

Laporan Studi Kualitatif

Persepsi dan Dukungan Pemangku Kepentingan Terhadap RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Perkawinan



Disusun Oleh:
TIM PENELITI INFID

Jakarta, September 2020

Laporan Studi Kualitatif

Persepsi dan Dukungan Pemangku Kepentingan Terhadap RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Perkawinan

Tim Peneliti:

Ratna Batara Munti
Ema Mukarramah
Elisabeth Anita Dhewy

Tim Peer Review:

Atnike Nova Sigiro
Dian Kartika Sari
Lidwina Inge Nurtjahyo

Editor:

Farida Indriastuti



Terbitan pertama, September 2020

DAFTAR ISI

Daftar Singkatan	v
Kata Pengantar	ix
Ringkasan Eksekutif	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan	4
D. Metode Pengumpulan Data	4
E. Metode Pengolahan Data	6
F. Sistematika Penulisan Laporan Penelitian	6
BAB II PENDEKATAN TEORETIS DAN LANDASAN HUKUM DALAM PENELITIAN INI	9
A. Landasan Hukum	15
B. Penelitian yang Relevan	19
C. Mendorong Kesetaraan Gender melalui Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan	23
BAB III URGENSI RUU P-KS DAN PERUBAHAN UUP DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER	23
A. Posisi RUU P-KS dan Perubahan UUP Mendorong Kesetaraan Gender	25
B. Dukungan Pemangku Kepentingan terhadap RUU P-KS	31
BAB IV DUKUNGAN DAN PERSEPSI PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP RUU P-KS	31
A. Persepsi Pemangku Kepentingan atas Urgensi RUU P-KS	36
BAB V PANDANGAN PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP MATERI MUATAN RUU P-KS	51
A. Permasalahan yang Dijangkau RUU P-KS	52
B. Rumusan Tindak Pidana Kekerasan Seksual RUU P-KS	73
C. Manfaat RUU P-KS	87
BAB VI PERSEPSI DAN DUKUNGAN PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP IMPLEMENTASI PERUBAHAN UU PERKAWINAN	93
A. Harapan, Dukungan dan Tantangan atas Perubahan UUP	94
B. Operasionalisasi Perubahan UUP	103
C. Menakar Sanksi untuk Efektivitas Penghapusan Perkawinan Usia Anak	117

Daftar Pustaka	132
Lampiran	138
Lampiran 1: Pertanyaan Penelitian	138
Lampiran 2: Narasumber Penelitian	141

DAFTAR BAGAN DAN TABEL

BAGAN

Bagan 1. Kekerasan Seksual Dewasa yang Ditangani LBH APIK Jakarta 2019	37
Bagan 2: Jenis Kekerasan Seksual yang Dialami Pekerja Seks	43
Bagan 3: Kekerasan Seksual Berbasis Siber	46
Bagan 4. Operasionalisasi Perubahan Undang-Undang Perkawinan	103

TABEL

Tabel 1. Faktor Pelestari Kekerasan Seksual	48
Tabel 2. Keterbatasan Hukum yang Ada untuk Menjangkau Berbagai Jenis Kekerasan Seksual	61
Tabel 3. Tipe dan Uraian Perbuatan Pelecehan Seksual Nonfisik	76
Tabel 4. Target SDGs yang Terdampak Perkawinan Usia Anak	95
Tabel 5. Upaya Pencegahan dan Penghapusan Perkawinan Usia Anak	99
Tabel 6. Intervensi Perluasan Akses Pendidikan	107
Tabel 7. Intervensi Sosialisasi Kesetaraan Gender yang Perlu Dilakukan	112
Tabel 8. Tindakan Afirmasi bagi Korban Perkawinan Usia Anak	115
Tabel 9. Usulan Jenis Sanksi dan Argumentasi	121

DAFTAR SINGKATAN

AIPJ2	<i>Australia Indonesia Partnership for Justice</i>
AKI	Angka Kematian Ibu
APH	Aparat Penegak Hukum
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BAP	Berita Acara Pemeriksaan
BimWin	Bimbingan Perkawinan
BKKBN	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
BP	Bimbingan Penyuluhan
BPfA	<i>Beijing Platform for Action</i>
BPNT	Bantuan Pangan Non Tunai
BPS	Badan Pusat Statistik
CATAHU	Catatan Tahunan
CCTV	<i>Closed Circuit Television</i>
CEDAW	<i>Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women</i>
CLS	<i>Critical Legal Studies</i>
CSR	<i>Corporate Social Responsibility</i>
COVID-19	<i>Corona Virus Disease</i> ditemukan tahun 2019
DKI Jakarta	Daerah Khusus Ibukota Jakarta
DNA	<i>Deoxyribo Nucleic Acid</i>
DPR RI	Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DUHAM	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
FGD	<i>Focus Group Discussion</i>
FGM	<i>Female Genital Mutilation</i>
FH UI	Fakultas Hukum Universitas Indonesia
FORHATI	Forum Alumni Himpunan Mahasiswa Islam/HMI Wati
FPL	Forum Pengada Layanan
GEBER PPA	Gerakan Bersama Pencegahan Perkawinan Anak
GenRe	Generasi Berencana
HAM	Hak Asasi Manusia
HIV/AIDS	<i>Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
HKSR	Hak-hak Kesehatan Seksual dan Reproduksi
HWDI	Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia
ICPD	<i>International Conference for Population & Development</i>
IDI	Ikatan Dokter Indonesia

IKG	Indeks Kesenjangan Gender
IMS	Infeksi Menular Seksual
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IQ	<i>Intelligence Quotient</i>
ITE	Informasi dan Transaksi Elektronik
JFDG	<i>Jakarta Feminist Discussion Group</i>
JKP3	Jaringan Kerja Program Legislasi Nasional Pro Perempuan
JR	<i>Judicial Review</i>
KDP	Kekerasan Dalam Pacaran
KDRT	Kekerasan Dalam Rumah Tangga
Kemenag RI	Kementerian Agama Republik Indonesia
Kemendikbud RI	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia
Kemenkes RI	Kementerian Kesehatan Republik Indonesia
Kemenko PMK	Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
Kementerian PPN/ BAPPENAS	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Kemnaker RI	Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia
KIE	Komunikasi, Informasi, Edukasi
KMP	Kekerasan Mantan Pacar
Kominfo RI	Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas Perempuan	Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan
Kowani	Kongres Wanita Indonesia
KPAI	Komisi Perlindungan Anak Indonesia
KPI	Koalisi Perempuan Indonesia
KPPPA	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
KSP	Kantor Staf Presiden
KUA	Kantor Urusan Agama
KUHAP	Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
KUHP	Kitab Undang-undang Hukum Pidana
KUPI	Kongres Ulama Perempuan Indonesia
KWI	Konferensi Waligereja Indonesia
K/L	Kementerian/Lembaga
Lakpesdam PBNU	Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LBH APIK	Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan

LKP3A	Lembaga Konsultasi untuk Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak
LP	Laporan Polisi
LPSK	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
LSL	Lelaki Seks dengan Lelaki
MaPPI FH UI	Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia
MDGs	<i>Millennium Developments Goals</i>
MK	Mahkamah Konstitusi
MLKI	Majelis Luhur Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa Indonesia
MUI	Majelis Ulama Indonesia
NAPZA	Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif
NGO	<i>Non-governmental Organization</i>
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
NU	Nahdlatul Ulama
ODHA	Orang Dengan HIV/AIDS
OPSI	Organisasi Perubahan Sosial Indonesia
P2GP	Pemotongan dan Perlukaan Genitalia Perempuan
P2TP2A	Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
PBB	Persatuan Bangsa Bangsa
PBI	Penerima Bantuan Iuran
Peruati	Persekutuan Wanita Berpendidikan Teologi di Indonesia
PGI	Persekutuan Gereja-Gereja di Indonesia
PIK-R	Pusat Informasi dan Konseling Remaja
PKBI	Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia
PKH	Program Keluarga Harapan
PKK	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga
Polda	Kepolisian Daerah
Polda Metro Jaya	Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya
Posyandu	Pos Pelayanan Keluarga Berencana - Kesehatan Terpadu
PP Aisyiyah	Pimpinan Pusat Aisyiyah
PP Fatayat NU	Pimpinan Pusat Fatayat Nahdlatul Ulama
PP Muhammadiyah	Pimpinan Pusat Muhammadiyah
PR	Pekerjaan Rumah
PS	Pekerja Seks
Prolegnas	Program Legislasi Nasional
Puskapa UI	Pusat Kajian dan Advokasi Kualitas Hidup Anak Universitas Indonesia
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat

Puspaga	Pusat Pembelajaran Keluarga
RP	Ranah Privat
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RT	Rukun Tetangga
Rumah KitaB	Yayasan Rumah Kita Bersama
RUU	Rancangan Undang-Undang
RUU P-KS	Rancangan Undang-undang Penghapusan Kekerasan Seksual
SDGs	<i>Sustainable Development Goals</i>
SE	Surat Edaran
Sekjen	Sekretaris Jenderal
SGRC	<i>Support Group and Resource Center on Sexuality Studies</i>
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SP3	Surat Perintah Penghentian Penyidikan
SPHPN	Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional
SRHR	<i>Sexual and Reproductive Health and Rights</i>
Stranas PPA	Strategi Nasional Pencegahan dan Perkawinan Anak
Sulbar	Sulawesi Barat
Sulteng	Sulawesi Tengah
Suscatin	Kursus Calon Pengantin
TKP	Tempat Kejadian Perkara
UI	Universitas Indonesia
UNICEF	<i>The United Nations Children's Fund</i>
UPPA	Unit Pelayanan Perempuan dan Anak
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah
UT	<i>Urine Test</i>
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
UU ITE	Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik
UU PKDRT	Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga
UU PTPPO	Undang- Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
UUP	Undang-Undang Perkawinan
VCS	<i>Video Call Sex</i>
VeR	<i>Visum et Repertum</i>
WBI	Wanita Buddhis Indonesia
WVI	Wahana Visi Indonesia
YKP	Yayasan Kesehatan Perempuan

KATA PENGANTAR

International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) berkomitmen serta memiliki mandat untuk menurunkan ketimpangan gender dalam berbagai isu pembangunan di Indonesia. Salah satu pendorong bagi INFID untuk turut berkontribusi dalam isu ini karena keprihatinan atas tingginya jumlah kasus kekerasan seksual serta tingginya angka pernikahan anak di Indonesia.

Saat ini INFID memandang perlu untuk memberikan dukungan kepada para korban kekerasan seksual dan upaya pencegahan pernikahan anak melalui studi kualitatif tentang “Persepsi dan Dukungan Pemangku Kepentingan terhadap Rancangan Undang-undang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS) dan UU No. 16 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Perkawinan”. Kami bekerja sama dengan para peneliti yang selama ini konsisten berupaya memajukan kesetaraan gender dan mendorong lahirnya berbagai kebijakan yang berpihak kepada perempuan.

Seperti halnya RUU P-KS yang mendapatkan berbagai tantangan dalam proses legislasinya, maka studi kualitatif ini juga mendapatkan tantangan ketika pandemi COVID-19 melanda dunia termasuk Indonesia. Tantangan utama yang dihadapi adalah mundurnya jadwal yang telah direncanakan sebelumnya. Kekhawatiran penyebaran virus di awal masa pandemi turut menyebabkan para responden membatasi diri untuk diwawancarai.

Terlepas dari berbagai kendala, akhirnya buku laporan studi kualitatif ini telah berhasil dirampungkan. Buku ini menyajikan berbagai pandangan pemangku kepentingan akan urgensi RUU P-KS yang memberikan perlindungan dan upaya pemulihan korban kekerasan seksual. Buku laporan penelitian ini juga berisi tentang bagaimana mendorong terwujudnya pencegahan perkawinan anak di Indonesia.

Kami menyadari bahwa masih ada kekurangan di dalamnya. Harapan kami hasil studi ini dapat memberikan pengayaan terhadap studi-studi tentang dukungan terhadap RUU P-KS yang telah dilakukan sebelumnya serta dapat memperkuat advokasi untuk mendorong pengesahannya. Akhir kata kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi membidani lahirnya buku ini.

Jakarta, 1 September 2020

Tatat
Manajer Program INFID

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penelitian ini merupakan studi deskriptif yang menggambarkan dukungan positif pemangku kepentingan terhadap RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (P-KS) dan operasionalisasi UU Nomor 16 Tahun 1974 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (perubahan UUP) serta arti penting keduanya terhadap pencapaian kesetaraan gender di Indonesia. RUU P-KS dan perubahan UUP dipilih sebagai topik studi ini, mengingat keduanya terkait erat dengan upaya penghapusan kekerasan seksual terhadap perempuan, serta dapat berkontribusi pada upaya menghapuskan ketimpangan gender, sebagai salah satu Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals – SDGs*).

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Februari – Mei 2020 untuk melihat pandangan pemangku kepentingan terkait dengan beberapa hal, yaitu: 1) Keterkaitan antara RUU P-KS dan perubahan UU Perkawinan No 16 tahun 2019 terhadap upaya ketimpangan gender; 2) Persepsi dan dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS dan implementasi perubahan Undang-undang Perkawinan; 3) Masalah dan tantangan yang diharapkan dapat dipecahkan melalui RUU P-KS; 4) Efektivitas perubahan Undang-undang Perkawinan untuk menghapus perkawinan anak di Indonesia. Penelitian dilakukan untuk mengisi kesenjangan pengetahuan tentang sikap warga, pembuat kebijakan dan para tokoh mengenai pengaturan dan kebijakan baru terkait dengan penghapusan kekerasan seksual di Indonesia.

Pengumpulan data dilakukan melalui FGD dan wawancara pada 106 narasumber yang mewakili beragam instrumen; kementerian, lembaga, organisasi masyarakat sipil, profesi dan usia. Selain itu, dilakukan studi pengumpulan dokumen untuk memperkaya data dan informasi yang dianalisis. *Focussed Group Discussion* (FGD) atau Diskusi Kelompok Terfokus, dilakukan bersama 38 pemangku kepentingan yang mewakili lembaga penyedia layanan publik, kelompok muda, organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, NGO dan para jurnalis, serta Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) di wilayah hukum Polda Metro Jaya, DKI Jakarta. Wawancara yang terstruktur ini ditujukan pada 69 narasumber, baik yang berada di wilayah DKI Jakarta maupun di luar wilayah Jakarta, seperti Aceh, Padang, Tangerang, Cirebon, Yogyakarta, Malang, Situbondo, Banjarmasin, Makassar, NTB dan NTT.

Studi ini menemukan tiga persepsi utama mengenai arti penting RUU P-KS dan perubahan UUP terhadap kesetaraan gender. Pertama, RUU P-KS dan perubahan UUP dinilai dapat berkontribusi langsung terhadap terwujudnya kesetaraan gender. Kedua, RUU P-KS dan perubahan UUP berkontribusi secara tidak langsung terhadap kesetaraan gender, karena itu membutuhkan faktor lain guna mengakselerasi pencapaian kesetaraan gender. Ketiga, RUU P-KS tidak serta-merta berkontribusi mewujudkan kesetaraan gender.

Pandangan tersebut, pada dasarnya menunjukkan kontribusi perubahan UUP, sehingga nilai positif ini untuk mewujudkan kesetaraan gender, baik secara langsung maupun tidak

langsung. Namun, terdapat perbedaan perspektif dalam memandang keterkaitan RUU PK-S dengan pencapaian kesetaraan gender. RUU P-KS juga dinilai berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung terhadap kesetaraan gender. Di sisi lain, muncul penilaian bahwa RUU PK-S tidak serta-merta relevan dengan pencapaian kesetaraan gender.

Secara umum, berbagai lembaga penyedia layanan publik, kelompok muda, kelompok penyintas dan keluarganya, memberikan dukungan yang tinggi terhadap RUU P-KS dalam tingkatan aksi. Sedangkan organisasi agama dan penghayat kepercayaan, tokoh-tokoh agama, serta organisasi masyarakat sipil, sebagian berada dalam tingkatan komitmen dan sebagian lagi dalam tingkatan aksi.

Dukungan dari berbagai lembaga penyedia layanan publik, berkaitan erat dengan urgensi perubahan sistem hukum untuk mengatasi beragam hambatan dalam menangani kasus-kasus kekerasan seksual. Hambatan itu diantaranya; Perspektif APH (Komponen Budaya Hukum), sehingga belum terbangun keterpaduan penanganan dan minimnya sinergi antar layanan (struktur hukum). Faktor lainnya yaitu, lemahnya mekanisme hukum di Indonesia, sehingga menyisakan celah-- rapuhnya aturan hukum dan kekosongan aturan hukum kekerasan seksual dalam menangani peristiwa traumatik kekerasan seksual yang terjadi (komponen substansi hukum).

Bagi organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, dukungan terhadap RUU P-KS juga didasarkan pada prinsip universal di setiap agama dan kepercayaan, yang menegaskan kekerasan seksual sebagai perbuatan yang tidak dibenarkan dalam prinsip agama dan kepercayaan manapun. Sementara itu, selain permasalahan dalam sistem hukum, penyintas dan keluarganya pun mengalami tekanan psikologis yang berat-- akibat peristiwa traumatik kekerasan seksual dan berdampak terhadap sendi kehidupan mereka, baik secara fisik, psikis, relasi seksual, ekonomi hingga sosial. Alhasil, dampak tragedi traumatik itu sungguh menghancurkan kehidupan korban dan keluarganya.

Selain dukungan yang menyiratkan harapan terhadap perbaikan penanganan, dukungan bagi RUU P-KS juga muncul, berupa masukan untuk penyempurnaan RUU ini-- agar perbaikan yang diharapkan dapat terwujud. Dukungan hadir berupa sosialisasi dan diseminasi informasi mengenai urgensi RUU P-KS dan kerja berjejaring dalam advokasi RUU P-KS.

Persepsi atas urgensi RUU P-KS antara lain disandarkan pada argumentasi; 1) Di balik data kasus kekerasan seksual, terdapat korban yang harus ditolong; 2) Kekerasan seksual sebagai fenomena gunung es; 3) Kekerasan seksual sebagai fenomena kekerasan yang sistematis; 4) Dampak kekerasan seksual yang menghancurkan korban dan keluarganya; 5) Kekerasan seksual di ranah privat meniadakan perlindungan yang justru diharapkan dari orang dekat; 6) Kerentanan kelompok tertentu yang menjadi korban kekerasan seksual; 7) Meluasnya lokus kekerasan seksual dari *offline* ke *online*; 8) Relasi kuasa dan konstruksi gender yang diskriminatif sebagai akar masalah penyebab kekerasan seksual; 9) Ketiadaan upaya konkret

negara untuk mengatasi akar masalah kekerasan seksual dan kurangnya pendidikan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi (HKSR) sebagai pelestari kekerasan seksual.

Adapun permasalahan budaya hukum yang diharapkan akan dijangkau oleh RUU P-KS, adalah respons sistem hukum dalam pelaporan kasus kekerasan seksual, isu *consent* (persetujuan) perempuan dalam kasus kekerasan seksual, *victim precipitation* (peranan korban), penggunaan riwayat seksual, perspektif petugas penyedia layanan, dan pemahaman masyarakat tentang kekerasan seksual. Sementara dalam komponen substansi hukum, permasalahan yang akan dijangkau adalah kelemahan dan kekosongan hukum materiil dalam pengaturan kekerasan seksual, dualisme hukum yang merugikan korban, masalah akses terhadap aborsi aman dan penurunan Angka Kematian Ibu, dan kelemahan hukum formal dalam melindungi korban.

Hambatan dalam hukum formal terdiri dari tiga aspek yang akan dijangkau oleh RUU P-KS. Pertama, hambatan dalam penanganan perkara kekerasan seksual. Kedua, permasalahan satu saksi bukan dianggap saksi. Ketiga, belum optimalnya pelibatan Psikolog dalam pembuktian kasus kekerasan seksual.

RUU P-KS juga akan menjangkau beberapa permasalahan dalam struktur hukum. Pertama, minimnya koordinasi dan sinergi antar layanan. Kedua, informasi perkembangan perkara di instansi penegak hukum. Ketiga, perlunya optimalisasi dalam penyediaan dukungan pemulihan korban. Keempat, kebutuhan dukungan anggaran untuk bantuan hukum dan pemulihan korban.

Keberadaan RUU P-KS dari aspek pengaturan jenis-jenis kekerasan seksual dinilai penting untuk menjangkau persoalan pelanggaran hak-hak perempuan dan kelompok rentan lainnya. Dalam rangka merealisasikan harapan tersebut, sejumlah rumusan unsur dalam sembilan jenis kekerasan seksual diusulkan untuk disempurnakan, antara lain pada perumusan unsur pelecehan seksual non-fisik. Terdapat perdebatan di dalamnya antara perlu diatur sebagai tindak pidana atau tidak, karena adanya kekhawatiran *over* kriminalisasi (kriminalisasi berlebihan). Perdebatan juga mengemuka atas jenis ancaman pidana yang perlu dijatuhkan dalam perbuatan seperti *catcalling* (siulan dan panggilan bernada provokatif) dan pelecehan seksual non-fisik lainnya.

Sedangkan masukan terhadap perumusan tindak pidana pemaksaan dan pelarangan pelacuran pada dasarnya, sama-sama bertujuan memberikan proteksi pada pekerja seksual sebagai pihak yang rentan. Pemidanaan justru diarahkan agar menasar pada pengguna jasa dan mucikari.

Di sisi lain, perumusan tindak pidana pemaksaan aborsi dan pemaksaan kontrasepsi harus menghindari kriminalisasi terhadap tenaga kesehatan, sekaligus memberikan perlindungan terhadap penyandang disabilitas. Pemenuhan *Informed Consent* untuk aborsi dan kontrasepsi diusulkan sebagai batasan yang membedakan antara tindak pidana dan bukan tindak pidana. Hal ini mengingat bahwa UU Kesehatan mengecualikan dilakukan aborsi

atas dasar perkosaan dan indikasi kesehatan. Namun demikian, ketentuan ini seharusnya juga memberikan perlindungan pada semua jenis kekerasan seksual yang mengakibatkan kehamilan yang tidak diinginkan.

Selain itu, perumusan tindak pidana pemaksaan perkawinan diusulkan agar meliputi praktik kawin tangkap yang merugikan perempuan. Hal ini mengingat rumusan dalam RUU yang tersedia secara spesifik hanya menasar orang tua yang memaksakan perkawinan pada anaknya atau petugas yang melangsungkan perkawinan.

Masukan lainnya terhadap RUU P-KS adalah perlu menegaskan batasan rumusan eksploitasi seksual dengan jenis kekerasan seksual lainnya. Tindak pidana eksploitasi seksual menjadi sorotan, mengingat batasan tindak pidana ini dianggap yang paling sumir di antara bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya. Unsur tindak pidana ini mengandung adanya manfaat atau barter antara pelaku dan korban, di mana posisi keduanya tidak setara. Selain itu, masukan penyempurnaan rumusan tindak pidana penyiksaan seksual juga teridentifikasi mengingat norma yang tersedia dalam draf RUU P-KS DPR RI Tahun 2017 jauh berbeda dengan norma penyiksaan seksual yang merujuk pada Konvensi Anti Penyiksaan.

Selain itu, studi ini mengidentifikasi masukan penambahan jenis tindak pidana lainnya, yaitu praktik yang membahayakan kesehatan seksual dan reproduksi, mencakup pelarangan dilakukannya sunat perempuan atau P2GP, *sifon* dan perkawinan usia anak. Selain itu, RUU P-KS juga diharapkan memberi perhatian pada lokus baru terjadinya kekerasan seksual yang belum diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan, yaitu kekerasan seksual berbasis siber.

Apabila RUU P-KS disahkan, baik laki-laki maupun perempuan akan menerima manfaatnya, demikian pula masyarakat secara umum. Dalam kekerasan seksual, siapapun dapat menjadi korban. Setiap orang di manapun dan kapanpun berpotensi menjadi korban kekerasan seksual, sepanjang faktor penyebab dan pelestari terjadinya kekerasan seksual masih mengemuka.

Terkait perubahan UU Perkawinan, peningkatan batas usia minimum perkawinan bagi perempuan melalui perubahan UUP dinilai progresif, karena mencerminkan semangat penghapusan perkawinan usia anak di Indonesia. Namun perubahan pada tataran legal formal itu, diyakini tidak serta-merta dapat menurunkan perkawinan usia anak, sehingga dibutuhkan berbagai upaya dan intervensi yang tepat untuk merealisasikan harapan yang ditumpukan pada perubahan UU Perkawinan.

Secara umum, sambutan positif atas perubahan UUP tercermin dari sejumlah harapan atas UU ini. Tiga harapan besar diletakkan kepada perubahan UUP, yaitu; 1) Memutus dampak negatif perkawinan usia anak; 2) Melindungi hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan; 3) Mengurangi ketimpangan gender.

Upaya mengatasi ketimpangan gender memerlukan dukungan peningkatan batas usia minimum perkawinan sebagai instrumen hukum yang akan mencegah perkawinan usia dini pada anak. Namun perubahan UUP bukan satu-satunya instrumen untuk mengatasi ketimpangan gender. Diperlukan berbagai langkah yang efektif mengatasi ketidaksetaraan gender di berbagai bidang, agar ketimpangan gender dapat diminimalisasi. Kontribusi perubahan UUP terhadap upaya menurunkan ketimpangan gender akan signifikan-- apabila upaya pencegahan diisi dengan sejumlah intervensi, antara lain melalui pembangunan perspektif dan wawasan mengenai kehidupan yang adil dan setara antara laki-laki dan perempuan, begitu juga Pendidikan Hak dan Kesehatan Seksual dan Reproduksi (HKSR) sejak usia dini di semua jenjang pendidikan.

Harapan yang diletakkan pada perubahan UUP memerlukan ketersediaan empat upaya yang diuraikan lebih lanjut ke dalam sepuluh intervensi. Sembilan di antaranya, berada dalam aspek pencegahan dan satu intervensi berada dalam aspek penanganan. Seluruh intervensi yang teridentifikasi itu akan berkontribusi untuk merealisasikan tiga harapan terhadap perubahan UUP, agar berbagai upaya itu efektif. Dua pendekatan yang perlu dilakukan adalah; 1) Sinergi dan kerja bersama multi-pihak; 2) Pengawasan.

Sementara itu, perdebatan mengenai perlu tidaknya penjatuhan sanksi terhadap praktik perkawinan usia anak, justru menunjukkan kebutuhan pada intervensi penyadaran di masyarakat, terutama mempertimbangkan efektivitas penerapan sanksi selama ini. Penjatuhan sanksi dinilai tidak mengatasi akar masalah perkawinan usia anak seperti faktor kemiskinan, pendidikan dan konstruksi sosial-budaya yang bias gender, serta tidak akan berkontribusi dalam merealisasikan tiga harapan atas perubahan UUP.

Dari temuan penelitian di atas, beberapa rekomendasi yang ditawarkan sebagai berikut; 1) Mempercepat proses pembahasan dan pengesahan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang berkepentingan; 2) Perbaiki layanan pemulihan korban yang terintegrasi dan terpadu dalam satu atap (*one stop crisis centre*); 3) Negara membangun upaya pencegahan dan penanganan kekerasan seksual dan perkawinan usia anak secara komprehensif dan holistik, dengan memusatkan intervensi pada segenap akar masalah, sehingga dapat berkontribusi menghambat laju prevalensi kekerasan seksual dan perkawinan usia anak; 4) Harmonisasi kebijakan di tingkat pusat dan daerah, hingga ke tingkat desa, guna mendukung penghapusan perkawinan usia anak dan kekerasan seksual; 5) Tidak menunda lagi penyelenggaraan Pendidikan Hak dan Kesehatan Seksual dan Reproduksi (HKSR) yang komprehensif di semua tingkat pendidikan; 6) Penyelenggaraan tindakan afirmasi dan pendataan dalam aspek penanganan untuk menolong perempuan korban kekerasan, termasuk perkawinan usia anak; 7) Mengedepankan upaya pencegahan dan penanganan kekerasan seksual serta perkawinan anak; 8) Optimalisasi peran pemerintah dengan memperkuat kerjasama dengan berbagai pihak lainnya.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kekerasan seksual dan perkawinan usia anak merupakan manifestasi dari ketimpangan gender yang terjadi di masyarakat. Terjadinya kekerasan seksual umumnya, disebabkan adanya relasi kuasa yang timpang atau ketidaksetaraan antara korban dengan pelaku. Demikian pula, dalam perkawinan usia anak, dimana anak berada dalam posisi yang subordinat dan pada akhirnya sulit untuk melepaskan diri dari kungkungan kondisi ketidaksetaraan gender, karena perkawinan usia anak mengakibatkan kehilangan akses atas pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan yang layak.

Pencapaian kesetaraan gender merupakan tantangan besar yang dialami oleh hampir seluruh negara di dunia. Perjuangan mendorong kesetaraan gender telah dimulai sejak lama. Lahirnya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) yang disahkan pada 1979, menjadi titik awal pengakuan dunia akan pentingnya kesetaraan gender.

Lima tahun pasca penetapan tersebut, Indonesia telah mengikatkan diri sebagai Negara Pihak pada Konvensi CEDAW melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Meskipun telah meratifikasi konvensi CEDAW sejak 1984 dan terdapat sejumlah kebijakan terkait yang telah ditetapkan oleh



pemerintah, tetapi hingga hari ini berbagai bentuk diskriminasi terhadap perempuan masih terus terjadi.

Pada 2015, kesepakatan pembangunan baru Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) disetujui oleh semua negara anggota PBB termasuk Indonesia. SDGs memuat prinsip dasar “*No One Left Behind*” yang menjadi semangat pencapaian 17 tujuan dan 169 indikator yang telah ditetapkan. Kesetaraan gender merupakan tujuan kelima, dan merupakan irisan isu dari 16 tujuan pembangunan lainnya. Pentingnya kesetaraan gender dalam SDGs sejalan dengan hasil studi McKinsey yang menyatakan besarnya potensi yang dimiliki perempuan Indonesia akan mampu meningkatkan pencapaian PDB sebesar US \$ 113 Miliar pada 2025.¹ Saat ini, Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk usia produktif terbesar di dunia, sebagian besarnya adalah perempuan. Artinya potensi sumber daya pembangunan berada di tangan perempuan.

Sementara itu, kondisi perempuan Indonesia berdasarkan hasil Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) pada 2016, belum dapat dikatakan menggembirakan.² Kondisi itu tergambar dari data berikut: Pertama, satu dari tiga perempuan pada usia 15 - 64 tahun, mengalami kekerasan fisik dan (atau) kekerasan seksual oleh pasangan dan bukan pasangan selama hidupnya. Kedua, satu dari empat perempuan pada usia 15 - 64 tahun, mengalami kekerasan fisik dan (atau) kekerasan seksual yang dilakukan oleh bukan pasangan. Ketiga, dua dari sebelas perempuan pada usia 15 - 46 tahun, mengalami kekerasan fisik dan (atau) kekerasan seksual yang dilakukan oleh pasangannya. Dari rasio ini, dapat terlihat bahwa pelaku kekerasan fisik dan (atau) kekerasan seksual ternyata lebih banyak merupakan pasangan korban.

Fakta lain, diungkapkan oleh Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) terkait dengan bentuk kekerasan yang kerap terjadi. Tercatat kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak sepanjang 2018³ adalah: Pertama, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) atau relasi privat (ranah personal) mencapai 9.637 kasus, yaitu sekitar 71 persen dari keseluruhan kekerasan yang dialami oleh perempuan dan anak. Kekerasan fisik mencapai angka 41 persen dan pada urutan kedua, ditempati oleh bentuk kekerasan seksual yang mencapai angka 31 persen dari keseluruhan kekerasan yang terjadi di ranah personal. Tempat ketiga, diisi oleh bentuk kekerasan psikis yang mencapai jumlah 17 persen. Bentuk kekerasan yang berada di tempat terakhir adalah kekerasan ekonomi (termasuk penelantaran) dengan angka 11 persen. Kedua, bentuk-bentuk kekerasan tersebut apabila dikaitkan dengan relasi antara korban dengan pelaku, maka didapatkan komposisi angka sebagai berikut: Kekerasan yang dilakukan oleh suami terhadap istri mencapai 53 persen dari keseluruhan kasus di ranah personal, sedangkan kekerasan dalam hubungan berpacaran

1 “Riset: Kesetaraan Gender Tambah PDB Indonesia US\$135 Miliar di 2025,” Katadata.co.id, 30 April 2019, <https://katadata.co.id/berita/2019/04/30/riset-kesetaraan-gender-tambah-pdb-indonesia-us-135-miliar-di-2025>, diakses 19 Juni 2020, jam 09.05 WIB.

2 “Prevalensi Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia, Hasil SPHPN 2016,” *Berita Resmi Statistik* No. 29/03/Th.XX, 30 Maret 2017.

3 Komnas Perempuan, *Korban Bersuara, Data Bicara Sahkan RUU P-KS sebagai Wujud Kotmimen Negara*, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2018, 6 Maret 2019, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2019), hlm. 1.

mencapai 21 persen, dan angka kekerasan terhadap anak perempuan mencapai 14 persen. Komnas Perempuan juga memberikan catatan khusus bahwa kekerasan terhadap anak perempuan menunjukkan peningkatan setiap tahunnya.

Pada wilayah kasus kekerasan seksual, Komnas Perempuan mencatat dalam kurun waktu 2017 - 2019 terdapat 17.940 kasus kekerasan seksual, atau sebanyak 42 persen dari total jumlah kasus kekerasan terhadap perempuan yang mencapai 40.849 kasus. Pada saat angka kasus kekerasan seksual tersebut dibagi tiga (sesuai jumlah tahun), maka mencapai angka rata-rata setiap tahunnya sebanyak 5.980 kasus kekerasan seksual.⁴

Di sisi lain, Indonesia dihadapkan pada tingginya jumlah perkawinan usia anak. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) menyebutkan, bahwa Indonesia merupakan negara ke-7 di dunia dan ke-2 di ASEAN dengan praktik perkawinan anak terbanyak. Perkawinan anak khususnya bagi anak perempuan, merupakan praktik yang berbahaya bagi kesehatan seksual dan reproduksi, serta menimbulkan berbagai dampak negatif, termasuk menghambat tumbuh kembang anak.

Fakta tingginya angka kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak perempuan, termasuk perkawinan anak, harus segera diatasi agar Indonesia mampu meraih target pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs). Modalitas yang tersedia yaitu perubahan UUP, diharapkan akan mampu menekan jumlah perkawinan usia anak dan membantu melepaskan anak perempuan dari potensi keterkungkungan dalam ketidaksetaraan gender sepanjang hidupnya.

Selain perubahan UUP, Indonesia sangat membutuhkan payung hukum yang memberikan perlindungan dan keadilan bagi para korban kekerasan seksual, seperti RUU P-KS, sebagai manifestasi dari ketimpangan gender. Banyaknya peristiwa kekerasan seksual, memerlukan campur tangan dan kehadiran negara untuk mencegah dan menangani secara komprehensif. Selain itu, RUU P-KS mengatur pemaksaan perkawinan sebagai salah satu jenis kekerasan seksual. Pengaturan tindak pidana pemaksaan perkawinan dalam RUU P-KS perlu dikaji keterkaitannya dengan upaya penghapusan praktik perkawinan usia anak, dimana pada umumnya perkawinan usia anak merupakan suatu perkawinan yang dipaksakan.

RUU P-KS sejatinya telah menjadi inisiatif DPR RI sejak April 2017. Akan tetapi, tidak kunjung dibahas tuntas sampai berakhirnya periode DPR RI 2015 - 2019. Terakhir, RUU P-KS kembali diajukan ke Badan Legislasi DPR RI dan tercatat dalam daftar RUU Prolegnas Prioritas 2020. Saat laporan ini disusun, dinamika RUU ini kembali mengemuka, setelah adanya penarikan RUU ini dari Prolegnas Prioritas 2020.

⁴ Forum Pengada Layanan, Lembar Fakta Kekerasan Seksual dalam Angka: 1, Kekerasan Seksual dalam Catahu 2017-2019, (Jakarta: Forum Pengada Layanan, 2019), naskah tidak dicetak.

Berdasarkan data pendahuluan tersebut, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan yang dicita-citakan dan memperkuat argumentasi perlindungan pada perempuan dan anak, dilakukanlah penelitian ini. Penelitian ini dilaksanakan oleh INFID yang bersifat kualitatif dan mengusung judul “Persepsi dan Tingkat Dukungan Pemangku Kepentingan terhadap RUU P-KS dan UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Perkawinan.”

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah penelitian diajukan melalui pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana keterkaitan RUU P-KS dan perubahan UUP terhadap upaya penghapusan ketimpangan gender?
2. Bagaimana persepsi dan dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS dan implementasi perubahan UUP?
3. Apa saja masalah dan tantangan yang diharapkan dapat dipecahkan melalui RUU P-KS?
4. Bagaimana efektivitas perubahan UUP untuk menghapuskan perkawinan anak di Indonesia?

C. Tujuan

1. Menyajikan informasi mengenai keterkaitan RUU P-KS dan perubahan UUP terhadap penghapusan ketimpangan gender.
2. Mendapatkan data dan informasi tentang urgensi dan tingkat dukungan dari 100 pemangku kepentingan kepada RUU P-KS dan implementasi perubahan UUP.
3. Menyediakan bukti-bukti kualitatif dan positif terhadap urgensi payung hukum UU P-KS dalam upaya pencegahan dan penghapusan kekerasan seksual di Indonesia, serta implementasi perubahan UU Perkawinan.

D. Metode Pengumpulan Data

Secara keseluruhan, jumlah narasumber yang terlibat dalam penelitian ini sebanyak 106 orang. Narasumber berasal dari berbagai kelompok, gender dan usia, yakni penyintas, penyedia layanan publik, akademisi, jurnalis, NGO, tokoh perempuan, kelompok muda, pekerja seni (artis), praktisi hukum, tokoh agama, organisasi agama dan penghayat kepercayaan, kelompok bisnis, partai politik, anggota DPR Komisi VIII periode 2014 - 2019, dan kementerian atau lembaga seperti KPPPA, Kemenko PMK, KSP, Kemenag, serta lembaga nasional hak asasi manusia yaitu Komnas Perempuan, Komnas HAM, KPAI, dan LPSK.

Terdapat 20 narasumber yang diwawancarai tentang satu topik saja yakni RUU P-KS. Mereka adalah para penyintas kasus-kasus kekerasan seksual, Aparat Penegak Hukum (APH) Unit Perlindungan Perempuan dan Anak, lembaga negara yang terkait isu perempuan dan anak (KPAI, LPSK, dan KSP), lembaga penyedia layanan publik (LBH APIK NTT), Forum Alumni Himpunan Mahasiswa Islam dan HMI Wati (FORHATI), serta para artis. Selain itu, terdapat lima narasumber yang hanya diwawancarai untuk topik perubahan UUP. Mereka berasal dari kementerian maupun lembaga (Kementerian Agama, KPPPA, dan KPAI). Di luar itu, narasumber diwawancarai tentang kedua topik tersebut.

Studi ini menggunakan metode kualitatif yang dilakukan dengan beberapa pendekatan untuk pengambilan data:

1. Diskusi Kelompok Terfokus (FGD)

FGD telah diselenggarakan sebanyak 5 kali sepanjang Februari hingga Maret 2020. Adapun kegiatan FGD melibatkan 38 narasumber dari berbagai kelompok yakni lembaga penyedia layanan publik dan penyintas, kelompok muda, organisasi agama dan penghayat kepercayaan, aktivis dan jurnalis, serta personel Unit PPA dari empat wilayah DKI Jakarta dan PPA Polda Metro Jaya.

2. Wawancara Mendalam (*In Depth Interview*)

Metode *in depth interview* ditujukan 69 narasumber.⁵ Wawancara dilaksanakan pada 20 Februari hingga 30 April 2020. Wawancara tatap muka dilakukan hingga akhir Maret. Sementara itu, wawancara via telepon, daring, dan secara tertulis dilaksanakan sejak pertengahan Maret 2020. Langkah ini diambil untuk mengantisipasi pandemi COVID-19 dan mengikuti kebijakan pembatasan jarak sosial. Wawancara via telepon juga dilakukan terhadap narasumber dari luar Jakarta (Aceh, Padang, Banjarmasin, Cirebon, Situbondo, Tangerang, Yogyakarta, Malang, Makassar, NTB dan NTT).

3. Data Sekunder

Dalam rangka melengkapi penelitian ini, tim peneliti melengkapi dengan sumber data sekunder dari sejumlah referensi, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun buku, dan artikel yang relevan. Peraturan perundang-undangan yang dipelajari antara lain KUHP, RUU KUHP, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2014, UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Berkelanjutan, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020 - 2024, dan lain-lain.

⁵ Terdapat satu orang narasumber yang mengikuti FGD dan selanjutnya dilakukan wawancara mendalam. Dengan demikian, sekalipun jumlah narasumber yang dilakukan wawancara mendalam sebanyak 69 orang dan FGD sebanyak 38 orang, total keseluruhan narasumber tetap 106 orang.

E. Metode Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan dengan metode dan tahapan sebagai berikut:

Tahap 1. Melakukan pemilahan data (*data selection*) dari data-data yang telah terkumpul terkait data mana saja yang relevan akan digunakan. Pemilahan dilakukan melalui proses pengkodean yakni proses memberikan kode (kata atau frasa) terhadap segmen-segmen data yang merupakan esensi dari segmen data tersebut. Rangkaian kode telah disusun sebelumnya, berdasarkan pertanyaan penelitian dan rumusan masalah penelitian, yang dikembangkan dalam proses pengkodean. Proses ini dibantu dengan penggunaan aplikasi pengolahan data "Dedoose". Adapun hasil dari proses pemilahan data tersebut; yakni menghasilkan sebanyak 2.557 *excerpt* (segmen-segmen data) yang tersebar di 217 buah *coding*.

Tahap 2. Membuat ringkasan dari setiap *coding* tersebut. Ringkasan tersebut kemudian menjadi bahan tulisan yang akan dianalisis.

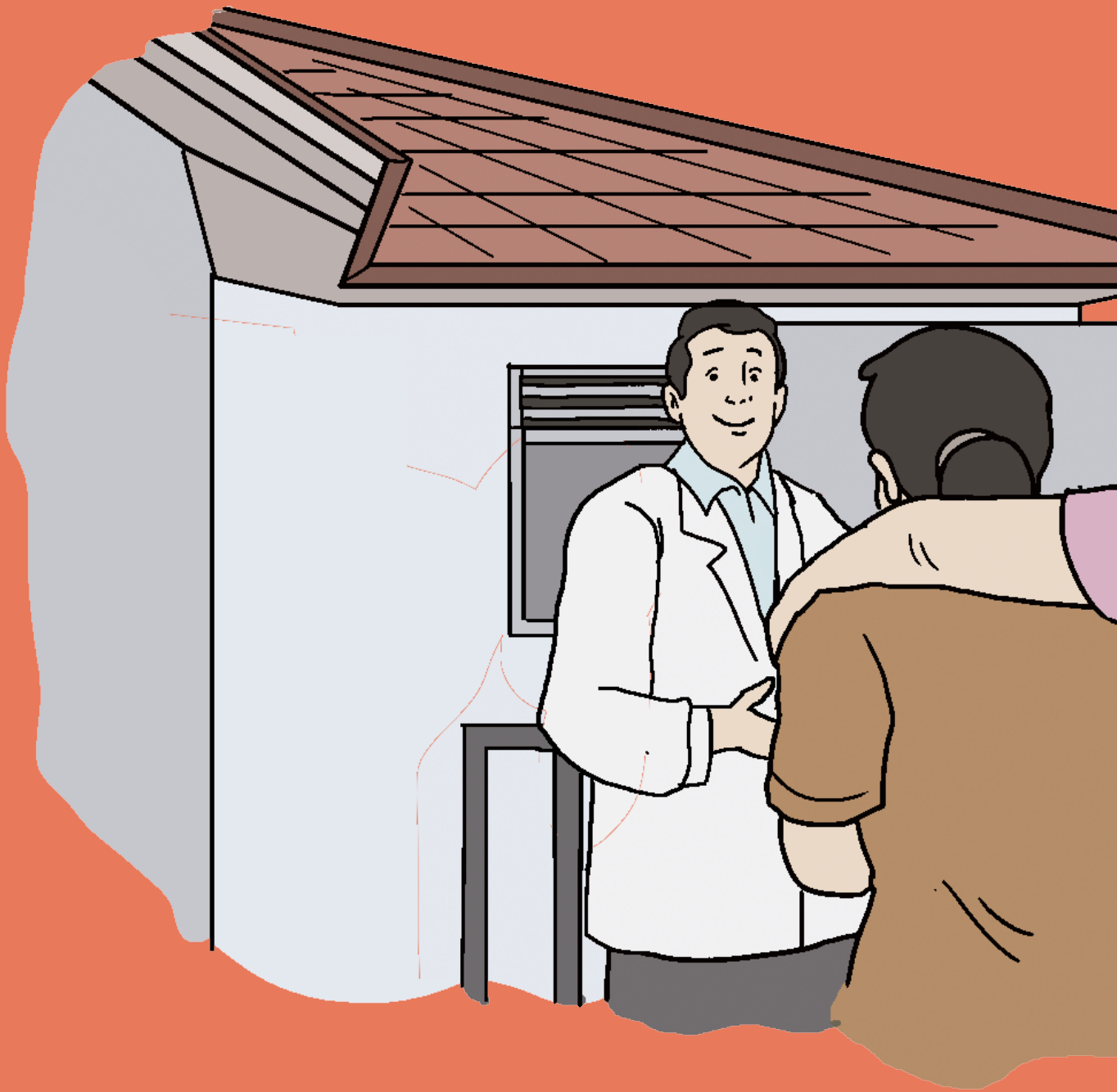
Tahap 3. Melakukan analisis data terkait isu dan topik yang muncul dari jawaban narasumber, kecenderungan-kecenderungan atau pola-pola dari hasil temuan yang muncul terkait pandangan dan persepsi atas RUU P-KS dan perubahan UUP, serta menarik kesimpulan yang dikaitkan dengan rumusan masalah serta pertanyaan penelitian.

F. Sistematika Penulisan Laporan Penelitian

Laporan ini memuat tujuh bab. Pada bab I, berisi latar belakang penelitian dan tujuan penelitian, rumusan masalah, metode pengumpulan dan pengolahan data. Bab II, memuat kerangka teoritis dan konseptual serta landasan hukum yang digunakan dalam penelitian. Bab III, membahas urgensi RUU P-KS dan perubahan UUP untuk mewujudkan kesetaraan gender. Bab IV, memuat temuan penelitian terkait dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS dan persepsi pemangku kepentingan atas urgensi RUU P-KS.

Selanjutnya bab V, menguraikan lebih terperinci dukungan pemangku kepentingan terhadap penyempurnaan materi muatan RUU P-KS sebagai norma yang perlu dibangun untuk mengatasi berbagai permasalahan yang selama ini dihadapi dalam penanganan kekerasan seksual.

Bab VI, menguraikan dukungan pemangku kepentingan atas perubahan UUP yang tercermin melalui tiga harapan besar yang ditumpukan pada norma ini, upaya dan intervensi yang harus diambil dalam aspek pencegahan dan penanganan, serta efektivitas penjatuhan sanksi untuk menghapuskan perkawinan usia anak. Laporan diakhiri dengan Bab VII, yang menguraikan kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan temuan penelitian.



BAB II

PENDEKATAN TEORETIS DAN LANDASAN HUKUM DALAM PENELITIAN INI

A. Pendekatan Teoretis

1. Teori Hukum Berperspektif Perempuan (*Feminist Legal Theory*)

Feminist Legal Theory atau juga disebut “*feminist jurisprudence*” merupakan salah satu teori yang banyak digunakan dalam penelitian hukum dan sosial, terutama terkait isu kekerasan terhadap perempuan, gender dan hukum.⁶ Teori hukum feminis dibangun dari pengalaman-pengalaman perempuan dan dari perspektif-perspektif kritis yang telah berkembang di berbagai disiplin ilmu pengetahuan lain. Ia menawarkan analisis yang tajam dari hubungan antara hukum dan gender, serta pemahaman-pemahaman baru dari keterbatasan hukum maupun peluangnya untuk pembaharuan hukum.⁷

Gagasan teori hukum feminis bermula dari suatu asumsi dasar mengenai hubungan antara perempuan dan hukum. Kenyataannya menunjukkan, bahwa hukum diformulasikan untuk tujuan memperkuat hubungan sosial yang patriarkis. Hubungan yang dimaksud adalah

⁶ Lihat di <https://scholar.google.com>

⁷ Katharine T. Barlett & Rosanne Kennedy (Ed.), *Feminist Legal Theory: Readings in Law and Gender*, (USA: Westview Press Inc., 1991), hlm. 1.



yang didasarkan pada norma, pengalaman dan kekuasaan laki-laki, namun mengabaikan pengalaman perempuan. Hukum dipandang telah menyumbang kepada penindasan terhadap perempuan, karena semata-mata dikonstruksi berdasarkan perangkat nilai dan perspektif laki-laki.⁸

Tiga karakter dasar teori hukum feminis, yaitu ia mengkritisi asumsi netralitas dan objektivitas hukum, serta bagaimana hukum dalam rumusan dan praktiknya berdampak pada perempuan. Selanjutnya, mengembangkan keterampilan untuk mempertanyakan sejauh mana hukum telah mendiskriminasi atau mendiskualifikasi perempuan, seperti apakah hukum dan praktik yang ada telah mengangkat situasi atau masalah perempuan? Apakah kedua hal itu sudah memadai? Bagaimana dampaknya dari tidak memadainya tersebut? Bagaimana aturan dan praktik tersebut mendiskriminasi perempuan dalam substansi, struktur dan kultur hukum? Apakah ia menggunakan asumsi-asumsi menyangkut perempuan dan laki-laki? Dan seterusnya. Teori ini selanjutnya menemukan cara bagaimana hukum dapat digunakan untuk meningkatkan kedudukan perempuan dengan melakukan reinterpretasi atau perubahan hukum di masyarakat.⁹

Dengan menggunakan kerangka teori hukum feminis akan dianalisis sejauh mana sistem hukum, baik substansi dan struktur hukum maupun kultur hukum yang ada-- telah merespons isu kekerasan seksual dan perkawinan anak di Indonesia. Selain itu, bagaimana perubahan hukum terkait kekerasan seksual dan perkawinan anak tersebut penting untuk memperbaiki kehidupan perempuan, pemenuhan atas hak-haknya dan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang lebih setara dan adil, terutama dilihat dari adanya relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan.

2. Kekerasan Berbasis Gender

Kekerasan seksual dan praktik perkawinan usia anak pada dasarnya termasuk dalam salah satu bentuk kekerasan berbasis gender. Kekerasan berbasis gender yaitu, kekerasan yang langsung ditujukan terhadap perempuan, karena dia adalah perempuan atau hal-hal yang memberi akibat pada perempuan secara tidak proporsional. Hal tersebut termasuk tindakan-tindakan yang mengakibatkan kerugian fisik, mental dan seksual atau penderitaan atau ancaman-ancaman, atas tindakan tersebut atau kekerasan atau paksaan, dan perampasan kemerdekaan."¹⁰

Ideologi gender sebagai sebuah konstruksi sosial menyebabkan mitos, pembedaan, atau diskriminasi terhadap kelompok perempuan terus lestari. Perempuan dilihat sebagai lebih rendah, berbeda, pendamping, menjadi objek, hak milik, tidak mampu, tidak memiliki hak

8 Sulistyowati Irianto, "Teori Hukum Feminis," dalam Sulistyowati Irianto (Ed.), *Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak*, (Jakarta: USAID & E2J The Asia Foundation, 2015), hlm. 1.

9 Nursyahbani Katjasungkana "Feminist Legal Theory" dalam Modul Pelatihan Bantuan Hukum Gender Struktural, (LBH APIK Jakarta, 1995).

10 Lihat Rekomendasi Umum No. 19 tentang Kekerasan Terhadap Perempuan, Komite PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, naskah asli lihat General Recommendation No. 19, Violence against Women, eleventh session, 1992, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>

untuk mengatur diri sendiri, ada untuk kepentingan laki-laki, dan seterusnya.¹¹ Perempuan dalam konteks ini tidak saja berarti perempuan secara jenis kelamin, tetapi juga sebagai identitas gender.

Dengan pandangan-pandangan dan keyakinan yang bersumber dari berbagai asumsi gender tersebut, secara logis perempuan pada akhirnya lebih rentan mengalami kekerasan daripada laki-laki. Lebih lanjut lagi, pandangan dan keyakinan tersebut juga berpengaruh terhadap struktur dan sistem yang ada dalam masyarakat, termasuk sistem hukum.¹²

Kekerasan berbasis gender merupakan pelanggaran langsung dari hak-hak asasi manusia kaum perempuan, yang mengakibatkan ketidakmampuan perempuan untuk menikmati hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya secara sepenuhnya. Kekerasan berbasis gender menggambarkan dan menguatkan kembali ketidaksetaraan antara laki-laki dan perempuan. Ia membahayakan kesehatan perempuan, termasuk kesehatan reproduksi dan seksual, dan dampaknya atas keamanan dan martabat mereka sebagaimana juga kemandirian dan kebebasan ekonomi.¹³

3. Pendekatan Berbasis Hak

Pendekatan berbasis hak (*rights-based approach*) mendasarkan pada pemikiran bahwa setiap manusia adalah pemegang hak (*rights-holder*), di mana hak asasi manusia itu melekat pada diri setiap individu. Setiap orang tanpa terkecuali merupakan pemegang hak, apapun latar belakang etnis, status sosial, umur, gender, ras, agama atau latar belakang lainnya, sebagaimana dimaksud oleh Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Dengan demikian, seluruh manusia, termasuk perempuan dan anak, harus memperoleh kesempatan yang sama untuk menikmati haknya sebagai manusia.

Selain memberdayakan pemilik hak untuk meminta pemenuhan haknya, pendekatan berbasis hak juga mendukung pemangku kewajiban (*duty-bearer*) untuk memenuhi kewajibannya.¹⁴ Negara merupakan pemangku kewajiban untuk; 1) Menghormati hak asasi manusia (*to respect*) dengan menahan diri untuk tidak melakukan intervensi kecuali berdasarkan hukum yang sah; 2) Melindungi (*to protect*) dengan mengambil langkah legislasi, administrasi, judisial dan praktis untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dan menghindarkan terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh aktor negara dan non-negara; 3) Memenuhi (*to fulfill*) dengan mengambil langkah dan tindakan positif agar setiap orang dapat menikmati haknya.¹⁵

11 E. Kristi Poerwandari, Penguatan Psikologis Untuk Menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual : Panduan Dalam Bentuk Tanya Jawab, (Jakarta: Program Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006), hlm. 2-3.

12 Ibid.

13 Christine Forster, Vedna Jivan, Gender Equality Laws: Global Good Practice And A Review Of Five Southeast Asian Countries, (Bangkok: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) East and Southeast Asia Regional Office, 2009), hlm. 40.

14 The Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "Summary Reflection Guide on a Human Rights-Based Approach to Health: Application to sexual and reproductive health, maternal health and under-5 child health" hlm. 4, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf diakses 1 Agustus 2020.

15 The Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "The International Bill of Rights" <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationallaw.aspx>, diakses 1 Agustus 2020.

Kewajiban negara muncul berdasarkan pengikatan secara sukarela terhadap instrumen hukum hak asasi manusia internasional. Indonesia merupakan Negara Pihak dalam sejumlah hukum hak asasi manusia internasional, termasuk Konvensi CEDAW sebagaimana diundangkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1984. Berdasarkan UU tersebut, negara memiliki kewajiban untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan,¹⁶ termasuk kekerasan terhadap perempuan.¹⁷

Selain itu, Indonesia terikat dalam komitmen untuk mengimplementasikan 12 bidang kritis *Beijing Platform for Action* (BPfA) yang menjadi titik balik upaya mencapai kesetaraan gender secara global. Kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan merupakan dua di antara 12 bidang kritis BPfA yang perlu diperhatikan oleh negara yang secara berkala dilaporkan pencapaian, kemajuan dan tantangan yang dihadapi.

Dalam konteks penghapusan kekerasan seksual, negara berkewajiban membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan peraturan lainnya termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu,¹⁸ yang merealisasikan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia korban kekerasan seksual. Sementara dalam konteks penghapusan perkawinan usia anak, penanggung jawab utama dalam mencegah terjadinya perkawinan usia anak adalah orang tua.¹⁹ Pendekatan berbasis hak memosisikan negara sebagai pemangku kewajiban untuk membangun kemampuan orang tua dalam menghindari anak dari perkawinan di usia anak.

Melalui pendekatan berbasis hak, segenap norma, standar, dan prinsip hak asasi manusia dapat diintegrasikan ke dalam rencana, program, kebijakan dan proses pembangunan. Pendekatan berbasis hak menerapkan kerangka prinsip hak asasi manusia yaitu kesetaraan, non-diskriminasi, partisipasi, kesatuan hak dan penegakan hukum. Selain itu, pendekatan ini juga menggunakan kerangka ketersediaan, aksesibilitas, keberterimaan dan kualitas fasilitas, sarana dan layanan sebagai bagian dari pemenuhan hak bagi pemilik hak dalam setiap aspek kehidupan. Terkait hak anak, pendekatan berbasis hak menghendaki prinsip kepentingan terbaik bagi anak sebagai pertimbangan utama dalam perencanaan dan penerapan kebijakan terkait anak.²⁰

4. Kesetaraan Substantif

Pendekatan kesetaraan formal (*formal equality approach*) menyatakan bahwa kesetaraan hadir ketika hukum memperlakukan setiap orang secara sama. Sementara pendekatan perbedaan (*difference approach*) mengakui adanya perbedaan biologis perempuan dan

16 Pasal 2 Konvensi CEDAW sebagaimana diundangkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1984.

17 Rekomendasi Umum Komite CEDAW Nomor 19, 1992.

18 Pasal 2 huruf b Konvensi CEDAW sebagaimana diundangkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1984. Selain itu, Negara juga berkewajiban menegakkan perlindungan hukum terhadap hak-hak perempuan atas dasar yang sama dengan kaum laki-laki dan untuk menjamin melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya, perlindungan kaum perempuan yang efektif terhadap setiap tindakan diskriminasi (Pasal 2 huruf c Konvensi CEDAW).

19 Lihat Pasal 26 ayat (1) huruf c UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

20 The Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "Summary Reflection Guide on a Human Rights-Based Approach to Health" Op. Cit.

laki-laki, serta menggunakannya sebagai dasar dalam memberikan perlakuan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan secara sosial. Pendekatan lainnya adalah pendekatan proteksionis (*protectionist approach*) yang memperlakukan perempuan secara berbeda dengan menyingkirkannya dari kehidupan sosial.²¹

Berbagai pendekatan tersebut pada akhirnya tidak memadai untuk menciptakan kondisi kesetaraan yang sesungguhnya bagi perempuan. Hukum yang netral gender mengabaikan adanya beragam faktor yang mendiskriminasi perempuan dan membuat perempuan dalam posisi subordinasi yang mengakibatkan perempuan tidak dapat memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum.²² Demikian pula pendekatan pembedaan dan proteksionis yang memperlakukan perbedaan biologis laki-laki dan perempuan sebagai hal yang melekat secara sosial.

Prinsip kesetaraan substantif (*substantive equality*) bertujuan mengatasi perbedaan, disparitas atau kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan. Tujuan lainnya adalah untuk menciptakan kesempatan dan akses bagi perempuan yang sama dengan laki-laki, serta menikmati manfaat yang sama. Selain itu, juga untuk mewujudkan hak hukum, persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan yang sama di muka hukum.²³

Dalam pembentukan hukum, pengalaman spesifik perempuan perlu dipertimbangkan agar hukum dapat hadir sebagai instrumen yang menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan. Pendekatan kesetaraan substantif dalam pembentukan hukum memastikan hukum memperbaiki ketidaksetaraan laki-laki dan perempuan, dan memberikan dampak yang positif melalui kesetaraan peluang, akses dan manfaat bagi perempuan. Kesetaraan substantif menghendaki perubahan cara pandang dari semula perlakuan sama dan perlakuan pembedaan menjadi kesetaraan hasil.²⁴

Kesetaraan substantif menghendaki dipertimbangkannya dampak dan efek nyata dari hukum yang netral gender kepada laki-laki dan perempuan. Kondisi riil kehidupan perempuan, harus digunakan sebagai ukuran yang tepat dalam pencapaian kesetaraan gender. Dengan demikian, selain *de jure*, kesetaraan juga harus dijamin secara *de facto*.

5. Tindakan Afirmasi

Berdasarkan Pasal 4 Konvensi CEDAW, tindakan afirmasi merupakan kebijakan khusus sementara yang ditujukan untuk mempercepat persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan. Suatu tindakan afirmasi dapat dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai.

21 CEDAW South East Asia, "Substantive Equality" <http://cedawsouthasia.org/about-cedaw/core-concepts/>, diakses 1 Agustus 2020.

22 UN Women, "CEDAW" <https://asiapacific.unwomen.org/en/focus-areas/cedaw-human-rights/faq#substantive>, diakses 1 Agustus 2020.

23 Achie Sudiarti Luhulima, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia" dalam Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006), hlm. 84-85.

24 CEDAW South East Asia, Op. Cit.

Tindakan afirmasi juga diatur dalam UUD 1945. Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama, guna mencapai persamaan dan keadilan.

Secara umum, kebijakan tindakan afirmasi pada dasarnya memiliki sebuah tujuan jangka panjang untuk mengurangi bentuk diskriminasi antar kelompok berdasarkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, atau asal-usul. Hal itu juga dilakukan sebagai kompensasi atas diskriminasi yang selama ini terjadi. Marquita Sykes mendefinisikan tindakan afirmasi sebagai *“the set of public policies and initiatives designed to help eliminate past and present discrimination based on race, color, religion, sex, or national origin, is under attack.”*²⁵

Selain di bidang politik, tindakan afirmasi juga diterapkan dalam berbagai bidang lainnya, seperti pendidikan dan ketenagakerjaan sebagai kompensasi terhadap kelompok yang terdiskriminasi. Misalnya, penyediaan alokasi tertentu dalam penerimaan siswa dan mahasiswa dari daerah tertentu. Demikian pula tindakan afirmasi bagi penyandang disabilitas dalam rekrutmen pekerjaan di instansi pemerintah dan swasta.

6. Teori Sistem Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri dari tiga komponen, struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Sistem hukum merupakan organisme yang kompleks di mana ketiga komponen itu saling berinteraksi.²⁶ Efektivitas suatu penegakan hukum tergantung dari ketiga komponen tersebut, karena satu dengan yang lain saling memengaruhi.

Suatu penegakan hukum terkait dengan bagaimana kelembagaan yang bertugas menjalankan hukum bersikap terhadap hukum itu sendiri, serta bagaimana kesadaran masyarakat untuk menaati hukum. Penegakan hukum di satu sisi erat kaitannya dengan pemberian sanksi. Namun demikian, budaya hukum masyarakat tidak sepenuhnya bergantung pada seberapa menakutkan suatu sanksi agar mereka menaati hukum. Seseorang mematuhi hukum bisa saja karena ia menggunakannya untuk memperoleh keuntungan bagi dirinya, atau untuk menghindari hukuman, denda dan tindakan menyakitkan.²⁷

25 Hendri Sayuti, “Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)”, Jurnal Menara, Vol. 12 No. 1 (Januari-Juni 2013): 41.

26 Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Third Edition (New York: Russel Sage Foundation, 1987), hlm. 14-15.

27 Ibid., hlm. 69.

B. Landasan Hukum

1. Kekerasan Seksual

Kekerasan seksual sebagai salah satu bentuk kekerasan sebenarnya belum diatur secara memadai dalam hukum pidana di Indonesia. Istilah kekerasan seksual itu sendiri tidak dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP hanya terbatas mengatur perkosaan dan perbuatan cabul. Lebih jauh, pengaturan perkosaan dan perbuatan cabul oleh KUHP ditempatkan dalam bab tentang Kejahatan terhadap Kesusilaan (*crimes against morality*), sehingga berdampak mengaburkan persoalan mendasar dari kekerasan seksual, yakni pelanggaran terhadap integritas tubuh dan eksistensi diri manusia.²⁸

Dalam instrumen hak asasi manusia, kekerasan seksual didefinisikan sebagai “tindakan yang bersifat seksual terhadap satu atau lebih orang atau menyebabkan orang atau orang tersebut melakukan tindakan yang bersifat seksual dengan paksa, atau dengan ancaman kekerasan atau paksaan, seperti yang disebabkan oleh ketakutan akan kekerasan, paksaan, penahanan, penindasan psikologis atau penyalahgunaan kekuasaan, terhadap orang atau orang tersebut atau orang lain, atau dengan memanfaatkan lingkungan paksaan atau ketidakmampuan orang atau orang tersebut untuk memberikan persetujuan yang sesungguhnya.”²⁹

E. Kristi Poerwandari menjelaskan kekerasan seksual sebagai “serangan atau upaya fisik untuk melukai pada alat seksual atau reproduksi, maupun serangan psikologis (tindakan merendahkan, menghina) yang diarahkan pada penghayatan seksual subjek. Misal: manipulasi seksual pada anak (atau pihak yang tidak memiliki posisi tawar setara), pemaksaan hubungan seksual/perkosaan, pemaksaan bentuk-bentuk hubungan seksual, sadisme dalam relasi seksual, mutilasi alat seksual, pemaksaan aborsi, kehamilan paksa, dan bentuk-bentuk lain.”³⁰

Pada 2004, sistem hukum Indonesia mengenali istilah kekerasan seksual melalui UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Kekerasan seksual dalam UU PKDRT dimaksudkan sebagai perbuatan pemaksaan hubungan seksual dalam relasi rumah tangga, yang meliputi perkosaan dalam perkawinan (*marital rape*) dan pemaksaan pelacuran termasuk kepada seseorang yang tinggal dalam lingkup rumah tangga tersebut.³¹ Ketentuan ini memperkenalkan istilah kekerasan seksual dalam makna perkosaan dan pemaksaan pelacuran. Hal ini dapat dipahami mengingat konteks yang meliputi lahirnya ketentuan ini adalah ketiadaan pengakuan hukum atas perkosaan terhadap istri yang dilakukan oleh suami sebagai tindak pidana.³²

28 Nursyahbani Katjasungkana, *Kasus-Kasus Hukum Kekerasan Terhadap Perempuan: Sebuah Drama Tentang Patriarki dan Dominasi Laki-Laki*, (Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2002), hlm. 9.

29 Lihat Pasal 7 ayat (1) huruf g angka 6 Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional.

30 Lihat E.Kristi Poerwandari, *Mengungkap Selubung Kekerasan: Telaah Filsafat Manusia*, (Bandung: Penerbit Yayasan Eja Insani, 2004), hlm. 12-13.

31 Lihat Pasal 8 huruf a dan b UU PKDRT.

32 Ema Mukarramah, “Menggagas Payung Hukum Perlindungan Korban Kekerasan Seksual,” dalam *Jurnal Perempuan* Edisi 89 Vol.21 No.2 (Mei 2016): 108.

Norma tersebut memberikan perlindungan terbatas kepada istri atau orang lain yang tinggal dalam lingkup rumah tangga. Dengan sendirinya, korban di luar ketentuan tersebut tidak dapat memperoleh perlindungan dari pasal ini. Selain itu, istri atau orang lain dalam lingkup rumah tangga juga tidak terlindungi dalam kasus kekerasan seksual, selain perkosaan dan pemaksaan pelacuran.

Komnas Perempuan pada 2012, mengumumkan identifikasi 15 jenis kekerasan seksual berdasarkan pendokumentasian kasus kekerasan seksual dalam 10 tahun terakhir.³³ Pada 2013, Komnas Perempuan melakukan kajian untuk mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang dapat menjadi dasar bagi pemidanaan tindak pidana kekerasan seksual dengan memeriksa tiga hal yaitu; 1) Adanya unsur perbuatan sebagai jenis kekerasan seksual; 2) Ancaman pemidanaan yang dijatuhkan; 3) Penyebutan perbuatan jenis kekerasan seksual.³⁴

Berdasarkan kajian tersebut, Komnas Perempuan menyatakan hanya tiga di antara 15 jenis kekerasan seksual tersebut yang terdapat pengaturan pemidanaannya dengan sejumlah keterbatasan intrinsik.³⁵ KUHP mengatur perkosaan, UU Perlindungan Anak mengatur eksploitasi seksual kepada anak, dan UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang mengatur eksploitasi seksual dan perdagangan orang yang dalam sebaran pasalnya dapat digunakan untuk menjerat pelaku yang melakukan perdagangan orang dengan tujuan seksual.³⁶

2. Perkawinan Usia Anak

Pasal 1 angka 5 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mendefinisikan anak sebagai “*setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah*”. Definisi Anak dalam UU HAM ini menyiratkan bahwa anak yang sudah menikah tidak lagi disebut sebagai anak.

Pada 1999 - 2002, proses pembahasan amandemen UUD 1945 menetapkan sejumlah pasal terkait pemenuhan hak asasi manusia dalam konstitusi. Pemenuhan hak anak dijamin konstitusi terutama Pasal 28 B ayat (2) yang menegaskan, hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang dan hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.³⁷

Ketentuan ini kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Anak menetapkan definisi anak sebagai

33 Lihat “15 Jenis Kekerasan Seksual terhadap Perempuan”, <https://nasional.tempo.co/read/444813/15-jenis-kekerasan-seksual-terhadap-perempuan/full&view=ok>, diakses 16 Mei 2020 jam 11.12 WIB. Kelima belas bentuk kekerasan seksual itu adalah (1) Perkosaan; (2) Pelecehan seksual; (3) Eksploitasi seksual; (4) Penyiksaan seksual; (5) Perbudakan seksual; (6) Intimidasi, ancaman dan percobaan perkosaan; (7) Prostitusi paksa; (8) Pemaksaan kehamilan; (9) Pemaksaan aborsi; (10) Pemaksaan perkawinan; (11) Perdagangan perempuan untuk tujuan seksual; (12) Kontrol seksual seperti pemaksaan busana dan deskriminasi perempuan lewat aturan; (13) Penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual; (14) Praktik tradisi bernuansa seksual yang membahayakan perempuan; (15) Pemaksaan Sterilisasi/Kontrasepsi. Lihat juga Komnas Perempuan, 15 Bentuk Kekerasan Seksual: Sebuah Pengenalan, (Jakarta: Komnas Perempuan, tanpa tahun), https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Modul%20dan%20Pedoman/Kekerasan%20Seksual/15%20BTK%20KEKERASAN%20SEKSUAL.pdf, diakses 16 Mei 2020 jam 11.05 WIB.

34 Ema Mukarramah, Op. Cit.

35 Lihat Kunthi Tridewiyanti, et al., (Ed.), Mewujudkan Perlindungan Hak-hak Perempuan Korban dalam Kebijakan: Himpunan Kertas Posisi dan Kajian dari Berbagai Kebijakan Tahun 2010-2013, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2014), hlm. 189.

36 Ibid.

37 “Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”

berikut: “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.” Definisi ini dapat dikatakan memperbaharui definisi yang sebelumnya diatur dalam UU HAM. UU ini juga menetapkan norma yang secara eksplisit mengandung semangat untuk menghapuskan perkawinan usia anak, sebagaimana termaktub dalam Pasal 26 ayat (1) huruf c UU Perlindungan Anak:³⁸

Namun demikian, semangat yang terkandung dalam Pasal 26 ayat (1) huruf c UU Perlindungan Anak tidak dapat ditegakkan sepenuhnya. Selain karena tidak adanya ketentuan yang bersifat represif memberikan sanksi jika ketentuan itu dilanggar, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mengatur ketentuan batas usia kawin 16 tahun bagi perempuan masih berlaku dan tak kunjung berubah karena kerumitan proses legislasi dan ketiadaan *political will* pihak yang berwenang.

Padahal selain landasan konstitusi dan UU Perlindungan Anak, Indonesia sebagai Negara Pihak dalam Konvensi CEDAW juga memiliki landasan hukum HAM internasional yang memberikan kewajiban pada negara untuk menghapuskan perkawinan usia anak. Di antaranya adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 16 Konvensi CEDAW yang menegaskan negara perlu mengambil segala tindakan termasuk perundang-undangan untuk menetapkan batas usia minimum perkawinan;³⁹
- b. Rekomendasi Umum Komite CEDAW Nomor 21 tentang Kesetaraan dalam Perkawinan dan Relasi Keluarga, tahun 1994, yang menegaskan bahwa penetapan usia minimum perkawinan di bawah 18 tahun bagi perempuan adalah suatu bentuk diskriminasi;⁴⁰
- c. *Concluding Observation* Komite CEDAW yang dalam tiga rekomendasi berturut-turut mengingatkan Indonesia untuk mengubah UU Perkawinan termasuk meningkatkan batas usia perkawinan. *Concluding Observation* kepada Indonesia disampaikan ketiga kalinya dalam sesi ke-52 sidang Komite CEDAW tahun 2012.⁴¹

Stagnasi legislasi dalam upaya penghapusan perkawinan usia anak akhirnya berubah setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi pada 14 Desember 2018. Berdasarkan *judicial review* (uji materiil) yang diajukan kedua-kalinya terhadap Pasal 7 ayat (1) UUP, Mahkamah Konstitusi memutuskan:

38 Pasal 26 ayat (1) UU Perlindungan Anak: “(1) Orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab untuk: mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak. Pada 2014, UU Perlindungan Anak diperbaharui menjadi UU Nomor 35 Tahun 2014, namun secara substantif tidak mengurangi makna dari pasal-pasal tersebut di atas.

39 Pasal 16 CEDAW angka 2: “2. Pertunangan dan perkawinan seorang anak tidak akan mempunyai akibat hukum dan semua tindakan yang perlu, termasuk perundangundangan, wajib diambil untuk menetapkan usia minimum untuk kawin dan untuk mewajibkan pendaftaran perkawinan di Kantor Catatan Sipil yang resmi.”

40 Rekomendasi Umum Komite CEDAW Nomor 21 Tahun 1994: “Komite mempertimbangkan bahwa usia minimum perkawinan hendaknya 18 tahun bagi mempelai laki-laki maupun mempelai perempuan. Ketika seorang laki-laki dan seorang perempuan menikah, mereka memiliki tanggung jawab penting. Oleh karena itu, perkawinan sebaiknya tidak diperbolehkan sebelum mereka mencapai kematangan penuh dan kematangan untuk bertindak”.

41 *Concluding Observation* Paragraf 48 memberikan perhatian khusus terhadap UU Perkawinan, termasuk di dalamnya tentang batas usia perkawinan bagi perempuan. Komite merekomendasikan agar Indonesia segera mereview UU Perkawinan dalam rentang waktu yang jelas agar segala pengaturan terkait kehidupan keluarga yang mendiskriminasi perempuan diubah sehingga UU ini dapat sejalan dengan Konvensi, termasuk memastikan bahwa UU Perkawinan menetapkan batas usia minimum bagi perempuan dan laki-laki adalah 18 tahun. Komite juga merekomendasikan agar Negara menjalankan kegiatan untuk meningkatkan kesadaran di seluruh negeri tentang dampak negatif perkawinan usia anak bagi anak perempuan dengan maksud untuk menghapus praktik ini. Lihat *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Indonesia, 52nd session*, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-CO-IDN-CO-6-7.pdf>

- a. Pasal 7 ayat (1) sepanjang frasa “berusia 16 tahun” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
- b. Memerintahkan pembuat undang-undang untuk menetapkan batas usia perkawinan yang baru dalam jangka waktu tiga tahun.⁴²

Sembilan bulan setelahnya, pada 16 September 2019, DPR RI dan Pemerintah menyetujui UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya ditulis perubahan UUP). Ini merupakan tonggak legislasi baru untuk menghapuskan perkawinan usia anak di Indonesia.

Terdapat tiga perubahan signifikan dalam perubahan UUP. Pertama, batas usia minimum perkawinan yang sama bagi laki-laki dan perempuan. Kedua, pengadilan sebagai institusi yang berwenang mengadili permohonan Dispensasi Kawin. Ketiga, kewajiban mendengarkan pendapat kedua calon mempelai dalam permohonan Dispensasi Kawin.

Pada November 2019, Mahkamah Agung menetapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Permohonan Dispensasi Kawin. Peraturan tersebut ditujukan sebagai pedoman bagi hakim pengadilan agama dan pengadilan negeri dalam memeriksa dan memutus permohonan dispensasi kawin.

Pemerintah juga telah menerbitkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang akan menopang pelaksanaan program dan kegiatan untuk menghapuskan perkawinan usia anak, antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Berkelanjutan. Salah satu target yang ditetapkan adalah Tujuan 5.3. “Menghapuskan semua praktik-praktik berbahaya, seperti perkawinan anak” sebagai bagian dari Tujuan 5. “Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan.”
- b. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024. Kebijakan ini menargetkan penurunan angka perkawinan usia anak dari 11, 21 persen pada 2018, menjadi 8,74 persen pada akhir 2024.

⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, bagian 5. Amar Putusan. Apabila setelah melewati jangka waktu yang ditentukan, UU tidak kunjung diubah, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dengan sendirinya akan berlaku batas usia perkawinan dengan mengikuti batasan usia anak sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Anak. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi, butir 3.17. hal. 58.

C. Penelitian yang Relevan

Penelitian terkait kekerasan seksual pada umumnya mengungkapkan data dan fakta kekerasan seksual serta hambatan yang dihadapi korban kekerasan seksual. Salah satunya, survei pelecehan seksual di ruang publik yang dilakukan Hollaback Jakarta bersama Perkumpulan Lintas Feminis Jakarta (JFDG), PerEMPuAn, Lentera Sintas Indonesia, dan Dear Catcaller Indonesia pada 2018.⁴³ Penelitian lainnya dilakukan pada 2016 oleh Lentera Sintas Indonesia bersama Magdalene.co dan Change.org yang mencatat 93 persen korban memutuskan tidak melaporkan kasus kekerasan seksual yang dialaminya.

Penelitian lain, dilakukan oleh MaPPI FH UI tentang konsistensi putusan hakim dan faktor-faktor yang memengaruhi penjatuhan putusan dalam kasus kekerasan terhadap perempuan dan penyandang disabilitas, termasuk kasus kekerasan seksual.⁴⁴ Penelitian tersebut pada dasarnya menunjukkan adanya hambatan yang dihadapi korban kekerasan seksual.

Data dan analisis dari penelitian terdahulu juga digunakan dalam rangka mendukung analisis terhadap data tangan pertama yang diperoleh tim peneliti terkait perkawinan usia anak. Beberapa rujukan mengetengahkan data dan fenomena perkawinan usia anak, serta mengkaji instrumen hukum untuk menghapuskan perkawinan usia anak. Di antaranya beberapa artikel Jurnal Perempuan yang terbit pada 2016. Artikel-artikel tersebut mengulas perkawinan usia anak dari berbagai aspek: Fakta sosiologis termasuk agensi anak, dampak, praktik tradisi, peluang kebijakan, dan berbagai upaya untuk menghapuskan perkawinan usia anak.⁴⁵

Penelitian yang dipublikasikan oleh BPS, Bappenas, UNICEF dan Pusaka UI pada awal 2020 menganalisis hubungan antara prevalensi perkawinan usia anak dan dampaknya baik terhadap perempuan maupun laki-laki dalam berbagai bidang kehidupan.⁴⁶ Penelitian ini menunjukkan daerah dan bidang pembangunan yang perlu diprioritaskan sebagai sasaran untuk percepatan penghapusan perkawinan usia anak setelah perubahan di tingkat regulasi berhasil diselesaikan.

Penelitian UNICEF dan AIPJ pada 2019, mencermati efektivitas sanksi yang dijatuhkan sebagai upaya pencegahan perkawinan usia anak. Penelitian ini menemukan antara lain, adanya

43 Survei yang dilakukan pada akhir 2018 ini menunjukkan dari 62 ribu responden di seluruh Indonesia, 69% perempuan mengatakan pernah mengalami kekerasan seksual di ruang publik. Sementara 1 dari 10 laki-laki pernah mengalami pelecehan seksual di ruang publik. Terkait waktu kejadian, survei memperlihatkan 35% kekerasan seksual di ruang publik terjadi di siang hari, dan 21 persen terjadi di malam hari. Selain itu survei menunjukkan pakaian korban bukanlah penyebab kekerasan seksual. Ketika mengalami kekerasan seksual korban mengenakan rok panjang, celana panjang, baju panjang, bahkan jilbab. Studi ini secara khusus menyoroti isu pelecehan seksual yang terjadi di ruang publik dan tidak memberikan gambaran terkait jenis-jenis kekerasan seksual yang lain.

44 Hasil penelitian menunjukkan hakim memberikan keringanan hukuman terhadap pelaku jika pelaku berjanji menikahi korban atau jika misalnya antara pelaku dan korban memiliki hubungan pacaran. Riwayat seksual korban juga menjadi alasan hakim untuk meringankan hukuman pelaku karena korban dianggap bukan perempuan baik-baik.

45 Jurnal Perempuan Edisi 88, Vol.21, No.1 (Februari 2016). Antara lain artikel yang ditulis oleh Mies Grijns, dkk, Pernikahan Anak di Sukabumi Jawa Barat: Diri dan Agensi Anak Perempuan; Any Sundari, Realitas Gadis Pantai Selatan Hari Ini: Kajian Kebijakan Pernikahan Anak di Gunung Kidul Yogyakarta; Masthuriyah Sa'dan, Ketika Anak Perempuan Melahirkan Bayi: Studi Kasus Pernikahan Anak di Sumenep Madura; Ikhliah Muzayyanah Dini Fajriyah, Adat Merariq NTB sebagai Upaya Mengakhiri Pernikahan Anak: Hak dan Kerentanan Anak Perempuan; dan Maria Ulfah Anshor, Kerentanan Anak Perempuan dalam Pernikahan Anak.

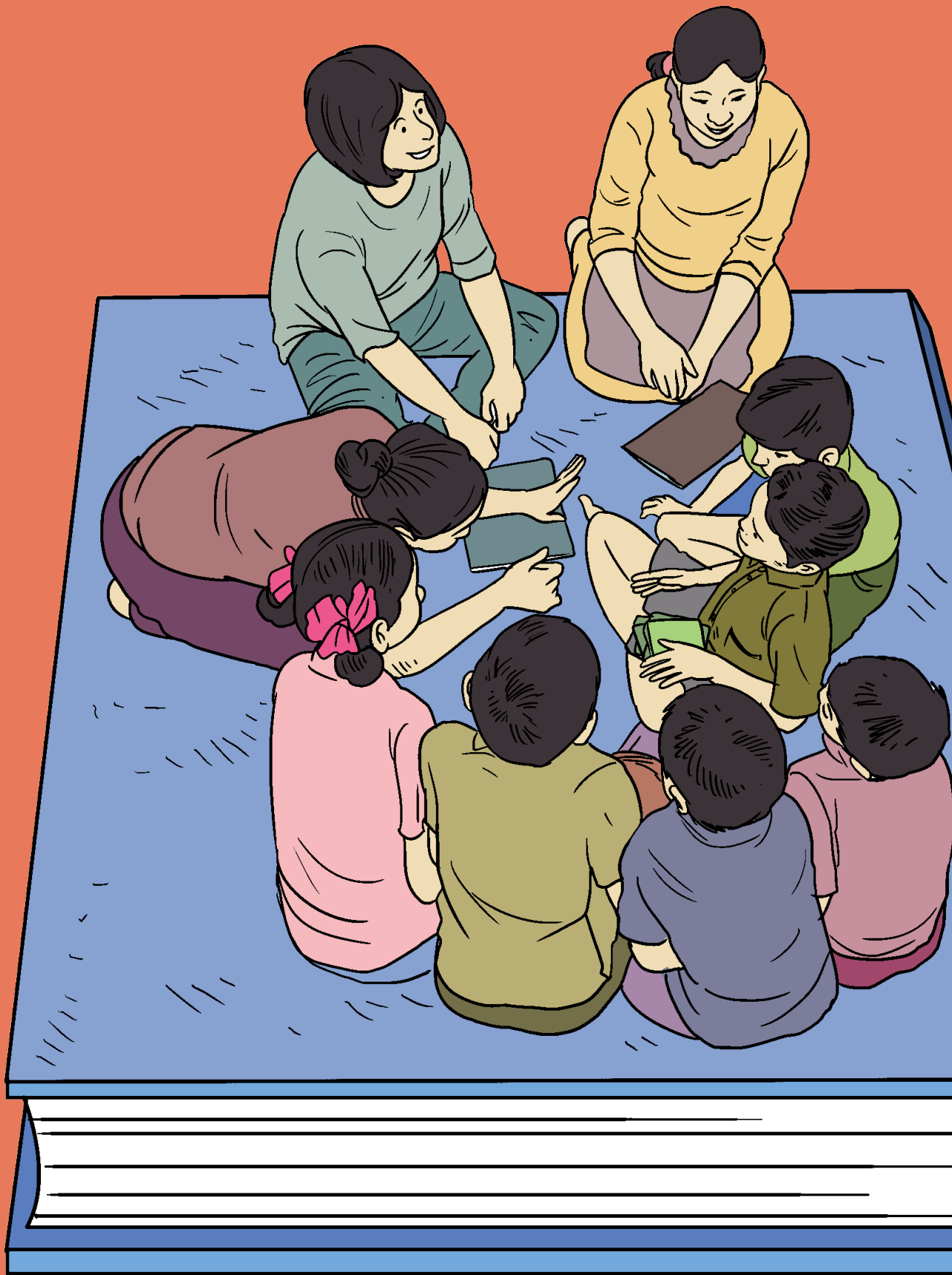
46 Lihat BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Pusaka UI, Pencegahan Perkawinan Anak: Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda, (Jakarta: BPS, 2020).

penjatuhan sanksi melalui peraturan daerah yang tidak tepat sasaran karena menysasar pada anak, sehingga bertentangan dengan upaya menyelamatkan anak dari perkawinan usia anak.⁴⁷

Berbagai penelitian yang sudah dilakukan tersebut tidak secara khusus membincang kontribusi RUU P-KS dan perubahan UUP untuk mewujudkan kesetaraan gender. Selain itu, belum ada penelitian yang memberikan bukti adanya dukungan dari pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS, agar dibahas dan disahkan dan dukungan terhadap operasionalisasi perubahan UUP, supaya UU ini dapat dioptimalkan untuk menghapus praktik perkawinan usia anak.

Studi ini mengisi kekosongan tersebut, sehingga diharapkan temuan yang dihasilkan akan memberikan kontribusi dalam upaya menghadirkan RUU P-KS menjadi UU, khususnya dengan adanya dukungan dari pemangku kepentingan termasuk dukungan yang diartikulasikan berupa masukan penyempurnaan rumusan norma RUU ini. Demikian pula dukungan terhadap operasionalisasi perubahan UUP, diharapkan berkontribusi terhadap langkah negara untuk melakukan berbagai upaya dan intervensi dalam aspek pencegahan, serta penanganan untuk menghapuskan perkawinan usia anak. Temuan penelitian ini, juga diharapkan berkontribusi dalam upaya menghapuskan ketimpangan gender di Indonesia.

⁴⁷ Dwianti F. Putri, Studi Literatur Peraturan Daerah Pencegahan Perkawinan Anak, (Jakarta: UNICEF bekerja sama dengan AIPJ2, 2019), sebagaimana dikutip dalam Kementerian PPN/Bappenas, Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2020), hlm. 29.



BAB III

URGENSI RUU P-KS DAN PERUBAHAN UUP DALAM MEWUJUDKAN KESETARAAN GENDER

A. Mendorong Kesetaraan Gender melalui Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan

Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan yang dikeluarkan PBB pada 1993, mengakui bahwa kekerasan terhadap perempuan merupakan manifestasi dari relasi kuasa yang secara historis tidak setara antara laki-laki dan perempuan. Dengan demikian upaya mewujudkan kesetaraan gender mensyaratkan penghapusan semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan hambatan yang membuat perempuan tidak dapat setara dengan laki-laki, serta mewujudkan hak-hak mereka. Salah satu bentuk kekerasan terhadap perempuan sekaligus yang menghambat terwujudnya kesetaraan gender adalah kekerasan seksual.

Kesetaraan gender mengacu pada persamaan hak, kesempatan dan hasil bagi anak perempuan dan anak laki-laki, begitupun perempuan dan laki-laki. Penggunaan kata setara tidak berarti bahwa perempuan dan laki-laki sama secara biologis. Sebaliknya, kata ini menunjukkan persamaan hak, tanggung jawab, dan kesempatan mereka terlepas apakah mereka dilahirkan sebagai perempuan atau laki-laki.⁴⁸

48 Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women, *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality Factsheet*. (Osagi, 2001), <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>, diakses 12 Juli 2020.

Kesetaraan gender merupakan jantung dari Agenda 2030 untuk Pembangunan Berkelanjutan yang mengakui bahwa mencapai kesetaraan gender adalah masalah hak asasi manusia dan sangat penting bagi kemajuan di semua tujuan dan sasaran. Kesetaraan gender, selain menjadi salah satu tujuan (Tujuan 5) dari Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), ia juga tercakup dalam 16 tujuan SDGs yang lain.

SDGs yang berkaitan langsung dengan penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan ada di Tujuan 5 dan Tujuan 16. SDGs Tujuan 5, secara khusus berkaitan dengan pencapaian kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan dan anak perempuan. Tujuan ini memiliki target untuk menghapus semua bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan, termasuk perdagangan dan eksploitasi seksual dan bentuk-bentuk lainnya (Tujuan 5.2), dan praktik-praktik berbahaya seperti perkawinan paksa, perkawinan usia anak, serta mutilasi alat kelamin perempuan (Tujuan 5.3). SDGs diformulasikan dalam kerangka gender yang kuat dengan pemahaman bahwa ketimpangan gender memiliki aspek ekonomi, politik dan sosial yang saling terkait.

Sementara SDGs Tujuan 16, dimaksudkan untuk mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, termasuk tujuan untuk mengakhiri kekerasan, eksploitasi, perdagangan manusia dan semua bentuk kekerasan, serta penyiksaan terhadap anak-anak (Tujuan 16.2). Tujuan ini terutama terkait dengan anak-anak perempuan yang berisiko terhadap semua bentuk kekerasan. Tujuan 16.1, dimaksudkan untuk mengurangi semua bentuk kekerasan dan kematian yang terkait untuk mencapai masyarakat yang damai dan inklusif. SDGs 16 menyoal, pengurangan kekerasan dan kematian yang terkait di antara perempuan termasuk kematian yang berhubungan dengan kekerasan dalam rumah tangga dan mahar, yang banyak terjadi di negara-negara berkembang.

Dapat dikatakan bahwa agenda pembangunan global mengakui bahwa hasil yang berkelanjutan dan positif dalam pembangunan tidak akan tercapai, kecuali kekerasan terhadap perempuan dan anak ditangani. Mencegah kekerasan berbasis gender bersifat transformatif, artinya hal tersebut akan meningkatkan kesehatan perempuan dan anak-anak, meningkatkan produktivitas ekonomi dan pencapaian pendidikan serta mengurangi risiko penyakit mental. Lebih jauh, ia juga dapat membantu mempercepat pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs).

Di tingkat global terdapat Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (CEDAW) dan Deklarasi dan Platform Aksi Beijing sebagai upaya dalam mengatasi ketimpangan gender. Upaya lainnya juga sudah dilakukan di tingkat nasional, antara lain pengesahan Konvensi CEDAW melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi CEDAW, UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, dan UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Dalam konteks penghapusan kekerasan terhadap perempuan, keberadaan RUU P-KS dan perubahan UUP merupakan instrumen negara untuk menghapus diskriminasi dan

menghilangkan hambatan agar hak-hak perempuan dapat terpenuhi. Melalui kedua instrumen hukum ini, diharapkan kesetaraan gender dapat terwujud.

B. Posisi RUU P-KS dan Perubahan UUP Mendorong Kesetaraan Gender

Terdapat tiga cara pandang mengenai kontribusi RUU P-KS dan perubahan UUP terhadap kesetaraan gender. Pertama, RUU P-KS dan perubahan UUP dinilai akan berkontribusi langsung terhadap terwujudnya kesetaraan gender. Kedua, RUU P-KS dan perubahan UUP berkontribusi secara tidak langsung terhadap kesetaraan gender, karena membutuhkan faktor lain yang mengakselerasi pencapaian kesetaraan gender. Ketiga, RUU P-KS tidak serta-merta berkontribusi mewujudkan kesetaraan gender.

1. Kontribusi RUU P-KS dan Perubahan UUP terhadap Pencapaian Kesetaraan Gender

Kontribusi RUU P-KS dan perubahan UUP dalam mewujudkan kesetaraan gender secara umum terkait dengan empat hal. Pertama, pengakuan terhadap kasus-kasus kekerasan seksual terutama yang tersembunyi. Tidak dapat dipungkiri bahwa, di dalam institusi keluarga dan di lingkungan pesantren banyak terjadi kasus kekerasan seksual, sehingga keberadaan RUU P-KS khususnya akan memberi jalan bagi korban untuk mengakses keadilan.

“Saya kira akan banyak banget berkontribusi, khususnya adalah meng-acknowledge adanya kasus-kasus kekerasan seksual yang utamanya itu tersembunyi. Jadi misalnya di institusi-institusi di keluarga ataupun di lingkungan pesantren sendiri, kita tidak menutup diri ada banyak juga kasus itu. Jadi itu sangat berkontribusi banget. Ini RUU yang sangat berkeadilan gender lah intinya begitu.” Riri Khariroh, Ketua Lembaga Konsultasi untuk Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak (LKP3A) PP Fatayat NU.

Selain itu, RUU PK-S memberikan pengakuan terhadap hak-hak korban, keluarga dan saksi dengan merujuk pada prosedur hukum yang memperhitungkan pengalaman korban. Dengan demikian, penanganan kasus kekerasan seksual tidak hanya berfokus pada tindak pidana yang pantas diberikan kepada pelaku kekerasan seksual.

Kedua, pengakuan negara terhadap perempuan sebagai warga negara. RUU P-KS meletakkan dasar pengakuan bahwa perempuan mempunyai peran dan harga diri, serta merupakan warga negara yang berhak dilindungi. Kekerasan seksual merupakan perbuatan pidana yang korbannya dapat merupakan perempuan atau laki-laki. Meskipun ada jenis kekerasan seksual yang secara khusus menasar perempuan sebagai korban, seperti misalnya pemaksaan aborsi, namun laki-laki juga dapat menjadi korban kekerasan seksual.

Adapun perubahan UUP dinilai dapat mencegah praktik perkawinan usia anak yang berakibat pada gagalnya pemenuhan hak atas pendidikan dasar bagi perempuan di Indonesia. Selain itu, UU tersebut memberi kesempatan perempuan untuk memperoleh pemenuhan hak atas kesehatan seksual dan reproduksi dengan mencegah terjadinya kematian ibu dan bayi yang sia-sia, mengingat organ reproduksi perempuan yang masih muda tidak siap untuk melakukan hubungan seksual dan mengalami kehamilan di usia anak. Batas minimal usia perkawinan yang sama dalam UU ini juga mengandung makna bahwa perbedaan perlakuan bagi perempuan dan laki-laki untuk memasuki perkawinan bukanlah hal yang harus dipertahankan. Dengan demikian perubahan UUP mendukung terwujudnya kesetaraan gender.

Ketika seorang perempuan menikah pada usia yang sudah matang, dia tentu lebih siap dalam segalanya. Secara hukum, dia sudah memiliki kecakapan dan posisi tawarnya yang setara. Ketika misalnya, suaminya melakukan kekerasan, dia punya peluang untuk mengingatkan. Dengan demikian penyamaan batasan usia perkawinan antara laki-laki dan perempuan dalam perubahan UUP akan membuat perempuan menjadi pasangan yang setara dan terlibat dalam pengambilan keputusan dalam keluarga. Singkatnya, penyamaan batas usia perkawinan mempunyai sumbangan sangat besar untuk kesetaraan gender.

Ketiga, RUU P-KS dan perubahan UUP memberikan dasar terhadap adanya pengakuan bahwa laki-laki dan perempuan ketika berhadapan dengan hukum memiliki posisi yang setara. Dengan demikian, tidak ada diskriminasi, bias kelas dan sebagainya. Pada konteks kehadiran RUU P-KS, apabila kemudian dapat disahkan, pada saat seorang laki-laki menjadi pelaku kekerasan seksual misalnya, maka dia akan mendapatkan sanksi dan tidak kebal hukum. Pada sisi lain, korban akan memperoleh haknya atas perlindungan dan pemulihan, sebagaimana diatur dalam RUU P-KS.

Keberadaan RUU P-KS ini akan melindungi, baik perempuan maupun laki-laki, sehingga laki-laki yang menjadi korban juga dapat melaporkan kasusnya. Selain itu, kehadiran RUU ini merupakan peringatan bagi para pelaku kekerasan seksual. Rumusan RUU P-KS bertujuan untuk membatasi dan menghentikan langkah pelaku kekerasan seksual dan mengembalikan hak-hak korban yang tercederai.

Secara khusus, pengaturan pemaksaan perkawinan sebagai tindak pidana dalam RUU P-KS akan membuka ruang pemidanaan terhadap orang yang memaksakan perkawinan terhadap siapapun, baik laki-laki maupun perempuan. Korban pemaksaan perkawinan memiliki kesempatan untuk melaporkan kasus yang dialaminya apabila RUU ini disahkan. Demikian pula, dengan kasus lainnya yang selama ini tidak tersedia cantolan hukumnya. Dengan demikian, perempuan mempunyai posisi kesetaraan di masyarakat, dalam arti dia bisa lepas dari subjugasi atau penundukan sosialnya. RUU P-KS bekerja dengan cara mencoba menghentikan kekerasan terhadap perempuan. Di saat yang bersamaan, dia juga mempunyai implikasi terhadap pemenuhan hak secara positif, seperti misalnya hak atas pendidikan bagi perempuan. Dengan demikian, RUU P-KS tidak dapat lepas dari agenda besar kesetaraan.

“Memang kita belum bisa bayangkan sekarang, tapi kalau RUU ini disahkan kita membayangkan bahwa orang yang memaksakan pernikahan terhadap perempuan, dia bisa diberikan sanksi. Kita bisa menuntut, sehingga tentunya posisi-posisi perempuan di masyarakat punya kesetaraan, dalam pengertian dia bisa lepas dari subjugasi sosialnya. Jadi RUU ini nggak bisa lepas dari agenda besar kesetaraan.” Saras Dewi, Fakultas Ilmu Budaya, UI.

Keempat, keberadaan RUU P-KS dan perubahan UUP akan memaksimalkan peran pemerintah dan lembaga masyarakat dalam upaya pencegahan sehingga kekerasan seksual dan perkawinan usia anak dapat dikurangi.

Selain itu, terdapat poin penting yang harus diperhatikan terkait kontribusi kedua regulasi tersebut, dalam mendorong terwujudnya kesetaraan gender di masyarakat. Kedua regulasi itu, harus disertai dengan implementasi, monitoring dan evaluasi secara berkala, serta berjenjang terkait efektivitas aturan tersebut di lapangan.

2. RUU P-KS dan Perubahan UUP Berkontribusi Pada Kesetaraan Gender?

Sementara itu, RUU P-KS dan perubahan UUP dinilai sebagai salah satu bagian yang memberi kontribusi dalam upaya mewujudkan kesetaraan gender. Ini mengingat bahwa untuk mencapai kesetaraan gender diperlukan upaya yang komprehensif dan mencakup banyak aspek, bukan hanya dari segi kebijakan atau undang-undang.

Pandangan tersebut berangkat dari argumentasi: Pertama, kontribusi kedua undang-undang tersebut bukan secara langsung dan dalam waktu singkat. RUU P-KS dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada korban kekerasan seksual dan menegaskan rasa keadilan masyarakat melalui pengaturan spesifik tindak pidana kekerasan seksual dan jaminan pemenuhan hak korban. Sementara itu perubahan UUP bertujuan untuk memastikan bahwa perkawinan dilangsungkan atas dasar kesiapan seseorang baik secara mental dan fisik maupun usia. Akan tetapi, untuk mencapai tujuan dari RUU P-KS dan perubahan UUP tersebut diperlukan langkah-langkah lebih lanjut, yang dalam pelaksanaannya akan memakan waktu yang tidak sebentar.

Misalnya, apabila RUU P-KS disahkan, maka harus diikuti dengan pendidikan dan pelatihan bagi Aparatur Penegak Hukum (APH) terutama untuk membangun budaya hukum yang mampu menghindarkan berbagai hambatan yang dialami korban selama ini. Demikian pula, batas usia perkawinan yang sudah disamakan antara perempuan dan laki-laki, perlu diikuti dengan penyediaan akses atas pendidikan dan pekerjaan yang setara bagi perempuan dan laki-laki, agar norma peningkatan batas usia perkawinan dapat ditegakkan di masyarakat. Dengan kata lain, RUU P-KS dan perubahan UUP harus diikuti oleh berbagai peraturan pelaksanaan dan intervensi pendukung, supaya norma yang tersedia dapat diimplementasikan, dan selanjutnya mendorong terwujudnya kesetaraan gender.

Kedua, aspek hukum termasuk penjatuhan sanksi belum tentu menyelesaikan masalah. Untuk mencapai kesetaraan gender dibutuhkan pemberdayaan dengan perspektif gender dan pemberian pemahaman tentang relasi gender setara di masyarakat. Hal itu perlu dilakukan antara lain kepada tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat dan termasuk kepada perempuan di masyarakat. Ini mengingat banyak tokoh perempuan yang masih berperspektif patriarkis, sehingga harus diberikan edukasi juga.

Pandangan ini menekankan bahwa kesetaraan gender merupakan situasi yang berada di tingkat kesadaran dan pengetahuan. Hadirnya perubahan UUP bukan berarti membuat persoalan perkawinan usia anak selesai. Demikian pula, apabila RUU P-KS disahkan. Upaya yang secara khusus menasar pada aspek kognitif yaitu perubahan cara pandang masyarakat terhadap relasi gender dan peningkatan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya kesetaraan gender penting dilakukan.

"...karena kesetaraan gender itu adanya di level kesadaran dan pengetahuan. Artinya itu (RUU P-KS dan perubahan UUP- red.) kan upaya top down, jadi upaya top down itu tidak akan berjalan efektif andai misalnya undang-undang yang berpihak pada anti kekerasan terhadap perempuan ini "lolos". Itupun bukan menjadi kemenangan final, seperti tadi perubahan usia kawin.

Itu bukan perkara final. Ada banyak, karena yang harus diubah adalah pemberdayaan cara pandang peningkatan level masyarakat soal pentingnya kesetaraan relasi gender. Nah itu yang juga PR berat juga tuh. Mungkin lebih berat, sama beratnya lah dengan pencegahan perkawinan anak." Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB.

Pandangan ini juga menekankan terdapat banyak pekerjaan rumah (PR) yang juga harus diselesaikan agar kesetaraan gender terwujud. Antara lain, melalui penyediaan peraturan pelaksanaan dan langkah konkret yang diarahkan untuk merekonstruksi cara berpikir masyarakat, terutama dalam rangka mengubah cara berpikir yang masih didominasi oleh nilai-nilai patriarki.

"Ini langkah awal sih mbak, langkah awal. Jadi bahwa itu kemudian terwujud itu langkahnya masih panjang karena tadi kan kita udah ngebahas juga ya PR-nya ternyata banyak gitu kan. ... Nah kalau ini sekarang kalau memang ada dua undang-undang ini RUU P-KS, eh UU KS dan Revisi Undang-Undang Perkawinan, ini harus dijamin dengan itu tadi peraturan-peraturan pelaksana dan gimana caranya itu kemudian mengkonstruksi atau merekonstruksi cara berpikirnya masyarakat juga gitu." Staf pengajar Fakultas Hukum UI.

Di sisi lain, langkah-langkah tersebut memiliki tantangan terkait situasi masyarakat kontemporer. Pertama, kondisi masyarakat yang terbelah pasca Pemilu 2014 yang

menimbulkan sejumlah persoalan. Kedua, munculnya kelompok masyarakat yang mengusung puritanisme agama dan mendukung pandangan dan praktik yang diskriminatif, wujudnya antara lain dalam praktik perkawinan usia anak.

3. Benarkah RUU P-KS tidak Terkait dengan Upaya Penghapusan Ketimpangan Gender?

Pandangan ini menekankan argumentasi bahwa RUU P-KS tidak langsung membahas kesetaraan gender dan tidak memerinci upaya yang ditujukan secara langsung untuk mengatasi ketimpangan gender. RUU ini secara spesifik dianggap hanya mengatur tindak pidana kekerasan seksual dan pemenuhan hak korban yang menjadi korban kekerasan seksual.

Upaya perubahan sistem hukum yang ditawarkan oleh RUU ini akan membuka peluang korban untuk mengakses keadilan. Hal itu antara lain, terlihat melalui perumusan substansi hukum materiel atas norma tindak pidana yang sebelumnya tidak dikenali oleh hukum. Dengan demikian, RUU ini secara langsung terkait dengan pemenuhan hak korban atas penanganan dan perlindungan, namun di saat bersamaan dinilai tidak secara spesifik terkait dengan upaya penghapusan ketimpangan gender.

“Itu akan butuh PR lebih banyak sih, karena yang saya lihat dari Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual ini, dia secara spesifik membahas tentang kekerasan seksual. Jadi paling tidak, pemberian haknya terhadap korban kekerasan seksual. Tapi kalau kita bicara tentang ketimpangan gender, ini sesuatu yang belum dibahas atau tidak akan secara langsung berdampak lewat Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual. Iya karena itu satu level di belakangnya lagi menurut saya.” Sophia Hage, Pendiri Yayasan Lentera Sintas Indonesia.

Perubahan UUP dinilai berkontribusi positif untuk mewujudkan kesetaraan gender, baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun terdapat perbedaan pandangan dalam melihat keterkaitan RUU P-KS dengan penghapusan ketimpangan gender. Sekalipun RUU P-KS dinilai dapat berkontribusi secara langsung atau tidak langsung terhadap kesetaraan gender, di sisi lain terdapat penilaian bahwa RUU P-KS tidak terkait dengan pencapaian kesetaraan gender.



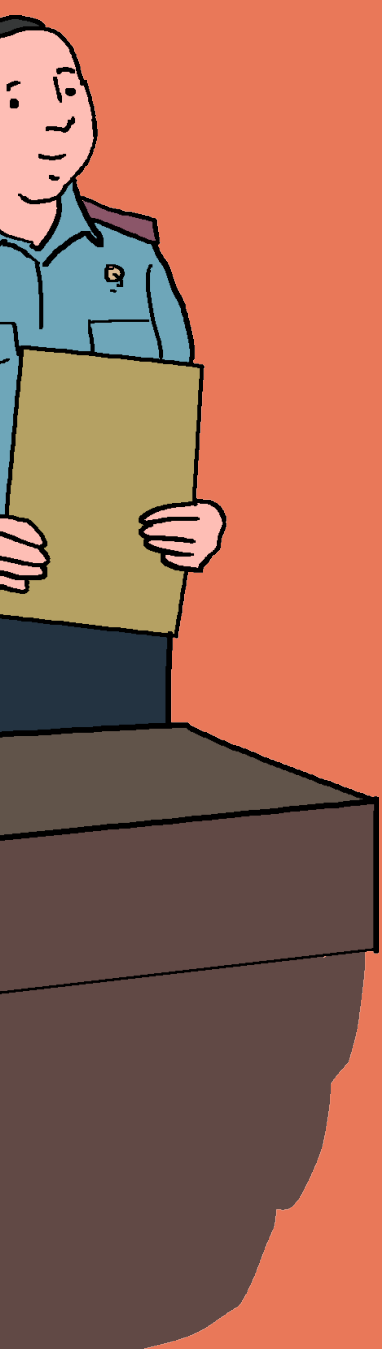
BAB IV

DUKUNGAN DAN PERSEPSI PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP RUU P-KS

A. Dukungan Pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS

Dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS terdapat dalam tingkatan persetujuan dan keterlibatan. Dukungan dalam tingkatan persetujuan diartikulasikan dalam pemahaman terhadap adanya kebutuhan untuk menangani permasalahan kekerasan seksual melalui penyempurnaan sistem hukum. Adapun dukungan dalam keterlibatan diartikulasikan antara lain, berupa penyampaian masukan konstruktif terhadap materi muatan RUU P-KS, diseminasi dan sosialisasi, terlibat dalam jejaring advokasi dan penyelenggaraan berbagai upaya untuk membangun kesadaran masyarakat, baik mengenai isu kekerasan seksual maupun urgensi RUU P-KS. Pemangku kepentingan yang memberikan dukungan pada tingkatan keterlibatan dengan sendirinya juga memberikan dukungan di tingkatan persetujuan.

Secara umum, lembaga penyedia layanan publik, kelompok muda dan kelompok penyintas dan keluarganya memberikan dukungan yang tinggi dalam tingkatan keterlibatan. Adapun organisasi agama dan penghayat kepercayaan serta organisasi masyarakat sipil, sebagian berada dalam tingkatan persetujuan dan sebagian di tingkatan keterlibatan. Demikian pula, dengan kelompok pemangku kepentingan lainnya. Keragaman tingkat dukungan ini, sangat ditentukan antara lain oleh intensitas



persentuhan pemangku kepentingan dengan fakta kasus kekerasan seksual, berbagai hambatan yang melingkupi kekerasan seksual, serta tingkat pengetahuan dan informasi mengenai permasalahan ketimpangan gender.

Dukungan dari lembaga penyedia layanan publik⁴⁹ secara umum didasarkan pada argumentasi urgensi perubahan sistem hukum untuk mengatasi berbagai hambatan dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Hambatan itu antara lain meliputi perspektif APH (komponen budaya hukum), belum terbangunnya keterpaduan penanganan dan minimnya sinergi antar layanan (struktur hukum), dan kelemahan hukum yang tersedia, terkait pengaturan kekerasan seksual serta kekosongan hukum untuk menangani peristiwa kekerasan seksual yang terjadi (komponen substansi hukum).⁵⁰ Berbagai permasalahan ini, tidak dapat dijawab dengan menambal sulam UU yang sudah ada, namun perlu dijawab melalui penyediaan payung hukum komprehensif penanganan kasus kekerasan seksual dalam RUU P-KS.

Dukungan terhadap RUU P-KS sebagai payung hukum komprehensif untuk menangani kekerasan seksual intinya, tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan oleh pihak-pihak yang telah diwawancarai oleh peneliti. Mereka diantaranya terdiri dari, penggiat pada organisasi masyarakat sipil, tokoh organisasi masyarakat di bidang pemberdayaan perempuan, jurnalis, akademisi, korporasi, kelompok profesi (tenaga kesehatan, psikolog), kelompok muda, penyintas dan keluarganya, maupun narasumber dari lembaga HAM nasional serta kementerian dan lembaga. Tidak ketinggalan pula, sebagian para tokoh dari organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, serta tokoh agama yang merupakan subjek dalam penelitian ini.

Bagi organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, dukungan terhadap RUU P-KS juga didasarkan pada prinsip universal setiap agama dan kepercayaan, yang menegaskan kekerasan seksual sebagai perbuatan yang tidak dibenarkan dalam prinsip agama dan kepercayaan manapun.⁵¹ Pada prinsipnya semua agama tidak mengizinkan dilakukannya perbuatan yang menodai sesama manusia.⁵² Apabila terdapat agama yang justru menyetujui kekerasan seksual itu sama halnya dengan menjauhi nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan, sehingga tidak lagi layak disebut sebagai agama.⁵³

49 Lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat, antara lain LBH APIK Jakarta, Flower Aceh, LBH APIK NTB, Yayasan Pulih, PKBI, LBH APIK Makassar, HWDI, WCC Malang, dll. Adapun lembaga penyedia layanan berbasis pemerintah yang menjadi subjek penelitian ini dan memberikan dukungan adalah P2TP2A DKI Jakarta. Argumentasi yang disampaikan oleh lembaga penyedia layanan mengenai urgensi RUU P-KS tidak jauh berbeda dengan yang disampaikan oleh sebagian lembaga masyarakat sipil, jurnalis, akademisi, korporasi, kelompok profesi, kelompok muda, dan lembaga HAM nasional.

50 Berbagai hambatan dalam sistem hukum ini pada akhirnya diidentifikasi sebagai permasalahan yang diharapkan diatasi oleh RUU P-KS sebagaimana dilaporkan dalam bagian lain laporan ini.

51 Dukungan antara lain disampaikan oleh PP Muhammadiyah melalui Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah di mana PP Aisyiyah sebagai bagian dari organisasi juga berposisi yang sama, PP Fatayat NU, Lajnah Imaillah JAI, Perempuan Khonghucu Indonesia, Wanita Hindu Dharma Indonesia, Persekutuan Perempuan Berpendidikan Teologi (Peruati), Komisi HAAK Konferensi Waligereja Indonesia, Majelis Tinggi Agama Khonghucu Indonesia, Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), perwakilan penghayat kepercayaan Sunda Wiwitan Cigugur Kuningan, dan Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia (MLKI).

52 Wawancara Musdah Mulia, Ketua Umum ICRP, 17 Maret 2020.

53 Wawancara WB, organisasi agama Khonghucu, 20 Maret 2020.

“Nah kalau dalam hal agama, kekerasan seksual itu adalah merupakan sesuatu yang munkar, dan orang Islam seharusnya menghindari itu.” Pengurus Organisasi Kemasyarakatan keagamaan Islam.

Walaupun demikian, tidak dipungkiri masih terdapat interpretasi ajaran agama yang berkontribusi terhadap praktik kekerasan seksual di masyarakat. Agama Kristen misalnya, turut memberikan sumbangan bagi ketidaksetaraan gender lewat teks kitab suci yang dibaca secara tekstual dan bukan secara kontekstual, di mana kitab suci ditulis pada zaman yang sangat patriarkal, lalu dibaca oleh pembacanya yang datang dari kultur yang juga patriarkal. Demikian pula dalam Islam, diakui masih ada cara pandang masyarakat yang membenarkan dan mendorong kekerasan seksual di masyarakat. Ironisnya hal ini justru diyakini oleh masyarakat, sehingga menjadi salah satu kendala besar. Bahkan ada sekelompok masyarakat yang sangat mempercayai bahwa perempuan tidak setara dengan laki-laki. Pandangan ini disuarakan oleh sejumlah ustaz atau penceramah yang membuat sebagian umat mempercayainya.

Situasi ini, pada akhirnya menghendaki agar setiap agama menyelesaikan permasalahan ini dengan membangun interpretasi baru atas ajaran agama yang ramah terhadap perempuan dan anak, dan anti kekerasan seksual. Misalnya yang dilakukan oleh PGI untuk mengajak masyarakat membaca kitab suci secara kontekstual atau membaca Alkitab dengan kacamata baru.⁵⁴ Demikian pula dengan Persekutuan Wanita Berpendidikan Teologi di Indonesia (Peruati) yang melakukan reinterpretasi atas sejumlah teks yang memberikan gambaran kejadian kekerasan dalam Alkitab.⁵⁵

Dalam Islam, perlu dibangun fikih yang menyeluruh sebagai arus utama pemahaman keislaman di Indonesia yaitu Islam di nusantara. Dengan begitu, cara pandang diskriminatif yang merupakan cara pandang purba di Timur Tengah yang berbeda dengan Indonesia akan ditinggalkan. Masyarakat harus punya cara pandang yang baru tentang agama, budaya, dan adat yang mendukung penghapusan kekerasan seksual. Sedikit banyak, organisasi keagamaan dan juga pemuka agama Islam yang progresif telah melakukan reinterpretasi ajaran agama yang mendukung kesetaraan dan keadilan,⁵⁶ namun masih membutuhkan dukungan untuk massifikasinya (dehumanisasi) secara luas dan menyeluruh.

Selain mendasarkan pada nilai universal agama dan kepercayaan, dukungan terhadap RUU P-KS dari organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, juga didasari pada keprihatinan atas berbagai peristiwa kekerasan seksual yang terjadi. Korban memerlukan perlindungan sehingga dibutuhkan intervensi negara melalui undang-undang.⁵⁷ RUU P-KS juga didukung karena pembahasannya turut berkontribusi membangun kesadaran masyarakat mengenai kekerasan seksual.⁵⁸

54 Wawancara Gomar Gultom, Ketua PGI, 18 Maret 2020.

55 Ratnawati Lesawengan, Peruati, dalam FGD ormas agama, 28 Februari 2020.

56 Antara lain dilakukan oleh PP Muhammadiyah dan PP Aisyiyah melalui Tuntunan Keluarga Sakinah, Nahdlatul Ulama dan PP Fatayat NU melalui konsep Keluarga Mashlahah, Alimat melalui Keadilan Gender dalam Islam, KUPI melalui fatwa KUPI 2017 yang melarang kekerasan seksual dan perkawinan usia anak, Lajnah Imaillah JAI melalui panduan bagi ibu muslimah, dan lain-lain.

57 Is Werdingasih, Puan Hayati Majelis Luhur Kepercayaan Indonesia, dalam FGD ormas agama, 28 Februari 2020.

58 Euis Kurniasih, penghayat Adat Sunda Wiwitan, dalam FGD ormas agama, 28 Februari 2020.

Mengingat urgensi atas RUU ini, seorang pemuka agama mengingatkan para Anggota DPR RI dan Pemerintah betapa mendesak dan penting RUU P-KS untuk diselesaikan pembahasannya. Tidak adanya upaya sungguh-sungguh untuk menangani dan mencegah terjadinya kekerasan seksual dinilainya sebagai perbuatan dosa.

"Karena itu menurut saya RUU P-KS ini sangat mendesak dan penting. Bahkan kalau tidak disahkan, menurut saya DPR dan Pemerintah berdosa, orang pertama kali yang berdosa untuk terjadinya kasus kekerasan seksual di Indonesia karena berarti mengabaikan dan membiarkan kekerasan seksual ini terjadi tanpa ada upaya-upaya signifikan dari kekuasaan yang mereka miliki." K.H. Marzuki Wahid, Sekretaris Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (Lakpesdam PBNU).

Sementara itu, selain permasalahan dalam sistem hukum, penyintas dan keluarganya juga menekankan bahwa kekerasan seksual membawa dampak yang sangat signifikan terhadap segenap sendi kehidupan, baik fisik, psikis, relasi seksual, ekonomi dan sosial. Kekerasan seksual sungguh menghancurkan kehidupan korban dan keluarganya. Korban dan keluarganya juga seringkali harus mengupayakan pemulihannya mental sendiri.⁵⁹

"Saya apalagi, saya kalau mau dibilang hancur, ya saya hancur. Tapi saya berbuat bagaimana sebagai orang tua yang kuat, menghadapi ya apapun kondisinya, tidak tampak di depan anak untuk sedih. Tapi tetap kalau secara ini, terlihat ya mbak. Berat mbak, beraaat!" I, ibu penyintas inses.

Situasi ini diperburuk ketika korban mengalami kesulitan untuk mengakses layanan pemulihan psikologi, baik karena ketidaktersediaan fasilitas pemulihan⁶⁰ atau tersedia namun tidak memadai,⁶¹ maupun perspektif oknum petugas yang tidak berpihak pada korban.⁶² Walaupun demikian, dari sedikit lembaga penyedia layanan yang dinilai mumpuni dalam memberikan layanan, sayangnya lembaga tersebut punya keterbatasan karena harus membiayai sendiri upaya pendampingan yang memerlukan biaya yang tidak sedikit.⁶³ Berbagai hambatan yang dihadapi penyintas dan keluarga penyintas dalam penanganan kasus menjadi dasar dalam penyampaian dukungan terhadap RUU P-KS, agar memberi jalan terhadap upaya perbaikan yang perlu dilakukan.

59 Seperti disampaikan oleh I, ibu penyintas inses, di mana setelah melakukan pelaporan kepada institusi kepolisian ia kemudian mencari-cari informasi penyedia layanan untuk pemulihan korban. Namun, begitu ia sampai ke P2TP2A Depok pada jam kerja, tidak ada petugas dan hanya ada tukang kebun. Ia akhirnya dapat mengakses fasilitas pemulihan lain setelah pejabat dari KPPPA datang pada hari itu ke P2TP2A Depok melakukan sidak (wawancara I, 24 Maret 2020).

60 Misalnya ketidaktersediaan psikolog di sejumlah kabupaten/kota, seperti Halmahera, Kendari, dll (Vitria Lazzarini, P2TP2A DKI Jakarta, dalam FGD lembaga penyedia layanan, 21 Februari 2020).

61 Seperti disampaikan oleh I, ibu penyintas inses, di mana rumah aman yang diakses oleh korban dinilainya tidak memberikan pemulihan pada korban, antara lain karena pintu kamar mandi tidak berkunci, korban digabungkan dengan korban lainnya yang justru berbagi kesedihan dan cerita penuh derita (wawancara I, 24 Maret 2020).

62 Seperti disampaikan oleh R, penyintas transman, yang ketika merujuk korban transman ke lembaga penyedia layanan berbasis pemerintah di Aceh malah diceramahi untuk bertobat (Wawancara R, 25 Maret 2020). Demikian pula informasi dari Ninuk Widyantoro, yang menyampaikan pengalamannya menempatkan psikolog di suatu layanan konseling yang justru menceramahi klien yang datang (Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, 26 Maret 2020).

63 Misalnya LBH APIK Jakarta, di mana menurut penuturan I, ibu penyintas inses, pendamping dari lembaga ini memberikan respons cepat dan memberikan perhatian penuh terhadap korban bahkan membiayai kebutuhan pemulihan di rumah sakit. I berharap pendamping yang demikian justru harus ditambah jumlahnya. (Wawancara I, ibu penyintas inses, 24 Maret 2020).

Harapan itu setidaknya telah direspons oleh draf RUU P-KS yang mengatur materi muatan terkait upaya perlindungan dan pemulihan korban. Dengan demikian, RUU ini tidak semata mengatur tindak pidana kekerasan seksual dan pidana terhadap pelaku. Aspek perlindungan korban yang mendapat perhatian dalam porsi yang sama dengan pidana pelaku tindak pidana kekerasan seksual menjadi titik pijak bagi sebagian lembaga masyarakat sipil untuk memberikan dukungan terhadap RUU ini.⁶⁴

Selain dukungan yang menyiratkan harapan perbaikan penanganan, dukungan terhadap RUU P-KS juga muncul berupa masukan untuk penyempurnaan RUU ini agar perbaikan yang diharapkan dapat terwujud. Masukan untuk penyempurnaan ini misalnya disampaikan oleh Koalisi Perempuan Indonesia (KPI).⁶⁵ KPI adalah lembaga masyarakat sipil yang beranggotakan sekitar 46 ribu anggota yang tersebar di 18 provinsi dengan 48 cabang dan 1.117 Balai Perempuan di tingkat desa atau kelurahan. Dukungan dan masukan juga disampaikan pula oleh Nahdlatul Ulama yang melalui hasil Musyawarah Nasional Alim Ulama dan Konferensi Besar NU 2019 menyatakan dukungan terhadap RUU P-KS dengan sekaligus memberikan catatan terutama dalam perumusan tindak pidana kekerasan seksual.⁶⁶ Hal serupa disampaikan juga oleh PP Aisyiyah dan PP Muhammadiyah di mana pandangan resmi organisasi ini terhadap RUU P-KS telah disampaikan melalui Majelis Hukum dan HAM PP Muhammadiyah.⁶⁷

Dukungan terhadap RUU P-KS juga secara konkret diberikan oleh organisasi masyarakat sipil di bidang pemberdayaan perempuan, seperti Kowani, organisasi federasi yang mewadahi 91 organisasi perempuan di Indonesia. Kongres Wanita Indonesia (Kowani) melakukan sosialisasi dan edukasi kepada organisasi anggota mengenai perlunya bersama-sama menghadirkan RUU P-KS menjadi UU.⁶⁸ Demikian pula dengan PP Fatayat NU yang mengarahkan anggotanya untuk berjejaring bersama lembaga masyarakat sipil lainnya dalam advokasi RUU P-KS.⁶⁹

Jejaring bersama lembaga masyarakat sipil merupakan kerja sinergis dalam tiga spektrum, yaitu lobi, kampanye dan substansi, sekaligus melibatkan Komnas Perempuan sebagai lembaga nasional HAM yang mempunyai mandat spesifik menciptakan situasi yang kondusif untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan. Kelompok muda banyak bergerak dalam ruang kampanye sebagai ujung tombak upaya sosialisasi dan penggalangan dukungan masyarakat. Di sisi lain, kontribusi pemangku kepentingan ini terhadap penyadaran publik cukup efektif, terutama dengan semakin meningkatnya pengguna internet, khususnya penggunaan *platform* media sosial untuk menceritakan kasus kekerasan seksual yang dialami atau menginformasikan kasus yang terjadi di sekitar mereka.

64 Sebagaimana disampaikan oleh Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD CSO dan jurnalis, 4 Maret 2020.

65 Wawancara Dian Kartikasari, Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia (Sekjen KPI) 2009-2019, 21 Maret 2020.

66 Wawancara Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, wawancara 20 Maret 2020. Lihat juga <https://www.beritasatu.com/nasional/540655-munaskonbes-nu-setuju-ruu-pks-dengan-catatan>, diakses 11 Juli 2020.

67 Wawancara Tri Hastuti Nur Rohimah, 29 April 2020.

68 Wawancara Giwo Rubianto, Ketua Umum Kowani, 3 April 2020

69 Wawancara Riri Khariroh 20 Maret 2020.

Berkaca dari strategi kampanye yang telah dijalankan dalam proses advokasi sebelumnya, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. Pertama, menggunakan konsep yang mudah diterima dan tidak menimbulkan adanya label tertentu. Penggunaan konsep yang diterjemahkan lewat bahasa yang tepat sasaran akan memudahkan publik untuk memahami isu dan meningkatkan dukungan pada RUU P-KS. Hal ini juga mengantisipasi munculnya interpretasi di luar konteks.

Kedua, memperluas target sasaran dari kampanye. Kelompok-kelompok yang selama ini belum menjadi sasaran kampanye dan belum terpapar isu tentang kekerasan seksual perlu diperkenalkan dengan fakta-fakta terkait kekerasan seksual. Harapannya pengetahuan baru tersebut akan mendorong munculnya dukungan bagi RUU P-KS.

Ketiga, memperluas keterlibatan dan dukungan pemangku kepentingan untuk memperkuat dukungan dan pesan yang disampaikan. Semakin beragam latar belakang pemangku kepentingan yang terlibat dan mendukung RUU P-KS, diharapkan dapat memperkuat isi pesan yang disampaikan dan memperluas jangkauan pesan. Dengan demikian penentuan figur yang menjadi juru kampanye atau *champion* menjadi penting.

Jejaring masyarakat sipil termasuk di dalamnya lembaga penyedia layanan publik yang bergerak bersama mendukung RUU P-KS tidak hanya berada di DKI Jakarta. Jejaring ini juga tersebar di berbagai daerah, antara lain Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tenggara, Maluku, NTB, NTT, Bali, Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Barat, Aceh, Bengkulu, Kepulauan Riau dan Kalimantan Tengah.

B. Persepsi Pemangku Kepentingan atas Urgensi RUU P-KS

Dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS secara umum bertolak dari permasalahan penanganan kasus yang dialami masing-masing lembaga, serta merujuk pada data dan fenomena terjadinya kekerasan seksual. Pada saat bersamaan, berbagai permasalahan tersebut sekaligus merupakan uraian argumentasi yang menguatkan urgensi RUU P-KS.

1. Kasus Kekerasan Seksual; Korban Harus Ditolong!

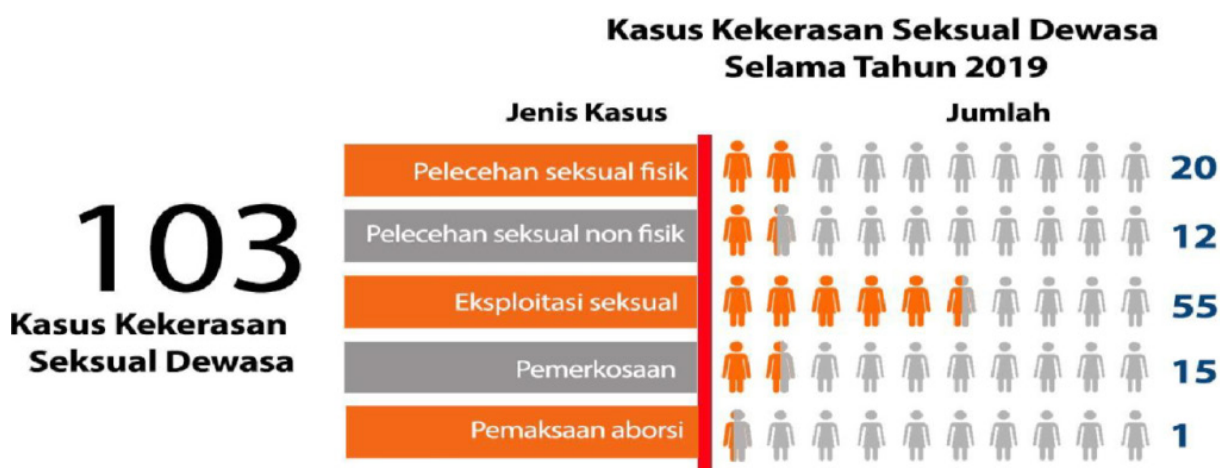
Dalam perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), tidak perlu menunggu jatuhnya korban yang lebih banyak karena satu korban adalah korban. Selain itu, suatu perbuatan yang dianggap ringan sekalipun, seperti pelecehan seksual non-fisik berupa *catcalling*, akan menimbulkan dampak rasa tidak nyaman pada korban dan dapat berkembang menjadi rasa takut yang dapat menimbulkan kematian.⁷⁰

⁷⁰ Satu contoh kasus *catcalling* yang berdampak fatal terjadi pada seorang mahasiswa yang tewas tertabrak kereta karena saat menyeberang rel menggunakan earphone untuk menghindari *catcalling*. Pemberitaan di media dan lingkungan justru menyalahkan korban "karena pakai earphone". Barulah di kemudian hari diketahui berdasarkan kesaksian teman-temannya bahwa dia menggunakan earphone untuk menghindari *catcalling* oleh preman yang banyak berada di daerah tersebut (wawancara staf pengajar Fakultas Hukum UI, 30 Maret 2020).

Di sisi lain, lembaga penyedia layanan publik mencatat kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak yang dilaporkan jumlahnya sangat tinggi dan terjadi secara masif di seluruh wilayah Indonesia. Sembilan jenis kekerasan seksual terjadi, sekalipun belum ada kejelasan pasal mana yang dapat digunakan untuk menjerat pelaku (kekosongan substansi hukum). Korban kekerasan seksual juga bukan hanya perempuan, melainkan juga laki-laki. Walaupun perempuan akan mengalami dampak yang berbeda dari laki-laki dari sisi kesehatan seksual dan reproduksi.

LBH APIK Jakarta pada 2019, mencatat dari sembilan jenis kekerasan seksual, empat di antaranya dilaporkan ke lembaga ini, yakni pelecehan seksual baik fisik maupun non-fisik, eksploitasi seksual, perkosaan dan pemaksaan aborsi. Terdapat 103 kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dewasa dan 46 kasus kekerasan seksual terhadap anak, sehingga total kasus kekerasan seksual yang dilaporkan ke LBH APIK pada 2019 berjumlah 149 kasus.

Bagan 1. Kekerasan Seksual Dewasa yang Ditangani LBH APIK Jakarta 2019



Sumber: Laporan Penanganan Kasus LBH APIK Jakarta Tahun 2019

Sementara di Aceh, kasus kekerasan seksual sebagaimana tercatat dalam Catatan Tahunan (Catahu) Flower Aceh memperlihatkan angka yang cukup tinggi, yaitu sebanyak 72 persen dibandingkan keseluruhan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak yang ditangani. Perkosaan dan pelecehan seksual dilaporkan paling banyak terjadi. Selain itu, kekerasan seksual yang terjadi dalam rumah tangga termasuk inses juga tinggi angkanya.

Adapun data yang dihimpun Jaringan Aksi⁷¹ menunjukkan kasus kekerasan seksual pada anak laki-laki jumlahnya lebih besar dibandingkan anak perempuan. Satu dari tujuh korban adalah anak laki-laki dan satu dari sembilan korban adalah anak perempuan.⁷²

⁷¹ Jaringan aksi adalah jaringan para pendukung upaya-upaya perlindungan dan pemberdayaan kaum remaja yang terdiri dari individu, organisasi non pemerintah dan akademisi/peneliti dalam memperjuangkan hak-hak anak khususnya kaum remaja untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender (<http://jaringanaksiremaja.com/tentang/>)

⁷² Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD CSO dan jurnalis, 4 Maret 2020.

Komnas Perempuan mencatat selama tiga tahun yaitu, pada 2016 - 2018 terdapat 17.940 kasus kekerasan seksual atau 42 persen dari total kasus kekerasan terhadap perempuan sejumlah 40.849 kasus. Artinya rata-rata setiap tahun terdapat 5.980 kasus kekerasan seksual.⁷³ Dari 17.940 kasus kekerasan seksual, sebanyak 17.088 kasus dilaporkan oleh lembaga penyedia layanan publik, dengan 8.797 kasus di antaranya adalah perkosaan. Adapun sebanyak 852 kasus merupakan pengaduan langsung ke Komnas Perempuan, dengan 111 kasus merupakan perkosaan.

Pada 2011, Komnas Perempuan menyatakan bahwa setiap dua jam sekali setidaknya ada tiga perempuan di Indonesia yang mengalami kekerasan seksual. Sementara Badan Pusat Statistik (BPS) pada 2016 menyatakan, prevalensi terjadinya kekerasan adalah satu dari tiga perempuan di Indonesia pernah mengalami kekerasan fisik dan (atau) kekerasan seksual.

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) menyebutkan, jumlah permohonan perlindungan di LPSK pada 2019 menunjukkan peningkatan. Pada 2018, jumlah terlindung untuk kekerasan seksual sebanyak 407 orang dan pada 2019 menjadi 510 orang. Dari jumlah terlindung pada 2019, sekitar lima per enam merupakan anak-anak, dan permohonan perlindungan banyak yang datang dari kasus inses atau pelaku adalah orang dekat. Pelaku inses adalah ayah kandung, paman, kakek, kakak atau adik, dan pelaku yang merupakan orang dekat adalah ayah tiri, ayah angkat, tetangga dan guru, termasuk guru mengaji, guru agama dan kepala sekolah.⁷⁴

2. Kekerasan Seksual Sebagai Fenomena Gunung Es

Kekerasan seksual merupakan fenomena gunung es. Data kasus yang terdokumentasikan hanyalah sebagian kecil dari fakta yang ada di masyarakat. Angka yang merepresentasikan jumlah kasus, berasal dari kasus-kasus yang dilaporkan kepada lembaga penyedia layanan publik. Sementara banyak juga korban yang tidak melaporkan kasus kekerasan seksual yang dialaminya.⁷⁵

Terdapat sejumlah faktor yang menyebabkan korban tidak melaporkan kasus kekerasan seksual yang dialaminya. Pertama, adanya stigma dan persepsi keluarga, dan masyarakat terhadap kekerasan seksual terutama yang terjadi pada perempuan dewasa yang kemudian memunculkan *victim blaming*.⁷⁶ Pandangan yang menganggap terjadinya kekerasan seksual sebagai aib yang akan mencoreng nama baik keluarga dan masyarakat juga membuat korban enggan melapor.⁷⁷

Kedua, adanya relasi kuasa antara korban dan pelaku yang membuat korban yang tak berdaya menjadi tidak berani melapor. Ketiga, keterbatasan pengetahuan korban sehingga

73 Forum Pengada Layanan, Lembar Fakta Kekerasan Seksual dalam Angka: 1, Op. Cit.

74 Wawancara Livia Iskandar, Wakil Ketua LPSK, 19 Maret 2020.

75 Antara lain ditunjukkan oleh survei daring yang dilakukan Lentera Sintas Indonesia bersama Magdalene.co dan Change.org pada 2016 yang mencatat 93 persen korban tidak melaporkan kasusnya. "Hasil Survei Kekerasan Seksual di Indonesia", Change.org, 29 Agustus 2016, <https://www.change.org/l/id/changeorg-indonesia-changeorg-blog>, diakses 21 Mei 2020.

76 Misalnya menyalahkan baju yang digunakan atau karena pulang malam sehingga minim dukungan bagi perempuan korban untuk melaporkan kasusnya (Wawancara Hannah AlRasyid, Seniman, 12 April 2020).

77 Wawancara Ansi Damaris, Direktur LBH APIK NTT, 30 Maret 2020, dan wawancara Rosmiati Sain, Direktur LBH APIK Makassar, 1 April 2020.

tidak mengetahui bahwa yang ia alami merupakan kekerasan seksual, terutama korban berusia anak. Ini dikarenakan orang-orang di lingkungan sekitar mereka belum pernah ada yang membahas isu kekerasan seksual. Keempat, dalam hal korban menyadari terjadinya kekerasan seksual pada dirinya, seringkali mereka tidak tahu kepada siapa harus bercerita atau apa yang harus dilakukan.

Kurangnya pemahaman terkait kekerasan seksual dan informasi terkait akses hukum dan hak-hak korban, juga menjadi hambatan pelaporan kekerasan seksual. Bahkan di kalangan jurnalis, sebagai kelompok terdidik yang perannya strategis dalam penyampaian informasi ke publik, pemahaman mengenai isu kekerasan seksual dan akses hukum masih minim. Dalam diskusi film *More Than Work*⁷⁸ yang melibatkan jurnalis di lebih 120 tempat, pertanyaan yang diajukan peserta diskusi masih berupa kebutuhan informasi dasar terkait kekerasan seksual dan hak-hak korban, serta bagaimana mengakses hak-hak tersebut.⁷⁹

Fenomena gunung es ini juga berhubungan dengan tabu terkait tradisi dan pandangan yang ada di masyarakat. Hal ini membuat perempuan korban tidak bisa menceritakan kondisinya karena ada banyak hal yang harus dipertimbangkan.

3. Kekerasan Seksual adalah Kekerasan yang Sistematis

Selain sebagai fenomena gunung es, kekerasan seksual juga dinilai merupakan kekerasan sistematis. Tidak adanya dasar hukum komprehensif yang mengatur mengenai penghapusan kekerasan seksual menyebabkan proses penanganan kasus tidak memadai bagi korban. Situasi itu membuat korban kesulitan untuk memperoleh proses peradilan yang adil dan pemenuhan haknya atas pemulihan. Sistem hukum yang belum sepenuhnya mampu melindungi korban kekerasan seksual, mengakibatkan terjadinya peristiwa kekerasan seksual seolah sebagai suatu peristiwa yang remeh dan meniadakan kesempatan agar pelaku mendapatkan efek jera. Hal ini berkontribusi pada berulangnya kasus kekerasan seksual dengan segala dampak yang ditimbulkan.

Kondisi tersebut diperburuk dengan pengabaian negara terhadap kasus kekerasan seksual. Ketiadaan pengakuan negara terhadap tragedi perkosaan pada Mei 1998 merupakan titik tolak pengabaian negara terhadap isu kekerasan, khususnya kekerasan seksual terhadap perempuan. Hal ini menjadi preseden buruk bagi kasus kekerasan seksual lainnya.

4. Dampak Kekerasan Seksual Bagi Korban dan Keluarganya

Daya rusak kekerasan seksual terhadap korban sangat luar biasa. Berdasarkan hal tersebut korban kekerasan seksual harus mendapatkan pertolongan karena dampaknya yang luar biasa. Seorang ibu penyintas inses mengungkapkan, emosi anak menjadi tidak terkontrol, berteriak-teriak, dan marah-marah sampai menangis atau meraung-raung, bahkan bisa

⁷⁸ Film dokumenter *More Than Work* adalah film karya Luviana, seorang mantan jurnalis TV. Film ini mengisahkan tentang kondisi pekerja perempuan di sektor media.

⁷⁹ Wawancara Luviana, Konde.co, 10 Maret 2020.

lari berkeliling mengangkat galon. Pandangan mata penyintas menyiratkan ketakutan dan kesedihan. Penyintas juga menjadi tidak mengingat orang lain, tidak dapat bersosialisasi, dan akhirnya menutup diri.

“Banyak sekali perubahan-perubahan secara fisik, sikap. Terus ke orang juga, pandangan matanya juga berbeda dengan yang biasa loh, mbak. Ada takut, ada sedih. Jadi dia selalu curiga kepada orang lain, tiap kali ketemu orang, kepada siapa pun.”

“Berubah sama sekali selama fase 3 bulan ke 6 bulan ke depannya. Tidak sekolah aja setahun kan, mbak! Tidak bisa bersosialisasi, dia sama temannya aja gak kenal. Gak kenal mbak! Terus “Saya dimana? Tadinya di mana?”, gitu! Jadi lupa jati dirinya. Setelah itu dia menutup diri. Tidak mau berinteraksi.” I, ibu penyintas inses.

Dampak yang sama juga dialami keluarga korban yang berusaha memberikan pertolongan. Walaupun demikian, keluarga mencoba memperlihatkan sikap tegar untuk menguatkan korban.

Dalam hal anak laki-laki mengalami kekerasan seksual, dalam konteks masyarakat patriarki, mereka justru memilih untuk diam dan ketika dibiarkan tanpa pertolongan akan ‘meledak’ saat dewasa, misalnya berbalik menjadi pelaku atau malah bunuh diri.⁸⁰ Sekalipun perempuan atau laki-laki korban dapat *survive* dan melanjutkan kehidupan, dampak kekerasan seksual nyatanya bersifat panjang yang tidak serta-merta dapat dipulihkan.⁸¹

5. Kekerasan Seksual di Ranah Privat: Orang Terdekat justru jadi Pelaku

Kekerasan seksual di ranah privat merujuk pada adanya hubungan kedekatan antara korban dan pelaku berdasarkan kekerabatan, baik atas dasar perkawinan maupun pertalian darah. Orang terdekat korban yang seharusnya memberi pertolongan justru merupakan faktor yang mengancam keberlangsungan hidup korban. Kekerasan seksual di ranah privat antara lain inses atau hubungan seksual oleh pelaku yang masih memiliki pertalian darah,⁸² kekerasan seksual dalam relasi perkawinan, dan kekerasan seksual dalam masa pacaran.

80 Informasi dari Jaringan Aksi menyebutkan, kasus bunuh diri yang dirangkum oleh Unicef menunjukkan kebanyakan disebabkan riwayat kekerasan seksual di masa kecil. (Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD CSO dan jurnalis, 4 Maret 2020).

81 Sebagaimana disampaikan oleh I, ibu penyintas, wawancara 24 Maret 2020; H, penyintas transeksual, wawancara 12 Maret 2020; B, penyintas kekerasan seksual dan napza, 6 Maret 2020; R, transmen, wawancara 25 Maret 2020; dan K, transpuan, wawancara 21 Maret 2020.

82 Komnas Perempuan mencatat tingginya kasus Kekerasan terhadap Anak Perempuan (KTAP) pada tahun 2019, melonjak sebanyak 2.341 kasus dari tahun sebelumnya sebanyak 1.417 (kenaikan 65%). Dari jumlah tersebut, inses menjadi jumlah terbanyak kekerasan terhadap anak perempuan, yaitu sebesar 770 kasus.

5.1. Inses

Salah satu kasus inses yang dilaporkan⁸³ adalah inses oleh ayah kandung kepada anaknya yang berusia 16 tahun. Pelaku akhirnya dijatuhi pidana penjara 15 tahun. Atas putusan tersebut pelaku sempat mengajukan banding, namun ditolak.

LBH APIK NTT melaporkan, umumnya kekerasan seksual di Nusa Tenggara Timur merupakan inses. Pelaku antara lain teridentifikasi merupakan ayah, saudara, kakek dan paman dari korban. Pada situasi ketika korban berusia anak, proses pembuktiannya menjadi lebih sulit. Anak sebagai saksi korban dianggap belum cakap hukum, ditambah kurangnya alat bukti karena pelaku memiliki akses terdekat dengan korban.

Sementara di NTB, kondisinya tidak jauh berbeda dengan di NTT. Kasus kekerasan seksual di NTB terhitung tinggi, termasuk kekerasan seksual inses oleh pelaku bapak sendiri. Hal serupa terjadi juga di Sulawesi Selatan, hampir setiap hari ada kasus kekerasan seksual, baik pada perempuan dewasa dan pada anak perempuan.

5.2. Kekerasan Seksual dalam Relasi Perkawinan

Kekerasan seksual dalam relasi perkawinan merujuk pada penggunaan kekerasan dalam hubungan suami istri. Misalnya, seorang suami yang ketika belum menikah menunjukkan perilaku baik dan sopan, ternyata setelah menikah baru ketahuan kalau dia suka melakukan kekerasan ketika berhubungan seksual dengan istrinya. Ketika sang istri menunjukkan kesakitan, dia justru merasa semakin bernaftu.

Pelaku dengan demikian memiliki kecenderungan sebagai seorang *sado*. Menurut psikolog, Zoya Amirin, ada perbedaan antara *sado*, *masokis*, dan *sado-masokis*. *Sado* adalah seseorang yang menikmati hubungan seksual dengan menganiaya pasangannya. Berbeda dengan *masokis*, di mana seseorang menikmati hubungan seksual apabila dia mengalami kesakitan dan penderitaan. *Sado* apabila bertemu dengan pasangan yang *masokis* (*sado-masokis*) atau sebaliknya, tidak dapat dikategorikan sebagai penganiayaan seksual. Berbeda halnya, apabila *sado* berpasangan dengan yang *non-masokis* atau *masokis* berpasangan dengan *non-sado*, maka pasangan itu akan mengalami perlakuan yang menyakitkan bagi dirinya.⁸⁴

Bentuk kekerasan seksual yang dilakukan kepada istri ini beragam. Adapun Komnas Perempuan mencatat dari total 6.555 kasus kekerasan terhadap istri yang dihimpun dari data lembaga penyedia layanan publik 2019, sebanyak 100 kasus di antaranya teridentifikasi sebagai kasus *marital rape* yang dilakukan dengan cara pemaksaan hubungan seksual *sado* dan anal seks suami kepada istri.

⁸³ Dalam kasus lain, seorang anak mengalami perkosaan sejak kelas 5 SD di mana pelaku adalah pasangan ibunya. Kasus ini tidak tergolong inses, namun tetap termasuk ke dalam kekerasan seksual di ranah privat karena adanya kedekatan antara pelaku dan korban, di mana pelaku adalah teman dekat ibu korban sekalipun belum menikah.

⁸⁴ Lihat Notulensi pertemuan pakar yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan dan FPL, 3 Desember 2015. Naskah tidak diterbitkan.

5.3. Kekerasan dalam Pacaran (KDP)

Kekerasan seksual dalam relasi pacaran (KDP) atau relasi intim juga termasuk dalam kekerasan seksual di ranah privat. KDP terjadi karena ada relasi kuasa antara pelaku dan korban yang melibatkan atau bersumber dari kedekatan emosional. Hal ini menyebabkan korban sulit keluar dari lingkaran kekerasan atau terus menjadi target eksploitasi dari pelaku.

LBH APIK Jakarta dalam laporan 2019 mencatat 63 kasus kekerasan dalam pacaran, sedangkan Komnas Perempuan mencatat sebanyak 193 kasus KDP yang terjadi dalam skala nasional. Pelaku kekerasan bukan hanya pacar tetapi juga mantan pacar, dimana pacar merupakan pelaku tertinggi dalam terjadinya kekerasan seksual.⁸⁵ Ragam perbuatan kekerasan seksual dalam kasus KDP tersebut di antaranya pemaksaan hubungan seksual, pemaksaan melakukan *Video Call Sex* (VCS) dan mengirim foto-foto seksi, serta pemaksaan variasi hubungan seksual dengan *sadism* atau menyakiti tubuh korban. Dalam beberapa kasus, juga disertai dengan pemerasan, ancaman penyebaran foto korban dan melakukan pengambilan foto tubuh korban tanpa izin.

Pola dalam kasus KDP dan kekerasan oleh mantan pacar hampir sama dengan kekerasan berbasis siber. Korban diancam oleh pelaku dengan menyebarkan foto atau video korban yang bernuansa seksual di media sosial, ketika korban menolak berhubungan seksual dengan pelaku, korban tidak kembali berhubungan dengan pelaku atau memutuskan hubungan pacaran. Demikian pula, hubungan seksual dengan iming-iming janji akan dinikahi (ingkar janji).

Sementara itu, kekerasan seksual juga dialami oleh pasangan LSL (Lelaki Seks dengan Lelaki), di antaranya dipaksa berhubungan seksual dengan cara yang tidak diinginkan dan eksploitasi seksual dengan ancaman penyebaran foto korban. Korban juga dijadikan objek pemerasan dan mengalami pembatasan akses keluar rumah.

6. Kelompok Rentan Jadi Korban Kekerasan Seksual

6.1. Penyandang Disabilitas

Kasus kekerasan pada perempuan disabilitas berdasarkan data yang dikumpulkan Himpunan Wanita Disabilitas Indonesia (HWDI) pada kurun November hingga Desember 2019, berjumlah 143 kasus dan sebagian besar merupakan kasus kekerasan seksual. Secara umum, kasus yang dialami meliputi pelecehan seksual, perkosaan, pemaksaan aborsi dan pemaksaan sterilisasi.

Kekerasan yang dialami penyandang disabilitas biasanya disebabkan faktor ketidaktahuan, sehingga dia dipaksa menikah, dipaksa bercerai, dipaksa mempunyai anak, tidak boleh

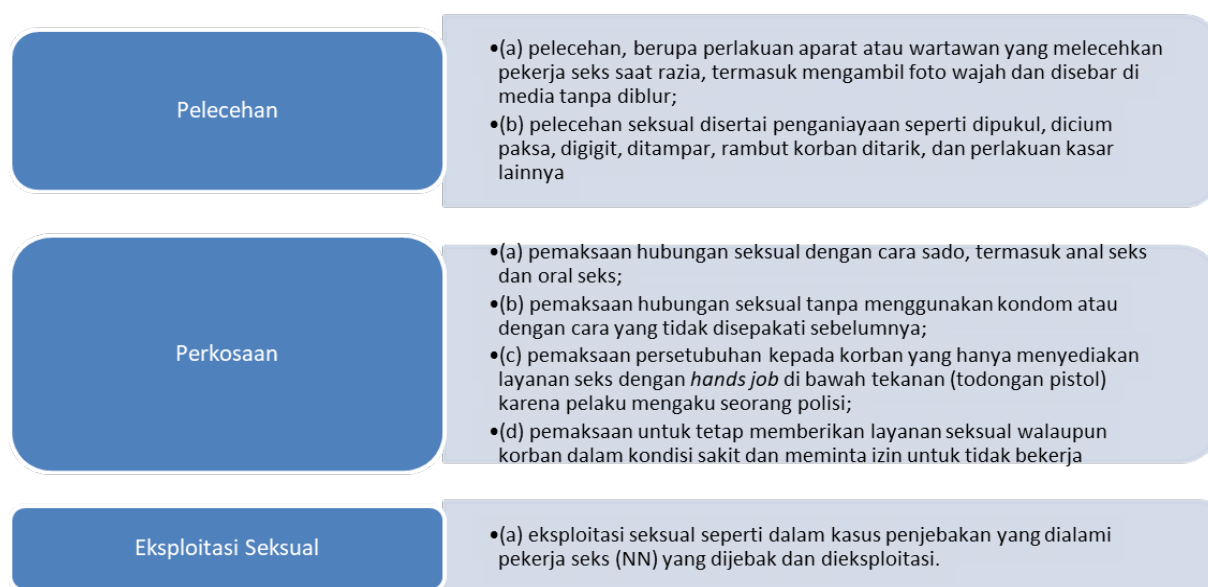
⁸⁵ Lihat LBH APIK Jakarta, Negara Harus Serius Melaksanakan Komitmen Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Berbasis Gender, Catatan LBH APIK Jakarta Berdasarkan Pengalaman Penanganan Kasus dan Advokasi 2019, (Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2019), hlm. 28. Lihat juga Komnas Perempuan, Kekerasan Meningkat: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual untuk Membangun Ruang Aman bagi Perempuan dan Anak Perempuan, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2019, 6 Maret 2020, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2020), hlm. 15.

merawat anak sendiri dan dianggap tidak cakap hukum, serta tidak bisa mengurus diri sendiri. Selain itu banyak perempuan disabilitas yang memiliki pengetahuan terbatas tentang seksualitas. Ini dikarenakan orang tua mereka tidak tahu bahwa anaknya dapat diberikan akses terhadap pengetahuan tentang seksualitas. Kondisi ini membuat posisi perempuan disabilitas lebih rentan menjadi korban kekerasan seksual.

6.2. Pekerja Seks Komersial

Organisasi Perubahan Sosial Indonesia (OPSI) mencatat pada 2019 hingga Maret 2020, terdapat 270 kasus kekerasan terhadap pekerja seks, 49 di antaranya adalah kasus kekerasan seksual. Pelaku kekerasan terhadap pekerja seks mulai dari klien atau konsumen, mucikari, aparat hingga wartawan.

Jenis kekerasan seksual yang dialami pekerja seks dilaporkan antara lain sebagai berikut:



Bagan 2: Jenis Kekerasan Seksual yang Dialami Pekerja Seks

Tidak hanya perempuan pekerja seks yang mengalami kekerasan seksual, laki-laki pekerja seks juga mengalami kekerasan seksual perkosaan, antara lain pemaksaan hubungan seksual tanpa menggunakan kondom atau dengan cara yang tidak disepakati sebelumnya.

6.3. Kelompok Minoritas Seksual

Pelecehan seksual seringkali dialami oleh *transman* dan tidak disadari bahwa perbuatan itu merupakan pelecehan seksual. Misalnya, rangkulan dari teman laki-laki dianggap sebagai hal biasa karena sama-sama laki-laki, meski sesungguhnya ada intensi seksual dari pelaku.

Transman juga mengalami pelecehan seksual oleh aparat penegak hukum. Misalnya, ketika mereka melapor ke polisi atas suatu kasus, dalam proses pelaporan tersebut justru dilecehkan dengan pernyataan dan (atau) pertanyaan terkait jenis kelamin, tubuh atau fisik, atau merangkul tanpa persetujuan. Pelecehan oleh aparat juga dialami *transpuan* misalnya, dengan dicolek payudaranya.⁸⁶

Pelecehan seksual di ruang publik dengan dipanggil banci atau bencong juga sering dialami oleh laki-laki yang berekspresi feminin. Hal ini berdampak serius terhadap pendidikan dan pekerjaan mereka, karena ada yang sampai keluar dari sekolah dan terganggu produktivitasnya.

Kekerasan seksual lainnya adalah pemaksaan perkawinan yang dilakukan oleh orang tua secara halus dengan menggunakan alasan agama atau keyakinan. Ini dialami oleh lesbian, gay, dan transgender. Beberapa *transman* kemudian menjalaninya sebagai bentuk bakti kepada orang tua. Di sisi lain, perkawinan yang dilakukan pada dasarnya tidak menghentikan sebagian LSL (Laki Seks dengan Laki) untuk berhubungan seksual dengan lelaki lain sehingga berpotensi menularkan HIV/AIDS atau Infeksi Menular Seksual (IMS) kepada pasangan.

Sementara dalam relasi intim dengan pasangan, LSL mengalami berbagai bentuk kekerasan seksual. Misalnya perkosaan, pemaksaan hubungan seksual tanpa kondom atau menggunakan cara yang tidak disetujui oleh korban.

Kekerasan seksual yang dialami transgender dan LSL seringkali tidak dilaporkan. Mereka enggan melaporkan karena pelaporan tersebut akan berimplikasi pada terbukanya identitas mereka yang justru dapat menjadi bumerang, mengingat stigma yang masih kuat di masyarakat.

"Kondisinya sih mba, menurut saya, karena teman-teman komunitas di Jakarta ini masih merasa dipinggirkan. Mereka masih takut identitas mereka terbongkar dan jadi bumerang buat dia. Di satu sisi dia merasa dirugikan, dia mau melapor balik tapi selalu menimbang-nimbang baik dan buruknya. Belum lagi nanti misalkan, kalau sampai lingkungan sekitar tahu tentang identitas seksualnya dia, orientasi seksualnya, stigma lagi buat dia." W, penyintas LSL.

Di sisi lain, mereka juga kesulitan mendapatkan akses pemulihan yang ramah terhadap transgender, misalnya pendampingan psikologis. Kebutuhan tersebut sulit dipenuhi mengingat keberadaan psikolog yang memiliki persepsi bahwa transgender bukan gangguan kejiwaan, masih terbatas.⁸⁷

⁸⁶ R, transman, wawancara 25 Maret 2020; K, transpuan, wawancara 21 Maret 2020.

⁸⁷ R, transman, wawancara 25 Maret 2020.

6.4 Pengguna Narkotika, Psikotropika dan Zat Adiktif Berbahaya (Napza), serta Perempuan dengan HIV/AIDS (ODHA)

Ketika mengalami kekerasan seksual, perempuan pengguna napza dan perempuan ODHA menghadapi dilema untuk melapor. Ketiadaan jaminan atas kerahasiaan status kesehatan mereka dan perlindungan terhadap statusnya sebagai korban, membuat mereka kesulitan untuk melaporkan kasus kekerasan yang dialaminya.

“Agak susah sih di perempuan ya, karena kan perempuan, balik lagi ke perempuan. Terus ya itu tadi udah aktivitas atau profesi kita itu membuat kita menjadi orang-orang yang ‘mendingan diem aja deh’. Apalagi kalau gini ya, perempuan pengguna napza. Haduh, gue ngelaporin pasangan gue, gue aja masih pakai (napza, red.), entar kalau misalnya gue ngelapor terus tiba-tiba gue di UT (urine test, red.), terus gue kena juga, kan serba salah kan. Atau perempuan yang hidup dengan HIV, gue perempuan ODHA gitu, gue dapat kekerasan. Haduh, mau diterusin nggak, kalau diterusin nanti status gue terbuka. Sementara jaksa atau hakimnya informasinya kurang tentang ini. Nanti siapa yang dapat guarantee status gue nggak bakal keluar, padahal gue niatnya ngelaporin biar terlindungi, nanti malah makin kayak buah simalakama eh maksudnya nanti makin kayak bumerang bagi dirinya.” Perempuan penyintas pengguna napza dan HIV/AIDS.

Dalam konteks pengguna napza, budaya patriarki makin memperburuk perempuan yang terjebak dalam lingkaran napza dan kekerasan seksual. Laki-laki pengguna napza dianggap keren, sedang perempuan pengguna napza dianggap tidak bernilai, sehingga perempuan pengguna napza tidak punya pilihan kecuali mencari pasangan di lingkaran sesama pengguna napza dan membuatnya terjebak dalam lingkaran kekerasan termasuk kekerasan seksual.

7. Lokus Kekerasan Seksual dari Offline ke Online

Selain terjadinya sembilan jenis kekerasan seksual yang belum seluruhnya dapat ditangani melalui substansi hukum yang tersedia, terjadi pula modus baru kekerasan seksual. Salah satunya adalah perluasan lokus kekerasan seksual dari *offline* ke *online*. Bentuk kekerasan seksual yang dilakukan secara *online* atau daring ini diharapkan dapat dijangkau oleh RUU P-KS.

Perkembangan internet turut berpengaruh sebagai lokus baru terjadinya kekerasan seksual. Komnas Perempuan menyatakan kekerasan di dunia digital ini merupakan kategori tren baru, dari yang sebelumnya tidak ada laporan kasus kemudian meningkat jumlah kasusnya akhir-akhir ini.

Ragam perbuatan dalam kekerasan seksual berbasis siber di antaranya sebagai berikut:

<i>Revenge Porn</i>	<i>Malicious Distribution</i>	<i>Deepfake Porn atau Fake Pornography</i>
Ancaman menyebar konten pribadi ke publik, yang kerap dilakukan orang terdekat	Ancaman menyebar konten pribadi ke publik yang dilakukan oleh pihak tertentu. Misalnya perusahaan pinjaman daring mengancam atau melakukan malicious distribution kepada seseorang yang meminjam uang dan belum mampu melunasi utangnya.	Pornografi rekayasa yang dihasilkan dengan menggunakan teknologi deepfake yang merekayasa wajah atau tampilan korban.

Bagan 3: Kekerasan Seksual Berbasis Siber

Sumber: diolah dari hasil wawancara dan FGD

Bagi aparaturnya penegak hukum (APH), kasus seperti ini merupakan fenomena baru dan belum ada kejelasan pasal mana yang akan dikenakan. Pada akhirnya, yang seringkali digunakan adalah KUHP yaitu delik pencemaran nama baik atau perbuatan tidak menyenangkan dan Pasal 27 Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) yang ketiganya merupakan pasal karet. Di sisi lain, korban kekerasan seksual berbasis siber juga merasa ketakutan akan terjerat UU Pornografi dan UU ITE.

Laporan kekerasan terhadap perempuan berbasis siber yang ditangani LBH APIK Jakarta sejak 2018⁸⁸ memiliki pola khusus yang sangat rumit. Korban yang ingin melaporkan kasus yang dialaminya mengalami kesulitan dalam proses pembuktian, misalnya karena pelaku tidak diketahui dan korban cenderung merasa takut, apabila foto dan video tersebut justru bisa tersebar ke pihak lain.

Dalam proses pembuktian di kepolisian, terdapat kendala dengan masih terbatasnya Ahli yang memahami kekerasan berbasis gender dikaitkan dengan UU ITE. Secara substantif UU ITE mengatur tentang proses pembuktian menggunakan digital forensik, sementara alat pendukungnya hanya dimiliki oleh Polda Metro Jaya sehingga prosesnya memakan waktu cukup lama.

8. Akar Masalah Kekerasan Seksual

8.1. Relasi Kuasa

Salah satu faktor penyebab terjadinya kekerasan seksual adalah relasi kuasa, di mana ada sekelompok orang yang merasa punya otoritas atas tubuh orang lain atau atas posisi orang lain. Faktor ini tercermin dari adanya hubungan yang tidak setara antara pelaku dan korban. Relasi kuasa adalah hubungan yang asimetris antara pelaku dan korban, baik secara struktural karena pekerjaan atau posisi, maupun secara kultural misalnya tokoh agama.

88 LBH APIK Jakarta mencatat dari 148 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan pada 2019, 17 kasus di antaranya adalah kekerasan seksual berbasis siber melalui media sosial. Kasusnya meliputi: ancaman penyebaran foto atau video pribadi (7 kasus), *revenge porn* (5 kasus), perundungan (*cyber-bullying*) (2 kasus), dan eksploitasi seksual (3 kasus). Sementara media sosial yang digunakan adalah aplikasi perkenalan *Tinder*, *Whatsapp*, *Instagram*, *Line*, dan *Gmail*.

Pada banyak kasus, kesenjangan relasi merupakan faktor utama terjadinya kekerasan seksual. Pelaku memiliki otoritas atas korban dan tahu persis bahwa korban posisinya lemah. Pelaku biasanya merupakan orang terdekat korban, sehingga pelaku merasa lebih mudah untuk melakukan dominasi.

Para penyintas yang menjadi narasumber dalam penelitian ini menegaskan adanya relasi kuasa dalam kasus kekerasan seksual yang mereka alami, antara lain orang tua kepada anak, pembeli layanan kepada pekerja seks dan dosen kepada mahasiswa. Terjadinya kekerasan seksual bukan sekedar adanya keinginan seksual dari pelaku, tetapi unsur terpenting karena pelaku menggunakan pengaruh atau kekuasaan yang dimilikinya terhadap korban. Dengan demikian, sejumlah perilaku dan kondisi tertentu sebagai faktor internal yang menyebabkan seseorang melakukan kekerasan seksual bukanlah faktor penyebab, melainkan hanyalah merupakan *symptom* atau gejala yang tidak dapat digeneralisasi.

8.2. Konstruksi Gender Cenderung diskriminasi Perempuan

Faktor budaya patriarki atau konstruksi gender dalam masyarakat yang cenderung diskriminatif terhadap perempuan, merupakan faktor lain yang menyebabkan terjadinya kekerasan seksual. Hal ini tampak masih kuatnya cara pandang yang menempatkan perempuan sebagai objek, sehingga pandangan tersebut meniadakan hak atas otoritas tubuh perempuan-- yang dapat dijumpai tidak hanya di tingkat individu, melainkan juga di tingkat negara.

Budaya patriarki di masyarakat yang mempersepsikan tubuh perempuan sebagai objek seksual membuat kekerasan seksual dianggap hal yang biasa dan wajar, bahkan bukan merupakan pelanggaran hukum. Dengan demikian, terjadinya kekerasan seksual dapat disebabkan karena pelaku berada dalam keluarga atau lingkungan yang mengagungkan ideologi patriarki yang kuat. Selain dianggap sebagai objek, perempuan dipandang sebagai pihak yang lemah-- sehingga dapat menjadi objek kekerasan.

Pandangan patriarkis itu, semakin diperburuk dengan adanya interpretasi ajaran agama yang merendahkan perempuan. Pandangan tersebut menyebabkan tidak adanya penghargaan terhadap perempuan, termasuk hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan. Pandangan timpang itu dapat ditemui di tengah masyarakat, mulai dari kelompok yang tidak terpelajar hingga sekelas Profesor, termasuk di kalangan perempuan sendiri yang meyakini bahwa perempuan berada satu level di bawah laki-laki.

9. Faktor Pelestari Kekerasan Seksual

Faktor pelestari kekerasan seksual tercakup dalam hambatan penanganan kekerasan seksual yang teridentifikasi dalam komponen budaya hukum dan substansi hukum, yaitu permasalahan perspektif APH, serta kelemahan dan kekosongan hukum dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Ketika berbagai perbuatan kekerasan seksual tidak diatur sebagai

kekerasan seksual oleh hukum, maka akan membuat pelaku menganggap perbuatan itu wajar dilakukan. Hal itu pada akhirnya, menyebabkan penegakan hukum kasus kekerasan seksual tidak maksimal, karena peraturan perundang-undangannya tidak memadai.

Selain kedua faktor tersebut, faktor lainnya yang melestarikan kekerasan seksual adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Faktor Pelestari Kekerasan Seksual

No.	Faktor Pelestari	Uraian
1	Ketiadaan upaya konkret negara untuk mengatasi penyebab kekerasan seksual	Faktor konstruksi gender di masyarakat yang cenderung diskriminatif terhadap perempuan, jika tidak diatasi maka akar kekerasan seksual akan terus bertahan. Oleh karena itu, diperlukan langkah konkret dari negara sebagai upaya menghapuskan ketimpangan gender di masyarakat. Sepanjang upaya itu, tidak dilakukan secara sistematis dan masif, sulit mengharapkan kekerasan seksual dapat diminimalkan.
2	Kurangnya pendidikan mengenai hak kesehatan seksual dan reproduksi	Kurangnya pendidikan mengenai hak kesehatan seksual dan reproduksi, membuat korban tidak menyadari jika suatu perbuatan kekerasan seksual dilakukan terhadap dirinya. Demikian pula, pelaku tidak memiliki kesadaran untuk membangun apresiasi terhadap kemanusiaan, termasuk mencegah dilakukannya kekerasan seksual.

Sumber: Diolah dari hasil wawancara dan FGD

Secara umum harapan dan dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS ini sangat besar, sehingga harus melahirkan solusi atau jalan keluar terbaik untuk menghadapi rintangan penanganan kasus kekerasan seksual, baik terkait sistem hukum maupun mekanisme pemulihan. Sudah saatnya negara hadir dan terlibat dalam advokasi ini, sehingga tidak lagi membiarkan korban kekerasan terpuruk tanpa pertolongan. Padahal data jumlah korban kekerasan seksual sangat signifikan yang disajikan oleh berbagai lembaga, bahkan dampaknya sangat dirasakan para korban sedemikian destruktif.

Selain itu, RUU P-KS dipandang penting sebagai instrumen untuk membongkar akar masalah, faktor penyebab dan pelestari terjadinya kekerasan seksual. RUU P-KS diharapkan menjadi wadah bagi transformasi besar agar tercipta budaya yang menghargai tubuh perempuan, sekaligus menghormati hak atas otoritas tubuh setiap orang di masyarakat.

Selain merumuskan sembilan jenis kekerasan seksual sebagai tindak pidana, RUU P-KS juga menekankan pentingnya pendidikan dan penyadaran untuk mengatasi berbagai penyebab kekerasan seksual. Pendidikan Hak Kesehatan Seksual dan Reproduksi (HKSR) juga harus dilakukan negara agar penghapusan kekerasan seksual berjalan secara sistematis dan masif.



BAB V

PANDANGAN PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP MATERI MUATAN RUU P-KS

Urgensi perubahan sistem hukum untuk mengatasi hambatan penanganan kasus kekerasan seksual, merupakan argumentasi yang menjadi titik pijak dukungan dari lembaga penyedia layanan publik dan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS. Beragam hambatan penanganan kasus dalam komponen budaya hukum, struktur hukum dan substansi hukum, diharapkan terjangkau oleh RUU P-KS. Di saat bersamaan, RUU P-KS diharapkan dapat mengatur materi muatan yang memberi jalan keluar atas persoalan tersebut, termasuk penyelenggaraan mekanisme pemulihan korban.

Secara khusus, kelemahan dan kekosongan komponen substansi hukum terkait kekerasan seksual perlu direspons oleh RUU P-KS. Perumusan tindak pidana kekerasan seksual dalam RUU ini agar memberi jawaban atas hambatan penegakan hukum yang selama ini terjadi. RUU P-KS diharapkan menjadi acuan penting untuk penanganan berbagai jenis kekerasan seksual, sehingga dapat menyingkirkan hambatan yang selalu dengan alasan-tidak memenuhi unsur tindak pidana dalam ketentuan yang tersedia.

Sementara itu, dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS dalam tingkatan keterlibatan diartikulasikan berupa masukan terhadap penyempurnaan RUU P-KS.

Masukan tersebut pada umumnya, diarahkan pada komponen substansi hukum dan struktur hukum yang terkandung dalam RUU ini. Selain itu, norma yang dibangun juga diharapkan mampu menciptakan budaya hukum baru yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak korban.

A. Permasalahan yang Dijangkau RUU P-KS

1. Polemik Budaya Hukum

1.1. Respons Sistem Hukum dalam Pelaporan Kasus Kekerasan Seksual

Sistem hukum dinilai masih lemah dalam merespons kasus kekerasan seksual. Ketika korban memutuskan untuk melaporkan kasusnya, ia harus menghadapi hambatan yang berlapis, yaitu proses hukum yang tidak ramah terhadapnya.⁸⁹ Meskipun sudah ada unit khusus di kepolisian, namun korban masih menghadapi persoalan baik secara kuantitas maupun kualitas dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Minimnya pemahaman isu kekerasan seksual tercermin dari respons aparat yang mudah menyalahkan posisi korban, terutama jika korban merupakan perempuan dewasa.

Anggapan ‘suka sama suka’ merupakan respons yang seringkali muncul saat korban melaporkan kasusnya. Selain itu, proses pemeriksaan yang dilakukan secara berulang-ulang dengan pertanyaan yang cenderung menyudutkan, membuat korban semakin traumatis dan menjadi korban kesekian kali (reviktimisasi). Pembuktian kasus kekerasan seksual seringkali dibebankan pada korban dan dalam praktiknya, mengabaikan konteks kekerasan seksual dan tidak mengakomodasi pengalaman perempuan korban.

Dalam proses persidangan misalnya, korban yang mengalami tekanan psikologis yang bertubi-tubi dan traumatis atas peristiwa buruk yang dialaminya-- harus (terpaksa) menceritakan ulang pengalamannya saat menjadi saksi di ruang pengadilan. Hakim cenderung mengajukan pertanyaan yang monoton dan tidak sensitif, seperti, “Anda pulang jam berapa saat kejadian?”, “Anda pakai baju apa?”, “Kenapa Anda pulang malam?” dan seterusnya.

Dalam penjatuhan putusan, hakim memberikan keringanan hukuman terhadap pelaku-- jika pelaku berjanji menikahi korban atau jika misalnya, antara pelaku dan korban memiliki hubungan pacaran. Riwayat seksual korban juga menjadi alasan hakim untuk meringankan hukuman pelaku atas anggapan bahwa korban bukan perempuan baik-baik.⁹⁰

Di sisi lain, dari sedikit korban yang mau melaporkan kasus kekerasan seksual yang dialaminya, jauh lebih sedikit yang perkaranya kemudian diputus secara berpihak pada korban. Pada umumnya perkara tidak berlanjut sehingga pelaku pun bebas. Tidak jarang, kemudian korban dituntut balik oleh pelaku dengan pasal pencemaran nama baik misalnya, karena korban tidak punya alat bukti yang cukup.

89 Wawancara Arif Maulana, Direktur LBH Jakarta, 19 Maret 2020.

90 MAPPI FH UI, Executive Summary Penelitian Konsistensi Putusan Perempuan, (Jakarta: MAPPI FH UI, 2019), <http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2019/06/Executive-Summary-KS.pdf>, diakses pada 21 Mei 2020.

RUU P-KS mengatur norma yang menegaskan hak korban untuk memperoleh bantuan hukum dan penguatan psikologis, sehingga hambatan yang dialami korban dalam proses hukum akan dapat diminimalisasi.⁹¹ Selain itu, RUU P-KS juga mengatur kriteria APH yang dapat menangani kasus kekerasan seksual, di antaranya harus memiliki sensitivitas HAM dan gender, dan telah memperoleh pendidikan dan pelatihan untuk penanganan kasus kekerasan seksual.⁹² Kedua pengaturan tersebut dalam RUU P-KS setidaknya akan meningkatkan keberanian korban untuk melapor, tanpa harus mengalami stigma atau *stereotype* dalam proses peradilan pidana.

1.2. Isu Consent (Persetujuan) Perempuan dalam Kasus Kekerasan Seksual

Dalam kasus kekerasan seksual, pembuktian cenderung dibebankan pada perempuan korban. Selama pemeriksaan laporan kasus kekerasan seksual, korban harus meyakinkan aparat, bahwa ia tidak punya *consent* atas tindakan pelaku. Sementara *mindset* yang dibangun dalam kultur hukum di masyarakat, perempuan justru sebagai penyebab dari kekerasan seksual yang menyimpannya.

“... itu mungkin kalau percaya pada korban. Sementara kita tahu cara pandang masyarakat bahwa pelecehan seksual itu adalah perempuan yang menggoda, perempuan yang memancing, bajunya perempuan. Itulah yang harus diatasi oleh UU (RUU P-KS – red) yaitu membangun cara pandang yang fair terhadap kasus pelecehan seksual.” Nur Rofiah, Alimat.

Isu *consent* atau persetujuan perempuan korban dalam kekerasan seksual menjadi hal yang dilematis. *Consent* yang pada dasarnya berada di tataran psikis dituntut harus dibuktikan secara fisik. Seperti dalam kasus perkosaan, korban baru dianggap tidak setuju-- sejauh dapat membuktikan bahwa ia telah melakukan perlawanan secara fisik, atau dapat membuktikan bahwa pelaku telah melakukan kekerasan atau serangan fisik sehingga membuatnya tidak berdaya. Harus ada bukti-bukti fisik bahwa kekerasan telah terjadi.

Selain itu, APH umumnya menganggap kekerasan seksual pada perempuan dewasa tidak lebih sebagai hubungan seksual biasa. Kekerasan seksual yang terjadi dianggap-- dilakukan atas dasar ‘suka sama suka’ atau dilakukan atas persetujuan perempuan itu sendiri.

Pada dasarnya, logika *consent/non-consent* yang dibangun dalam sistem hukum sama sekali tidak relevan dengan pengalaman (seksual) perempuan. Dalam pengalaman perempuan, mereka dapat saja setuju dengan sejumlah bentuk keintiman, tetapi tidak untuk melakukan hubungan intim atau setuju melakukan hubungan intim, namun menolak cara-cara yang dilakukan pasangannya. Namun demikian, dalam pendekatan hukum, persetujuan yang pertama itulah yang biasanya dijadikan ukuran penilaian, sehingga kemudian diartikan bahwa perempuan setuju untuk berhubungan seks. Logika yang diterapkan dalam sistem hukum

91 Pasal 23 dan Pasal 65 Draft RUU P-KS DPR RI, 2017.

92 Pasal 80 Draft RUU P-KS DPR RI, 2017.

tersebut berakar dari ideologi *phallocentric*.⁹³

Misalnya, dalam sebuah kasus perkosaan oleh majikan terhadap pekerja rumah tangga yang ditangani LBH APIK Jakarta pada 1999, penuntut umum dalam kasus tersebut mengubah tuntutan perkosaan menjadi perbuatan cabul. Alasannya, dalam kasus tersebut tidak ditemukan adanya unsur kekerasan dan bahwa antara pelaku dan korban sebelumnya telah pernah saling berhubungan satu sama lain, berdasarkan keterangan saksi yang menyatakan pernah melihat pelaku membonceng korban memasuki sebuah studio film, dan bukti sebuah foto mereka berdua. Fakta bahwa korban mau dibonceng oleh pelaku diterjemahkan APH sebagai mau untuk berhubungan seksual. Asumsi yang dibangun oleh penuntut umum, bahkan mengabaikan bukti-bukti yang sudah ada yang menguatkan adanya perkosaan.⁹⁴ Dalam praktik, pemahaman APH terhadap *consent* yang mendiskualifikasi konteks kekerasan seksual yang dialami perempuan masih digunakan bahkan sejak tahap pelaporan di kepolisian.

“Mungkin seperti kasus perkosaan, [Pasal] 285, sementara TKP-nya di hotel. Apakah itu bisa? Sementara untuk pembuktiannya, saat dia check in ada proses. Kalau misalnya kita tidak melakukan pelayanan untuk pengaduan itu, otomatis akan jadi viral, apalagi sudah atensi mau ke pimpinan, mau tidak mau, walaupun tidak memenuhi unsur paksaan kita buat LP. Tapi kendalanya nanti pada saat pengajuan ke kejaksaan, untuk pemberkasan dan lain-lain, itu yang menjadi kendala, sementara kalau perkosaan itu harus ada ancaman kekerasan seperti itu. Pada saat ke hotel dua kali, lebih dari sekali, kita berpikiran, maaf-maaf, kita juga tidak boleh sampai tercetus “Iho kok mau sampai berkali-kali” itu kan tidak boleh tercetus oleh kita sebagai anggota kepolisian, seperti yang sudah-sudah. Ternyata yang kendala yaitu korbannya perempuan sudah dewasa, sementara TKP-nya di hotel, terus ancaman kekerasannya pun tidak ada, dan pengakuan dari korban dilakukan lebih dari satu kali. Mungkin kami juga kadang sampai sekarang masih kendala. Untuk saksi juga tidak ada karena TKP-nya di hotel, mungkin CCTV...” Penyidik dalam FGD di Polda Metro Jaya, 19 Maret 2020.

“Sudah jelas-jelas diajak ke tempat seperti itu, kan asumsinya sudah pasti ke arah sana. Kalau di hotel secara kasat mata, mungkin mohon maaf istilahnya, kalau di bawah usia dewasa, pasti asumsinya, “Ayo ke hotel! Ngapain ke hotel? Pasti bicara begitu”. Itu secara umum, tapi kalau sama-sama sudah dewasa, sudah tahu ke hotel, bahasanya private room, terus mau ngapain ke hotel? Boleh, tapi di lobby, di restorannya, tidak ada masalah. Kan pertanyaannya begitu, karena kita juga pernah ngalamin juga bu, jadi hambatan, di hotel juga sama.” Penyidik dalam FGD di Polda Metro Jaya, 19 Maret 2020. Pendekatan moralitas yang sering digunakan

93 Carol Smart, *Sociology of Law & Crime, Feminism and The Power of Law*, (London and New York: Routledge, 1989), hlm. 33-34. Phallocentric merupakan cara pandang, nilai-nilai yang kesemuanya berpusat pada kenikmatan phallus (penis laki-laki). Misalnya, anggapan bahwa perempuan sedikit banyak menikmati perkosaan. Ideologi phallocentric membuat aparat sulit untuk membuat perbedaan antara perkosaan dengan hubungan seksual. Seperti yang ditunjukkan oleh cara aparat merespons pengaduan kasus-kasus perkosaan yang dilakukan oleh orang dekat atau yang dikenal korban.

94 Ratna Batara Munti, “Kekerasan Seksual: Mitos dan Realitas, Kelemahan Aturan dan Proses Hukum, serta Strategi Menggapai Keadilan,” dalam E. Kristi Poerwandari dan Rahayu Surtiati Hidayat (Ed.) *Perempuan Indonesia Dalam Masyarakat yang Tengah Berubah: 10 Tahun Program Studi Kajian Wanita*, (Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2000), hlm. 392-393.

oleh APH, pada akhirnya mengaburkan batas antara hubungan seksual yang didasarkan pada *consent* di satu sisi, dengan perkosaan yang merupakan hubungan yang tidak disertai *consent* di sisi lain. Bahwa bisa jadi seseorang setuju untuk berhubungan seksual, tetapi tidak berarti ia setuju untuk dilakukan dengan cara kekerasan. RUU P-KS akan mengatasi permasalahan tersebut, sepanjang pengaturan mengenai pendidikan dan pelatihan serta implementasinya mengarah pada peningkatan kapasitas APH mengenai *consent* dalam kasus kekerasan seksual.⁹⁵

1.3. *Victim Precipitation*

Dalam penelitian kasus-kasus perkosaan, ditemukan apa yang kemudian disebut sebagai konsep "*victim-precipitation*" (peranan korban), yang sinonim dengan "menyalahkan korban atas kejadian yang menimpanya." *Victim precipitation* adalah situasi di mana korban benar-benar dianggap setuju untuk berhubungan seksual atau bahkan dengan jelas mengundang secara verbal atau dengan kode tertentu, tetapi mengundurkan diri sebelum hubungan seksual terjadi, dan episode berakhir dengan hubungan seksual dengan kekerasan.⁹⁶

Contoh kasus yang menggambarkan *victim-precipitation* misalnya yang dialami oleh pekerja seks. Pekerja seks merupakan kelompok rentan yang mengalami kekerasan seksual, namun sekaligus paling di stigma masyarakat karena anggapan tidak mungkin ada perkosaan terhadap pekerja seks, sebab mereka dibayar untuk jasa itu oleh konsumen. Faktanya, pekerja seks kerap mengalami perkosaan dan pelecehan, yang tidak hanya dilakukan oleh konsumennya, tetapi juga oleh pasangan atau di saat mereka tidak bekerja.

"Iya. Kebetulan saya juga pernah mengalami itu (kekerasan seksual) dengan klien mba. Jadi saya mengalami dengan klien saat saya bekerja di salah satu tempat hiburan di Jakarta, kesepakatannya adalah hubungan seks melalui vagina tapi faktanya saat di kamar saya dipaksa untuk di-anal dan saat itu saya posisinya terjepit karena saya di kamar cuma berdua dan tidak dapat minta tolong. Saat itu saya jadi PS (pekerja seks) masih baru, bener-bener ketakutan jadi itu bener-bener perkosaan buat saya. Dampaknya secara fisik saya mengalami luka di anus. Anus saya pendarahan. Lalu saya merasa tidak ikhlas diperlakukan seperti itu dan saya tidak terima." Anjani (bukan nama sebenarnya), wawancara 2 Maret 2020.

Permasalahan *victim precipitation* akan diatasi oleh RUU P-KS sepanjang pengaturan mengenai pendidikan dan pelatihan serta implementasinya mengarah pada upaya peningkatan pemahaman APH mengenai *consent* dalam kasus kekerasan seksual, termasuk untuk memberikan perlindungan kepada korban kekerasan seksual yang mengalami *victim precipitation*.⁹⁷

95 Pasal 8 dan Pasal 80 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

96 Topo Santoso, *Seksualitas dan Hukum Pidana*, (Jakarta: IND-HILL-CO, 1997), hlm. 37-38.

97 Pasal 8 dan Pasal 80 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

1.4. Penggunaan Riwayat Seksual

Penanganan kasus kekerasan seksual dalam proses peradilan pidana seringkali melibatkan penggunaan riwayat seksual korban sebagai dasar pertimbangan untuk tidak memproses laporan korban atau menjatuhkan pidana ringan atau membebaskan pelaku. Misalnya, dalam kasus perkosaan di mana korban memiliki riwayat seksual sudah pernah melakukan hubungan seksual sebelumnya, pembuatan visum tidak menjadi penting untuk benar-benar diupayakan guna mengidentifikasi adanya luka akibat perkosaan. APH mengabaikan sejak diketahui korban memiliki riwayat seksual di masa lalu.

"...belum tentu juga di dalam visum itu visum et repertum itu terbukti karena misalnya kayak dalam beberapa kasus korban ini memang dia udah punya riwayat seksual sebelumnya gitu maka kemudian kan seringkali aparat penegak hukum kan bilang, "Lho kan kamu kan udah pernah punya hubungan seksual sebelumnya." Ya itu kan haknya dia, gitu, tapi kemudian yang penting kan sebetulnya dalam membuktikan apakah luka ini baru atau lama, satu itu." Akademisi UI.

Pada akhirnya, dengan memasukkan riwayat seksual sebagai dasar pertimbangan, APH telah menutup akses perempuan untuk mendapatkan keadilan. Dalam proses penyidikan, penggunaan riwayat seksual korban sebagai dasar penilaian sebuah alat bukti dapat berdampak dihentikannya penyidikan.

Penggunaan riwayat seksual korban mendapat legitimasi dalam KUHP. Pasal 185 ayat (6) KUHP menyebutkan bahwa dalam menilai kebenaran keterangan seorang saksi, hakim harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan cara hidup dan kesusilaan saksi. Selain itu, hakim juga harus memperhatikan segala sesuatu yang pada umumnya dapat memengaruhi, dapat tidaknya keterangan itu dipercaya.

Sebuah penelitian mengidentifikasi penggunaan riwayat seksual korban kekerasan seksual secara konsisten digunakan sebagai pertimbangan utama dalam penjatuhan vonis hakim. Dalam membuktikan terjadi perkosaan atau tidak, pengadilan hanya memusatkan perhatian pada perilaku korban dan riwayat seksualnya, seperti telah melakukan hubungan seksual sebelumnya dengan pelaku (pacar) atau dengan pria lain. Hakim mengabaikan fakta-fakta yang terjadi dan keadaan psikis korban yang mengalami trauma akibat perkosaan tersebut, termasuk mengabaikan usia korban yang berusia anak.⁹⁸

⁹⁸ Salah satu putusan yang diteliti adalah kasus perkosaan dengan banyak pelaku (gang rape) atas korban yang tidak sadarkan diri akibat minuman beralkohol. Akibat perkosaan tersebut, korban menderita trauma dan hasil visum menerangkan korban mengalami hymen robek pada jam 9-7. Namun, pertimbangan hakim dalam putusannya menyatakan bahwa perkosaan terjadi karena korban tergolong sebagai perempuan nakal. Stereotype sebagai perempuan nakal itu muncul dari Hakim karena korban sudah tidak perawan diakibatkan pernah berse-tubuh dengan pacarnya. Sebutan 'nakal' juga dilekatkan kepada diri korban karena ia mabuk-mabukan. Atas pertimbangan tersebut, Hakim menjatuhkan vonis kepada Terdakwa hanya 5 bulan penjara, lebih ringan dari Dakwaan Jaksa Penuntut Umum yang mengajukan tuntutan 10 bulan penjara. Padahal sanksi perkosaan yang diatur dalam KUHP adalah pidana penjara hingga 12 tahun. Lihat Siti Lestari, "Analisis Putusan Terkait Riwayat Seksual Korban atau Stereotype sebagai Dasar Meringankan atau Membebaskan Terdakwa," dalam Lidwina Inge Nurtjahyo & Choky R. Ramadhan (Ed.), *Kekeerasan Terhadap Perempuan Dalam Peradilan Pidana: Analisis Konsistensi Putusan*, (Jakarta: Australia Indonesia Partnership for Justice, MaPPI FH UI, LBH APIK Jakarta, dan Badan Penerbit Fakultas Hukum, 2016), hlm. 318-319.

Penggunaan riwayat seksual korban oleh hakim ditemukan juga dalam putusan yang dijatuhkan atas perkosaan dengan repetisi atau dilakukan berkali-kali, dan yang non-repetisi (satu kali). Secara normatif berdasarkan Pasal 65 KUHP mengenai gabungan beberapa perbuatan, pelaku perkosaan terhadap seorang korban yang dilakukan lebih dari satu dapat dikenakan hukuman lebih berat yakni 1/3 dari hukuman maksimum. Namun temuan penelitian memperlihatkan kecenderungan pengadilan menghukum lebih rendah terhadap perkosaan dengan repetisi, sebaliknya menghukum pelaku lebih berat apabila korbannya adalah perempuan yang belum pernah berhubungan seksual.⁹⁹

Sistem hukum dengan segala mekanisme pembuktiannya terbukti memberi peluang bagi APH untuk mempersoalkan reputasi dan kredibilitas perempuan melalui penggunaan riwayat seksualnya, apakah ia perempuan "baik-baik" atau perempuan "tidak baik". Sebaliknya, laki-laki sebagai pelaku kekerasan seksual tidak pernah dipersoalkan reputasinya. Berdasarkan riwayat seksual korban, akan diputuskan apakah pantas laporan korban dipercaya, apakah pantas pelakunya diberi vonis tinggi atau bahkan dibebaskan. Mekanisme hukum seperti ini pada dasarnya menempatkan perempuan bukan sebagai subjek hukum tapi lebih sebagai "*The Other*". Apabila perempuan benar-benar dipandang sebagai subjek hukum yang mampu mengambil keputusan seksual secara otonom, maka dengan sendirinya akan mendiskualifikasi penggunaan riwayat seksual dalam mekanisme pembuktian atas basis tidak relevan.¹⁰⁰

RUU P-KS menegaskan larangan APH melakukan diskriminasi kepada korban termasuk menggunakan riwayat seksual korban dalam memutus perkara kekerasan seksual.¹⁰¹ RUU P-KS juga menetapkan kriteria dan syarat penyidik, penuntut umum dan hakim yang harus dipenuhi untuk menangani perkara kekerasan seksual. Kewajiban mengikuti pelatihan dan mengasah pengetahuan, dan keterampilan dengan perspektif gender juga diatur dalam RUU ini agar berbagai hambatan dalam komponen budaya hukum tersebut dapat diatasi.¹⁰²

1.5. Perspektif Petugas Penyedia Layanan

Sekalipun sejumlah P2TP2A telah menyediakan tenaga psikolog, masih terdapat sorotan pada P2TP2A tertentu atas lemahnya perspektif keberpihakan psikolog tertentu terhadap korban. Dalam rangka memastikan ketersediaan petugas penyedia layanan yang berperspektif korban, implementasi RUU P-KS harus ditindaklanjuti dengan penyelenggaraan *training* atau pelatihan bagi petugas penyedia layanan, penyediaan modul, panduan penanganan kasus dengan perspektif korban, dan sebagainya. Hal ini harus dilakukan seiring dengan upaya serupa yang diselenggarakan bagi kalangan APH.

99 Dio Ashar Wicaksana & Muhammad Rizaldi, *Asesmen Konsistensi Putusan Pengadilan Kasus-Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan*, (Jakarta: MaPPI FHUI dan LBH APIK Jakarta, 2015).

100 Rosemary Hunter dan Kathy Mack, "The Exclusion and Silence", dalam Ngairé Naffine and Rosemary J Owens, (Ed.), *Sexing The Subject of Law*, (Sydney: LBC Information Services, 1997), hlm. 185.

101 Pasal 63, Pasal 67, Pasal 73, dan Pasal 74 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

102 Pasal 80 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

1.6. Pemahaman Masyarakat tentang Kekerasan Seksual

Seiring upaya perbaikan sistem hukum, peningkatan pemahaman masyarakat terkait kekerasan seksual juga penting dilakukan. Salah satu tantangan di masyarakat adalah konstruksi berpikir masyarakat yang melihat kekerasan seksual bukan dari perspektif korban dan fakta kejadian kekerasan seksual. Pendidikan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi juga tidak tersedia secara komprehensif, sehingga berimplikasi terhadap minimnya pemahaman masyarakat mengenai tubuh dan seksualitas untuk mencegah dilakukannya kekerasan seksual.

Dengan demikian pendidikan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi yang komprehensif, serta diselenggarakan sejak pendidikan usia dini tidak dapat lagi ditunda. Selain melalui jenjang pendidikan formal, pendidikan untuk mencegah kekerasan seksual perlu menyentuh langsung semua komponen masyarakat, antara lain organisasi masyarakat sipil, organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, tokoh agama, dan tokoh adat. Pengetahuan mengenai hak, kesehatan seksual dan reproduksi yang komprehensif akan menumbuhkan tanggung jawab setiap orang untuk menghormati tubuh, sekaligus seksualitas dirinya dan orang lain. Selain memberi implikasi positif terhadap pencegahan kekerasan seksual, upaya ini juga sekaligus mencegah terjadinya perkawinan usia anak.

RUU P-KS mengatur norma yang akan menjadi landasan penyelenggaraan sosialisasi dan edukasi mengenai kekerasan seksual yang harus menjangkau semua lapisan masyarakat.¹⁰³ Peran lain dari RUU P-KS adalah memberikan landasan bagi penyelenggaraan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi sebagai upaya untuk mencegah terjadinya kekerasan seksual.

2. Permasalahan Substansi Hukum

2.1. Kelemahan Hukum Materiel dalam Pengaturan Kekerasan Seksual

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur kekerasan seksual, namun pengaturannya masih terbatas. Antara lain adalah KUHP yang mengatur tentang perkosaan dan pencabulan. Namun pengaturan tentang perkosaan dan pelecehan seksual fisik (baca; perbuatan cabul menurut KUHP) dipandang belum komprehensif dan banyak mengandung kelemahan. Seperti definisi perkosaan yang dibatasi oleh adanya kekerasan atau ancaman kekerasan secara umum dan adanya persetubuhan yang diartikan sebagai penetrasi penis ke vagina.

Dalam praktiknya, tidak semua laporan perkosaan dan pelecehan seksual fisik dapat diproses terutama karena laporan yang disampaikan dianggap tidak memenuhi unsur. Perkosaan misalnya, unsur yang harus terpenuhi sesuai dengan rumusan perkosaan dalam Pasal 285, yakni “...dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa perempuan yang bukan isterinya bersetubuh dengan dia”. Pasal 285 KUHP membatasi perkosaan hanya pada konteks

¹⁰³ Pasal 6 dan Pasal 79 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

adanya persetujuan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan terjadi pada orang yang tidak terikat dalam perkawinan.

Melakukan kekerasan dimaknai mempergunakan tenaga atau kekuatan jasmani yang tidak kecil secara tidak sah, misalnya memukul dengan tangan atau menggunakan senjata, menyepak, menendang, dan sebagainya.¹⁰⁴ Pemaknaan ini menghendaki harus ada bukti penggunaan kekuatan secara fisik dan adanya perlawanan dari korban, serta terjadinya persetujuan yang harus dibuktikan dengan adanya sperma dan (atau) tanda-tanda fisik paksaan di liang vagina perempuan. Sementara realitasnya, perkosaan terjadi dalam beragam perbuatan termasuk yang dilakukan tanpa penetrasi alat kelamin.

Demikian pula dalam Pasal 289 tentang perbuatan cabul, terdapat penafsiran yang mirip terhadap unsur kekerasan yang dimaksud dalam Pasal tersebut. Harus dibuktikan adanya unsur kekerasan atau ancaman kekerasan yang semata-mata dibaca sebagai kekerasan secara fisik terkait dilakukannya perbuatan cabul.¹⁰⁵

2.2. Kekosongan Hukum Materiel dalam Kasus Kekerasan Seksual

Di tingkat kepolisian, ketika korban melaporkan kasusnya, penyidik cenderung berpegang pada hukum positif dalam menentukan apakah suatu kasus termasuk dalam kategori tindak pidana atau bukan. Jadi ketika belum ada aturan yang berkaitan dengan kasus tersebut, korban akan kesulitan untuk melaporkan kasusnya, meskipun kasus yang dialami merupakan peristiwa kekerasan seksual.

Kekosongan hukum itu menyebabkan tidak semua kasus kekerasan seksual dapat diproses melalui sistem peradilan pidana. Kasus seperti pelecehan seksual verbal atau non-fisik lainnya, atau kasus eksploitasi seksual seperti yang banyak terjadi dalam relasi pacaran (KDP) atau relasi lainnya misalnya di lingkungan kampus, sulit untuk diproses karena dianggap belum ada aturan hukumnya.¹⁰⁶

Kekosongan hukum juga dapat dilihat dari kasus yang dihadapi saksi dan korban yang ditangani oleh LPSK dan lembaga penyedia layanan berbasis komunitas. KUHP yang hanya mengatur perkosaan dan pencabulan tidak dapat digunakan untuk pelecehan seksual non-fisik, eksploitasi seksual, perbudakan seksual dan penyiksaan seksual, serta kekerasan seksual dengan lokus *online*. Padahal berbagai kekerasan seksual itu banyak terjadi yang dampaknya sangat menghancurkan, dan bahkan dalam beberapa kasus membuat korban hendak bunuh diri.

104 R. Soesilo, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya, Penjelasan Lengkap Pasal Demi Pasal, (Bogor: Politea, 1996).

105 Pasal 285 KUHP berbunyi, "Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa perempuan yang bukan isterinya bersetubuh dengan dia, di hukum, karena memperkosa, dengan hukuman penjara selama-lamanya dua belas tahun." Sementara pasal 289 KUHP berbunyi "Barangsiapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa seseorang melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul, dihukum karena merusakkan kesopanan dengan hukuman penjara selama - lamanya sembilan tahun."

106 Wawancara Rosmiati Sain, Direktur LBH APIK Makassar, 1 April 2020, dan Rizqika Arrum Bakti, Relawan Sandya Institute, dalam FGD Kelompok Muda 24 Februari 2020.

Dalam penanganan kasus kekerasan seksual pada anak, juga teridentifikasi kekosongan hukum. Pertama, Undang-Undang Perlindungan Anak hanya mengatur pencabulan, sementara pelecehan seksual tidak diatur. Akibatnya, timbul kebingungan ketika anak menyampaikan keterangan dan APH menggunakan istilah pencabulan terhadap kasus pelecehan seksual di mana perbedaan istilah ini mempunyai batasan yang berbeda.¹⁰⁷

Kedua, UU Perlindungan Anak membatasi eksploitasi pada eksploitasi ekonomi dan seksual, padahal terdapat sejumlah kasus yang dapat dikategorikan sebagai bentuk perbudakan seksual. Perbudakan seksual tidak dapat dikategorikan sebagai eksploitasi ekonomi atau eksploitasi seksual, karena ia melampaui keduanya. Misalnya kasus seorang penyandang disabilitas yang dipaksa melakukan hubungan seksual dengan bapak, kakak dan adiknya selama bertahun-tahun. Kasus lain yang juga melampaui kategori eksploitasi seksual misalnya, seorang anak yang dilacurkan dan harus melayani 15 orang dalam semalam. Ia berada di bawah kendali mucikari dan akan didenda jika melarikan diri.

“Nah, jadi berkaca pada itu sebetulnya, kami justru ingin lebih mendorong bagaimana konteks perempuan, dan di dalamnya juga anak perempuan, supaya lebih terlindungi dari sisi regulasi oleh RUU P-KS ini. Itu yang sesungguhnya ingin lebih kami tekankan. Karena bagaimana pun juga ada identifikasi kekosongan yang menurut kami, walaupun pembenahan regulasi yang tadi saya bilang itu juga sedang berjalan, tetap selalu ada ... problem yang memang belum tercover sepenuhnya dalam regulasi kita.” Ai Maryati, KPAI.

Kekosongan hukum terjadi ketika perkembangan tindak pidana kekerasan seksual tidak diikuti dengan pembaharuan hukum. Instrumen hukum pidana hanya mengenali kekerasan seksual sebagai perkosaan dan pencabulan. Sedangkan jenis kekerasan seksual lainnya seperti pemaksaan perkawinan dan eksploitasi seksual tidak memiliki dasar pembedaan.

¹⁰⁷ Misalnya, anak ditanya “apakah kamu dicabuli?” Anak akan bertanya, “Apa itu dicabuli?” “Saya kan disuit-suit, saya kan digrepe-grepe, bukan dicabuli”. “Tapi kamu kan dipegang?” “Oh iya ya. Dipegang.” Belum lagi persoalan ketika menghadapi anak, keterangannya dapat berubah-ubah (Wawancara Ai Maryati, KPAI, 24 Maret 2020).

Berikut ini uraian keterbatasan hukum dalam menjangkau bentuk kekerasan seksual:

Tabel 2. Keterbatasan Hukum Yang Ada Untuk Menjangkau Berbagai Jenis Kekerasan Seksual

Jenis Kekerasan Seksual	Aturan Hukum	Keterbatasan Aturan Hukum
Perkosaan	Pasal 285 KUHP	Terbatas pada persetujuan dengan penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan yang bersifat fisik
Pelecehan Seksual	Pelecehan Seksual belum diatur dalam KUHP, namun KUHP mengatur Perbuatan Cabul (Pasal 289, 290, 294)	Terbatas bentuk pelecehan dengan kontak fisik seperti mencium, meraba alat kemaluan. Harus memenuhi unsur perbuatan: dengan kekerasan atau ancaman kekerasan; kondisi pingsan, tidak berdaya secara fisik; perbuatan cabul terhadap mereka yang berada dalam perlindungannya.
Eksplorasi Seksual	UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang PTPPO	Perbuatan terbatas untuk tujuan perdagangan orang
Perbudakan & Penyiksaan Seksual, Pemaksaan Kontrasepsi, Pelacuran Paksa	UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM	Terbatas pada konteks kejahatan terhadap kemanusiaan, dengan pemenuhan 3 unsur perbuatan: 1) Dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas 2) Atau sistematis 3) Yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil
Pemaksaan Aborsi	KUHP (Pasal 347), UU Kesehatan (Pasal 76)	Paksaan – Fisik, Praktik Menyasar Tenaga Medis – Sulit Dalam Kasus Eksploitasi -- Relasi Kuasa
Pemaksaan Perkawinan	Belum ada pengaturan	

Perumusan unsur dalam tiap jenis kekerasan seksual sebagai tindak pidana kekerasan seksual akan memengaruhi tingkat permasalahan yang hendak diatasi oleh RUU P-KS. Studi ini mengidentifikasi sejumlah masukan terhadap perumusan pemidanaan jenis kekerasan-kekerasan seksual lainnya yang perlu diatur dalam RUU P-KS dan mengusulkan perumusan penguatan unsur tindak pidana kekerasan seksual dalam RUU P-KS.¹⁰⁸

2.3. Kelemahan Hukum Formal Melindungi Korban

Hambatan Penanganan Perkara Kekerasan Seksual

RUU P-KS diperlukan sebagai pembaruan hukum secara menyeluruh karena mencakup enam aspek kunci yakni a) pengaturan tentang pencegahan terjadinya kekerasan seksual; b) sembilan bentuk kekerasan seksual; c) hak korban, termasuk pemulihan; d) hukum acara peradilan pidana kekerasan seksual, termasuk soal pembuktian; e) pemantauan penghapusan kekerasan seksual; dan f) pemidanaan.¹⁰⁹

Aspek keempat yakni hukum acara dimaksudkan untuk menjawab permasalahan hambatan penanganan kekerasan seksual. Misalnya, KUHP belum mengatur soal mekanisme pendampingan korban kekerasan seksual yang umumnya mengalami trauma berlapis, tidak

¹⁰⁸ Lihat Sub Bab Masukan Penyempurnaan RUU P-KS.

¹⁰⁹ Komnas Perempuan, Lembar Info Enam Elemen Kunci RUU P-KS, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2018), naskah tidak dicetak.

mengatur tata cara khusus melakukan Berita Acara Pemeriksaan (BAP), tidak mengatur hak-hak korban secara rinci sebagaimana mengatur hak pelaku, dan lain-lain.

Selain itu, hukum acara pidana sebagaimana diatur dalam KUHAP belum memberikan jaminan perlindungan terhadap korban, khususnya korban kekerasan seksual. KUHAP masih berfokus pada pelaku, seperti hak-hak tersangka atau terdakwa. Sekalipun KUHAP mengatur hak-hak saksi, tetapi hak-hak korban masih diabaikan. KUHAP tidak mengatur pemenuhan hak korban seperti layanan kesehatan, psikososial, informasi hak, pemulihan, pendampingan, dan hal lainnya yang dapat mempercepat akses korban terhadap keadilan.

Sistem bantuan hukum bagi korban bersifat pasif. Artinya hukum yang ada mensyaratkan korban untuk melapor ke polisi sesaat setelah peristiwa tindak pidana yang ia alami terjadi. Padahal bisa jadi korban terluka dan membutuhkan pengobatan atau perawatan. Selain itu ketika korban membutuhkan perlindungan misalnya, maka korban yang harus mengajukan permohonan ke LPSK. Sistem yang pasif ini memberatkan korban kekerasan secara umum, terlebih korban kekerasan seksual yang memiliki trauma berlapis.

Berbagai hambatan ini diharapkan dapat diatasi melalui berbagai norma yang dirumuskan dalam bab yang mengatur hukum acara dalam RUU P-KS. Pengaturan khusus mengenai penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam RUU ini menjadi mutlak diperlukan.

Saat Satu Saksi, bukan Dianggap Saksi

Dalam praktiknya, seringkali laporan korban tidak diproses atau tidak dibuatkan surat tanda bukti laporan. Hal itu antara lain, karena APH sudah memutuskan dalam kasus tersebut minim alat bukti yang dapat digunakan untuk memenuhi unsur-unsur pasal yang akan dikenakan.

Pada umumnya kasus kekerasan seksual sulit dibuktikan karena kebanyakan terjadi di ruang-ruang privat atau tempat yang tersembunyi. Dengan demikian, tidak ada saksi yang melihat langsung peristiwa tersebut, kecuali korban dan pelakunya sendiri.

“Yang sulit pada saat proses pelaporan adalah kasus-kasus yang korbannya adalah perempuan dewasa, tindak kekerasan seksualnya dilakukan tidak di muka umum, tidak di ruang publik, artinya tidak ada saksi, itu sudah jelas ditolak. Itu jelas, sudah jelas, karena polisi kita pada posisi ketika membangun komunikasi mereka punya perspektif paham sendiri. ... keinginan korban adalah pengamanan dari pihak berwajib, kita bawa ke kepolisian untuk melakukan proses hukum, pengamanan sementara. Tetapi kembali lagi, perspektif penegak hukum pada saat itu jelas akan rejection (menolak).” Wulan, ahli hukum P2TP2A, dalam FGD Pengada Layanan, 21 Februari 2020.

Dalam pembuktian perkara pidana, selain keterangan saksi, alat bukti sah lainnya adalah keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa (Pasal 184 KUHAP). Menurut KUHAP, saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar, ia lihat sendiri dan ia alami sendiri. Dengan demikian, korban dapat menjadi saksi atas peristiwa yang ia alami sendiri (saksi korban).

Namun dalam praktiknya, selain bukti surat berupa *Visum et Repertum* (VeR), penyidik biasanya tetap mengharuskan adanya saksi lain di luar korban karena keterangan saksi korban selama ini tidak dihitung sebagai satu alat bukti.¹¹⁰ Selain itu pembuktian seringkali juga dibebankan kepada korban. Hambatan terkait pembuktian tersebut pada akhirnya menyebabkan banyak laporan kasus kekerasan seksual yang tidak dapat diselesaikan secara hukum.¹¹¹

Pengutamaan pada alat bukti saksi selain korban memperlihatkan adanya hierarki alat bukti. Padahal dalam perkara pidana tidak ada hierarki alat bukti. Menurut Hiariej, penyebutan alat bukti yang sah dalam Pasal 184 KUHAP tidak menggunakan angka 1 sampai dengan angka 5, melainkan huruf a sampai dengan huruf e untuk menghindari kesan adanya hierarki dalam alat bukti.¹¹²

Pengertian saksi juga sebenarnya sudah diperluas oleh keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010 tertanggal 8 Agustus 2011. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, definisi keterangan saksi sebagai alat bukti adalah keterangan dari saksi mengenai suatu peristiwa pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan ia alami sendiri dengan menyebut alasan pengetahuannya itu, termasuk pula "orang yang dapat memberikan keterangan dalam rangka penyidikan, penuntutan dan peradilan suatu tindak pidana yang tidak selalu ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan ia alami sendiri."¹¹³

RUU P-KS agar memperhatikan perluasan definisi saksi dalam Putusan MK tersebut sebagai landasan untuk memudahkan proses pembuktian kasus kekerasan seksual yang selama ini belum diakomodasi oleh definisi saksi dalam KUHAP.

Optimalkan Peran Psikolog dalam Pembuktian Kasus Kekerasan Seksual

Seorang psikolog yang berpengalaman dan ahli di bidangnya idealnya dapat memberikan keterangan di persidangan sebagai ahli (alat bukti keterangan ahli). Selain itu, hasil pemeriksaan psikolog berupa surat keterangan psikolog juga dapat digunakan untuk memperkuat kesaksian korban (alat bukti surat). Namun ahli yang disarankan bukan hanya ahli di bidangnya secara umum, tetapi harus yang memiliki perspektif terkait isu kekerasan seksual dan lebih ideal lagi sudah memiliki pengalaman dalam penanganan kasus kekerasan seksual.

110 Pendamping korban, dalam FGD Pengada layanan, 21 Februari 2020.

111 Dalam laporan penanganan kasus LBH APIK Jakarta sepanjang tahun 2019, dari 46 kasus kekerasan seksual anak hanya 7 kasus yang dapat diproses dan dari 103 kasus kekerasan seksual pada perempuan dewasa, hanya 8 kasus yang dapat di proses. Umumnya alasan adalah minim alat bukti, terutama tidak ada saksi. Lihat LBH APIK Jakarta, Op. Cit.

112 Eddy O.S. Hiariej, Teori & Hukum Pembuktian, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012), hlm. 99.

113 Ibid., hlm. 103.

Peran psikolog sangat dibutuhkan dalam pembuktian kekerasan seksual, karena tidak semua perbuatan kekerasan seksual menimbulkan dampak fisik seperti memar atau luka. Dalam kasus tersebut, bukti seperti *Visum et Repertum* tidak selalu dapat diandalkan. Di sisi lain, semua bentuk kekerasan apapun bentuknya selalu disertai dampak psikis yang dapat dibedakan dalam ‘dampak segera’ setelah kejadian, serta ‘dampak jangka menengah dan (atau) panjang’ yang lebih menetap.¹¹⁴

Kasus pelecehan seksual, eksploitasi seksual atau jenis kekerasan seksual lainnya yang melibatkan relasi kuasa umumnya tidak terdapat penggunaan cara-cara kekerasan. Oleh karena itu, dalam kasus-kasus tersebut, peran psikolog menjadi sangat dibutuhkan. Demikian pula dalam kasus di mana korban tidak segera melapor setelah kejadian, peran psikolog sangat dibutuhkan untuk mengungkap adanya peristiwa kekerasan seksual yang dialami korban.

“.. peran psikolog penting karena untuk pembuktian terkait hasil pemeriksaan psikologisnya, apalagi kalau kita ingat tentang apa namanya nature dari kekerasan seksual itu seringkali korban tidak langsung melapor. Lapornya setelah beberapa waktu ketika bukti secara fisiknya itu sudah tidak terlalu tampak, yang dapat ngebuktiin kan psikolog atau psikiater.” Psikolog P2TP2A DKI Jakarta.

Namun praktiknya, tidak semua penyidik mau mengupayakan pemeriksaan kondisi psikis korban dan menjadikan surat keterangan psikolog sebagai alat bukti surat. Jika pun pada akhirnya dibutuhkan pemeriksaan psikologis, kebanyakan dalam kasus-kasus pencabulan anak, APH lebih merefer pada *visum et psikiatrikum* yang dikeluarkan oleh psikiater.

Pemeriksaan psikiatri mengharuskan korban atau pelaku menunjukkan ciri-ciri gangguan kejiwaan atau mengalami masalah psikiatris. Padahal tidak semua korban memperlihatkan gejala psikiatris. Di sisi lain, pemeriksaan psikologis tidak mensyaratkan adanya gejala psikiatris. Oleh karena itu, pemeriksaan psikologis justru dinilai lebih penting dari pemeriksaan psikiatri karena pemeriksaan psikologis akhirnya dapat mengungkap relasi kuasa antara korban dan pelaku, dinamikanya dan cara berpikir korban yang kehilangan keberdayaan, dan kehilangan kontrol diri atau kondisi “*bounded rationality*”, rasionalitas yang terbatas.¹¹⁵

RUU P-KS akan mengatasi permasalahan tersebut dengan menegaskan surat keterangan psikolog dan keterangan psikolog sebagai ahli sebagai salah satu alat bukti dalam penanganan kasus kekerasan seksual.¹¹⁶

114 E. Kristi Poerwandari dan Ester Lianawati, *Petunjuk Penjabaran Kekerasan Psikis: Buku Saku untuk Penegak Hukum*, (Jakarta: Pusat Studi Kajian Wanita Pascasarjana UI, 2010), hlm. 13-14.

115 Wawancara Kristi Poerwandari, Psikolog, 7 Maret 2020.

116 Pasal 44 Draft RUU P-KS DPR RI, 2017.

2.4. Situasi Khusus di Aceh: Dualisme Hukum yang Merugikan Korban

Sejak diberlakukannya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, wilayah ini memiliki peradilan khusus Islam (*Mahkamah Syar'iyah*) yang berwenang mengadili tidak hanya perkara-perkara perdata seperti di Pengadilan Agama, tetapi juga mengadili perkara pidana (*jinayah*). *Mahkamah Syar'iyah* dapat menggunakan *qanun* (peraturan daerah) sebagai acuan hukum untuk memutus perkara di samping hukum nasional seperti KUHP.

Masalah yang dihadapi, *qanun* yang menjadi sumber hukum pidana di Aceh, mengatur secara berbeda. Prinsipnya pun tidak sejalan dengan hukum nasional sehingga berdampak adanya dualisme hukum.

Misalnya Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat yang mengatur perzinahan dan perkosaan. Ketentuan Pasal 48 Qanun ini¹¹⁷ berimplikasi penjatuhan hukuman kepada pemerkosa hanya berupa hukuman cambuk atau cukup dikenakan denda.

Selain itu, bagi korban perkosaan yang tidak dapat membuktikan dengan alat bukti yang cukup bahwa benar ia merupakan korban perkosaan, pada saat yang sama ia dapat dilaporkan atas tuduhan berzina. Bahkan bila korban tidak dapat bersumpah di depan hakim, ia terancam mendapat hukuman cambuk 80 kali cambukan (Pasal 54).

Di sisi lain, pelaku perkosaan dapat dibebaskan dengan melakukan sumpah pembelaan sebanyak lima kali. Adapun isi sumpah itu adalah bahwa ia tidak melakukan perkosaan dan tuduhan yang ditimpakan kepadanya adalah dusta (Pasal 56).

Dualisme hukum yang berlaku di Aceh pada akhirnya menghambat upaya pemulihan korban, terutama kasus kekerasan seksual terhadap anak. Penerapan dualisme hukum itu juga dinilai tidak menyelesaikan masalah kekerasan seksual yang terjadi. Dalam banyak kasus kekerasan seksual terhadap anak, pelakunya hanya dicambuk. Padahal apabila APH menerapkan UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Perlindungan Anak, pelaku persetubuhan anak dapat dipidana paling singkat lima tahun dan paling lama 15 tahun.

"Dicambuk ya, sudah kan selesai. Dicambuk sudah, dia kembali ke kampungnya. Kalau dia misalnya memperkosa atau melakukan pelecehan seksual terhadap 20 anak yang masih kecil, anak-anak ini bagaimana melihat orang yang dulu melakukan kekerasan seksual kepada dia, kembali ke kampungnya? Terus bagaimana dengan keluarganya? Nggak akan pernah memulihkan situasi korbannya. Dan juga pelakunya itu seperti "saya sudah dihukum, kan?" Jadi dia masih di kampungnya, petantang-petenteng gitu. Kan apa namanya itu nggak dapat memulihkan trauma korban, keluarga dan sebagainya. Kita nggak melihat ini dapat menyelesaikan masalah khususnya kekerasan seksual terhadap anak." Khairani, Flower Aceh.

117 Pasal 48 berbunyi: "Setiap orang yang dengan sengaja melakukan Jarimah Perkosaan diancam dengan 'Uqubat Ta'zir cambuk paling sedikit 125 kali, paling banyak 175 kali atau denda paling sedikit 1.250 gram emas murni, paling banyak 1.750 gram emas murni, atau penjara paling singkat 125 bulan, paling lama 175 bulan."

Dalam perkara kekerasan seksual dewasa, menjadi lebih rumit lagi, karena korban perkosaan dapat berubah statusnya sebagai pelaku perzinahan dan dijatuhi hukuman cambuk sebagaimana pelaku. Hal itu terjadi karena laporan atas terjadinya perkosaan tidak dipercaya atau dianggap suka sama suka.

“Nah masalahnya gini yang paling banyak terjadi itu kan ketika orang melakukan pelecehan seksual atau memperkosa orang lain, apalagi itu orang-orang terdekatnya, selalu kan suka sama suka dianggap suka sama suka. Jadi korbannya juga dihukum sama seperti pelaku. Itu yang paling sering. Mereka sama sekali nggak melihat relasi sosial yang nggak seimbang dan lain sebagainya. Nah selalu kan jadi korban malah dijadikan pelaku akhirnya bukan malah dilindungi sebagai korban. Nah ini juga banyak terjadi kan dalam situasi di Aceh.” Khairani, Flower Aceh.

Situasi perempuan terbukti semakin rentan seiring berlakunya berbagai qanun di Aceh. Berdasarkan data Kontras Aceh, sejak 2011 sedikitnya 245 perempuan Aceh mengalami tindak kekerasan selama penerapan berbagai qanun di Aceh tersebut.¹¹⁸

RUU P-KS diharapkan dapat membuka jalan untuk mengurai benang kusut penegakan hukum atas kasus-kasus kekerasan seksual di bumi Aceh. Namun, seberapa besar peluangnya perlu dikaji secara komprehensif, termasuk kebutuhan terhadap perubahan atas UU Pemerintahan Aceh yang memberi kewenangan Aceh untuk mengatur hukum pidananya sendiri berdasarkan qanun.

2.5. Masalah Akses Terhadap Aborsi Aman dan Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI)

Dalam perspektif *human rights*, pemaksaan aborsi harus dilarang. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa ada kondisi di mana aborsi perlu dilakukan terutama bagi korban perkosaan dan kekerasan seksual lainnya, serta atas indikasi kesehatan. Oleh karena itu, pemidanaan atas pemaksaan aborsi seharusnya tidak menutupi akses terhadap layanan aborsi aman dalam pemenuhan hak atas kesehatan reproduksi korban kekerasan seksual dan yang mengalami komplikasi kesehatan.

Namun selama pasal larangan aborsi masih ada di KUHP, maka ancaman masih terus menghangat. KUHP akan menjerat baik yang meminta pertolongan maupun yang menolong. Pemberi pertolongan itu juga bukan hanya dokter, tapi tenaga kesehatan lainnya termasuk yang membantu pekerjaan dokter juga kena. Begitupun yang mengantar perempuan itu ke tempat aborsi. Situasi ini sungguh memberatkan dan tidak sesuai dengan nafas kemajuan teknologi kedokteran.

¹¹⁸ Salah satu kasus kekerasan menimpa seorang perempuan di Pidie. Korban dan ibunya dipukuli oleh warga karena dituduh melakukan khawat. Akhir 2013, seorang anak perempuan di Langsa dituduh melanggar qanun, mengalami kekerasan fisik hingga harus dioperasi. Jangkakan mendapat keadilan, korban justru diminta aparat untuk berdamai dengan masyarakat (pelaku). Lihat “Perempuan Aceh Bicara Qanun Jinayat,” Beritamanado.com, 21 Desember 2014, <https://beritamanado.com/perempuan-aceh-bicara-qanun-jinayat/>, diakses 15 Mei 2020, jam 20.31 WIB.

“Undang-undang (KUHP – red) itu dibuat pada jaman Belanda karena justru mereka menghindarkan perempuan dari kematian.¹¹⁹ Nah sekarang kan teknologi udah ada, bahkan aborsi yang aman bahkan yang very save, very murah, dan dapat dikerjakan perempuan itu sendiri dengan hanya meminum pil, tapi harus dengan pendidikan, education and information itu, jadi memungkinkan...” Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan.

Saat ini, Belanda sendiri sebagai negara yang menyusun KUHP pertama kali yang kemudian diadopsi oleh Indonesia, sudah mengubah undang-undangnya tidak lagi menghukum aborsi. Sedangkan di Indonesia, pemidanaan aborsi dalam KUHP masih belum berubah. Revisi KUHP yang diajukan pemerintah dan akan dibahas bersama DPR juga masih mempertahankan aturan lama.

UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan secara prinsip tetap melarang aborsi sebagaimana KUHP. Perempuan terancam pidana penjara jika melakukan aborsi kecuali untuk alasan indikasi kedaruratan medis atau untuk kehamilan akibat perkosaan yang menyebabkan trauma psikologis (Pasal 75 UU Kesehatan). Pengecualian tersebut juga mensyaratkan adanya konseling pra dan pasca tindakan, dan dilakukan sebelum kehamilan enam minggu dengan izin suami kecuali korban perkosaan, dan harus dilakukan oleh tenaga kesehatan terampil dan berwenang.

Dalam praktiknya persyaratan tersebut tidak mudah dipenuhi karena tidak semua perempuan dewasa apalagi anak perempuan korban perkosaan menyadari ia tengah hamil sehingga ketika melewati batas waktu diperbolehkan aborsi, ia justru terjatuh pasal pidana.¹²⁰ Persyaratan untuk dapat dilakukan aborsi yang tidak boleh melebihi usia kandungan enam minggu menjadi tidak masuk akal.

Selain itu, petugas yang melakukan konseling belum tentu memiliki pemahaman terkait persoalan kesehatan reproduksi, malah perspektifnya justru radikal. Alih-alih memberikan informasi dan layanan, mereka justru lebih berperan sebagai pemuka agama dan menceramahi korban dengan khotbah agama yang tidak perlu.

Bagaimanapun kebijakan kriminalisasi aborsi baik dalam KUHP maupun UU Kesehatan, pada akhirnya membuat perempuan mencari solusi dengan mengakses layanan aborsi yang tidak aman (*unsafe abortion*). Situasi ini mengakibatkan penderitaan bahkan kematian perempuan. Faktanya, aborsi yang tidak aman berkontribusi pada tingginya angka kematian

119 Sejarah pembuatan KUHP oleh Belanda, dilatarbelakangi oleh situasi sosial pada tahun 1908 yakni dalam situasi perang. Belanda melarang aborsi karena yang terjadi saat itu pada perempuan yang hamil, mereka tidak kuat menjalani kehamilan karena masa perang. Sehingga kemudian segala macam cara mereka lakukan untuk menggugurkan, termasuk diantaranya dengan memasukkan gantungan baju/hanger, menggunakan kaitnya itu ke dalam vagina. Situasi pengguguran kehamilan ini terjadi di banyak tempat bukan hanya di Indonesia. Cerita-cerita pengalaman perempuan melakukan aborsi di berbagai tempat di Indonesia sudah banyak dan memang cara-cara yang dilakukan saat itu dapat membunuh perempuan. Oleh karena tingkat kematian perempuan yang tinggi akibat upaya pengguguran, akhirnya pemerintah Belanda melarang aborsi karena pada waktu itu belum ada teknologi untuk aborsi yang aman. (Wawancara Ninuk Widyantoro, Psikolog dan Pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, 26 Maret 2020).

120 Kasus kriminalisasi aborsi yang cukup viral di media, yakni kasus WA, seorang anak korban perkosaan dari saudaranya sendiri, dapat menjadi contoh. WA justru divonis bersalah oleh pengadilan karena aborsi yang dilakukan dianggap tidak sesuai prosedur. Sudah lewat 6 bulan dan tidak ada konseling pra dan pasca Tindakan. Padahal sebagai anak dia tidak mengetahui situasi kehamilannya dan aborsi yang dilakukan pun atas perintah dan turun tangan dari ibunya. Lihat misalnya “Vonis Korban Perkosaan yang Gugurkan Kandungan di Jambi Dikritik Tajam,” Voaindonesia.com, 23 Juli 2018, <https://www.voaindonesia.com/a/vonis-korban-perkosaan-yang-gugurkan-kandungan-di-jambi-dikritik-tajam/4493385.html>, diakses pada 24 Mei 2020.

ibu melahirkan, yakni 305 per 100.000 kelahiran hidup (data Kemenkes 2015). PKBI mencatat antara 11 hingga 30 persen kematian ibu terjadi akibat aborsi tidak aman (2015).

Aborsi tidak aman dilakukan antara lain, dengan cara meminum campuran ramuan lewat dukun melahirkan dengan metode pijat dua atau tiga hari sekali, yang menimbulkan rasa sakit luar biasa. Ada juga dukun yang memasukkan daun atau bahan lainnya ke dalam rahim, hingga menggunakan jasa tenaga spiritual (laki-laki) untuk melakukan aborsi. Selain itu ada juga, bidan yang berani melakukan aborsi dengan memberikan obat-obatan atau suntikan. Bahkan akupunturis juga memberikan pelayanan aborsi, ini terlalu berbahaya karena menyebabkan pendarahan.

Tidak semua perempuan yang melakukan aborsi tidak aman adalah perempuan berstatus belum menikah sebagaimana stigma selama ini, tetapi banyak diantaranya perempuan yang sudah menikah. Beberapa alasan dipicu oleh kegagalan kontrasepsi, hamil terlalu cepat, padahal baru melahirkan bayi atau sudah memiliki cukup anak, usia ibu yang sudah lanjut, alasan ekonomi seperti penghasilan terlalu rendah tidak cukup untuk membesarkan anak-anak, dipaksa suami untuk melakukan aborsi dan tidak memiliki uang untuk mendapatkan pelayanan aborsi yang aman atau untuk membeli alat kontrasepsi.¹²¹

"...aku pikir lebih dari just kekerasan seksual, ini memang kekerasan kepada perempuan secara sistemik, gitu loh. Pokoknya nomor satu, they denying that the woman is also a human being. Yang mempunyai kesetaraan, dan mempunyai hak yang sama untuk apapun juga, termasuk untuk to control their fertility, when they do not want to be pregnant they should to doing it. Mestinya bisa. And if they want to be pregnant itu juga harus ditolong, nah itulah yang disebut misalnya dengan teknologi bayi tabung misalnya."

"...soalnya ini kan either we accept kenyataan bahwa itu adalah membunuh dan menyengsarakan perempuan, satu on the name of human woman right, bahwa yang kedua itu merugikan, aku bilang gitu. Dan then we will be, kita dikenal kayak killer, kan. Kita berakhlak mulia segala macam, apa buktinya? Itu si perempuan-perempuan, nggak kamu urusin." Itu belum jumlah perempuan-perempuan yang mati karena lain-lain, karena tua, kanker, dan berbagai penyakit." Ninuk Widyantoro, Psikolog dan Pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, wawancara 26 Maret 2020.

Dengan pendekatan kriminalisasi aborsi, perempuan pada akhirnya tidak lagi memiliki kemerdekaan untuk menentukan kehidupannya sendiri dan mendapatkan setiap layanan kesehatan yang diperlukan. Kebijakan kriminalisasi aborsi telah melanggar hak dan kesehatan seksual dan reproduksi perempuan serta prinsip-prinsip yang melandasinya, antara lain prinsip *personhood* (kedirian) yaitu hak untuk menentukan sendiri dan prinsip *bodily*

121 Saparinah Sadli, dkk, Ringkasan Studi Pemantauan Status Kesehatan Seksual dan Kesehatan Reproduksi di 6 Daerah di Indonesia, (Jakarta: Yayasan Kesehatan Perempuan, IRRMA, ARRAW dan Ford Foundation, 2008).

integrity (integritas kebertubuhan). Prinsip *personhood* berarti memperlakukan perempuan sebagai aktor utama dan pembuat keputusan dalam hal reproduksi dan seksualitas. Adapun prinsip *bodily integrity* berarti memperlakukan tubuh dan kebutuhannya seperti kesehatan dan kesejahteraan sebagai sebuah kesatuan bukan sebagai potongan fungsi atau fragmen. Hal ini juga berkaitan dengan hak atas keamanan dan kontrol atas tubuhnya sendiri.¹²²

Deklarasi Konferensi Perempuan Internasional di Meksiko pada 1975 menyebutkan, adalah hak perempuan untuk mengontrol dan untuk memiliki tubuh mereka sendiri, termasuk hak perempuan untuk tidak disingkirkan dari kapasitas seksual dan reproduksinya. Perempuan berhak untuk menikmati potensi tubuhnya secara penuh untuk kesehatan, prokreasi dan seksualitas.

Selama tidak ada kehendak politik untuk menghargai hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan, maka kematian perempuan melahirkan yang sia-sia akan terus terjadi. Ini merupakan bentuk kekerasan oleh negara. Negara secara sistematis terutama melalui kebijakan kriminalisasi aborsinya, juga pengabaian terhadap akses perempuan pada layanan kesehatan,¹²³ pada akhirnya mengarahkan perempuan pada situasi ancaman kematian setiap harinya.

Situasi ini, sebenarnya sudah diperingatkan oleh seorang Profesor Obstetri Ginekologi dari Universitas Asslut, Yunani pada 1997. Ia menyatakan, "Perempuan meninggal bukan karena penyakit yang tidak dapat diobati. Mereka meninggal karena masyarakat (dan terutama pemerintahnya) belum memutuskan bahwa kehidupan perempuan itu layak diselamatkan."¹²⁴

Pembahasan RUU P-KS diharapkan dapat menjawab permasalahan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi perempuan. Akses terhadap aborsi aman dan penurunan angka kematian ibu melahirkan seharusnya mendapatkan perhatian serius untuk ditanggulangi melalui pembahasan RUU ini.

3. Permasalahan Struktur Hukum

3.1. Koordinasi dan Sinergi Antar Layanan yang Minim

Persoalan koordinasi antara lembaga penyedia layanan dengan APH khususnya terkait kepentingan pemulihan di satu sisi dan kepentingan proses hukum di sisi lain seringkali tidak berjalan sinergis, bahkan sering bertabrakan, sehingga merugikan hak-hak korban. Seringkali ketika dirujuk untuk pemulihan, sementara proses peradilan pidana masih berjalan, dampak kekerasan pada korban dianggap sudah tidak ada karena dia sudah pulih.

122 Sonya Correa dan R. Petchesky, "Reproductive and sexual rights: a feminist perspective" dalam Gita Sen, A. Germain and L. C. Chen (eds.), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment, and Rights* (Boston: Harvard University Press, 1994).

123 Temuan penelitian AKI oleh WRI (Women Research Institute) menyebutkan, selain pendarahan dan eklamsia, perempuan meninggal saat persalinan disebabkan tiga jenis keterlambatan yang berhubungan dengan kurangnya akses pada fasilitas kesehatan reproduksi yang memadai. Tiga jenis keterlambatan yaitu: Pertama, terlambat dalam mengenali tanda-tanda bahaya dan membuat keputusan. Kedua, terlambat mencapai fasilitas pelayanan Kesehatan dan terlambat menerima pelayanan di fasilitas pelayanan Kesehatan. Situasi ini juga terkait dengan dimensi gender, karena keputusan biasanya diambil oleh suami atau orang tua. Lihat laporan WRI dalam Mencari Ujung Tombak Penurunan Angka Kematian Ibu di Indonesia, (Jakarta: WRI, 2011), hlm. 5.

124 Ibid.

“...Dia (LPSK – red) bilang bingung dengan psikolog-psikolog, seharusnya jangan melakukan penanganan yang terlalu komprehensif ketika prosesnya lagi berjalan. Nah itu yang gue rada bingung karena ketika korban berhubungan dengan psikolog dan psikolognya cukup mampu, dengan sendirinya dia akan turun tampilan-tampilan kemarahannya. Nah itu kan kemudian dapat merusak pembuktian.” Kristi Poerwandari, Psikolog.

Pada dasarnya adalah hak korban untuk mendapatkan pemulihan secepat mungkin, namun bila kemudian akan menghambat proses hukum maka perlu diupayakan solusi terbaik, sehingga kedua kepentingan dapat berjalan beriringan. Problem ini, seharusnya tidak terjadi bila penanganan yang diberikan kepada korban diberikan dalam satu sinergi pelayanan, seperti yang dilakukan di berbagai negara yakni pelayanan satu atap (*one stop crisis centre*), khususnya untuk kasus-kasus yang melibatkan dampak traumatis, seperti perkosaan.

Di pusat krisis perkosaan (*Rape Crisis Centre*) di Santa Fe, negara bagian Amerika Serikat, pemberian layanan terhadap korban diselenggarakan dalam satu atap, di mana penanganan medis, pemulihan psikis dan penanganan hukum memiliki ruangan masing-masing yang saling terhubung dalam satu bangunan. Adapun APH memiliki ruangan yang terhubung dengan ruang pemeriksaan psikis melalui televisi dengan CCTV.¹²⁵

Di Indonesia, pendekatan yang dipakai masih berupa sistem rujukan, sehingga korban harus berurusan dari satu layanan ke layanan lainnya yang berbeda lokasi. Selain itu, ketentuan yang membatasi pemberian layanan oleh lembaga penyedia layanan menimbulkan permasalahan tersendiri. Misalnya, ketentuan yang membatasi pemberian layanan P2TP2A harus berbasiskan lokasi atau membatasi pemberian layanan hanya untuk beberapa hari karena keterbatasan anggaran. Ketika misalnya, korban tinggal di Jakarta tetapi mengalami kasus kekerasan di Maluku, apakah ia dapat mengakses layanan dari P2TP2A Maluku atau harus kembali ke Jakarta? Demikian pula apabila korban membutuhkan layanan *shelter* atau rumah aman yang lebih lama, harus ke mana korban bernaung, ketika jangka waktu untuk tinggal sudah habis? Apabila layanan pemulihan bagi korban dibatasi oleh garis birokrasi dan administrasi, hal ini akan menimbulkan hambatan tersendiri bagi korban untuk mengakses layanan dari lembaga penyedia layanan berbasis pemerintah.

Permasalahan lainnya, korban harus berulang kali menceritakan kasusnya kepada lembaga penyedia layanan dan penyidik, karena masing-masing punya kepentingan sendiri untuk memeriksa korban secara langsung. Ketika korban tidak dapat diperiksa polisi karena mengalami trauma berat, penyidik akhirnya merujuk korban untuk dipulihkan terlebih dahulu. Resikonya, proses hukum tertunda dan kemungkinan alat bukti dapat lenyap.

Idealnya, penyidik dapat menggunakan hasil pemeriksaan psikolog pada pertemuan awal dengan korban dan tidak perlu menunggu hingga selesai proses pemulihan. Hasil

125 Ratna Batara Munti, Laporan study visit ke beberapa negara bagian USA tahun 2008.

pemeriksaan awal ini, dapat menjadi dasar untuk memproses kasusnya segera. Penyidik tidak perlu mengulangi pemeriksaan terhadap korban atas pertanyaan yang sudah diajukan, namun untuk kepentingan penyusunan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) penyidik dapat melakukan pemeriksaan lanjutan untuk memperjelas keterangan korban. Ketentuan ini dirumuskan dalam RUU P-KS¹²⁶ sehingga diharapkan proses pemulihan korban dan penanganan perkara dapat berjalan sinergis.

Selain itu, pemeriksaan psikologis korban harus merupakan *pro justitia*. Sejak adanya pelaporan, penyidik membuat permintaan kepada psikolog atau lembaga psikolog untuk melakukan pemeriksaan kondisi psikologis korban. Apabila ketentuan ini diatur dalam RUU P-KS, penyidik berwenang memerintahkan psikolog untuk melakukan pemeriksaan psikologis korban, dan bukan menyuruh korban mengupayakan sendiri untuk pemeriksaan ke psikolog.

3.2 Informasi Perkara di Instansi Penegak Hukum

Dalam suatu kasus inses, orang tua penyintas merasakan ketidaksiapan struktur hukum dalam proses penanganan perkara, sehingga membuatnya sulit memperoleh kepastian untuk sampai di persidangan. Tidak ada kepastian mengenai informasi perkembangan kasus sampai ia harus mendatangi institusi APH beberapa kali.

“Kalau gak ada berita saya samperin, ke Polda gak ada perkembangan, saya samperin. Ke kejaksaan gak ada perkembangan P21, saya samperin. Kenapa kendalanya? Saya laporkan ke MA, bu! Saya laporkan itu, sampai akhirnya putus P21 supaya bisa sidang, gitu.”

“...Gimana ini, dari kejadian Januari sampai sidang itu, November, mbak! November atau Desember deh, hampir akhir tahun deh.” I, ibu penyintas inses.

RUU P-KS diharapkan mampu mengatasi permasalahan ini, melalui penyediaan ketentuan hukum acara yang belum tersedia dalam KUHP. Termasuk juga, hadirnya pengaturan mekanisme pemberian informasi mengenai perkembangan perkara bagi korban selama proses peradilan pidana.

3.3. Optimalisasi Penyediaan Dukungan bagi Pemulihan Korban

RUU P-KS memberikan amanat pada pemerintah untuk menyediakan infrastruktur pendukung dalam penanganan kasus kekerasan seksual, seperti *shelter* dan rumah aman. Dalam praktiknya, kesiapan pemerintah pusat maupun daerah masih menjadi sorotan. Hal ini, mengingat belum semua daerah memiliki infrastruktur yang memadai seperti *shelter* dan rumah aman sesuai standar tertinggi.¹²⁷ Demikian pula dukungan lain yang dibutuhkan seperti ketersediaan lembaga penyedia layanan, psikolog untuk pemeriksaan psikis dan penguatan psikologis korban, kendaraan untuk operasional pendampingan korban, tes DNA forensik dan lain-lain.

¹²⁶ Pasal 61 Draf RUU P-KS DPR RI, 2017.

¹²⁷ Konsep ideal shelter dan rumah aman, antara lain harus menyediakan bangunan yang terpisah bagi korban laki-laki dan perempuan, namun peruntukan bagi perempuan harus lebih luas dan lebih besar terutama untuk menampung jumlah yang lebih banyak. Fasilitas akomodasi disediakan untuk tiap individu dengan fasilitas yang lengkap agar korban mempunyai kesibukan seperti ruang olahraga, ruang ibadah untuk semua agama, fasilitas berkebun dan bercocok tanam, ruang pelatihan keterampilan, dan lain-lain (Wawancara Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI Periode 2014-2019, 2 Maret 2020).

Ketersediaan fasilitas rehabilitasi dan jumlah pekerja sosial dalam konteks pemulihan anak korban kekerasan seksual, masih membutuhkan pembenahan dan optimalisasi. Di tingkat nasional terdapat delapan balai rehabilitasi sosial yang tersebar di sejumlah provinsi. Balai ini berfungsi memberikan rehabilitasi kepada anak korban kekerasan seksual dan anak yang berhadapan dengan hukum, di mana masing-masing sesungguhnya membutuhkan penanganan berbeda. Pada anak korban, rehabilitasi harus didasarkan pada pemulihan komprehensif, sehingga penanganan yang dibutuhkan menjadi lebih spesifik, misalnya untuk pemulihan kesehatan seksual dan reproduksi anak.

Selain itu, belum semua balai memiliki fasilitas rehabilitasi yang memadai. Pekerja sosial yang menangani juga harus mengawasi lebih dari satu anak sekaligus. Keberadaan balai perlu dioptimalisasikan untuk pemenuhan hak-hak anak, misalnya agar terintegrasi dengan dunia pendidikan yang juga ramah anak. Balai juga perlu meningkatkan layanan melalui penyediaan fasilitas yang beragam, sehingga tidak semua diarahkan pada satu kegiatan saja seperti menjahit.

Sementara itu, keberadaan balai yang hanya tersedia di delapan provinsi membuat penyediaan layanan bagi anak-anak korban kekerasan seksual menjadi tidak optimal. Apabila terdapat kasus di provinsi lain, anak yang membutuhkan layanan dari balai harus mengakses provinsi lain. Itu bukanlah persoalan yang mudah. Oleh sebab itu, penyediaan layanan serupa-- seharusnya tersedia tidak berbasis provinsi, melainkan di berbasis kabupaten atau kota agar lebih dekat dijangkau oleh para korban.

Penyediaan layanan pemulihan korban kekerasan seksual seharusnya disediakan tidak hanya untuk anak, melainkan juga korban berusia dewasa. Ketiadaan layanan pemulihan, mengakibatkan korban kekerasan seksual yang umumnya perempuan sulit untuk keluar dari trauma dan penderitaan yang dialami, serta sulit untuk meraih kembali kondisi psikis dan sosial-- sebagaimana sebelum terjadinya kekerasan seksual. Hal ini membuat korban menjadi rentan mengalami masalah sosial baru, seperti terasing dari kehidupan sosialnya dan terperosok ke dalam kemiskinan baru.

Dalam praktik, layanan yang disediakan perlu memerhatikan kebutuhan yang berbeda antara korban berusia anak dan dewasa. Layanan pemulihan korban, selain diselenggarakan oleh pemerintah juga harus disediakan oleh pemerintah daerah.

Dengan demikian, apabila RUU P-KS disahkan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat saling bersinergi dan bekerjasama dalam menyelesaikan pekerjaan rumah khusus ini. Baik di tingkat nasional maupun daerah, pemerintah perlu mengagendakan penyediaan infrastruktur dan sarana prasarana yang mendukung pemulihan korban.

3.4. Dukungan Anggaran untuk Bantuan Hukum dan Pemulihan Korban

Keberadaan lembaga penyedia layanan berbasis pemerintah seperti P2TP2A-- yang sekarang berbentuk UPTD, serta lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat perlu didukung dengan penyediaan anggaran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Lembaga penyedia layanan non pemerintah yang menyediakan layanan bantuan hukum seperti LBH APIK, selama ini banyak menangani kasus-kasus *pro bono* di mana korban tidak dipungut biaya. Untuk menutupi kebutuhan anggaran, mereka memberlakukan subsidi silang sehingga tetap dapat melakukan penanganan kasus.

Dengan demikian, diperlukan ketersediaan anggaran yang dapat diakses oleh lembaga penyedia layanan non pemerintah untuk memberikan bantuan hukum dan pemulihan korban. RUU P-KS seharusnya mengatur ketentuan yang mewajibkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk memfasilitasi lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat, dalam penyediaan layanan bantuan hukum dan pemulihan bagi korban.¹²⁸ Selain dukungan anggaran dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, fasilitasi itu juga dapat dibiayai dari alokasi anggaran dana desa.

B. Rumusan Tindak Pidana Kekerasan Seksual RUU P-KS

Selain tawaran hukum formal yang berorientasi pada pemenuhan hak korban, RUU P-KS juga mengandung terobosan pengaturan jenis kekerasan seksual. Sembilan jenis kekerasan seksual yang diatur dalam RUU ini adalah pelecehan seksual, pemaksaan kontrasepsi, pemaksaan aborsi, pemaksaan perkawinan, perkosaan, eksploitasi seksual, pemaksaan pelacuran, penyiksaan seksual dan perbudakan seksual.

Kesembilan jenis kekerasan seksual tersebut dipandang penting diatur dalam RUU P-KS, mengingat perumusannya didasarkan pada fakta-fakta kekerasan seksual yang terjadi. Sampai saat ini, belum ada ketentuan peraturan perundang-undangan khusus yang dapat menjangkau kesembilan jenis kekerasan seksual tersebut.

Studi ini mengidentifikasi masukan terhadap rumusan sejumlah unsur tindak pidana dalam RUU P-KS. Dalam beberapa masukan tercatat, adanya perdebatan ketika suatu pembahasan semakin subtil. Selain itu, studi ini juga mengidentifikasi kebutuhan perumusan jenis kekerasan seksual lainnya yang belum tercakup sebagai tindak pidana.

¹²⁸ Rumusan norma yang diusulkan misalnya: Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat agar dapat memberikan layanan bantuan hukum dan/atau pemulihan bagi Korban.

1. Pelecehan Seksual Non fisik: Pentingnya Pengaturan dan Over Kriminalisasi

Pelecehan Seksual

Istilah pelecehan seksual atau “*sexual harassment*” diartikan sebagai “*unwelcome attention*” atau secara hukum didefinisikan sebagai “*imposition of unwelcome sexual demands or the creation of sexually offensive environments.*”¹²⁹ Pelecehan seksual belum dikenal dalam hukum pidana hingga saat ini.¹³⁰ Pelecehan seksual berbeda dengan perbuatan cabul dalam KUHP¹³¹ yang lebih mengarah pada hubungan seksual. Pelecehan seksual tidak selalu mengarah pada perbuatan hubungan seksual, tapi mengomentari wajah, betis, kaki, bokong, menyuji dan lain sebagainya itu, masuk dalam median pelecehan seksual. Jadi mulai yang sangat subtil sampai dengan yang betul-betul mengarah pada percabulan atau perbuatan seksual.¹³²

Spektrum pelecehan seksual meliputi keseluruhan perbuatan yang di dalamnya mengarah pada perhatian seksual yang tidak diinginkan dan seringkali melibatkan relasi kekuasaan yang tidak seimbang antara pelaku dengan korban. Catherine McKinnon mendefinisikan, pelecehan seksual sebagai semua bentuk perhatian (seksual) yang dilakukan karena adanya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang di dalamnya.¹³³

Meskipun pelecehan seksual diatur RUU P-KS, namun masih terdapat perdebatan terkait pelecehan seksual yang bersifat non fisik, mulai dari verbal hingga siulan dan tatapan mata.¹³⁴ Dalam proses pembahasan RUU, rumusan pelecehan seksual non fisik menjadi salah satu isu kontroversial karena dianggap terlalu berlebihan mengatur hal-hal yang tidak dapat diukur, apalagi untuk dirumuskan sebagai sebuah tindak pidana.

Di sisi lain, kasus pelecehan seksual non fisik nyatanya terus terjadi. Salah satunya, kasus Baiq Nuril yang sempat viral di media sosial dan menyedot perhatian publik luas.¹³⁵ Baiq Nuril membela diri dengan melaporkan kasus pelecehan seksual verbal yang ia alami, namun penyelidikan atas laporannya dihentikan oleh Polda NTB dengan alasan “tidak cukup bukti dalam unsur pelanggaran yang dituduhkan”. Hal ini menunjukkan kekosongan hukum yang perlu diatasi agar korban dapat terlindungi.

129 Deborah L. Rhode, *Justice and Gender*, (Harvard: Harvard University Press, 1993), hlm. 231, sebagaimana dikutip oleh Nursyahbani Katjasungkana, *Kasus-Kasus Hukum Kekerasan Terhadap Perempuan: Sebuah Drama Tentang Patriarki dan Dominasi Laki-Laki*, (Jakarta: LBH-APIK Jakarta, 2002), hlm. 25.

130 Istilah pelecehan seksual sendiri baru diperkenalkan pada tahun 1988 sewaktu diadakan seminar tentang pelecehan terhadap perempuan yang diselenggarakan oleh FISIP UI bekerjasama dengan Kalyanamitra dan LBH APIK Jakarta.

131 Perbuatan cabul dalam KUHP dijelaskan sebagai segala perbuatan yang melanggar kesucialan atau perbuatan keji yang berhubungan dengan nafsu kelamin misalnya bercium-ciuman, meraba-raba anggota kemaluan, meraba-raba buah dada dan sebagainya. Persetubuhan termasuk juga dalam pengertian ini tetapi dalam UU disebutkan tersendiri.

132 Wawancara Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK Indonesia, 1 April 2020.

133 Nursyahbani Katjasungkana, *Op. Cit.*, hlm. 28.

134 Dalam draft RUU P-KS dalam penjelasan tentang pelecehan seksual Pasal 12 ayat (1) disebutkan “Yang dimaksud dengan tindakan non fisik meliputi namun tidak terbatas pada: a. siulan, kedipan mata; b. gerakan atau isyarat atau Bahasa tubuh yang memperlihatkan atau menyentuh atau mempermainkan alat kelamin; c. ucapan atau komentar yang bernuansa seksual atau yang mengarah pada ajakan melakukan hubungan seksual; d. mempertunjukkan materi-materi pornografi; dan e. memfoto secara diam-diam atau mengintip seseorang.” (Lihat Draft RUU P-KS versi Baleg 2017. Sampai dengan berakhirnya DPR periode 2015- 2019, draft RUU tersebut gagal dibahas dan disahkan DPR).

135 Baiq Nuril menjadi korban pelecehan seksual secara verbal yang dimulai pada pertengahan 2012 oleh kepala sekolah SMAN 7 Mataram, tempat ia bekerja sebagai guru honorer. Dalam kasus tersebut, korban yang dilecehkan melalui pembicaraan dengan telepon telephone just-ru dilaporkan balik oleh pelaku dengan tuduhan menyebarluaskan rekaman yang berisi pembicaraan antara pelaku dengan korban, padahal hal itu tidak ia lakukan. Lihat misalnya “Polisi Hentikan Pelaporan Baiq Nuril Soal Pelecehan Seksual,” [cnnindonesia.com](https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190118143956-12-361923/polisi-hentikan-pelaporan-baiq-nuril-soal-pelecehan-seksual), 18 Januari 2019, <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190118143956-12-361923/polisi-hentikan-pelaporan-baiq-nuril-soal-pelecehan-seksual>, diakses 21 Mei 2020.

“Catcalling” dan Pelecehan Seksual Non fisik

Perbuatan pelecehan seksual non fisik yang menjadi perbincangan hangat khususnya di kalangan muda adalah, apa yang disebut dengan istilah “catcalling”. Secara harfiah *catcall* diartikan sebagai siulan, tetapi pada kenyataannya *catcalling* dapat terjadi dalam berbagai ungkapan verbal atau ucapan.¹³⁶ Perbuatan lainnya, yang termasuk *catcalling* adalah mengklakson perempuan tanpa alasan di jalan, menggoda dan melontarkan ucapan bernada seksual pada perempuan tidak dikenal di jalan, termasuk dengan kata-kata seperti: “Hai cantik, mau kemana?” atau godaan verbal lainnya, termasuk yang dilakukan pelaku sambil tertawa-tawa bersama rekannya, hingga membuat korban tidak nyaman dan merasa terganggu.¹³⁷ Perbuatan lainnya yang teridentifikasi yaitu, godaan dan rayuan seksual hingga ajakan hubungan seksual.

Selain *catcalling*, perbuatan pelecehan seksual non fisik verbal yang menjadi perbincangan antara lain *body shaming* yang bernuansa seksual. Selain itu, teridentifikasi pula pelecehan seksual non fisik berupa non verbal, seperti menatap dengan intens bagian tubuh yang intim, seperti payudara atau pantat (*leering*), tatapan nakal, mengintip baju, mengintip saat seseorang di toilet dan melakukan pemotretan orang lain secara sembunyi-sembunyi.¹³⁸

Kajian Jaringan Kerja Program Legislasi Nasional Pro Perempuan (JKP3) mengidentifikasi perbuatan pelecehan seksual non fisik. Termasuk di antaranya, menguntit (*stalking*), mencuri atau menggunakan barang-barang korban seperti pakaian dalam untuk kesenangan seksual, menyuruh korban membuka baju sebagian atau seluruhnya, mengendus-ngendus korban untuk tujuan kepuasan seksual, menggoda atau merayu secara seksual seperti ajakan berhubungan seksual.¹³⁹

136 Bentuk-bentuk pelecehan seksual non fisik selain siulan yang dialami buruh garmen perempuan, lihat Perempuan Mahardhika, Pelecehan Seksual dan Pengabaian Hak Maternitas pada Buruh Garmen: Kajian Kekerasan Berbasis Gender di KBN Cakung, (Jakarta: Perempuan Mahardhika, 2017).

137 “7 Hal Seputar Catcalling yang Paling Sering Ditanyakan,” Womentalk.com, 29 November 2019, <https://womentalk.com/news-update/articles/7-hal-seputar-catcalling-yang-paling-sering-ditanyakan-yaNIO>, diakses 21 Mei 2020.

Lihat juga “Catcalling Adalah Pelecehan Bukan Semata Canda,” Beritagar.id, 8 Oktober 2017, <https://beritagar.id/artikel/gaya-hidup/catcalling-adalah-pelecehan-bukan-semata-canda>, diakses 21 Mei 2020.

138 Peserta dalam FGD Kelompok Muda, 24 Februari 2020, dan wawancara Anindya Restuviani, Hollaback! Jakarta, 21 Maret 2020.

139 JKP3, Booklet Mengapa DPR dan Pemerintah Harus Segera Membahas dan Mengesahkan RUU P-KS Vol.II, (Jakarta: JKP3, 2018), hlm.37. Lihat juga Daftar Inventaris Masalah (DIM) RUU P-KS versi Masyarakat Sipil yang diinisiasi JKP3 dan disusun bersama kelompok masyarakat sipil lainnya.

Tabel 3. Tipe dan Uraian Perbuatan Pelecehan Seksual Nonfisik

No.	Tipe Perbuatan	Uraian Perbuatan
1	Verbal (ucapan, ungkapan, suara, perintah dan sejenisnya)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Catcalling</i>: bersiul, mengklakson perempuan tanpa alasan di jalan, menggoda dan melontarkan ucapan bernada seksual kepada perempuan tidak dikenal di jalan, misalnya dengan kata-kata seperti: "Hai cantik, mau kemana?" • Godaan dan rayuan seksual • Ajakan berhubungan seksual
2	Non verbal (segala perbuatan yang dilakukan menggunakan sarana atau media perantara atau melalui isyarat baik menggunakan tubuh atau tidak)	<p>Menggunakan tubuh pelaku sendiri:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tatapan atau lirikan tanpa persetujuan korban baik terang-terangan maupun sembunyi-sembunyi. Contoh: menatap dengan intens bagian tubuh yang intim seperti payudara atau pantat (<i>leering</i>), mengintip baju, mengintip seseorang di toilet. • Mengendus-ngendus korban untuk tujuan kepuasan seksual. Perbuatan ini dapat berupa pelecehan seksual fisik apabila ada kontak antara tubuh pelaku kepada korban. • Melakukan tindakan seksual di depan orang lain tanpa persetujuan. Contoh: memperlihatkan alat kelamin sambil memperlmainkannya. • Menguntit (<i>stalking</i>) • Memberikan isyarat ajakan berhubungan seksual <p>Menggunakan sarana atau media perantara:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memperlihatkan sesuatu yang bernuansa seksual tanpa persetujuan korban. Contoh: memperlihatkan video atau rekaman adegan porno, eksibisionis, dll. • Melakukan pemotretan orang lain secara sembunyi-sembunyi • Mencuri atau menggunakan barang-barang korban seperti pakaian dalam untuk kesenangan seksual
3	Verbal dan non verbal, dalam beberapa kasus bahkan disertai pelecehan seksual fisik.	Menyuruh korban membuka baju sebagian atau seluruhnya dan diiringi dengan perbuatan non verbal pelaku seperti menatap korban atau menyingkap baju korban

Dampak Pelecehan Seksual Non Fisik

Meskipun pelecehan seksual non fisik sering diremehkan, namun bukan berarti dampak yang dirasakan korban dapat dianggap enteng. Misalnya *catcalling* yang dapat memengaruhi aktivitas sehari-hari korban. Contoh paling sederhana, kalau seseorang melewati jalan A dan mengalami *catcalling*, maka besar kemungkinan di hari berikutnya ia tidak akan melewati jalan A, karena merasa terancam. Ia mungkin akan memilih melewati jalan B yang lebih jauh dan mungkin lebih sepi yang membuka kerentanan terhadap jenis kekerasan seksual lainnya, atau bahkan berdampak finansial karena harus membayar ongkos lebih mahal dan menjadi terlambat karena jarak yang lebih jauh.¹⁴⁰ Pada suatu kasus di daerah Kayumanis, Jakarta Timur pada 2019, seorang mahasiswi tertabrak kereta saat berjalan menyusuri rel kereta api, karena ia berusaha menghindari jalan yang biasa dilaluinya, di mana di situ ia selalu diganggu oleh sekelompok orang.

Rohan Collier (1998) menekankan, dampak luas dari pelecehan seksual baik verbal atau non verbal. Pelecehan seksual dapat mengancam jati diri perempuan, sulit berkonsentrasi dalam bekerja atau belajar, dan menghilangkan kepercayaan diri. Menurutnya, terdapat hubungan jelas antara pelecehan seksual yang dialami perempuan dengan permainan kekuasaan yang dilakukan si pelaku. Pelaku pelecehan mencoba menunjukkan superioritasnya dengan

140 Wawancara Sophia Hage, dokter, 5 Maret 2020.

tindakan-tindakan yang dapat meluluhkan eksistensi perempuan. Pelecehan seksual merupakan permainan kekuasaan yang mengakibatkan luka yang dalam bagi korbannya.¹⁴¹

Pelecehan seksual merupakan bagian dari diskriminasi seks pada umumnya, sehingga pelecehan terhadap laki-laki yang dilakukan perempuan mengandung makna berbeda dengan pelecehan perempuan yang dilakukan laki-laki. Meskipun laki-laki dapat mengalami pelecehan dari perempuan, mereka tidak merasakannya sebagai bentuk diskriminasi. Pelecehan terhadap perempuan dihubungkan dengan gambaran yang luas tentang bagaimana perempuan diperlakukan di tengah masyarakat pada umumnya.¹⁴²

Tantangan dan Peluang Pengaturan

Catcalling semakin subtil, pelecehan seksual semakin tidak mudah untuk merumuskan pengaturannya. Perlu tidaknya diatur, hingga bagaimana cara merumuskan jika diatur, itu merupakan perdebatan panjang saat membahas pengaturan pelecehan seksual dalam RUU P-KS.

Masukan pertama, pelecehan seksual non fisik secara verbal tidak perlu diatur. Hal ini didasarkan pada dua alasan, yaitu pertama, sulit diukur dan didefinisikan. Kedua, kesadaran masyarakat masih jauh untuk menerima *catcalling* sebagai perbuatan pelecehan seksual.

"...aku nggak ngerasa ada ukuran yang jelas ya untuk kekerasan verbal. Tapi kalau kekerasan fisik, seperti yang sudah disebutkan tadi, menurutku bisa. Tapi kalau kekerasan verbal, itu mungkin ya definisi jadi terlalu luas yaseperti catcalling sangat nggak perlu ya kalau itu. Apalagi karena memang nggak ada juga sampai sekarang yang dapat mendefinisikan itu lho. Nah, iya jadi gimana? Kita nggak dapat membuat aturan berdasarkan sesuatu yang nggak dapat didefinisikan. Jadi, itu sebaiknya nggak masuk." Cania Citta, influencer.

Kesulitan perumusan akan mengakibatkan rumusan yang bersifat karet. Hal ini justru dikhawatirkan akan berbalik pada korban (kriminalisasi korban) seperti halnya UU ITE, yang kerap digunakan untuk mengkriminalkan korban.

Selain sulit diukur, perumusan *catcalling* sebagai tindak pidana akan membuat banyak sekali masyarakat yang melanggar. Konsekuensinya, sangat dikhawatirkan dapat terjadi *overcrowded* penjara. Kekhawatiran ini dapat dipahami karena berbicara aturan hukum akan selalu berkaitan dengan sanksi hukum.

Adapun masukan kedua, menyarankan pelecehan seksual non fisik perlu diatur. Ada dua alasan yang disampaikan. Pertama, ketika diatur dalam sebuah UU, hal itu merupakan bentuk pengakuan bahwa perbuatan tersebut merupakan bagian dari jenis kekerasan seksual yang dilarang secara serius. Kedua, memberikan landasan bagi pemerintah dan pihak lainnya

141 Rohan Collier, *Pelecehan Seksual: Hubungan Dominasi Mayoritas Dan Minoritas*, (Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya, 1998), hlm. 45.

142 Ibid.

untuk melakukan upaya pencegahan, misalnya sektor pendidikan memberikan edukasi ke semua lapisan masyarakat, sedangkan APH melakukan penanganan yang lebih serius atas laporan terjadinya pelecehan seksual.

Meskipun ukuran atau batasan pelecehan seksual verbal seperti *catcalling*, diakui tidak mudah dirumuskan, beberapa negara terbukti mampu menerbitkan regulasi yang melarang *catcalling* dan bentuk-bentuk pelecehan seksual verbal di jalanan (*street harassment*) atau *public sexual harassment* seperti di Portugal, Amerika Serikat, Argentina, Kanada, Selandia Baru, Belgia, Belanda dan terakhir Filipina. Di Filipina misalnya, sanksi yang diberikan mulai dari kurungan satu sampai 15 hari dan (atau) denda mulai 200 Peso hingga 1.000 Peso.¹⁴³

Oleh karena itu, uraian batasan dalam perumusan pelecehan seksual harus mempertimbangkan dua aspek, yaitu aspek dampak terhadap korban dan aspek intensi dari pelaku. Dalam hal dampak terhadap korban tidak terlalu dapat dilihat, maka untuk menetapkan suatu perbuatan sebagai pelecehan seksual akan diukur dari aspek intensi pelaku yang tidak sesuai dengan kepatutan yang ada.

"Jadi intensinya apakah pelaku, 'enggak kok saya sekedar main-main.' Jadi intensinya mungkin harus dilihat dari sudut pandang kepantasan umum. Karena kan gak wajar kalau atasan menawarkan anak buahnya untuk berhubungan seksual. Jadi intensi yang dilihat dari kepantasan umum dan atau dampak.... salah satu atau dua-duanya. Dua-duanya akan lebih jelas lagi." Kristi Poerwandari, Psikolog.

Sanksi Pelecehan Seksual Non fisik

Dalam hal pelecehan seksual non fisik diatur dalam RUU P-KS, penyelesaian kasus pelecehan seksual lebih banyak diharapkan mempertimbangkan pendekatan di luar jalur hukum, yakni pendekatan *restorative justice* hingga edukasi di masyarakat. Sekalipun demikian, opsi penyelesaian kasus hingga ke pengadilan tetap terbuka berdasarkan tingkat perbuatan yang dilakukan, serta dampak yang dirasakan korban. Misalnya, dalam kasus seorang atasan yang memperlihatkan konten pornografi kepada stafnya. Perbuatan tersebut, dapat membuat korban merasa tidak nyaman, sehingga dampak yang semula ringan dapat berlanjut menjadi lebih berat, seperti ketakutan atau mimpi buruk, merasa jijik terhadap diri sendiri, atau kehilangan minat untuk berhubungan seksual dalam hal korban sudah punya suami, sehingga relasi seksualnya dengan suami menjadi terganggu.¹⁴⁴

143 "Jangan Pernah Goda Cewek 6 Negara Ini akan Menghukummu," *Idntimes.com*, 18 Mei 2017, <https://www.idntimes.com/news/world/amp/rizal/jangan-pernah-goda-cewek-6-negara-ini-akan-menghukummu>, diakses 21 Mei 2020.

Lihat juga "Gaya Hidup Manila Resmi Melarang *Catcalling*," *Beritagar.id*, 10 Juli 2018, <https://beritagar.id/artikel/gaya-hidup-manila-resmi-melarang-catcalling>, diunduh tanggal 21 Mei 2020.

144 Wawancara Kristi Poerwandari, 7 Maret 2020.

2. Pemidanaan Mucikari dan Pengguna Jasa Seksual: Pemaksaan Pelacuran vs Larangan Prostitusi

Perdebatan yang muncul dalam diskusi, terkait pemaksaan pelacuran sebagai salah satu jenis kekerasan seksual yang diatur dalam RUU, adalah apakah RUU hanya membatasi pada pemaksaan pelacuran atau melarang sama sekali pelacuran? Masukan atas larangan pelacuran, didasarkan pada argumentasi bahwa prostitusi sendiri merupakan bentuk kekerasan-- terlepas dari adanya pemaksaan atau tidak. Sehingga kata "pemaksaan" dalam pemaksaan prostitusi diusulkan dihapuskan. Selain itu, karena masyarakat Indonesia adalah masyarakat timur, usulan ini juga didasarkan pada alasan bahwa kebanyakan yang menjadi pekerja seks, pada dasarnya tidak mau (terpaksa) menjadi pekerja seks.

Sebab itu, RUU P-KS perlu memberikan proteksi pada pekerja seks, sehingga membuat mereka nyaman menyatakan bahwa ada keterpaksaan. Pelarangan pelacuran dalam RUU, juga menjadi dasar untuk menghukum tidak saja germono-nya, melainkan juga pengguna jasanya. Pengaturan dalam RUU ini, harus diperhatikan agar tidak menerapkan *double standard* kepada pekerja seks, yang di satu sisi ingin menyelamatkan perempuan dari prostitusi, namun di sisi lain membiarkan mucikari dan pengguna jasa pekerja seks tetap eksis. Oleh karena itu, pelarangan pelacuran melalui RUU ini harus disertai jalan keluar bagi pekerja seks untuk mengakses pekerjaan yang layak.¹⁴⁵

Namun, pandangan lain menekankan konsekuensi yang akan muncul bila prostitusi dilarang, akan menjadi lebih buruk. Implikasi penutupan area lokalisasi, justru memunculkan pelacuran terselubung di mana-mana dan lebih sulit dikontrol. Pelacuran terselubung menyebabkan pekerja seks tidak memperoleh perlindungan, demikian pula konsumennya, tidak ada perlindungan kesehatan khususnya HIV/AIDS dan IMS.

"Masih abad ke-3 atau ke-5, seorang tokoh gereja namanya Agustinus. Dia bilang pelacuran itu adalah semacam ventilasi dari kebinatangan manusia, jadi biarlah disalurkan di situ. Apakah itu dosa? Ya dosa. Tapi lebih baiklah, dia berdosa di situ dan bergelimang dengan dosanya, dia punya urusan dengan Tuhan, tapi dia tidak mengotori keluarganya, tidak mengotori lingkungan sekitarnya." Gomar Gultom, Ketua PGI.

Terlepas dari perdebatan larangan pemaksaan prostitusi atau larangan prostitusi, dari perspektif pekerja seks, yang menjadi kepentingan mereka sebenarnya adalah jaminan perlindungan dari negara agar tidak dikriminalkan, sehingga mereka dapat bekerja dengan rasa aman. Keberadaan prostitusi pada dasarnya merupakan dampak langsung dari ketidakmampuan negara mengurus hak-hak ekonomi warganya, khususnya hak atas lapangan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Meski pada dasarnya pekerja seks komersial merupakan korban dari sistem ekonomi dan sosial yang tidak adil, namun mereka berharap diperlakukan sebagai subjek yang dapat menentukan pilihan atas hidup mereka.

145 Wawancara Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI Periode 2014-2019, 2 Maret 2020.

Bagi pekerja seks, pemaksaan dalam melakukan pekerjaan seks adalah kekerasan, yang artinya tidak ada kesepakatan dan termasuk perbuatan mengeksploitasi seseorang untuk kepentingan dirinya sendiri. Misalnya, pekerja seks diperalat oleh maminya (mucikari) atau pemilik tempat hiburan tanpa diberikan hak-haknya. Tidak termasuk pemaksaan, apabila seorang pekerja seks mempunyai posisi tawar, misalnya dia bekerja independen tidak di bawah tekanan atau ancaman, serta dapat menentukan hidupnya sendiri, termasuk misalnya negosiasi dalam penggunaan kondom oleh klien-- dan penentuan tarif jasa seks berikut jenis pelayanannya. Menurut mereka, tidak ada konteks kekerasan di dalam ruang itu, sehingga tidak dapat dikriminalkan dari sisi pekerja seks maupun konsumennya.

Faktanya dalam banyak kasus, isu prostitusi tidak lepas dari blunder isu perdagangan manusia atau *human trafficking*. Anak perempuan dijual orang tuanya ke tempat pelacuran atau terjebak dalam pusaran industri seks, karena terpaksa atau terkecoh tanpa mengetahui dengan pasti komitmen pada dirinya atau pada keluarganya.¹⁴⁶ Namun di sisi lain, terdapat pekerja seks yang memasuki industri seks komersial ini secara sukarela, terutama didorong oleh hasrat untuk memperoleh penghasilan yang relatif lebih besar dalam jangka waktu singkat (*instant money*).¹⁴⁷ Sehingga memang tidak dapat dilihat secara *general* bahwa semua *prostitute* adalah korban, seperti juga tidak dapat menganggap semua *prostitute* bekerja secara sukarela.

KUHP tidak melarang pelacuran dan tidak menghukum mereka yang bekerja sebagai pekerja seks. Yang dilarang adalah perbuatan menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang perempuan atau menjadikannya sebagai mata pencaharian (Pasal 506 KUHP), atau siapa yang pekerjaannya atau kebiasaannya secara sengaja mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain (Pasal 296 KUHP). Dengan ketentuan ini, maka yang seharusnya dijerat adalah para mucikari atau geromo, *mami*, pemilik usaha *call-girl*, dan juga perantara yang terlibat memfasilitasi pelacuran tersebut.¹⁴⁸

Politik hukum pidana (KUHP) di Indonesia yang lebih menysasar pada mucikari ketimbang pekerja seks sejalan dengan Konvensi Internasional tentang Penghapusan Perdagangan Manusia dan Eksploitasi Pelacur (*Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others*).¹⁴⁹ Dengan demikian, pengaturan tindak pidana pemaksaan pelacuran atau tindak pidana pelacuran dalam RUU P-KS perlu menguatkan spirit untuk mencegah kriminalisasi terhadap orang yang bekerja sebagai pekerja seks.

146 Lihat misalnya Louise Brown, *Sex Slaves: The Trafficking of Women in Asia*, (London: Virago, 2001).

147 Terence H.Hull, dkk, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan & The Ford Foundation, 1997), hlm. 110.

148 Ibid., hlm 24.

149 Naskah asli Konvensi ini dapat diakses melalui tautan ini: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx> , diakses 20 Juni 2020, Jam 4.27 WIB.

Konvensi ini disetujui PBB pada 2 Desember 1949 yang menggabungkan 4 Konvensi tentang perdagangan orang, dan berlaku sejak 25 Juli 1951. Dalam pasal 1 Konvensi tersebut, para peserta Konvensi setuju untuk menghukum siapapun, yang demi memberikan kepuasan kepada orang lain: 1) Membeli, membujuk atau menjerumuskan orang lain ke dalam pelacuran, bahkan jika yang bersangkutan menyetujuinya. 2) Melakukan eksploitasi atas pelacuran orang lain, bahkan bila yang bersangkutan menyetujuinya. 3) Mengurus atau mengelola, atau dengan sadar membiayai atau mengambil bagian dalam pembiayaan rumah pelacuran. 4) Secara sadar menyewakan atau menyewa bangunan atau tempat lain atau bagian-bagiannya untuk melacurkan orang lain.

Dalam Konvensi tersebut, consent dari seorang pekerja seks tidak menjadi pertimbangan. Asumsinya, pekerja seks ditempatkan sebagai korban terlepas apakah ia sukarela atau tidak. Konvensi ini pada dasarnya melihat pelacuran sebagai bagian dari perdagangan orang.

Lihat Alex Irwan, *Perisai Perempuan: Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan Perempuan*, (Jakarta: Asosiasi LBH APIK Indonesia, 1996), hlm.5.

3. Hentikan Kriminalisasi Tenaga Kesehatan dan Lindungi Penyandang Disabilitas dalam Pemaksaan Aborsi dan Pemaksaan Kontrasepsi (Sterilisasi)

RUU P-KS melalui pengaturan pemaksaan aborsi dan pemaksaan kontrasepsi, dinilai menempatkan tenaga kesehatan dalam posisi dilematis. Rumusan dua jenis kekerasan seksual tersebut, dianggap kurang mempertimbangkan situasi yang dihadapi oleh tenaga kesehatan, mengabaikan pengalaman dan perspektif tenaga kesehatan, serta berpotensi mengkriminalkan tenaga kesehatan.

Seorang tenaga kesehatan menceritakan pengalamannya di lapangan, di mana terdapat orang tua yang meminta untuk dilakukan aborsi terhadap anak perempuannya yang hamil dengan alasan anaknya tersebut “terbelakang” atau IQ-nya rendah. Dalam suatu kasus, orang tua mengaku sudah kewalahan, sehingga menitipkan anaknya di rumah sakit jiwa, namun pengawasan yang longgar membuatnya sering menghilang sampai dua minggu, lalu terjadilah kehamilan itu.

Setelah dilakukan pemeriksaan, terbukti bila anak tersebut tidak mampu berpikir dan mengingat, sehingga dianggap tidak mampu mengurus anaknya-- kalau diteruskan kehamilannya dan dengan mempertimbangkan kondisi kesehatan janin yang dikandungnya. Seorang ibu dengan IQ rendah dapat menurunkan IQ yang rendah pula pada anaknya. Jadi dengan berbagai pertimbangan tersebut, atas izin Ikatan Dokter Indonesia (IDI), dilakukan aborsi. Bahkan IDI memperbolehkan untuk dilakukan sterilisasi terhadapnya.

Dalam kasus tersebut, bukan hanya satu pihak yang mengambil keputusan, tetapi ada kesepakatan bersama yang melibatkan *obgyn* dan tokoh agama (saat itu Gus Dur yang dimintakan pendapat). Selain itu, ada proses konseling yang diikuti orang tua dan perawat. Sedangkan pada penyandang disabilitas itu, diberikan pemahaman dan penjelasan.

“..Emang tidak boleh dipaksa, tetapi harus diterangkan, nah kalau dia nggak dapat menerima penerangan, jadi siapa yang men-take care dia, orang tuanya, keluarganya, atau pendampingnya, kan harus dikasih tahu. Jadi kan kita tuh berpikir itu it’s not easy keputusan, kita harus benar-benar runding-rundingan, pake konseling apa baiknya, buruknya, ke depan bagaimana. Jadi nggak cuma mikirin si anak itu aja, tapi kemudian anaknya dia nanti loh. Kan kita harus kayak gitu. Dia itu siapa yang mau mengasuh, kalau misalnya nanti neneknya mati, dan anak ini masih kecil, kayak gitu-gitu tuh harus diperhitungkan jadi harus spesifik.” Tenaga Kesehatan di sebuah lembaga nonpemerintah.

Tantangan situasi di lapangan dalam pengambilan tindakan aborsi dan sterilisasi terhadap kelompok tertentu, memang tidak mudah. Selain melibatkan banyak pihak, pengambilan keputusan ini sangat kasuistik dan tidak dapat diterapkan secara *general*. Dalam perspektif tenaga kesehatan, larangan pemaksaan aborsi disepakati, demikian pula-- apabila seseorang membutuhkan (dilakukan) tindakan aborsi yang seharusnya tidak dilarang.

Perspektif Disabilitas: Stigma, Tekanan Orang Tua dan Lingkungan

Dalam kasus pemaksaan aborsi dan sterilisasi terhadap perempuan disabilitas, dalam perspektif disabilitas tetap harus diupayakan keputusan oleh perempuan disabilitas. Namun faktanya, ada saja pihak-pihak yang berupaya mengambil alih kontrol perempuan disabilitas atas tubuhnya, dengan anggapan bahwa perempuan disabilitas tersebut, tidak mampu untuk memutuskan sendiri. Salah satu faktor penentu adalah ketidaktahuan orang tua dan lingkungan sekitar. Perempuan disabilitas dianggap tidak mampu membesarkan seorang anak dan dianggap menambah beban orang tuanya.¹⁵⁰

Dalam praktiknya, sterilisasi sebagai saran untuk dipertimbangkan akan berubah menjadi pengambilan keputusan sepihak, apabila tidak dikonsultasikan terlebih dahulu kepada perempuan disabilitas tersebut dan keluarganya. Mungkin akan memerlukan waktu hingga 1-2 bulan untuk memberi penjelasan, namun korban tersebut tetap harus diberitahu dulu, supaya benar-benar memahami apa yang akan dilakukan terhadap tubuhnya.¹⁵¹

Masukan Penyempurnaan Rumusan Tindak Pidana Pemaksaan Aborsi

Di satu sisi, pelarangan pemaksaan aborsi dan kontrasepsi (sterilisasi) harus diarahkan untuk melindungi semua penyandang disabilitas. Pihak yang disasar oleh tindak pidana ini pun seharusnya-- pihak yang melakukan tindakan tanpa sepengetahuan dan persetujuan korban. Namun di sisi lain, perumusan tindak pidana pemaksaan aborsi dan pemaksaan kontrasepsi (sterilisasi) harus menghindari kriminalisasi terhadap tenaga kesehatan. Sebab pekerja medis inilah yang melakukan tindakan aborsi dan kontrasepsi (sterilisasi) sesuai prosedur yang ditetapkan.

Oleh sebab itu, adanya unsur bujuk rayu dalam rumusan tindak pidana ini, harus ditegaskan tidak menjerat tenaga kesehatan yang melakukan tindakan pra konseling dan konseling-- yang menjadi syarat utama dalam tindakan aborsi dan kontrasepsi (sterilisasi). Selain itu, perumusan tindak pidana pemaksaan aborsi juga harus secara eksplisit menegaskan, batas antara pemenuhan unsur pidana pemaksaan aborsi dengan bukan pidana.

Pemenuhan *informed consent* adalah batasan pemisah antara pemaksaan aborsi dan aborsi sukarela. UU Kesehatan mengecualikan dilakukan aborsi atas dasar perkosaan dan indikasi kesehatan, ketentuan ini seharusnya juga memberikan perlindungan pada semua jenis kekerasan seksual yang mengakibatkan kehamilan tidak diinginkan.

150 Dalam temuan HWDI (2014), sebuah panti disabilitas mental milik pemerintah daerah memberikan obat dan/atau alat spiral kepada perempuan disabilitas tanpa sepengetahuan mereka. Sementara dalam laporan Human Right Watch (2016), di 3 panti sosial (2 milik pemerintah, 1 swasta) telah terjadi pemaksaan kontrasepsi terhadap perempuan disabilitas mental tanpa sepengetahuan dan persetujuan mereka dengan cara memberikan suntik KB yang dikatakan sebagai suntik vitamin. Suntikan tersebut juga diberikan kepada mereka yang masih virgin dengan alasan mereka menarik lawan jenis. Bila mereka menolak diancam akan dimasukkan ke dalam ruang isolasi. Lihat Booklet JKP3, Op. Cit., hlm. 57.

151 P2TP2A DKI Jakarta pernah mendampingi kasus perkosaan yang dialami oleh perempuan disabilitas intelektual dan wicara. Dalam upaya menangkap pelaku, dilakukan tes DNA dan pendampingan korban sampai melahirkan. Korban tersebut kemudian dititipkan ke instansi (panti) sosial karena orang tua tidak mampu. Ternyata dari pihak instansi mengarahkan agar dilakukan sterilisasi. P2TP2A menolak menyampaikan rekomendasi dan menyampaikan agar petugas tersebut membicarakan kepada orangtua dan korban itu sendiri. Situasi ini memprihatinkan karena kasus ini terjadi di DKI Jakarta, ibukota negara, yang tidak menutup kemungkinan situasi di daerah-daerah lain mungkin dapat lebih parah. (Vitria Lazzarini, dalam FGD penyedia layanan, 21 Februari 2020).

Perumusan Tindak Pidana Pemaksaan Kontrasepsi

Perumusan tindak pidana pemaksaan kontrasepsi dalam RUU P-KS perlu membangun batasan unsur yang tegas-- agar delik yang dibangun tidak bertentangan dengan upaya pencegahan IMS dan HIV/AIDS. Semisal, suami seorang ODHA diminta istri untuk memakai kontrasepsi. Hal ini harus ditegaskan sebagai bukan pemaksaan kontrasepsi, karena merupakan upaya pemenuhan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi masing-masing pasangan. Selain itu, ketentuan mengenai *informed consent* juga harus dirumuskan sebagai batasan suatu pemasangan kontrasepsi atau sterilisasi pada seseorang, bukan merupakan tindak pidana.

Masukan lain yang muncul dalam pembahasan tindak pidana ini, adalah mengenai tindakan pelanggaran kontrasepsi yang menghalangi akses seseorang terhadap pemenuhan hak kesehatan reproduksinya. UU Kesehatan membatasi pemasangan kontrasepsi hanya dapat diberikan kepada orang yang sudah menikah dengan disertai izin pasangan (suami). Pengaturan tindak pidana pemaksaan kontrasepsi dalam RUU P-KS diharapkan akan menjadi pintu masuk perubahan ketentuan yang membatasi akses terhadap kontrasepsi dalam UU lain.

4. Pengaturan Khusus Kekerasan Seksual Berbasis Siber

Pengaturan khusus terkait kekerasan seksual berbasis siber diusulkan untuk diakomodasi dalam RUU, mengingat lokus tindak pidana ini berbeda dengan kekerasan seksual lainnya. Sifat kekerasan seksual berbasis siber ini berbeda dan penanganan yang dilakukan juga memerlukan pendekatan berbeda.¹⁵²

Perkembangan teknologi informasi saat ini, menyebabkan lokus kekerasan seksual bukan hanya terjadi di lokus *offline*, tetapi sudah merambah sampai di lokus *online*. Namun dimensi yang khas menggunakan teknologi informasi terkait hal ini, membuat penanganan kasus memerlukan pendekatan yang berbeda.¹⁵³ Pengalaman seorang pendamping mendampingi korban *revenge porn*, tuntutan gerak cepat untuk menyelesaikan kasus tidak berjalan linier dengan proses memberdayakan dan memulihkan korban. Kebutuhan prioritas korban *revenge porn* biasanya adalah bagaimana caranya untuk memutuskan hubungan dengan pelaku.¹⁵⁴

RUU P-KS diharapkan dapat mengakomodasi kekerasan seksual berbasis siber ini, sehingga dapat menjadi dasar untuk penyediaan pemulihan bagi korbannya, serta penyediaan hukum acara khusus penanganan kasus ini. Pembahasan hal ini dalam RUU P-KS, juga diharapkan dapat membuka diskursus perubahan UU ITE.

152 FGD kelompok muda, 24 Februari 2020.

153 Suatu kasus *revenge porn* yang viral adalah tersebarnya konten video intim yang dilakukan dengan persetujuan kedua belah pihak, yang di kemudian hari disebar oleh pihak laki-laki tanpa persetujuan pihak perempuan. Media menangkap kasus ini dengan mengeksploitasi kasus dan juga identitas pihak perempuan. Dalam kasus yang ditangani menggunakan UU ITE ini, disayangkan bahwa penegak hukum yang menangani tidak menggunakan perspektif gender (Peserta dalam FGD kelompok muda, 24 Februari 2020).

154 Pendamping korban, dalam FGD kelompok muda, 24 Maret 2020.

5. Pelarangan Praktik yang Membahayakan Kesehatan Seksual dan Reproduksi

Dalam masyarakat terdapat praktik yang membahayakan kesehatan perempuan, seperti sunat perempuan¹⁵⁵ atau P2GP,¹⁵⁶ *sifon*, dan perkawinan usia anak. Dalam praktik, P2GP juga dilakukan secara simbolis, misalnya meneteskan klitoris dengan obat antiseptik seperti betadine dan menjentikkan klitoris, atau dengan menempelkan batu sebagai sebuah prosesi. Praktik P2GP simbolis juga dinilai sebagai tindakan yang mendegradasi hak perempuan dan tidak bertujuan pada kesehatan, namun didasari atas asumsi agar perempuan tidak liar atau menjadi perempuan baik-baik. Dengan kata lain merupakan bentuk kontrol atas seksualitas perempuan.

“Soalnya ini banyak loh sirkumsisi ini masih banyak. Jadi mereka bilang “nggak apa-apa cuma ditempelin batu, cuma diprosesi saja kok”, justru menurut saya, prosesinya itu sebenarnya sudah melakukan kekerasan seksual terhadap si bayi perempuan, sejak bayi dia sudah mengalami kekerasan seksual, secara sosial malah, gitu” Ummu Azizah, CSR PT. Solusi Bangun Indonesia.

Meskipun sunat pada laki-laki bertujuan untuk kesehatan, namun bila dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dengan standar medis, maka dapat membahayakan kesehatan. Salah satunya adalah praktik pasca sunat laki-laki dalam tradisi budaya di NTT yang disebut *sifon*. Praktik ini termasuk dalam praktik yang membahayakan kesehatan perempuan.¹⁵⁷

Perkawinan usia anak juga merupakan praktik yang membahayakan kesehatan seksual dan reproduksi. Secara biologis, usia aman untuk berhubungan seksual dan melahirkan adalah di kisaran 20 - 21 tahun. Perkawinan usia anak membahayakan anak perempuan yang belum siap berhubungan seksual secara biologis sekaligus dapat membahayakan kesehatan mental anak yang belum siap secara psikologis, mengemban tanggung jawab berumah tangga.

Ketiga praktik yang membahayakan kesehatan seksual dan reproduksi itu diusulkan untuk diatur pelarangannya dalam RUU P-KS. Adapun penamaan jenis tindak pidana kekerasan seksual yang disarankan di sini adalah “praktik yang membahayakan kesehatan seksual dan reproduksi.” Pengaturan larangan P2GP atau sunat perempuan, *sifon*, dan perkawinan usia anak dalam RUU P-KS perlu melibatkan tokoh atau pemuka agama dan adat. Dukungan argumentasi dari pemuka adat dan pemuka agama dibutuhkan agar pelarangan praktik-praktik tersebut dapat diaplikasikan.

155 World Health Organisation (WHO) mendefinisikan sunat perempuan sebagai tindakan memotong ataupun melukai sebagian atau seluruh alat kelamin perempuan dengan alasan nonmedis.

156 Komnas Perempuan sejak 2018 memperkenalkan istilah P2GP (Pemotongan dan Perlukaan Genitalia Perempuan) untuk menggantikan istilah sunat perempuan sehingga perbuatan atau tindakan yang dimaksud dalam praktik berbahaya ini menjadi lebih terlihat. Lihat Komnas Perempuan, Pemotongan dan Perlukaan Genitalia Perempuan: Dalam Persimpangan Antara Tradisi dan Modernitas, (Jakarta: Komnas Perempuan, 2018).

157 *Sifon* merupakan aktivitas persetubuhan yang dilakukan seorang laki-laki setelah ia disunat dengan seorang perempuan yang bertujuan untuk meredakan rasa nyeri. Praktik ini membuat perempuan rentan terkena infeksi.

“Kalau (pelarangan – red) praktik sifon misalnya dia butuh argumen penunjang dari Katholik, dan untuk sunat perempuan butuh argumen penunjang dari Islam,...supaya RUU ini nggak ada resistensi agama maupun budaya..” Peserta dalam FGD Kelompok Muda, 24 Februari 2020.

Sekalipun perkawinan usia anak diusulkan untuk dilarang melalui RUU ini, studi ini mencatat ragam pandangan mengenai inefektivitas sanksi terhadap upaya penghapusan perkawinan usia anak, terutama karena tidak menysasar akar masalah penyebab terjadinya perkawinan usia anak. Dengan kata lain, pemidanaan atas perkawinan usia anak dinilai kurang efektif dibandingkan apabila pemerintah menyalurkan program dan anggaran untuk pencegahan perkawinan usia anak, termasuk melalui penyediaan pendidikan gratis sampai SMA, pembukaan lapangan pekerjaan yang layak bagi setiap orang tua, dan pendidikan hak dan kesehatan seksual dan reproduksi di semua jenjang pendidikan.

6. Perumusan Pemaksaan Perkawinan, Meliputi Praktik Kawin Tangkap

Di Sumba, NTT, terdapat praktik pemaksaan perkawinan atau biasa disebut “kawin tangkap” yang hingga kini masih terjadi. Kawin tangkap terjadi ketika seorang perempuan ditangkap oleh sejumlah laki-laki tak dikenal yang antara lain mengenakan atribut adat dan dibawa ke rumah seorang laki-laki untuk dikawinkan. Sesampainya di rumah pihak laki-laki, perempuan yang ditangkap akan dipakaikan sarung oleh ibu pihak laki-laki dan dinyatakan sah sebagai istri dari anak laki-laki mereka. Setelah itu dibunyikan gong yang menandakan telah terjadi kawin tangkap.¹⁵⁸ Jika seorang perempuan sudah ditangkap, akan sulit bagi keluarganya untuk membebaskan perempuan kembali, bahkan harus membayar mahar dahulu.¹⁵⁹

Dalam beberapa kasus, juga dilaporkan terjadi perkosaan selama pengekapan korban karena korban menolak untuk dikawinkan. Pelaku bukan hanya pihak laki-laki yang akan dikawinkan dengan perempuan korban, tapi juga laki-laki lain yang di antaranya ikut melakukan pengekapan dan pengekapan.

Kawin tangkap menunjukkan dua jenis kekerasan seksual sekaligus, yaitu perkosaan dan pemaksaan perkawinan. Namun demikian, rumusan RUU P-KS DPR RI 2017 belum mengenali kawin tangkap sebagai perbuatan yang dapat dijerat melalui tindak pidana pemaksaan perkawinan. Rumusan dalam RUU yang tersedia secara spesifik hanya menysasar orang tua yang memaksakan perkawinan pada anaknya atau petugas yang melangsungkan perkawinan. Sementara dalam kawin tangkap, pelaku pemaksaan perkawinan bukan orang tua dari perempuan melainkan melibatkan pihak lain, termasuk orang yang menggunakan atribut adat.

¹⁵⁸ Ratnawati Lesawenangan, Peruati, dalam FGD ormas agama, 28 Februari 2020.

¹⁵⁹ Salah satu kasus kawin tangkap yang terjadi pada 2019 diinformasikan dapat dibatalkan. Pada saat kejadian ada yang merekam kemudian video tersebut disebar dan menjadi viral. Keluarga pihak perempuan kemudian melapor ke polisi dan ditindaklanjuti. Polisi mendatangi rumah pihak laki-laki dengan satu truk brimob dan berhasil membawa pulang pihak perempuan tersebut. (Ratnawati Lesawenangan, Peruati, dalam FGD ormas agama, 28 Februari 2020).

7. Penegasan Batasan Rumusan Eksploitasi Seksual dengan Jenis Kekerasan Seksual Lainnya

Batasan antara satu jenis kekerasan seksual dengan jenis kekerasan seksual lainnya, harus dirumuskan dengan jelas. Perumusannya juga harus disertai contoh kasus, sehingga dapat dipahami. Batasan antara tindak pidana eksploitasi seksual dengan jenis kekerasan seksual lainnya menjadi sorotan mengingat batasan tindak pidana ini, dianggap yang paling sumir di antara bentuk-bentuk kekerasan seksual lainnya.

Masukan yang diusulkan untuk batasan yang membedakan eksploitasi seksual dengan kekerasan seksual lainnya adalah adanya semacam barter antara pelaku dengan korban.¹⁶⁰ Walaupun demikian, istilah barter itu sendiri dinilai kurang tepat, karena terkesan adanya posisi yang setara antara pelaku dan korban, padahal ada situasi ketergantungan korban kepada pelaku di dalamnya. Dalam eksploitasi seksual, yang perlu ditekankan adalah relasi korban dan pelaku, di mana pelaku memanfaatkan seksualitas korban, sementara korban dalam posisinya itu memerlukan sesuatu dari pelaku yang seringkali relasinya tidak setara.

Kasus eksploitasi seksual yang terjadi antara lain adalah kasus yang dialami RA,¹⁶¹ di mana ada relasi kerja antara korban dengan pelaku yang merupakan pimpinannya di Dewan Pengawas sebuah lembaga negara. Dalam kasus tersebut, pimpinan tersebut mengeksploitasi korban dengan memanfaatkan posisinya sebagai atasan. Pelaku bahkan sering menelpon ibu korban lalu mengirim *whatsapp*, "Ibu, saya ingin dapat cucu dari ibu. Saya ingin menjadi imam dari anaknya ibu." Lalu ibunya diiming-imingi umroh.¹⁶²

Kasus ini tergolong eksploitasi seksual karena korbannya takut kehilangan pekerjaan. Korban memiliki aspirasi yang tinggi atas hidupnya untuk dapat bekerja di posisi yang baik dan tetap berharap untuk dapat bekerja di perusahaan itu, sehingga ada kekhawatiran nanti akan kehilangan pekerjaannya. Korban sempat masuk rumah sakit karena mencoba bunuh diri, dan berlanjut sampai tiga kali ke rumah sakit jiwa-- walaupun saat itu ia telah memperoleh pendampingan. Meskipun tidak ada ancaman eksplisit, tetapi posisi pelaku sendiri sudah mengancam. Kedudukan pelaku itu sendiri sebagai pimpinan sudah menempatkan perempuan pada posisi yang terancam.

8. Penyempurnaan Rumusan Tindak Pidana Penyiksaan Seksual

Merujuk pada draf RUU P-KS DPR RI 2017, penyiksaan seksual dimaknai sebagai kekerasan seksual yang dilakukan dengan menyiksa korban.¹⁶³ Norma tersebut jauh berbeda dengan norma yang dimaksud dalam jenis kekerasan seksual penyiksaan seksual yang merujuk pada Konvensi Anti Penyiksaan.

160 Misalnya, pemberian nilai oleh pelaku, jaminan untuk tetap bekerja, jaminan akomodasi dan kebutuhan konsumsi sehari-hari, dan lain-lain.

161 <https://tirto.id/relasi-kuasa-dalam-kasus-pelecehan-seksual-di-bpjs-tk-dcla> dan <https://tirto.id/kekerasan-seksual-di-dewas-bpjs-tk-keberanian-amel-adalah-lilin-dhxx>, diakses tanggal 22 Juni 2020.

162 Wawancara Kristi Poerwandari 7 Maret 2020.

163 Pasal 20 Draft RUU P-KS DPR RI, 2017.

Oleh karena itu, perumusan tindak pidana penyiksaan seksual seharusnya juga meliputi kekerasan seksual yang dilakukan sebagai alat untuk menundukkan komunitas atau disebut kejahatan seksual berbasis politik, atau kejahatan seksual yang bertujuan meraih kekuasaan atas yang lainnya. Selain itu juga agar meliputi kekerasan seksual yang ditujukan memaksa seseorang mengakui perbuatan yang dituduhkan.

Kekerasan seksual dipandang bukan hanya pemikiran patriarki yang melihat perempuan atau laki-laki yang lebih lemah atau anak-anak sebagai objek seksual, tetapi kekerasan seksual juga digunakan sebagai alat penundukan komunitas. Kekerasan seksual yang berbasis politik atau untuk tujuan kekuasaan, menguasai suatu kelompok harus diatur secara khusus. Misalnya perkosaan oleh aparat atau oleh milisi karena adanya operasi militer. Kekerasan seksual seperti pelecehan juga sangat mungkin digunakan sebagai alat untuk memaksa seseorang mengakui perbuatan yang dituduhkan. Misalnya tindakan pelecehan untuk mengintimidasi seseorang supaya mengakui kesalahan yang dituduhkan.

Masukan untuk penyempurnaan rumusan tindak pidana kekerasan seksual dalam RUU P-KS, diharapkan berkontribusi untuk mengatasi salah satu permasalahan yang mendasari urgensi dihadapkannya RUU P-KS. Adapun permasalahan yang dimaksud adalah kelemahan dan kekosongan hukum materiil terkait tindak pidana kekerasan seksual.

C. Manfaat RUU P-KS

Dalam kekerasan seksual, siapapun dapat menjadi korban, tak terkecuali laki-laki dan perempuan. Kekerasan seksual dapat dilakukan oleh siapapun yang merasa memiliki otoritas terhadap orang lain, baik laki-laki maupun perempuan. Ketika seseorang memiliki kuasa atas orang lain, sangat memungkinkan baginya untuk melakukan kekerasan.

Oleh karena itu, kegunaan RUU P-KS diukur dari manfaat sebesar-besarnya yang akan diterima oleh masyarakat pada umumnya dan korban pada khususnya. Masyarakat secara umum merupakan penerima manfaat dari RUU P-KS, karena setiap orang di manapun dan kapanpun berpotensi menjadi korban kekerasan seksual sepanjang faktor penyebab dan pelestari terjadinya kekerasan seksual masih mengemuka.

1. Instrumen Penanganan dan Pencegahan Kekerasan Seksual yang Berorientasi pada Korban

Selama ini, orientasi hukum pidana dan hukum acara pidana hanya berfokus pada pelaku. Asumsinya, pelaku dipidana supaya jera sehingga tidak akan terjadi lagi kekerasan atau tindak pidana. Namun sekalipun pelaku dipidana, korban dibiarkan dan tidak mendapatkan penanganan, baik pemulihan maupun ganti rugi. Korban yang mengalami luka, baik fisik maupun psikis, tetap mengalami trauma dan terdampak secara ekonomi dan sosial, serta harus berjuang sendiri mencari mekanisme pemulihan.

RUU P-KS menawarkan terobosan hukum untuk mengatasi permasalahan itu dengan memberikan perspektif korban dalam penanganan perkara kekerasan seksual. RUU P-KS menempatkan korban sebagai pihak yang membutuhkan perlindungan dan pemulihan yang bersifat multidimensi.

RUU P-KS bertujuan mengubah sistem hukum yang saat ini-- hanya menysar pelaku, namun di saat yang sama mengabaikan hak korban. RUU ini hadir, bukan dalam konteks menghukum pelaku seberat-beratnya atau melestarikan budaya dendam, melainkan memberikan hukuman yang adil bagi pelaku dan memulihkan korban. Pelaku tidak hanya dipidana, tetapi ada proses rehabilitasi mencegah pengulangan tindak kejahatan seksual-- ketika dia sudah keluar atau selama dia ada di penjara.

"Jadi sebenarnya diharapkan dengan adanya RUU P-KS ini ada penyelesaian yang komprehensif terhadap korban maupun pelaku, dan ada upaya yang komprehensif mulai dari pencegahan, penindakan hukum dan terus kemudian pasca penindakan hukum. Jadi sebenarnya cukup komplit dan cukup komprehensif RUU ini." Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019.

2. Peluang Korban untuk Mengakses Keadilan Melalui Rumusan Delik yang Komprehensif

KUHP merupakan rujukan APH untuk mengupayakan keadilan bagi korban, termasuk yang mengalami kekerasan seksual. Namun, KUHP belum sepenuhnya mengintegrasikan kebutuhan pemenuhan rasa keadilan bagi korban. Dalam praktiknya, kasus perkosaan sering kali diproses sebagai perbuatan cabul, yang kemudian tidak berlanjut ke tahapan persidangan dengan alasan kesulitan memperoleh pembuktian.

"Selama ini kalau yang jaringan kami ketahui kalau ada kasus-kasus seksual biasanya yang dirujuk adalah KUHP dan pakainya pasal pencabulan. Itu pun hanya bisa untuk kekerasan seksual yang dengan kontak fisik. Jadi kalau catcalling boro-boro, kalau ada eksibisionis nggak bisa, walaupun tiba-tiba ada sperma orang nempel juga nggak bisa padahal itu banyak terjadi apalagi kalau konteksnya kekerasan seksual di transportasi dan tempat publik. Lalu definisi perkosaan sendiri yang sering kali dipakai itu terbatas hanya penetrasi dari penis ke vagina, sehingga untuk kasus YY pada 2016 yang meninggal....tidak dikenali sebagai perkosaan." Peserta FGD kelompok muda, 24 Februari 2020.

Melalui RUU P-KS, ketiadaan rumusan spesifik tentang pendefinisian kekerasan seksual dalam KUHP akan disempurnakan. Berbagai jenis kekerasan seksual yang tidak diatur dalam KUHP seperti pelecehan seksual, eksploitasi seksual, pemaksaan pelacuran, perbudakan seksual, dan penyiksaan seksual diakomodasi dan dirumuskan pemidanaannya. Melalui perumusan tersebut, satu pintu bagi korban untuk mengakses keadilan menjadi terbuka.

“Nah, saya kira itu dua hal, di ekstrem kanannya, tingkat pelecehan ini yang belum sepenuhnya terakomodir. Dan ekstrem kirinya itu, ada tindakan-tindakan yang menurut saya melampaui dari terminologi (yang) ada dalam undang-undang perlindungan anak, yang kemudian harus kita pastikan terakumulasi dalam bentuk/ jenis-jenis kekerasan seksual yang dimaksud oleh RUU P-KS ini.” Ai Maryati, Komisioner KPAI.

3. Optimalkan Peran Pemerintah dan Masyarakat

RUU P-KS akan mendorong optimalisasi peran pemerintah dan masyarakat, karena RUU ini mengamankan proses penanganan bukan hanya menjadi tanggung jawab negara atau pemerintah, tetapi juga partisipasi aktif masyarakat. Keterlibatan masyarakat menjadi penting, antara lain untuk menghapuskan stigmatisasi terhadap korban yang biasanya berasal dari masyarakat. Dengan demikian, penanganan kekerasan seksual tidak hanya mencakup aspek legal, tetapi termasuk juga penanganan sosial, budaya dan ekonomi. Selain itu, RUU P-KS juga mendorong masyarakat dan korporasi untuk menguatkan peran dan tanggung jawab keluarga, komunitas, masyarakat dan korporasi dalam pemenuhan hak korban.

Peran pemerintah didorong lebih optimal dalam penanganan kekerasan seksual, melalui penyelenggaraan sistem penanganan yang komprehensif, serta berkeadilan terhadap korban dan keluarganya. Selain itu, juga, melalui penyediaan standar prosedur di setiap institusi negara yang terkait dalam penanganan pada korban, sejak awal hingga proses peradilan pidana selesai. Termasuk kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan sarana penanganan kasus yang memenuhi standar perlindungan korban. Demikian pula, proses penanganan perkara harus berorientasi pada perlindungan dan pemulihan korban.

Selain itu, RUU P-KS memandatkan kewajiban negara dalam penghapusan kekerasan seksual melalui pengalokasian penanganan dan pencegahan kekerasan seksual dalam kebijakan anggaran pendapatan dan belanja pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Misalnya, ketentuan yang mewajibkan penyediaan APH yang terlatih dengan demikian menghendaki pengalokasian anggaran untuk pendidikan dan pelatihan yang berkualitas bagi APH.

Sementara aspek pencegahan dan aspek pemantauan berupaya mendorong optimalisasi peran pemerintah dan masyarakat. Ini dikarenakan pencegahan kekerasan seksual yang digagas RUU P-KS, tidak hanya berbasis kebijakan atau undang-undang, melainkan juga berbasis sosial (*social crime prevention*) dan komunitas (*community-based crime prevention*). Ini akan membutuhkan pelibatan seluruh komponen masyarakat dan penyelenggara negara dalam pencegahan kekerasan seksual.

“Saya kira RUU ini berharap atau menjanjikan hal itu bukan sekadar ke pelakunya tetapi juga korban dan bahkan ke masyarakat. Bagaimana RUU ini komprehensif menurut saya, bukan sekadar, kalau pidana kan biasanya urusannya ke negara/ tanggung jawab negara, tetapi tidak! Ini tanggung jawab masyarakat juga. Kemudian bagaimana menciptakan lingkungan sosial yang kondusif dan bisa mencegah/ menghapus kekerasan seksual sedini mungkin, dan ini ada di RUU ini.” K.H. Marzuki Wahid, Sekretaris Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia, Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (Lakpesdam PBNU).

RUU P-KS diharapkan menjadi undang-undang payung yang selain memberikan dasar hukum untuk penanganan berbagai jenis kekerasan seksual, juga mengintegrasikan upaya pencegahan kekerasan seksual serta penanganan dan pemulihan korban. Dengan demikian, RUU P-KS akan menjadi rujukan bagi berbagai pihak untuk membentuk peraturan turunan, baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun instansi lainnya, seperti korporasi dan penyedia jasa transportasi. Di tingkat daerah, regulasi dapat dibentuk berupa perda hingga perdes yang mengatur lebih lanjut penanganan dan pencegahan kekerasan seksual.

Ditinjau dari materi muatan secara umum, RUU P-KS dinilai akan memberikan manfaat bagi korban khususnya dan masyarakat pada umumnya. Secara intrinsik, RUU P-KS menawarkan definisi kekerasan seksual yang lebih komprehensif termasuk menyediakan rumusan delik yang tidak tersedia dalam UU lainnya. Selain itu, RUU P-KS memberikan landasan penanganan dan pencegahan kekerasan seksual yang diperlukan sebagai acuan bagi institusi terkait untuk membangun mekanisme penanganan dan pencegahan kekerasan seksual di lingkungan masing-masing. RUU P-KS juga mengatur kewajiban negara dan pemerintah, begitupun peran serta masyarakat-- sehingga akan berimplikasi pada optimalisasi peran pemerintah dan masyarakat dalam mengatasi berbagai permasalahan yang selama ini dihadapi.



BAB VI

PERSEPSI DAN DUKUNGAN PEMANGKU KEPENTINGAN TERHADAP IMPLEMENTASI PERUBAHAN UU PERKAWINAN



UU Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut perubahan UUP) mengubah batas usia minimum perkawinan bagi perempuan dari semula 16 tahun menjadi 19 tahun. Perubahan norma ini dinilai progresif, karena mencerminkan semangat penghapusan perkawinan usia anak di Indonesia.

Namun demikian, aspek legal formal saja tidak serta-merta dapat menurunkan angka perkawinan usia anak. Di sinilah kemudian berbagai langkah untuk mengimplementasikan perubahan norma tersebut menjadi krusial untuk dilakukan.

Temuan ini terbagi ke dalam tiga bagian. Pertama, harapan, dukungan dan tantangan atas perubahan UUP sebagai regulasi yang akan menghapuskan perkawinan usia anak di Indonesia. Kedua, langkah tindak lanjut yang diperlukan dalam implementasi perubahan UUP. Ketiga, penelaahan sanksi sebagai langkah represif penghapusan perkawinan usia anak.

A. Harapan, Dukungan dan Tantangan Atas Perubahan UUP

1. Harapan Atas Perubahan UUP

Secara umum pemangku kepentingan memberikan sambutan positif atas perubahan UUP dengan melekatkan sejumlah harapan atas UU ini. Pemangku kepentingan juga mengingatkan tujuan jangka panjang penghapusan perkawinan usia anak akan sulit diraih, jika sekedar bergantung pada aspek legal formal. Efektivitas perubahan norma itu akan diuji melalui berbagai upaya dan intervensi yang perlu dilakukan para pihak terkait untuk mendukung penghapusan perkawinan usia anak.

1.1. Memutus Dampak Negatif

Perubahan norma dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan, diapresiasi sebagai upaya memutus dampak negatif perkawinan usia anak. Perkawinan usia anak mengakibatkan anak kehilangan berbagai akses sumberdaya terhadap kehidupan, seperti pendidikan, pekerjaan yang layak, kesejahteraan dan penikmatan hak anak, serta berpotensi melanggengkan siklus kemiskinan.¹⁶⁴

Secara biologis, tubuh anak perempuan akan mengalami dampak negatif yang berbeda dengan anak laki-laki. Anak perempuan rentan mengalami berbagai risiko seperti keguguran, pendarahan,¹⁶⁵ kanker mulut rahim, hingga kematian ibu melahirkan.¹⁶⁶

Dampak lainnya adalah kekerasan, baik dipengaruhi emosi yang belum stabil karena usia yang belum mapan maupun persoalan ekonomi, yang dapat berujung pada KDRT dan perceraian.¹⁶⁷ KPPPA mengonfirmasi bahwa semakin muda usia anak dan semakin rendah tingkat pendidikan, angka perceraian juga semakin tinggi.¹⁶⁸ Sebagaimana dialami L,¹⁶⁹ yang akhirnya bercerai karena pihak suami tidak bertanggung jawab untuk menafkahi keluarga. *"Boro-boro bertanggung jawab sama orang lain, sama istri sendiri gak peduli,"* katanya.

Situasi itu diperburuk dengan ketidaktersediaan peluang kerja yang layak bagi L yang tidak menyelesaikan pendidikan. L tidak memiliki pilihan untuk menghidupi dirinya dan anak-anaknya, sehingga akhirnya menjadi pekerja seks. Situasi ini meskipun membuat *supply* pekerja seks bertambah, namun sepertinya masih luput dari statistik yang menggambarkan dampak perkawinan usia anak.

164 Wawancara Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020; wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020; dan wawancara Ghafur Darmaputra, Deputi Koordinasi Perlindungan Perempuan dan Anak Kemenko PMK, 20 Maret 2020.

165 Testimoni korban perkawinan usia anak dalam pengajuan judicial review UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Nomor 22/PUU-XV/2017.

166 Wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020, dan wawancara Ninuk Widyantoro, 26 Maret 2020.

167 Wawancara Nuryanti Dewi, Direktur LBH APIK NTB, 7 April 2020, dan wawancara Iyat Haryati, Pengurus Koalisi Perempuan Indonesia Tanggerang, 28 April 2020.

168 Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, Profil Anak Indonesia 2018, (Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, 2018), hlm. 45-46.

169 Wawancara L, pekerja seks, 7 April 2020.

“Sehingga akhirnya ketika bercerai, kami gak punya pendidikan karena dari umur belasan tahun udah dikawinkan. Apalagi yang bisa kita lakukan? Setelah kita punya anak, anak butuh makan, butuh sekolah, mau tidak mau ya kami bekerja untuk menghidupi anak, walaupun itu menjadi pekerja seks,” ungkap L.

Penelitian Badan Pusat Statistik, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF dan Pusaka UI pada Januari 2020 yang memutakhirkan data perkawinan usia anak, menunjukkan korelasi antara perkawinan usia anak dengan rendahnya akses pendidikan, ketenagakerjaan, perlindungan sosial, serta kualitas kesehatan dan kesejahteraan.¹⁷⁰ Namun kontribusi perkawinan usia anak terhadap pekerjaan yang eksploitatif seperti pekerja seks tidak terelaborasi.

Di tingkat nasional, dampak negatif perkawinan usia anak akan memengaruhi Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan akan menghambat pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals – SDG’s*) pada target 5.3 dan memengaruhi capaian 8 target lainnya.¹⁷¹

Tabel 4. Target SDGs yang Terdampak Perkawinan Usia Anak

No.	Target
1.	Target 5.3: Menghapuskan semua praktik-praktik berbahaya, seperti perkawinan anak
2.	Target 1: Mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuk di manapun
3.	Target 2: mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan, memperbaiki nutrisi, dan mempromosikan pertanian yang berkelanjutan.
4.	Target 3: Menjamin kehidupan yang sehat dan meningkatkan kesejahteraan seluruh penduduk semua usia.
5.	Target 4: Menjamin pendidikan yang inklusif dan merata serta meningkatkan kesempatan belajar sepanjang hayat untuk semua.
6.	Target 5: Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan
7.	Target 8: Meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan, kesempatan kerja yang produktif dan menyeluruh, serta pekerjaan yang layak untuk semua.
8.	Target 10: Mengurangi kesenjangan intra dan antarnegara
9.	Target 16: Menguatkan masyarakat yang inklusif dan damai untuk pembangunan berkelanjutan, menyediakan akses keadilan untuk semua, dan membangun kelembagaan yang efektif, akuntabel, dan inklusif di semua tingkatan

Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

Apabila perkawinan usia anak dapat dicegah dan dihapuskan, berbagai dampak negatif yang ditimbulkannya juga dapat diputus. Oleh karena itu, dibutuhkan langkah konkret yang menysasar segenap akar masalah penyebab perkawinan usia anak. Antara lain, terkait kesenjangan ekonomi, kurangnya pendidikan dan pengetahuan, ketimpangan gender

¹⁷⁰ Lihat BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Pusaka UI, Pencegahan Perkawinan Anak: Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda, (Jakarta: BPS, 2020).

¹⁷¹ Wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020, dan wawancara Ghafur Darmaputra, Deputi Koordinasi Perlindungan Perempuan dan Anak Kemenko PMK, 20 Maret 2020.

dan pemahaman agama, dan budaya yang bias gender.¹⁷² Selain itu, perkawinan usia anak seringkali tidak disebabkan oleh faktor tunggal,¹⁷³ sehingga intervensi yang komprehensif dan holistik dari para pihak terkait sangatlah diperlukan.

1.2. Melindungi Kesehatan Seksual dan Reproduksi Perempuan

Batas usia 16 tahun dalam UU Nomor 1 Tahun 1974, dinilai tidak memperhatikan kesehatan seksual dan reproduksi perempuan sehingga beresiko membahayakan kesehatan seksual dan reproduksi perempuan dan berdampak kepada anak yang dilahirkan, seperti *stunting* dan kurang gizi.¹⁷⁴ Dalam kondisi ekstrem, perkawinan usia anak akan semakin mempersulit penurunan angka kematian bayi (*infant mortality rate*) dan angka kematian ibu (*maternal mortality rate*).

Sekalipun perubahan batas usia perkawinan menjadi 19 tahun diapresiasi, usia ini pun bukan batas usia ideal untuk memasuki perkawinan. Selain dinilai belum mampu berumah tangga, organ reproduksi perempuan di usia itu juga belum siap bereproduksi.¹⁷⁵ Kanker serviks rentan dialami perempuan yang melakukan hubungan seksual di bawah 20 - 21 tahun.¹⁷⁶

Sekalipun ada perbedaan pendapat mengenai batas usia yang layak dicantumkan dalam regulasi, perbedaan itu sebenarnya berada dalam titik temu yang sama, yaitu untuk meniadakan perkawinan usia anak. Kesamaan pandangan itu tercermin dalam semua usulan batas usia yang tidak terkategori sebagai usia anak.

Namun berdasarkan aspek kesehatan seksual dan reproduksi, kontribusi perubahan UUP untuk menghindarkan risiko yang berdampak langsung terhadap tubuh perempuan masih menyisakan pertanyaan. Berbeda halnya, jika dibandingkan dengan batas usia 16 tahun dalam UU sebelumnya, sangatlah wajar apabila kenaikan batas usia ini memberi harapan baru secara normatif untuk terlindunginya hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan.

Oleh karena itu, diperlukan dukungan lain yang bekerja secara efektif meningkatkan perlindungan hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan, terutama melalui pendidikan hak kesehatan seksual dan reproduksi (HKSR) atau *sexual and reproductive health and rights (SRHR)*.¹⁷⁷ Demikian pula upaya kampanye di masyarakat untuk mengutamakan kedewasaan dan usia sematang-matangnya bagi perempuan dan laki-laki untuk memasuki perkawinan.¹⁷⁸

172 Antara lain disampaikan oleh Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, wawancara 30 April 2020; Sonya Hellen, *Jurnal Kompas*, 24 Maret 2020; Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020; Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 20 Maret 2020; Imam Nakhei (Komisioner Komnas Perempuan, 20 Maret 2020), Sr. Natalia (KWI, 6 April 2020), dan Fahri Salam (*Jurnal Tirto.id*, 27 Februari 2020).

173 BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Puskapa UI, Op. Cit.

174 Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, 26 Maret 2020.

175 Antara lain disampaikan oleh Giwo Rubianto, Ketua Umum Kowani, wawancara 3 April 2020, dan Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, wawancara 20 Maret 2020. Lihat juga "Versi BKKBN Usia 20-21 Tahun Ideal untuk Menikah dari Sisi Biologis", *Merdeka.com*, 17 September 2019, <https://www.merdeka.com/peristiwa/versi-bkkbn-usia-20-21-tahun-ideal-untuk-menikah-dari-sisi-biologis.html>, diakses 3 Juni 2020, jam 11.11 WIB.

176 Wawancara Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI Periode 2014-2019, 2 Maret 2020. Lihat juga "Versi BKKBN Usia 20-21 Tahun Ideal untuk Menikah dari Sisi Biologis", *Ibid*.

177 Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, wawancara 26 Maret 2020.

178 Antara lain disampaikan oleh Tri Hastuti Nur Rochimah, Sekretaris PP Aiyisyah, wawancara 29 April 2020; Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 20 Maret 2020; Sr. Natalia, KWI, 6 April 2020. Lihat juga pernyataan Kepala BKKBN dalam "Versi BKKBN Usia 20-21 Tahun Ideal untuk Menikah dari Sisi Biologis", Op. Cit..

1.3. Mengurangi Ketimpangan Gender

Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1974, telah memosisikan perempuan dalam kedudukan yang tidak sama di hadapan hukum. Anak perempuan berpotensi kehilangan hak atas pendidikan karena sudah dapat dikawinkan pada usia 16 tahun, berbeda dengan laki-laki yang tidak memiliki hambatan untuk menyelesaikan sekolah sampai usia 19 tahun.¹⁷⁹

Perempuan yang memasuki perkawinan usia anak akan menghadapi keterbatasan akses sumberdaya seperti pendidikan dan pekerjaan. Kondisi itu akan menyulitkan anak untuk meraih kesejahteraan yang layak dan berpartisipasi dalam pembangunan. Pada akhirnya, perkawinan usia anak membuat perempuan terkungkung dalam ketimpangan gender selama hidupnya. Dalam skala yang lebih luas, kondisi ini akan menyulitkan pencapaian kesetaraan gender di bidang politik, ekonomi dan sosial.¹⁸⁰

“Sepanjang ada persoalan perkawinan anak, upaya untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender tak akan pernah tercapai,” tegas Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2017-2019.

Tidaklah berlebihan, apabila kehadiran perubahan UUP juga diharapkan mengurangi ketimpangan gender.¹⁸¹ Peningkatan batas usia itu memberi kesempatan pada perempuan untuk mengakses sumberdaya yang akan meningkatkan kualitas kehidupannya seperti hak atas pendidikan, hak atas tumbuh kembang, serta kematangan mengemban fungsi reproduksi.¹⁸²

Perubahan UUP juga menyamakan batas usia kawin bagi perempuan dan laki-laki, sekaligus menunjukkan komitmen negara untuk meniadakan diskriminasi berdasarkan jenis kelamin. UU Nomor 16 Tahun 2019 memberikan pengakuan kesamaan kedudukan perempuan dan laki-laki di hadapan hukum, sehingga keduanya memiliki kesempatan yang sama di bidang pendidikan, kesehatan dan penikmatan hak sebagai anak.

Peningkatan batas usia perkawinan dalam produk legislasi untuk mencegah terjadinya perkawinan usia anak diperlukan untuk mengatasi ketimpangan gender,¹⁸³ namun hal itu bukan merupakan instrumen tunggal dalam penanganan ketimpangan gender.¹⁸⁴ Indeks Kesenjangan Gender (IKG) diukur antara lain, berdasarkan tingkat partisipasi perempuan dalam pasar kerja, politik, pendidikan tingkat lanjut dan penghasilan, di mana pada 2020 IKG Indonesia berada dalam peringkat 85 dari 153 negara.¹⁸⁵ Peringkat ini menunjukkan

179 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 22/PUU-XV/2017.

180 Wawancara Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020.

181 Wawancara Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020; wawancara Sonya Hellen, Jurnalis Kompas, 24 Maret 2020; dan wawancara Kalis Mardiasih, influencer, 5 Maret 2020. Lihat juga Siti Khoirun Ni'mah, dkk, Memo Kebijakan Sosial Ekonomi INFID 2017: 10 Cara Menurunkan Ketimpangan Gender di Indonesia, (Jakarta: INFID, Koalisi Perempuan Indonesia, OFXAM, 2017), hlm. 12.

182 Wawancara Kalis Mardiasih, influencer, 5 Maret 2020, dan wawancara Sonya Hellen, jurnalis Kompas, 24 Maret 2020.

183 INFID merekomendasikan 10 cara yang harus dilakukan oleh Negara terutama Pemerintah dan Korporasi untuk mengatasi permasalahan ketimpangan gender. Lihat Siti Khoirun Ni'mah, dkk, Op. Cit.

184 Antara lain disampaikan oleh Giwo Rubianto, Ketua Umum Kowani, wawancara 3 April 2020; Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020; Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB, 31 Maret 2020; Arif Maulana, Direktur LBH Jakarta, 19 Maret 2020; Fahri Salam, Jurnalis Tirtoid, 27 Februari 2020; dan Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 20 Maret 2020.

185 Lihat World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2020, hlm. 9. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

setidaknya diperlukan 163 tahun untuk mencapai kondisi yang setara gender di Indonesia, apabila tidak diiringi langkah yang efektif untuk mengatasi ketimpangan gender.¹⁸⁶

Dengan demikian, pengurangan ketimpangan gender memerlukan intervensi atas ketidaksetaraan gender yang terjadi di berbagai bidang. Secara khusus, kontribusi perubahan UUP terhadap upaya menurunkan ketimpangan gender akan signifikan, apabila diiringi pembangunan perspektif dan wawasan baru mengenai kehidupan yang adil dan setara antara laki-laki dan perempuan.¹⁸⁷

Pada dasarnya perubahan UUP diharapkan menjadi pembuka jalan untuk menghapuskan praktik perkawinan usia anak. Apabila perkawinan usia anak dapat dicegah dan dihapuskan, dampak buruk yang menimpa perempuan dalam perkawinan usia anak akan dapat dihindarkan. Selain itu, ketimpangan gender di masyarakat dan risiko yang membahayakan kesehatan seksual, serta reproduksi juga akan dapat dikurangi. Berbagai dampak negatif yang berimplikasi secara makro di tingkat nasional juga akan dapat diatasi.

Sebagai pembuka jalan, perubahan UUP memerlukan dukungan lebih lanjut dalam satu kesatuan sistem hukum, baik melalui sinergi dan kerja bersama para pihak yang mengawal implementasi, maupun upaya pembangunan budaya hukum yang menginternalisasi kesetaraan gender di masyarakat dan intervensi yang menysasar akar masalah penyebab perkawinan usia anak.

Studi ini juga mencatat adanya dukungan pemangku kepentingan untuk dilakukannya perubahan UUP dalam aspek lainnya.¹⁸⁸ Pendapat itu didasarkan pada perkembangan sosial-budaya yang memengaruhi tuntutan relasi laki-laki dan perempuan dalam rumah tangga dan ruang publik, dan ketidaksesuaian norma yang ada dengan kebutuhan dan kemaslahatan dunia modern.

186 Lihat "More Indonesian Women in Labor Market Fewer in Politics Gender Gap Report", The Jakarta Post, 2 Januari 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/12/30/more-indonesian-women-in-labor-market-fewer-in-politics-gender-gap-report.html> , diakses 3 Juni 2020, jam 10.29 WIB.

187 Wawancara Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020; Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB, 31 Maret 2020; dan Giwo Rubianto, Ketua Umum Kowani, wawancara 3 April 2020.

188 Wawancara Marzuki Wahid, Fahmina Institut, 21 Maret 2020, dan wawancara tertulis Imam Nakhei, 22 Maret 2020.

2. Dukungan dan Tantangan

2.1 Ketersediaan Dukungan

Berdasarkan Susenas 2008 - 2018, prevalensi perempuan usia antara 20 - 24 tahun yang melangsungkan perkawinan sebelum 18 tahun adalah 11, 2 persen, menurun dibandingkan Susenas 2008 yang mencatat prevalensi 14, 67 persen.¹⁸⁹ Artinya sampai dengan 2024, ditargetkan penurunan prevalensi angka perkawinan usia anak sebesar 2,46 persen. Selama 12 tahun terakhir, prevalensi perkawinan usia anak memang menunjukkan tren penurunan, walaupun dinilai cenderung tidak menunjukkan percepatan.

Perkembangan tersebut, bisa jadi karena gencarnya upaya pencegahan perkawinan usia anak yang dilakukan pemerintah dan masyarakat sipil. Hal itu merupakan modalitas yang akan memperkuat operasionalisasi perubahan UUP untuk menghapuskan perkawinan usia anak di Indonesia.

Tabel 5. Upaya Pencegahan dan Penghapusan Perkawinan Usia Anak

No	Upaya	Kegiatan	Ket.
1		Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Berkelanjutan	Salah satu targetnya adalah butir 5.3. "Menghapuskan semua praktik-praktik berbahaya, seperti perkawinan anak" sebagai bagian dari tujuan 5 "Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan kaum perempuan."
2	Harmonisasi kebijakan di tingkat nasional untuk pencegahan perkawinan usia anak	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pedoman Mengadili Perkara Dispensasi Kawin	Hakim dalam mengadili perkara Dispensasi Kawin harus mendengarkan pendapat dari pihak terkait dan mendengarkan pendapat anak.
3		Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024	Menargetkan penurunan angka perkawinan usia anak dari 11,21 persen pada tahun 2018 menjadi 8,74 persen pada akhir tahun 2024.
4		Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak, Februari 2020	Pedoman pelaksanaan kerja sinergis dalam pencegahan perkawinan usia anak. Bappenas dan KPPPA
5		Program Kabupaten/Kota Layak Anak	Penurunan perkawinan usia anak sebagai salah satu indikator. KPPPA
6	Pembentukan kebijakan di tingkat provinsi dan/atau kabupaten/kota	<ul style="list-style-type: none"> SE Gubernur NTB Nomor 150/1138/Kum/2014 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan Peraturan Bupati Gunungkidul Nomor 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Anak Peraturan Daerah Kabupaten Katingan Nomor 9 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak Peraturan Daerah Lombok Barat Nomor 30 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan Usia Dini Dll 	<p>Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota setempat.</p> <p>Dukungan dari masyarakat sipil yang bekerja di tingkat lokal, seperti LBH APIK NTB di NTB, Rifka Annisa di Yogyakarta, WVI di Sulteng, dll.</p>

189 BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Puskapa UI, Op. Cit.

No	Upaya	Kegiatan	Ket.
7	Pembentukan kebijakan di tingkat desa	<ul style="list-style-type: none"> Perdes Pati'di, Mamuju, Sulbar, tentang Pencegahan Perkawinan Anak, April 2019. Perdes Bialo Nomor 7 Tahun 2018, di Bulukumba, Sulse. Perdes Desa Kediri, Lombok Barat, NTB, Maret 2019. DII 	<p>Pemerintah desa setempat.</p> <p>Dukungan dari masyarakat sipil yang bekerja di tingkat lokal, seperti PP Aisyiyah di Sulbar, LBH APIK NTB di NTB, dll.</p>
8	Pembentukan RUU P-KS	Perumusan tindak pemaksaan perkawinan sebagai tindak pidana	RUU inisiatif DPR RI. RUU disusun atas usulan dari Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan.
9		Gerakan Bersama "Stop Perkawinan Anak"	Diinisiasi KPPPA pada 3 November 2017
10	Pembangunan komitmen dengan berbagai pihak	Pembentukan Gerakan Bersama Pencegahan Perkawinan Anak (GEBER PPA)	Diinisiasi KPPPA melibatkan masyarakat, tokoh, aktivis anak, dan lintas kementerian (pertama kali diluncurkan pada 18 Desember 2018 dan <i>re-launching</i> pada 31 Januari 2020)
11		Pakta Integritas 20 Pemerintah Provinsi yang teridentifikasi sebagai wilayah yang tinggi perkawinan usia anak	Difasilitasi oleh KPPPA, pada 31 Januari 2020.
12		Peningkatan kapasitas hakim dan petugas KUA	<ul style="list-style-type: none"> Mahkamah Agung RI Kemenag RI Masyarakat sipil: YKP, dll.
13		Pembentukan forum anak/remaja	<ul style="list-style-type: none"> KPPPA: Forum Anak BKKBN: Generasi Berencana (GenRe), PIK-R, Konseling Remaja Kemenag RI: Program Bimbingan Perkawinan (Bimwin) Kalyanamitra: Youth Forum Stop Perkawinan Anak
14	Sosialisasi dan kampanye	Pendidikan dan kampanye nasional	<ul style="list-style-type: none"> Kemenag RI: Kursus Calon Pengantin (Suscatin) KPPPA: KIE, Puspaga, dll. Masyarakat sipil: KPI, Kalyanamitra, YKP, Jurnal Perempuan, Kowani, dll
15		Penyediaan alternatif seperti pekerjaan dan pendidikan keterampilan (kursus)	<ul style="list-style-type: none"> KPI Tangerang: selain edukasi, juga mencari informasi pekerjaan ke korporasi
16		Penelitian dan kajian	<ul style="list-style-type: none"> Masyarakat sipil: Puskapa, dll Mitra Pembangunan: UNICEF, AIPJ2, dll. Berbagai Perguruan Tinggi di Indonesia
17	Partisipasi dan pelibatan organisasi keagamaan	Pembinaan umat beragama di lingkungan organisasi keagamaan	<ul style="list-style-type: none"> MLKI Penghayat Kepercayaan: pendidikan budi pekerti WHDI: Pendidikan keluarga WBI Lajnah Imaillah: Panduan Ibu PP Fatayat NU: Program keluarga masalah PP Aisyiyah: Program keluarga sakinah

No	Upaya	Kegiatan	Ket.
18		Pelibatan organisasi keagamaan	<ul style="list-style-type: none"> • WVI: menggandeng MUI Palu Sulteng dan Kalbar.
19		Reinterpretasi ajaran agama dan penghayatan kepercayaan yang mendukung pencegahan perkawinan usia anak	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sipil: KUPI, Rumah KitaB, dll. • Ormas keagamaan: PP Fatayat NU, PP Aisyiyah, PP Muhammadiyah, PGI, KWI, dll. • Penghayat kepercayaan: MLKI Puan Hayati, penghayat Sunda Wiwitan, dll • Pemuka agama yang progresif

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Berdasarkan dukungan yang telah tersedia, implementasi perubahan UUP ke depan perlu mengoptimalkan berbagai dukungan dan upaya yang selama ini telah dilakukan pemerintah dan masyarakat sipil. Sinergi berbagai pihak yang bergerak dalam penghapusan perkawinan usia anak, selanjutnya perlu diperkuat dengan membangun pelibatan *pemangku kepentingan* yang lebih luas, sambil menysasar segenap akar masalah penyebab perkawinan usia anak.

2.2. Tantangan

Sekalipun telah banyak upaya dilakukan, terdapat sejumlah tantangan yang perlu dikelola lebih lanjut agar laju perkawinan usia anak dapat dihambat. Antara lain, efektivitas regulasi di tingkat daerah yang cenderung fokus pada sisi pendewasaan usia perkawinan, namun luput memberikan solusi atas berbagai faktor penyebab perkawinan usia anak. Upaya menghadirkan regulasi yang komprehensif menysasar akar masalah juga terhambat dengan kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan regulasi.¹⁹⁰ Selain itu, kecenderungan pemberian sanksi juga dinilai memberatkan anak yang tidak mempunyai pilihan untuk menghindari dari perkawinan usia anak.¹⁹¹

Keterbatasan anggaran juga menjadi tantangan bagi pemerintah daerah, terutama untuk mencapai pemenuhan indikator dalam program Kabupaten atau Kota Layak Anak.¹⁹² Di sisi lain, tantangan itu dinilai terletak pada mental birokrasi yang seharusnya direformasi, karena berbagai upaya pencegahan termasuk sosialisasi perubahan UUP seharusnya tetap dapat dilakukan menggunakan berbagai media dan kreativitas yang dikelola sedemikian rupa.¹⁹³

Kampanye pencegahan perkawinan usia anak juga dikritik, karena tidak menjangkau wilayah sampai ke pedesaan.¹⁹⁴ Padahal, prevalensi perkawinan usia anak lebih tinggi di pedesaan (16,87 persen) ketimbang di perkotaan (7,15 persen),¹⁹⁵ dan konstruksi sosial budaya masyarakat yang tidak menguntungkan perempuan masih lestari sampai di pedesaan. Misalnya, budaya

¹⁹⁰ Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD Jurnalis dan NGO, 4 Maret 2020.

¹⁹¹ Dwianti F. Putri, Studi Literatur Peraturan Daerah Pencegahan Perkawinan Anak, (Jakarta: UNICEF bekerja sama dengan AIPJ2, 2019), sebagaimana dikutip dalam Kementerian PPN/Bappenas, Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak, (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2020), hlm. 29.

¹⁹² Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD NGO dan Jurnalis, 4 Maret 2020.

¹⁹³ Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, 26 Maret 2020.

¹⁹⁴ Wawancara Jufriansyah, Yayasan Stabil Banjarmasin, 29 April 2020.

¹⁹⁵ BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Puskapa UI, Op. Cit., hlm. 8.

malu menjadi “perawan tua” yang mengemuka di Sulawesi Selatan¹⁹⁶ dan suatu desa di Jawa Timur melalui anggapan “lebih baik menjadi janda daripada umur 14 tahun belum kawin”.¹⁹⁷

Mengubah makna “malu menjadi perawan tua” menjadi “malu meninggalkan generasi yang lemah” tentu merupakan tantangan tersendiri,¹⁹⁸ selain kehamilan di luar perkawinan dan melarikan anak perempuan (merarik di NTB) --yang apabila dikembalikan tapi tidak dikawinkan-- masih dipandang sebagai aib. Suatu pengecualian, barangkali dapat dijumpai di suatu kelompok masyarakat di Sulawesi Utara yang menginternalisasi nilai sosial budaya yang mengesampingkan pandangan aib tersebut.¹⁹⁹ Namun secara umum masyarakat masih menganut nilai sosial-budaya yang justru mendorong praktik perkawinan usia anak, termasuk keyakinan menghindari zina itu lebih utama.²⁰⁰

Keberhasilan suatu daerah meminimalisir perkawinan usia anak juga cenderung kurang banyak terdengar, sehingga tidak tersedia praktik baik dalam aspek pencegahan. Walaupun demikian, keberhasilan penanganan perkawinan usia anak di suatu daerah belum tentu efektif untuk diberlakukan di daerah lain.²⁰¹

Ketidaktegasan pemerintah untuk membangun pendidikan HKSR, juga menyebabkan rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat untuk mencegah perkawinan usia anak dan kehamilan tidak diinginkan. Fundamentalisme agama yang makin menguat pasca Konferensi Kependudukan dan Pembangunan Sedunia (ICPD), Kairo pada 1994, juga membayangi penyusunan MDGs dan SDGs, turut memperburuk stigma terhadap upaya pendidikan HKSR yang komprehensif.²⁰² Di sisi lain, fundamentalisme agama juga mengancam upaya pembangunan kesetaraan gender, namun terkesan dibiarkan pemerintah karena dianggap tidak mengancam keamanan negara (*state security*).²⁰³

Komunitas keagamaan dan tokoh agama yang progresif, sesungguhnya telah membangun kekayaan reinterpretasi ajaran agama yang mendukung penghapusan perkawinan usia anak. Namun, massifikasinya dinilai masih kurang di tengah pertarungan antara ajakan beragama dengan cara yang naif, dengan ajakan beragama dengan cara yang cerdas. Selain berhadapan dengan pemuka agama yang masih diskriminatif dan penggunaan pendekatan agama dalam pembahasan regulasi negara terkait perkawinan, pengemasan pesan untuk merespons kegairahan umat mendalami agama dengan cara instan, dan terutama mengajak kalangan muda untuk melihat keberagaman komunitas di luar dirinya juga merupakan tantangan.

196 Wawancara Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB, 31 Maret 2020.

197 Wawancara Ummu Azizah, CSR PT SBI, 27 Maret 2020.

198 Wawancara Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB, 31 Maret 2020.

199 Di suatu daerah di Sulawesi Utara, masyarakat memilih tidak mengawinkan perempuan di usia anak walaupun telah terjadi kehamilan atas dasar malu jika harus melanggar hukum dengan mengawinkan perempuan di usia anak. Sebagaimana disampaikan oleh Ratnawati Le-sawengan, Peruati dalam FGD Ormas Agama, 28 Februari 2020.

200 Wawancara M. Adib Mahrus, Kasubdit Keluarga Sakinah Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah DitjenBimas Islam Kemenag RI, 24 Maret 2020.

201 Wawancara Fahri Salam, jurnalis Tirto.id, 27 Februari 2020.

202 Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus Yayasan Kesehatan Perempuan, 26 April 2020.

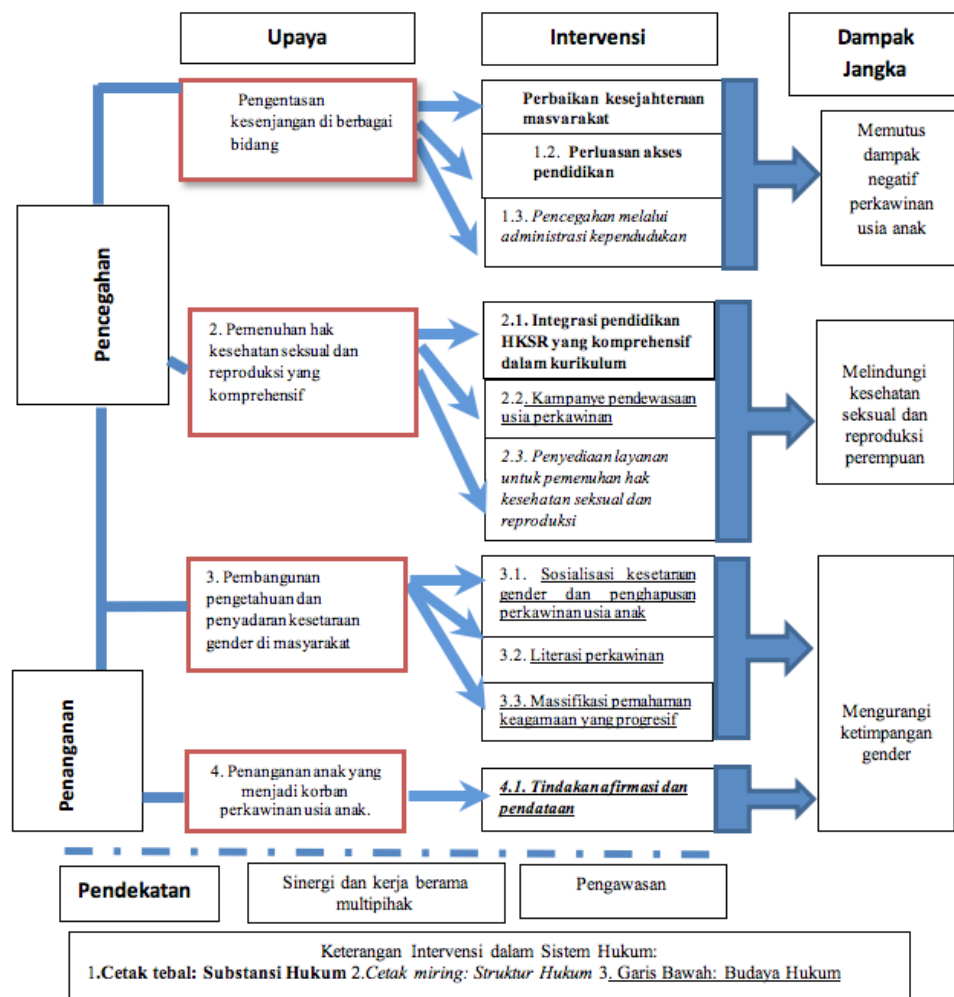
203 Wawancara Achmad Hilmi, peneliti Ruma KitaB, 31 Maret 2020.

Dengan demikian, dalam rangka mempercepat laju penghapusan perkawinan usia anak, berbagai dukungan yang tersedia perlu dijadikan landasan pijak dalam membangun berbagai upaya dalam rangka implementasi perubahan UUP. Demikian pula, dengan tantangan yang teridentifikasi perlu dikelola dalam melaksanakan operasionalisasi perubahan UUP.

B. Operasionalisasi Perubahan UUP

Untuk mencapai tujuan perubahan UUP, operasionalisasi perubahan UUP harus didukung oleh segenap komponen sistem hukum. Penghapusan perkawinan usia anak tidak dapat bergantung hanya pada perubahan UUP saja, melainkan harus ditopang oleh berbagai upaya yang dapat menciptakan situasi kondusif untuk menghapuskan perkawinan usia anak, mulai dari aspek pencegahan hingga penanganan.

Operasionalisasi Perubahan UUP digambarkan sebagai berikut:



Bagan 4. Operasionalisasi Perubahan UUP

Dengan memperhatikan tiga harapan besar yang diletakkan pada perubahan UUP, serta ketersediaan dukungan, maupun tantangan yang perlu dikelola lebih lanjut untuk menghambat laju perkawinan usia anak, studi ini mengidentifikasi empat upaya yang dibutuhkan, yaitu 1) Pengentasan berbagai kesenjangan untuk mengatasi akar masalah penyebab perkawinan usia anak. 2) Pemenuhan hak kesehatan seksual dan reproduksi yang komprehensif. 3) Pembangunan pengetahuan dan kesadaran kesetaraan gender di tengah masyarakat. 4) Penanganan anak yang menjadi korban perkawinan usia anak.

Keempat upaya itu ditekankan, agar mengoptimalkan berbagai dukungan yang sebelumnya telah tersedia. Walaupun demikian, terdapat upaya baru yang disarankan perlu dilakukan dan upaya lama yang kembali disuarakan, karena upaya itu tidak pernah dilakukan.

Agar berbagai upaya itu efektif, dalam pelaksanaannya para pihak terkait perlu menerapkan dua pendekatan. Adapun dua pendekatan tersebut terdiri dari; 1) Sinergi dan kerja bersama multipihak; 2) Pengawasan.

Penjabaran dari operasionalisasi perubahan UUP diuraikan berikut ini.

1. Pendekatan

Pendekatan sinergi dan kerja bersama multipihak diperlukan agar segenap sumberdaya yang tersedia dapat dioptimalkan. Demikian pula pendekatan pengawasan sebagai ruang bagi pihak terkait untuk memastikan upaya yang dilakukan berjalan dengan efektif.

1.1. Sinergi dan Kerja Multi-pihak

Implementasi perubahan UUP harus dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat dalam skala luas dan intervensi di berbagai sektor yang terkait agar efektivitasnya terbangun sampai di level akar rumput. Dengan demikian pelaksanaannya harus dilakukan secara sinergis, baik antar kementerian/lembaga, pemerintah dan pemerintah daerah, maupun dengan lembaga masyarakat.²⁰⁴

"Semua harus ambil peran, tidak bisa hanya kita, 'yang penting dominan kementerian ini, lembaga masyarakat ini,' tidak! Kita semua harus mengambil peran di sini." Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA.

Setidaknya terdapat 17 kementerian atau lembaga yang berdasarkan tugas dan fungsinya mengemban kewajiban untuk berkontribusi dalam penghapusan perkawinan usia anak. Oleh karena itu, KPPPA perlu mengidentifikasi lebih lanjut program dan kegiatan di tiap kementerian/ lembaga tersebut agar selaras dengan tujuan yang digariskan dalam RPJMN dan Stranas PPA.²⁰⁵ KPPPA juga diharapkan mengambil peran sebagai koordinator dan penggerak sinergi

204 Istilah "keroyokan" juga digunakan untuk menggambarkan pendekatan ini. Wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020, dan seorang pengurus Muhammadiyah, wawancara 25 April 2020.

205 KPPPA telah mengidentifikasi kesesuaian program dan kegiatan kementerian/lembaga dengan upaya penghapusan perkawinan usia anak, di mana secara umum belum ditemukan program dan kegiatan yang dapat mengakselerasi implementasi perubahan UUP. Namun hasil penelaahan tersebut belum dapat diakses karena masih akan dikonsultasikan dengan pimpinan. Wawancara Thomas, Eselon III Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, wawancara 30 April 2020.

para pihak agar segenap upaya yang dilakukan menjadi lebih terkonsolidasi.²⁰⁶ Komunikasi dan koordinasi intensif perlu dilakukan dengan berbagai pihak dari kementerian atau lembaga, masyarakat sipil, dan akademisi, serta melibatkan Kepolisian RI dalam konteks penanganan terjadinya pemaksaan perkawinan.

Sinergi diharapkan terbangun melalui pelaksanaan secara paralel segenap upaya dan intervensi yang teridentifikasi perlu dilakukan. Misalnya, upaya penyadaran yang dilakukan harus disertai dengan upaya mengatasi persoalan kemiskinan.

“Artinya walaupun pemuka agamanya sudah berbusa-busa ngomong, tapi kebutuhan dasar tidak terpenuhi kan sama saja (pendidikan, lapangan kerja), jadi memang harus sinergis.” Euis Kurniasih, Penghayat Sunda Wiwitan.

Pendekatan sinergi juga dimaksudkan agar para pihak berbagi peran menyoal semua kelompok agensi perkawinan usia anak, yang meliputi; 1) Anak; 2) Keluarga; 3) Pemerintah. Apabila hal itu dilakukan, diharapkan akan terbentuk lapisan pencegahan yang kuat untuk menghadang dilakukannya perkawinan usia anak, mulai dari individu anak, orang tua, keluarga, komunitas, hingga pemerintah.²⁰⁷ Apabila orang tua mengajukan Dispensasi Kawin, rekomendasi Puspaga merupakan pagar berikutnya sebagai syarat yang harus dipenuhi dalam pengajuan Dispensasi Kawin ke pengadilan dan pedoman mengadili perkara Dispensasi Kawin sebagaimana diatur dalam Perma Nomor 5 Tahun 2019.

Sinergi antar berbagai pihak juga perlu ditopang melalui harmonisasi kebijakan dari pusat sampai ke tingkat desa.²⁰⁸ Semua kebijakan termasuk peraturan di tingkat desa yang disusun untuk mencegah perkawinan usia anak diharapkan tidak hanya sekedar mengatur batas usia, melainkan juga memfasilitasi kebutuhan desa setempat untuk mengatasi berbagai kesenjangan yang berkontribusi pada terjadinya perkawinan usia anak.²⁰⁹

Sekalipun pendekatan sinergi tidak mesti membuat masyarakat sipil pasif menunggu pemerintah bergerak, pemerintah diharapkan lebih berperan karena memiliki dukungan ketersediaan anggaran dan perencanaan.²¹⁰ Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, pemerintah berperan besar untuk melakukan rekayasa sosial dan perubahan budaya agar masyarakat dapat menerima untuk menghentikan perkawinan usia anak.

Pada sisi inilah satu tantangan perlu diselesaikan. Selama ini terdapat kesan bahwa pemerintah dinilai takut apabila diprotes atas kebijakan yang progresif. Misalnya, pelarangan sunat perempuan yang dianulir kembali ketika mendapatkan protes. Hal itu menunjukkan penguatan wawasan mengenai kesetaraan gender dibutuhkan dalam rangka mendukung kerja sinergis yang perlu dilakukan.

206 Wawancara Rita Pranawati, Komisioner KPAI, 27 Maret 2020, dan Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD kelompok NGO dan jurnalis, 4 Maret 2020.

207 Wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020.

208 Wawancara Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020, dan wawancara Nila Wardani, RUMPUN Malang, 28 April 2020.

209 Wawancara Nila Wardani, RUMPUN Malang, 28 April 2020, dan Junito Drias, Jaringan Aksi, dalam FGD NGO dan Jurnalis, 4 Maret 2020.

210 Wawancara Musdah Mulia, Ketua Umum ICRP, 17 Maret 2020, dan wawancara Nur Rofiah, 26 Februari 2020.

1.2. Pengawasan

Pengawasan perlu dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban sekaligus akuntabilitas pelaksanaan program dan kegiatan. DPR RI sebagai lembaga negara yang mengemban fungsi pengawasan perlu menjalankan fungsinya terhadap pelaksanaan perubahan UUP. Antara lain, memanggil Kemenag RI agar melaporkan upaya apa saja yang telah dilakukan untuk meningkatkan kesadaran publik dalam rangka mencegah terjadinya perkawinan usia anak.²¹¹

Selain pengawasan oleh lembaga yang berwenang, masyarakat juga perlu melakukan pengawasan. Untuk itu, lembaga yang diawasi harus menyediakan seperangkat infrastruktur yang mendukung agar ruang pengawasan itu dapat diakses oleh pengawas undang-undang dan masyarakat. Misalnya, laporan berkala dari setiap KUA yang terhubung dengan Kemenag RI yang dapat memperlihatkan angka perkawinan yang dicatatkan dan usia setiap pasangan yang melangsungkan perkawinan.²¹²

2. Aspek Pencegahan

2.1. Pengentasan Kesenjangan di Berbagai Bidang

Salah satu pekerjaan rumah yang harus diselesaikan pasca perubahan UUP adalah mengatasi berbagai kesenjangan di masyarakat, baik kesenjangan penghasilan antar daerah, maupun kesenjangan infrastruktur, fasilitas kesehatan, akses pendidikan dan ekonomi. Upaya yang menysasar akar masalah terjadinya perkawinan usia anak ini, perlu dilakukan untuk memutus dampak negatif perkawinan usia anak.

Faktor pendorong dan pelestari perkawinan usia anak itu sendiri tidaklah tunggal, dan dapat diwarnai konteks sosial budaya setempat yang mungkin berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Dengan demikian, upaya ini hanya akan tepat sasaran, apabila memperhatikan konteks kebutuhan daerah tersebut.²¹³

Upaya pengentasan akar masalah penyebab perkawinan usia anak dijabarkan lebih lanjut dalam tiga intervensi sebagai berikut: 1) Perbaikan kesejahteraan masyarakat, 2) Perluasan akses pendidikan, 3) Pencegahan melalui jalur administrasi kependudukan.

2.1.1. Perbaikan Kesejahteraan Masyarakat

Perbaikan kesejahteraan melalui intervensi di bidang ekonomi menjadi krusial di daerah, di mana terjadinya perkawinan usia anak lebih banyak disebabkan oleh persoalan kemiskinan, kebutuhan meningkatkan status sosial ekonomi, dan penyempitan sumber kehidupan termasuk perampasan lahan.²¹⁴ Intervensi yang tepat menysasar akar masalah

211 Wawancara Feri Amsari, Pakar Hukum Tata Negara Pusako FH Andalas, 27 Maret 2020.

212 Ibid.

213 Wawancara Fahri Salam, jurnalis Tirto.id, 27 Februari 2020.

214 Wawancara Anggara Suwahju, Direktur Eksekutif ICJR 2017-2019, 3 Maret 2020; Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020; dan Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020.

perlu dilakukan melalui kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah. Program dana desa juga merupakan peluang untuk membangun intervensi sesuai kebutuhan daerah setempat, misalnya untuk pemberdayaan ekonomi warga atau penyediaan infrastruktur yang mempercepat perputaran roda perekonomian di tingkat desa.

Apabila kemiskinan menjadi alasan orang tua untuk menghentikan pendidikan, intervensi yang juga harus dilakukan adalah pemberian beasiswa kepada anak-anak perempuan. Hal ini agar ketergantungan secara ekonomi kepada pihak lain, melalui perkawinan usia anak dapat diatasi. Berbagai program pemerintah yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan seperti Program Keluarga Harapan (PKH) sudah seharusnya disertai kewajiban kepada keluarga untuk tetap menyekolahkan anak perempuannya.²¹⁵

2.1.2. Perluasan Akses Pendidikan

Pendidikan dinilai efektif menghentikan laju perkawinan usia anak, karena akan membangun sikap mental masyarakat yang memiliki harapan untuk berprestasi dan meraih taraf kehidupan yang lebih baik (*“need of achievement”*).²¹⁶ Oleh karena itu, akses pendidikan harus dibuka seluas-luasnya tanpa terkecuali, agar masyarakat mengalihkan fokusnya pada pendidikan ketimbang perkawinan.

Dengan demikian, program wajib belajar 12 tahun merupakan penopang utama dalam penghapusan perkawinan usia anak.²¹⁷ Namun untuk mewujudkannya, Kemendikbud RI tidak dapat bekerja sendiri. Program ini perlu didukung sepenuhnya oleh setiap K/L melalui berbagai intervensi yang mengarah pada pemenuhan hak setiap anak atas pendidikan.

Tabel 6. Intervensi Perluasan Akses Pendidikan

No.	Intervensi	Penanggung Jawab
1	Penyediaan infrastruktur dan sarana prasarana yang mendukung perluasan akses pendidikan (penyediaan sekolah, tenaga pendidik, pengayaan metode pendidikan dan pengajaran, dll) sampai ke daerah urban dan terpencil	Kemendikbud RI
2	Pembebasan biaya pendidikan sampai jenjang SMA	Kemendikbud RI
3	Penyediaan fasilitas kesehatan agar anak tidak terhambat mengakses pendidikan karena permasalahan kesehatan	Kemenkes RI
4	Penyediaan infrastruktur jalan raya, jembatan, dll	KemenPU RI
5	Peningkatan kualitas pendidikan melalui perubahan kurikulum yang berorientasi untuk menghasilkan manusia yang siap menjalani kehidupan dan berwawasan kemanusiaan	Kemendikbud RI
6	Penyediaan inovasi oleh sekolah dalam menciptakan lingkungan yang menunjang pendidikan dan membuat anak terlibat dalam kegiatan yang positif	Kemendikbud RI
7	Pembaharuan materi dan kurikulum pendidikan agama menjadi pendidikan yang mengajarkan kemanusiaan dan pemahaman agama yang lebih humanis	Kemendikbud RI Kemenag RI

Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

²¹⁵ Wawancara Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020.

²¹⁶ Narasumber pengurus Muhammadiyah, 25 April 2020.

²¹⁷ Wawancara M. Adib Mahrus, Kasubdit Keluarga Sakinah Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah DitjenBimas Islam Kemenag RI, 24 Maret 2020.

Masih belum berhasilnya sektor pendidikan selama ini untuk mempercepat penurunan perkawinan usia anak ditengarai antara lain, terkait dengan materi pendidikan yang tidak mengajarkan kemanusiaan dan pengajaran agama, yang masih mengajarkan pemahaman masa lalu. Di sinilah dibutuhkan ketegasan pemerintah mengubah kurikulum pendidikan agama agar sesuai dengan kenyataan kehidupan berbangsa dan bernegara.²¹⁸

2.1.3. Pencegahan Melalui Jalur Administrasi Kependudukan

Selain akses pendidikan, salah satu layanan dasar adalah pemenuhan hak atas identitas. Pemalsuan dokumen sebagai salah satu modus dalam perkawinan usia anak perlu diantisipasi, termasuk apabila dilakukan melalui pembuatan dokumen baru di wilayah lain. Antisipasi itu perlu dilakukan dengan melakukan identifikasi wilayah yang mudah menerbitkan dokumen asli tapi palsu.²¹⁹

Langkah ini sekaligus menghendaki sinergi antara institusi yang bekerja dalam upaya penghapusan perkawinan usia anak dengan institusi yang bekerja dalam isu lainnya, seperti advokasi perlindungan pekerja migran Indonesia. Di saat yang sama, langkah ini bekerja bukan hanya untuk memastikan implementasi perubahan UUP namun juga untuk efektivitas implementasi UU Administrasi Kependudukan dan UU Desa.

2.2. Pemenuhan Hak Kesehatan Seksual dan Reproduksi yang Komprehensif

Sekalipun perubahan UUP menaikkan batas usia minimum perkawinan menjadi 19 tahun, batas usia yang ideal bagi perempuan untuk bereproduksi adalah di atas 20 tahun. Oleh karena itu, diperlukan langkah lain yang berkontribusi pada perlindungan atas kesehatan seksual dan reproduksi perempuan.

Intervensi yang perlu dilakukan meliputi: 1) Integrasi pendidikan HKSR yang komprehensif dalam kurikulum pendidikan, 2) Kampanye pendewasaan usia perkawinan, 3) Penyediaan layanan untuk pemenuhan hak kesehatan seksual dan reproduksi.

2.2.1. Integrasi Pendidikan HKSR yang Komprehensif dalam Kurikulum Pendidikan

Apabila masyarakat termasuk anak, terpapar informasi HKSR yang komprehensif, resiko kehamilan tidak diinginkan dapat dikurangi dan kualitas kesehatan seksual dan reproduksi perempuan menjadi lebih terjamin. Dengan demikian, penyediaan pendidikan HKSR yang komprehensif dalam kurikulum pendidikan mulai dari pendidikan usia dini hingga pendidikan tinggi tidak dapat lagi ditunda.

Intervensi ini sebenarnya bukan hal baru yang disarankan, bahkan sudah disampaikan sejak hampir 40 tahun yang lalu. Sayangnya, tindak lanjut atas rekomendasi ini tidak

218 Wawancara Marzuki Wahid, Fahmina Institut Cirebon, 21 Maret 2020, dan wawancara narasumber pengurus Muhammadiyah, 25 April 2020.

219 Wahyu Susilo, Migrant Care dalam FGD NGO dan jurnalis, 4 Maret 2020.

pernah terlihat wujudnya.²²⁰ Padahal, pendidikan HKSR selain menjadi instrumen yang efektif untuk menghapuskan perkawinan usia anak, di saat bersamaan juga akan mendongkrak penurunan angka kematian ibu melahirkan.

Pendidikan HKSR juga diyakini lebih efektif membangun agensi anak untuk menunda perkawinan dibandingkan pendidikan bagi calon pengantin. Peserta dalam kursus calon pengantin adalah orang yang sudah mendaftarkan perkawinan, bukan orang yang belum berencana melangsungkan perkawinan.²²¹

Oleh karena itu, Kemendikbud RI agar segera melakukan harmonisasi kebijakan dengan mengintegrasikan pendidikan HKSR dalam kurikulum pendidikan di semua tingkatan. Ini langkah substantif yang harus diambil oleh sektor pendidikan dalam sinergi pencegahan perkawinan usia anak.

Sebagai bagian dari pendekatan sinergi yang dilakukan, KPPPA menyerukan semua pihak untuk bergerak bersama dalam pencegahan perkawinan usia anak, termasuk tenaga pendidik sebagai pemangku kepentingan yang potensial menysasar kelompok sasaran anak, terutama yang berada di lingkungan pendidikan.²²² Seruan ini pada akhirnya akan sulit dijalankan, apabila tenaga pendidik tidak dibekali pengetahuan HKSR yang komprehensif dan pendidikan HKSR tidak menjadi bagian dari kurikulum pendidikan.

Sekalipun intervensi yang dibutuhkan terkait dengan substansi hukum, implikasinya justru sangat krusial terhadap komponen budaya hukum di masyarakat, agar menginternalisasi pemahaman progresif yang mendukung penghapusan perkawinan usia anak. Intervensi ini dapat berkontribusi pada pencegahan kekerasan seksual, mengingat minimnya pemahaman mengenai HKSR merupakan salah satu faktor pelestari terjadinya kekerasan seksual. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk lagi-lagi menunda pengintegrasian pendidikan HKSR ke dalam kurikulum pendidikan.

Kekhawatiran yang selama ini didengungkan untuk menolak pendidikan HKSR, sebenarnya dapat dicarikan jalan keluar, misalnya dengan penggunaan judul yang tidak mengundang resistensi namun dengan tetap mempertahankan substansi.²²³ Apabila dalih kekhawatiran itu masih dijadikan alasan untuk menunda, ini merupakan tantangan bagi semua K/L untuk terlebih dahulu meningkatkan wawasan mengenai HKSR.

Penundaan negara untuk merealisasikan intervensi ini pada akhirnya akan membuat harapan perlindungan terhadap kesehatan seksual dan reproduksi sebatas bergerak dalam tataran legal formal batasan usia minimum kawin. Demikian pula, harapan untuk mencegah kekerasan seksual menjadi sulit direalisasikan.

220 Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus YKP, 26 Maret 2020.

221 Wawancara Kalis Mardiasih, Influencer, 5 Maret 2020.

222 Wawancara Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020.

223 Wawancara Gomar Gultom, Ketua Umum PGI, 18 Maret 2020.

2.2.2. Kampanye Pendewasaan Usia Perkawinan

Sekalipun batas usia minimum perkawinan bagi anak perempuan adalah 19 tahun menurut Perubahan UUP, bukan berarti batas usia itulah yang dianjurkan.²²⁴ Untuk itulah, kampanye pendewasaan usia perkawinan menjadi intervensi yang perlu diambil, karena selaras dengan upaya melindungi hak kesehatan seksual dan reproduksi perempuan.

Dalam tataran lebih lanjut, kampanye penghapusan perkawinan usia anak secara khusus dapat diarahkan menjadi kampanye pencegahan kehamilan di usia anak.²²⁵ Oleh karena itu, materi HKSR yang komprehensif agar menjadi bagian dari kampanye yang dilakukan.

Kampanye pendewasaan usia perkawinan telah dilakukan oleh organisasi masyarakat seperti PP Aisyiyah dan Lembaga Konsultasi untuk Pemberdayaan Perlindungan Perempuan dan Anak (LKP3A) PP Fatayat NU. Kedua organisasi ini menyarankan untuk mengkampanyekan batas usia ideal memasuki perkawinan yaitu di atas 21 tahun, yang dipandang lebih layak dari sisi kesiapan bereproduksi dan kedewasaan.

Di tingkatan pemerintah daerah, hal itu juga dilakukan oleh pemerintah provinsi NTB sejak 2014 melalui surat edaran Gubernur yang menganjurkan pendewasaan usia perkawinan dengan menetapkan 21 tahun sebagai batas minimum untuk memasuki perkawinan.²²⁶ Sementara di tingkat pusat, BKKBN adalah lembaga negara yang telah menegaskan komitmennya untuk mengkampanyekan batas usia perkawinan ideal di atas 20 tahun untuk memasuki perkawinan.²²⁷

Intervensi ini perlu diperluas melalui pelibatan K/L yang mempunyai tugas dan fungsi terkait kampanye publik seperti Kominfo RI serta masyarakat sipil yang aktif memanfaatkan *platform* media sosial dalam beraktivitas. Intervensi ini sendiri tidak dimaksudkan memperhadapkan dengan kelompok masyarakat tertentu, yang justru mengkampanyekan perkawinan sedini mungkin dengan menyajikan romantisme perkawinan berbungkus kemasan agama.

2.2.3. Penyediaan Layanan untuk Pemenuhan Hak Kesehatan Seksual dan Reproduksi

Selain keterbatasan pengetahuan tentang HKSR, ketiadaan ruang pengaduan yang memadai bagi anak untuk dapat bercerita dan bertanya dengan aman, dan nyaman juga menjadi faktor yang turut menyumbang terjadinya perkawinan usia anak. Kehamilan di luar perkawinan yang berakhir dengan perkawinan usia anak, seharusnya dapat diatasi melalui penyediaan ruang konseling bagi remaja sebagai tempat mengadu dan bertanya tanpa harus merasa disalahkan.²²⁸

224 Wawancara Tri Hastuti Nur Rochimah, Sekretaris PP Aisyiyah, 29 April 2020; Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 20 Maret 2020; Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI 2014-2019, 2 Maret 2020.

225 Peserta dalam FGD NGO dan Jurnalis, 4 Maret 2020.

226 Surat Edaran Gubernur NTB Nomor 150/1138/Kum/2014 tentang Pendewasaan Usia Perkawinan

227 Lihat Lihat juga Merdeka.com, "Versi BKKBN Usia 20-21 Tahun Ideal untuk Menikah dari Sisi Biologis", Op. Cit.

228 Wawancara Tri Hastuti Nur Rochimah, Sekretaris PP Aiyisyah, 29 April 2020.

Pemerintah melalui Kemenkes RI telah menyediakan fasilitas layanan pengaduan dan konseling bagi remaja, yaitu melalui ruang konseling remaja yang dapat dijumpai di berbagai Puskesmas di tanah air. Namun fasilitas yang tersedia belum efektif menjangkau remaja yang membutuhkan. Puskesmas yang lekat sebagai tempat pengobatan orang sakit membuat hambatan tersendiri bagi remaja untuk mengaksesnya. Selain itu, ketika seorang remaja datang ke Puskesmas, tidak menutup kemungkinan muncul stigma dari masyarakat dengan menuduh remaja itu bukan remaja baik-baik.

Pada umumnya sekolah juga menyediakan ruang konseling bagi siswa melalui penugasan guru BP. Fasilitas yang sudah tersedia ini perlu dilengkapi dengan penyediaan tenaga pendidik atau guru BP ramah, dan tidak menyalahkan agar remaja merasa aman dan nyaman untuk bercerita.

Selain itu, sektor kesehatan perlu mengambil peran dalam upaya penghapusan perkawinan usia anak melalui penyediaan layanan aborsi aman yang disertai konseling psikologis.²²⁹ Pemenuhan hak kesehatan seksual dan reproduksi menghendaki perkawinan usia anak, dan penurunan angka kematian ibu diintervensi melalui berbagai cara, termasuk melalui opsi penyediaan layanan aborsi aman atau melalui pendidikan HKSR komprehensif dengan sungguh-sungguh.²³⁰ Apabila salah satu di antara dua opsi itu dilakukan pemerintah, angka kematian ibu melahirkan dan perkawinan usia anak niscaya dapat diturunkan.

2.3. Pembangunan Pengetahuan dan Penyadaran Kesetaraan Gender di Masyarakat

Kunci utama penghapusan perkawinan usia anak tidak terletak pada pembatasan usia, sehingga untuk mencapai tujuan perubahan UUP perlu didukung dengan upaya penyadaran masyarakat. Terkait faktor internal, agensi perempuan dan orang tuanya untuk menunda perkawinan akan dipengaruhi oleh tingkat pendidikan yang lebih baik, kesadaran tentang hak-hak perempuan khususnya prinsip kesetaraan dan keadilan gender.²³¹

“Selama [pendidikan] itu tidak ada, dan perempuan dididik untuk menjadi ibu rumah tangga tergantung kepada laki-laki dan lain-lain, batasan usia itu tidak akan efektif.”
Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi APIK.

Oleh karena itu, pembangunan pengetahuan dan penyadaran secara massif kepada masyarakat mengenai dampak buruk perkawinan usia anak harus dilakukan seiring dengan upaya penyadaran mengenai kesetaraan gender. Intervensi penyadaran kesetaraan gender adalah intervensi yang juga menasar akar masalah terjadinya perkawinan usia anak. Apabila penyadaran hanya terpaku pada permasalahan seputar perkawinan usia anak saja, intervensi yang diambil kembali parsial sehingga upaya ini akan sulit berkontribusi mengurangi ketimpangan gender.

229 Wawancara tertulis Nuur Annisaa Yura, Solidaritas Perempuan, 31 Maret 2020.

230 Wawancara Ninuk Widyantoro, psikolog dan pengurus YKP, 26 Maret 2020.

231 Wawancara Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020.

Intervensi yang perlu dilakukan dalam upaya ini meliputi tiga hal. Ketiga hal tersebut adalah; 1) Sosialisasi, 2) Literasi perkawinan, 3) Massifikasi pemahaman keagamaan yang progresif.

2.3.1. Sosialisasi

Sosialisasi sebagai bentuk pendidikan publik merupakan sarana yang efektif untuk menyebarkan pemahaman kesetaraan gender. Namun, dibutuhkan kreativitas dan inovasi termasuk pengemasan yang sesuai dengan kelompok sasaran yang dituju terutama untuk mengatasi keterbatasan ruang dan waktu dalam penyelenggaraan sosialisasi.

Intervensi sosialisasi kesetaraan gender pada dasarnya tidak memerlukan pembentukan program baru di lingkungan K/L melainkan dapat mengintegrasikan ke program yang tersedia. Berikut ini diuraikan sejumlah intervensi yang perlu dilakukan oleh K/L untuk sosialisasi kesetaraan gender di masyarakat:

Tabel 7. Intervensi Sosialisasi Kesetaraan Gender yang Perlu Dilakukan

No	K/L	Intervensi	Ket.
1	Kementerian Kesehatan	Menyediakan puskesmas dan unit pelayanan publik yang banyak dikunjungi masyarakat sebagai ujung tombak sosialisasi kesetaraan gender	
2	Kementerian Kesehatan	Menyediakan meja ke-6 dalam posyandu sebagai ruang sosialisasi kesetaraan gender oleh kader kepada masyarakat	Penyediaan materi sosialisasi dapat berkoordinasi dengan KPPPA
3	Kementerian Hukum dan HAM	Mengintegrasikan materi kesetaraan gender dalam program desa sadar hukum, dll.	
4	Kementerian Agama	Mengintegrasikan materi kesetaraan gender dalam program Kursus Calon Pengantin (suscatin), Bimbingan Perkawinan (bimwin), dll	

Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

Dalam penyelenggaraan sosialisasi, K/L agar melibatkan secara aktif lembaga masyarakat sipil, PKK, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh adat, pekerja sosial, dan fasilitator desa.²³² Selain itu, pelibatan individu yang berasal dari suatu komunitas juga diperlukan karena dinilai lebih efektif menjadi *champion* dalam sosialisasi dan dapat menjadi contoh yang dekat bagi sesama komunitasnya.²³³

Pelibatan dan perluasan jangkauan ke berbagai komunitas di masyarakat perlu dilakukan mengingat isu kesetaraan gender sudah seharusnya tidak hanya dikonsumsi oleh lembaga masyarakat sipil yang sehari-hari bekerja untuk isu ini.²³⁴ Perluasan jangkauan itu harus dipastikan sampai ke tingkat desa dan RT, dan menjangkau sampai ke daerah terpencil, terluar, dan terdepan.²³⁵

232 Antara lain disampaikan oleh Khairani, Flower Aceh, 4 April 2020; Kalis Mardiasih, Influencer, 5 Maret 2020; dan Fahri Salam, jurnalis Tirto.id, 27 Februari 2020.

233 Wawancara Hartoyo, 12 Maret 2020.

234 Wawancara Fahri Salam, jurnalis Tirto.id, 27 Februari 2020.

235 Antara lain disampaikan oleh Kalis Mardiasih, Influencer, 5 Maret 2020; Sonya Hellen, Khairani, Flower Aceh, 4 April 2020; Rita Pranawati, Komisioner KPAl, 27 Maret 2020; dan Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI 2014-2019, 2 Maret 2020.

2.3.2. Literasi Perkawinan

Ketika perkawinan dibangun tanpa persiapan ekonomi keluarga dan berimbas kepada timbulnya KDRT, hal yang memberatkan perempuan untuk mengambil keputusan bercerai adalah ketergantungan ekonomi kepada suami. Kesulitan ekonomi pasca perceraian tidak hanya dialami korban perkawinan usia anak, melainkan juga perempuan dewasa yang memasuki perkawinan tanpa pembekalan yang utuh.²³⁶ Apabila kesulitan ekonomi itu dikaitkan dengan jumlah anak yang harus diberi makan, lingkaran perkawinan usia anak potensial terjadi, apabila orang tua melihatnya sebagai jalan keluar untuk mengatasi masalah.

Oleh karena itu, selain intervensi untuk mengatasi kesenjangan sosial ekonomi, di saat bersamaan negara harus menyediakan literasi perkawinan atau pendidikan calon orang tua bagi masyarakat.²³⁷ Agar literasi perkawinan menjadi bekal yang cukup bagi pasangan, materi di dalamnya harus meliputi penyiapan ekonomi keluarga, peran orang tua dalam pengasuhan, termasuk kewajiban orang tua mencegah perkawinan usia anak. Materi lainnya yang perlu diajarkan adalah peran kontributif pasangan saat perempuan mengemban fungsi reproduksi dan pengerjaan kerja domestik bersama-sama antar pasangan.²³⁸

Literasi perkawinan yang diusulkan sebagai intervensi di bagian ini, sepertinya terkait dengan program kerja Kemenag RI melalui Bimbingan Remaja Usia Sekolah. Program ini dilakukan oleh KUA dengan tujuan mencegah terjadinya perkawinan usia anak dan hubungan seksual sebelum menikah. Program ini menasar kelompok anak usia sekolah, pegiat karang taruna, remaja masjid dan sebagainya. Program ini menyediakan modul dan silabus, pelatihan bagi pemberi layanan, dan *capacity building* untuk membangun jejaring dengan pemangku kepentingan. Sayangnya, cakupan program ini belum meluas karena keterbatasan anggaran.²³⁹

Namun, sejauh mana modul dan silabus yang tersedia dalam program tersebut, dapat selaras dengan intervensi literasi perkawinan yang diusulkan, tentu memerlukan identifikasi lebih lanjut. Program yang telah terselenggara perlu dicermati melalui monitoring dan evaluasi, agar efektivitasnya dapat ditingkatkan.

2.3.3. Massifikasi Pemahaman Keagamaan yang Progresif

Penyadaran di masyarakat perlu dilakukan untuk menghadapi massifikasi informasi dan kampanye yang justru mendukung perkawinan usia anak dan bertentangan dengan upaya mengurangi ketimpangan gender. Massifikasi pemahaman keagamaan yang progresif perlu dilakukan seluas-luasnya tanpa harus memulai dari sesuatu yang baru karena dukungan untuk intervensi ini sudah banyak tersedia.²⁴⁰ Namun, upaya *mainstreaming* pemahaman agama yang progresif, adil, dan setara dinilai masih

236 Wawancara Cania Citta, Influencer, 21 Maret 2020.

237 Wawancara Cania Citta, Influencer, 21 Maret 2020, dan Anggara Suwahju, Direktur Eksekutif ICJR 2017-2019, 3 Maret 2020.

238 Wawancara Tri Hastuti Nur Rochimah, Sekretaris PP Aisyiyah, 29 April 2020.

239 Wawancara M. Adib Mahrus, Kasubdit Keluarga Sakinah Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah DitjenBimas Islam Kemenag RI, 24 Maret 2020.

240 Lihat identifikasi ketersediaan dukungan dalam Bagian A Bab ini.

belum begitu kuat sehingga upaya untuk menghalau pemahaman ajaran agama yang diskriminatif masih terasa berat.²⁴¹

Dalam konteks inilah diharapkan Negara memperkuat komunitas yang progresif agar dapat mensosialisasikan pandangan yang berpihak pada kesetaraan gender. Pendekatan keamanan atau *state security* tidak tepat digunakan, karena selain akan memperkuat komunitas fundamentalisme agama, juga membuat Negara tidak mampu melihat pandangan kelompok tersebut yang diskriminatif terhadap perempuan sebagai masalah yang harus diatasi.²⁴²

Sekalipun tidak dipungkiri masih terdapat tokoh agama yang tidak progresif, para tokoh agama itu harus disasar agar dapat berperan dalam peningkatan kesetaraan gender di masyarakat.²⁴³ Antara lain, melalui Forum Kerukunan Umat Beragama. Sudah bukan waktunya tokoh agama hanya bicara soal kerukunan. Mereka perlu berdialog dan berkomunikasi membahas permasalahan bersama, termasuk mengenai penghapusan perkawinan usia anak sebagai pintu masuk menciptakan kerukunan antar umat beragama.²⁴⁴

3. Aspek Penanganan

Aspek penanganan ditujukan untuk meminimalisasi berbagai dampak buruk perkawinan usia anak. Hal ini dimaksudkan untuk memberi kesempatan pada anak-anak, agar dapat bangkit menyelamatkan diri dari intaian kemiskinan dan kebodohan.

Upaya ini perlu dilakukan, mengingat penghapusan perkawinan usia anak tidak serta-merta dapat diwujudkan dalam waktu singkat. Pemerintah menargetkan penurunan prevalensi perkawinan usia anak 2,46 persen dari 11,2 persen menjadi 8,74 persen, dalam jangka waktu lima tahun. Artinya, perkawinan usia anak diprediksi masih terus terjadi, sekalipun upaya pencegahan sudah dijalankan.

Dalam berbagai studi terkait perkawinan usia anak, aspek penanganan tidak banyak dibicarakan. Padahal, ketiadaan intervensi terhadap anak yang terlanjur kawin, justru menyebabkan dampak buruk perkawinan anak terus menimpa anak perempuan. Oleh karena itu, apabila perkawinan usia anak tidak terhindarkan, misalnya melalui Dispensasi Kawin, seharusnya tidak dilepaskan begitu saja tanpa intervensi.²⁴⁵

241 Wawancara Marzuki Wahid, Fahmina Institute Cirebon, 21 Maret 2020.

242 Wawancara Achmad Hilmi, peneliti Rumah KitaB, 31 Maret 2020.

243 Wawancara Melli Darsa, Advokat, 9 April 2020; dan wawancara Nila Wardani, RUMPUN Malang, 28 April 2020.

244 Wawancara WB, organisasi agama Khonghucu, 20 Maret 2020.

245 Wawancara Hartoyo, Suara Kita, 12 Maret 2020.

3.1. Tindakan Afirmasi

Studi ini mengidentifikasi intervensi yang perlu dilakukan dalam penanganan anak yang menjadi korban perkawinan usia anak berupa pendataan dan tindakan afirmasi.²⁴⁶ Sebagian intervensi yang perlu dilakukan dalam aspek penanganan pada dasarnya akan efektif, apabila tersedia intervensi lain dalam aspek pencegahan.

Tindakan afirmasi dalam penanganan perkawinan usia anak, pada prinsipnya perlu dilakukan sebagai bentuk kompensasi atas diskriminasi yang dialami korban perkawinan usia anak. Selama ini, tidak ada penanganan spesifik untuk menyelamatkan anak yang terlanjur masuk dalam perkawinan usia anak. Perkawinan usia anak mengakibatkan, korbannya kehilangan harapan terhadap masa depan. Padahal, berbagai resiko dampak negatif perkawinan usia anak potensial terjadi. Demikian pula, implikasi buruk terhadap kesehatan seksual dan reproduksi, serta belenggu ketidaksetaraan gender sepanjang hidupnya.

Tindakan afirmasi ini, dapat diselenggarakan dengan mengoptimalkan ketersediaan program yang telah disediakan pemerintah, guna mengatasi berbagai kesenjangan sosial-ekonomi di masyarakat. Namun, mengingat aspek penanganan ini merupakan hal baru yang diusulkan melalui studi ini, pelaksanaannya perlu dilakukan dengan tepat untuk menghindari asumsi pemberian insentif terhadap praktik perkawinan usia anak.

Adapun tindakan afirmasi bagi anak yang mengalami perkawinan usia anak diusulkan antara lain sebagai berikut:

Tabel 8. Tindakan Afirmasi bagi Korban Perkawinan Usia Anak

No.	Intervensi Tindakan Afirmasi	Pihak Terkait	Intervensi Pendukung
1.	Menyertakan anak yang sudah kawin atau melahirkan dalam program pendidikan (Sekolah formal/sekolah inklusi, Paket B, Paket C, kursus keterampilan dan lain-lain) melalui pemberian beasiswa atau fasilitas lain untuk melanjutkan pendidikan yang tertunda.	Kemenaker RI Kemendikbud RI Dinas Pendidikan di daerah	::Sinergi pemerintah daerah dan masyarakat sipil dalam intervensi sosialisasi di lingkungan untuk menghentikan perundungan kepada anak ::Kemendikbud RI mewajibkan sekolah menerima kembali siswa yang putus sekolah akibat perkawinan.
2.	Membuka kesempatan kerja bagi pasangan atau anak untuk bekerja menambah penghasilan baik penuh waktu maupun paruh waktu	Kemenaker RI Korporasi	Ketersediaan informasi penempatan kerja
3.	Menyertakan korban perkawinan usia anak sebagai penerima manfaat program perlindungan sosial (PKH, BPNT, dll) dalam rangka menjaga kesejahteraan keluarga	Kemensos RI	Pengawasan terhadap penerima manfaat program perlindungan sosial secara berkala
4.	Menyertakan korban perkawinan usia anak sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI)	Kemenkes RI	Pengawasan terhadap penerima manfaat program perlindungan sosial secara berkala
5.	Memberikan layanan kesehatan reproduksi yang terjangkau dalam hal terjadi kehamilan	Kemenkes RI	Sinergi pemerintah daerah dan masyarakat sipil dalam intervensi sosialisasi di lingkungan untuk menghentikan perundungan kepada anak

Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

3.2. Pendataan

Berbagai intervensi tindakan afirmasi yang disebutkan tersebut, pada akhirnya bermuara pada kebutuhan penyediaan data mengenai anak perempuan yang melangsungkan perkawinan. Perkawinan tidak tercatat akan menjadi tantangan karena tidak terdokumentasikan dalam laporan KUA. Dengan demikian, pendataan di tingkat desa sangat diperlukan agar dapat menjangring data anak perempuan yang melangsungkan perkawinan tanpa pencatatan.²⁴⁷

Selain itu, pengadilan sebagai gerbang terakhir pencegah perkawinan usia anak perlu bersinergi dalam penyediaan data dan informasi Dispensasi Kawin yang dikabulkan. Berdasarkan data itu, K/L dan pemerintah daerah selanjutnya mengambil tindakan afirmasi yang dibutuhkan anak.²⁴⁸

Ketersediaan data yang memadai akan menjadi basis bagi KPPPA dalam melakukan koordinasi lebih lanjut dengan K/L dan berbagai instansi terkait untuk bergerak dalam aspek penanganan. Koordinasi perlu dilakukan agar tindakan afirmasi dalam aspek penanganan ini ditindaklanjuti, dengan pengawasan dan intervensi yang tepat kepada orang tua untuk mencegah dilakukannya kembali perkawinan usia anak pada anak-anaknya yang lain.

Penjaringan data secara nasional dapat dipertimbangkan untuk dibuatkan kluster khusus dalam Simfoni yang dikelola KPPPA. Apabila hal itu terealisasi, pendataan dari Puspaga, lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat dan perangkat desa di berbagai daerah, dapat langsung tersampaikan tanpa harus menunggu birokrasi pendataan yang berjenjang.

Empat upaya besar yang harus dilakukan melalui berbagai intervensi pada tiga komponen sistem hukum pada intinya terdapat dua aspek, yaitu pencegahan dan penanganan. Intervensi yang dibutuhkan lebih banyak pada aspek pencegahan, yang keseluruhannya menysasar akar masalah dan penyebab perkawinan usia anak.

Sekalipun, hanya terdapat satu upaya yang berada dalam aspek penanganan. Penyelenggaraan intervensi dalam aspek ini merupakan langkah konkret penyelamatan anak yang tidak mampu menghindar dari perkawinan usia anak, termasuk yang terjadi melalui mekanisme Dispensasi Kawin.

247 Wawancara Rohika Kurniadisari, Eselon II pada Deputi Bidang Tumbuh Kembang Anak KPPPA, 30 April 2020.

248 Wawancara M. Adib Mahrus, Kasubdit Keluarga Sakinah Direktorat Bina KUA dan Keluarga Sakinah DitjenBimas Islam Kemenag RI, 24 Maret 2020.

C. Menakar Sanksi untuk Efektivitas Penghapusan Perkawinan Usia Anak

Dalam diskursus penghapusan perkawinan usia anak, wacana penjatuhan sanksi pada pelaku perkawinan usia anak seringkali mengemuka. Studi ini, telah menelaah wacana tersebut. Bahkan sebelumnya mempertimbangkan ketersediaan sanksi dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pemberlakuan sanksi selama ini di masyarakat.

1. Fakta Sanksi Perkawinan Usia Anak dalam Regulasi dan Praktik di Masyarakat

Secara normatif, Pasal 288 KUHP dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada anak perempuan dari ancaman kawin paksa. Namun demikian, maksud perlindungan melalui ketentuan itu masih dipertanyakan karena pemidanaan dijatuhkan hanya jika anak perempuan yang masih di bawah umur itu mengalami luka-luka atas persetubuhan dalam perkawinan.²⁴⁹

UU Perkawinan mengatur ketentuan mengenai pembatalan perkawinan, apabila ada halangan untuk melangsungkan perkawinan. Walaupun tidak secara eksplisit dimaksudkan, sebagai sanksi perkawinan usia anak, ketentuan ini dapat digunakan. Namun mengingat dampak sosial dan dampak psikologisnya cukup besar, sedapat mungkin pendekatan yang diambil adalah pencegahan, bukan represi.²⁵⁰

Sementara itu, inisiatif di tingkat masyarakat untuk melakukan pencegahan perkawinan usia anak, tampak dari pertumbuhan kebijakan di tingkat daerah sampai di tingkat desa yang mengatur pencegahan perkawinan usia anak. Misalnya, peraturan desa di Lombok Barat, NTB, yang mengatur sanksi sebagai materi muatan. Umumnya, sanksi adat berupa denda yang dijatuhkan kepada orang tua dan pasangan yang melangsungkan perkawinan usia anak. Masyarakat adat sepenuhnya menentukan sendiri jenis dan besaran sanksi yang dijatuhkan.²⁵¹

Sekalipun sanksi denda adat yang dijatuhkan cukup tinggi. Hal itu, masih belum dirasakan efektivitasnya, terutama di kalangan yang ekonominya mapan dapat membayar berapa pun jumlah denda adat yang dijatuhkan. Selain itu, penjatuhan sanksi berupa denda, tampaknya bertolak-belakang dengan kondisi kemiskinan yang menjadi penyebab terjadinya perkawinan usia anak di daerah tersebut.

Sebuah studi pada 2019, mengidentifikasi pengaturan sanksi terhadap anak yang melangsungkan perkawinan justru berpotensi melanggar hak anak. Denda atau sanksi sosial yang tercantum dalam sejumlah peraturan di tingkat desa, juga dapat melukai martabat anak yang melakukan perkawinan.²⁵²

249 Lihat bagian kerangka hukum dalam studi ini.

250 Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020.

251 Wawancara Nuryanti Dewi, LBH APIK NTB, 7 April 2020.

252 Dwianti F. Putri, Studi Literatur Peraturan Daerah Pencegahan Perkawinan Anak, (Jakarta: UNICEF bekerja sama dengan AIPJ2, 2019), sebagaimana dikutip dalam Kementerian PPN/Bappenas, Op. Cit.

Sanksi sosial dapat dijatuhkan kepada orang tua yang mengawinkan anak di bawah usia 18 tahun, sekalipun tidak ada regulasi yang mengatur. Sanksi sosial dijatuhkan atas dasar kesepakatan masyarakat setempat-- berkat kampanye yang gencar dilakukan oleh masyarakat sipil.²⁵³ Misalnya, sanksi sosial berupa ketidakhadiran dari para tetangga ke resepsi perkawinan. Namun pemberian sanksi sosial ini, bukan tanpa konsekuensi. Ditengarai, masyarakat yang mengawinkan anak di bawah usia 18 tahun pun menghindari sanksi sosial itu dengan melangsungkan perkawinan tidak tercatat.²⁵⁴

Selain itu, terdapat sanksi sosial yang dinilai salah sasaran, karena justru memberatkan si anak. Sebagai contoh, anak menjadi trauma karena diolok-olok oleh lingkungannya-- disebabkan karena (mungkin) hamil lebih dulu atau mengalami *bullying* saat meninggalkan bangku sekolah atau *drop out*. Penerapan sanksi yang keliru dan menyasar anak-- justru memberikan dampak buruk pada psikis si anak, sehingga perlu dievaluasi melalui proses intervensi yang tepat.

2. Persepsi Pemangku Kepentingan Terhadap Sanksi bagi Pelaku Perkawinan Usia Anak

Pelaku yang mengawinkan anak di usia dini, diantaranya merupakan orang tua, anggota keluarga dan pihak lainnya; tokoh masyarakat, tokoh agama hingga tokoh adat. Pandangan ini, memberikan catatan terhadap sejumlah peraturan daerah atau peraturan desa yang justru memberikan sanksi kepada anak. Peraturan daerah atau peraturan desa itu seharusnya ditinjau kembali, sebab penjatuhan sanksi selayaknya tidak membebani dan menjerat si anak.

Selain itu, terdapat dua pandangan terhadap penjatuhan sanksi bagi pelaku. Pertama, tidak memberikan dukungan atas penjatuhan sanksi dan menyarankan untuk menyelesaikan persoalan terlebih dulu, sebagai upaya yang harus dilakukan dalam aspek pencegahan. Kedua, menyetujui penjatuhan sanksi kepada pelaku.²⁵⁵

2.1. Perlukah Sanksi dalam Bentuk Apapun?

Penjatuhan sanksi tidak disetujui atas dasar tiga pertimbangan. Pertama, menekankan pencegahan dan penyadaran. Kedua, perlu berhati-hati membahas isu yang sensitif bagi kalangan tertentu. Ketiga, tidak semua masalah dapat diselesaikan dengan penjatuhan sanksi.

253 Antara lain Koalisi Perempuan Indonesia di Yogyakarta dan NTT. Wawancara Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020.

254 Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020.

255 Pendapat yang tidak menyetujui penjatuhan sanksi antara lain diwakili oleh Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 24 Maret 2020; Hartoyo, Suara Kita, 12 Maret 2020; Nur Rofiah, Alimat, 26 Februari 2020; Rita Pranawati, Komisioner KPAI, 27 Maret 2020; Kalis Mardiasih, Kolumnis, 5 Maret 2020; akademisi PKWJ UI, 30 Maret 2020; Anggara Suwahju, Direktur Eksekutif ICJR 2017-2019, 3 Maret 2020; WB, organisasi agama Khonghucu, 20 Maret 2020; Rahayu Saraswati, Anggota DPR RI Periode 2014-2019, 2 Maret 2020; dan lyat Haryati, KPI Kota Tangerang, 28 April 2020.
Pendapat yang menyetujui penjatuhan sanksi antara lain diwakili oleh Ghafur Darmaputra, Kemenko PMK, 20 Maret 2020; Dian Kartikasari, Sekjen KPI 2009-2019, 21 Maret 2020; Imam Nakhei, Komisioner Komnas Perempuan, 22 Maret 2020; Fahri Salam, jurnalis Tirto.id, 27 Februari 2020; Marzuki Wahid, Fahmina Institut Cirebon, 21 Maret 2020; Nursyahbani Katjasungkana, Dewan Pembina Asosiasi LBH APIK, 1 April 2020, Lenny N. Rosalin, Deputi Bidang Tumbuh Kembang KPPPA, 30 April 2020; Cania Citta, Influencer, 21 Maret 2020; Anindya Restuviani, Hollaback! Jakarta, 21 Maret 2020; dan Fen Budiman, DPP API Kartini, 18 Maret 2020.

Kesadaran yang baik, dari masyarakat jauh lebih efektif daripada penjatuhan sanksi. Hal yang justru penting dilakukan adalah, membangun kesadaran masyarakat mengenai dampak buruk perkawinan usia anak. Negara berkewajiban mengedukasi orang tua untuk memiliki kecakapan dalam pengasuhan dan mencegah terjadinya perkawinan usia anak. Apabila negara belum selesai mengedukasi orang tua, pemidanaan tidak dapat dilakukan.²⁵⁶

“Tapi kalau edukasi ke orang tua belum selesai, ya gak bisa juga kita mempidanakan.”
Rita Pranawati, Komisioner KPAI.

Berdasarkan uraian sebelumnya, penjatuhan sanksi dalam peraturan di daerah atau desa bukan sesuatu yang menakutkan untuk tidak melakukan perkawinan anak. Fakta ini, menguatkan pentingnya dilakukan penyadaran di masyarakat.

Pemberian informasi secara utuh kepada masyarakat sangat diperlukan untuk melindungi masyarakat dari pelanggaran yang diakibatkan ketidaktahuan atau ketidakpahaman. Jangan sampai seseorang dikenai sanksi, karena melanggar sesuai yang tidak diketahuinya atau karena ditipu.²⁵⁷

Apabila akar masalah perkawinan usia anak adalah kemiskinan, seharusnya pemerintah memberikan tindakan afirmasi kepada orang tua agar tidak mengawinkan anak di usia dini, bukan mengambil tindakan represif melalui sanksi. Intervensi perbaikan kesejahteraan dapat diaplikasikan di sini, misalnya mengikutsertakan keluarga tersebut sebagai penerima manfaat jaminan sosial, memberikan peluang pekerjaan pada orang tua, atau menjamin hak pendidikan anak melalui pesantren.²⁵⁸

Selain itu, kondisi sosiokultur masyarakat Indonesia harus dipertimbangkan, agar penjatuhan sanksi tidak menimbulkan perdebatan atau tanggapan negatif dari tokoh-tokoh agama. Mereka ini sebenarnya, diharapkan peran dan partisipasinya dalam penghapusan perkawinan usia anak, sehingga wacana penjatuhan sanksi dikhawatirkan akan memberi peluang untuk menyatakan ketidaksetujuan terhadap UU atau menyandingkan pemberian sanksi sebagai legitimasi untuk melakukan maksiat.²⁵⁹

Sekalipun perkawinan usia anak merupakan perbuatan keliru, tidak semua kesalahan ditimpakan pada anak dan dihukum penjara. Penghukuman justru akan membuat penjara penuh sesak dan tidak menyelesaikan akar masalah. Justru, diperlukan adanya intervensi di bidang sosial-ekonomi. Hal itulah yang seharusnya dilakukan dalam mengatasi masalah perkawinan usia anak.²⁶⁰

256 Riri Khariroh Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 24 Maret 2020, dan Rita Pranawati, Komisioner KPAI, 27 Maret 2020.

257 Nur Rofiah, Alimat, 26 Februari 2020.

258 Wawancara Riri Khariroh, Ketua LKP3A PP Fatayat NU, 24 Maret 2020, dan Hartoyo, pemerhati kelompok marginal, 12 Maret 2020.

259 Wawancara Kalis Mardiasih, kolumnis, 5 Maret 2020, dan akademisi UI, 30 Maret 2020.

260 Wawancara Anggara Suwahju, mantan Direktur Eksekutif ICJR, 3 Maret 2020, dan WB, organisasi agama Khonghucu, 20 Maret 2020.

“Ketika Khonghucu pertama kali duduk sebagai Menteri Kehakiman, dia tegas, semua yang salah dihukum. Akhirnya dia sadar, bahwa nggak akan menyelesaikan masalah. Kemudian ketika dikritik rakyatnya, dalam waktu 100 hari, jalanan sudah dibuka, orang mau mencuri, rumah-rumah dibuka pintunya, nggak ada yang mencuri.” WB, organisasi agama Khonghucu.

Ketika hukuman tidak dijatuhkan, bukan berarti hal itu dimaksudkan untuk melindungi pihak yang bersalah. Tindakan itu, perlu diambil untuk mencegah seseorang dihukum bersalah atas kekurangan yang ia miliki-- di saat orang lain tidak memberikan bantuan kepadanya.

2.2. Sanksi terhadap Pelaku

Pada dasarnya perkawinan sebagai peristiwa perdata tidak dapat dikenai pidana kecuali terdapat pelanggaran hukum di dalamnya, seperti pemalsuan identitas penipuan dan kekerasan. Penjatuhan sanksi juga mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pelanggaran hukum yang dilakukan.

Pandangan yang mendukung penjatuhan sanksi kepada pelaku perkawinan anak di antaranya, mensyaratkan harus terpenuhi unsur kesengajaan di dalamnya. Apabila terdapat perkawinan usia anak yang diakibatkan keterpaksaan, hal itu harus dikecualikan dari pidana dengan terlebih dahulu meminta pendapat dari pengadilan.²⁶¹

Keterpaksaan yang mengakibatkan seorang perempuan melangsungkan perkawinan usia anak masih menyisakan persoalan atas pemaksaan “terpaksa” tersebut. Kata “terpaksa” tersebut sebenarnya diajukan dalam *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi pada 2014, agar dibatasi pemaknaannya sebagai kondisi adanya kehamilan di luar perkawinan, namun tidak dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.²⁶²

Apabila suatu perkawinan yang didalilkan atas keterpaksaan dimohonkan Dispensasi kepada pengadilan dan dikabulkan, perkawinan itu menjadi sah untuk dilangsungkan. Namun, apabila pengadilan menolak, lalu perkawinan tetap dilangsungkan secara tidak tercatat, barulah kemudian berlaku pemidanaan dengan merujuk ke UU Perlindungan Anak dan KUHP-- apabila sudah terjadi persetubuhan dengan anak.

Ditinjau dari variasi jenis sanksi yang dijatuhkan, dukungan terhadap penjatuhan sanksi tidak menunjukkan kesepakatan atas jenis sanksi yang dinilai tepat. Itu sebagai bentuk kontribusi guna menghapuskan perkawinan usia anak. Meskipun pidana penjara masuk dalam daftar usulan, namun tidak seluruhnya bersepakat-- mengingat tingkat efektivitasnya diragukan. Belum tentu, memberi efek jera akan berdampak positif. Tengok saja, kondisi riil lembaga pemasyarakatan (penjara) saat ini, sungguh mengengaskan dan *over crowded*. Demikian pula,

261 Ghafur Darmaputra, Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan Perempuan dan Anak Kemenko PMK, 20 Maret 2020.

262 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014.

sanksi sosial yang menjadi sorotan utama, justru menysar pihak yang tidak tepat untuk dikenai sanksi.

Selain itu, persetujuan atas penjatuhan sanksi tidaklah linier, dengan pengajuan usulan jenis sanksi yang dijatuhkan. Pandangan yang setuju terhadap sanksi, belum tentu mengusulkan jenis sanksi untuk dijatuhkan. Padahal, usulan jenis sanksi yang muncul terentang mulai dari ancaman pidana, sanksi administratif, hingga sanksi sosial di masyarakat.

Dukungan terhadap penjatuhan sanksi memunculkan landasan hukum pemidanaan yang berbeda. Ada yang menyarankan klausul pemidanaan baru, ada pula yang menyarankan pemidanaan yang diatur dalam KUHP dan UU Perlindungan Anak. RUU P-KS diusulkan sebagai salah satu landasan hukum baru dalam penjatuhan sanksi atas perkawinan usia anak.

Berikut ini uraian jenis sanksi atau ancaman pidana yang diusulkan:

Tabel 9. Usulan Jenis Sanksi dan Argumentasi

No.	Jenis Sanksi	Argumentasi
1	Pidana penjara	<ul style="list-style-type: none"> Selaras dengan pemidanaan pemaksaan perkawinan dalam RUU P-KS Penjatuhan pidana dapat dilakukan dalam bilangan hari sebagai penjeraan
2	Denda	Penjatuhan sanksi ini dikecualikan apabila pelaku adalah orang yang mampu
3	Kerja sosial	Kapasitas lapas yang tidak memadai dan tidak semua kesalahan harus dipenjara
4	Pidana apapun selain penjara, misalnya sanksi pendidikan dan rehabilitasi	Pidana penjara tidak akan membuat jera, sehingga sanksi harus mengarah pada penyadaran pelaku
5	Konseling pelaku	Selaras dengan pemidanaan pemaksaan perkawinan dalam RUU P-KS
6	Penyitaan uang hasil transaksi perkawinan usia anak	Penjatuhan sanksi apabila perkawinan usia anak itu dilakukan untuk kepentingan ekonomi. Penyitaan dilakukan kepada orang tua dan orang yang menyerahkan uang Penjatuhan sanksi ini harus disertai pembatalan perkawinan
7	Pencabutan hak asuh	Diusulkan tanpa uraian argumentasi lebih lanjut
8	Pencabutan hak politik	Diusulkan tanpa uraian argumentasi lebih lanjut
9	Pencabutan jabatan	Diusulkan tanpa uraian argumentasi lebih lanjut
10	Sanksi administratif	Sanksi administratif dijatuhkan kepada aparat pemerintah yang membiarkan dilangsungkan perkawinan usia anak
11	Denda administratif	Jenis sanksi pidana ini perlu dikaji, namun tidak ada narasumber yang mengusulkan jenis sanksi ini
12	Sanksi adat	Diusulkan tanpa uraian argumentasi lebih lanjut
13	Sanksi sosial	<ul style="list-style-type: none"> Sanksi sosial dijatuhkan apabila perkawinan dilangsungkan tanpa adanya pemaksaan Di bangun tidak melalui regulasi melainkan proses penyadaran di masyarakat

Sumber: Diolah dari hasil wawancara.

Dalam pandangan yang menyetujui penjatuhan sanksi, terdapat tiga pilihan landasan hukum yang mengemuka; Pertama, menggunakan ketentuan yang telah ada dalam peraturan perundang-undangan yang tersedia seperti KUHP dan UU Perlindungan Anak. Kedua, menggunakan landasan RUU P-KS untuk pemidanaan pelaku perkawinan usia anak. Ketiga, tidak didasarkan pada regulasi apapun melainkan sebagai respons organik di masyarakat. Hal ini, meniscayakan terbangunnya nilai sosial baru melalui intervensi penyadaran di masyarakat.

Dalam rangka menjamin penjatuhan sanksi efektif, sekaligus mendorong kepatuhan masyarakat untuk tidak mengawinkan anak di usia dini. Penjatuhan sanksi harus ditujukan kepada pelaku yang menjadi penghubung atau menjembatani terjadinya perkawinan usia anak, termasuk para pihak yang meloloskan terjadinya perkawinan usia anak. Hal ini menegaskan bahwa penjatuhan sanksi adalah langkah terakhir dan sangat penting dilakukan; terutama penyadaran masyarakat.

2.3. Antara Edukasi dan Sanksi

Ketidaksetujuan terhadap penjatuhan sanksi disandarkan pada argumentasi, bahwa upaya penyadaran sangat dibutuhkan ketimbang penyelesaian melalui jalur pidana. Faktor keterbatasan pilihan, terutama kemiskinan dan rendahnya pengetahuan-- berkorelasi dengan upaya dari negara yang belum optimal dalam aspek pencegahan. Berbagai akar masalah penyebab perkawinan usia anak harus ditangani segera, agar intensi penyelesaian masalah melalui perkawinan usia anak dapat dihindari. Penjatuhan sanksi dinilai tidak strategis, bahkan bertentangan dengan pendekatan sinergi yang menghendaki pelibatan seluas-luasnya berbagai kelompok di masyarakat.

Adapun pandangan yang menyetujui penjatuhan sanksi, mengusulkan rentang jenis sanksi mulai dari ancaman pidana, sanksi administratif, hingga sanksi sosial dari masyarakat. Bentuk ancaman pidana yang diusulkan beragam jenis, mulai dari pidana penjara sampai ketidaksetujuan atas pidana penjara. Adapun penjatuhan sanksi berupa denda berdasarkan praktik, diakui masih rendah efektivitasnya, sehingga diperlukan upaya penyadaran untuk mengatasinya.

Namun demikian, berdasarkan ragam pandangan yang menyetujui penjatuhan sanksi, tidak ditemukan titik temu yang menyepakati jenis sanksi dan landasan hukum yang tepat, sehingga dapat digunakan untuk mendukung pencapaian tujuan perubahan UUP. Sebaliknya, intervensi penyadaran justru muncul dari kelompok pandangan yang menyepakati perlunya penjatuhan sanksi, terutama setelah mempertimbangkan efektivitas penerapan sanksi untuk menghapus perkawinan usia anak.

Apabila dikaitkan dengan aspek penanganan, penjatuhan sanksi akan kontraproduktif dengan intervensi yang perlu dilakukan terhadap anak perempuan-- yang tak mampu

menghindari terjadinya perkawinan usia anak. Alih-alih menyelamatkan, penjatuhan sanksi akan menambah jumlah anak perempuan yang terdampak negatif perkawinan usia anak, terkungkung ketimpangan gender, dan mengalami risiko kesehatan seksual dan reproduksi.



BAB VII

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi ini menyajikan persepsi pemangku kepentingan mengenai keterkaitan RUU P-KS dan perubahan UUP, terhadap upaya penghapusan ketimpangan gender di Indonesia. Selain itu, studi ini juga mengumpulkan data dan informasi mengenai persepsi positif, serta dukungan pemangku kepentingan terhadap RUU P-KS dan implementasi perubahan UUP, begitu pula permasalahan dan tantangan yang diharapkan dapat dipecahkan melalui RUU P-KS. Efektivitas perubahan UUP dalam menghapuskan perkawinan usia anak juga dielaborasi melalui berbagai pendapat yang tercakup dalam ragam upaya, intervensi dan tindakan yang mestinya dilakukan, sebagai tindak lanjut atas perubahan UUP.

Studi ini menemukan bahwa keberadaan RUU P-KS dan perubahan UUP, sangat penting bagi pencapaian kesetaraan gender, baik secara langsung maupun tidak langsung. Walaupun demikian, RUU P-KS di satu sisi, dinilai menysar permasalahan yang berbeda dengan upaya penghapusan ketimpangan gender. Terjadinya kekerasan seksual merupakan salah satu manifestasi ketimpangan gender. Di sisi lain, peningkatan batas usia perkawinan dapat memberi kesempatan setiap anak perempuan melepaskan diri dari belenggu ketidaksetaraan akses, juga memberi ruang partisipasi dalam pembangunan kedepannya.

Dukungan terhadap pengesahan RUU P-KS datang dari berbagai kalangan. Antara lain, lembaga penyedia layanan publik, organisasi masyarakat sipil, organisasi di bidang pemberdayaan perempuan, kalangan jurnalis, akademisi, korporasi, kelompok profesi (tenaga kesehatan, psikolog dan lainnya), kelompok muda, penyintas dan keluarganya,



lembaga HAM nasional, kementerian dan lembaga, organisasi keagamaan dan penghayat kepercayaan, hingga tokoh-tokoh agama yang merupakan subjek dalam penelitian ini.

Secara umum, dukungan terhadap RUU P-KS, terkait dengan urgensi perubahan sistem hukum untuk mengatasi berbagai hambatan dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Berbagai hambatan dalam komponen budaya hukum, struktur hukum dan substansi hukum itu, sedemikian pelik menghambat akses korban kekerasan seksual terhadap keadilan. Oleh sebab itu, upaya mengatasinya tidaklah cukup dengan melakukan tambal-sulam UU yang sudah ada, namun perlu dijawab melalui penyediaan payung hukum komprehensif penanganan kasus kekerasan seksual dalam RUU P-KS.

Dalam komponen budaya hukum, adanya penggunaan riwayat seksual dalam proses hukum serta ketidakpahaman APH mengenai isu *consent* perempuan, seringkali mendiskualifikasi pengalaman perempuan sebagai korban. Sementara itu, dalam komponen substansi hukum formal, mekanisme pelaporan dan pembuktian, acapkali membebankan pembuktian pada korban. Ketidaktersediaan saksi lain, diluar korban sering dijadikan dalih untuk menyatakan keterangan korban tidak cukup bukti atas alasan satu saksi (bukan dianggap saksi). Hukum acara yang tersedia juga belum mengatur soal mekanisme pendampingan korban kekerasan seksual, umumnya korban mengalami kondisi trauma yang berlapis. Tidak mengatur pula, tata cara khusus melakukan BAP dan tidak mengatur hak-hak korban secara rinci, sebagaimana mengatur hak pelaku. Selain itu, peran psikolog dalam pembuktian kekerasan seksual sangat krusial, guna mengungkap dampak psikologis pada korban-- namun tidak merupakan gejala psikiatris atau gangguan kejiwaan.

Berbagai permasalahan tersebut, menjadi dasar landasan pentingnya RUU P-KS menjadi UU, sekaligus diharapkan RUU P-KS akan mengatasi berbagai permasalahan yang krusial tersebut-- melalui rumusan norma yang diatur di dalamnya. Selain itu, berbagai masukan untuk penyempurnaan materi muatan RUU ini mengemuka, khususnya rumusan berbagai unsur dalam sembilan jenis tindak pidana kekerasan seksual.

RUU P-KS diharapkan dapat menjawab persoalan dan kebutuhan terhadap sistem hukum dan sosial yang lebih responsif dengan menempatkan perempuan dan (atau) korban, sebagai subjek dan sentral dalam semua upaya penanganan. Selain itu, RUU P-KS diharapkan, dapat mengakomodasi berbagai jenis tindak pidana kekerasan seksual yang tidak diatur dalam KUHP maupun UU lainnya. Materi muatan dalam RUU P-KS, meliputi pencegahan, tindak pidana kekerasan seksual, hak korban, hukum acara khusus kekerasan seksual, pemantauan dan pemidanaan, sehingga RUU P-KS merupakan jalan keluar dan terobosan hukum yang komprehensif dalam penanganan kekerasan seksual.

Terkait perubahan UUP, studi ini mengonfirmasi berbagai dampak negatif perkawinan usia anak, diharapkan dapat diakhiri melalui perubahan UUP. Studi ini juga mencatat pengalaman

empiris perempuan korban perkawinan usia anak yang terjebak dalam pekerjaan eksploitatif, seperti pekerja seks komersial. Jenis pekerjaan ini, bukan pekerjaan yang diharapkan seseorang, terpaksa dijalani atas dasar ketidaktersediaan pilihan di tengah keterbatasan pendidikan dan ketiadaan keterampilan untuk mengakses pekerjaan yang layak.

Tiga harapan besar yang ditumpukan pada perubahan UUP, yaitu 1) Memutus dampak negatif perkawinan usia anak; 2) Melindungi hak kesehatan seksual dan reproduksi; dan 3) Mengurangi ketimpangan gender, perlu dioperasionalisasikan melalui berbagai upaya, dalam aspek pencegahan dan penanganan perkawinan usia anak.

Dengan demikian teridentifikasi sepuluh intervensi yang perlu dilakukan, yaitu: 1) Perbaikan kesejahteraan masyarakat; 2) Perluasan akses pendidikan; 3) Pencegahan melalui administrasi kependudukan; 4) Pendidikan HKSR dalam kurikulum pendidikan; 5) Kampanye pendewasaan usia perkawinan; 6) Penyediaan layanan untuk pemenuhan hak kesehatan seksual dan reproduksi; 7) Sosialisasi kesetaraan gender; 8) Literasi perkawinan; 9) Massifikasi pemahaman agama yang progresif; 10) Tindakan afirmasi dan pendataan.

Intervensi yang teridentifikasi tersebut, pada dasarnya banyak berada dalam aspek pencegahan. Hal itu sejalan dengan ketersediaan dukungan, sebagai upaya yang selama ini dilakukan secara khusus dan tidak ada yang bergerak dalam aspek penanganan. Secara khusus, intervensi pendidikan HKSR dalam kurikulum dan sosialisasi kesetaraan gender, diharapkan dapat berkontribusi terhadap penghapusan perkawinan usia anak, sekaligus berkontribusi terhadap pencegahan kekerasan seksual.

Penjatuhan sanksi sebagai upaya represif untuk mendukung penghapusan perkawinan usia anak terklarifikasi tidak efektif dalam mencegah dan menghapuskan perkawinan usia anak. Sekalipun terdapat pandangan yang mendukung penjatuhan sanksi-- demi menjerakan pelaku perkawinan usia anak, termasuk menggunakan rumusan tindak pidana pemaksaan perkawinan dalam RUU P-KS, atau usulan praktik yang membahayakan perempuan sebagai rumusan tindak pidana baru, terdapat sejumlah catatan yang mengkritisi penerapan sanksi selama ini di masyarakat.

Terjadinya perkawinan usia anak harus dilihat dari akar masalah yang mendorong praktik ini terus terjadi. Jika penyebabnya adalah kemiskinan dan minimnya pengetahuan tentang bahaya perkawinan usia anak, intervensi berupa penyadaran masyarakat dan perbaikan kesejahteraan dinilai paling efektif-- dibandingkan menjatuhkan sanksi. Upaya dalam aspek pencegahan harus maksimal dilakukan negara agar masyarakat memiliki pilihan yang benar dibandingkan mengawinkan usia anak.

Berdasarkan temuan penelitian, disampaikan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:

1. Mempercepat proses pembahasan dan pengesahan RUU P-KS dengan melibatkan partisipasi publik

RUU P-KS segera dibahas dan disahkan oleh pemerintah dan lembaga legislatif! Mengingat urgensi RUU ini sangat penting untuk merespons kebutuhan korban atas perlindungan dan pemulihan, serta merespons berbagai hambatan penanganan kasus dalam sistem hukum yang ada. Pengesahan RUU P-KS penting segera dilakukan agar berbagai kasus kekerasan seksual dapat tertangani, sehingga hak korban atas keadilan dan pemulihan dapat terpenuhi.

Sejumlah rumusan norma dalam RUU ini, teridentifikasi dan perlu disempurnakan, seperti penajaman batasan antara satu jenis tindak pidana dengan jenis tindak pidana kekerasan seksual lainnya. RUU harus menjangkau jenis kekerasan seksual yang semakin berkembang, seperti kekerasan seksual dengan lokus dunia maya dan praktik yang berbahaya bagi kesehatan seksual dan reproduksi, seperti sunat perempuan dan perkawinan usia anak. Di sisi lain, RUU ini diharapkan, menjangkau permasalahan kesehatan seksual dan reproduksi yang selama ini terjadi; yakni perlindungan atas akses terhadap aborsi aman, akses layanan kontrasepsi tanpa diskriminasi, dan penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia.

Selain itu, persoalan lainnya yang telah diidentifikasi dan perlu diantisipasi oleh RUU P-KS yakni melalui perumusan norma yang tepat dan efektif. Dengan demikian RUU ini, dalam implementasinya nanti dapat berjalan dengan optimal.

2. Perbaiki layanan pemulihan korban yang terintegrasi dan terpadu dalam satu atap (*one stop crisis centre*)

Situasi khas dari kekerasan seksual dan kebutuhan korban, selayaknya dipertimbangkan dalam pembaharuan sistem hukum. Dengan demikian, perlu segera diupayakan perbaikan dan perubahan dari sistem rujukan dalam pemulihan korban-- sehingga mekanisme penanganan dan pemulihan yang lebih terintegrasi dan terpadu dengan menempatkan korban berikut hak-haknya, sebagai sentral pelayanan. Selain keterpaduan penanganan, perspektif APH dan petugas penyedia layanan juga perlu ditingkatkan, baik kuantitas maupun kualitasnya.

3. Upaya negara dalam pencegahan dan penanganan kekerasan seksual dan perkawinan usia anak secara komprehensif dan holistik, dengan memusatkan intervensi pada akar masalah yang berkontribusi atas laju kekerasan seksual dan perkawinan usia anak.

Intervensi yang mengarah pada pengentasan akar masalah yang jadi penyebab kekerasan seksual dan perkawinan usia anak, dalam aspek pencegahan dan penanganan, menghendaki cara kerja pemerintah dan berbagai pihak menggunakan pendekatan sinergi dan kerjasama multi-pihak. Langkah itu, menjadi instrumen yang efektif untuk mengonsolidasikan para pihak. Pendekatan ini, akan memandu para pihak untuk berbagi peran, termasuk mengintervensi

kelompok sasaran yang akan menjadi agensi penghapusan perkawinan usia anak, serta perluasan pelibatan pemangku kepentingan dalam intervensi-- yang dibangun untuk operasionalisasi kedua instrumen itu.

Mengingat faktor penyebab kekerasan seksual dan perkawinan usia anak tidaklah tunggal, upaya penanganan kasus tersebut harus disertai intervensi terhadap aspek kognitif masyarakat melalui pembangunan pengetahuan dan kesadaran masyarakat, terutama terkait isu kekerasan seksual dan perkawinan usia. Selain itu, identifikasi akar masalah determinan di suatu daerah, menjadi sangat krusial agar pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat mengambil intervensi yang tepat.

4. Harmonisasi kebijakan di tingkat pusat, daerah dan desa untuk mendukung penghapusan perkawinan usia anak dan kekerasan seksual

Pembentukan substansi hukum yang mengatur penghapusan kekerasan seksual (RUU P-KS) dan pendewasaan usia perkawinan melalui perubahan UUP di tingkat nasional, tidaklah cukup untuk menghapuskan kekerasan seksual dan perkawinan usia anak. Perlu adanya, harmonisasi kebijakan dari tingkat pusat hingga daerah untuk mencegah dan menanggulangi kekerasan seksual dan perkawinan anak. Pemerintah daerah secara khusus, harus memperhatikan akar masalah di wilayahnya-- yang seharusnya cepat diatasi agar masyarakat tidak melakukan perkawinan usia anak dan kekerasan seksual.

Khusus terkait perkawinan anak, penjatuhan sanksi melalui regulasi di daerah, termasuk desa, perlu ditinjau ulang. Pendekatan represif tidak disertai sinergi dalam aspek pencegahan oleh negara, justru berpotensi membuka celah perkawinan usia anak, terutama ketika situasi sosial, ekonomi dan politik tidak banyak memberikan pilihan bagi keluarga untuk menjalani kehidupan yang bermartabat.

5. Jangan tunda penyelenggaraan pendidikan HKSR yang komprehensif di semua jenjang pendidikan

Rekomendasi ini sama sekali bukan hal baru, karena sudah disuarakan sejak 40 tahun lalu. Sejumlah indikator capaian negara dalam pembangunan, merupakan bukti petunjuk bahwa rekomendasi ini tidak dapat ditunda untuk ditunaikan. Antara lain, angka kematian ibu dan bayi, indeks kesenjangan gender, dan indeks pembangunan manusia yang belum menggembirakan.

Perlindungan hak kesehatan seksual dan reproduksi akan berhenti di tataran normatif, apabila rekomendasi ini masih tidak dijalankan. Sinergi para pihak dalam menghapuskan perkawinan usia anak akan terhambat, jika minimnya pelibatan tenaga pendidik yang potensial menysasar 80 juta anak di Indonesia, dalam mengakses hak atas pendidikan melalui wajib belajar 12

tahun. Demikian pula, pencegahan kekerasan seksual akan selalu menjadi hambatan. Oleh karena itu, secara khusus Kemendikbud RI perlu membangun langkah sistematis guna merealisasikan pendidikan HKSR yang komprehensif di semua tingkat jenjang pendidikan.

6. Penyelenggaraan tindakan afirmasi dan pendataan dalam aspek penanganan untuk menolong perempuan korban kekerasan, termasuk perkawinan usia anak

Ketimpangan gender menjadi akar penyebab utama, rentannya perempuan menjadi korban kekerasan dan perangkap perkawinan anak. Perempuan tidak bisa keluar dari keterpurukan itu, apabila negara tidak mengambil tindakan afirmasi yang tegas untuk menariknya keluar dari situasi mengerikan itu. Intervensi tindakan afirmasi dalam aspek penanganan harus dilakukan oleh K/L-- sesuai tugas dan fungsi masing-masing. Semisal, memberi penyadaran gender di sekolah, informasi hak dan cara mengaksesnya, beasiswa untuk melanjutkan pendidikan, melatih keterampilan untuk mandiri atau berwirausaha, dan lain-lain.

Dengan demikian, pendataan menjadi pintu masuk agar upaya penanganan korban dapat dilakukan. Pendataan dapat bersumber dari penyedia layanan, termasuk rumah sakit dan institusi penegakan hukum. Sistem pendataan kekerasan terhadap perempuan dan anak yang disediakan KPPPA, perlu dikembangkan untuk menjadi kanal penyampaian data dan informasi perempuan korban kekerasan seksual dan perkawinan usia anak.

Terkait perkara perkawinan anak, pendataan dapat berdasarkan putusan pengadilan atas Dispensasi Kawin yang dikabulkan, pencatatan oleh aparat desa untuk menjangkau perkawinan tidak tercatat dan lembaga penyedia layanan di daerah. Dalam hal Dispensasi Kawin dikabulkan, pengadilan agar memerintahkan pemerintah melalui K/L terkait-- untuk menjalankan intervensi tindakan afirmasi terhadap anak.

7. Upaya tindak pencegahan dan penanganan kekerasan seksual serta perkawinan anak

Dalam jenis kekerasan seksual berupa pelecehan seksual verbal dan pemaksaan perkawinan, perlu dipertimbangkan model pendekatan sanksi lain, di luar sanksi pidana. Terutama untuk perkawinan anak, sebagai upaya penyadaran di tengah masyarakat dan intervensi perbaikan kesejahteraan, serta perluasan akses pendidikan, dinilai lebih efektif menghambat laju perkawinan usia anak ketimbang penjatuhan sanksi yang berat.

Negara berkewajiban, membangun kemampuan masyarakat untuk menghindari kekerasan seksual dan perkawinan usia anak, baik melalui upaya penyadaran maupun upaya pengentasan kesenjangan. Terkait kekerasan seksual, pemerintah perlu menetapkan langkah strategis dalam pencegahan kekerasan seksual lebih awal-- sambil menuntaskan pembahasan RUU P-KS di level legislatif dan eksekutif.

Sementara itu, sembilan intervensi dalam aspek pencegahan perkawinan anak yang teridentifikasi dalam studi ini, perlu dikonsolidasikan oleh Pemerintah melalui KPPPA. Hal itu perlu disertai pengawasan oleh lembaga yang berwenang, supaya dapat memastikan semua intervensi yang dilaksanakan-- mengarah pada pencapaian tujuan penghapusan perkawinan usia anak. Di saat bersamaan, intervensi yang dilakukan dapat berkontribusi pada pencegahan terjadinya kekerasan seksual.

8. Optimalisasi peran pemerintah memperkuat dan kerjasama multi-pihak

Pemerintah perlu mengoptimalkan perannya dalam upaya pencegahan perkawinan usia anak dan penanganan kekerasan seksual. Optimalisasi terlaksana jika bekerjasama dengan berbagai pihak yang telah bekerja dan berkepentingan dalam pencegahan dan penanggulangan kekerasan seksual dan perkawinan usia anak,

Sembilan intervensi dalam aspek pencegahan perkawinan usia anak yang teridentifikasi dalam penelitian ini, wajib dilakukan oleh institusi pemerintah dan para pihak lainnya-- yang tugas dan fungsinya terkait erat dengan upaya pengentasan kesenjangan, kesadaran dan pembangunan pengetahuan di masyarakat, hingga pemenuhan hak kesehatan seksual dan reproduksi. Dalam pelaksanaannya, kerja multi-pihak ini sangat diperlukan agar tujuan yang diharapkan dari perubahan UUP dapat tercapai.

Sebagai contoh, penyelenggaraan program wajib belajar 12 tahun oleh Kemendikbud RI, memerlukan dukungan dari K/L lainnya, seperti KemenPU RI dalam penyediaan infrastruktur dan akses jalan raya. Kemenkes RI dalam penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan agar peserta didik tidak terhambat mengakses pendidikan karena faktor kesehatan. Begitupun Kemenag RI, dalam pembaharuan materi pendidikan agama agar berorientasi pada pembangunan wawasan dan karakter manusia yang toleran dan humanis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Laporan:

Alex Irwan, *Perisai Perempuan: Kesepakatan Internasional untuk Perlindungan Perempuan*. Jakarta: Asosiasi LBH APIK Indonesia, 1996.

Barlett, Katharine T. and Rosanne Kennedy (Ed.), *Feminist Legal Theory: Readings in Law and Gender*. USA: Westview Press Inc., 1991.

BPS, Kementerian PPN/Bappenas, UNICEF, dan Pusaka UI, *Pencegahan Perkawinan Anak: Percepatan yang Tidak Bisa Ditunda*. Jakarta: BPS, 2020.

CEDAW South East Asia, "Substantive Equality". [Http://cedawsouthasia.org/about-cedaw/core-concepts/](http://cedawsouthasia.org/about-cedaw/core-concepts/) . Diakses 1 Agustus 2020.

Collier, Rohan, *Pelecehan Seksual: Hubungan Dominasi Mayoritas Dan Minoritas*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1998.

Correa, Sonya dan R. Petchesky: 1994, "Reproductive and Sexual rights: A Feminist Perspective," dalam Gita Sen, A. Germain and L. C. Chen (eds.), *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment, and Rights*. Boston: Harvard University Press, 1994.

Forster, Christine, and Vedna Jivan, *Gender Equality Laws: Global Good Practice And A Review Of Five Southeast Asian Countries*. Bangkok: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) East and Southeast Asia Regional Office, 2009.

Dio Ashar Wicaksana dan Muhammad Rizaldi, *Asesmen Konsistensi Putusan Pengadilan Kasus-Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan*. Jakarta: MaPPI FHUI dan LBH APIK Jakarta, 2015.

Dwianti F. Putri, *Studi Literatur Peraturan Daerah Pencegahan Perkawinan Anak*. Jakarta: UNICEF bekerja sama dengan AIPJ2, 2019. Sebagaimana dikutip dalam Kementerian PPN/Bappenas, *Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2020.

E. Kristi Poerwandari, *Mengungkap Selubung Kekerasan: Telaah Filsafat Manusia*. Bandung: Penerbit Yayasan Eja Insani, 2004.

_____, *Penguatan Psikologis Untuk Menanggulangi Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual : Panduan Dalam Bentuk Tanya Jawab*. Jakarta: Program Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia, 2006.

_____, dan Ester Lianawati, *Petunjuk Penjabaran Kekerasan Psikis: Buku Saku untuk Penegak Hukum*. Jakarta: Pusat Studi Kajian Wanita Pascasarjana UI, 2010.

Eddy O.S. Hiariej, *Teori & Hukum Pembuktian*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012.

Ema Mukarramah, "Menggagas Payung Hukum Perlindungan Korban Kekerasan Seksual." *Dalam Jurnal Perempuan Edisi 89 Vol.21 No.2* (Maret 2016): 101-119.

Forum Pengada Layanan, *Lembar Fakta Kekerasan Seksual dalam Angka: 1, Kekerasan Seksual dalam Catahu 2017-2019*. Jakarta: Forum Pengada Layanan, 2019, naskah tidak dicetak.

- _____, *Lembar Fakta Kekerasan Seksual dalam Angka: 2, Sembilan Kekerasan Seksual 2017-2019*, (Jakarta: Forum Pengada Layanan, 2019), naskah tidak dicetak.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective, Third Edition*. New York: Russel Sage Foundation, 1987.
- Hendri Sayuti, "Hakikat Affirmative Action dalam Hukum Indonesia (Ikhtiar Pemberdayaan yang Terpinggirkan)". Dalam *Jurnal Menara*, Vol. 12 No. 1 (Januari-Juni 2013): 41-47.
- Hull, Terence H., dkk, *Pelacuran di Indonesia: Sejarah dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan & The Ford Foundation, 1997), hlm. 110.
- Hunter, Rosemary dan Kathy Mack, "The Exclusion and Silence". Dalam Naffine, Ngaire and Rosemary J Owens, (Ed.), *Sexing The Subject of Law*. Sydney: LBC Information Services, 1997.
- JKP3, *Booklet Mengapa DPR dan Pemerintah Harus Segera Membahas dan Mengesahkan RUU P-KS Vol.II*. Jakarta: JKP3, 2018.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, *Profil Anak Indonesia 2018*. Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, 2018.
- Komnas Perempuan, *15 Bentuk Kekerasan Seksual: Sebuah Pengenalan*, (Jakarta: Komnas Perempuan, tanpa tahun). https://www.komnasperempuan.go.id/file/pdf_file/Modul%20dan%20Pedoman/Kekerasan%20Seksual/15%20BTK%20KEKERASAN%20SEKSUAL.pdf. Diakses 16 Mei 2020 jam 11.05 WIB.
- _____, *Kekerasan Meningkat: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual untuk Membangun Ruang Aman bagi Perempuan dan Anak Perempuan*, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2019, 6 Maret 2020. Jakarta: Komnas Perempuan, 2020.
- _____, *Korban Bersuara, Data Bicara Sahkan RUU P-KS sebagai Wujud Kotmimen Negara*, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2018, 6 Maret 2019. Jakarta: Komnas Perempuan, 2019.
- _____, *Pemotongan dan Perlukaan Genitalia Perempuan: Dalam Persimpangan Antara Tradisi dan Modernitas*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2018.
- Kunthi Tridewiyanti, et al., (Ed.), *Mewujudkan Perlindungan Hak-hak Perempuan Korban dalam Kebijakan: Himpunan Kertas Posisi dan Kajian dari Berbagai Kebijakan Tahun 2010-2013*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2014.
- LBH APIK Jakarta, *Negara Harus Serius Melaksanakan Komitmen Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Berbasis Gender*, Catatan LBH APIK Jakarta Berdasarkan Pengalaman Penanganan Kasus dan Advokasi 2019. Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2019.
- Luhulima, Achie Sudiarti, "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia." Dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- MAPPI FH UI, *Executive Summary Penelitian Konsistensi Putusan Perempuan*. Jakarta: MAPPI FH UI, 2019. [Http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2019/06/Executive-Summary-KS.pdf](http://mappifhui.org/wp-content/uploads/2019/06/Executive-Summary-KS.pdf). Diakses 21 Mei 2020.

- _____, *Kekerasan Seksual di Indonesia: Data, Fakta, & Realita*. Jakarta: Australia Indonesia Partnership for Justice dan MaPPI FHUI, 2016.
- Nursyahbani Katjasungkana, "Feminist Legal Theory". Dalam *Modul Pelatihan Bantuan Hukum Gender Struktural*. Jakarta: LBH APIK Jakarta, 1995.
- _____, *Kasus-Kasus Hukum Kekerasan Terhadap Perempuan: Sebuah Drama Tentang Patriarki dan Dominasi Laki-Laki*. Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2002.
- Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women. *Gender Mainstreaming: Strategy for Promoting Gender Equality Factsheet*. 2001. <http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/factsheet1.pdf>. Diakses 12 Juli 2020.
- Perempuan Mahardhika, *Pelecehan Seksual dan Pengabaian Hak Maternitas pada Buruh Garmen: Kajian Kekerasan Berbasis Gender di KBN Cakung*. Jakarta: Perempuan Mahardhika, 2017.
- R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya, Penjelasan Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politea, 1996.
- Rhode, Deborah L., *Justice and Gender*. Harvard: Harvard University Press, 1993. Sebagaimana dikutip dalam Nursyahbani Katjasungkana, *Kasus-Kasus Hukum Kekerasan Terhadap Perempuan: Sebuah Drama Tentang Patriarki dan Dominasi Laki-Laki*. Jakarta: LBH APIK Jakarta, 2002.
- Ratna Batara Munti, "Kekerasan Seksual: Mitos dan Realitas, Kelemahan Aturan dan Proses Hukum, serta Strategi Menggapai Keadilan." Dalam E.Kristi Poerwandari dan Rahayu Surtiati Hidayat (Ed.) *Perempuan Indonesia Dalam Masyarakat yang Tengah Berubah: 10 Tahun Program Studi Kajian Wanita*. Jakarta: Program Studi Kajian Wanita Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2000.
- Rohan Collier, *Pelecehan Seksual: Hubungan Dominasi Mayoritas Dan Minoritas*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1998.
- Saparinah Sadli, dkk, *Ringkasan Studi Pemantauan Status Kesehatan Seksual dan Kesehatan Reproduksi di 6 Daerah di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Kesehatan Perempuan, IRRMA, ARRAW dan Ford Foundation, 2008.
- Siti Khoirun Ni'mah, dkk, *Memo Kebijakan Sosial Ekonomi INFID 2017: 10 Cara Menurunkan Ketimpangan Gender di Indonesia*. Jakarta: INFID, Koalisi Perempuan Indonesia, OFXAM, 2017.
- Siti Lestari, "Analisis Putusan Terkait Riwayat Seksual Korban atau Stereotype sebagai Dasar Meringankan atau Membebaskan Terdakwa." Dalam Lidwina Inge Nurtjahyo & Choky R. Ramadhan (Ed.), *Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Peradilan Pidana: Analisis Konsistensi Putusan*. Jakarta: Australia Indonesia Partnership for Justice, MaPPI FH UI, LBH APIK Jakarta, dan Badan Penerbit Fakultas Hukum, 2016.
- Smart, Carol, *Sociology of Law & Crime, Feminism and The Power of Law*. London and New York: Routledge, 1989.
- Sulistyowati Irianto, "Teori Hukum Feminis." Dalam Sulistyowati Irianto (Ed.), *Hukum Perlindungan Perempuan dan Anak*. Jakarta: USAID & E2J The Asia Foundation, 2015.
- Topo Santoso, *Seksualitas dan Hukum Pidana*. Jakarta: IND-HILL-CO, 1997.

The Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "Summary Reflection Guide on a Human Rights-Based Approach to Health: Application to sexual and reproductive health, maternal health and under-5 child health". https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf . Diakses 1 Agustus 2020.

The Office of the UN High Commissioner for Human Rights, "The International Bill of Rights". <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/internationallaw.aspx>. Diakses 1 Agustus 2020.

UN Women, "CEDAW". <https://asiapacific.unwomen.org/en/focus-areas/cedaw-human-rights/faq#substative>. Diakses 1 Agustus 2020.

Women Research Institute, *Mencari Ujung Tombak Penurunan Angka Kematian Ibu di Indonesia*. Jakarta: WRI, 2011.

World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2020. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014.

Konvensi dan Rekomendasi Hukum HAM Internasional:

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Indonesia, 52nd session. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-IDN-CO-6-7.pdf>.

Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TrafficInPersons.aspx>.

General Recommendation No. 19, Violence Against Women, *eleventh session, 1992*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>

Artikel Media Daring/Internet:

"15 Jenis Kekerasan Seksual terhadap Perempuan". *Tempo.co*, 29 November 2012. <https://nasional.tempo.co/read/444813/15-jenis-kekerasan-seksual-terhadap-perempuan/full&view=ok>. Diakses 16 Mei 2020 jam 11.12 WIB.

"7 Hal Seputar Catcalling yang Paling Sering Ditanyakan." *Womentalk.com*, 29 November 2019. <https://womentalk.com/news-update/articles/7-hal-seputar-catcalling-yang-paling-sering-ditanyakan-yaNIO>. Diakses 21 Mei 2020.

"Catcalling Adalah Pelecehan Bukan Semata Canda." *Beritagar.id*, 8 Oktober 2017. <https://beritagar.id/artikel/gaya-hidup/catcalling-adalah-pelecehan-bukan-semata-canda>. Diakses 21 Mei 2020.

"Gaya Hidup Manila Resmi Melarang Catcalling." *Beritagar.id*, 10 Juli 2018. <https://beritagar.id/artkel/gaya-hidup-manila-resmi-melarang-catcalling>. Diunduh tanggal 21 Mei 2020.

- "Jangan Pernah Goda Cewek 6 Negara Ini akan Menghukummu." *Idntimes.com*, 18 Mei 2017. <https://www.idntimes.com/news/world/amp/rizal/jangan-pernah-goda-cewek-6-negara-ini-akan-menghukummu>. Diakses 21 Mei 2020.
- "Kekerasan Seksual di Dewas BPJS TK Keberanian Amel adalah Lilin". *Tirto.id*. 22 Februari 2019. <https://tirto.id/kekerasan-seksual-di-dewas-bpjs-tk-keberanian-amel-adalah-lilin-dhxX> . Diakses tanggal 22 Juni 2020.
- "More Indonesian Women in Labor Market Fewer in Politics Gender Gap Report." *The Jakarta Post*, 2 Januari 2020. <https://www.thejakartapost.com/news/2019/12/30/more-indonesian-women-in-labor-market-fewer-in-politics-gender-gap-report.html>. Diakses 3 Juni 2020, jam 10.29 WIB.
- "Perempuan Aceh Bicara Qanun Jinayat." *Beritamanado.com*, 21 Desember 2014. <https://beritamanado.com/perempuan-aceh-bicara-qanun-jinayat/>. Diakses 15 Mei 2020, jam 20.31 WIB.
- "Pernah Jadi Korban Pelecehan di Ruang Publik? Kamu Nggak Sendirian." *Change.org*, 16 Juli 2019. <https://www.change.org/l/id/pernah-jadi-korban-pelecehan-di-ruang-publik-kamu-nggak-sendirian>. Diakses 21 Mei 2020.
- "Polisi Hentikan Pelaporan Baiq Nuril Soal Pelecehan Seksual." *Cnnindonesia.com*, 18 Januari 2019. <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20190118143956-12-361923/polisi-hentikan-pelaporan-baiq-nuril-soal-pelecehan-seksual>. Diakses 21 Mei 2020.
- "Prevalensi Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia, Hasil SPHPN 2016." *Berita Resmi Statistik No. 29/03/Th.XX*, 30 Maret 2017.
- "Relasi Kuasa Dalam Kasus Pelecehan Seksual di BPJS", *Tirto.id*, 29 Desember 2018. <https://tirto.id/relasi-kuasa-dalam-kasus-pelecehan-seksual-di-bpjs-tk-dcla>. Diakses tanggal 22 Juni 2020.
- "Riset: Kesetaraan Gender Tambah PDB Indonesia US\$135 Miliar di 2025." *Katadata.co.id*, 30 April 2019. <https://katadata.co.id/berita/2019/04/30/riset-kesetaraan-gender-tambah-pdb-indonesia-us-135-miliar-di-2025>. Diakses 19 Juni 2020, jam 09.05 WIB.
- "Survei Kekerasan Seksual di Indonesia." *Change.org*, 29 Agustus 2016. <https://www.change.org/l/id/changeorg-indonesia-changeorg-blog>. Diakses 21 Mei 2020.
- "Versi BKKBN Usia 20-21 Tahun Ideal untuk Menikah dari Sisi Biologis." *Merdeka.com*, 17 September 2019. <https://www.merdeka.com/peristiwa/versi-bkkbn-usia-20-21-tahun-ideal-untuk-menikah-dari-sisi-biologis.html>. Diakses 3 Juni 2020, jam 11.11 WIB.
- "Vonis Korban Perkosaan yang Gugurkan Kandungan di Jambi Dikritik Tajam." *VOA Indonesia.com*, 23 Juli 2018. <https://www.voaindonesia.com/a/vonis-korban-perkosaan-yang-gugurkan-kandungan-di-jambi-dikritik-tajam/4493385.html>. Diakses pada 24 Mei 2020.

LAMPIRAN

Lampiran 1: Pertanyaan Penelitian

Cakupan pertanyaan studi meliputi:

TOPIK RUU P-KS

A. Urgensi, manfaat dan kontribusi RUU P-KS

1. Bagaimana pandangan anda terkait urgensi RUU P-KS?
2. Apa manfaat RUU P-KS jika disahkan dalam pemenuhan hak-hak perempuan yang menjadi korban?
3. Apa permasalahan yang diharapkan dapat diatasi oleh RUU P-KS?
4. Bagaimana kontribusi RUU P-KS untuk mendorong optimalisasi peran pemerintah dan masyarakat dalam pencegahan dan penanganan kekerasan seksual?
5. Bagaimana RUU dapat mendorong terwujudnya kesetaraan gender di masyarakat?

B. Fenomena kekerasan seksual, jenis dan bentuk-bentuknya

1. Bagaimana anda melihat fenomena kekerasan seksual di Indonesia?
2. Apa saja bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diketahui?
3. Bagaimana dampak kekerasan seksual?
4. Bagaimana pandangan anda terkait sembilan bentuk yang sudah dimuat di RUU P-KS?
5. Adakah bentuk kekerasan seksual yang perlu ditambahkan atau dikurangi dari sembilan bentuk tersebut? Mengapa?

C. Tantangan dan upaya di masyarakat guna pencegahan kekerasan seksual

1. Dengan adanya kasus kekerasan seksual yang di masyarakat, menurut anda apa yang menjadi penyebabnya?
2. Adakah nilai, adat tradisi atau bahkan interpretasi ajaran agama yang membenarkan atau mendorong praktik kekerasan seksual di masyarakat?
3. Bagaimana upaya atau inisiatif yang dilakukan untuk pencegahan kekerasan seksual dan pemulihan korban?
4. Apakah upaya dan inisiatif tersebut, sudah cukup efektif untuk mencegah kekerasan seksual? Bagaimana meningkatkannya?
5. Bagaimana interpretasi ajaran agama, nilai, adat yang bisa mendukung upaya penghapusan kekerasan seksual?

- D. *Penanganan kasus kekerasan seksual dan pemulihan*
1. Apa yang menjadi hambatan dalam penanganan kasus kekerasan seksual dan upaya pemulihan korban?
 2. Bagaimana ketersediaan layanan dan kapasitas penyedia layanan?
 3. Bagaimana penjangkauan dan sinergitas antar layanan?
- E. *Operasionalisasi RUU pasca disahkan menjadi UU*
1. Jika RUU disahkan, bagaimana potensi hambatan implementasi?
 2. Apa perangkat infrastruktur, sarana prasarana yang harus ada agar UU P-KS bisa efektif mencegah dan menangani kekerasan seksual?
 3. Dukungan lainnya yang diperlukan agar undang-undang bisa dilaksanakan?

TOPIK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PERKAWINAN (UUP)

- A. *Urgensi pelaksanaan perubahan UUP*
1. Bagaimana pandangan atas perubahan UUP terkait batas usia kawin?
 2. Bagaimana kepentingan masyarakat terhadap perubahan UUP tersebut?
 3. Permasalahan apa saja yang diharapkan dapat diatasi dengan telah disahkannya perubahan UUP?
 4. Bagaimana kontribusi perubahan UUP untuk mendorong optimalisasi peran pemerintah dan masyarakat dalam pencegahan perkawinan usia anak dan perlindungan atas kesehatan reproduksi?
 5. Apakah perubahan UUP dapat mengurangi ketimpangan gender di masyarakat?
- B. *Operasionalisasi perubahan UUP dan lingkungan pendukung*
1. Sejauhmana potensi kepatuhan masyarakat untuk menunda perkawinan sesuai batas usia dalam perubahan UUP?
 2. Kondisi seperti apa yang bisa mendorong kepatuhan masyarakat terhadap perubahan UUP?
 3. Bagaimana tantangan yang akan dihadapi dalam implementasi perubahan UUP? (dari aspek norma sosial, adat istiadat setempat, kebijakan)
 4. Apa saja upaya atau solusi yang bisa dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam menjawab tantangan tersebut?
- C. *Kondisi yang memungkinkan terjadinya perkawinan usia anak*
1. Sejauhmana efektivitas perubahan UUP ini, untuk menghambat atau mengurangi pengajuan dispensasi nikah di pengadilan?
 2. Bagaimana dukungan PERMA No. 5 Tahun 2019 terkait Dispensasi Nikah untuk efektifnya implementasi perubahan UUP dalam perkara dispensasi nikah?

3. Selain adanya Dispensasi dari pengadilan, kondisi apa saja yang membuat perkawinan usia anak umum terjadi? Adakah kondisi tertentu yang dipermaklumkan oleh masyarakat untuk melegitimasi terjadinya perkawinan usia anak?

D. Sanksi bagi pelaku yang melangsungkan perkawinan usia anak

1. Apakah diperlukan sanksi atas pelaku yang melangsungkan perkawinan usia anak?
2. Bentuk penjeratan apa yang dinilai efektif untuk mengeliminasi perkawinan usia anak?

E. Tantangan dan upaya di masyarakat untuk menghapuskan perkawinan usia anak

1. Bagaimana interpretasi ajaran agama dalam memandang perkawinan usia anak?
2. Bagaimana peran pemuka agama dalam mendukung implementasi UUP terkait batas usia kawin?
3. Dengan masih terjadinya perkawinan usia anak di masyarakat, apa yang menjadi penyebabnya?
4. Adakah nilai/cara pandang masyarakat, adat/tradisi atau bahkan interpretasi/ajaran agama yang membenarkan atau mendorong praktik perkawinan usia anak di masyarakat?
5. Bagaimana interpretasi atas ajaran agama, nilai, adat yang bisa mendukung upaya penghapusan perkawinan usia anak?
6. Bagaimana upaya atau inisiatif yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, tokoh agama dalam pencegahan perkawinan usia anak?
7. Apakah upaya dan inisiatif tersebut sudah cukup efektif untuk mencegah perkawinan usia anak? Apa yang harus diperbaiki?

Lampiran 2: Narasumber Penelitian

Daftar Narasumber

No	Nama	Gender	Lokasi	Institusi / Lembaga	Topik
1	Achmad Hilmi	Laki-laki	Jakarta	Rumah Kitab	RUU P-KS dan Revisi UUP
2	Ai Maryati	Perempuan	Jakarta	KPAI	RUU P-KS
3	A	Lainnya	Jakarta	YIM	RUU P-KS
4	Anggara Suwahyu	Laki-laki	Jakarta	Direktur Eksekutif ICJR 2017-2019	RUU P-KS dan Revisi UUP
5	Ansi Damaris	Perempuan	NTT	LBH APIK NTT	RUU P-KS
6	Arif Maulana	Laki-laki	Jakarta	LBH Jakarta	RUU P-KS dan Revisi UUP
7	Ati Nurbaiti	Perempuan	Jakarta	The Jakarta Post	RUU P-KS dan Revisi UUP
8	B	Perempuan	Jakarta	Penyintas ODHA/IPPI	RUU P-KS
9	Cania Citta	Perempuan	Jakarta	Geolive	RUU P-KS dan Revisi UUP
10	D	Perempuan	Jakarta	Indonesia Feminis	RUU P-KS dan Revisi UUP
11	Deltani Nuzuli Ramadhina	Perempuan	Jakarta	PKBI	RUU P-KS dan Revisi UUP
12	Dian Indraswari	Perempuan	Jakarta	Yayasan Pulih	RUU P-KS dan Revisi UUP
13	Dian Kartikasari	Perempuan	Jakarta	Sekjen KPI 2009-2019	RUU P-KS dan Revisi UUP
14	Elizabeth Kristi Poewardari	Perempuan	Jakarta	Psikolog, Dosen Fakultas Psikologi UI	RUU P-KS dan Revisi UUP
15	Euis Kurniasih	Perempuan	Jakarta	Sunda Wiwitan	RUU P-KS dan Revisi UUP
16	Evy Affiati	Perempuan	Jakarta	Ahmadiyah	RUU P-KS dan Revisi UUP
17	Fahri Salam	Laki-laki	Jakarta	Tirto.id	RUU P-KS dan Revisi UUP
18	Fen Budiman	Perempuan	Jakarta	API KARTINI	RUU P-KS dan Revisi UUP
19	Feri Amsari	Laki-laki	Padang	PUSaKO FH Andalas	RUU P-KS dan Revisi UUP
20	Ghafur Dharmaputra	Laki-laki	Jakarta	Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan perempuan dan Anak Kemenko PMK	RUU P-KS dan Revisi UUP
21	Giwo. S	Perempuan	Jakarta	KOWANI	RUU P-KS dan Revisi UUP
22	H	Laki-laki	Yogyakarta	Ormas Islam	RUU P-KS dan Revisi UUP
23	Hanifah Husein	Perempuan	Jakarta	FORHATI	RUU P-KS
24	Hanita	Perempuan	Jakarta	Konsultan PPA Polda	RUU P-KS
25	Hannah Al Rasyid	Perempuan	Jakarta	Aktris	RUU P-KS
26	Harkristuti Harkrisnowo	Perempuan	Jakarta	FH UI	RUU P-KS dan Revisi UUP
27	Hartoyo	Lainnya	Jakarta	Suara Kita	RUU P-KS dan Revisi UUP
28	I	Perempuan	Jakarta	Individu / Ibu Penyintas	RUU P-KS
29	Imam Nakhei	Laki-laki	Jakarta	KOMNAS Perempuan	RUU P-KS dan Revisi UUP
30	Is Werdaningsih	Perempuan	Jakarta	Puanhayati MLKI	RUU P-KS dan Revisi UUP
31	Isyana Bagoes Oka	Perempuan	Jakarta	Partai Solidaritas Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP

No	Nama	Gender	Lokasi	Institusi / Lembaga	Topik
32	Iyat Haryati	Perempuan	Tangerang	KPI Tangerang	RUU P-KS dan Revisi UUP
33	J	Perempuan	Jakarta	Penyintas Pekerja Seks	RUU P-KS
34	Jufriansyah	Laki-laki	Banjarmasin	Yayasan Stabil	RUU P-KS dan Revisi UUP
35	Junito Drias	Laki-laki	Jakarta	Jaringan Aksi	RUU P-KS dan Revisi UUP
36	Justin Christina G.	Perempuan	Jakarta	Kapal Perempuan	RUU P-KS dan Revisi UUP
37	K.H. Marzuki Wahid	Laki-laki	Cirebon	Lakpesdam NU	RUU P-KS dan Revisi UUP
38	Kalis Mardiasih	Perempuan	Yogyakarta	Influencer	RUU P-KS dan Revisi UUP
39	K	Lainnya	Jakarta	Sanggar Swara	RUU P-KS dan Revisi UUP
40	KA	Perempuan	Jakarta	Penyintas Disabilitas	RUU P-KS
41	Khairani	Perempuan	Aceh	Flower Aceh	RUU P-KS dan Revisi UUP
42	Kodar Tri Wusananingsih	Perempuan	Jakarta	PEKKA	RUU P-KS dan Revisi UUP
43	Krismatuti	Perempuan	Jakarta	Kanit PPA Jakarta Utara	RUU P-KS
44	Lenny Rosalin	Perempuan	Jakarta	Deputi Tumbu Kembang Anak KPPPA	Revisi UUP
45	L	Perempuan	Jakarta	OPSI	RUU P-KS dan Revisi UUP
46	Staf Pengajar FH UI	Perempuan	Jakarta	FH UI	RUU P-KS dan Revisi UUP
47	Lina Yuliana	Perempuan	Jakarta	PPA Jakarta Timur	RUU P-KS
48	Livia Iskandar	Perempuan	Jakarta	LPSK	RUU P-KS
49	Luviana	Perempuan	Jakarta	Konde.Co	RUU P-KS dan Revisi UUP
50	M. Adib Mahrus	Laki-laki	Jakarta	Kementerian Agama	Revisi UUP
51	Maria I Tarigan	Perempuan	Jakarta	MaPPI FH UI	RUU P-KS dan Revisi UUP
52	Masruchah	Perempuan	Jakarta	KUPI	RUU P-KS dan Revisi UUP
53	Melli Darsa	Perempuan	Jakarta	Melli Darsa & Co	RUU P-KS dan Revisi UUP
54	Metta Suri Citradi	Perempuan	Jakarta	Majelis Buddhayana Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
55	Musdah Mulia	Perempuan	Jakarta	ICRP	RUU P-KS dan Revisi UUP
56	Muskatiani	Perempuan	Jakarta	Ahmadiyah	RUU P-KS dan Revisi UUP
57	Mutiara Ika	Perempuan	Jakarta	Perempuan Mahardika	RUU P-KS dan Revisi UUP
58	Natasya Kusumawardani	Perempuan	Jakarta	Youthable	RUU P-KS dan Revisi UUP
59	Nila Wardani	Perempuan	Malang	RUMPUN Malang	RUU P-KS dan Revisi UUP
60	Ninuk Widiantoro	Perempuan	Jakarta	YKP	RUU P-KS dan Revisi UUP
61	Nur Rofiah	Perempuan	Jakarta	Alimat	RUU P-KS dan Revisi UUP
62	Nursyahbani Katjasungkana	Perempuan	Jawa Timur	Asosiasi LBH APIK Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
63	Nuryanti Dewi	Perempuan	NTB	LBH APIK NTB	RUU P-KS dan Revisi UUP
64	Nuur Annisaa Yura	Perempuan	Jakarta	Solidaritas Perempuan	RUU P-KS dan Revisi UUP
65	Pdt. Gomar Gultom	Laki-laki	Jakarta	Persekutuan Gereja Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
66	Petty S. Fatimah	Perempuan	Jakarta	Femina	RUU P-KS dan Revisi UUP
67	Rahayu Saraswati	Perempuan	Jakarta	Anggota DPR 2014 – 2019	RUU P-KS dan Revisi UUP

No	Nama	Gender	Lokasi	Institusi / Lembaga	Topik
68	R	Lainnya	Jakarta	Penyintas Transman	RUU P-KS
69	Ratnawati Lesawengen	Perempuan	Jakarta	PERUATI	RUU P-KS dan Revisi UUP
70	Rege Novi K	Laki-laki	Jakarta	PPA Jakarta Selatan	RUU P-KS
71	Reliana	Perempuan	Jakarta	Kanit PPA Jakarta Barat	RUU P-KS
72	Rena Herdiyani	Perempuan	Jakarta	Kalyanamitra	RUU P-KS dan Revisi UUP
73	R	Perempuan	Jakarta	Admin Instagram Feminis	RUU P-KS dan Revisi UUP
74	Riki Perdana Raya Waruwu	Laki-laki	Jakarta	Mahkamah Agung	RUU P-KS dan Revisi UUP
75	Riri Khariroh	Perempuan	Jakarta	Ketua Lembaga Konsultasi untuk Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak (LKP3A) PP Fatayat NU	RUU P-KS dan Revisi UUP
76	Riska Carolina	Perempuan	Jakarta	SGRC	RUU P-KS dan Revisi UUP
77	Rita Pranawati	Perempuan	Jakarta	KPAI	Revisi UUP
78	Rizqika Arrum Bakti	Perempuan	Jakarta	Sandya Institute	RUU P-KS dan Revisi UUP
79	Rohika Kurniadisari	Perempuan	Jakarta	Asdep Pemenuhan Hak Anak Atas Pengasuhan, Keluarga, dan Lingkungan KPPPA	Revisi UUP
80	Rosmeri	Perempuan	Jakarta	Wanita Budhis Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
81	Rosmiati	Perempuan	Makassar	LBH APIK Makassar	RUU P-KS dan Revisi UUP
82	Safina Maulida	Perempuan	Jakarta	Migrant Care	RUU P-KS dan Revisi UUP
83	Sandrayati Moniaga	Perempuan	Jakarta	KOMNAS HAM	RUU P-KS dan Revisi UUP
84	Saraswati Dewi	Perempuan	Jakarta	FIB UI	RUU P-KS dan Revisi UUP
85	Setnike	Perempuan	Jakarta	PPA Polda	RUU P-KS
86	Siet Nie	Perempuan	Jakarta	Perempuan Konghuchu Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
87	Sjamsiah Achmad	Perempuan	Jakarta	Komite CEDAW	RUU P-KS dan Revisi UUP
88	Slamet	Laki-laki	Jakarta	PPA Polda	RUU P-KS
89	Sonya Hellen Sinombor	Perempuan	Jakarta	Kompas	RUU P-KS dan Revisi UUP
90	Sophia Hage	Perempuan	Jakarta	Lentera Sintas Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
91	Sr. Natalia	Perempuan	Jakarta	KWI	RUU P-KS dan Revisi UUP
92	Syaldi Sahude	Laki-laki	Jakarta	Aliansi Laki-laki Baru	RUU P-KS dan Revisi UUP
93	Sylvana Maria Apituley	Perempuan	Jakarta	Kedeputan II KSP	RUU P-KS
94	Teza Farida	Perempuan	Jakarta	PKBI	RUU P-KS dan Revisi UUP

No	Nama	Gender	Lokasi	Institusi / Lembaga	Topik
95	Thomas	Laki-laki	Jakarta	Asdep Pemenuhan Hak Anak Atas Pengasuhan , Keluarga, dan Lingkungan KPPPA	Revisi UUP
96	Tri Hastuti Nur Rochimah	Perempuan	Yogyakarta	Aisiyah	RUU P-KS dan Revisi UUP
97	Tuani Sondang Rejeki M	Perempuan	Jakarta	LBH APIK Jakarta	RUU P-KS dan Revisi UUP
98	Ummu Azizah Mukarnawati	Perempuan	Jakarta	CSR Semen Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
99	Vitria Lazzarini	Perempuan	Jakarta	P2TP2A	RUU P-KS dan Revisi UUP
100	Vivi Restuviani	Perempuan	Jakarta	Hollaback	RUU P-KS dan Revisi UUP
101	Wahyu Susilo	Laki-laki	Jakarta	Migrant Care	RUU P-KS dan Revisi UUP
102	W	Perempuan	Jakarta	HWDI	RUU P-KS dan Revisi UUP
103	Wikanti Yogi	Perempuan	Jakarta	Wanita Hindu Dharma Indonesia	RUU P-KS dan Revisi UUP
104	W	Lainnya	Jakarta	Penyintas LSL	RUU P-KS
105	WB	Laki-laki	Jakarta	Organisasi agama Khonghucu	RUU P-KS dan Revisi UUP
106	Wulansari	Perempuan	Jakarta	P2TP2A (Hukum)	RUU P-KS dan Revisi UUP



NGO in Special Consultative Status
with the Economic and Social Council of the United Nations, Ref. No: D1035

Jl. Jatipadang Raya Kav.3 No.105 Pasar Minggu, Jakarta Selatan, 12540
021 7819734, 7819735 | info@infid.org | www.infid.org

Follow Us:

