

# KEKERASAN NEGARA TERHADAP PEREMPUAN

Romany Sihite

## Abstract

*The role of state as victimizer through unlawful action of its apparatus has been emphasized by many studies taken in the area of victimology. Following that, state has to be responsible as well to relieve the citizen from being the victim of, especially, violent crime. This article then focuses women as the target of violence whom having no capacity to resist as the perpetrator is recognized as the state's apparatus. Examples occurred in some fields and conflict areas are forwarded as cases.*

*Key Words:* perempuan, korban, kekerasan, negara

## Pendahuluan

Studi mengenai korban kekerasan/kejahatan sebagai fokus perhatian viktimologi sebenarnya telah mendorong masyarakat dan negara guna lebih memperhatikan dan menyadari betapa pentingnya melindungi hak-hak dan memahami korban menurut perspektif korban. Para viktimolog secara tegas menyebutkan, negara mempunyai tanggung jawab melindungi seluruh warganya dari tindak kekerasan dan viktimisasi kejahatan (R.E. Meiner, 1977).

Tuntutan ini semakin mengemuka mengingat korban kekerasan dan seriusitas kejahatan atau kekerasan semakin meningkat, namun negara justru lamban dalam menanganinya. Bahkan bentuk-bentuk kekerasan terhadap kelompok-kelompok tertentu masih "ditolerir" oleh masyarakat karena posisi mereka yang tersubordinasi.

Secara khusus, tindak kekerasan muncul atas dasar

perbedaan etnis, suku, religi bahkan berbasis gender. Andrew Karmen menjelaskan, viktimisasi terjadi pada kasus-kasus pembunuhan, perkosaan, perampokan dan berbagai bentuk serangan kejahatan secara tiba-tiba. Viktimisasi dapat dikenali dari adanya unsur-unsur penderitaan yang cukup menonjol dan serius.

Khusus mengenai korban kejahatan atau tindak kekerasan yang khas dan ditujukan pada perempuan karena mereka perempuan, biasa disebut kekerasan berbasis gender (gender based violence) seperti kekerasan seksual, perkosaan serta incest. Kasus kekerasan yang berhubungan erat dengan persoalan gender (gender-related violence) semakin terangkat kepermukaan mengingat tidak hanya terjadi di sektor publik tetapi juga di sektor domestik (Sihite, 2000). Viktimisasi demikian diperparah lagi dengan terjadinya berbagai bentuk kekerasan khas ditujukan pada

perempuan yang terjebak dalam konflik sosial dan bersenjata.

Betapa perempuan dijadikan target sasaran dan teror dalam situasi yang amat mengerikan tanpa mereka pernah ketahui mengapa perlakuan keji dan traumatik menimpa mereka. Kalaupun mereka sadar bahwa bahaya mengancam mereka, seringkali mereka tak berdaya karena serangan datang tiba-tiba disertai senjata / benda-benda tajam, ancaman dan intimidasi oleh mereka yang mengatas namakan penguasa. Semua itu bukti subordinasi perempuan. Di sisi lain, kejahatan dalam konflik bersenjata yang banyak menimpa perempuan dan anak-anak sebagai penduduk sipil yang tak berdosa merupakan praktek kejahatan kemanusiaan dan pelanggaran HAM seperti penyiksaan, kekerasan seksual, perkosaan, penangkapan sewenang-wenang dan penculikan.

### **Konflik sosial dan kekerasan terhadap perempuan**

Ketika berbicara mengenai *gender based violence*, kita tidak lepas dari konteks sosial kultural dan ideologi patriarki yang telah mengakar, bukan saja di masyarakat Indonesia tetapi juga pada mayoritas masyarakat dunia. Penyebutan "kekerasan khas" ditujukan pada adanya pembenaran dan justifikasi yang mengikutinya, khususnya bila pelakunya adalah kelompok pemegang kekuasaan dan pengendali atau kontrol keamanan negara. Akibatnya, untuk kasus-kasus kekerasan demikian, menjadi sulit diusut apalagi diseret ke peradilan pidana.

Kekerasan oleh negara sebagai pemegang kendali kekuasaan bermuara pada penyalahgunaan kekuasaan publik (*abuse of public power*) yang tercermin dalam berbagai tindakan pemaksaan, represif, penangkapan dan penculikan sewenang-wenang, bercampur baur karena adanya "justifikasi" melaksanakan peran pengendali keamanan nasional pada situasi genting, konflik dan kerusuhan.

Sally H. Barlow dalam tulisannya "Women and Aggression" (1988) menjelaskan bahwa kekerasan oleh lembaga dan pemerintah sebagai bentuk kekerasan makro, didefinisikan sebagai agresi oleh kelompok dan institusi, berhubungan erat dengan persepsi kekuasaan. Makna "dapat dibenarkan" mengacu pada adanya toleransi kekerasan oleh kaum elit pemerintah/institusi yang berkuasa. Dalam hal ini, kaum perempuan sering menjadi subyek agresi dari kelompok agresif, yakni institusi yang berkuasa.

Pada saat terjadi gejolak sosial, konflik antar etnis, agama dan perebutan kekuasaan, kerentanan perempuan terhadap tindak kekerasan secara sistematis meningkat. Situasi konflik mengukuhkan faktor-faktor politik budaya yang mengabsahkan pemakaian kekerasan terhadap perempuan. Kekerasan yang dialami perempuan mengambil bentuk spesifik menargetkan bagian tubuh perempuan yang paling privat untuk menghancurkan identitas perempuan, sekaligus sebagai contoh penghancuran identitas

kelompok yang diwakili olehnya (Galuh. W.2000).

Penghancuran identitas kelompok melalui strategi penghancuran kehidupan perempuan terjadi dan dibuktikan oleh aksi-aksi pemusnahan massal, seperti agresi yang dilancarkan Yugoslavia/Serbia terhadap Bosnia Herzegovina. Hal ini dilakukan oleh tentara-tentara Yugoslavia dan agen-agensya yang melakukan perkosaan terhadap perempuan-perempuan Bosnia dengan harapan dapat mencegah lahirnya anak-anak Bosnia yang Muslim atau keduanya (Francis Boyle, 1996).

Korban manusia akibat agresi yang dilancarkan Serbia tersebut kemudian dilaporkan oleh organisasi-organisasi HAM independen yang mengidentifikasi potret kekejaman Serbia (Francis. A. Boyle, 1998) sebagai berikut :

1. Para perempuan hampir tidak ada yang luput dari perkosaan dan penyiksaan dari mulai anak-anak sampai nenek-nenek. Perempuan remaja belasan tahun dan perempuan dewasa diperkosa secara bergilir.
2. Perempuan dijadikan tahanan, setiap hari satu orang diperkosa oleh 6-7 tentara Serbia. Mereka dibiarkan hidup, sampai banyak diantara mereka yang mengandung hasil perbuatan terkutuk itu.
3. Perkosaan dilakukan dengan merusakkan alat-alat vital para korban.

Penelitian Amnesty Internasional serta The European Council mengemukakan tindak

perkosaan dan penganiayaan seksual di Bosnia dilakukan dengan cara sistematis dan terorganisir itu bukan kejadian yang insidental. Perkosaan dan tindakan kejahatan tersebut dimaksudkan untuk demoralisasi dan tindakan teror suatu kelompok dan menunjukkan kekuasaan pihak yang melakukannya (Francis A. Boyle, 1996). Berbagai tindak kekerasan dan pemaksaan seksual akibat konflik sosial dan agresi oleh kelompok penguasa/militer sebagaimana dipaparkan di atas, adalah fakta empiris betapa perempuan dijadikan target sasaran pelanggaran hak-hak kemanusiaan paling mendasar.

Di Indonesia, berbagai konflik sosial juga telah menelan korban jiwa, pemusnahan harta benda serta pelanggaran HAM sebagaimana terjadi di Aceh, Maluku, Poso, Timor Timur, Irian Jaya. Daftar tersebut telah memperpanjang daftar viktimisasi terhadap perempuan. Berbagai bentuk kekerasan seksual, fisik dan psikologis mendera perempuan, salah satunya di wilayah Aceh semasa diberlakukannya Daerah Operasi Militer (DOM).

Aparat atau pihak militer telah secara sewenang-wenang melakukan berbagai tindak kekerasan terhadap perempuan karena perempuan dan keluarganya dituduh ada keterkaitan dengan GAM, atau mereka dituduh anggota GAM. Cara-cara yang sistematis guna menteror dan mengintimidasi perempuan

**Kasus Tindak Kekerasan Terhadap Di Dua Kecamatan, Kabupaten A**

No.	Inisial Korban	Jenis Kekerasan	Tahun Kejadian	Terjadi Kekerasan
1.	KH	Perkosaan	1997	Ketika sedang hamil dua bulan
		Penyiksaan suami		
		Pembunuhan suami	1990	

sekaligus strategi pemaksaan pengakuan dan penaklukan terhadap perempuan dan termasuk

juga suami/ayah sebagai bagian dari keluarga mereka. Padahal, mereka masyarakat sipil biasa yang sama sekali tidak tahu menahu tentang GAM. Namun, para perempuan terus menjadi target teror dan pelanggaran kemanusiaan tanpa pandang bulu, tanpa mempertimbangkan keberadaan perempuan (hamil, gadis, janda yang mengalami duka karena suami disiksa, dibunuh). Kasus pelanggaran HAM terhadap perempuan oleh aparat selama operasi militer namun sulit dihentikan. (lihat tabel)

Kasus-kasus kekerasan seksual terhadap perempuan pada umumnya diawali dengan kekerasan fisik dan verbal, penyiksaan hingga korban lumpuh tak mampu melawan dan ketakutan. Dari hasil penelitian serupa terbukti bahwa kekejaman aparat militer/tentara tidak pernah diberitakan secara resmi baik di media massa maupun media elektronik. Sehingga, kasus-kasus tersebut tidak pernah terangkat kepermukaan (Khairan: 2001).

Berbagai tindak kekerasan pada konflik bersenjata dan sosial pada umumnya sulit diusut dan diungkap bahkan pelakunya lolos dari jeratan hukum atau *impunity* karena berbagai bentuk kekerasan ini dilakukan oleh pihak penguasa yang sering "dilindungi". Mereka cenderung senantiasa mengatasnamakan tugas negara dan keamanan negara atau sesuai dengan perintah.

### **Perlindungan Hukum**

Berbagai kasus perkosaan, pelecehan seksual dan tindak

kekerasan yang mendera perempuan baik di sektor publik maupun privat, seperti *domestic violence*, adalah akibat negara tidak menaruh perhatian serius pada kasus-kasus kekerasan tersebut. *Domestic violence* (kekerasan dalam keluarga) masih jauh dari jangkauan hukum padahal kekerasan terselubung (*hidden violence*) ini terjadi setiap saat sementara itu perangkat hukum yang memadai guna menjerat kasus tersebut belum tersedia. Meski kasus demikian sebenarnya dapat dijerat dengan pasal-pasal tertentu dalam KUHP, aparat penegak hukum masih bekerja setengah hati dengan alasan kasus tersebut sifatnya sangat pribadi.

Ketika perempuan korban kekerasan baik di sektor domestik maupun publik berhadapan dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), perempuan sering mendapat respons negatif bahkan mengalami pelecehan seksual, dalam hal ini mereka justru mengalami viktimisasi ganda. Akibatnya, semakin banyak kasus tidak dilaporkan atau ditarik dan tidak dilanjutkan ke pengadilan. Hal ini menambah deretan kekerasan terselubung tanpa pernah terungkap dan para pelakunya bebas dari jeratan hukum.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai salah satu perangkat hukum yang berlaku saat ini masih mempunyai sejumlah kelemahan. Misalnya, KUHP tidak memberi hukuman (*punishment*) minimal terhadap kasus kejahatan kekerasan, akibatnya banyak pelaku dijatuhi sanksi yang sangat ringan. Kekerasan seksual juga belum

didefinisikan secara memadai; yang diatur hanya tindak perkosaan. Percabulan dan perkosaan terhadap anak (perempuan) seharusnya dibedakan secara tegas dan dengan sanksi yang cukup berat mengingat dampak psikologis dan sosial yang dialami anak jauh lebih berat bila dibandingkan dengan perempuan dewasa. Sebagai catatan, Rancangan KUHP memang sudah mulai merevisi sejumlah pasal-pasal KUHP dan menetapkan ancaman minimal.

Hal lain yang juga memprihatinkan saat ini adalah perdagangan perempuan dan anak (*trafficking in women and children*) dengan modus operandi bervariasi yang setiap saat diberitakan di media massa. Ternyata, perdagangan anak perempuan yang jumlah relatif tinggi tersebut justru belum diatur dalam KUHP; yang diatur dan dikenai sanksi adalah memperdagangkan perempuan dan anak laki-laki.

Para pekerja migran/TKW Indonesia secara terus menerus mengalami berbagai tindak kekerasan, penyekapan dan pemerasan baik oleh majikan, pihak perekrut tenaga kerja dan pihak-pihak lain yang berperan di dalamnya. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari kelalaian dan pembiaran negara. Hal ini terus terjadi tanpa ada upaya-upaya kongkrit guna memberikan perlindungan hukum terhadap korban. Para pelakunya hampir tidak tersentuh oleh hukum dan tidak ada penyelesaian yang tuntas oleh aparat.

Banyaknya kasus kekerasan terhadap perempuan adalah akibat

instrumen hukum yang tidak sensitif gender, tidak berpihak pada perempuan serta diperparah lagi oleh ketidakseriusan institusi penegak hukum untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut. Meski masih banyak tindak pidana dan kekerasan terhadap perempuan yang belum diadopsi dan diatur secara tegas dalam produk hukum Indonesia seperti KUHP, para penegak hukum sebenarnya dapat mengacu pada regulasi lain, misalnya undang-undang perlindungan anak guna menyelesaikan berbagai kasus perdagangan/kekerasan terhadap anak.

*Violence by omission*, yakni kekerasan terjadi karena pembiaran, kelalaian negara memberi perlindungan hukum, menyelesaikan atau menangani berbagai bentuk kekerasan/kerusakan ini telah menambah deretan viktimisasi oleh negara terhadap warganya.

Meluasnya tindak kejahatan dan kekerasan diberbagai sektor kehidupan telah memunculkan rasa tidak aman. Adanya *fear of crime* atau *fear of violence* secara sosial juga mencerminkan adanya "pembiaran dan ketidakseriusan" negara dalam melindungi warganya dari berbagai tindak viktimisasi.

### **Kebijakan dan Implementasi Keluarga Berencana**

Salah satu kebijakan pemerintah yang banyak mendapat kritik dari pihak pemerhati masalah perempuan adalah pelaksanaan program Keluarga Berencana selama masa Orde Baru. Bila dicermati secara seksama, pelaksanaan

Keluarga Berencana cenderung merugikan perempuan.

Hull mencatat kebijakan pembangunan rezim orde baru mengutamakan kenaikan pertumbuhan ekonomi dan menurunkan angka pertumbuhan penduduk dengan cara menekan pencapaian target demografis. Penurunan angka kelahiran yang cepat dinyatakan sebagai prasyarat bagi pertumbuhan ekonomi (Hull dan Hull, 1992). Untuk merealisasikan kebijakan pengendalian fertilitas dan mengejar target penurunan jumlah penduduk inilah, pemerintah telah mengabaikan sejumlah hak-hak reproduksi dan kesehatan reproduksi perempuan.

Konsep dan pengertian hak-hak reproduksi itu sendiri memiliki makna yang cukup komprehensif yakni :

"...Hak-hak tertentu dalam hak azasi manusia yang telah diakui juga oleh perundang-undangan nasional dan oleh dokumen-dokumen hak Internasional dan dokumen konsensus lainnya. Hak-hak tersebut mengakui hak dasar bagi setiap pasangan dan individu untuk secara bebas dan bertanggung jawab menentukan jumlah anak, selang waktu dan kapan melahirkan, hak mendapatkan informasi dan sarana-sarana untuk mewujudkan-kannya dan hak untuk memperoleh standar kesehatan seksual dan reproduksi tertinggi, tercakup juga disini hak untuk mengambil keputusan-keputusan tentang reproduksi

tanpa diskriminasi, tanpa tekanan dan kekerasan sebagaimana tercantum dalam dokumen-dokumen hak azasi manusia..."

(Forum Komunikasi Lembaga Swadaya Masyarakat untuk Perempuan, Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan, 1997).

Demikian pula dengan "kesehatan reproduksi" yang menurut Konferensi Internasional Kependudukan dan Pembangunan di Kairo, tahun 1994, didefinisikan sebagai berikut:

"...Keadaan kesejahteraan fisik, mental dan sosial yang utuh dan bukan hanya tidak adanya penyakit atau kelemahan, dalam segala hal yang berhubungan dengan sistem reproduksi dan fungsi-fungsi serta proses-prosesnya. Oleh karena itu kesehatan reproduksi berarti bahwa orang dapat mempunyai kehidupan seks yang memuaskan dan aman dan bahwa mereka memiliki kemampuan untuk bereproduksi dan kebebasan menentukan apakah mereka ingin melakukannya, bilamana dan berapa sering. Termasuk keadaan terakhir ini adalah hak pria dan wanita untuk memperoleh informasi dan mempunyai akses terhadap cara-cara keluarga berencana yang aman, efektif, terjangkau, dapat diterima dan menjadi pilihan mereka dan metode lain yang mereka pilih untuk pengaturan fertilitas yang tidak melawan hukum, berhak

memperoleh layanan pemeliharaan kesehatan yang tepat yang akan memungkinkan para wanita dengan selamat dalam menjalani kehamilan dan melahirkan anak..."

(K .Poerwandari, 2000)

Mengacu pada hak-hak dan kesehatan reproduksi sebagaimana disebut di atas, jelas bahwa implementasi program Keluarga Berencana di bawah wewenang BKKBN selama masa orde baru mengedepankan pendekatan secara kuantitatif, yakni mencapai sebanyak mungkin jumlah akseptor KB tanpa pernah memikirkan kualitas layanan KB, dampak pemakaian kontrasepsi terhadap kesehatan reproduksi para akseptor KB yang mayoritas adalah perempuan.

Hasil studi Hafidz melaporkan adanya mobilisasi perempuan di pelbagai desa untuk ikut dalam kegiatan "Safari KB". Ini adalah istilah yang menunjuk rekrutmen akseptor baru secara besar-besaran dengan bantuan tenaga tentara setempat (Hafidz, *et. al.*, 1991). Selain tentara, birokrasi kecamatan atau kelurahan juga merupakan perpanjangan tangan negara dalam mencari mangsa perempuan, utamanya perempuan miskin, yang tidak sanggup melawan pihak berwenang. Perempuan-perempuan yang keadaan kesehatannya demikian parah karena susuk KB yang dipaksakan petugas dan mengakibatkan pendarahan terus menerus selama berbulan-bulan (Habsyah: 2000), adalah salah satu bentuk viktimisasi.

Implementasi program KB, menurut Galuh Wandita, merupakan

kekerasan yang dilandasi oleh stereotip gender dan kelas, yakni setiap kebijakan dan implementasinya yang secara langsung menargetkan perempuan miskin sebagai obyek. Tubuh perempuan telah dijadikan obyek pembangunan melalui kebijakan pemaksaan program Keluarga Berencana (Wandita, 1997).

Baik dalam kebijakan maupun dalam pelaksanaan program Keluarga Berencana selama masa Orde Baru pendekatan gender belum terintegrasi secara memadai. Hal itu tercermin dalam praktek dan cara-cara "pemaksaan" dalam ber-KB dan target sasaran hanya ditujukan pada perempuan. Perempuan kehilangan dan tidak memiliki otonomi mengatur, mengelola dan mengendalikan aspek reproduksinya padahal yang memahami kondisi dan kesehatan tubuh perempuan adalah perempuan itu sendiri. Perempuan tidak diberi kesempatan memilih alat kontrasepsi yang cocok dan tepat yang akibatnya berdampak buruk pada kesehatan reproduksi mereka. Sementara itu, informasi tentang efek samping penggunaan alat kontrasepsi dan pusat layanan KB yang memadai sangat terbatas.

Dengan dikeluarkannya Inpres No. 9 tahun 2000 tentang pengarus-utamaan gender (gender mainstreaming) yang bertujuan menyelenggarakan perencanaan, penyusunan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender guna mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan masyarakat, diharapkan benar-benar

dapat diwujudkan dalam kebijakan dan implementasi program pemerintah saat ini dan dimasa-masa mendatang.

### Penutup

Mencermati berbagai bentuk kekerasan terhadap perempuan sebagaimana diuraikan pada tulisan ini, telah dapat dibuktikan bahwa perempuan sangat rentan (vulnerable) terhadap tindak kekerasan baik itu oleh kekuasaan negara (state violence) baik di sektor domestik, publik atau oleh masyarakat.

Dalam konflik sosial, negara melalui aparatnya telah menargetkan atau memanfaatkan perempuan dengan berbagai modus, mentoring, intimidasi serta cara-cara kekerasan seksual lainnya guna mencapai tujuan menaklukkan kaum oposisi dan yang berseberangan dengan kekuasaan negara.

Berbagai tindak kekerasan karena pembiaran dan ketidakseriusan negara menyelesaikan kasus-kasus yang ada telah memperpanjang penderitaan perempuan dan meningkatkan jumlah mereka yang terdiktimisasi. Kekerasan terus berulang karena belum adanya langkah konkrit yang mampu memberi *deterrence effect* bagi pelaku.

Indonesia, melalui Undang-Undang RI No.7 tahun 1984, telah meratifikasi konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (The Convention on the Elimination of Discrimination Against Women/ CEDAW). Ini berarti, negara harus mempunyai komitmen merevisi dan menciptakan instrumen

hukum dan regulasi yang memberi perlindungan terhadap hak-hak perempuan serta percepatan pencapaian kesetaraan dan keadilan gender. Perlu dibangun paradigma baru dalam keseluruhan kinerja aparat penegak hukum baik polisi, jaksa dan hakim sebagai pelaksana di lapangan yang lebih berorientasi pada pemikiran, konsep dan perilaku yang sensitif gender dengan mensosialisasikan secara intens pemahaman *gender equality* dan *gender equity*.

Demikian pula perlu diselesaikan diselesaikan secara tuntas semua kasus kekerasan terhadap perempuan melalui sistem peradilan pidana sekaligus menjatuhkan *punishment* yang setimpal terhadap pelakunya, karena selama ini yang terjadi adalah banyak pelaku justru lolos dari jeratan hukum (impunity).

Korban kekerasan dalam konflik sosial dan bersenjata perlu mendapat kompensasi dari negara pasca viktimisasi mengingat derita yang dialami korban pada umumnya cukup serius baik secara fisik, psikologis (traumatik berkepanjangan) dan seksual sehingga membutuhkan rehabilitasi. Bahkan, untuk korban tertentu, dampak psikologis dan stigmatisasi sosial yang serius mengakibatkan korban mengalami gangguan mental sepanjang hidupnya.

Implementasi berbagai kebijakan dan program pemerintah sudah saatnya bertitik tolak dari Inpres no.9 tahun 2000 yakni pengarusutamaan gender guna mempercepat pencapaian kesetaraan dan keadilan gender.

### Daftar Pustaka

Barlow, Sally. H and C.J. Clayton  
1998 "Women and Aggression", dalam Horald V. Hall and Leighton C. Whitake, CRC Press, London.

Boyle , Francis A.  
1996 **The Bosnian People Charge Genocide**, Massachusetts, Aletheia Press.

Habsjah, Atashendartini  
2000 "Hak Asasi Manusia dan Kesehatan Reproduksi," dalam Sita Van Bemmelen *et.al.*, **Benih Bertumbuh**, Yogyakarta.

Hafidz , W., *et.al.*  
1991 "Family Planning Program in Indonesia : a Plight for Policy Reorientation," makalah dalam **Konferensi International NGO Forum on Indonesia**, Washington.

Hull, T., and V. Hull  
1992 "Population and Health Policies," dalam Anne Booth (ed.), **The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era**, Oxford: Oxford University Press.

Karmen, Andrew  
2001 **Crime Victims: An Introduction Victimology**, London : A Thomson Learning, Inc.

Khairan

2001 "Kondisi Perempuan Akibat Tindak Kekerasan (Studi Kasus dua Kecamatan di Aceh Timur)," Tesis tidak diterbitkan, FISIP UI.