konferensi HAM Sedunia di Wina pada tahun 1993.

Piagam PBB menempatkan HAM sebagai salah satu tujuannya dan bahwa kerjasama internasional perlu dimajukan untuk meningkatkan perlindungan hak asasi. Paragraf 2 Pembukaan Piagam menyatakan antara lain “... *to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women ...*” Sedangkan Pasal 1 ayat 3 Piagam lebih menekankan tujuannya “... *to achieve international cooperation and encouraging*

*respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”.*¹

Kemajuan teknologi terutama pemberitaan jelas ikut mendorong HAM menjadi isu global. Kualitas dan kecepatan penyampaian berita melalui fax atau internet misalnya, yang dapat memuat gambar, dapat lebih mendramatisasi suatu peristiwa ketimbang fax atau telex. Batas fisik negara dan urusan tetangga pun kian menjadi kabur karena meningkatnya interdependency. Bola dunia seperti menciut menjadi “*global village*” dan kita hidup dalam suatu rukun tetangga global. Pelanggaran HAM yang dulunya merupakan isu domestik, kini sudah menjadi “*international concern*”.

HAM merupakan komponen yang semakin penting dalam politik luar negeri suatu negara, sebab arus dua arah dan keterkaitan antara sisi domestik dan internasional begitu erat. Masalah HAM terkait erat dengan upaya peningkatan citra suatu bangsa sebagai bagian dari warga bangsa-bangsa yang beradab. Lebih dari itu, inter-dependency atau ketergantungan antara negara sebagai ciri era globalisasi telah menjadikan masalah HAM dikaitkan dengan masalah lainnya, seperti kerjasama ekonomi, perdagangan, militer dan sebagainya. Dengan kata lain, HAM merupakan komponen penting daripada kepentingan nasional yang perlu dimajukan oleh politik luar negeri suatu negara, baik negara maju ataupun

¹ *Deklarasi Universal HAM dan Konvensi Internasional*, Dirjen Perlindungan HAM, 2 Oktober 2003,,
http://www.ham.go.id/index_HAM.asp?menu=artikel&id=40

negara berkembang, walaupun mungkin dilihat dari kacamata dan kepentingan yang berbeda.

Hak Asasai Manusia (HAM) adalah hak-hak yang secara inheren melekat dalam diri manusia, yang tanpanya manusia tidak dapat hidup sebagai manusia.² HAM didasarkan pada prinsip fundamental bahwa semua manusia memiliki martabat yang inheren tanpa memandang jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, asal-usul bangsa, umur, kelas, keyakinan politik dan agama. HAM berasal dari pemikiran yang mendasarkan pandangannya pada ajaran agama atau merujuk pada nilai-nilai Ilahi sebagai kekuatan yang mengatasi manusia dan keberadaannya tidak tergantung pada manusia. Hak asasi adalah anugerah Tuhan, maka perlindungan atas manusia merupakan bagian tanggung jawab manusia pada Tuhan. Selain itu HAM juga berasal dari pemikiran yang tidak secara langsung mendasarkan diri pada agama. Ada yang didasarkan pada suatu prinsip bahwa agar manusia bisa hidup di bawah nilai kemanusiaan memerlukan syarat objektif, yang bila syarat tersebut tidak terpenuhi maka nilai kemanusiaan akan hilang dan manusia akan musnah.

Pada Konferensi Hak Asasi Manusia di Wina tahun 1993, pemerintah-pemerintah dunia dalam konferensi itu menegaskan kembali bahwa HAM adalah hak-hak yang dibawa sejak lahir dan melekat dalam diri manusia (*birth right*) dan bahwa perlindungan terhadap HAM adalah tanggung jawab pemerintah

sepenuhnya.³ Konfensi itu juga mengakui secara khusus hak-hak perempuan dan kewajiban negara untuk melindungi dan menegakkan hak-hak itu, termasuk hak bebas dari kekerasan. Kebanyakan sistem dan mekanisme nasional, regional dan juga internasional untuk penegakan HAM dikembangkan dan diimplementasikan secara mendasar dengan model laki-laki, sehingga tidak memadai untuk mengakomodasi pengalaman dan lingkungan perempuan. Kendati demikian advokat hak-hak perempuan dari waktu ke waktu semakin menggunakan HAM untuk menyerang ketidakadilan yang terjadi dalam kehidupan perempuan.

Dalam UU NO. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga juga disebutkan bahwa "segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan dalam rumah tangga, merupakan pelanggaran hak asasi kekerasan dalam rumah tangga manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus".

Peraturan-peraturan HAM internasional berakar dalam Piagam PBB. Ditetapkan dengan prinsip-prinsip yang secara universal dapat diterima mengenai harkat dan martabat manusia. Upaya pertama untuk mengkodifikasi standar-standar semacam itu adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) pada tahun 1947.⁴ deklarasi itu diakui sebagai standar bagi semua manusia dan bangsa untuk memperjuangkan penegakan martabat manusia. Diantara hak-hak yang termuat dalam Piagam PBB itu adalah hak kesetaraan, bebas diskriminasi,

hidup, kebebasan dan keamanan jiwa, bebas dari perbudakan, siksaan dan perlakuan kejam; perlakuan kesetaraan di depan hukum dan pengadilan; dan kebebasan berkepresidenan dan partisipasi politik.

Majelis Umum PBB mengadopsi Deklarasi Universal itu pada 10 Desember 1948. Seperti kebanyakan rekomendasi Majelis Umum PBB lainnya, DUHAM bersifat tidak mengikat. Sebagian negara tidak meratifikasi DUHAM karena mereka menginginkan traktat formal yang secara hukum mengikat. Kendati demikian semua komentator sekarang sepakat bahwa pasal-pasal Deklarasi itu telah menjadi mengikat ketika menjadi bagian hukum nasional. Ketika konvensi internasional sedang dibuat draf, PBB juga mulai menggunakan traktat (*treaty*) untuk menjamin HAM dalam area-area spesifik. Salah satunya adalah Konvensi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ CEDAW*) yang ditanda-tangani tahun 1979 dan diberlakukan pada tahun 1981, dengan banyak negara peratifikasi terdaftar dalam catatan reservations (syarat, keberatan), yaitu pasal-pasal traktat.

Traktat adalah perjanjian formal antar negara,⁵ namun ada kalanya dinamakan perjanjian internasional.⁶ Perjanjian Internasional memiliki berbagai istilah, antara lain *treaty, convention, protocol, declaration, agreement, charter,*

⁵ *Ibid*, Hal. 25

⁶ Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M., *Dasar-Dasar Hukum Internasional*, Binacipta

*pact, statue, dan exchange of notes.*⁷ Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota-anggota masyarakat Internasional yang bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.⁸ Persetujuan untuk mengikat diri pada suatu perjanjian itu dapat dilakukan dengan suatu penandatanganan, ratifikasi, pernyataan turut serta (*accession*) atau menerima (*acceptance*) suatu perjanjian.

Perjanjian internasional melahirkan kewajiban-kewajiban hukum mengikat pada negara-negara yang menandatanganinya. Selain itu, disamping melahirkan hak-hak individu, perjanjian internasional juga merumuskan kewajiban-kewajiban yang harus diikuti oleh negara, dan traktat HAM masuk dalam kategori ini. Negara sepakat untuk menjamin HAM yang spesifik untuk semua orang dalam wilayah hukum mereka dan wajib tunduk pada peraturan-peraturan yang berkaitan. Negara diharapkan mengadopsi legislasi internal dan kebijakan untuk mengimplementasikan standar HAM yang applicable (dapat diterapkan). Negara yang gagal menyesuaikan diri dengan standar-standar internasional itu harus bertanggungjawab.

Ketentuan tersebut didasarkan atas perjanjian internasional sebagai sumber hukum internasional yang digolongkan menjadi 2 golongan, yaitu :⁹

1. *Treaty Contract* : perjanjian-perjanjian yang berbentuk kontrak atau perjanjian yang berperdata yang mengakibatkan hak dan kewajiban. Contoh : Perjanjian perbatasan wilayah negara, dan Perjanjian perdagangan.

⁷ Yudha Bhakti A., *Hukum Internasional, Bunga Rampai*, Bandung, Alumni, 2003, hal. 108.

⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Dasar-dasar Hukum Internasional*, Alumni Bandung, 2002, III-117

2. *Law Making Treaties* : perjanjian yang meletakkan ketentuan-ketentuan/kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional secara keseluruhan. Contoh : Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional, Konvensi tentang Hak-hak Politik Kaum Wanita (diratifikasi oleh RI dengan UU No. 68 tahun 1958 tertanggal 17 Juli 1958), Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Wanita (diratifikasi oleh RI dengan UU No. 7 tahun 1984 tertanggal 24 Juli 1984), dan Konvensi Penghentian Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Prostitusi (diratifikasi oleh RI pada tanggal 12 Desember 2000).

Pemerintah Indonesia telah meratifikasi CEDAW melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984. Namun, kenyataannya, menurut Ratna Batara Munti, dari LBH APIK pemerintah tidak melaksanakan isi undang-undang dengan sungguh-sungguh seperti yang dicatat sidang komite ke-18 tahun 1998 Perserikatan Bangsa-Bangsa yang mengevaluasi pelaksanaan konvensi ini.¹⁰

Sebagai negara anggota PBB, Indonesia memiliki kewajiban moral untuk melaksanakan ketentuan serta langkah tindak yang ditetapkan dalam deklarasi tersebut. Namun menurut Achie Sudiarti Luhulima dari Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia, sebagai negara dengan populasi muslim terbesar di dunia ini, justru banyak ketentuan, prosedur dan langkah tindak yang telah ditetapkan dalam instrumen internasional tidak dijalankan secara maksimal.¹¹ Salah satu akibat dari adanya ketidaktegasan dan tidak maksimalnya hukum di Indonesia, mengakibatkan jumlah kekerasan terhadap perempuan dari tahun ke tahun menukik tajam. Kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu

¹⁰ *Mendesak, Pengesahan UU Anti-KDRT*, Kompas, 4 Mei 2004

bentuk pelanggaran HAM, dan yang sekarang banyak terjadi adalah kekerasan dalam rumah tangga.¹²

Kekerasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti "*perbuatan seseorang yang atau sekelompok orang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau batang orang lain*".¹³ Sedangkan arti kekerasan dalam rumah tangga dalam RUU Anti Kekerasan Dalam Rumah Tanga adalah "*setiap perbuatan terhadap seorang perempuan dan pihak-pihak yang tersubordinasi lainnya, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, ekonomi, dan atau psikologis, termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang dalam lingkup keluarga*".¹⁴

Kekerasan terhadap perempuan yang telah berlangsung sejak bertahun-tahun di berbagai daerah di Indonesia telah mencuat sebagai isu nasional dengan terjadinya peristiwa kerusuhan tanggal 13-15 Mei 1998. Sehubungan dengan peristiwa kerusuhan dan kekerasan seksual tersebut, kelompok-kelompok maupun organisasi-organisasi sosial dalam masyarakat telah membuat berbagai pernyataan yang meminta Pemerintah untuk mengutuk kerusuhan termasuk terjadinya kekerasan terhadap perempuan. Karena hingga bulan Juli 1998 Pemerintah belum berespons terhadap pernyataan-pernyataan yang telah ditujukan kepadanya, maka Masyarakat Anti Kekerasan Terhadap Perempuan yang terdiri dari perempuan-

¹² Saparinah Sadli, *Kekerasan Terhadap Perempuan*, <http://cedawui.org/content/view/189/12/>

¹³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai pustaka. Hal. 425.

¹⁴ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai pustaka. Hal. 425.

perempuan yang tergabung dalam organisasi perempuan maupun sebagai pribadi-pribadi yang aktif dan peduli terhadap ditegakkannya hak-hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia memutuskan untuk menemui Presiden pada tanggal 15 Juli yang lalu. Dalam pertemuan tersebut, maka atas desakan Masyarakat Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Presiden sebagai Kepala Negara menyetujui dibentuknya suatu Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (sekarang disebut Komnas Perempuan) yang telah dikukuhkan dengan suatu Surat Keputusan Presiden (tanggal 9 Oktober 1998).¹⁵

Hampir bersamaan dengan terbentuknya Komnas Perempuan ini, pertumbuhan gerakan anti kekerasan terhadap perempuan tampak semakin marak di tanah air ditandai dengan munculnya berbagai organisasi yang concern terhadap isu kekerasan. Komnas Perempuan mencatat ada sekitar 312 organisasi yang menangani isu kekerasan terhadap perempuan sepanjang kurun waktu 2002.¹⁶

Berbagai kasus yang terungkap oleh media massa yang menjadi acuan bagi sejumlah LSM untuk memberikan bantuan dan pendampingan terhadap korban hanya bagian kecil dari realitas yang terjadi dalam masyarakat. Kekerasan yang dialami seorang istri, misalnya, karena masih kuatnya budaya paternalistik dan pemahaman budaya Jawa yang keliru, di mana seorang istri harus tunduk

¹⁵ Saparinah Sadli, *Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*, http://kolom.pacific.net.id/ind/saparinah_sadli/artikel_saparinah_sadli/komisi_nasional_anti_kekerasan_terhadap_perempuan.html

¹⁶ *Perempuan dan Perempuan: Perempuan dan Perempuan*, *Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*, <http://www.komnas-perempuan.org/cekal>

kepada suami, seperti dicerminkan pepatah swarga nunut neraka katut (ke surga ikut, ke neraka terbawa). Hal itu mengakibatkan kekerasan yang diterima istri dari suaminya atau dari keluarganya dalam rumah tangga dianggap sebagai urusan domestik. Tidak perlu diketahui masyarakat. Padahal, seperti diungkapkan staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Katolik (Unika) Soegijapranata, Semarang, Rika Saraswati, kekerasan dalam rumah tangga bukan lagi urusan suami-istri.

Kekerasan dalam rumah tangga bukan hanya, misalnya, suami menganiaya istrinya, tetapi bisa juga penganiayaan terhadap pembantu rumah tangga, kekerasan terhadap anak, perselingkuhan, sampai memalsukan surat agar suami bisa menikah lagi. Ternyata tidak hanya perempuan saja yang menjadi korban kekerasan, seperti pada kasus di Kota Semarang, ada seorang suami yang secara tragis mengakhiri hidupnya dengan cara bunuh diri karena merasa tidak dihargai oleh istrinya. Dalam laporan kekerasan dunia oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) tahun 2002, disebutkan bahwa kasus kekerasan bisa terjadi pada perempuan dan laki-laki, tetapi statistik menunjukkan perempuan adalah korban kekerasan dalam rumah tangga yang jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan laki-laki.¹⁷

Seperti kasus penganiayaan yang dialami oleh Wiji Lestari (24), warga Mampang, Jakarta Selatan. Ia yang tengah hamil empat bulan, pada 7 Mei lalu dianiaya oleh suaminya, Adiguno (50), hingga mengalami luka-luka yang sangat

¹⁷ Winarto Herusansono, Tri Agung Kristanto, *Menyoroti Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, diakses

parah, dan ditinggalkan begitu saja di rumah kakak iparnya, Warsih (30). Kemudian ia dirawat di RS Marinir Cilandak selama dua hari.¹⁸

Yang lebih mengerikan, ada suami yang tega membunuh istrinya. Ahmad Rivai (22), warga Purwoasri, Kediri (Jawa Timur) pada Selasa (1/6) dini hari, menghabisi nyawa istrinya, Atik Winarsih (23), dengan cara memukul kepalanya dengan palu sebanyak 20 kali, sehingga batok kepala istrinya nyaris hancur. Padahal istrinya itu baru 42 hari melahirkan anak pertamanya (Surya, 2/6/04).

Tabel 1
Jumlah Kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga/Domestik Tahun 1998-2002

Jenis Kasus	1998	1999	2000	2001	2002
Kekerasan Fisik	33	52	69	82	86
Kekerasan Psikis	119	122	174	76	250
Kekerasan Ekonomi	58	58	85	16	135
Kekerasan Seksual	3	15	1	0	7
Perkosaan	1	10	0	0	0
Pelecehan Seksual	2	5	1	0	0
Ingkar Janji	0	0	3	14	5
Dating Violence	0	0	0	0	7
Penganiayaan Anak	0	0	0	0	1

Sumber : *Jumlah Kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga/Domestik Tahun 1998-2002 di LBH APIK Jakarta*, <http://www.lbh-apik.or.id/kdrt%2098-20%20data.htm>

Kasus-kasus itu memberi keyakinan bahwa kekerasan terhadap istri sebagai salah satu bentuk kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) memanglah ada. Terlebih Catatan Awal Tahun 2004 yang dilansir oleh Komisi Nasional Anti

Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), memperlihatkan bahwa pada tahun 2003 telah terjadi 5.934 kasus kekerasan terhadap perempuan. Sebanyak 2.703 di antaranya adalah kasus KDRT, dengan korban terbanyak adalah istri, yaitu 2.025 kasus (75 persen).¹⁹

Masalah kekerasan dalam rumah tangga, khususnya terhadap para istri, tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di berbagai negara di dunia ini. Kekerasan yang dialami bisa saja meliputi aspek fisik, verbal, emosional, ekonomi, maupun seksual. Berbagai penelitian dan literatur menunjukkan bahwa kekerasan terhadap istri dapat terjadi tanpa membedakan latar belakang ekonomi, pendidikan, pekerjaan, etnis, usia, lama pernikahan, atau bentuk fisik korban. Umumnya, kekerasan terjadi berulang-ulang, diawali dengan bentuk yang ringan (misalnya, ucapan yang kasar atau kata-kata makian), tetapi terus berlanjut hingga terjadinya pengulangan tindak fisik dan/atau seksual, disertai berbagai pengekangan lainnya (misalnya, pembatasan izin untuk keluar rumah, pelarangan untuk menghubungi orang lain dengan telepon, pembatasan uang belanja, dan sebagainya).

Di Republik Dominika terjadi kasus penyiksaan dan pembunuhan kakak beradik Patricia dan Maria Theresa Mirabel oleh penguasa diktator negara itu pada tanggal 25 November 1960. Peristiwa tersebut menimbulkan keprihatinan yang terserukan pada tahun 1981, pada saat Perempuan di Kepulauan Karibia,

¹⁹ Neni Utami Adiningsih, *Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*, diakses dari <http://www.republika.com/News/2004/09/20/Edisi040920.htm>

Amerika Latin mengadakan kongres untuk menggalang solidaritas dunia atas peristiwa kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan pemerintah diktator Republik Dominika.²⁰

Pakistan adalah contoh sebuah negara yang memiliki citra buruk dalam memperlakukan kaum perempuan. Citra buruk ini bisa terlihat (diantaranya) dari adanya tradisi pemerkosaan massal atas nama adat di Pakistan. Akibat tradisi liar ini, Komisi Hak Asasi Manusia Pakistan mencatat setidaknya ada 200 perempuan Pakistan yang diperkosa beramai-ramai selama 2004. sebanyak 176 orang bunuh diri karena menanggung malu. Ironisnya, tak satupun dari pelakunya diadili.

Pemerintah Jepang pernah dipermalukan di hadapan masyarakat internasional karena kasus trafficking dengan cara rekrutmen paksa kaum perempuan untuk melayani kebutuhan seksual para serdadu mereka yang dikenal dengan istilah “jugun ianfu”.

Di negara yang mengagungkan HAM seperti Amerika Serikatpun, kekerasan terhadap perempuan juga masih banyak terjadi dalam berbagai bentuknya. Hal ini karena masih banyaknya orang yang beranggapan bahwa kekerasan terhadap perempuan itu bukanlah tindakan pelanggaran HAM.²¹ Menurut laporan Dokter C. Everett Koop pada tahun 1989 kekerasan terhadap

²⁰ Maya Yudayanti, *Perlu Penguatan Komunitas Basis*,
www.suaramerdeka.com/haian/0411/25/opi03.htm

²¹ www.suaramerdeka.com/haian/0411/25/opi03.htm

perempuan adalah penyebab utama cedera pada perempuan dewasa.²² Laporan sebuah pusat penelitian dan pemulihan korban di AS menyebutkan perempuan diperkosa setiap lima menit, perempuan dipukuli oleh suaminya tiap limabelas detik. Dalam setahun kurang lebih 500.000 kasus kekerasan seksual, termasuk perkosaan.²³

Di Filipina, berdasarkan catatan Pusat Kajian Perempuan di Universitas Filipina 98% korban kasus kekerasan rumah tangga adalah perempuan. Diantara 10.661 perempuan yang dilayani oleh Departemen Kesejahteraan Sosial dan Pembangunan sejak tahun 1995 hingga kuartal pertama tahun 1996, 62% diantaranya mengeluh pernah mengalami pemukulan. Pusat Krisis Perempuan di Quezon City telah memberikan bantuan kepada 1,295 korban antara tahun 1989 dan 1996, dan 44,7% diantaranya merupakan korban oleh suami. Pada sebuah survey secara acak yang dilakukan pada tahun 2002 oleh Lembaga Studi dan Aksi Sosial (Institute for Social Studies and Action-ISSA) di tiga kawasan miskin kota Metro Manila, ditemukan bahwa 11 dari 12 perempuan di sana sekurangnya pernah dipukul sekali selama pacaran atau sesudah menikah. Di Baguio City, 50% perempuan yang tinggal di tiga kawasan pertambangan pernah menjadi korban kekerasan rumah tangga selama tahun 1990 (temuan studi ISSA). Di Cebu City, studi yang dilakukan pada tahun 1991 oleh Lembaga Lihok Filipina menunjukkan bahwa 51% penghuni Penjara Wanita di Cebu pernah mengalami

²² *Perlu Anda Ketahui...*, Jurnal Perempuan Edisi 09, November 1998-Januari 1999. Hal. 25.

²³ Agung Ayu Ratih, *Hak-hak Perempuan dalam Peradaban Manusia (Kasus Amerika Serikat)*, Jurnal Perempuan Edisi 09, November 1998-Januari 1999. Hal. 27.

tindak kekerasan oleh suami mereka.²⁴

Di Filipina belum ada hukum khusus yang mendefinisikan dan mempidanakan pelaku kekerasan rumah tangga. Kasus-kasus seperti itu ditangani sebagai kasus kejahatan biasa, sehingga diselesaikan dengan menggunakan Kitab UU Pidana Baru yang dibuat pada tahun 1930. Solusi sipil menyangkut perwalian anak dan pembagian harta benda telah diatur dalam UU Keluarga (*Family Code*) yang diterapkan pada tahun 1987. Sejauh ini belum ada tinjauan mengenai keefektifan penerapan UU tersebut dalam mencegah terjadinya kekerasan dalam rumah tangga. Di samping itu juga belum ada tolok ukur spesifik yang dapat digunakan untuk membandingkan hasil survey dan penelitian yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan demikian sah-sah saja jika kita simpulkan di sini berdasarkan laporan-laporan dari berbagai sumber independen, bahwa: sebagian besar kaum perempuan di Filipina masih terus menderita penganiayaan fisik, emosi dan psikologis oleh pasangan laki-laki mereka.²⁵

Praktek kekerasan terhadap perempuan, terutama Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) tidak hanya merupakan bentuk pelanggaran norma sosial dan kemanusiaan, namun juga merupakan wujud pengingkaran kewajiban untuk mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang tinggi. Segala bentuk tindak kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan oleh suami baik secara fisik

²⁴ Fact Sheet on Violence Against Women prepared by the Women's Legal Bureau for SIBOL, 1998.

²⁵ Sheila Espino-Villaluz, *Manual Advokasi Kebijakan Strategis*, Dikembangkan oleh Pusat Pengembangan Legislatif (The Center for Legislative Development) untuk The International

maupun psikis dapat berdampak serius bagi kesehatan seorang wanita. Sebuah studi yang dilakukan oleh London School of Hygiene dan Tropical Medicine, PATH, Lembaga penelitian nasional, dan organisasi kewanitaan di beberapa negara menemukan bahwa tindak kekerasan terhadap seorang wanita yang dilakukan oleh pasangannya dapat berakibat bagi kesehatan.

Wanita yang menjadi korban kekerasan memiliki masalah kesehatan fisik dan mental dua kali lebih besar dibandingkan wanita yang tidak menjadi korban kekerasan. Hal ini termasuk keinginan dan perilaku bunuh diri, tekanan mental, dan gangguan fisik seperti pusing, nyeri, lemas dan gangguan fungsi vagina. Menurut Dr. Charlotte Watts, dari London School Kekerasan pada pasangan memiliki kesamaan dampak pada kesehatan wanita dan status kesehatan dimanapun dia berada, prevalensi kekerasan pada kondisi dimana wanita tersebut berada atau latar belakang budaya dan ekonomi dimana dia berada.

Dr. Watts menambahkan bahwa tingkat kerugian pada aspek kesehatan yang dialami wanita korban kekerasan rumah tangga pada studi WHO konsisten di beberapa negara. Studi lain mengenai KDRT yang dilakukan oleh WHO di 10 negara yaitu Bangladesh, Brazil, Ethiopia, Jepang, Namibia, Peru, Samoa, Serbia-Montenegro, Thailand, dan Tanzania menunjukkan bahwa kekerasan yang dilakukan suami merupakan bentuk kekerasan yang paling sering terjadi pada

kehidupan seorang wanita, bahkan lebih sering dibandingkan kekerasan atau perkosaan yang dilakukan oleh orang asing maupun orang yang dikenal.²⁶

Studi yang melibatkan lebih dari 24.000 wanita sebagai responden tersebut melaporkan adanya dampak besar dari kekerasan fisik dan seksual oleh suami dan pasangannya. Fenomena ini telah menimbulkan dampak pada status kesehatan wanita di seluruh dunia, bahkan jumlah pasangan yang melakukan kekerasan terhadap wanita lebih banyak lagi yang tersembunyi. Studi ini menunjukkan bahwa wanita lebih berisiko untuk mendapatkan kekerasan di rumah dibandingkan di jalan, dan ini berpengaruh secara tidak langsung terhadap kesehatan wanita.

Berdasarkan studi di banyak negara, 4-12% wanita hamil dilaporkan dipukul selama kehamilan, Lebih dari separuh wanita hamil ini telah ditendang perutnya. Para wanita yang melaporkan kekerasan fisik dan seksual yang dialaminya lebih sedikit daripada yang tidak melapor. Di Indonesia, menurut catatan Mitra Perempuan, hanya 15,2% perempuan yang mengalami KDRT menempuh jalur hukum, sedangkan mayoritas (45,2%) memutuskan pindah rumah dan 10,9% memilih diam.²⁷

Dengan melihat serangkaian fakta di atas, maka tidak berlebihan jika dikatakan KDRT merupakan bagian dari isu kesehatan masyarakat yang patut diperhatikan. Hal itu senada dengan pernyataan Direktur Jenderal WHO, Dr.LEE

²⁶ *Dampak Kekerasan Dalam Rumah Tangga Bagi Wanita*,
http://www.medicastore.com/med/hot_topik.php?id=75&UID=2007030906252066.249.65.80

²⁷ H. Anugrahwati, *Isu KDRT: Antara Fakta dan Persepsi Masyarakat*, hal. 111-116

Jong-wook seperti yang dilansir situs resmi organisasi kesehatan dunia tersebut. Dr. LEE mengatakan bahwa studi tersebut juga menunjukkan betapa pentingnya untuk memperhatikan permasalahan KDRT dan menjadikannya sebagai masalah kesehatan masyarakat yang penting.

Studi tentang kesehatan wanita dan KDRT terhadap wanita merekomendasikan dan meminta langkah nyata dari pembuat kebijakan serta sektor kesehatan masyarakat untuk menambah anggaran kesehatan dan kemanusiaan, termasuk mengikutsertakan program pencegahan kekerasan dalam lingkup kegiatan sosial. KDRT dapat dicegah jika terjalin sinergi antara pemerintah, masyarakat dan LSM.

Di Indonesia sendiri, masalah kekerasan terhadap istri banyak kehilangan gaungnya tatkala dibandingkan dengan kasus-kasus korupsi, laporan tentang sepak terjang para politisi, bahkan kasus bencana alam sekalipun.²⁸ Kasus-kasus tersebut seringkali belum dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia, melainkan sebatas urusan dua pribadi dalam sebuah rumah tangga. Sehingga, andai saja para tetangga atau orang sekitar mengetahui atau menyaksikan tindak kekerasan terhadap istri, hampir tidak ada yang mau mengulurkan tangan untuk membantu meleraikan atau menolong korban, karena tidak ingin atau merasa tidak patut turut campur urusan orang lain. Apabila diungkapkan pun, kerap kali korban tidak dilindungi, sehingga di dalam proses penyidikan maupun di dalam sidang pengadilan korban menghadapi penganiayaan lanjutan. Keputusan hukum di

²⁸ *Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dan Perempuan Korban*, hal. 100

pengadilan juga kerap kali gagal menjatuhkan hukuman yang setimpal untuk pelaku, bahkan ada beberapa kasus dengan vonis bebas, karena mempertimbangkan pelaku sebagai pencari nafkah utama bagi keluarganya dan figur ayah yang dibutuhkan anak-anak.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk meniadakan atau sedikitnya meminimalkan kasus kekerasan terhadap istri, mulai dari penyelenggaraan seminar atau diskusi kelompok, pelatihan sensitivitas gender kepada aparat, hingga merancang undang-undang anti kekerasan dalam rumah tangga. Di samping berbagai upaya advokasi hukum, penanganan fisik, psikologis, dan rohani juga sangatlah perlu dilakukan secara terpadu, tidak hanya kepada korban tetapi juga terhadap pelaku kekerasan.²⁹

Masyarakat dunia tidak tinggal diam melihat hal ini. Guna melindungi dan memajukan hak-hak dan kebebasan, upaya penghapusan tindak kekerasan kini menjadi sebuah kepedulian global. Saat ini, telah ditetapkan sejumlah instrument hukum internasional yang disepakati oleh Negara-negara di dunia untuk menghentikan kejahatan-kemanusiaan yang berupa kekerasan ini.

Di kalangan gerakan perempuan internasional, 8 Maret dirayakan sebagai Hari Perempuan International. Penentuannya berawal dari tahun 1908 ketika menjawab tuntutan kaum perempuan, Partai Sosialis Amerika Serikat mengusulkan hari terakhir bulan Februari dijadikan hari demonstrasi untuk persamaan hak politik (hak untuk memilih dalam pemilihan umum) kaum

²⁹ Dunia Menolak Kekerasan Terhadap Perempuan. http://www.schima.or.id/SP/20_05/Ekhs.htm

perempuan. Hari Perempuan Amerika ini (28 Februari 1908) mendapat perhatian sangat besar dari kaum feminis dan sosialis seluruh dunia dan mendorong aksi solidaritas yang terorganisasi oleh berbagai kelompok buruh perempuan Amerika Serikat.

Di tahun 1910, pada konferensi kedua perempuan sosialis sedunia di kota Kopenhagen, Clara Zetkin, seorang aktifis gerakan perempuan dan tokoh sosialis, menentang sikap separatis dari gerakan perempuan suffragist (menuntut hak pilih dalam pemilihan umum) mengajukan usul untuk menginternasionalkan eksperimen Amerika itu dan menjadikan 8 Maret sebagai Hari Perempuan International, dengan slogan "hak pilih untuk semua orang".

Peristiwa-peristiwa ini terjadi dalam konteks pasang naik gerakan perempuan di seluruh dunia pada awal abad ini (di Indonesia muncul Kartini dengan pemikiran dan aksinya). Saat itu kaum perempuan sudah terorganisasi dan gerakannya meluas di Eropa dan Amerika yang tercermin dari terbentuknya *International Women Suffrage Alliance* (1904). Awal abad ini marak dengan diorganisasikannya protes, demonstrasi, pemogokan buruh, dan kampanye persamaan hak dan menentang penindasan terhadap buruh perempuan. Bangkitnya perempuan sebagai buruh yang tertindas merupakan buah dari perubahan sosial itu sendiri, berkembangnya modal dimana sesungguhnya buruh merupakan penggerak perkembangan yang sekaligus dihisap olehnya.

Usul Clara Zetkin terwujud pada tahun 1911, saat pecahnya perang dunia pertama 8 Maret dirayakan dengan parade dan demonstrasi perempuan di

berbagai negara Eropa. Dan ketika Revolusi Rusia dimulai, hari perempuan internasional ditandai dengan demonstrasi-demonstrasi massa dan protes menuntut bahan makanan, yang dilancarkan oleh kaum perempuan, laki-laki dan anak-anak.

Di Inggris, hari perempuan internasional menjadi peringatan tahunan sesudah perang dunia kedua. Di Amerika, peringatan hari perempuan internasional menjadi peringatan tahunan sejak munculnya Gerakan Pembebasan Perempuan yang lahir bersamaan dengan gerakan hak-hak sipil dan gerakan perdamaian anti perang pada tahun 1960an, yang terus berkembang dan meluas.

Setelah tahun 1975, PBB menetapkan sebagai tahun internasional perempuan, yang kemudian pada tahun 1976 hingga 1985 ditetapkan sebagai "Dasa Warsa Perempuan". Sesungguhnya pada tahun 1977, Majelis Umum PBB menerima resolusi yang menetapkan suatu hari internasional untuk perempuan. PBB mengajak semua negara anggota untuk memproklamasikan suatu hari sebagai Hari PBB untuk Hak Asasi Perempuan dan Hari Perdamaian Dunia, yang penetapan harinya diserahkan pada masing-masing negara. Kebanyakan negara (tidak termasuk Indonesia) menetapkan 8 Maret, yang memang sudah dikenal sebagai Hari Perempuan Internasional. PBB sendiri pada tahun 1978 menetapkan tanggal 8 Maret dalam daftar hari libur resmi.³⁰

30. ...

B. Tujuan Penelitian

Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi,³¹ bahwa tujuan penelitian sosial adalah menerangkan suatu fenomena atau peristiwa sosial. Untuk mengkaji kebijakan pemerintah dalam permasalahan kekerasan di negara Indonesia, peneliti memerlukan beberapa instrumen ilmu pengetahuan, yakni logika atau rasionalitas serta fakta-fakta dan data-data empiris yang diambil dari buku, majalah, jurnal, surat kabar, dan data-data dari internet yang relevan dengan tema.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis mempunyai tujuan, yaitu mengetahui bagaimana sikap pemerintah Indonesia terhadap adanya konvensi tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan mengetahui ada atau tidaknya kebijakan dari pemerintah Republik Indonesia tentang kekerasan dalam rumah tangga. Selain itu juga untuk mengetahui bagaimana proses pengambilan suatu kebijakan.

C. Pokok Permasalahan

Dari uraian yang dikemukakan dalam latar belakang diatas, maka pokok permasalahan yang dapat dirumuskan adalah **mengapa Pemerintah Indonesia membuat Kebijakan tentang kekerasan dalam rumah tangga?**

31 Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Yogyakarta: UPP, 1998), hal. 19-20

D. Kerangka Dasar Teori

Dalam studi ilmu sosial, teori menjadi sebuah alat analisis utama dalam rangka melihat suatu permasalahan. Kata “teori” berasal dari bahasa Yunani yang artinya “melihat” atau “memperhatikan.” Dari pengertian ini bisa dikatakan teori adalah suatu pandangan atau persepsi tentang apa yang terjadi. Teori membantu kita menjelaskan dan meramalkan fenomena politik, dan dengan demikian, juga membantu pembuatan keputusan praktis. Menurut Mohtar Mas’oed, berteori adalah upaya memberikan makna pada fenomena yang terjadi . Pernyataan yang disebut teori itu berujud sekumpulan generalisasi, dan karena di dalam generalisasi itu terdapat konsep-konsep, bisa juga diartikan bahwa teori adalah pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis.³²

a. Definisi Gender

Gender adalah "Berbagai atribut dan tingkah laku yang dilekatkan pada perempuan dan laki-laki yang dibentuk oleh budaya".³³ Kenyataan seperti itu dipengaruhi oleh faktor sosial, politik, dan budaya yang direpresentasikan dengan kacamata yang paternalistis. Oleh karena itu, sangat masuk akal jika di kalangan pengambil kebijakan dijumpai orang-orang yang kurang sensitif gender. Implikasinya, produk hukum yang dihasilkan menjadi buta gender. Akhirnya, bukan hanya perempuan saja yang dirugikan, laki-

³² Mohtar Mas’oed, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, Hal. 185-187.

³³ Kuntoro Boga Andri, *Kesetaraan Gender Dalam Penelitian Bidang Sosial – Ekonomi Pertanian*

lakipun tidak diuntungkan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa yang paling banyak terkena dampak oleh situasi seperti disebut di atas adalah kaum perempuan. Misalnya, lahirnya kebijakan-kebijakan yang sarat dengan bentuk-bentuk kesenjangan gender dan mendiskriminasikan perempuan. Umpamanya asumsi masyarakat yang memandang bahwa ruang publik adalah dunianya laki-laki, sedangkan ruang domestik adalah dunianya perempuan.

b. Proses Kebijakan Pemerintah

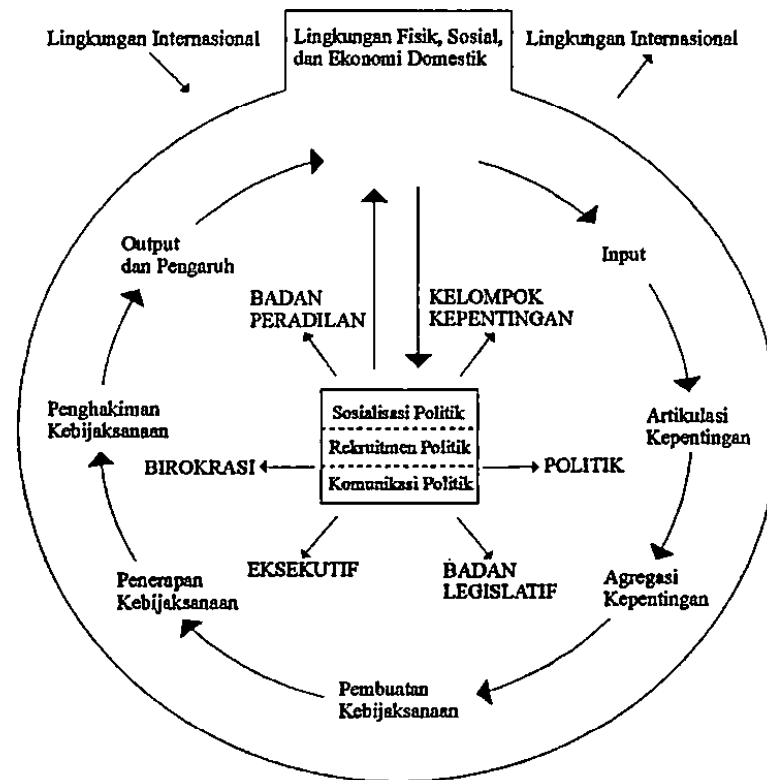
Untuk menjelaskan pertanyaan mengenai mengapa Pemerintah Indonesia membuat kebijakan tentang kekerasan dalam rumah tangga digunakan teori dari Gabriel A. Almond tentang Kebijakan Pemerintah.

Dalam proses pembuatan kebijakan menurut Gabriel A. Almond digambarkan dengan diagram sebagai berikut.³⁴

³⁴ Gabriel A. Almond, *Policy Making in Modern Democracies*, Little, Brown, 1965, hal. 100.

Bagan 1

Proses Pembuatan Keputusan Menurut Gabriel A. Almond dari buku Mohtar Mas'oe'd dan Colin Mac andrews, Perbandingan Sistem Politik



Di tengah-tengah bagan terdapat tiga fungsi politik yang tidak secara langsung terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah (public policy), tetapi sangat penting dalam menentukan cara bekerjanya sistem politik. Panah-panah yang berasal dari fungsi-fungsi ini dan menunjuk pada masyarakat (lingkungan domestik), dan pada kelompok-kelompok kepentingan, partai-partai politik, badan legislatif, eksekutif birokrasi, dan badan badan peradilan menggambarkan pengaruh dari ketiga fungsi ini

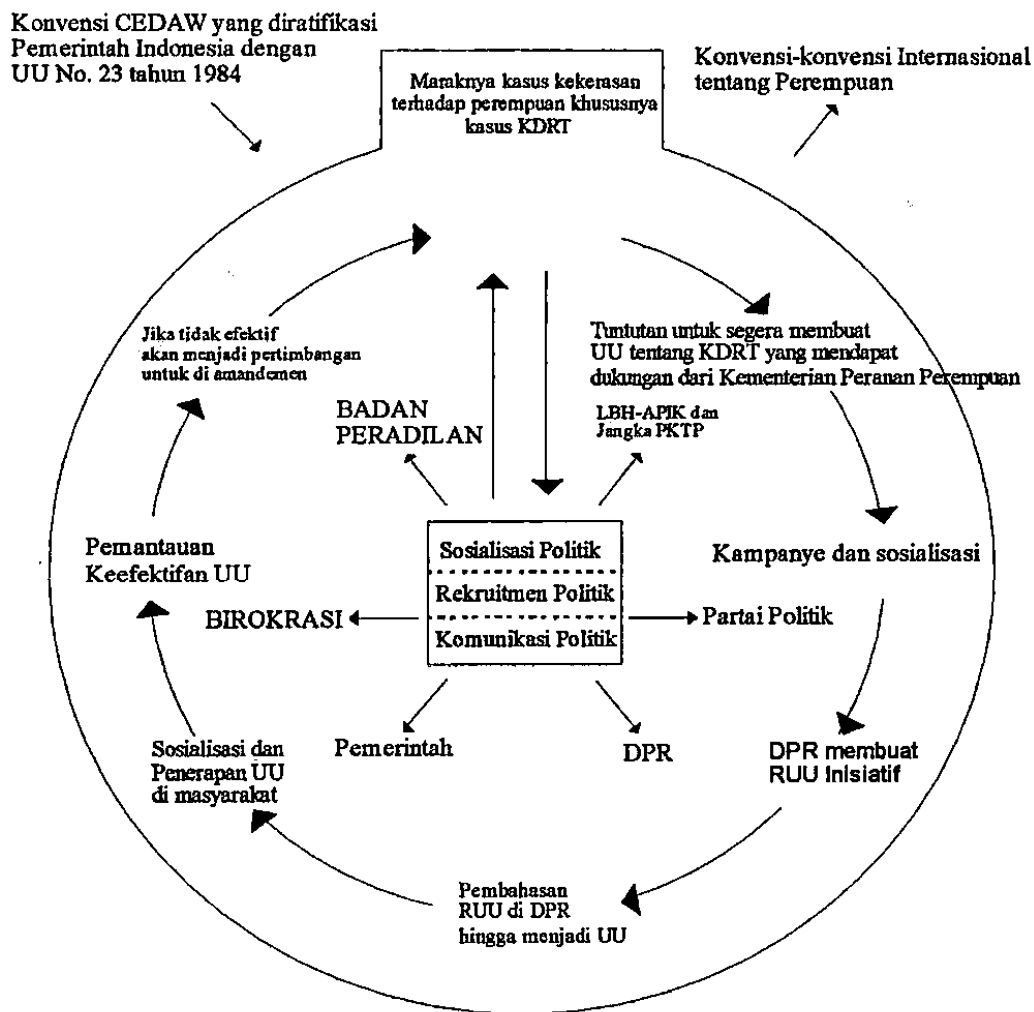
Di pinggir-pinggir lingkaran terdapat fungsi-fungsi yang diperlukan untuk membuat dan melaksanakan kebijaksanaan dalam setiap sistem politik. Sebelum kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tujuan-tujuan dapat ditetapkan, individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat harus menentukan apa yang menjadi kepentingan mereka, yaitu apa yang mereka ingin dapatkan dari politik. Kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan ini kemudian harus digabungkan menjadi alternatif-alternatif kebijaksanaan. Selanjutnya alternatif-alternatif kebijaksanaan itu dipertimbangkan dan ditentukan pilihan. Keputusan ini harus dilaksanakan, dan bila keputusan itu ditentang atau diselewengkan maka harus ada proses penghakiman (*adjudication*).

Penerapan kebijaksanaan pemerintah sering disebut “output”-nya sistem politik mempengaruhi kehidupan ekonomi, struktur sosial, dan kebudayaan dari masyarakat domestik melalui perpajakan, penyediaan jasa-jasa dan keuntungan, ataupun pengaturan perilaku. Pengaruh-pengaruh terhadap masyarakat ini selanjutnya mempengaruhi tuntutan-tuntutan berikutnya yang diajukan pada sistem politik di kalangan masyarakat itu. Dengan demikian, konsep-konsep fungsional ini menggambarkan kegiatan-kegiatan dan proses-proses yang berlangsung dalam setiap masyarakat tanpa

memandang struktur-struktur dari sistem politiknya ataupun kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang ditempuh.³⁵

Bagan 2

Penerapan Proses Pembuatan Keputusan



E. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka dasar teori, maka dapat ditarik hipotesa bahwa alasan Pemerintah Indonesia membuat kebijakan tentang kekerasan dalam rumah tangga karena :

1. Indonesia telah meratifikasi Konvensi CEDAW, dengan Undang-undang No 7 tahun 1984.
2. Adanya tuntutan yang dilakukan oleh berbagai LSM karena semakin banyaknya kasus kekerasan dalam rumah tangga yang terjadi di Indonesia.

F. Jangkauan Penelitian

Untuk menghindari tulisan ini keluar dari topik pembicaraan maka penulis membatasi bahasan. Karena UU KDRT disahkan pada tahun 2004, maka pembahasan masalah ini memakai data sebelum tahun 2004. Tetapi tidak menutup kemungkinan menggunakan data setelah tahun 2004 jika berkaitan dengan pembahasan masalah ini.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode deduktif, artinya dengan berdasarkan teori, kemudian ditarik suatu hipotesa yang akan dibuktikan melalui data empiris. Pengumpulan data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan studi pustaka. Oleh karena itu, data yang akan diperoleh adalah data sekunder yang bersumber dari literatur berbagai buku, surat kabar, majalah, internet dan sumber-

sumber lain yang relevan. Data yang akan diperoleh nantinya akan dianalisa dengan menggunakan kerangka dasar teori yang ditetapkan.

I. Sistematika Penelitian

Adapun sistematika dari penulisan ini adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan, yang memuat alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang pemikiran, rumusan masalah, kerangka berfikir, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : Konvensi Konvensi Tentang Kekerasan Terhadap Perempuan. Dalam bab ini akan dibahas mengenai konvensi yang mempengaruhi pembuatan UU KDRT di Indonesia. Mulai dari Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, Konvensi CEDAW, Beijing Platform for Action, Serta Millenium Development Goals.

BAB III : Proses Konversi. Pada bab ini akan membahas tentang pembuatan UU KDRT mulai dari adanya tuntutan yang memaksa DPR membuat RUU Inisiatif hingga sidang paripurna DPR yang menghasilkan Undang-undang KDRT.

BAB IV : Implementasi dari UU No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Pada bab ini akan membahas sejauh mana efektivitas UU KDRT dalam masyarakat