

IMPLEMENTASI HAM DALAM PERUNDANG-UNDANGAN MENGENAI WANITA (Kaitannya dalam upaya perlindungan dan penegakan hukum)

Oleh : Siti Aminah, S,HI., M.Pd.¹

Abstraksi

Dalam UU tentang HAM 39/1999 menyebutkan tentang hak-hak wanita yang mana pada intinya adalah kesejajaran dan kesetaraan hidup wanita dengan pria, seperti yang terdapat dalam Pasal 45 sampai 51, mulai dari persamaan hak dalam pemilihan dan mengangkat dalam keterwakilannya dalam bidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif, persamaan hak dalam memperulih pendidikan dan pengajaran di semua bidang, kesetaraan gender dan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan maupun persamaan hak dalam soal perkawinan. Juga dalam Undang-Undang tentang HAM yang baru ini juga terdapat Komisi Nasional Anti kekerasan terhadap perempuan. Dalam sistem hukum perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur tentang hak-hak perempuan di Indonesia itu, terutama sejak orde baru tidak terlepas dari kepentingan ekonomi dan politik pemerintah. Sebagaimana diketahui untuk membangun kembali perekonomian negara yang bangkrut pada masa orde lama, pemerintah gencar melakukan berbagai program untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam stabilitas politik sebagai prasyarat utamanya. Hampir seluruh hukum dan kebijakan yang dikeluarkan diarahkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan terciptanya stabilitas nasional.

A. Pengantar

Didalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsaat*). Sebutan negara hukum mempunyai arti dan makna yang sangat penting untuk menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat, makna pada kata-kata dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 tersebut antara lain, bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh hukum dan berdasarkan atas hukum, jadi bukanlah berdasarkan kekuasaan seseorang. Tujuannya adalah agar kepentingan dan hak asasi rakyat dapat dijamin terhadap

¹ Penulis adalah Dosen Tetap STAI Raden Qosim Lamongan Pada Prodi Ekonomi Syari'ah, Lulusan Pascasarjana UNIPDU Jombang Prodi Manajemen Pendidikan Islam (MPI).

tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Hukum yang dimaksud harus dapat mencerminkan keadilan dan perlindungan hak-hak yang berimbang antara kepentingan individu dengan kepentingan orang banyak (masyarakat).

Dalam Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan, pasal 27 (1) Semua orang mempunyai kedudukan yang sama dimuka hukum. Dari pasal ini dapat kita fahami bahwa tidak ada tindakan diskriminasi antara laki-laki dan perempuan, semua mendapat perlakuan yang sama didepan hukum. Pasal ini didukung oleh aturan lain, Undang-undang Perkawinan No. 1 tahun 1974, Pasal 31 (1) memuat kalimat yang mengatakan bahwa hak dan kedudukan istri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup di masyarakat.² Kemudian pada pasal 35 (1) Harta benda yang diperulih selama perkawinan menjadi harta bersama.³ Pasal 36 (1) mengenai harta bersama, suami atau istri dapat bertindak atas persetujuan kedua belah pihak.⁴

Dalam kenyataannya, hukum adalah Undang-undang atau peraturan-peraturan yang mengikat. Tetapi kadang-kadang Undang-undang belum cukup untuk membenarkan bahwa itu seharusnya demikian. Setiap fakta sosial terselimuti nilai-nilai yang harus diinterpretasikan. Dalam kerangka ini Undang-undang dan peraturan-peraturan adalah instrumen untuk mewujudkan keadilan.

B. Implementasi HAM dalam Undang-Undang mengenai wanita

Sebagai suatu konsep, eksistensi Hak Asasi Manusia (HAM) terus berkembang. Ini merupakan respon terhadap fenomena ketidakadilan yang terus muncul dalam berbagai bentuk. Dalam usianya yang ke 54 tahun Deklarasi HAM sedunia yang dikeluarkan PBB pada 10 Desember 1948 memang terus dituntut memperbaharui dirinya, sekaligus menghasilkan kembali suatu kesadaran baru tentang *deprivasi* atau ketidakadilan yang telah berlangsung. Dalam dua dasawarsa terakhir ini, keinginan dan tuntutan dari kaum perempuan untuk melegitimasi hak asasi perempuan sebagai HAM terus bergulir.

² Pemerintah RI, *Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang : Perkawinan*, (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1990) 16.

³ Ibid, 16

⁴ Ihrami dkk, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, (Yogyakarta: Lkis, 2000), 63.

Puncaknya dalam *World Conference of Human Right*, Juni 1993 di Wina, Austria.⁵

Dalam deklarasi tersebut posisi hak-hak perempuan terkonsepsi dalam dikotomi antara lingkup kehidupan privat, dimana pelanggaran terhadap HAM hanya diakui terjadi pada lingkup kehidupan publik saja, dan dimana pelanggaran yang diakui hanyalah yang dilakukan negara atas individu saja.

Padahal hak kebenaran pribadi adalah hak dasar untuk semua orang, karena itu tidak boleh dilanggar, baik oleh negara, kelompok, maupun individu. Akibat hubungan yang dikotomi itu, kekerasan terhadap perempuan, seperti bentuk-bentuk kekerasan seksual, perzinaan, perkosaan, prostitusi, perdagangan terhadap wanita, dan lainnya masih dipersepsikan sebagai isu domestik, sebuah masalah pribadi, bukan masalah HAM.

Adakah HAM yang ber-perspektif perempuan ? Secara ideal hak asasi tak memilih gender, tapi nyatanya secara universal, perempuan tak menikmati dan mempraktekkan hak asasi dan kebebasan dasar sepenuhnya, atas dasar yang sama seperti laki-laki. Padahal semua HAM menjamin non-diskriminasi dan persamaan seks.⁶

Bukti keterbatasan hak asasi perempuan, secara obyektif dapat dihitung. Data statistik dari PBB memperkuat pernyataan ini. Perempuan merupakan salah satu korban pertama dari pola-pola pembangunan yang tidak adil. Perlu diingat, *Universal Declaration of Human Right* jauh lebih luas dari ideal. Penyempitan interpretasi yang terjadi menunjukkan adanya indikasi manipulasi sengaja atau tidak (oleh laki-laki), sehingga HAM yang banyak menyangkut hak ekonomi dan sosial terabaikan.

Meski hubungan gender berada dalam ruang lingkup privat (pribadi), dalam kenyataannya negara semakin berperan mengatur kehidupan pribadi melalui perpajakan, jaminan sosial, imigrasi dan hukum kebangsaan, peraturan perburuan disamping Undang-Undang Perkawinan dan keluarga.

⁵ Rahmad Safa'at, *Buruh Perempuan : Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Malang: Ikip, 1998), 6

⁶ Ibid, 8.

Didalam KUHP kekerasan terhadap perempuan tidak diatur secara khusus tapi ada beberapa pasal yang mengatur kekerasan antara lain :

1. Perkosaan (Pasal 285 dan seterusnya)
2. Pencabulan (Pasal 290 dan seterusnya)
3. Perdagangan perempuan dan anak (Pasal 297 dan seterusnya)
4. Aborsi (Pasal 299 dan seterusnya)
5. Menjual/memberi minum yang memabukkan (Pasal 300 dan seterusnya)
6. Menyerahkan anak menjadi pengemis (Pasal 301 dan seterusnya)
7. Penghinaan (Pasal 310 dan seterusnya)
8. Kejahatan terhadap kemerdekaan orang (Pasal 324 dan seterusnya)
9. Meninggalkan orang yang perlu ditolong (Pasal 304 dan seterusnya)
10. Kejahatan terhadap nyawa (Pasl 338 dan seterusnya)
11. Penganiayaan (Pasal 351 dan seterusnya)
12. Penipuan (Pasal 378 dan seterusnya)
13. Pornografi (Pasal 981 dan seterusnya)

Definisi kekerasan dari pasal-pasal diatas masih jauh dari keseluruhan bentuk-bentuk kekerasan yang tertulis dalam instrumen internasional tentang Deklarasi penghapusan kekerasan terhadap perempuan.

Meskipun Indonesia telah meratifikasi deklarasi tersebut, ternyata masih belum dapat menghentikan kekerasan terhadap perempuan. Kekerasan yang menimpa perempuan masih terus terjadi dan dianggap permasalahan biasa atau masalah pribadi, baik dalam pandangan masyarakat, bahkan negara sekalipun belum menganggap sebagai permasalahan sosial yang harus segera diatasi. Hal ini dapat terlihat belum adanya fasilitas publik yang disediakan negara untuk perempuan korban.⁷

C. Upaya Perlindungan dan Penegakan Hukum

Di Indonesia, sejak berdirinya Republik ini secara tegas dicantumkan dalam Amandemen UUD 1945 tentang adanya

⁷ Roswati, *Beberapa kendala yang di jumpai perempuan korban*, daftar makalah RA-WCC (Jakarta: Rifka an-Nisa, 2000), 20.

persamaan hak dan kewajiban antara pria dan wanita, antara lain didalam :

- a. Pasal 27 Amandemen UUD 1945 : *Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.*
- b. Pasal 28 : *Setiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya.*

Juga didalam beberapa pasal yang lainnya (Pasal 29 (2), Pasal 30 (1), Pasal 31 (1) UUD 1945 dan seterusnya).

Ketentuan yang tercantum didalam Amandemen UUD 1945 tersebut merupakan asas umum yang dipergunakan sebagai dasar pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia didalam menjabarkan asas persamaan antara pria dan wanita di berbagai bidang, antara lain : pendidikan, pekerjaan, kesehatan, hukum, politik dan sebagainya dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang non-diskriminatif.

Dalam UU tentang HAM 39/1999 yang baru juga menyebutkan tentang hak-hak wanita yang mana pada intinya adalah kesejajaran dan kesetaraan hidup wanita dengan pria, seperti yang terdapat dalam Pasal 45 sampai 51, mulai dari persamaan hak dalam pemilihan dan mengangkat dalam keterwakilannya dalam bidang eksekutif, legeslatif maupun yudikatif, persamaan hak dalam memperulih pendidikan dan pengajaran di semua bidang, kesetaraan gender dan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan maupun persamaan hak dalam soal perkawinan. Juga dalam Undang-Undang tentang HAM yang baru ini juga terdapat Komisi Nasional Anti kekerasan terhadap perempuan.

Dalam sistem hukum perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur tentang hak-hak perempuan di Indonesia itu, terutama sejak orde baru tidak terlepas dari kepentingan ekonomi dan politik pemerintah. Sebagaimana diketahui untuk membangun kembali perekonomian negara yang bangkrut pada masa orde lama, pemerintah gencar melakukan berbagai program untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dalam stabilitas politik sebagai prasyarat utamanya. Hampir seluruh hukum dan kebijakan yang dikeluarkan diarahkan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan terciptanya stabilitas nasional.

Bagaimanapun juga hukum merupakan produk politik. Sebagai produk politik, pada umumnya hukum merupakan cerminan dari kepentingan kelompok dan nilai-nilai dominan di masyarakat. Dalam

konteks dimana nilai-nilai patriarki dan ideologi gender sangat dominan dimasyarakat kita, maka hukum dan kebijakan yang dikeluarkan pun akan mencerminkan nilai-nilai patriarki dan bias gender tersebut. Hukum dan kebijakan ini tentu saja pada relasi gendernya tapi juga relasi sosialnya secara umum. Hal ini tampak tidak saja pada masa kolonial dulu, tapi pada Orde Baru juga.

Meskipun telah dilakukan beberapa perubahan namun asumsi-asumsi dasar yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan itu tidak banyak berubah bahkan malah dikukuhkan. Kebijakan pluralisme hukum (*Plural Legality*) yang diterapkan pada masa kolonial dulu, sedikit banyak tetap diteruskan baik dalam masalah perkawinan maupun dalam masalah waris nasional hingga berlaku sistem hukum lama yakni hukum Islam bagi para penganutnya dan hukum adat atau KUH Perdata (BW) bagi mereka yang non-Islam.

Namun demikian acuan resmi yang digunakan oleh pemerintah untuk menyatakan bahwa negara kita telah mencantumkan prinsip persamaan adalah Pasal 27 UUD 1945. Ketentuan ini merupakan mandat untuk memberikan akses dan kontrol yang sama bagi perempuan dan laki-laki, tidak saja dalam hukum dan pemerintahan tetapi juga dalam bidang sosial, politik dan ekonomi. Berdasarkan mandat konstitusi ini pada tahun 1974 pemerintah melakukan reformasi hukum keluarga khususnya hukum perkawinan. Reformasi hukum dan keluarga khususnya UU Perkawinan pada satu sisi memang memberikan ruang gerak yang luas kepada kaum perempuan karena perempuan diakui kapasitas kemampuan hukumnya, namun disisi lain Pasal 31 (3) dan 34 (1) UU ini telah mengukuhkan peran seksual dan stereotype (*sex rolex dan stereotyping*) perempuan dan laki-laki. Perempuan (istri) ditempatkan sebagai ibu dan pengurus rumah tangga (*sektor domestik*) dan laki-laki (suami) adalah kepala keluarga dan pencari nafkah (*sektor publik*). Dengan rumusan seperti ini jelas memberikan potensi kepada laki-laki untuk memutuskan apakah istri boleh berperan disektor publik atau tidak.

Asumsi laki-laki-lah pencari nafkah dan perempuan adalah ibu rumah tangga yang hidupnya ditunjang oleh suami juga digunakan didalam kebijakan ketenaga kerjaan khususnya tentang upah dan larangan pengusaha memperkerjakan perempuan di malam hari di tempat yang berbahaya.

Tetapi dalam bidang ketenaga kerjaan, pelanggaran terhadap hak-hak wanita pekerja, seperti ketentuan mengenai upah, jam kerja, penyediaan fasilitas antar jemput, kesehatan dan keselamatan kerja, serta pelanggaran dan manipulasi hak cuti haid, hamil dan melahirkan seringkali terjadi. Disamping itu mereka juga seringkali mengalami tindak kekerasan dalam bentuk pelecehan seksual baik oleh rekan maupun majikan pria. Padahal hal semacam ini telah diatur dalam perundang-undangan yang baru yaitu UU tentang HAM No. 39 tahun 1999 Pasal 49 (2) yang berbunyi :

Wanita berhak untuk mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal-hal yang mengancam keselamatan dan atau kesehatannya berkenaan dengan fungsi reproduksi wanita.

Juga dalam Pasal 49 ayat (3) yang berbunyi :

Hak khusus yang melekat pada diri wanita dikarenakan fungsi reproduksinya, dijamin dan dilindungi oleh hukum.

Lalu bagaimana kondisi wanita di Indonesia akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan ini ? di negara-negara lain, penelitian membuktikan krisis ekonomi telah menyebabkan terjadinya Feminisasi kemiskinan (*Feminisation of Poverty*), Yaitu suatu keadaan yang menunjukkan semakin memburuknya kondisi kehidupan wanita sebagai akibat dari krisis ekonomi, sehingga wanita miskin menjadi semakin miskin, jumlah wanita yang miskin menjadi semakin meningkat, dan jika dibandingkan pria, wanita merupakan kelompok yang paling miskin baik secara kuantitatif maupun kualitatif.⁸

Dengan segala keterbelakangan yang dimiliki, bukan tidak mungkin krisis ekonomi akan menyebabkan kaum wanita Indonesia juga akan mengalami nasib yang sama, bahkan lebih buruk dibandingkan dengan rekan-rekannya di negara lain. Seperti contoh peristiwa penjarahan yang diikuti dengan tindakan pelecehan seksual, khususnya perkosaan yang dialami oleh banyak wanita suku Tonghoa yang banyak diberitakan oleh media massa beberapa tahun yang lalu, semakin menambah beban derita yang harus ditanggung wanita, bukan saja si korban, tetapi wanita lain dalam bentuk rasa takut dan

⁸ Endang Trisna Agustina, *Penegakan Hak-hak Perempuan* (Jakarta: Pustaka Pelajar, 1999) 14

cemas peristiwa tragis seperti itu juga akan menimpa dirinya. Indikasi meningkatnya tindak kejahatan berupa penjambretan dan penodongan di jalan-jalan, pasar dan kendaraan umum yang sudah mulai nampak dan wanita selalu menjadi korban utama. Semua itu akan semakin mempersempit ruang gerak wanita untuk mempertahankan hidup dalam situasi krisis seperti ini.

Dengan berdasarkan pada keterangan tersebut diatas, maka penulis kesimpulan bahwa proses implementasi konsep HAM mengalami kegagalan/kesalahan dalam penerapannya. Hal ini disebabkan karena :

1. Kondisi rakyat yang masih berada dibawah derita kemiskinan, sehingga tidak mampu memenuhi tuntutan HAM seperti persamaan didepan hukum dan pemerintahan.
2. Banyak nilai-nilai HAM yang bertentangan dengan hukum adat dan hukum agama .
3. Diskriminasi gender tidak selalu berkonotasi jelek.
4. Kesalahan penerapan HAM, lebih ditunjukkan hak-hak penjahat atau pelaku dari pada korban.

Terlepas dari itu semua, upaya perlindungan dan penegakan perempuan masih mempunyai peluang yang besar tidak saja karena era reformasi ini, tapi juga karena prinsip-prinsip persamaan yang diakui secara internasional telah kita letakkan sebagai landasan dan acuan dalam melakukan upaya perobahan untuk perlindungan dan penegakan hak-hak perempuan, dengan demikian maka agenda politik perempuan harus ditunjukkan untuk mengubah seluruh tatanan sosial dan kebijakan yang menghambat terlaksananya prinsip-prinsip tersebut khususnya yang berkaitan tidak saja dengan relasi antara laki-laki dan perempuan tapi juga antara warga negara dan negara.

Perubahan ini tidak saja menyangkut aspek peraturannya, tapi juga menyangkut aspek stuktur maupun kultur masyarakatnya. Ini berarti bahwa agenda perempuan haruslah ditempatkan dalam konteks keseluruhan perubahan politik ekonomi dan hukum yang diarahkan kepada terbentuknya masyarakat yang demokratis dan berkeadilan. Masalah kekerasan terhadap perempuan baik yang terjadi di lingkup rumah tangga maupun dimuka umum (tempat kerja atau masyarakat) harus ditempatkan dalam konteks budaya dan politik kekerasan yang dijalankan oleh penguasa selama ini. Oleh karena itu pencegahan dan penanggulangan tidak cukup hanya

tataran pelaku dan korban tapi juga pada upaya perubahan sistem politik yang lebih luas yang telah melembagakan kekerasan dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat. Menganggap bahwa masalah domestik bukan masalah hak asasi manusia adalah bagian penting yang harus diubah juga.

Sangat disadari bahwa reformasi dibidang hukum menghadapi kendala dan keterbatasan yang tidak kecil. Heterogenitas masyarakat Indonesia telah menambah kendala politik dan ideologis yang ada. Memasukkan agenda perempuan ke dalam seluruh rencana perubahan yang akan dilakukan merupakan tantangan tersendiri mengingat struktur masyarakat yang sangat patriarkis. Peningkatan representasi perempuan dalam lembaga-lembaga pengambil keputusan terutama yang berdampak luas pada perempuan adalah hal yang niscaya harus dilakukan. Untuk mempercepatnya maka kebijakan *affirmative action* harus diterapkan disegala aspek kehidupan.

D. Penutup

Berdasarkan pembahasan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dari berbagai permasalahan yang dialami wanita sebagaimana tergambar diatas, menunjukkan bahwa hak-hak wanita masih belum sepenuhnya ditegakkan, meskipun berbagai sistem hukum internasional telah banyak diratifikasikan dan produk hukum nasional yang menjamin mengenai hak-hak wanita sudah banyak tersedia.
2. Kekuasaan yang otoriter, ketimpangan gender yang dibiarkan berlangsung atau perubahan sosial yang cepat menjadi penyebab dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, termasuk hak asasi perempuan.
3. Hal mendasar adalah pada persoalan menghapus penyebab timbulnya subordinasi wanita. Sepanjang ideologi patriarki dan nilai-nilai sosial budaya yang bias gender cenderung mendiskriminasikan wanita masih terus berurat akar dan hidup ditengan masyarakat, maka wanita akan selalu berada dalam situasi yang terbelakang, menderita, miskin dan teraniaya.
4. Proses implementasi konsep HAM dalam perundang-undangan ternyata mengalami kegagalan dalam penerapannya yang hal ini disebabkan : a. Kondisi rakyat yang masih berada dibawah derita

- kemiskinan, sehingga tidak mampu memenuhi tuntutan HAM seperti persamaan di depan hukum dan pemerintahan. *b.* Banyak nilai-nilai HAM yang bertentangan dengan hukum adat dan hukum agama. *c.* Diskriminasi gender tidak selalu berkonotasi jelas. *d.* Kesalahan penerapan HAM lebih ditujukan hak-hak penjahat atau pelaku dari pada korban kejahatan.
5. Ternyata dalam kehidupan modern ini kekerasan terhadap perempuan belum menjadi isu sentral masyarakat untuk dicegah dan ditanggulangi. Ada beberapa sebab yaitu : *Pertama* : Persoalan HAM masih dianggap hanya sebagai persoalan publik sehingga kekerasan terhadap perempuan yang dilakukan disektor domestik tidak dianggap sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia. *Kedua* : Persepsi masyarakat tidak terkecuali masyarakat perempuan tersendiri tentang kekerasan terhadap perempuan masih terbatas pada kekerasan fisik (perkosaan). *Ketiga* : Kekerasan terhadap perempuan masih dilihat sebagai masalah antar individu, dan belum dipandang sebagai problem yang berkaitan dengan segala bentuk penyiiksaan, kekerasan, kekejaman dan pengabaian hak-hak perempuan sebagai makhluk Tuhan. *Keempat* : Ada gejala sinisme yang berbahaya pada sebagian masyarakat bahwa kekerasan terhadap perempuan dilihat sebagai sebab yang dimunculkan oleh perempuan itu sendiri.

Bibliographi

- Agustina, Endang Trisna, *Penegakan Hak-hak Perempuan*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Ihrami dkk, *Penghapusan Diskriminasi Terhadap Wanita*, Yogyakarta: Lkis, 2000.
- Pemerintah RI, *Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang : Perkawinan*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1990.
- Roswati, *Beberapa kendala yang di jumpai perempuan korban*, daftar makalah RA-WCC, Jakarta: Rifka an-Nisa, 2000.
- Safa'at, Rahmad, *Buruh Perempuan : Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Malang: Ikip, 1998.