

Mulyati

PROSIDING

Call Paper Pada Simposium dan Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi Ke-IV

REKONSTRUKSI HUKUM MENGENAI KEJAHATAN SEKSUAL TERHADAP PEREMPUAN DAN ANAK,
TINDAK PIDANA PERDAGANGAN ORANG DAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG

Diselenggarakan atas kerjasama
Masyarakat Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (MAHUPIKI)
dengan Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana Kupang

Prosiding Call Paper pada Simposium dan Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi Ke-IV

Tema:

Rekonstruksi Hukum Mengenai Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak,
Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Tindak Pidana Pencucian Uang

©MAHUPIKI

Diselenggarakan atas kerjasama Masyarakat Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (MAHUPIKI)
dengan Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana Kupang

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Rights Reserved

Cetakan I, 2017

Editor : Ermania Widjajanti, SH., MH.
Septa Candra, SH., MH
Penata Letak : Ibnu Teguh
Perancang Sampul : Ibnu Teguh
Pracetak : Ridwan, SH., MH.
Produksi : Nasrullah Ompu Bana

Penerbit

Genta Publishing
Perum Pring Mayang Regency 2 Kav. 4
Jl. Rajawali Gedongan Baru
Banguntapan, Bantul-Yogyakarta
INDONESIA
Telp. 081 332 732 896
WA. 081 2378 18611
BBM. 5BDAAE37
E-mail: redaksigenta@yahoo.com

Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana
Masyarakat Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (MAHUPIKI)

Prosiding Call Paper pada Simposium dan Pelatihan Hukum Pidana dan Kriminologi Ke-IV

Rekonstruksi Hukum Mengenai Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak,
Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Tindak Pidana Pencucian Uang

Yogyakarta: GENTA Publishing 2017

x + 550 hlm. : 17 X 24 cm

ISBN: 978-602-1500-73-6

DAFTAR ISI

Pengantar Ketua MAHUPIKI	v
Pengantar Editor	vi
Daftar Isi	vii
Sub Tema 1	
Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak	1
1. Perlindungan Hukum Terhadap Anak Korban Kekerasan Seksual Dalam Rumah Tangga Artha Febriansyah, SH.MH. dan Vera Novianti, SH.M.Hum.....	2
2. Ketimpangan Penegakan Hukum Pidana Dalam Kejahatan Kesusilaan Diskriminasi Terhadap Kaum Perempuan Dian Narwastuty, SH. M.Kn.	20
3. Perlindungan Hukum Korban Tindak Pidana Eksploitasi Seksual Anak di Indonesia Dr. Ahmad Sofian, S.H., M.A.	29
4. Identifikasi Faktor Kriminogen Kejahatan Seksual di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung Dengan <i>Routine Activity Theory</i> Dr. Dwi Haryadi, SH.MH.....	46
5. Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Dr. Mompang L. Panggabean, SH.M.Hum.	64
6. Perlindungan Terhadap Perempuan dan Anak Dalam Tindak Kekerasan Seksual Melalui Hukum Adat Sebagai Perwujudan Hak Asasi Usul di Sumatera Barat Efren Nova, SH. MH. dan Yoserwan, SH. MH. LL.M.	81
7. Relasi Tindak Pidana Pornografi dan Kejahatan Seksual Pada Anak : Kajian Pendekatan Hakim Dalam Memutus Perkara Faizin Sulistio, SH.MH. dan Nazura Abdul Manap	97
8. Pertanggungjawaban Pelaku Pencabulan Anak Dalam Lingkup Rumah Tangga di Kota Jambi Dr. Ferdricka Nggeboe, SH. MH.	111
9. Pornografi Melalui Internet Sebagai Kejahatan Seksual : Perspektif Sobural Hwian Christianto, SH. MH.....	127
10. Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak Dikaitkan Dengan Ilmu Psikiatri Forensik Margo Hadi Pura, SH.MH.	141
11. Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Kekerasan Seksual di NTT Maya Hehanusa, SH., M.Hum.	154

Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan Dan Anak

Dr. Mompang L. Panggabean, S.H., M.Hum.
Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia

Abstrak

Kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak semakin marak di Indonesia, karena dipicu oleh berbagai hal yang merupakan dampak dari perkembangan masyarakat. *Ius constitutum* antara lain yang diatur di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Oleh sebab itu perlu dilakukan kajian yang mendalam dan komprehensif tentang penanggulangan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak dalam suatu kebijakan legislatif sebagai *ius constituendum*, terutama dalam mencapai tujuan pemidanaan yang bersifat integral sebagaimana dinyatakan di dalam RUU KUHP Tahun 2015.

Kata kunci: Kebijakan legislatif, kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak

Pendahuluan

Dewasa ini semakin marak kekerasan terhadap perempuan dan anak, baik korban yang merupakan perempuan dewasa maupun anak/remaja perempuan dan anak lelaki yang menjadi korban pedofil. Kekerasan itu dapat dilakukan oleh pelaku yang berasal dari kalangan keluarga sendiri, seperti ayah yang mencabuli anak gadisnya, kakak terhadap adik perempuannya, atau kekerasan antara suami terhadap istrinya, begitu pula kekerasan yang dilakukan oleh orang lain seperti perkosaan atau percabulan oleh seorang lelaki terhadap pacarnya, atau kejahatan seksual oleh orang yang dihormati contohnya guru terhadap muridnya. Berbagai kekerasan tersebut dapat dibagi atas kekerasan fisik, mental, seksual, ekonomi, agama, maupun politik, tetapi yang menjadi fokus pembicaraan dalam tulisan ini adalah kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak.

Dari sudut subjek kejahatan, pelaku dapat berupa orang asing/saling tidak mengenal, bisa juga orang yang sangat dikenal (suami, pacar, tunangan, mantan suami), teman kerja, teman sekolah atau teman pergaulan, anggota keluarga inti (ayah, kakak) dan/atau anggota keluarga yang lebih luas (paman, keponakan). Pelaku dapat juga berupa seseorang yang memiliki otoritas disegani, misalnya anggota polisi/militer, pejabat negara, atasan kerja/majikan, guru/pengajar; pemberi jasa khusus (dokter, pengacara, dan sebagainya). Adapun *modus operandi* kejahatan seksual tersebut dapat berupa perbuatan individual atau secara kelompok (lebih dari satu orang). Dari segi kekerapan, dapat dilihat bahwa kejahatan seksual dapat terjadi sekali misalnya perkosaan oleh orang yang dikenal atau tidak dikenal, tetapi

dapat juga terjadi secara beruntun/terus menerus misalnya kejahatan seksual dalam keluarga atau yang dilakukan oleh seorang kekasih, pun kekerasan seksual yang dilakukan oleh anggota militer pada saat terjadi perang atau kerusuhan.

Banyak motif atau alasan terjadinya kekerasan ini, antara lain karena kondisi mental pelaku yang terganggu (sakit jiwa), karena tingkah laku korban yang "mengundang", karena dominasi laki-laki dalam struktur budaya atau masyarakat Indonesia, dan sebagainya.

Pemahaman dan penanggulangan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak senantiasa menarik dan perlu dilakukan, mengingat hal tersebut merupakan masalah kemanusiaan yang menyangkut perlindungan hukum dan hak asasi manusia. Meskipun telah ada piranti hukum yang memberikan perlindungan bagi perempuan dan anak yang menjadi korban kejahatan seksual namun bukan berarti bahwa produk legislatif yang ada kita telah mampu mengakomodasi berbagai pemikiran yang menjadi tuntutan kaum perempuan dan anak Indonesia.

Persoalan ini yang menyebabkan belum efektifnya perlindungan hukum bagi perempuan dan anak dalam menghadapi dan menyelesaikan kasus-kasus seperti kekerasan domestik (*domestic violence*), berupa istri yang diserang suami, istri disiksa suami, pasangan yang disiksa, kekerasan dalam rumah tangga, anak yang mengalami percabulan atau kekerasan seksual lainnya.

Sejak tahun 2013, melalui Catatan Tahunan (Catahu), Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) sudah memberi alarm keras tentang meningkatnya *gang rape*/perkosaan kolektif oleh sejumlah pelaku, antara lain mencuatnya kasus-kasus serius yang menimpa siswi dengan pelaku kawan-kawan sekolahnya, perempuan diperkosa kolektif di transportasi publik, dan lainnya. Data Catahu 2016, Kekerasan Seksual yang terjadi di Ranah Personal, dari jumlah kasus sebesar 321.752, maka kekerasan seksual menempati peringkat dua, yaitu dalam bentuk perkosaan sebanyak 72% (2.399 kasus), dalam bentuk percabulan sebanyak 18% (601 kasus), dan pelecehan seksual 5% (166 kasus). Ranah Publik, dari data sebanyak 31% (5.002 kasus) maka jenis kekerasan terhadap perempuan tertinggi adalah kekerasan seksual (61%); dan Ranah Negara (yang menjadi tanggung jawab) terdapat Kekerasan Seksual dalam HAM Masa Lalu, tes keperawanan di institusi pemerintah, dan lainnya. Pelaku Kekerasan Seksual adalah lintas usia, termasuk anak-anak jadi pelaku.¹

Pelecehan dan kekerasan seksual terhadap anak di Tanah Air meningkat 100 persen dari tahun-tahun sebelumnya. Catatan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menyebutkan, angka korban pelecehan seksual terhadap anak semakin tinggi setiap tahun.² Indonesia belakangan didaulat sedang menghadapi darurat pemeriksaan dan pelecehan seksual. Ironisnya provinsi Aceh tergolong yang paling

¹ "Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Atas Kasus Kekerasan Seksual YF di Bengkulu dan Kejahatan Seksual yang Memupus Itak Hidup Perempuan Korban: Kejahatan Seksual Menghancurkan Korban, Keluarga, Pelaku dan Kita Semua. Darurat Pencegahan dan Penanganan Komprehensif," diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.komnasperempuan.go.id/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-atas-kasus-kekerasan-seksual-yf-di-bengkulu-dan-kejahatan-seksual-yang-memupus-itak-hidup-perempuan-korban/>

² "KPAI: Pelecehan Seksual pada Anak Meningkat 100%," diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://news.liputan6.com/read/2451254/kpai-pelecehan-seksual-pada-anak-meningkat-100>

banyak mencatat kasus pencabulan terhadap perempuan dan anak-anak (pada tahun 2015 tercatat 147 kasus pelecehan seksual terhadap anak-anak di bawah umur).³

Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan (LBH-APIK) Nusa Tenggara Timur mencatat banyaknya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak-anak yang ditangani LBK APIK NTT hingga tahun 2015 telah menempatkan daerah dengan penduduk sekitar 5,03 juta orang ini pada posisi kelima dari 34 Provinsi di Tanah Air. Tahun 2013-2015 dari 64 kasus yang diterima mereka terdapat 12 kasus kekerasan seksual (percabulan) yang rata-rata korbannya adalah masih terkategori anak-anak, jumlah ini belum termasuk yang ditangani LSM lain seperti Rumah Perempuan Kota Kupang, Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak, (P2TP2A) serta LPA anak NTT dan beberapa LSM di sejumlah kabupaten di NTT. Data lain menyebutkan, tahun 2015, Provinsi NTT masuk kategori darurat kekerasan terhadap anak versi Arist Merdeka Sirait dari Komnas Anak. Menurutnya, kategori itu merujuk pada data dari 21.600 juta pelanggaran hak anak di Indonesia, 58 persen berupa kejahatan seksual. Posisi NTT dalam hal kekerasan perempuan dan anak juga didukung dengan data dari *Save The Children*, sebuah lembaga non pemerintah yang beraktivitas di Kupang, NTT yang mencatat kekerasan terhadap anak di daerah ini, paling banyak terjadi dalam lingkungan keluarga dengan capaian angka sekitar 93%.⁴

Dari laporan Komnas Perempuan, Lentera Lintas Indonesia mencatat bahwa setiap hari ada 35 orang perempuan menjadi korban kekerasan seksual. Dengan kata lain, dua dari tiga perempuan jadi korban kekerasan seksual. Dari sejumlah 12.812 perempuan yang disurvei, ada 46,7% pernah mengalami kekerasan seksual. Di samping itu, 83% dari 12 responden transgender menjadi korban kekerasan seksual. Kekerasan seksual menurut Komnas Perempuan mencakup kekerasan secara verbal, fisik, pemaksaan melihat konten porno, intimidasi atau ancaman melakukan aktivitas seksual, serta pemerkosaan. Pelecehan verbal dilakukan 70% oleh pelaku tak dikenal, pelaku pelecehan seksual secara fisik dilakukan 57% oleh orang dekat, dan sebanyak 69% pelaku kasus pemerkosaan ternyata adalah orang yang dikenal dekat. Fakta survei juga menunjukkan bahwa 41% responden mengenal korban kekerasan seksual dan 84% responden perempuan ternyata pernah mengalami kekerasan seksual secara verbal. Yang tidak kalah mengejutkan, sebanyak 66% korban pemerkosaan ternyata mengalaminya ketika mereka berada di bawah 18 tahun, artinya, dua dari tiga korban korban pemerkosaan mengalami kejadian traumatis itu saat masih di bawah umur. Banyaknya kasus kekerasan seksual tidak sanggup menggerakkan mulut publik untuk bersuara. Hasil survei menunjukkan bahwa 72% korban pemerkosaan tidak menceritakan pengalamannya dan hanya 6% korban yang melapor, dan dari jumlah tersebut hanya 1% yang diusut secara tuntas oleh penegak hukum, sisanya penghentian kasus, pelaku bebas atau berakhir

³ "Inilah Provinsi Paling Rawan Pelecehan Seksual," diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.dw.com/id/inilah-provinsi-paling-rawan-pelecehan-seksual/g-19260614>

⁴ "NTT urutan kelima kasus kekerasan seksual perempuan-anak," diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <https://elshinta.com/news/63114/2016/05/24/ntt-urutan-kelima-kasus-kekerasan-seksual-perempuan-anak>

dengan “damai” dalam berbagai bentuk.⁵ Apabila dicermati, statistik kriminal yang ada di kepolisian belum dapat menampung seluruh kejahatan seksual yang terjadi di dalam masyarakat. Hal itu diakibatkan oleh adanya angka gelap kejahatan (*dark number of crime*). meskipun telah ada undang-undang tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga, tetapi tidak jarang, kejahatan ini masih tersembunyi dalam kehidupan masyarakat dan terlindung dari intervensi dunia luar, karena pengaruh budaya suku atau karena berbagai alasan yang mengakibatkan kejahatan itu tidak terungkap. Akibatnya pemberitaan yang sesungguhnya mengenai angka kejahatan seksual terhadap perempuan di dalam masyarakat tidaklah lengkap dan komprehensif.

Di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang berlaku saat ini, sebagian kasus yang termasuk kekerasan terhadap perempuan dan anak telah dapat dijaring tetapi masih sebatas tindak pidana umum seperti kesusilaan, perkosaan, percabulan, penganiayaan, pembunuhan, dan lain-lain. Pemberatan sanksi pidana dimungkinkan apabila perbuatan tersebut dilakukan dalam hubungan keluarga seperti terhadap ibu, istri, anak. Sejatinya, kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak merupakan masalah pelanggaran hak asasi manusia. Wacana tentang kepentingan perempuan dan anak tidak dapat dipisahkan dari hak asasi manusia pada umumnya, yang sebelumnya tidak atau kurang diperhatikan dalam kebijakan umum tentang hak asasi manusia. Meskipun dalam kondisi politik tertentu baik laki-laki maupun perempuan mengalami kekerasan, tetapi karena aktor-aktor politik didominasi oleh laki-laki, maka masalah yang dialami perempuan menjadi tidak nampak, sehingga berbagai jenis kekerasan yang dialami oleh perempuan acapkali luput dari perhatian.

Permasalahan

Persoalan pokok yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimanakah kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak?

Makna Kebijakan Legislatif

Pada hakikatnya, pembaharuan hukum pidana mengandung makna: suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum pidana ini harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value oriented approach*).⁶

⁵ “Pelecehan Seksual Verbal Dianggap Lumrah di Indonesia,” diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20160722103508-277-146296/pelecehan-seksual-verbal-dianggap-lumrah-di-indonesia/>

⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 30-32. Ditegaskan oleh beliau bahwa makna dan hakikat pembaharuan hukum pidana melalui kedua pendekatan tersebut adalah sebagai berikut. Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan:

a. Sebagai bagian dari kebijakan sosial, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka

Sejalan dengan hal itu, maka pembaharuan hukum pidana tentang kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak juga tak kalah pentingnya untuk mencermati bagaimana upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi ketentuan yang ada sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

Sebagai salah satu cabang dari ilmu pengetahuan hukum pidana, politik hukum pidana merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya menegakkan hak asasi manusia dalam pembentukan masyarakat demokratis. Tanpa kejelasan mengenai politik hukum pidana, niscaya berbagai norma dan sanksi yang ditentukan dalam hukum positif hanyalah akan merupakan aturan-aturan mati yang tak lebih dari perwujudan keinginan penguasa dalam menciptakan hukum. Dengan politik hukum pidana akan diperoleh kejelasan mengenai arah dan tujuan pengaturan berbagai peraturan pidana dan peraturan lain yang mengandung sanksi pidana berikut aspek penegakannya secara konkrit. Memang tak dapat disangkal bahwa pengakuan terhadap efektivitas suatu sistem hukum tidak semata-mata dibentuk oleh peraturan yang sempurna atau hukum yang baik, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain. Namun politik hukum pidana yang baik akan mendorong keberadaan sistem hukum yang lebih menjamin kemanfaatannya dalam mengatur kehidupan masyarakat.

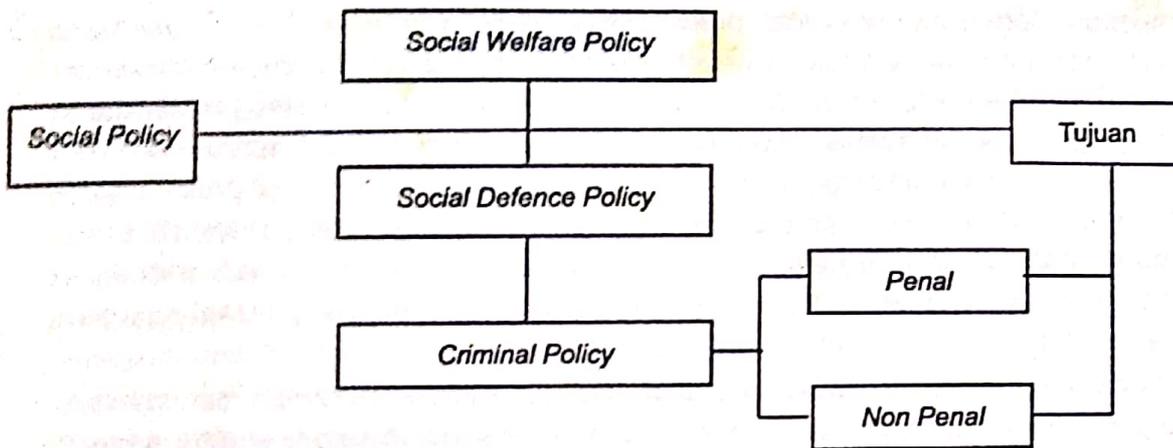
Pada dasarnya tujuan utama politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Politik kriminal pada hakikatnya merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial). Dengan mengamati ragaan berikut dapat dimengerti bagaimana politik kriminal memberikan sumbangan terhadap upaya pencapaian kesejahteraan sosial. Secara skematis apa yang dinyatakan oleh G. Peter Hoefanagels dalam membahas tentang kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan sebagai bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat tersebut, digambarkan dalam ragaan tentang Hubungan Penegakan Hukum Pidana dengan Politik Kriminal dan Politik Sosial sebagai berikut.⁷

mencapai/menunjang tujuan nasional (kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);

- b. Sebagai bagian dari kebijakan kriminal, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
- c. Sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum pidana, pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

Dilihat dari sudut pendekatan nilai: pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan kembali dan penilaian kembali (*re-orientasi* dan *re-evaluasi*) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan.

⁷ *Ibid.*, hlm. 2,3.



Sehubungan dengan skema tersebut, G. Peter Hoefnagels mengatakan bahwa "Criminal policy as a science of policy is part of a larger policy: the law enforcement policy The legislative and enforcement policy is in turn part of social policy." (Politik kriminal sebagai salah satu ilmu pengetahuan tentang kebijakan merupakan bagian dari suatu kebijakan yang lebih besar, yaitu kebijakan penegakan hukum Kebijakan legislatif dan kebijakan penegakan hukum sebaliknya merupakan bagian dari kebijakan sosial). Menurut pendapat Hoefnagels, fungsi dan peran media massa (bahkan dalam pengertian yang lebih luas, juga meliputi pendapat para pakar hukum dan tokoh masyarakat) dapat mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan pemidanaan ditempatkan sejajar dengan penerapan hukum pidana dan upaya-upaya pencegahan kejahatan tanpa menjatuhkan sanksi pidana. Dinyatakan juga olehnya, bahwa penerapan hukum pidana tidak hanya meliputi administrasi peradilan pidana, tetapi juga psikologi dan psikiatri forensik, sosial forensik, dan statistik kebijakan, kejahatan dan pelaksanaan pidana. Sedangkan pencegahan tanpa memidana meliputi beberapa kegiatan seperti kebijakan sosial, kesehatan mental, kegiatan sosial, dan kesejahteraan anak, serta hukum perdata dan administrasi.⁸

Berkaitan dengan hal di atas, ada tiga arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu:⁹

- a. dalam arti sempit ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. dalam arti luas ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. dalam arti paling luas (sesuai pendapat Jorgen Jepsen) ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa dalam membahas ilmu pengetahuan tentang kejahatan secara modern (*modern criminal science*), tidak dapat dihindarkan tinjauan terhadap kebijakan pidana (*penal policy*), di samping kriminologi yang

⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

⁹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 113-114.

mempelajari fenomena kejahatan dengan segala aspeknya dan hukum pidana yang menjelaskan dan menerapkan hukum positif yang pada hakikatnya merupakan reaksi masyarakat terhadap fenomena kejahatan.¹⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat Marc Ancel yang menyatakan bahwa *modern criminal science* terdiri dari tiga komponen, yaitu *criminology*, *criminal law*, dan *penal policy*. *Penal policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Pada hakikatnya, masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis-dogmatik. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, dan komparatif; bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.¹¹ Pendekatan sosiologi hukum pidana dan antara lain untuk menilai sejauh manakah ketentuan pidana yang ada mendatangkan kegunaan (efektivitasnya dalam masyarakat); sejarah hukum pidana dimaksudkan dapat memberikan pemahaman tentang perjalanan perkembangan pidana dan pemidanaan dahulu hingga kini agar dapat dihasilkan hukum pidana yang lebih baik lagi dikemudian hari; sedangkan perbandingan hukum pidana dimaksudkan untuk mengkaji hukum pidana antara negara yang satu dengan yang lain agar dalam rangka pembaharuan hukum dapat diadopsi hal-hal yang lebih baik.

Melihat maknanya yang demikian, maka menjalankan politik hukum pidana juga berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.¹² Oleh karena itu, melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang.¹³ Sejalan dengan itu, maka pemikiran tentang politik hukum dalam pengaturan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak juga penting untuk dikemukakan dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan keadaan dan situasi mendatang dalam dinamika perkembangan masyarakat.

¹⁰ Muladi, "Sistem Pemidanaan di Indonesia dan Prospeknya," makalah pada diskusi hukum yang diadakan oleh FH Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 25 Mei 1988, hlm. 5. Dalam perkembangan kriminologi modern, bukan hanya kejahatan, penjahat dan reaksi masyarakat yang menjadi perhatian utama, tetapi juga masalah korban kejahatan yang dulu dilupakan dalam upaya penanggulangan kejahatan pada umumnya.

¹¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan.....*, op.cit., hlm. 23, 24. Marc Ancel menyatakan bahwa di antara studi mengenai faktor-faktor kriminologis di satu pihak dan studi mengenai teknik perundang-undangan di lain pihak, ada tempat bagi suatu ilmu pengetahuan yang mengamati dan menyelidiki fenomena legislatif dan bagi suatu seni yang rasional, di mana para sarjana dan praktisi, para ahli kriminologi dan sarjana hukum dapat bekerjasama tidak sebagai pihak yang saling berlawanan atau saling berselisih, tetapi sebagai kawan sekerja yang terikat di dalam tugas bersama, yaitu terutama untuk menghasilkan suatu kebijakan pidana yang realistik, humanis, dan berpikiran maju (progresif) lagi sehat (garis bawah dari penulis).

¹² Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, op. Cit., hlm. 161.

¹³ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat. Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hlm. 93, 109.

Istilah kebijakan legislatif yang dipergunakan dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai pengganti dari istilah *policy* yang oleh Sutan Arbi dan Wayan Ardhana diterjemahkan dengan istilah "kebijakan." Sedangkan menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, kebijakan (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif.¹⁴

Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan kebijakan legislatif ialah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.¹⁵ Pendekatan kebijakan mencakup pengertian yang saling tall menali antara pendekatan yang berorientasi pada tujuan, pendekatan yang rasional, pendekatan ekonomis dan pragmatis serta pendekatan yang berorientasi pada nilai.¹⁶ Oleh karena tulisan ini berbicara tentang kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dalam kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak, maka perencanaan yang dimaksud dalam rumusan di atas ialah perencanaan untuk memikirkan bagaimanakah seyogyanya pengaturan tentang kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak pada masa mendatang.

Beberapa Kasus Tersebar

Dari penelitian yang pernah dilakukan Diyah Irawati, diperoleh beberapa kasus kekerasan seksual terhadap perempuan sebagai berikut.

Seorang perempuan muda berusia awal dua puluhan (sebut saja Marni Pardede), dibawa ke Pusat Krisis Terpadu, RSCM, Jakarta, karena harus dirawat akibat luka-luka yang diderita di wajah dan matanya. Setelah ditangani, Marni masih shock, dan menyatakan tidak memiliki siapa pun di Jakarta, sehingga ia ditampung di sebuah rumah aman milik Kalyanamitra Selama di rumah aman, Marni terlihat sangat bingung, takut, depresif, dan tertekan – dari hari ke hari ia cuma duduk diam dengan ekspresi kosong. Marni mengatakan sangat takut jika suaminya menemukannya dan melakukan hal-hal yang menyakitkan lagi, karena sang suami yang telah membuatnya luka parah. Bahkan, sebagai akibat dari kekerasan yang dilakukan suaminya itu, salah satu biji matanya tidak berfungsi lagi. Marni, dengan kandungannya yang berumur lima bulan, ditinggalkan tidak berdaya. Masa depan macam apa menunggu perempuan semacam Marni? Dapatkah luka batinnya sembuh sepenuhnya?¹⁷

Kasus lain adalah: A, seorang perempuan, ibu rumah tangga berusia 33 tahun seringkali mengalami siksaan dari suaminya, seorang pengusaha di rumahnya. Penyiksaan dari pemukulan dengan tangan sampai dengan benda tajam. Penyiksaan terjadi sejak awal perkawinan dan terus berlangsung setelah kelahiran anak-anaknya (tertua berusia 9 tahun). Akibat dari penyiksaan selain mengakibatkan luka pada tubuh hingga merusak organ tubuh pada sekitar

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit Undlp, 1996, hlm. 59.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 61.

¹⁷ Diyah Irawati, "Penyelesaian Sengketa Kekerasan Terhadap Perempuan Menurut Persepsi Budaya Batak Toba (Studi Kasus Terhadap Perempuan Batak Toba Di DKI Jakarta)," Hasil Penelitian, FH Universitas Trisakti, Jakarta, 2004, hlm. 69, 70.

organ reproduksinya (vagina). Semakin sering penyiksaan terjadi, perempuan ini semakin menderita karena tidak mendapat bantuan medis apapun. Akibatnya beberapa kali suami memaksa istrinya untuk melakukan hubungan seksual. Beberapa kali perempuan ini melarikan diri dari rumah karena tidak tahan. Namun, selalu dapat ditemukan suaminya, siksaan semakin meningkat, bahkan sang suami juga mengancam istri yang melarikan diri dengan siksaan sejenis terhadap anak perempuannya. Meninggalkan rumah dan anak-anak merupakan pilihan yang paling sulit dan berat baginya. Pemeriksaan medis atas diri perempuan ini menunjukkan cedera yang dialaminya dapat mengancam keselamatan jiwanya.¹⁸

Kasus ketiga: C.R. sekretaris suatu perusahaan yang dipimpin oleh B.S. yang sudah menikah dan telah memiliki anak-anak yang seusia C.R. Setelah bekerja kurang lebih 2 tahun, usai rapat dinas di luar kota, B.S. meneruskan percakapan tentang bisnis di kamar C.R. hingga tengah malam, meskipun sesungguhnya ia mempunyai niat terselubung. Dengan rayuan yang manis, ia berhasil merenggut kegadisan C.R. dan berjanji akan mengawini C.R. Sebagai gadis yang lugu dan belum lama hidup di ibukota, C.R. percaya akan janji tersebut, apalagi B.S. mengatakan bahwa setelah mengawini C.R., ia tidak akan membiarkan C.R. bekerja lagi dan akan membiayai kebutuhan hidup C.R. dan juga keluarganya di desa serta memberi biaya kuliah. C.R. kemudian dijadikan "isteri simpanan" dengan adanya akte perkawinan yang diperoleh dengan mengelabui petugas pencatat perkawinan. Jika C.R. tidak bersedia memenuhi nafsunya, B.S. akan memaksa bahkan memperkosa C.R. seperti perkosaan yang pertama kali dilakukannya terhadap C.R. Tamat kuliah, C.R. memohon kepada B.S., untuk menentukan hidupnya sendiri, tetapi B.S. mengancam C.R. apabila tidak kembali padanya, ia akan membunuh keluarga C.R. Dari B.S., C.R. melahirkan seorang anak laki-laki, tetapi anaknya tidak mendapatkan hak atas warisan B.S. setelah B.S. meninggal dunia.¹⁹

Dari beberapa kasus di atas, tampak bahwa kekerasan terhadap perempuan sering dilakukan oleh orang dekat yang mereka cintai, dan cara melakukan kejahatan tersebut sebagai bentuk kekerasan yang tidak disadari oleh korban, karena dianggap sebagai sesuatu yang biasa atau karena terjadi di dalam lingkup rumah tangga.

Integrasi Kebijakan Legislatif dalam Penanganan Kejahatan Seksual Terhadap Perempuan dan Anak

Lemahnya perlindungan bagi perempuan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, serta rendahnya komitmen pemerintah untuk menyelesaikan kasus-kasus ini secara yuridis merupakan kondisi yang tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di seluruh dunia. Fenomena yang memprihatinkan adalah bahwa tindak kekerasan terhadap perempuan sudah diangkat sebagai isu global,²⁰ ternyata sempat kurang mendapat perhatian di Indonesia. Menguak kausa dari ketidakpedulian masyarakat terhadap masalah ini memerlukan pembahasan tersendiri, tetapi cukuplah bila dikatakan bahwa struktur sosial, persepsi masyarakat

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 72, 73.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 81-84.

²⁰ Hal ini tampak 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 di antaranya menyangkut tindak kekerasan terhadap perempuan.

tentang perempuan dan tindak kekerasan terhadap perempuan, serta nilai masyarakat merupakan tiga hal pokok yang mendasarinya.²¹

Pemberian makna atas suatu konsep sangat tergantung pada norma dan nilai yang tumbuh, berkembang dan diakui dalam suatu masyarakat. Tidak berbeda halnya dengan tindak kekerasan. Tindak kekerasan, atau *violence*, pada dasarnya merupakan suatu konsep "*whose meaning and content depends on the society itself*," seperti dikatakan oleh Michael Levi.²² 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 dan anak, baik dikaitkan maupun tidak dengan kodrat perempuan dan anak.

Sejumlah pengarang lain, misalnya Alan Weiner, Zahn dan Sagi 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...*"²³ Rumusan yang diberikan oleh para penulis di atas cenderung untuk memberikan titik berat pada *physical force*. Namun ada pula pendapat lain yang mengetengahkan bahwasanya 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...*"²⁴

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 di dalamnya, oleh karenanya, merupakan kekerasan jasmani, seksual dan psikologis dalam masyarakat umum, dan juga yang dilakukan atau dibiarkan terjadinya oleh negara.

Sebagaimana dipahami, kekerasan seksual merupakan tiap-tiap perbuatan yang mencakup pelecehan seksual sampai kepada memaksa seseorang untuk melakukan hubungan seksual tanpa persetujuan korban atau di saat korban tidak menghendaki; dan atau melakukan hubungan seksual dengan cara-cara yang tidak wajar atau tidak disukai korban, dan atau menjauhkannya (mengisolasi) dari kebutuhan seksualnya.

Secara umum dalam KUHP telah diatur mengenai kejahatan penganiayaan, pembunuhan, delik susila, dan lain-lain, namun pengaturan tersebut hanya masalah

²¹ Diah Irawati, *Op.cit.* hlm. 15, 16.

²² Michael Levi (1994). *Violent Crime*. In *The Oxford Handbook of Criminology*, edited by Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner. Oxford: Clarendon Press, hlm. 295-353.

²³ Neil Alan Weiner, Margaret A. Zahn & Rita J. Sagi, *Violence: Patterns, Causes, Public Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1990, hlm. xiii et seq.

²⁴ United Nations, *The Beijing Declaration and The Platform for Action*. UN Department of Public Information, New York 1996, hlm. 73.

kekerasan fisik, dan tidak melindungi korban kekerasan itu sendiri, yaitu:

- a. Perzinahan (Pasal 284 KUHP)
- b. Perkosaan (Pasal 285 KUHP)
- c. Persetubuhan dengan wanita di bawah umur (Pasal 286, 287, 288 KUHP)
- d. Percabulan (Pasal 289 s/d 294 KUHP)
- e. Penghubungan percabulan (Pasal 295 s/d 298, 506 KUHP)
- f. Pencegahan dan pengguran kandungan kehamilan (Pasal 299, 534, 535 KUHP)
- g. Tindak pidana terhadap kesopanan-kesusilaan (Pasal 281s/d 283, 283 bis, 532 s/d 533 KUHP) yang terdiri dari:
 1. pornografi (Pasal 282 dst)
 2. perbuatan cabul (Pasal 290 dst)
 3. penganiayaan (Pasal 351 dst)
 4. pembunuhan (Pasal 338 dst)
 5. penculikan (Pasal 328 dst)

Dalam kenyataannya, di samping kejahatan-kejahatan di atas, sejumlah tindak kekerasan fisik lainnya ternyata tidak diberi sanksi pidana, dan akibatnya adalah walaupun terjadi viktimisasi terhadap perempuan, tidak dapat dilakukan tindakan hukum apapun terhadap pelakunya, misalnya: *incest*, *marital rape*, dan *sexual harassment*. Tindak kekerasan non fisik yang dapat terjadi pada perempuan, yang ada sanksi pidananya misalnya penghinaan di muka umum (Pasal 310, 311 KUHP). Namun kenyataan menunjukkan bahwa pasal ini jarang digunakan untuk membawa suatu kasus ke dalam proses peradilan pidana. Kelahiran UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, mulai mengakomodasi penanganan terhadap kekerasan yang terjadi di dalam rumah tangga, khususnya dengan korban perempuan, yang belum diatur secara rinci di dalam KUHP. Pada 1 butir 1 UU No. 23 Tahun 2004, disebutkan pengertian dari kekerasan rumah tangga adalah: "setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/ atau penelantaran rumah tangga termasuk ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga". Sedangkan pengertian korban, adalah: "Orang yang mengalami kekerasan dan/atau ancaman kekerasan dalam lingkup rumah tangga." Dalam undang-undang ini juga diatur mengenai perlindungan terhadap korban kekerasan, bahwa perlindungan adalah "segala upaya yang diajukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga sosial, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan". (Pasal 1 butir 4). Di dalam undang-undang ini ditentukan bahwa kekerasan fisik adalah perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat; dan kekerasan psikis adalah perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak, rasa tidak berdaya, dan atau penderitaan psikis berat pada seseorang. Sedangkan kekerasan seksual meliputi: pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga; pemaksaan

hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

Di dalam UU No. 23 Tahun 2004 telah diatur mengenai hak-hak korban, yang sebelumnya tidak diatur di dalam KUHP, berupa: perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, kejaksaan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan; pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan medis; penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban; pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan pelayanan bimbingan rohani. Untuk kepentingan pemulihan, korban dapat memperoleh pelayanan dari: tenaga kesehatan; pekerja sosial; relawan pendamping dan atau pembimbing rohani.

Sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual menurut KUHP dapat dilihat antara lain di dalam Pasal 285 (maksimum 12 tahun), Pasal 286 (maksimum 9 tahun), Pasal 287 (maksimum 9 tahun), Pasal 288 (maksimum 4 tahun), Pasal 289 (maksimum 9 tahun), Pasal 290 (maksimum 7 tahun), Pasal 291 (maksimum 12 tahun), Pasal 292 (maksimum 5 tahun), Pasal 293 (maksimum 5 tahun), Pasal 294 (maksimum 7 tahun), Pasal 295 (maksimum 5 tahun dan 4 tahun dan pemberatan ditambah 1/3 jika menjadi mata pencaharian), Pasal 296 (1 tahun 4 bulan), Pasal 297 (maksimum 6 tahun). Sedangkan dalam kaitan dengan kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga berdasarkan Pasal 47 UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, setiap orang yang memaksa orang yang menetap dalam rumah tangganya melakukan hubungan seksual dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 tahun atau paling lama 15 tahun atau denda paling sedikit Rp 12 juta atau paling banyak Rp 300 juta. Jika kekerasan seksual tersebut berakibat luka yang tidak dapat disembuhkan, gangguan daya pikir/kejiwaan minimal 4 minggu berturut-turut atau satu tahun tidak berturut-turut, atau matinya janin, atau menjadi tidak berfungsinya alat reproduksi, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau pidana penjara paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp 25 juta atau denda paling banyak Rp 500 juta. Dalam pasal ini tidak diatur sanksi pidana jika akibat kekerasan seksual, korban mendapatkan penyakit menular seksual, namun menimbulkan trauma pada masa-masa berikutnya. Oleh karena masa perlindungan dan rehabilitasi juga tidak diatur jangka waktunya, maka pelaku dapat saja mengingkari kewajiban menjalankan sanksi pidana tersebut, tanpa sanksi yang tegas. Ada satu hal yang sering menjadi kendala bagi korban, yakni bahwa kekerasan fisik, psikis, maupun seksual yang tidak menimbulkan penyakit atau halangan untuk menjalankan pekerjaan jabatan atau mata pencaharian atau kegiatan sehari-hari, merupakan delik aduan, bukan delik yang dapat dituntut karena jabatan. Di samping pidana penjara atau denda, undang-undang ini memungkinkan penjatuhan pidana tambahan berupa: pembatasan gerak pelaku yang bertujuan untuk menjatuhkan pelaku dari korban dalam jarak dan waktu tertentu dari pelaku; dan penetapan pelaku mengikuti program konseling di bawah pengawasan lembaga tertentu.

UU No. 23 Tahun 2004 disusun berdasarkan asas penghormatan hak asasi manusia, keadilan dan kesetaraan jender, non diskriminasi, dan perlindungan korban. Di samping itu, penghapusan kekerasan dalam rumah tangga bertujuan: mencegah segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga, melindungi korban kekerasan dalam

rumah tangga, menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga, dan memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera. Namun disayangkan ternyata perumusan sanksi pidana masih mengacu pada KUHP, yang dapat menimbulkan disparitas pidana yang sangat tajam, karena perumusan sanksi pidana dalam UU No. 23 Tahun 2004 masih memakai sanksi alternatif (pidana penjara atau denda), dan tidak semua jenis kekerasan diancam dengan strafminima khusus, melainkan masih menggunakan sanksi pidana maksimum umum. Perumusan sanksi pidana seperti ini sering kali menimbulkan ketidakadilan, apalagi jika korbannya adalah perempuan. Dengan perumusan seperti tersebut di atas, dapat saja hakim menjatuhkan pidana penjara kurang dari satu tahun dan tanpa menjatuhkan pidana denda.

Ketentuan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak jo. UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak juga ternyata tidak cukup mencegah dan menanggulangi kejahatan seksual terhadap anak. Pelaku kejahatan seksual terhadap anak seakan-akan tidak memiliki ketakutan akan mendapat sanksi pidana yang berat apabila ia melakukan kekerasan seksual terhadap anak.

Dalam kaitan dengan penanganan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak, patut dicatat sikap dan rekomendasi dari Komnas Perempuan bahwa Negara harus menunjukkan "*sense of urgency*" bahwa isu kekerasan seksual sudah dalam kondisi darurat dan agar DPR RI dan DPD RI memprioritaskan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual sebagai prioritas utama, agar DPR RI pada periode ini punya warisan dan jejak jelas pada penghapusan kekerasan seksual di Indonesia.²⁵ Namun hal ini juga belum memperlihatkan hasil yang memuaskan.

Di dalam RUU KUHP Baru Tahun 2015 dapat dilihat bagaimana perkembangan kebijakan legislatif tentang kejahatan seksual, antara lain dalam pasal-pasal berikut.

Pasal 491

- (1) Dipidana karena melakukan tindak pidana perkosaan, dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun:
 - a. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan di luar perkawinan, bertentangan dengan kehendak perempuan tersebut;
 - b. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan di luar perkawinan, tanpa persetujuan perempuan tersebut;
 - c. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan, dengan persetujuan perempuan tersebut, tetapi persetujuan tersebut dicapai melalui ancaman untuk dibunuh atau dilukai;
 - d. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan, dengan persetujuan perempuan tersebut karena perempuan tersebut percaya bahwa laki-laki tersebut adalah suaminya yang sah;
 - e. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun, dengan persetujuannya; atau
 - f. laki-laki yang melakukan persetubuhan dengan perempuan, padahal diketahui bahwa perempuan tersebut dalam keadaan pingsan atau tidak berdaya.

²⁵ Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Atas Kasus Kekerasan Seksual, *Loc.cit.*

- (2) Dianggap juga melakukan tindak pidana perkosaan, jika dalam keadaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
- a. laki-laki memasukkan alat kelaminnya ke dalam anus atau mulut perempuan; atau
 - b. laki-laki memasukkan suatu benda yang bukan merupakan bagian tubuhnya ke dalam vagina atau anus perempuan.
- (3) Jika salah satu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 491 mengakibatkan luka berat atau mengakibatkan matinya orang maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 492

Setiap orang yang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seseorang melakukan atau membiarkan dilakukan pada dirinya perbuatan cabul, dipidana karena melakukan perbuatan yang menyerang kehormatan kesusilaan, dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.

Pasal 493

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun setiap orang yang:

- a. melakukan perbuatan cabul dengan seseorang yang diketahui orang tersebut pingsan atau tidak berdaya;
- b. melakukan perbuatan cabul dengan seseorang yang diketahui atau patut diduga belum berumur 18 (delapan belas) tahun; atau
- c. membujuk seseorang yang diketahui atau patut diduga belum berumur 18 (delapan belas) tahun, untuk dilakukan atau membiarkan dilakukan pada dirinya perbuatan cabul atau untuk bersetubuh di luar perkawinan, dengan orang lain.

Pasal 494

- (1) Jika salah satu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 492 dan Pasal 493 huruf a dan huruf b mengakibatkan luka berat, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun.
- (2) Jika salah satu tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 492 dan Pasal 493 huruf a dan huruf b mengakibatkan matinya orang, maka pembuat tindak pidana dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 495

- (1) Setiap orang yang melakukan perbuatan cabul dengan orang lain yang sama jenis kelaminnya yang diketahui atau patut diduga belum berumur 18 (delapan belas) tahun, dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.
- (2) Dipidana dengan pidana yang sama ditambah dengan sepertiga jika

perbuatan cabul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara seks oral atau seks anal atau semua bentuk pertemuan organ kelamin dengan alat kelamin yang dilakukan secara homoseksual.

Pasal 496

Setiap orang yang memberi atau berjanjiakan memberi hadiah menyalahgunakan wibawa yang timbul dari hubungan keadaaan atau dengan penyesatan menggerakkan orang yang diketahui atau patut diduga belum berumur 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin serta berkelakuan baik, untuk melakukan perbuatan cabul atau persetubuhan dengannya atau membiarkan terhadap dirinya dilakukan perbuatan cabul, dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.

Pasal 497

- (1) Setiap orang yang melakukan perbuatan cabul dengan anak kandungnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun.
- (2) Setiap orang yang melakukan perbuatan cabul atau persetubuhan dengan anak tirinya, anak angkatnya, atau anak di bawah pengawasannya yang dipercayakan padanya untuk diasuh, dididik atau dijaga, atau dengan pembantu rumah tangganya atau dengan bawahannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun.
- (3) Dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun:
 - a. pejabat yang melakukan perbuatan cabul dengan bawahannya atau dengan orang yang dipercayakan atau diserahkan padanya untuk dijaga; atau
 - b. dokter, guru, pegawai, pengurus, atau petugas pada lembaga pemasyarakatan, lembaga negara tempat latihan karya, rumah pendidikan, rumah yatim dan/atau piatu, rumah sakit jiwa, atau panti sosial yang melakukan perbuatan cabul dengan orang yang dimasukkan ke lembaga, rumah, atau panti tersebut.

Dari beberapa pasal tersebut, tampak adanya perkembangan dalam kebijakan hukum pidana dari pengaturan terdapat di dalam KUHP dan UU No. 23 Tahun 2004 dibandingkan dengan yang terdapat di dalam RUU KUHP Tahun 2015, antara lain pada perluasan norma, adanya sanksi pidana yang diperberat, dan pengancaman sanksi pidana yang mempergunakan strafminima khusus. Namun masih tampak adanya sanksi pidana yang serupa dengan yang diatur di dalam KUHP.

Mengingat berbagai kasus kejahatan seksual yang menimpa perempuan dan anak belakangan ini, kiranya perlu diperhatikan bukan hanya pengaturan tentang tindakan represif melalui upaya penal, tetapi juga penggunaan upaya non penal. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan harus dilakukan dengan pendekatan integral, ada keseimbangan sarana penal dan non penal. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis melalui sarana non penal karena bersifat preventif dan kebijakan penal mempunyai keterbatasan (bersifat fragmentaris/simplistik/tidak struktural fungsional, simptomatik/tidak kausatif/tidak eliminatif

(tidak menghilangkan faktor kriminogen), *individualistik/offender oriented* (berorientasi pada pelaku)/tidak *victim oriented* (tidak berorientasi pada korban), bersifat represif, harus didukung infrastruktur dengan biaya tinggi). Hal ini akan bermuara pada tercapainya tujuan pidanaannya itu sendiri.

Adapun tujuan pidanaannya yang diatur dalam RUU KUHP Tahun 2015 terdiri dari:

1. mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan norma hukum demi pengayoman masyarakat;
2. memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna;
3. menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat; dan
4. membebaskan rasa bersalah pada terpidana.

Tujuan pidanaannya yang bersifat integral merupakan perpaduan antara kebijakan *penal* dan *non-penal* dalam menanggulangi kejahatan, sehingga kedua kebijakan tersebut harus diformulasikan secara cermat sebagai suatu kebijakan legislatif.

Penutup

Sebagai penutup dapat dikatakan bahwa kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini memerlukan pemikiran dan penanganan yang serius dari berbagai pihak. Hal tersebut mencakup formulasi politik hukum pidana, aplikasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan eksekusi terhadap tindak pidana yang terbukti dalam persidangan.

Kebijakan legislatif dalam penanggulangan kejahatan seksual terhadap perempuan dan anak dapat dilakukan melalui reformulasi norma dan sanksi melalui sarana penal, dan reformulasi terhadap sarana non penal. Pendekatan non penal dilakukan melalui berbagai upaya antara lain dengan mengefektifkan fungsi dan peran media massa untuk mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan dan penerapan hukum pidana dan upaya-upaya pencegahan kejahatan. Di samping itu, langkah-langkah pencegahan tanpa memidana juga dapat dikembangkan melalui peningkatan hal-hal yang termasuk dalam kebijakan sosial, kesehatan mental masyarakat, memperluas aktivitas sosial, dan memajukan kesejahteraan dan pendidikan anak.

Referensi

Buku

- Levi, Michael, *Violent Crime, in The Oxford Handbook of Criminology*,_ edited by Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Nawawi Arlef, Barda, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Badan Penerbit Undip, 1996.
- , *Bunga Rampal Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat. Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986.

Weiner, Neil Alan; Margaret A. Zahn & Rita J. Sagi, *Violence: Patterns, Causes, Public Policy*,
Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1990.

Dokumen Lain

Diyah Irawati, "Penyelesaian Sengketa Kekerasan Terhadap Perempuan Menurut Persepsi Budaya Batak Toba (Studi Kasus Terhadap Perempuan Batak Toba Di DKI Jakarta)," Hasil Penelitian, FH Universitas Trisakti, Jakarta, 2004.

Inilah Provinsi Paling Rawan Pelecehan Seksual, diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.dw.com/id/inilah-provinsi-paling-rawan-pelecehan-seksual/g-19260614>

KPAI: Pelecehan Seksual pada Anak Meningkat 100%, diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://news.liputan6.com/read/2451254/kpai-pelecehan-seksual-pada-anak-meningkat-100>

Muladi, "Sistem Pemidanaan di Indonesia dan Prospeknya," makalah pada diskusi hukum yang diadakan oleh FH Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 25 Mei 1988.

NTT urutan kelima kasus kekerasan seksual perempuan-anak, diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <https://elshinta.com/news/63114/2016/05/24/ntt-urutan-kelima-kasus-kekerasan-seksual-perempuan-anak>

Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Atas Kasus Kekerasan Seksual YY di Bengkulu dan Kejahatan Seksual yang Memupus Hak Hidup Perempuan Korban: Kejahatan Seksual Menghancurkan Korban, Keluarga, Pelaku dan Kita Semua: Darurat Pencegahan dan Penanganan Komprehensif, diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.komnasperempuan.go.id/pernyataan-sikap-komnas-perempuan-atas-kasus-kekerasan-seksual-yy-di-bengkulu-dan-kejahatan-seksual-yang-memupus-hak-hidup-perempuan-korban/>

Pelecehan Seksual Verbal Dianggap Lumrah di Indonesia, diunduh pada tanggal 20 Maret 2017 dari <http://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20160722103508-277-146296/pelecehan-seksual-verbal-dianggap-lumrah-di-indonesia/>

Dokumen Hukum

Kementerian Hukum dan HAM RI, *RUU KUHP Tahun 2015*

Republik Indonesia, *UU No. 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*

Republik Indonesia, *UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak jo. UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak*

Republik Indonesia, *UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga*

United Nations, *The Beijing Declaration and The Platform for Action*. UN Department of Public Information, New York 1996