

Lembar Persetujuan Tim Promotor

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN
KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN
DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG
DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT**

***LEGAL PROTECTION OF WOMEN VICTIMS OF SEXUAL
VIOLENCE IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF
SERVICES PROVIDED BY THE CENTRAL GOVERNMENT***

Disusun Oleh:

ROTUA VALENTINA

202002026109

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian Guna Memperoleh
Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum Pada Program Doktor Ilmu Hukum
di Program Pascasarjana Universitas Jayabaya
Telah disetujui Untuk : Ujian Seminar Hasil Penelitian

Oleh Tim Promotor



Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum.
Promotor



Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., M.Hum.
Co-Promotor

Lembar Persetujuan Ketua Program

**PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN
KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN
DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG
DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT**

***LEGAL PROTECTION OF WOMEN VICTIMS OF SEXUAL
VIOLENCE IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF
SERVICES PROVIDED BY THE CENTRAL GOVERNMENT***

Disusun Oleh:

ROTUA VALENTINA

202002026109

Telah disetujui untuk melaksanakan Ujian Seminar Hasil Penelitian

Pada tanggal

KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM



Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, SH., M.Hum.

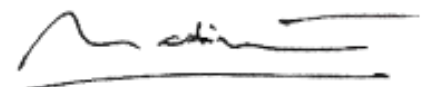
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Karya tulis disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister atau Doktor, baik di Universitas Jayabaya, maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Promotor dan para Penguji.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidak benaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tuis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini.

Jakarta, 12 Mei 2022

Yang membuat pernyataan,



Rotua Valentina

NPM 202002026109

ABSTRAK

Judul Disertasi: PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT

Kata Kunci: perlindungan hukum, korban, kekerasan seksual, pelayanan, pemerintah pusat

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) merupakan wujud kehadiran negara memberikan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual. Penelitian dengan teori negara kesejahteraan sebagai *grand theory*, teori perlindungan hukum sebagai *middle ranged theory*, dan teori kewenangan sebagai *applied theory* ini, menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, serta model idealnya. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

Hasil penelitian mendapatkan beberapa simpulan yaitu bahwa perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat diatur dalam UU TPKS, menggunakan pola pelayanan terpadu, yang memerlukan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Presiden. Model ideal sesuai dengan UU TPKS, yaitu penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual yang merupakan penyelenggaraan layanan yang terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor. Penyelenggaraan pelayanan dengan pola terpadu mengarah pada pelayanan terpadu satu pintu. Adapun saran, perlu sosialisasi UU TPKS khususnya ke seluruh pemangku kepentingan, penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Dilanjutkan dengan koordinasi lintas Kementerian/Lembaga, untuk menyusun peraturan pelaksanaan UU TPKS tentang penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan seksual, dalam bentuk Peraturan Presiden, yang mana memerlukan proses harmonisasi, khususnya terkait Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

ABSTRACT

Dissertation Title: LEGAL PROTECTION OF WOMEN VICTIMS OF SEXUAL VIOLENCE IN CONNECTION WITH THE PROVISION OF SERVICES PROVIDED BY THE CENTRAL GOVERNMENT

Keywords: legal protection, victims, sexual violence, service, central government

Law No.12 of 2022 concerning the Crime of Sexual Violence (UU TPKS) is a manifestation of the state's presence in providing legal protection for women victims of sexual violence. This study uses welfare state theory as a grand theory, legal protection theory as a middle-ranged theory, and authority theory as an applied theory, as analytical tools to analyze legal protection for women victims of sexual violence in connection with service delivery provided by the Central Government, and how the ideal model of it. The research is normative legal research.

The results of the research obtained several conclusions; that legal protection for women victims of sexual violence related to the provision of services organized by the Central Government is regulated in UU TPKS, uses integrated service pattern, which requires Presidential Regulation as implementing regulations. The ideal model, in accordance with UU TPKS, namely the integrated services for women victims of sexual violence where the provision of services are integrated, multi-aspect, cross-functional and sectoral, leads to one-stop integrated services. As for suggestions, it is necessary to socialize UU TPKS, especially to stakeholders related to the provision of services for women victims of sexual violence organized by the Central Government; followed by coordination across Ministries/Agencies to develop Presidential Regulation, which requires a harmonization process, particularly related to Law on Public Service and Law on Regional Government.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama ijinkan penulis menyampaikan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya berkat karunia dan kehendaknyalah penulis bisa menyelesaikan disertasi ini. Penulis menyadari bahwa penyelesaian disertasi ini tidak terlepas dari bantuan dan arahan dari para Promotor, oleh karena itu ucapan terima kasih yang sangat dalam disampaikan kepada yang terhormat Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum., selaku Promotor, dan Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.Hum., selaku Ko-Promotor yang telah banyak meluangkan waktu kepada penulis dalam bimbingan dan juga memberikan masukan yang sangat berharga demi terselesaikannya disertasi ini.

Demikian juga penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para guru besar, dosen, dan staf akademis Universitas Jayabaya, yaitu:

1. Prof.Dr. Hj. Yuyun Moeslim Taher, SH, Ketua Yayasan Universitas Jayabaya
2. Prof. H. Amir Santoso, Ph.D., Rektor Universitas Jayabaya
3. Prof. Dr. Abdul Manan, S.H., S.IP., M.Hum., Direktur Program Pascasarjana, Universitas Jayabaya
4. Prof. Dr. Fauzie Yusuf Hasibuan, S.H., M.Hum., Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya
5. Dr. Maryano, SH., MH., CN., Dr. Ramlani Lina Sinaulan, SH., MH., MM., dan Dr. Diah Sulastri Dewi, SH., MH., selaku tim penguji pada Ujian Usulan Penelitian, yang telah memberikan masukan yang sangat berharga untuk terselesaikannya Disertasi ini.

6. Seluruh Dosen dan Staf Akademis Universitas Jayabaya, yang tidak penulis sebutkan satu per satu.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak, khususnya Anggota VI Badan Pemeriksa Keuangan, Bapak Dr. Pius Lustrilanang, S.IP., M.Si., CFA., CSFA; Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Ibu Bintang Puspayoga; Deputi Perlindungan Hak Perempuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Ibu Ratna Susilawati; Asisten Deputi Perumusan Kebijakan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Bapak Ali Khasan; Ibu Fivi D, dan seluruh Tim Musjak Kedeputan PHP; Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Bapak Prof. Eddy O.S. Hiariej; Kepala Kantor Staf Presiden, Bapak Jenderal TNI Moeldoko; Deputi V KSP, Ibu Jaleswari, Ibu Prof. Ruhaini, Bapak Irfan Pulungan; Tim Pemerintah/Panitia Keja Pemerintah untuk Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang terdiri dari para pejabat eselon satu dan eselon dua dari Kementerian/Lembaga (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN RB, Kementerian Sosial, Kementerian Kesehatan, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Kepolisian RI, Kejaksaan Agung, Sekretariat Negara, serta Kantor Staf Presiden); Ketua Dewan Perwakilan Rakyat RI, Ibu Puan Maharani; Anggota Panja Dewan Perwakilan Rakyat untuk RUU TPKS khususnya Ibu Diah Pitaloka; serta seluruh Jaringan Masyarakat Sipil Advokasi RUU TPKS khususnya Olin Monteiro, Rena, Mike, Veni Siregar, Forum Pengada Layanan dan Komnas Perempuan; Institut Perempuan (Sri Agustini dan Siska Meutia), Seperti Pagi Foundation, Arts for Women, PWAG, Cinta Anak Dunia (Cornelia Agatha dan Melia); serta sahabat saya Sheren Hidajat, Felicia Wiryono, Patsy, Dewi Kumala.

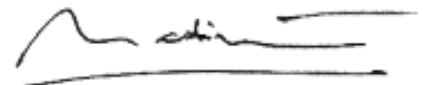
Terima kasih untuk rekan-rekan Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jayabaya, khususnya ketua Pak Parmo, wakil ketua Bu Yuli, dan sahabat seperjuangan Ibu Lia Yuwannita.

Secara khusus, terima kasih kepada keluarga tercinta, khususnya Suami, Tri Sukma Anreianno Djandam, dan anak-anak kami tercinta, Laetania Belai Djandam dan si Kembar Samuel Mangkujaya Djandam dan Christian Mangkuraya Djandam.

Penulis sangat menyadari bahwa disertasi ini jauh dari kesempurnaan. Meskipun demikian, penulis mengharapkan kiranya disertasi ini dapat bermanfaat bagi dunia akademisi serta praktisi di bidang hukum, khususnya hukum tata negara.

Jakarta, 12 Mei 2022

Penulis



Rotua Valentina
NPM: 202002026109

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN PROMOTOR.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN KETUA PRODI.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
<i>ABSTRACT</i>	
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran	12
1. <i>Grand Theory</i> : Teori Negara Kesejahteraan	13
2. <i>Middle Range Theory</i> : Teori Perlindungan.....	18
3. <i>Applied Theory</i> : Teori Kewenangan.....	19
F. Metode Penelitian	23
1. Tipe Penelitian.....	23
2. Pendekatan Masalah	24
3. Bahan Hukum.....	26

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	31
5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.....	31
6. Lokasi Penelitian.....	32
G. Sistematika Penulisan	32

BAB II KAJIAN TEORITIS TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT DALAM PERSPEKTIF TEORI HUKUM DAN KAJIAN PERBANDINGAN

A. Teori Negara Kesejahteraan	35
B. Teori Perlindungan Hukum	51
C. Teori Kewenangan	91
D. Perbandingan Pengaturan Model Penyelenggaraan Pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat di Indonesia	100
E. Perbandingan Pengaturan Model Penyelenggaraan Pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat di Negara Lain.....	120

BAB III PENGATURAN TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian dan Pengaturan Kekerasan Seksual dan Perempuan Korban Kekerasan Seksual.....	155
B. Pengertian dan Pengaturan Tentang Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.....	216

BAB III ANALISIS DAN PEMBAHASAN MODEL IDEAL PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGAN DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT

A. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Sebagai Model Ideal Perlindungan Hukum terhadap Perempuan Korban Kekerasan Seksual Dihubungan Dengan Penyelenggaraan Pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.....	246
B. Kewenangan dan Pendekatan Penyelenggaraan Pelayanan Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Seksual.....	269

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	287
B. Saran	288
DAFTAR PUSTAKA.....	290

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. Nama: Rotua Valentina

Tempat/Tgl Lahir: Jakarta, 9 Agustus 1977

Alamat Rumah: Jl. Kramat Jaya Baru II No. 1, Johar Baru, Jakarta Pusat

Alamat Kantor: Jl. Dago Pojok No. 85, Bandung

Status Perkawinan: Menikah Suami: Tri Sukma Anreianno Djandam

Anak: 1. Laetania Belai Djandam
 2. Samuel Mangkujaya Djandam
 3. Christian Mangkuraya Djandam

II. Pendidikan

- Sekolah Dsar di Tamat Tahun
- Sekolah Menengah Tingkat Pertama di ... , tamat tahun
- Sekolah Lanjutan Atas di SMA Santa Ursula, tamat tahun 1996
- Fakultas Ekonomi (S1) di Universitas Katolik Parahyangan, tamat tahun

Judul Skripsi:

- Fakultas Hukum (S1) di Universitas Padjadran, tamat tahun

Judul Skripsi:

- Program Pascasarjana (S2) Hukum di Universtias Padjadjaran, tamat tahun

Judul Tesis:

III. Pekerjaan

-

IV. Pengalaman Organisasi

-

V. Karya Ilmiah

-

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara merupakan entitas masyarakat yang memiliki tujuan. Negara adalah suatu wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan oleh negara untuk batas wilayah dalam suatu mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya atau dapat juga dikatakan bahwa tujuan negara berhubungan dengan hakekat suatu negara.¹ Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita idiil suatu negara yang ingin diwujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut.

Pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia bertujuan antara lain untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Tujuan ini harus dimaknai sebagai perlindungan yang komprehensif bagi seluruh warga negara. Perlindungan hukum yang diberikan bagi rakyat Indonesia merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari hukum. Tujuan yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) ini selanjutnya dijabarkan dalam pasal-pasal di dalam batang tubuh UUD 1945.

Salah satu perubahan penting UUD 1945 adalah keberadaan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 146

setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.²

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 menyebut bahwa setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Kemudian ayat (4) berbunyi bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Dan ayat (5) berbunyi, untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.³ Oleh karena itu negara harus melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia warga negaranya dari praktik penyiksaan, perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia.

Setiap warga negara, baik laki-laki, perempuan, anak, dewasa, lanjut usia, penyandang disabilitas, berhak mendapatkan perlindungan berdasarkan hukum dari segala bentuk diskriminasi dan kekerasan termasuk kekerasan seksual. Pemenuhan

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ *Ibid.*

hak ini juga berhubungan dengan hak konstitusional lainnya, yaitu hak atas perlindungan dan hak atas keadilan. Hak atas perlindungan dan hak atas keadilan juga sangat penting untuk ditekankan pelaksanaannya terhadap korban dalam penanganan kasus-kasus kekerasan seksual.

Menurut Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) 2016 yang dilakukan Kemen PPPA bahwa dari 9.000 sampel rumah tangga diketahui pada tahun 2016 terdapat 1.017 perempuan dan anak perempuan yang mengalami kekerasan seksual. Menurut data SIMFONI PPA berdasarkan tahun kejadian bahwa di tahun 2020, ada 5.632 kasus kekerasan seksual dari 13.352 kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan yang dilaporkan telah terjadi pada tahun 2020. Adapun berdasarkan tahun pelaporan data SIMFONI PPA, sejak 1 Januari sampai dengan 27 Mei 2021 ada 294 kasus kekerasan seksual dari 2.104 kasus kekerasan terhadap perempuan; sementara ada 1.836 kasus kekerasan seksual dari 3.010 kekerasan terhadap anak.⁴

Kasus kekerasan seksual dari SIMFONI PPA adalah yang dilaporkan, namun masih banyak kasus kekerasan seksual yang tidak dilaporkan atau diselesaikan di luar hukum karena pertimbangan lain. Itu mengapa, isu kekerasan seksual kerap dikatakan ibarat gunung es, dimana permasalahan yang terjadi sebenarnya lebih kompleks dan lebih besar daripada permasalahan yang terlihat di permukaan. Perlindungan hukum korban kekerasan seksual yang terwujud dari

⁴ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2022

layanan untuk penanganan korban dengan cepat, terintegrasi, dan komprehensif menjadi penting.

Mei 2022, Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Sebelum UU TPKS diundangkan, pengaturan terkait kekerasan seksual dalam kaitan dengan perempuan korban di Indonesia, yang diatur oleh undang-undang antara lain diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO), dan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban.⁵

Terkait pemerkosaan dalam KUHP, salah satu contoh putusan pengadilan terdapat dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 934/Pid.B/2018/PN Jkt.Pst, tanggal 16 Oktober 2018, dengan amar antara lain menyatakan Terdakwa M. Rizqy Turiza, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana yang melakukan, yang menyuruh melakukan dan yang turut serta melakukan perbuatan, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, memaksa seorang wanita bersetubuh dengan dia diluar perkawinan, diancam karena melakukan perkosaan; dan menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama 11 (sebelas) tahun.⁶

⁵ Jaringan Masyarakat Sipil dan Komnas Perempuan, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual, 2021

⁶ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan PN JAKARTA PUSAT Nomor 934/Pid.B/2018/PN Jkt.Pst

UU PTPPO mengatur mengenai pemenuhan hak korban dalam kerangka perlindungan saksi dan/atau korban, terutama yang termuat dalam Pasal 51 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa korban perdagangan orang berhak memperoleh rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan, dan reintegrasi sosial dari pemerintah apabila yang bersangkutan mengalami penderitaan baik fisik maupun psikis akibat tindak pidana perdagangan orang. Selanjutnya untuk mendapatkan layanan tersebut serta untuk melindungi saksi dan/atau korban tindak pidana perdagangan orang maka Pasal 46 UU PTPPO mengamanatkan perlunya dibentuk Pusat Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang pada setiap kabupaten/kota.⁷

Menteri dalam hal UU PKDRT adalah menteri yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pemberdayaan perempuan. UU ini mengatur bahwa penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing.

Sedangkan dalam UU PTPPO, Pemerintah yang dimaksud adalah instansi yang menjalankan urusan antara lain, di bidang pendidikan, pemberdayaan perempuan, dan ketenagakerjaan, hukum dan hak asasi manusia, komunikasi dan informasi. Sedangkan yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah meliputi provinsi dan kabupaten/kota. UU PTPPO mengamanatkan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang tata cara dan mekanisme pelayanan

⁷ Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

terpadu bagi saksi dan/atau korban tindak pidana perdagangan orang, yang dalam hal ini berupa Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Mekanisme Pelayanan Terpadu Bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang. Pasal 6 Peraturan Pemerintah tersebut menjelaskan bahwa untuk melindungi saksi dan/atau korban, Pemerintah Kabupaten/Kota membentuk pusat pelayanan terpadu (PPT) yang menyelenggarakan pelayanan rehabilitasi Kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan dan reintegrasi sosial, termasuk advokasi, konseling, dan bantuan hukum.⁸

Di tingkat pusat, urusan pemerintahan pusat terkait perempuan dan anak dilekatkan pada Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Pada tahun 2014 Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU ini mengatur pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, terdiri dari tiga urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pasal 11 dan Pasal 12 ayat (2) UU Pemda menyatakan urusan “pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak” sebagai urusan pemerintahan konkuren wajib tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Di dalam urusan inilah terdapat ketentuan tentang penyelenggaraan pelayanan.⁹

⁸ *Ibid.*

⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Sejak UU PKDRT berlaku, Pemerintah Daerah mulai membangun Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (P2TP2A), yang pembentukannya beragam, baik berdasarkan SK Gubernur, Peraturan Gubernur, SK Bupati/Walikota, dan sebagainya. Dengan berlakunya UU Pemerintahan Daerah, saat ini pemerintah daerah didorong untuk membangun Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA). Hal ini sejalan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak. UPTD PPA dibentuk oleh pemerintah daerah untuk mengelola dan memberikan pelayanan, termasuk perlindungan khusus kepada korban dan/atau penyintas kekerasan terhadap perempuan dan anak. Oleh karena itu, pembentukan UPTD PPA di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia menjadi sangat penting. Hingga tahun 2021, UPTD PPA telah berdiri di 29 Provinsi dan 98 Kabupaten/Kota, dan akan ditingkatkan hingga mencakup seluruh 34 provinsi, 83 kotamadya, dan 307 kabupaten di tanah Air. Kemen PPPA telah menetapkan Peraturan Menteri No. 2 Tahun 2022 tentang Standar Layanan Perlindungan Perempuan dan Anak.¹⁰

Terkait perempuan korban TPPO, untuk meningkatkan koordinasi dan kerja sama dalam upaya pencegahan dan penanganan korban dan penindakan terhadap pelaku tindak pidana perdagangan orang, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan

¹⁰ Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2022 tentang Standar Layanan Perlindungan Perempuan dan Anak

Presiden Nomor 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang kemudian direvisi dengan Peraturan Presiden No 22 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (GT-PPTPPO). Di tingkat Pemerintah Pusat, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menjadi Ketua Harian Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Di tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota, terbentuk GT-PPTPPO provinsi dan GT-PPTPPO kabupaten/kota.¹¹

Tahun 2020 Presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang menambahkan dua fungsi baru yaitu: (a) penyediaan layanan rujukan akhir bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional; dan (b) penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional.¹²

Keaslian penelitian dalam penulisan disertasi ini menjadi keharusan yang harus diperhatikan sebagai upaya perbandingan terhadap penelitian yang dilakukan oleh peneliti. Keaslian penelitian dapat dinilai dengan mengkaji ada tidaknya kesamaan obyek penelitian dari penelitian sebelumnya dan atau pernah tidaknya

¹¹ *Ibid.*

¹² Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

obyek penelitian yang diteliti ditulis oleh peneliti sebelumnya. Dari penelusuran pustaka yang telah penulis lakukan, maka terdapat sekurang-kurangnya 5 (lima) karya disertasi yang membahas dan mengkaji serta bertalian erat dengan judul penelitian penulis. Adapun hasil-hasil peneliti sebelumnya adalah sebagai berikut.

Ninik Rahayu meneliti dalam disertasinya di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember (2018) berjudul “Politik Hukum Penghapusan Kekerasan Seksual di Indonesia”. Disertasi ini membahas pengaturan hukum penghapusan kekerasan seksual saat ini sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945; hakikat dari penghapusan kekerasan seksual; dan konsep politik hukum penghapusan kekerasan seksual berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Tiernne Gene Waani, dalam disertasinya di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin (2013) berjudul “Perlindungan Hukum terhadap Perempuan Korban Kejahatan Perdagangan Orang di Sulawesi Utara” membahas peraturan perundang-undangan tentang larangan perdagangan orang telah memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap perempuan korban perdagangan orang, konsep dan strategi dalam upaya pencegahan serta penegakan hukum tindak pidana perdagangan orang di Sulawesi Utara, dan faktor-faktor yang menjadi kendala penegakan hukum dalam upaya pemberantasan tindak pidana perdagangan orang.

Amalia Diamantina, meneliti dalam disertasinya di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (2015) berjudul “Perlindungan Hak Perempuan dalam Konteks Hukum Kewarganegaraan yang Berkeadilan dalam Perkawinan

Campuran”. Disertasi tersebut membahas peraturan perundang-undangan yang menjamin perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan dan formulasi ideal perlindungan hak kewarganegaraan perempuan dalam perkawinan campuran.

Sarma Siregar, dalam disertasinya di Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (2019) berjudul “Rekonstruksi Perlindungan Hukum terhadap Anak Korban Pedofilia di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan” membahas mengenai perlindungan hukum terhadap anak korban pedofilia di Indonesia berbasis nilai keadilan dan merekonstruksi pelaksanaan perlindungan hukum terhadap anak korban pedofilia di Indonesia berbasis nilai keadilan.

Mahrita Aprilya Lakburlawal, dalam disertasinya di Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin (2021) berjudul “Kedudukan Perempuan dalam Sistem Pemerintahan Desa Adat”, membahas hakikat kepemimpinan perempuan dalam Pemerintahan Desa Adat menurut hukum adat di Maluku, implementasi peran perempuan sebagai kepala pemerintahan dalam sistem pemerintahan Desa Adat, dan pengaturan hukum terhadap kedudukan perempuan dalam sistem pemerintahan Desa Adat.

Dari uraian kelima disertasi tersebut, terdapat perbedaan yang signifikan, dimana disertasi tersebut tidak meneliti perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah tersebut di atas dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang hendak dikaji lebih lanjut dalam disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat?
2. Bagaimanakah model ideal perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji dan menemukan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.
2. Untuk mengkaji dan menemukan model ideal perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan atau manfaat penelitian yang hendak dicapai secara umum dalam suatu penelitian dapat dibedakan dalam 2 (dua) aspek, yaitu aspek teoritis (akademis) dan aspek praktis (guna laksana). Sehubungan dengan penelitian ini, maka kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi pemikiran dalam memperkaya khazanah pengembangan ilmu hukum, khususnya bagi pengembangan ilmu hukum tata negara yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.
2. Sementara itu, kegunaan secara praktis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran dan langkah-langkah praktis kepada pihak yang terlibat, khususnya pemerintah, anggota parlemen, sebagai pembuat kebijakan, terkait perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

E. Kerangka Pemikiran

Mengkaji dan menganalisa permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam disertasi ini, maka dapat disusun suatu kerangka berpikir secara teoritis dan sistematis. Kerangka pemikiran atau kerangka berpikir tersebut dapat

dikonstruksikan dalam tiga teori mendasar yaitu, teori negara kesejahteraan sebagai *grand theory*, kemudian teori perlindungan hukum sebagai *middle-range theory*, serta pada tataran *applied theory* digunakan teori kewenangan. Terdapat benang merah dari ketiga teori tersebut, apabila digunakan untuk menganalisa permasalahan mengenai perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Berikut penjelasan mengenai teori yang digunakan:

1. Teori Utama (*Grand Theory*)

Teori Negara Kesejahteraan menjadi *grand theory*. Teori Negara Kesejahteraan digunakan karena Negara berperan mengelola dan mengorganisasi perekonomian, memajukan kesejahteraan umum dalam *welfare state* (Negara Kesejahteraan) dan pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat. Secara umum konsep *Welfare State* dapat dikelompokkan sebagai berikut. *Pertama*, oleh Ramesh Mishra, Lawrence Friedman dan Jan M Boekman, yang menitikberatkan *Welfare State* pada tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warga negara terhadap pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), pelayanan sosial, juga termasuk intervensi ekonomi pasar. Tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warganya bukan sekedar dimaknai sebagai hak politik dan ekonomi, namun lebih merupakan aspek hukum. Dalam hal ini Ramesh Mishra juga menyatakan bahwa, *Welfare State* adalah suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang

meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan dan pelayanan kesejahteraan sosial. Termasuk juga lembaga dan kebijakan dalam bidang kesejahteraan adalah menjadi pemikiran dan tanggung jawab negara.

*A liberal state which assumes responsibility for the well-being of the citizen through a range of interventions in the market economy, e.g. full employment policies and social welfare service. The term includes, both the idea of state responsibility for welfare as well as the institutions and policies through which the idea is given effect.*¹³

Sedangkan Lawrence M Friedman melukiskan di abad ke-20 negara umumnya disebut ‘negara kesejahteraan’, dimana *Welfare State* adalah sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan. Intervensi suatu pemerintahan dalam *Welfare State* meliputi berbagai aspek ekonomi, keuangan, keamanan, bahkan sampai dengan telekomunikasi dan transportasi maupun perbankan. Situasi ini merupakan bentuk khas negara pada abad ke-20 yang umumnya dinamakan ‘Negara Kesejahteraan’, atau lebih luas, negara pengatur kesejahteraan. Secara mendasar adalah suatu negara intervensi secara aktif terhadap pemerintahan yang ada di mana-mana. Sebagai pengumpul sangat besar atas uang pajak, dan memerintahkan tentara dalam jumlah besar terhadap pelayanan sipil. Menyalurkan bermilyar-milyar dalam bentuk pembayaran kesejahteraan. Di

¹³ Ramesh Mishra, *Welfare State In Crisis, Social thought and Social Change*, Wheasheat Books Ltd, Harvester Press, London, 1984, hlm. xi.

berbagai negara bahkan juga menangani jalan kereta api, kartu pos, telepon, pemilik bank, pabrik baja dan perdagangan lainnya sebagai portofolio.¹⁴

Bagi Jan M. Boekman, *Welfare State* dimaknai sebagai integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan. Di dalamnya terjabar keberadaan dan fungsi hukum dalam berbagai aspek kehidupan. Oleh sebab itu, jadi sebenarnya hukum menjadi bukti yang selalu terkait dengan negara kesejahteraan di mana keadilan harus menjadi tujuan utama.

Kedua, menurut Ross Cranston, pengertian *Welfare State* selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintahan berkaitan dengan kesehatan, pengangguran dan perumahan yang memberikan perlindungan bagi warganya terhadap standar minimum pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan, keamanan kerja, sebagai hak politik dan bukan sumbangan sukarela. Bahkan aspek-aspek kesejahteraan juga terkait dengan pelayanan sosial berbentuk kesejahteraan sosial, pajak dan keamanan kerja:

*In some interpretations the essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured for every citizen as a political right, no as charity. One of Titmuss's contributions was to additional aspects of the welfare state - that along with the social services are other forms of social services are other forms of social welfare, fiscal welfare and occupational welfare.*¹⁵

¹⁴ Lawrence M Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubnei, *Dilemma of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin - New York, 1986, hlm. 12.

¹⁵ Ross Cranston, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weldenfeld and Nicolson, London, 1985, hlm.4.

Ketiga, oleh Vilhelm Aubert, *welfare state* lebih dimaknai sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). *Welfare state* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut. Tujuannya adalah untuk menjamin terpenuhinya tingkat kesejahteraan minimal dalam hal kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan. Di sini nampak bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkait dengan kebutuhan dasar (*basic needs*) saja.

*It is customary to define the welfare state by reference to certain rights of the citizen and by the state's ability to meet the claims which flow from this rights. Their aim is to secure a decent minimum of welfare in terms of health, nutrition, housing, and education.*¹⁶

Dari uraian beberapa konsep di atas, dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Oleh Ramesh Mishra, Lawrence M Friedman dan M Boekman, *Welfare State* merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meliputi: (1) Pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*); (2). Pelayanan sosial; dan (3). Intervensi ekonomi pasar.
2. Menurut Ross Cranston, *Welfare State* adalah lebih menitikberatkan sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan warga negaranya dalam pemenuhan basic needs dan pelayanan sosial.

¹⁶ Vilhelm Aubert, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam *Dilemmas of Law in Welfare State*, European University Institute: Set. A, Law, 1986, hlm. 32.

3. Wilhelm Aubert memberi pengertian *Welfare State* hanyalah sebagai kewajiban negara dalam memenuhi hak warga negara terkait dengan pemenuhan *basic needs*. Kewajiban negara baru muncul apabila terjadi klaim dari warga negara yang menuntut hak tersebut.

Dalam konsep Negara Kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti “social security”, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan.¹⁷

Konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*) juga merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 yang merupakan reaksi terhadap eksek dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.¹⁸

Teori negara hukum kesejahteraan sebagai *grand theory* digunakan untuk menganalisis dan menelaah perlindungan hukum perempuan korban kekerasan dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 223.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 11.

pusat. Pemerintah mempunyai kewenangan untuk membuat perundang-undangan sebagai bagian dari kedudukan hukum sebagai penguasa. Kesemua bentuk instrumen pemerintah tersebut dibuat karena konsekuensi dari negara kesejahteraan, merupakan sarana bagi pemerintah dalam rangka pelaksanaan tugas publiknya yang salah satunya adalah penyelenggaraan pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan.

2. Teori Menengah (*Middle Range Theory*)

Teori perlindungan hukum menjadi *middle range theory* dalam penelitian ini. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa: Perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum itu pada umumnya berbentuk suatu peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan pada pihak yang melanggarnya.¹⁹

Istilah perlindungan hukum merupakan istilah yang perlu dikaitkan dengan adanya pencederaan terhadap hak-hak anggota masyarakat baik yang dilakukan oleh sesama masyarakat, maupun oleh penguasa. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi 2 (dua) macam, yakni:

¹⁹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 205

1. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran.
2. Perlindungan hukum represif yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, konsep tentang pelayanan publik tidaklah semata-mata dimaknai sebagai seperangkat norma (aturan) yang berkaitan dengan pelayanan publik saja, namun lebih dari itu ditujukan untuk perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah, seperti dikemukakan Van Wijk-Konijnentbelt sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon bahwa hukum administrasi negara meliputi:

- a. Mengatur sarana bagi penguasa untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat.
- b. Mengatur cara-cara partisipasi warga negara dalam proses pengaturan dan pengendalian tersebut.
- c. Perlindungan hukum (*Rechtsbescherming*).
- d. Menetapkan norma-norma fundamental bagi penguasa untuk pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke bestuur /abbb*).²⁰

3. Teori Terapan (*Applied Theory*)

²⁰ Philipus M. Hadjon et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 28.

Dalam hal teori terapan (*applied theory*) menggunakan teori kewenangan. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni “*het vermogen tot het verrichten van bepalde rechtshandleingen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Mengenai wewenang itu, H.D. Stout mengatakan bahwa:²¹ “Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.” Lebih lanjut, H.D. Stout, mengatakan bahwa wewenang adalah:²² “keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”. Menurut F.P.C.L. Tonnaer:²³ “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.

Menurut Bagir Manan:²⁴ “wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban

²¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hlm 100.

²² *Ibid*, hlm 101.

²³ *Ibid*, hlm 102.

²⁴ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, hlm. 1-2.

(*recht en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.”

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M. Huisman menyatakan:²⁵ “Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang. Pembuat Undang-Undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai, (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.”

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.²⁶

²⁵ Ridwan HR., *op.cit.*, hlm. 103.

²⁶ Nurmayani, *Hukum Adminsitrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009, hlm 26.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat, H.D. Van Wijk Willem Konjinenbelt mendefinisikan sebagai berikut:²⁷

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:²⁸

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegan berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

²⁷ *Ibid*, hlm 104-105

²⁸ *Ibid*, hlm 105.

- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam suatu kajian hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber wewenang dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangatlah penting karena hal tersebut berhubungan dengan tanggung jawab hukum. Tidak ada kewenangan tanpa adanya suatu pertanggung jawaban.

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata ataupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karena itu tidak menimbulkan akibat hukum.²⁹

Mengingat kompleksitas persoalan kekerasan seksual, di antaranya menyangkut keberadaan korban, wilayah asal, maupun pemulangan dan reintegrasi korban, yang perlu dikaji aspek kewenangan pemerintah pusat dalam hal perlindungan hukum perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Guna menjawab permasalahan dalam penelitian mengenai perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan

²⁹ *Ibid*, hlm 113.

penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dilakukan penelitian hukum normatif, yang menurut Johnny Ibrahim merupakan prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang *ajeg* dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah hukum yang obyeknya hukum itu sendiri.³⁰ Sehingga pendekatan hukum normatif dipergunakan dalam usaha untuk menganalisis permasalahan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dengan mengacu kepada norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, konvensi maupun deklarasi internasional yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

2. Pendekatan Masalah

Sehubungan tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif maka dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Sebagai suatu penelitian hukum normatif tentu menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), hal ini karena yang diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.³¹ Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh Peter Mahmud, bahwa

³⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Ketiga, Banyumedia, Malang, 2010, hlm. 57.

³¹ *Ibid.*, hlm. 302.

pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.³² Pendekatan undang-undang (*statute approach*) digunakan oleh penulis untuk meneliti dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, pendekatan undang-undang (*statute approach*) digunakan untuk:

- 1) meneliti dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya di Indonesia;
- 2) meneliti dan menganalisis peraturan tentang perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, dan konvensi maupun deklarasi internasional yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Ed. Pertama, Cet. Keenam, Jakarta, 2010, hlm. 97.

Untuk memperkuat, dalam penelitian hukum normatif dapat dilakukan pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Menurut Van Apeldoorn perbandingan hukum merupakan suatu ilmu bantu bagi ilmu hukum dogmatik dalam arti bahwa untuk menimbang dan menilai aturan-aturan hukum dan putusan-putusan pengadilan yang ada dengan sistem hukum lain.³³ Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dalam penelitian ini digunakan untuk membandingkan antara peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan konvensi-konvensi internasional yang mengatur mengenai pelayanan untuk perempuan korban kekerasan seksual. Selain itu, pendekatan perbandingan juga digunakan untuk membandingkan model *one stop services* atau pelayanan terpadu di negara lain dan model dari pelayanan terpadu atau Mal Pelayanan Publik di Indonesia.

3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum normatif disesuaikan dengan kajian yang dilakukan oleh penulis mengenai keberadaan peraturan perundang-undangan dan konvensi atau deklarasi internasional terkait perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif* artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer yang

³³ *Ibid*, hlm. 133.

bersifat *autoritatif* tersebut terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.³⁴ Sehingga bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberlakuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Konvensi Penghapusan Segala Bentuk-Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita)
- 5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- 7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

³⁴ *Ibid.*, hlm. 141.

- 8) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
- 9) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
- 10) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Perlindungan Anak
- 11) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang
- 12) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pengesahan *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* (Protokol untuk Mencegah, Memberantas dan Menghukum Tindak Pidana Perdagangan Orang, terutama Perempuan dan Anak-Anak, Melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi)
- 13) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

- 14) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 15) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi
- 16) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- 17) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
- 18) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 19) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
- 20) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual
- 21) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- 22) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan Dengan Hukum

- 23) Pedoman Kejaksaan Agung Nomor 1 Tahun 2021 tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak dalam. Penanganan Perkara Pidana
- 24) Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan Konvensi Hak Anak (*the Convention on the Rights of the Child*)
- 25) Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
- 26) Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik
- 27) Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 28) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak
- 29) Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2022 tentang Standar Layanan Perlindungan Perempuan dan Anak
- 30) Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, Tahun 1948
- 31) Deklarasi Internasional Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, Tahun 1995
- 32) Deklarasi Internasional Prinsip-prinsip Dasar Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan, Tahun 1985

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan³⁵ serta rancangan peraturan perundang-undangan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya *ensiklopedia*, *website* dan lain-lain.³⁶

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum (baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier) yang diperlukan untuk penelitian ini dikumpulkan berdasarkan topik-topik permasalahan yang telah dirumuskan dan dikaji menurut pengklasifikasian permasalahan menurut sumber dan hierarkinya secara komprehensif.

5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Dari bahan hukum yang diperoleh dalam studi kepustakaan, aturan-aturan perundang-undangan maupun dalam artikel, maka penulis

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Edisi Pertama, Cet. Keduabelas, Jakarta, 2010, hlm. 13.

menguraikan dan menghubungkan sedemikian rupa sehingga tersaji dalam tulisan yang tersistematisasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah tersebut di atas.

Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deskriptif, karena berusaha untuk menggambarkan secara rinci mengenai perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Penarikan kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dilakukan dengan metode analisis normatif kualitatif.³⁷ Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada sebagai hukum positif, yang kemudian disajikan secara diskriptif atau kualitatif.

6. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di perpustakaan Universitas Jayabaya.

H. Sistematika Penulisan

Untuk mengarahkan serta mempermudah dalam pencapaian maksud dan tujuan penelitian ini, disusun sebuah sistematika penulisan pembahasan yang terbagi dalam beberapa bab sebagai berikut:

³⁷ Maria S. W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1989, hlm. 25.

Bab Kesatu yaitu Pendahuluan memuat Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, dan Metode Penelitian.

Selanjutnya Bab Kedua yaitu Esensi Kajian Pustaka atau Landasan Teoritis, yang menguraikan hasil telaah/kajian kepustakaan dengan mengemukakan secara jelas, ringkas, dan padat tentang sumber bacaan dan teori hukum yang relevan dengan perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Bab Ketiga adalah bab tentang Objek Penelitian, yang menguraikan objek atau titik fokus penelitian pada perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Pada bagian ini juga dijelaskan hubungan antara konsep hukum dengan fenomena dalam rangka menghasilkan pandangan sistematis terhadap konsep hukum pada perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Bab selanjutnya adalah Bab Keempat yang berisikan Pembahasan, yaitu memuat analisis guna menjawab rumusan masalah, menyajikan hasil temuan-temuan dengan menghubungkan fenomena yang satu dengan yang lainnya, yang diperoleh dari hasil penelitian pustaka, dengan menjabarkan teori hukum sebagai pisau analisis dengan metode penelitian yang digunakan tergambar dengan jelas.

Sekaligus menguraikan korelasi, relevansi serta konsistensi antara asas teori, doktrin, norma atau kaedah.

Sebagai akhir dari penulisan penelitian ini adalah Bab Kelima yang merupakan bab Penutup, terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berupa kristalisasi dari pembahasan atau analisis yang dirumuskan secara ketat dan padat, dimana butir-butir simpulan harus sama dengan butir rumusan masalah dan mencerminkan jawaban dari masalah yang dirumuskan berdasarkan teori, yaitu terkait dengan perlindungan hukum perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Kesimpulan ini merupakan landasan untuk melahirkan saran. Saran dapat meliputi aspek operasional, aspek kebijaksanaan, atau aspek konseptual, yang dipertimbangkan bagi semua pemangku kepentingan yang terkait. Saran merupakan upaya untuk perbaikan dan penyempurnaan terhadap sesuatu yang diteliti di masa mendatang.

BAB II

**KAJIAN TEORITIS TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGAN
DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG
DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT**

A. Teori Negara Kesejahteraan

Definisi *Welfare State* dalam Black's Law Dictionary menyebutkan: *Welfare State is a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf - also termed welfare regulatory state.* (Negara Kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan bantuan bagi orang buta atau tuli -juga pengertian kesejahteraan- negara sebagai pengatur).³⁸

Definisi *Welfare State* dalam "Collin Colbuid English Dictionary" sebagaimana dikutip Safri Nugraha menyebutkan: Negara Kesejahteraan adalah sebagai suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal: kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi

³⁸ A Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, St Paul, Minn, West Group, 1990, hlm. 158.

warga yang tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran atau sakit. *Welfare State as 'a system in which the government provides free social services such as health and education, and gives money to people when they are unable to work for example because they are old, unemployed, or sick.'*³⁹

Dari dua definisi tersebut dapat disimpulkan, *welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (*basic needs*): perumahan, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan, dan pelayanan sosial: santunan keuangan bagi para pensiun, orang tua, sakit, serta orang-orang penyandang penyakit sosial: buta, tuli. Secara umum konsep *Welfare State* dapat dikelompokkan sebagai berikut:

Pertama, oleh Ramesh Mishra, Lawrence Friedman dan Jan M Boekman, yang menitikberatkan *Welfare State* pada tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warga negara terhadap pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*), pelayanan sosial, juga termasuk intervensi ekonomi pasar. Tanggung jawab negara untuk kesejahteraan warganya bukan sekedar dimaknai sebagai hak politik dan ekonomi, namun lebih merupakan aspek hukum.

Dalam hal ini Ramesh Mishra juga menyatakan bahwa, *Welfare State* adalah suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warga negara yang meliputi intervensi ekonomi pasar, kebijakan ketenagakerjaan dan pelayanan kesejahteraan

³⁹ Collin Colbuild English Dictionary, 1997, hlm. 1898, dalam Safri Nugraha, 2004, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 1.

sosial. Termasuk juga lembaga dan kebijakan dalam bidang kesejahteraan adalah menjadi pemikiran dan tanggung jawab negara.

*A Liberal state which assumes responsibility for the well-being of the citizen through a range of interventions in the market economy, e.g. full employment policies and social welfare service. The term include, both the idea of state responsibility for welfare as well as the institutions and policies through which the idea is given effect.*⁴⁰

Sedangkan Lawrence M Friedman melukiskan di abad ke-20 negara umumnya disebut ‘negara kesejahteraan’, dimana *Welfare State* adalah sebagai suatu tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya dalam lingkup yang luas sampai menjangkau intervensi pasar maupun terhadap perbankan. Intervensi suatu pemerintahan dalam *Welfare State* meliputi berbagai aspek ekonomi, keuangan, keamanan, bahkan sampai dengan telekomunikasi dan transportasi maupun perbankan. Situasi ini merupakan bentuk khas negara pada abad ke-20 yang umumnya dinamakan “Negara Kesejahteraan”, atau lebih luas, negara pengatur kesejahteraan. Secara mendasar adalah suatu negara intervensi secara aktif terhadap pemerintahan yang ada di mana-mana. Sebagai pengumpul sangat besar atas uang pajak, dan memerintahkan tentara dalam jumlah besar terhadap pelayanan sipil. Menyalurkan bermilyar-milyar dalam bentuk pembayaran kesejahteraan. Di

⁴⁰ Ramesh Mishra, *Welfare State In Crisis, Social thought and Social Change*, Wheasheat Books Ltd, Harvester Press, London, 1984, hlm. xi.

berbagai negara bahkan juga menangani jalan kereta api, kartu pos, telepon, pemilik bank, pabrik baja dan perdagangan lainnya sebagai portofolio.⁴¹

Bagi Jan M. Boekman, *Welfare State* dimaknai sebagai integrasi fakta ekonomi dan gagasan umum tentang keadilan. Di dalamnya terjabar keberadaan dan fungsi hukum dalam berbagai aspek kehidupan. Oleh sebab itu, jadi sebenarnya hukum menjadi bukti yang selalu terkait dengan negara kesejahteraan di mana keadilan harus menjadi tujuan utama.

Kedua, menurut Ross Cranston, pengertian *Welfare State* selalu dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintahan berkaitan dengan kesehatan, pengangguran dan perumahan yang memberikan perlindungan bagi warganya terhadap standar minimum pendapatan, gizi, kesehatan, perumahan dan pendidikan, keamanan kerja, sebagai hak politik dan bukan sumbangan sukarela. Bahkan aspek-aspek kesejahteraan juga terkait dengan pelayanan sosial berbentuk kesejahteraan sosial, pajak dan keamanan kerja:

*In some interpretations the essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured for every citizen as a political right, no as charity. One of Titmuss's contributions was to additional aspects of the welfare state - that along with the social services are other forms of social services are other forms of social welfare, fiscal welfare and occupational welfare.*⁴²

⁴¹ Lawrence M Friedman, *Legal Culture and the Welfare State*, dalam Gunther Teubnei, *Dilemma of Law in Welfare State*, Walter de Gruyter, Berlin - New York, 1986, hlm. 12.

⁴² Ross Cranston, *Legal Foundations of the Welfare State*, Weldenfeld and Nicolson, London, 1985, hlm. 4.

Ketiga, oleh Vilhelm Aubert, *welfare state* lebih dimaknai sebagai kewajiban negara untuk kesejahteraan warganya dalam memenuhi kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). *Welfare state* berkaitan dengan hak-hak warga negara dan kemampuan negara untuk memenuhi klaim yang berasal dari hak tersebut. Tujuannya adalah untuk menjamin terpenuhinya tingkat kesejahteraan minimal dalam hal kesehatan, nutrisi, perumahan, dan pendidikan. Di sini nampak bahwa lingkup kesejahteraan hanya berkait dengan kebutuhan dasar (*basic needs*) saja.

*It is customary to define the welfare state by reference to certain rights of the citizen and by the state's ability to meet the claims which flow from these rights. Their aim is to secure a decent minimum of welfare in terms of health, nutrition, housing, and education.*⁴³

Dari uraian beberapa konsep di atas, dapat digolongkan sebagai berikut.:

1. Oleh Ramesh Mishra, Lawrence M Friedman dan M Boekman, *Welfare State* merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara yang meliputi: (1) Pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*); (2). Pelayanan sosial, dan (3). Intervensi ekonomi pasar.
2. Menurut Ross Cranston, *Welfare State* adalah lebih menitikberatkan sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan warga negaranya dalam pemenuhan *basic needs* dan pelayanan sosial.

⁴³ Vilhelm Aubert, *The Rule of Law and the Promotional Function of Law in the Welfare State*, dalam *Dilemmas of Law in Welfare State*, European University Institute: Set. A, Law, 1986, hlm. 32.

3. Wilhelm Aubert memberi pengertian *Welfare State* hanyalah sebagai kewajiban negara dalam memenuhi hak warga negara terkait dengan pemenuhan *basic needs*. Kewajiban negara baru muncul apabila terjadi klaim dari warga negara yang menuntut hak tersebut.

Dalam konsep Negara Kesejahteraan ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi negara intervensionis abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti “*social security*”, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan.⁴⁴ Konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*) juga merupakan alternatif bagi demokrasi konstitusional dalam abad ke-20 yang merupakan reaksi terhadap eksekutif dari paham pluralisme-liberal pada sistem demokrasi konstitusional abad ke-19.⁴⁵

Menurut ilmuwan Muslim, kontribusi pemikiran dari Anwarul Yaqin dan Faruq an Nabahan lebih menyempurnakan pemikiran tersebut sebab *Welfare State* sebagai tanggung jawab negara dalam kesejahteraan individu dan masyarakat

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 223.

⁴⁵ Moh. Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 11.

meliputi peningkatan nilai-nilai spiritual dan pemenuhan kebutuhan dasar hidup (*basic needs*). Selain itu negara menggunakan aturan hukum untuk menyelenggarakan pendidikan, kesehatan, perlindungan orang lemah (wanita orang tua, anak-anak), pemberantasan eksploitasi ekonomi, dan pelayanan sosial, termasuk melakukan pengawasan faktor utama penggerak perekonomian, menghentikan mu'amalah yang diharamkan dan mematok harga kalau dibutuhkan.⁴⁶

Pemerintah memiliki tanggung jawab yang besar sejalan dengan dianutnya konsep negara kesejahteraan. Negara tidak hanya cukup dengan menjamin keamanan dan ketertiban bagi masyarakat, tetapi harus dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kesejahteraan yang dimaksud meliputi seluruh aspek, untuk itu pemerintah menyelenggarakan bentuk-bentuk pelayanan publik, yang salah satu diantaranya adalah pelayanan untuk perempuan korban kekerasan.

Untuk dapat melaksanakan tugas besarnya tersebut pemerintah membutuhkan sarana atau instrumen yang terdiri dari: 1.) Instrumen Yuridis/Instrumen Hukum; 2.) Instrumen Materiil/Sarana-Prasarana; 3.) Instrumen personil/kelembagaan; 4.) Instrumen Keuangan.⁴⁷ Pelaksanaan tugas fungsi pemerintah dilakukan dengan mendayagunakan instrumen-instrumen pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas. Adapun instrumen yuridis antara lain berupa:

⁴⁶ Ferry Irawan Febriansyah, *Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofi dan Ideologi Bangsa*, Jurnal Keadilan, Tulungagung: Sekolah Tinggi Agama Islam Muhammadiyah, Februari 2017, hlm. 14

⁴⁷ Riawan Chandra, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008, hlm.24.

Perundang-undangan; Keputusan Tata Usaha Negara; Peraturan Kebijaksanaan, Rencana-Rencana maupun Instrumen keperdataan. Peraturan perundangundangan merupakan aturan hukum in-abstacto dan unpersonal.⁴⁸

Cita negara hukum menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Dalam konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu dalam Perubahan Ketiga Tahun 2001 terhadap UUD 1945 ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".⁴⁹

Konsep negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat dilihat secara material dan yuridis formal. Secara material negara hukum Pancasila didasarkan pada paradigma bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia, yaitu berasas kekeluargaan yang bermakna keutamaan bagi rakyat, penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia dan keberlakuan hukum yang berfungsi memberikan pengayoman untuk tegaknya demokrasi, keadilan sosial dan perikemanusiaan.⁵⁰ Ciri-ciri dari negara

⁴⁸ Lutfi Efendi, *Hukum Administrasi Negara*, Malang: Bayu Media, 2003, hlm. 20

⁴⁹ Jimly Asshidiqi, *Ibid.*, hlm. 177.

⁵⁰ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 153-155.

hukum Pancasila tersebut terdiri dari Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum; Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (pasca amendemen ke-3 UUD 1945 tahun 2001, MPR tidak lagi disebut sebagai lembaga tertinggi negara; Anggota MPR terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum; Kewenangan MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar, melantik Presiden dan Wakil Presiden dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut Undang Undang Dasar),⁵¹ pemerintah diselenggarakan berdasarkan konstitusi (hukum dasar), persamaan kedudukan dihadapkan hukum bagi semua warga negara dan adanya kekuasaan kehakiman yang independen,⁵²

Jimly Asshidiqi dengan berpedoman dengan UUD 1945, merumuskan dua belas prinsip pokok dari negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*) dalam arti sebenarnya pada negara-negara modern khususnya di Indonesia, yaitu:⁵³

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*). Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakekatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.

⁵¹ MPR sebagai lembaga tertinggi Negara tidak lagi menjadi ciri Negara hukum Indonesia, setelah amendemen ketiga UUD 1945.

⁵² *Ibid.*, hlm. 156-158.

⁵³ Jimly Asshidiqi, *op.cit.*, hlm. 169-176.

- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions*, guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative action* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.
- c. Asas legalitas (*due process of law*). Setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due pocess of law*) yaitu bahwa segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap

perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*.

- d. Pembatasan kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
- e. Organ-organ eksekutif independen. Pembahasan terhadap kekuasaan di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Hakim dalam menjalankan tugas judisialnya tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
- g. Peradilan tata usaha negara. Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

- h. Peradilan tata negara (*constitutional court*). Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya. Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan untuk menjamin demokrasi.
- i. Perlindungan hak asasi manusia. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis.
- j. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Dianut dan dipraktikkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang

dilembagakan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum.

1. Transparansi dan kontrol sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Ide negara hukum yang dicita-citakan bangsa Indonesia dapat dilacak dari Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Tujuan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea Ke-4, adalah:

”Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia”.

Tujuan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia menganut negara kesejahteraan (*welfare state*) dan menjadi tugas dari pemerintah dan rakyat Indonesia untuk mencapainya. Secara konstitusional pedoman utama yang harus diikuti adalah UUD 1945. Berkenaan dengan hal ini Jimly Asshidiqie, mengatakan:

”UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*). Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan; Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat; Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara; Bab V tentang Kementerian Negara; Bab VI Pemerintahan Daerah; Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat; Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah; Bab VII B tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal

Keuangan; Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan; Bab IX A tentang Kekuasaan Kehakiman; Bab IX tentang Wilayah Negara; Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk khususnya Pasal 26; Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 281 ayat (5); Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara; Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan; Bab XVI tentang Perubahan Undang Undang Dasar, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan. Sebagai Konstitusi Ekonomi, UUD 1945 juga mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33. Ketentuan tentang perekonomian nasional memang hanya dalam satu pasal yang terdiri dari lima ayat. Namun ketentuan ini harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara berdasarkan konsep-konsep dasar yang dikehendaki oleh pendiri bangsa. Selain itu sistem perekonomian nasional juga harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi, serta dengan ketentuan kesejahteraan rakyat. Sebagai konstitusi sosial, UUD 1945 mengatur tata kehidupan bermasyarakat terutama dalam Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk khususnya Pasal 27 dan Pasal 28, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia; Bab XIII tentang Pendidikan dan

Kebudayaan, dan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat khususnya Pasal 34”.⁵⁴

Teori negara hukum kesejahteraan sebagai *grand theory* digunakan untuk menganalisis dan menelaah perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah pusat. Huruf a bagian Menimbang UU TPKS menyatakan, “bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;.” Bagian ini menegaskan jaminan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap perlindungan terhadap setiap orang dari kekerasan dan berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia.

Hak setiap warga negara untuk mendapatkan Pelindungan dari kekerasan dan bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia merupakan hak konstitusional yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kekerasan seksual merupakan bentuk dari tindakan kekerasan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia, yang bertentangan dengan nilai ketuhanan dan kemanusiaan, serta yang mengganggu keamanan dan ketenteraman masyarakat.⁵⁵

⁵⁴ Jimly Asshidiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokrasi*, Pidato Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis Ke- XXI dan Wisuda 2007 Universitas Daarul Ulum (UNISDA) Lamongan, 29 Desember 2007, hlm. 4-5.

⁵⁵ Bagian I Umum, Penjelasan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Korban kekerasan seksual yang dilindungi hukum memerlukan pelayanan sebagai bagian dari wujud kehadiran negara sebagai negara yang mensejahterahkan masyarakat. Perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual, meliputi pemenuhan hak korban atas penanganan, perlindungan, dan pemulihan yang didapatkan, digunakan, dan dinikmati oleh korban. Melalui penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah pusat, yang terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor bagi korban kekerasan seksual, korban memperoleh hak-haknya. Hal ini sebagai wujud Negara Kesejahteraan, dimana negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial yang dihadapi rakyat, untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus seperti “*social security*”, kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan, yang diatur dalam pengaturan hukum.

B. Teori Perlindungan Hukum

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa, perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum itu pada umumnya berbentuk suatu

peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan pada pihak yang melanggarnya.⁵⁶

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa, perlindungan hukum merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum itu pada umumnya berbentuk suatu peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan pada pihak yang melanggarnya.⁵⁷

Istilah perlindungan hukum merupakan istilah yang perlu dikaitkan dengan adanya pencederaan terhadap hak-hak anggota masyarakat baik yang dilakukan oleh sesama masyarakat, maupun oleh penguasa. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi 2 (dua) macam, yakni:

1. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran.
2. Perlindungan hukum represif yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul.

Dalam hal perlindungan hukum korban kekerasan seksual, cara pandang dalam penanggulangan tindak pidana tidak hanya berfokus pada timbulnya

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 205

⁵⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 205

kejahatan atau metode yang digunakan dalam penyelesaian para pelaku kejahatan, yang tidak kalah penting adalah korban kejahatan itu sendiri. Saat berbicara tentang korban kejahatan, maka tidak terlepas dari viktimologi yaitu ilmu yang mempelajari tentang korban. Secara terminologis, viktimologi berarti “*suatu studi yang mempelajari tentang korban, penyebab timbulnya korban dan akibat-akibat penimbunan korban yang merupakan masalah manusia sebagai suatu kenyataan sosial.*”⁵⁸ Dalam hukum pidana, viktimologi (ilmu tentang korban),⁵⁹ termasuk ilmu yang relatif baru. Sepanjang masa, telah lama khasanah hukum pidana memberi fokus pada pelaku, mereka yang menimbulkan terjadinya kejahatan. Respons hukum pidana sebelumnya lebih berpusat kepada pelaku dan bagaimana menindak pelaku. Sementara itu, situasi dan kondisi korban, termasuk kerugian yang dialami oleh korban terutama perempuan, nyaris tidak direspons dalam hukum pidana.⁶⁰

Sebagaimana disebutkan oleh Sri Wiyanti Eddyono, Davies, Francis dan Jupp, mengidentifikasi ada tiga pendekatan dalam viktimologi. Tiga pendekatan ini menunjukkan adanya perkembangan pemikiran dari waktu ke waktu.⁶¹ Pendekatan

⁵⁸ Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan Kumpulan Karangan*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1993, hlm 228

⁵⁹ Bambang Waluyo, *Viktimologi, Perlindungan Korban dan Saksi*, SinarGrafika, Jakarta, 2012, hlm 32.

⁶⁰ Andi Mattalatta, “*Santunan bagi Korban,*” dalam J.E, Sahetapy (ed.), *Viktimologi: Sebuah Bunga Rampai*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 22.

⁶¹ Sri Wiyanti Eddyono, 2017, *From Victim to Survivor: Laporan Penelitian*, FH UGM, Yogyakarta. Sri Wiyanti merujuk pada pandangan Pamela Davies, Peter Francis, dan Victor Jupp, “*Victimology, Victimisation and Public Policy*”, dalam Pamela Davies, Peter Francis, dan Victor Jupp (ed), *Victimisation: Theory, Research and Policy*, Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2003

yang muncul di awal adalah pendekatan positivisme (*positivism victimology*) atau disebut sebagai pendekatan yang konvensional. Pendekatan ini berfokus pada hubungan antara perilaku korban dan pelaku. Pendapat ini banyak didukung para ahli lainnya yang meletakkan terjadinya kejahatan karena kesalahan pada korban, seperti Mendelsohn sebagaimana dikutip oleh Rena Yulia, yang membagi derajat kesalahan korban ke dalam lima macam:⁶²

1. Korban yang sama sekali tidak bersalah.
2. Menjadi korban karena kelalaiannya.
3. Yang sama salahnya dengan pelaku.
4. Yang lebih bersalah dari pelaku.
5. Yang kesalahan satu-satunya pada korban.

Pandangan yang meletakkan kesalahan pada korban juga muncul dari Ezzat Abde Fattah⁶³:

- a. *nonparticipating victims*: korban yang menolak kejahatan namun tidak berpartisipasi dalam mencegah kejahatan;
- b. *laten or predisposed victims*: korban yang memiliki kecenderungan sebagai korban;
- c. *provocative victims*: korban yang memicu kejahatan;
- d. *participating victim*: mereka yang secara tidak sadar memudahkan dirinya sebagai korban;

⁶² Rena Yulia, *Viktimologi, Perlindungan Hukum terhadap Korban Kejahatan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm.32.

⁶³ *Ibid*, hlm. 35

e. *false victims*: mereka yang menjadi korban karena kesalahannya sendiri.

Pendekatan ini mendapat kritik, khususnya dari para ahli yang kemudian dikategorikan sebagai bagian dari aliran viktimologi radikal (*radical victimology*). Salah satu kritik pendekatan radikal adalah kecenderungan pendekatan positivistik yang menyalahkan korban (*blaming the victim*) sebagai pihak yang berkontribusi besar terjadinya tindakan kriminal oleh pelaku. Selain itu, aliran positivistik dianggap mengabaikan korban yang terjadi atas kekerasan di wilayah privat atau domestik. Pendekatan ini kemudian berfokus pada pengalaman riil korban dan bagaimana kebijakan negara menyentuh situasi dan pengalaman korban. Dalam perkembangannya, pendekatan viktimologi radikal dipertanyakan oleh pendekatan kritis (*critic victimology*), terutama dalam hal situasi dan kondisi yang melatarbelakangi pengalaman riil korban, bukan hanya yang tampak secara kasat mata.⁶⁴

Pendekatan yang berbeda dalam viktimologi ini tercermin juga di Indonesia lewat beberapa pandangan para ahli hukumnya. Sebagaimana disebutkan oleh J.E. Sahetapy bahwa viktimologi mengkaji tentang apa yang menyebabkan seseorang menjadi korban, khususnya ilmu yang mengkaji hubungan timbal balik antara pelaku dan korban.⁶⁵ Penyebab terjadinya kejahatan, menurut J.E. Sahetapy terdiri dari dua hal, pertama, bisa jadi karena korban itu sendiri, atau kedua, faktor lain di luar korban. Hal ini senada dengan Bambang Waluyo yang melihat bahwa

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ J.E. Sahetapy (ed.), *Viktimologi: Sebuah Bunga Rampai*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 80.

penyebab seseorang menjadi korban karena berbagai alasan: kealpaan, ketidaktahuan, kurang hati-hatian, atau bahkan kesialan korban.⁶⁶

Pandangan-pandangan yang cenderung menggali hubungan sebab-akibat adanya kejahatan dengan perilaku korban ini relatif kuat terjadi di Indonesia. Hal ini disebut dalam pendekatan radikal sebagai penyalahan terhadap korban (*blaming the victim*). Hal ini menimbulkan situasi yang lebih merugikan korban dan semakin mengabaikan kepentingan korban. Mengacu pada pendekatan viktimologi kritis, sebagaimana dibahas di bagian sebelumnya, pendekatan yang menyalahkan korban dipengaruhi oleh pandangan yang sangat bias gender.

Arif Gosita menekankan viktimologi dari sudut yang berbeda. Arif Gosita mendefinisikan bahwa viktimologi merupakan ilmu tentang pengorbanan kriminal, yang secara spesifik melihat kerugian dan penderitaan korban secara mental, fisik, dan sosial serta penanggulangannya.⁶⁷ Menurut Arif Gosita, ilmu tentang korban berperan untuk memberikan dasar pemahaman untuk mencegah timbulnya korban dan upaya untuk melayani kepentingan mereka yang telah menjadi korban.⁶⁸ Pendekatan yang disampaikan oleh Arif Gosita merupakan pendekatan yang kritis, melihat berbagai pengalaman perempuan korban kekerasan seksual, seperti perkosaan, yang mengalami kerugian yang berlapis.

⁶⁶ Bambang Waluyo, *Viktimologi, Perlindungan Korban dan Saksi*, SinarGrafika, Jakarta 2012, hlm. 53.

⁶⁷ Arif Gosita, *Relevansi Viktimologi dengan Pelayanan terhadap para Korban Perkosaan*, Ind. Hill.Co, Jakarta, 1987, hlm. 53.

⁶⁸ Arif Gosita, "KUHP dan Pengaturan Ganti Rugi Pihak Korban", dalam J.E, Sahetapy, *op. cit.*

Andi Mattalatta menganalisis bahwa korban perlu mendapat banyak tempat dalam hukum pidana.⁶⁹ Dengan demikian, Andi Mattalatta melihat viktimologi sebagai ilmu yang memberi perhatian pada korban, khususnya kerugian yang dialaminya. Perhatian terhadap korban tidak saja memperhitungkan kerugian fisik dan psikisnya, namun juga pemulihannya. Pemulihan terhadap korban menurut Andi Mattalatta berdampak positif terhadap situasi masyarakat yang lebih luas. Pemulihan tersebut juga berperan terhadap penanganan pelaku. Menurut Andi Mattalatta, peran pelaku dalam pemulihan korban akan lebih mendidik pelaku, mendorong pelaku untuk menyadari apa yang telah dilakukan terhadap orang lain adalah perbuatan yang tidak tepat. Peran dan tanggung jawab pelaku dianggap Andi Mattalatta sebagai upaya pendidikan pelaku yang lebih baik ketimbang bentuk pidana lainnya.⁷⁰ Merujuk pada Arif Gosita dan Andi Mattalatta, upaya pemulihan korban yang komprehensif perlu dilakukan. Pelaku, sebagaimana disarankan oleh Andi Mattalatta, harus ikut bertanggung jawab terhadap kerugian yang dialami oleh korban, antara lain dengan membayar restitusi.

Hak asasi manusia (HAM) merupakan elemen penting atau bahkan melekat dengan konsepsi Negara Hukum.⁷¹ Soetandyo menjelaskan bahwa HAM adalah “seperangkat hak manusia (*human rights*) yang (seharusnya) diakui secara universal, melekat pada manusia karena hakikat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia (bersifat kodrati dan universal), dan tidak ada kekuasaan apapun

⁶⁹ Andi Mattalatta, *op. cit.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Rhona K.M.Smith, *Textbook on International Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014, hlm 16.

di dunia ini yang dapat merampas atau mencabutnya.” HAM disebut universal karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap manusia di seluruh dunia, tanpa terkecuali apapun warna kulit, gender, jenis kelamin, usia, latar belakang kultural, agama atau kepercayaan spiritualitasnya. Sementara itu dikatakan melekat atau *inheren* karena hak-hak itu dimiliki seseorang semata karena kodrat kelahirannya sebagai manusia dan bukan karena pemberian oleh suatu organisasi kekuasaan apapun. Karenanya, hak-hak ini tidak berlaku sesaat dan tidak dapat dirampas atau dicabut.⁷²

Konsepsi HAM itu sendiri merupakan pandangan yang berkembang sesuai dengan dinamika atau pergulatan pemikiran di dalam masyarakat-masyarakat di dunia maupun perkembangan kesadaran umat manusia untuk mengakui dan mengakui, menghormati, dan mewujudkan manusia yang berdaulat dan utuh.⁷³ Salah satu perkembangan pemikiran di dalam konsepsi HAM adalah pengakuan tentang hak asasi perempuan sebagai HAM.⁷⁴ Hal ini juga ditekankan pada bagian I. Umum, Penjelasan UU TPKS sebagai berikut:

Indonesia telah berkomitmen untuk menghapus segala bentuk penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan martabat manusia serta diskriminasi terhadap perempuan, Anak, dan Penyandang Disabilitas melalui pengesahan beberapa konvensi internasional, antara lain, Konvensi

⁷² *Ibid.*

⁷³ Soetandyo Wignjosoebroto, “Konstitusionalisme: Suatu Paham Paradigmatik yang Mendasari Pola Hubungan Kepenguasaan Antara Negara dan Warganya dalam Kontes Hak-hak Asasi Manusia,” dalam Rofiwul-Umam Ahmad, M. Ali Safa’at, dan Raiusddin M. Tamar (edit), *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, 2007, the Biography Institute, Jakarta, hlm. 113.

⁷⁴ Knut D. Asplund, Suparman Marzuki dan EkoRiyadi (edit), *Hukum Hak Asasi Manusia*, 2008, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 42

Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan; Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia; Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial; Konvensi Internasional Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas; Protokol Opsional dan Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Anak; dan Konvensi Internasional Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak.

Indonesia juga telah memiliki komitmen untuk menegakkan hak sipil dan politik, ekonomi, sosial, dan budaya sebagaimana tertera dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Sosial and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

Bagian Penjelasan UU TPKS menekankan tentang komitmen Indonesia terhadap instrumen HAM internasional, khususnya berbagai Konvensi atau Kovenan Internasional yang telah diratifikasi, disahkan, dan diundangkan Indonesia. Secara spesifik mengenai perempuan, Majelis Umum PBB mengadopsi Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan atau *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) pada tahun 1979. Konvensi ini merupakan *bill of rights for women* komprehensif yang pertama kali secara khusus mengakui hak asasi perempuan. Sebagai sebuah instrumen internasional HAM, CEDAW menjadi standar universal pertama yang mengatur mengenai hak asasi perempuan. Pondasi utama yang diberikan CEDAW

dalam perkembangan HAM adalah lahirnya definisi yang jelas tentang diskriminasi terhadap perempuan (*discrimination against women*) dan persamaan/kesetaraan (*equality*). Indonesia telah meratifikasi CEDAW dan mengundangkannya melalui UU RI No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.

CEDAW mengatur cakupan hak asasi manusia dan kewajiban negara untuk menjamin pemenuhannya. Konvensi ini memuat 12 area hak asasi perempuan. Pada kedua belas area inilah negara bertanggungjawab untuk menghapuskan diskriminasi serta menjamin pemenuhannya. Kedua belas area tersebut adalah: peran stereotip dan prasangka; prostitusi; kehidupan publik dan politik; partisipasi pada tingkat internasional; kewarganegaraan; hak yang sama dalam pendidikan; ketenagakerjaan; kesehatan dan keluarga berencana; ekonomi dan manfaat sosial; perempuan pedesaan; persamaan di muka hukum; perkawinan dan hukum keluarga. Dua belas area hak asasi perempuan mencakup hak-hak sipil, politik, sosial, ekonomi, sosial, serta budaya. CEDAW juga mengatur mekanisme pelaporan implementasi CEDAW. Pelaporan dilakukan oleh setiap negara yang telah meratifikasi CEDAW kepada sebuah badan PBB bernama *Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau Komite CEDAW. Laporan ini harus mampu menggambarkan implementasi CEDAW serta hambatan-hambatan bagi pemenuhan hak asasi perempuan.

Substansi Pasal-pasal CEDAW sebagai berikut.

Pasal 1: Pengertian Diskriminasi terhadap Perempuan

Pasal 2: Kebijakan yang Harus Dilakukan untuk Menghapuskan Diskriminasi terhadap Perempuan

Pasal 3: Jaminan tentang Hak dan Kebebasan Fundamental atas dasar Hak yang Sama antara Perempuan dan Laki-laki

Pasal 4: Tindakan Khusus Sementara untuk Mencapai Kesetaraan

Pasal 5: Peran Stereotip dan Prasangka

Pasal 6: Prostitusi

Pasal 7: Kehidupan Publik dan Politik

Pasal 8: Partisipasi pada Tingkat Internasional

Pasal 9: Kewarganegaraan

Pasal 10: Hak yang Sama dalam Pendidikan

Pasal 11: Ketenagakerjaan

Pasal 12: Kesehatan dan Keluarga Berencana

Pasal 13: Ekonomi dan Manfaat Sosial

Pasal 14: Perempuan Pedesaan

Pasal 15: Persamaan di Muka Hukum

Pasal 16: Perkawinan dan Hukum Keluarga

Pasal 17-22: Rincian Pendirian dan Fungsi dari *Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* atau Komite CEDAW

Pasal 23-30: Rincian Administrasi dari CEDAW

Salah satu terobosan yang dihadirkan dalam CEDAW adalah ketentuan tentang aksi afirmatif (*affirmative action*). Adapun pengertian awal dari *affirmative*

action adalah “hukum dan kebijakan yang mensyaratkan dikenakan kepada kelompok tertentu pemberian kompensasi dan keistimewaan dalam kasus-kasus tertentu guna mencapai representasi yang lebih proporsional dalam beragam institusi dan okupasi.”⁷⁵ Istilah *affirmative action* pertama kali digunakan dalam konteks diskriminasi rasial oleh Presiden Amerika Serikat John F Kennedy dalam Perintah Eksekutif No. 10925 pada tahun 1961. Saat itu Kennedy mengintruksikan para kontraktor federal untuk mengambil ”aksi afirmatif” untuk menjamin bahwa para pelamar dan pekerja “diperlakukan ... tanpa mempertimbangkan ras, warna kulit, agama, jenis kelamin, atau asal kebangsaan.”

Affirmative action, seperti yang dimaksud dalam Pasal 4 CEDAW adalah “...tindakan-tindakan khusus sementara yang ditujukan pada peningkatan persamaan *de facto* antara laki-laki dan perempuan...” . Selanjutnya, peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan khusus ini tidak berlangsung seterusnya dan akan dihentikan ketika telah tercapai persamaan antara laki-laki dan perempuan. Selengkapnya Pasal 4 ayat (1) CEDAW menyatakan bahwa:

“Pembuatan peraturan-peraturan khusus sementara oleh Negara-negara Pihak yang ditujukan untuk mempercepat persamaan "de facto" antara laki-laki dan perempuan, tidak dianggap diskriminasi seperti ditegaskan dalam Konvensi yang sekarang ini dan sama sekali tidak harus membawa konsekuensi pemeliharaan norma-norma yang tak sama atau terpisah, maka

⁷⁵ Kartika, Sandra (ed.); Rosdalina, Ida, *Konvensi Tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan*, LSPP, Jakarta, hlm.32.

peraturan-peraturan ini dihentikan jika tujuan persamaan kesempatan dan perlakuan telah tercapai..”

CEDAW memperkenalkan tiga prinsip penting, yaitu kesetaraan substantif, non-diskriminasi, dan kewajiban negara. *Pertama, kesetaraan substantif*, adalah standar kesetaraan CEDAW, yaitu kesetaraan *de facto* (kesetaraan sebagai fakta atau kesetaraan yang sesungguhnya) atau kesetaraan dalam hasil. Pencapaian kesetaraan substantif mensyaratkan bahwa perempuan diberikan kesempatan dan akses yang sama terhadap kesempatan, serta adanya lingkungan yang memberi kemungkinan pada hasil-hasil yang setara. Kesetaraan substantif mencari lebih jauh dari sekadar jaminan hukum untuk perlakuan yang setara, dan mencermati jauh ke dalam dampak intervensi.

Kedua, non-diskriminasi, adalah prinsip kunci CEDAW, yang ditekankan secara khusus dalam Pasal 1 CEDAW yang mendefinisikan diskriminasi terhadap perempuan sebagai: *“pembedaan, eksklusi, atau pembatasan apa pun yang dibuat atas dasar jenis kelamin yang berpengaruh atau bertujuan merusak atau membatalkan pengakuan, pemenuhan, atau pelaksanaan oleh perempuan, tidak terkait dengan status perkawinan, berdasarkan kesetaraan laki-laki dan perempuan, berdasarkan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial, sipil, budaya, atau bidang lainnya”*.

Ketiga, kewajiban negara, menekankan bahwa negara merupakan pihak yang bertanggung jawab untuk memastikan kesetaraan dan penghapusan diskriminasi. Meski harus dilakukan juga oleh aktor non-negara, CEDAW

memandang hanya negara yang memiliki tanggung jawab langsung. Negara yang dimaksud ialah keseluruhan perangkat atau badan pemerintah dan mencakup struktur eksekutif, legislatif, dan administratif maupun unit-unit pemerintahan lokal.

Pelaksanaan CEDAW oleh setiap negara yang telah mengesahkan (Negara Pihak/Negara Peserta) dipantau oleh Komite tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan atau Komite CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*). Komite ini terdiri atas 23 pakar dari berbagai wilayah yang dinominasikan oleh masing-masing pemerintah dan dipilih oleh negara-negara pihak untuk masa kerja empat tahun. Mereka bertugas secara independen dalam kapasitas pribadi mereka. Komite ini di antaranya dapat meminta negara-negara untuk menyampaikan laporan, terlibat dalam dialog dengan negara-negara, mengeluarkan hasil pengamatan akhir atas implementasi CEDAW di Negara-negara Pihak, serta menyusun Rekomendasi Umum yang disampaikan kepada negara-negara.

Dalam instrumen-instrumen HAM seperti Deklarasi (*Declaration*), Rencana Aksi (*Action Plan*), atau Rekomendasi Umum (*General Recommendation*), berbagai persoalan yang dihadapi perempuan dikategorikan sebagai pelanggaran HAM dan direkomendasikannya negara untuk mengambil kebijakan dan intervensi dalam rangka menegakkan hak asasi perempuan. Berikut beberapa perkembangan hak asasi perempuan seperti konferensi internasional PBB tentang HAM dan makna penting bagi perkembangan wacana dan instrumen hak

asasi perempuan, masuknya beberapa persoalan perempuan sebagai bentuk pelanggaran HAM, dan kelahiran *Optional Protocol* sebagai pelengkap CEDAW.

Pertama, Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Kekerasan terhadap Perempuan. Pada tanggal 20 Desember 1993, Majelis Umum PBB akhirnya mengesahkan *Declaration on the Elimination of Violence Against Women* atau Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan yang menyebutkan bahwa:

“kekerasan terhadap perempuan merupakan sebuah pelanggaran hak-hak asasi dan kebebasan fundamental perempuan dan menghalangi atau meniadakan kemungkinan perempuan untuk menikmati hak-hak asasi dan kebebasan mereka ...”

Deklarasi Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan mengakui adanya kelompok-kelompok perempuan yang rentan dengan kekerasan. Pengakuan ini dicantumkan dalam Deklarasi yang berbunyi sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa beberapa kelompok perempuan, seperti perempuan dalam kelompok-kelompok minoritas, perempuan masyarakat adat, perempuan pengungsi, perempuan migran, perempuan yang hidup di pedesaan atau pedalaman, perempuan-perempuan papa, perempuan dalam lembaga-lembaga pasyarakatan atau tahanan, perempuan kanak-kanak, perempuan cacat, perempuan lanjut usia, perempuan dalam situasi konflik bersenjata, adalah kelompok yang rentan terhadap kekerasan.”

Kekerasan terhadap perempuan adalah tindakan memaksakan kehendak terhadap perempuan dengan menggunakan tubuh dan seksualitas perempuan

sebagai medium atau arenanya. Namun demikian, kekerasan terhadap perempuan belum sepenuhnya dipahami oleh masyarakat dan aparaturnya penyelenggara negara. Demikian pula halnya dengan ketidakpahaman bahwa perempuan kerap menjadi korban kekerasan dan rentan mengalami pelanggaran HAM.⁷⁶

Konferensi Dunia tentang HAM di Wina, 1993 merupakan momentum terobosan bagi perjuangan menghapus kekerasan terhadap perempuan, dengan memperkenalkan kepada masyarakat dunia bahwa *“hak asasi manusia perempuan dan anak perempuan adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dicabut, integral, dan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia universal”*.⁷⁷ Dengan demikian, HAM perempuan harus merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan-kegiatan HAM PBB. Konferensi ini menyatakan kekerasan berbasis gender sebagai pelanggaran HAM, sebagaimana dinyatakan dalam Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993 sebagai berikut:

*“Kekerasan berbasis gender dan segala bentuk penyerangan dan eksploitasi seksual, termasuk yang merupakan akibat prasangka budaya dan perdagangan internasional manusia adalah bertentangan dengan martabat dan harkat manusia, dan harus dihapuskan.”*⁷⁸

⁷⁶ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM: Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, Budaya*, Cetakan ke-3, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 44.

⁷⁷ Naskah asli Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993 berbunyi: “The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights”. Dokumen dapat diakses di: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>, Vienna Declaration and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, Part I paragraph 18.

⁷⁸ Naskah asli Deklarasi dan Program Aksi Wina 1993 berbunyi: *“Gender-based violence and all forms of sexual harassment and exploitation, including those resulting from cultural*

Untuk menjawab kebutuhan akan adanya “pengertian yang jelas dan menyeluruh tentang kekerasan terhadap perempuan”, Deklarasi Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan menetapkan definisi kekerasan terhadap perempuan sebagai berikut:

“Setiap tindakan berdasarkan perbedaan jenis kelamin yang mengakibatkan atau mungkin mengakibatkan kerugian atau penderitaan perempuan secara fisik, seksual, atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di kehidupan publik atau dalam kehidupan pribadi” (Pasal 1 Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1993).⁷⁹

Kekerasan berbasis gender adalah kekerasan yang secara spesifik dialami oleh perempuan karena adanya relasi gender yang tidak setara.

Kedua, Rekomendasi Umum CEDAW. Untuk memperjelas atau memperkaya CEDAW, Komite CEDAW mengadopsi Rekomendasi Umum. Pasal 21 Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan memberdayakan Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap

prejudice and international trafficking, are incompatible with the dignity and worth of the human person, and must be eliminated.” Ibid.

⁷⁹ Naskah asli Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan PBB, 1993, berbunyi: *“For the purposes of this Declaration, the term violence against women means any act of gender-based violence that results in, or is likely to result in, physical, sexual or psychological harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.”* Lihat Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan. Dokumen dapat diakses di: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm> *Declaration on the Elimination of Violence against Women, A/RES/48/104, 85th plenary meeting, 20 December 1993.*

Perempuan (CEDAW) untuk membuat saran dan rekomendasi umum berdasarkan pemeriksaan laporan dan informasi yang diterima dari Negara Pihak. Ini, serta komentar dari Negara-negara Pihak, dimasukkan dalam laporan sesi Komite. Saran biasanya diarahkan pada entitas Perserikatan Bangsa-Bangsa, sementara rekomendasi umum ditujukan kepada Negara-negara Pihak dan biasanya menguraikan pandangan Komite tentang kewajiban yang diambil berdasarkan Konvensi.

Rekomendasi Umum CEDAW No. 1 hingga Rekomendasi Umum No. 25 merupakan rekomendasi yang diadopsi semasa 10 tahun pertama Komite, relatif pendek dan sederhana, mengangkat isu-isu yang menjadi isi laporan, reservasi terhadap Konvensi, dan sumber daya-sumber daya.

Pada sidang kesepuluh tahun 1991, Komite memutuskan untuk mengadopsi praktik mengeluarkan rekomendasi umum tentang ketentuan spesifik dari Konvensi dan tentang hubungan antara Pasal-Pasal Konvensi dan apa yang Komite sebut sebagai tema-tema *cross-cutting* atau “lintas sektoral”. Setelah keputusan ini, CEDAW mengeluarkan rekomendasi umum yang lebih terperinci dan komprehensif yang menawarkan Negara-negara Pihak pedoman yang jelas tentang penerapan Konvensi dalam situasi tertentu.

Komite membuat rekomendasi tentang masalah apapun yang memengaruhi perempuan, yang menurut Komite, perlu mendapat perhatian lebih banyak dari Negara-negara Pihak. Misalnya, pada sidang 1989, Komite membahas tingginya

kasus kekerasan terhadap perempuan, meminta informasi tentang masalah ini dari semua negara.

Pada tahun 1992, Komite mengadopsi Rekomendasi Umum 19 tentang kekerasan terhadap perempuan, meminta Negara-negara Pihak untuk memasukkan dalam laporan berkala mereka kepada Komite, data statistik tentang kekerasan terhadap perempuan, informasi tentang penyediaan layanan bagi korban, dan langkah-langkah legislatif dan upaya lainnya diambil untuk melindungi perempuan dari kekerasan dalam kehidupan sehari-hari, termasuk pelecehan di tempat kerja, kekerasan dalam keluarga dan kekerasan seksual.

Tahun 1997, Komite mengadopsi sebuah proses tiga tahap untuk perumusan Rekomendasi Umum. Tahap pertama terdiri dari dialog terbuka antara Komite, organisasi non-pemerintah dan lainnya mengenai topik Rekomendasi Umum. Seorang anggota Komite kemudian diminta untuk menyusun rekomendasi umum, yang dibahas pada sesi Komite berikutnya di salah satu kelompok kerjanya. Pada sesi berikutnya, draf yang direvisi diadopsi oleh Komite.

Rekomendasi Umum yang telah diadopsi oleh Komite CEDAW adalah sebagai berikut.

- Rekomendasi Umum No. 1 – Sesi kelima, 1986, Pedoman-pedoman Pelaporan
- Rekomendasi Umum No. 2 – Sesi keenam, 1987, Pedoman-pedoman Pelaporan

- Rekomendasi Umum No. 3 – Sesi keenam, 1987, Program-program informasi publik dan pendidikan
- Rekomendasi Umum No. 4 – Sesi keenam, 1987, Reservasi
- Rekomendasi Umum No. 5 – Sesi ketujuh, 1988, Upaya-upaya Khusus Sementara
- Rekomendasi Umum No. 6 – Sesi ketujuh, 1988, Publikasi dan Mekanisme Nasional yang Efektif
- Rekomendasi Umum No. 7 – Sesi ketujuh, 1988, Sumber daya-sumber daya
- Rekomendasi Umum No. 8 – Sesi ketujuh, 1988, Pasal 8
- Rekomendasi Umum No. 9 – Sesi kedelapan, 1989, Data Statistik
- Rekomendasi Umum No. 10 – Sesi kedelapan, 1989, Peringatan ke-10 tahun diadopsinya CEDAW
- Rekomendasi Umum No. 11 – Sesi kedelapan, 1989, Layanan Nasihat Teknis untuk Pelaporan
- Rekomendasi Umum No. 12 – Sesi kedelapan, 1989, Kekerasan terhadap Perempuan
- Rekomendasi Umum No. 13 – Sesi kedelapan, 1989 Upah yang setara untuk kerja dengan nilai yang setara
- Rekomendasi Umum No. 14 – Sesi kesembilan, 1990, sunat perempuan
- Rekomendasi Umum No. 15 – Sesi kesembilan, 1990, Perempuan dan AIDS
- Rekomendasi Umum No. 16 – Sesi kesepuluh, 1991 perempuan yang bekerja tidak dibayar di usaha-usaha keluarga di pedesaan dan urban

- Rekomendasi Umum No. 17 – Sesi kesepuluh, 1991, penghitungan dan pengkuantifikasian dari aktivitas domestik perempuan yang tidak mendapat upah dan pengakuannya dalam GNP
- Rekomendasi Umum No. 18 – Sesi kesepuluh, 1991, perempuan disabilitas
- Rekomendasi Umum No. 19 – Sesi kesebelas, 1992, kekerasan terhadap perempuan
- Rekomendasi Umum No. 20 – Sesi kesebelas, 1992, Reservasi
- Rekomendasi Umum No. 21 – Sesi ketigabelas, 1994, Kesetaraan dalam Perkawinan dan Relasi Keluarga
- Rekomendasi Umum No. 22 – Sesi keempatbelas, 1995, Pasal 20 dari Konvensi
- Rekomendasi Umum No. 23 – Sesi Keenambelas, 1997, Perempuan di kehidupan politik dan publik
- Rekomendasi Umum No. 24 – Sesi kedua puluh, 1999, Pasal 12 – Perempuan dan Kesehatan
- Rekomendasi Umum No. 25 – Sesi ketigabelas, 2004, Pasal 4 paragraf 1 – Upaya-upaya Khusus Sementara
- Rekomendasi Umum No. 26 – Sesi keempat puluh dua, 2008, Pekerja Migran Perempuan
- Rekomendasi Umum No. 27 – Sesi keempat puluh tujuh, 2010 – Perempuan lanjut usia dan perlindungan hak asasi

- Rekomendasi Umum No. 28 – Sesi keempat puluh tujuh, 2010 – Kewajiban-kewajiban Utama dari Negara-negara Pihak di bawah Pasal 2 Konvensi
- Rekomendasi Umum No. 29 – Sesi kelimpuluh empat, 2013 – Pasal 16- Konsekuensi Ekonomi dari Perkawinan, Hubungan-hubungan Keluarga, dan pemutusan hubungan
- Rekomendasi Umum No. 30, Sesi kelimpuluhenam, 2013, Perempuan dalam pencegahan konflik, situasi konflik, dan paska konflik
- Rekomendasi Umum Bersama No. 31 – Sesi kelimpuluh sembilan, 2014 – Komite CEDAW dan No. 18 dari Komite CRC tentang Praktik-praktik berbahaya
- Rekomendasi Umum No. 32 – Sesi kelimpuluh sembilan, 2014 – tentang dimensi terkait gender dari status pengungsi, pencari suaka, perempuan tanpa kewarganegaraan
- Rekomendasi Umum No. 33 – Sesi keenampuluh satu, 2015 – Akses Perempuan pada Keadilan
- Rekomendasi Umum No. 34 – Sesi keenampuluh tiga, 2016 – tentang hak perempuan pedesaan
- Rekomendasi Umum No. 35 – Sesi keenampuluh tujuh, tentang kekerasan terhadap perempuan berbasis gender, memperbaharui Rekomendasi Umum No. 19
- Rekomendasi Umum No. 36 – Sesi keenampuluh delapan, tentang hak anak perempuan dan perempuan atas pendidikan

- Rekomendasi Umum No. 37 – sesi keenampuluh sembilan, tentang dimensi terkait gender dalam pengurangan risiko bencana dalam konteks perubahan iklim.
- Rekomendasi Umum No. 38 – tentang Perdagangan Perempuan dalam Konteks Migrasi Global.
- Rekomendasi Umum No. 39 – tentang Perempuan dan Anak Perempuan Adat.

Dalam kaitan dengan pembahasan kekerasan seksual, dapat dilihat Rekomendasi Umum CEDAW terkait antara lain:

- a. Rekomendasi Umum No. 19, 1992, kekerasan terhadap perempuan. Rekomendasi Umum ini mendefinisikan pelecehan seksual sebagai salah satu bentuk diskriminasi gender di tempat kerja dan menganggap bahwa hal tersebut membatasi kesetaraan bagi perempuan dalam pekerjaan. Secara khusus diberikan rekomendasi untuk diberikannya pelatihan, kesempatan kerja dan pemantauan kondisi pekerja rumah tangga untuk melindungi mereka dari kekerasan.
- b. Rekomendasi Umum No. 33 – Sesi keenampuluh satu, 2015 – Akses Perempuan pada Keadilan
- c. Rekomendasi Umum No. 35, 2017, kekerasan terhadap perempuan berbasis gender, memperbaharui Rekomendasi Umum No. 19.

Sebelum hadirnya Deklarasi Wina, kekerasan terhadap perempuan dirumuskan oleh Komite tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan

(Komite CEDAW) dalam Rekomendasi Umum 19 tentang Kekerasan terhadap Perempuan, 1992, sebagai berikut:

*“Pasal 1 Konvensi mendefinisikan diskriminasi terhadap perempuan. Definisi diskriminasi terhadap perempuan meliputi kekerasan berbasis gender, yaitu, kekerasan yang ditujukan terhadap seorang perempuan karena dia adalah perempuan, atau memberi akibat pada perempuan secara tidak proporsional. Hal tersebut termasuk tindakan-tindakan yang mengakibatkan kerugian atau penderitaan fisik, mental, atau seksual atau ancaman terhadap perbuatan tertentu, pemaksaan dan perampasan kebebasan lainnya. Kekerasan berbasis gender dapat melanggar ketentuan tertentu dari Konvensi, walaupun ketentuan itu tidak menyatakan secara spesifik adanya kekerasan.”*⁸⁰

Rekomendasi Umum No. 19 menegaskan bahwa kesetaraan dalam pekerjaan bisa sangat terganggu ketika perempuan mengalami kekerasan spesifik gender, seperti pelecehan seksual di tempat kerja. Selanjutnya dijelaskan, pelecehan seksual meliputi perilaku seksual tertentu yang tidak disukai seperti kontak fisik dan kemajuan, komentar bernada seksual, menunjukkan pornografi dan tuntutan

⁸⁰ Naskah asli Rekomendasi Umum Nomor 19 tentang Kekerasan terhadap Perempuan, 1992, berbunyi: *“The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.”* Lihat <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>, *General Recommendation No. 19 (eleventh session, 1992), Violence against Women.*

seksual, baik dengan kata-kata atau tindakan. Perilaku seperti itu dapat memalukan dan mungkin merupakan masalah kesehatan dan keselamatan; adalah diskriminatif ketika perempuan memiliki alasan masuk akal untuk percaya bahwa keberatannya akan merugikan dirinya sehubungan dengan pekerjaannya, termasuk rekrutmen atau promosi, atau ketika itu menciptakan lingkungan kerja yang tidak bersahabat.

Rekomendasi Umum No. 33 mendorong Negara-Negara Pihak untuk memastikan diwujudkannya akses perempuan pada keadilan, termasuk perempuan korban kekerasan dan perempuan yang berhadapan dengan hukum. Rekomendasi Umum No. 35 menjelaskan bahwa kekerasan berbasis gender terhadap perempuan terjadi di semua tempat dan ruang interaksi manusia, baik publik maupun pribadi, termasuk dalam pengaturan konteks keluarga, komunitas, ruang publik, tempat kerja, rekreasi, politik, olahraga, layanan kesehatan, dan pendidikan, dan redefinisi publik dan privat melalui lingkungan yang dimediasi teknologi, seperti bentuk kekerasan kontemporer yang terjadi secara online dan di lingkungan digital lainnya.

Dalam semua pengaturan itu, kekerasan berbasis gender terhadap perempuan dapat diakibatkan oleh tindakan atau kelalaian aktor Negara atau bukan Negara, yang bertindak secara teritorial atau ekstrateritorial, termasuk tindakan militer ekstrateritorial Negara, secara individu atau sebagai anggota organisasi atau koalisi internasional atau antar pemerintah, atau ekstrateritorial operasi perusahaan swasta. Kekerasan seksual yang terjadi terhadap perempuan adalah bagian dari diskriminasi terhadap perempuan. Perlindungan hukum terhadap korban kekerasan

seksual merupakan bagian dari upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.

Selain secara khusus menyangkut perempuan, berbagai instrumen HAM internasional telah mengembangkan sejumlah prinsip penting tentang hak-hak pemulihan korban, di antaranya Deklarasi Prinsip-prinsip Dasar Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan. Prinsip-prinsip lainnya juga telah ditetapkan dalam berbagai konvensi dan dikembangkan dalam berbagai yurisprudensi pengadilan internasional, serta dalam hukum pidana di berbagai negara. Prinsip-prinsip tersebut dapat terangkum sebagai berikut:⁸¹

1. Prinsip pemulihan dalam keadaan semula (*restitutio in integrum*)

Penetapan prinsip ini dapat dilihat sebagai suatu upaya agar korban kejahatan haruslah dikembalikan pada kondisi semula sebelum kejahatan terjadi, meski disadari bahwa tidak akan mungkin korban kembali pada kondisi sebelumnya. Prinsip ini menegaskan, bentuk pemulihan kepada korban haruslah selengkap mungkin dan mencakup berbagai aspek yang ditimbulkan dari kejahatan yang terjadi.

2. Prinsip nondiskriminasi

Prinsip nondiskriminasi dapat dilihat dari pengertian 'korban' dan hak atas ganti kerugian korban yang harus berlaku bagi semua orang tanpa

⁸¹ Supriyadi Widodo Eddyono dan Zainal Abidin, *Memastikan Pemenuhan Hak atas Reparasi Korban Pelanggaran HAM yang Berat*, Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) dan Koalisi Perlindungan Saksi dan Korban, Jakarta, Edisi Revisi; Juni 2016, hlm 10-11

membedakan ras, warna kulit, jenis kelamin, umur, bahasa, agama, atau disabilitas.

3. Prinsip penghormatan harkat dan martabat korban

Para korban harus diperlakukan dengan rasa kasih dan dihormati martabatnya. Korban berhak mendapatkan kesempatan menggunakan mekanisme keadilan dan memperoleh ganti rugi dengan segera, sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundangan-undangan nasional, atas kerugian yang dideritanya.

4. Prinsip tepat guna, adil dan proporsional

Mekanisme pengadilan dan administrasi perlu ditegakkan dan diperkuat untuk memungkinkan korban memperoleh ganti rugi lewat prosedur formal atau tak formal yang tepat, adil, dan proporsional. Korban harus diberitahu hak-haknya dalam mengupayakan ganti rugi lewat mekanisme tersebut.

5. Prinsip kebutuhan dan kemudahan korban

Ketersediaan proses pengadilan dan administratif yang efektif untuk mengatasi kebutuhan korban harus dipermudah.

6. Ganti kerugian yang lengkap dan komprehensif

Korban dan keluarganya harus mendapatkan ganti kerugian yang adil dan tepat dari orang yang bersalah atau pihak ketiga yang bertanggung jawab.

7. Tanggung jawab negara

Apabila ganti kerugian tidak sepenuhnya tersedia dari orang yang bersalah atau sumber-sumber lain, negara harus berusaha untuk memberi ganti kerugian.

8. Perhatian kepada korban dan kebutuhan khusus

Para korban harus menerima bantuan materiel, medis, psikologis, dan sosial yang perlu lewat sarana pemerintah, sarana-sarana sukarela, khususnya misalnya kepada kelompok khusus, di antaranya masyarakat adat. Dalam memberikan pelayanan dan bantuan kepada para korban perhatian harus diberikan kepada orang-orang yang mempunyai kebutuhan-kebutuhan khusus yang disebabkan oleh sifat kerugian yang ditimbulkan atau karena faktor lainnya.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, perlindungan hukum terhadap korban kekerasan seksual mengadopsi perkembangan pemikiran tentang korban dan perlindungannya.⁸²

1. Pembaruan Hukum: Hukum Pidana Khusus untuk Perlindungan Korban Kekerasan Seksual.

Ada perkembangan pemikiran tentang fungsi dari kaedah hukum. Pada awalnya kaedah hukum hadir pada umumnya untuk mengatur ketertiban di dalam masyarakat, mencegah terjadinya konflik antar manusia, dan mengembangkan hubungan antar manusia atau kelompok.⁸³ Dalam perkembangan selanjutnya

⁸² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Dewan Perwakilan Rakyat, 2022

⁸³ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, CahayaAtma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 75.

dirasakan ada kebutuhan bahwa hukum juga ditujukan untuk mencapai kepastian hukum (aliran positivisme) dan meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum (aliran utilitarian). Aliran yang muncul belakangan adalah aliran hukum kritis. Hukum kritis ini menekankan tujuan hukum untuk membebaskan ketertindasan. Hukum kritis melihat bahwa hukum bukan sesuatu yang netral, namun dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti sosial, ekonomi, kekuatan politik, atau praktik budaya. Dengan demikian hukum sarat dengan ideologi tertentu. Hukum dekat dan bahkan merepresentasikan kekuatan politik tertentu dan bahkan menjadi alat untuk merepresi masyarakat.⁸⁴

Indonesia menganut sistem hukum yang berpijak pada hirarki peraturan perundang-undangan dengan beberapa prinsip⁸⁵:

1. peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang dibawahnya (*lex superior derogat legi inferiori*).
2. peraturan perundang-undangan yang terbaru mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih lama (*lex posteriori derogat legipriori*).
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum (*lex specialis derogat legi generali*).

Pada masa Orde Baru, pemerintah dianggap sangat mempengaruhi proses perumusan hukum sehingga hukum yang ada dianggap lebih mengacu pada

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ A. Mukthie Fadjar, *Teori-teori Hukum Kontemporer*, Setara Pers, Malang, 2013, hlm. 44.

kepentingan kelompok tertentu di pemerintahan. Tujuan hukum pada saat itu pada prakteknya lebih mengacu pada kepastian hukum guna terjadinya ketertiban masyarakat, khususnya untuk menyokong kepentingan pemerintah. Sejak reformasi, pendekatan hukumpun berkembang. Tujuan hukum mulai ditekankan untuk mencapai keadilan selain kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.⁸⁶ Ada kecenderungan yang kuat bahwa hukum menjadi lebih responsif terhadap tuntutan masyarakat. Namun, kepastian hukum dirasa tetap penting. Oleh karenanya Indonesia masih menggunakan aliran gabungan antara positivisme dan utilitarian, namun mengarah kepada hukum yang responsif.⁸⁷

Salah satu upaya perubahan hukum yang penting dalam konteks perlindungan korban dan pemidanaan pelaku kekerasan seksual adalah perubahan hukum pidana dalam bentuk hukum pidana khusus. Hukum pidana khusus adalah ketentuan hukum pidana yang secara substantif atau materiil tidak masuk sebagai cakupan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (di luar KUHP) dan atau pengaturan tentang proses acara di luar Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).⁸⁸ Eddy OS Hiarej menyebutkan bahwa hukum pidana khusus adalah hukum pidana di luar kodifikasi. Dinyatakan sebagai pidana khusus karena pengaturan itu menyimpang baik dari KUHP maupun KUHAP. Penyimpangan itu dimungkinkan karena adanya asas *lex special derogate legi generali* atau keberadaan hukum khusus menyimpangi hukum yang berlaku umum. Menurut

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Eddy O.S Hiarej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, 2016, CahayaAtma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 24.

Hiariej, adanya hukum pidana khusus dimungkinkan disebabkan adanya perkembangan kejahatan yang metode atau modulnya berkembang sesuai dengan perkembangan jaman; lebih canggih sementara penganganan menjadi lebih rumit. Hukum pidana umum dianggap tidak mampu menangani kejahatan tersebut.⁸⁹

Kejahatan (*crime*) sebagai salah satu gejala yang muncul di masyarakat, merupakan masalah bagi masyarakat di seluruh dunia, pada masa lalu, kini dan di masa mendatang, sehingga kerap dikatakan bahwa kejahatan seumur dengan masyarakat itu sendiri⁹⁰. Pada saat yang sama, gejala ini diikuti oleh perkembangan untuk memahaminya, tidak hanya dari pandangan ancaman bahayanya, dan pengaruh faktor politik, ekonomi, sosial dan budaya, tetapi juga karena kejahatan itu sendiri beradaptasi, dan bentuk-bentuk kejahatan yang terus berkembang. Masyarakat, melalui negara perlu memberikan reaksi terhadap perbuatan-perbuatan yang dinilai sebagai kejahatan, baik dalam bentuk pemberian hukuman, maupun tindakan pencegahan. Upaya ini menjadi bagian dari upaya perumusan perubahan hukum pidana. Upaya untuk menanggulangi kejahatan, disebut sebagai politik hukum pidana atau kebijakan hukum pidana. Istilah kebijakan diambil dari bahasa Inggris, yaitu "*policy*" atau yang dalam Bahasa Belanda adalah "*Politiek*". Dalam *Black's Law Dictionary*, sebagaimana dikutip Lilik Mulyadi, *policy* diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola, mengatur,

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.67.

atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).⁹¹ Dengan demikian, istilah 'kebijakan hukum pidana' dapat pula disebut dengan 'politik hukum pidana.' Dalam bahasa Inggris, 'politik hukum pidana,' dikenal dengan '*penal policy*,' '*criminal law policy*.' Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut '*staftrechts politiek*.'⁹²

2. Kebijakan Kriminal Melalui Sarana Pidana/Penal

Salah satu usaha untuk menanggulangi kejahatan adalah dengan memberikan hukuman dalam bentuk pidana. Untuk menentukan sebuah perbuatan sebagai kejahatan dan bagaimana hukuman yang diberikan akan terkait erat dengan kebijakan hukum pidana. Para ahli hukum di Indonesia memiliki beragam pandangan tentang kebijakan hukum pidana. Namun pandangan ahli yang beragam adalah saling melengkapi bagaimana kebijakan hukum pidana dibentuk. Menurut Barda Nawawi Arief, kebijakan menggunakan hukum pidana sebagai salah satu sarana penanggulangan kejahatan harus dilakukan melalui proses sistematis yang perlu melewati beberapa tahapan sebagai berikut:⁹³

⁹¹ Lilik Mulyadi (a), *Bunga Rampai Hukum Pidana, Perspektif, Teoritis dan Praktik*, PT Alumni, Bandung, 2008, hlm. 389

⁹² Aloysius Wisnubroto, *Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Komputer*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 1999, hlm. 10.

⁹³ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, BP Undip, Semarang, 1995, hlm 13. Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hlm. 115

- a. tahap formulasi, yaitu tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang, disebut juga sebagai tahap kebijakan legislatif.
- b. tahap aplikasi, yaitu tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum mulai dari Kepolisian sampai Pengadilan, disebut juga sebagai tahap kebijakan yudikatif.
- c. tahap eksekusi, yaitu tahap pelaksanaan hukuman pidana secara konkrit oleh aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif atau administratif.

Tahap kebijakan formulasi merupakan tahap awal dan menjadi landasan pada tahap aplikasi dan eksekusi. Moeljatno meletakkan tiga elemen utama kebijakan hukum pidana. Elemen tersebut adalah perbuatan yang dilarang, orang yang melanggar larangan, dan bentuk pidana yang diancamkan kepada pelanggar.⁹⁴

Sebagai sebuah proses sistemik penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana pidana, kebijakan hukum pidana mencakup pula kebijakan pembaharuan hukum pidana (*penal reform*). Pembaharuan hukum pidana mengandung makna: suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio filosofi dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya harus ditempuh

⁹⁴ Moeljatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia dan Rancangan Undang-Undang tentang Asas-Asas dan Dasar-Dasar Pokok Tata Hukum Indonesia*, Bina Aksara, Cetakan ketiga, Yogyakarta, 1985, hlm. 19

dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*) dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai (*value oriented approach*).⁹⁵

Pendekatan kebijakan dalam pembaharuan hukum pidana di atas meliputi⁹⁶:

- a. *sebagai bagian dari kebijakan sosial*, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya untuk mengatasi masalah-masalah sosial (termasuk masalah kemanusiaan) dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional kesejahteraan masyarakat dan sebagainya);
- b. *sebagai bagian dari kebijakan kriminal*, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya perlindungan masyarakat (khususnya upaya penanggulangan kejahatan);
- c. *sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum*, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.

Kebijakan kriminal tak lepas dari politik hukum dalam kerangka yang lebih luas. Menurut Mahfud, politik hukum sebagai *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah, yang meliputi:⁹⁷

- a. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;

⁹⁵ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, *op.cit.*, hlm. 30-3

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 9.

- b. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Terkait dengan kriminalisasi, berlaku teori-teori pemidanaan, yang menjadi dasar-dasar pembenaran dan tujuan hukum pidana. Eddy O.S. Hiariej menyebutkan setidaknya empat teori tujuan pidana yaitu: (1) Teori Absolut (Retributive).⁹⁸ (2) Teori Relatif/Teori Perlindungan Masyarakat/Utilitarian (Utilitarim).⁹⁹ (3) Teori Gabungan.¹⁰⁰ (4) Teori Kontemporer.¹⁰¹ Teori gabungan kontemporer merupakan modifikasi dari ketiga teori sebelumnya. Modifikasi tersebut dapat dilihat dari beberapa teori yang termasuk dalam kategori kontemporer:¹⁰²

1. Teori efek jera, dimana tujuan pidana ditekankan agar pelaku kejahatan tidak mengulangi perbuatannya.
2. Teori edukasi, bahwa pidana ditujukan untuk mendidik masyarakat terhadap apa yang disebut perbuatan baik dan tidak.
3. Teori rehabilitasi, yang bertujuan memperbaiki pelaku sehingga dapat berubah dan dapat kembali ke dalam masyarakat.

⁹⁸ *Ibid.*, Aliran ini mengajarkan dasar dari pemidanaan harus dicari pada kejahatan itu sendiri untuk menunjukkan kejahatan itu sebagai dasar hubungan yang dianggap sebagai pembalasan, imbalan (*velgelding*) terhadap orang yang melakukan perbuatan jahat.

⁹⁹ Dalam ajaran ini yang dianggap sebagai dasar hukum dari pemidanaan adalah bukan *velgelding*, tetapi tujuan (*doel*) dari pidana itu. Jadi aliran ini menyandarkan hukuman pada maksud dan tujuan pemidanaan itu, artinya teori ini mencari mamfaat daripada pemidanaan (*nut van de straf*) Muladi dan Barda Nawawi dalam Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, cetakan ke 2 (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 10-24, membagi teori pemidanaan hanya menjadi dua, yaitu teori absolut dan teori relatif.

¹⁰⁰ Teori ini muncul sebagai reaksi dari teori sebelumnya yang kurang dapat memuaskan menjawab mengenai tujuan dari pemidanaan

¹⁰¹ *Ibid.* Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, CahayaAtma Pustaka, Yogyakarta, 2016, hlm. 32

¹⁰² *Ibid.*

4. Teori pengendali sosial, bertujuan untuk melindungi masyarakat dengan cara mengisolasi pelaku sehingga masyarakat tidak dirugikan.
5. Teori keadilan restoratif yang bertujuan memulihkan keadilan dengan tekanannya pelibatan pelaku, korban, keluarga korban, atau pihak lain yang terkait untuk memulihkan kembali ke keadaan semula. Teori ini mengutamakan pemulihan ketimbang pembalasan.

Pengenaan pidana atau kriminalisasi terhadap bentuk bentuk kekerasan seksual dalam Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual ditujukan untuk mencegah terjadinya kekerasan seksual terhadap seseorang, melindungi kepentingan masyarakat dari kehilangan hak-hak dasarnya akibat kekerasan seksual dan mencegah tidak berulangnya kekerasan baik oleh pelaku yang sama atau terhadap korban yang sama. Berdasarkan teori-teori di atas, Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual mendekati pada beberapa turunan dan gabungan dari teori kontemporer dimana pemidanaan ditujukan untuk menjerakan pelaku, memberikan penyadaran kepada masyarakat tentang perbuatan apa yang baik dan tidak baik dan termasuk juga untuk melakukan rehabilitasi kepada pelaku tertentu agar dapat kembali ke masyarakat.¹⁰³

3. Kebijakan Kriminal Melalui Sarana Non Pidana

Penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana hanyalah berusaha mengatasi gejala atau akibat dari penyakit dan bukan sebagai obat

¹⁰³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022

(*remidium*) untuk mengatasi sebab-sebab terjadinya penyakit. Hukum pidana memiliki kemampuan yang terbatas dalam upaya penanggulangan kejahatan yang begitu beragam dan kompleks. Maka upaya pencegahan menjadi penting terintegrasi di dalam hukum pidana khusus. Adapun batas-batas kemampuan hukum pidana sebagai sarana kebijakan kriminal, yaitu¹⁰⁴:

1. Sebab-sebab kejahatan yang demikian kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana.
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio ekonomi, sosio-kultural, dan sebagainya).
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurierenam symptom*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan pengobatan kausatif".
4. Sanksi hukum pidana merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif.
5. Sistem pemidanaan bersifat *fragmentair* dan individual/personal, tidak bersifat struktural/ fungsional.

¹⁰⁴ Barda Nawawi Arief, *op.cit.*, hlm. 46-47

6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif.
7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut biaya tinggi.

Karena keterbatasan-keterbatasan tersebut, penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana harus dilakukan secara integral dengan penanggulangan kejahatan melalui sarana lainnya atau bersifat non penal. Upaya penanggulangan kejahatan melalui sarana “non penal” lebih bersifat tindakan pencegahan, yaitu menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan kejahatan.

Dengan demikian, dilihat dari sudut kebijakan kriminal, upaya-upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya penanggulangan kekerasan seksual. Mengacu kepada kebijakan kriminal yang telah ada, usaha-usaha kebijakan non-penal, menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, dapat berupa: penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat; penggarapan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya; peningkatan usaha-usaha kesejahteraan anak dan remaja; serta kegiatan patroli dan pengawasan lainnya oleh polisi dan

aparap keamanan lainnya. Usaha-usaha non-penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas di seluruh sektor kebijakan sosial.¹⁰⁵

Pencegahan kejahatan atau upaya non-penal memfokuskan diri pada campur tangan sosial, ekonomi, dan pelbagai area kebijakan publik, dengan maksud mencegah terjadinya kejahatan. Kebijakan non-penal juga mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat untuk mencegah kejahatan sebagai sarana kontrol sosial yang bersifat informal. Dan karenanya dibutuhkan upaya peningkatan kapasitas masyarakat.¹⁰⁶

Teori perlindungan hukum sebagai *middle range theory* digunakan untuk menganalisis dan menelaah perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah pusat. Perlindungan hukum perempuan korban kekerasan merupakan perlindungan harkat dan martabat dan pengakuan terhadap hak asasi manusia yang dimiliki oleh perempuan korban kekerasan dalam negara hukum dengan berdasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku di negara tersebut guna mencegah terjadinya kesewenang-wenangan. Perlindungan hukum tersebut berbentuk suatu peraturan tertulis, sehingga sifatnya lebih mengikat dan akan mengakibatkan adanya sanksi yang harus dijatuhkan pada pihak yang melanggarnya. Perlindungan hukum perempuan korban kekerasan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: 1. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah

¹⁰⁵ Abintoro Prakoso, *Kriminologi Hukum & Hukum Pidana*, Penerbit Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2013, hlm. 23.

¹⁰⁶ *Ibid.*

dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya tindak pidana kekerasan seksual, dalam hal ini pencegahan agar tidak terjadi kekerasan seksual, khususnya pada perempuan. 2. Perlindungan hukum represif yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul, dalam hal ini penanganan kekerasan seksual yang dialami perempuan korban kekerasan seksual.

Dalam hal perempuan telah mengalami kekerasan seksual, perempuan korban kekerasan seksual yang dilindungi hukum memerlukan pelayanan sebagai bagian dari wujud kehadiran negara melindungi warga negara. Perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual, meliputi pencegahan dan penanganan, dimana penanganan terkait dengan pemenuhan hak korban atas penanganan, perlindungan, dan pemulihan yang didapatkan, digunakan, dan dinikmati oleh korban. Melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah pusat, yang terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor bagi korban kekerasan seksual, korban memperoleh hak-haknya. Pencegahan dan penanganan merupakan wujud perlindungan hukum perempuan kekerasan, dimana penyelenggaraan pelayanan tersebut diatur dalam pengaturan hukum. Dalam perspektif hukum administrasi negara, konsep tentang pelayanan publik tidaklah semata-mata dimaknai sebagai seperangkat norma (aturan) yang berkaitan dengan pelayanan publik saja, namun lebih dari itu ditujukan untuk perlindungan hukum bagi masyarakat atas tindakan pemerintah.

C. Teori Kewenangan

H.D. Stout mengatakan bahwa:¹⁰⁷ “Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.” Lebih lanjut, H.D. Stout, mengatakan bahwa wewenang adalah:¹⁰⁸ “keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”. Menurut F.P.C.L. Tonnaer:¹⁰⁹ “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.

H.D. Stout mengatakan bahwa:¹¹⁰ “Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.” Lebih lanjut, H.D. Stout, mengatakan bahwa wewenang adalah:¹¹¹ “keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik”. Menurut F.P.C.L. Tonnaer:¹¹² “kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai

¹⁰⁷ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hlm 100.

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm 101.

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm 102.

¹¹⁰ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2011, hlm 100.

¹¹¹ *Ibid*, hlm 101.

¹¹² *Ibid*, hlm 102.

kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.

Menurut Bagir Manan:¹¹³ “wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*recht en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.”

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M. Huisman menyatakan:¹¹⁴ “Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh Undang-Undang. Pembuat Undang-Undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai, (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau

¹¹³ Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 2000, hlm. 1-2.

¹¹⁴ Ridwan HR., *op.cit.*, hlm. 103.

terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat.”

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan artinya, sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.¹¹⁵

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat, H.D. Van Wijk Willem Konjinenbelt mendefinisikan sebagai berikut:¹¹⁶

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan;
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya;
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintah melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:¹¹⁷

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

¹¹⁵ Nurmayani, *Hukum Admistrasi Daerah*, Universitas Lampung Bandar Lampung, 2009, hlm 26.

¹¹⁶ *Ibid*, hlm 104-105

¹¹⁷ *Ibid*, hlm 105.

- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegan berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Dalam suatu kajian hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber wewenang dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangatlah penting karena hal tersebut berhubungan dengan tanggung jawab hukum. Tidak ada kewenangan tanpa adanya suatu pertanggung jawaban. Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata ataupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karena itu tidak menimbulkan akibat hukum.¹¹⁸

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, perlu dikaji aspek kewenangan pemerintah pusat

¹¹⁸ *Ibid*, hlm 113.

dalam hal perlindungan hukum perempuan korban kekerasan seksual dihubungkan dengan penyelenggaraan pelayanan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris: *authority of theory*; bahasa Belanda: *theorie van het gezag*; bahasa Jerman: *theorie der autorität*. H.D. Stoud, sebagaimana dikutip Ridwan HB, menyajikan kewenangan adalah keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.¹¹⁹ Teori kewenangan merupakan teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.¹²⁰ Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.¹²¹

Wewenang atau kewenangan badan dan/atau pejabat sertapenyelenggara negara lainnya merupakan pencerminan asas legalitas bagi “tindak pemerintahan” yang dalam konsep Ilmu Hukum Belanda disebut “bestuurshandelingen”. Oleh karena itu sesuai dengan asas legalitas, badan dan/atau pejabat pemerintah dalam melakukan “tindak pemerintahan” (bestuurshandelingen) senantiasa harus berdasarkan peraturan perundang-undang dan asas-asas umum pemerintahan yang

¹¹⁹ H. Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 183.

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 186.

¹²¹ *Ibid*, hlm. 193.

baik (algemene beginsellen van behoorlijk van bestuur) di singkat AAUPB.¹²²

Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi: (1) kekuasaan; (2) organ pemerintah; dan (3) sifat hubungan hukumnya.¹²³ Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Wewenang (*competence, bevoegheid*) adalah suatu bagian (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹²⁴

Berdasarkan karakternya *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum privat, sedangkan wewenang hanya berlaku dalam konsep hukum publik.¹²⁵ Dalam hukum publik konsep wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan, namun tidak dapat diartikan sama.¹²⁶ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.¹²⁷ Menurut Black, *authority* adalah *right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often*

¹²² Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, S.H., M.S. dan Dr. I Nyoman Putu Budiarta, S.H., M.H., *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 159-160.

¹²³ *Ibid*, hlm. 86.

¹²⁴ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

¹²⁵ Sadjijono, *Memahami Bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Laksbang Presindo, 2008, Yogyakarta, hlm. 49.

¹²⁶ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010, hlm. 105.

¹²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 73.

*synonymous with power.*¹²⁸

Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹²⁹ Dalam kepustakaan, wewenang pemerintahan dapat dibagi berdasarkan sifatnya, sebagai berikut. a. Wewenang bersifat terikat, yaitu wewenang yang harus sesuai dengan aturan dasar yang menentukan waktu dan keadaan wewenang tersebut dapat dilaksanakan. b. Wewenang bersifat fakultatif, yaitu wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat administrasi, namun tidak ada kewajiban atau keharusan untuk menggunakan wewenang tersebut. c. Wewenang bersifat bebas, yaitu wewenang badan atau pejabat administrasi digunakan secara bebas untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang akan dikeluarkan.¹³⁰

Terdapat dua cara memperoleh wewenang, yaitu (1) atribusi; serta (2) delegasi; dan kadang-kadang juga mandat.¹³¹ Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materil, sedangkan atribusi merupakan suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.¹³²

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek mengatakan hanya ada dua cara organ

¹²⁸ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., Amerika Serikat, 978, hlm. 121.

¹²⁹ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹³⁰ Nomensen Sinamo, *op.cit.*, hlm. 106 -107.

¹³¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1, Januari 1998, hlm. 90.

¹³² *Ibid.* hlm. 94.

pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi berkenaan dengan pelimpahan wewenang dan wewenang yang telah ada.¹³³ Kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara dapat saja berpindah kepada lembaga lain karena pemberian mandat (*mandatory*) atau karena pelimpahan wewenang (*transfer of power*). Apabila suatu kewenangan dimandatkan kepada suatu lembaga lain untuk melaksanakannya atas nama pemberi mandat, maka lembaga pemberi mandat atau mandator itu dapat saja menarik kembali mandatnya itu sewaktu-waktu dari lembaga penerima mandat. Akan tetapi, dalam teori tentang pendelegasian, maka pelimpahan kewenangan dari satu lembaga kepada lembaga lain berakibat terjadinya perpindahan kewenangan secara mutlak. Kewenangan yang sudah didelegasikan kepada lembaga lain itu tidak dapat ditarik kembali oleh lembaga pemberi delegasi. Begitu kekuasaan telah dilimpahkan kepada lembaga lain, maka lembaga penerima limpahan kewenangan itulah penyandang tugas dan kewenangan hukum atas kekuasaan yang telah dilimpahkan itu.¹³⁴

Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.¹³⁵ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang

¹³³ Nomensen Sinamo, *op.cit.*, hlm. 112

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 264.

¹³⁵ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Administrasi Pemerintahan, kewenangan diperoleh melalui:¹³⁶ a. atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 atau undang-undang. b. delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. c. mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui atribusi apabila: (a) diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan/atau undang-undang; (b) merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan (c) atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan.¹³⁷ Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan.¹³⁸ Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila: (a) diberikan oleh badan/pejabat pemerintahan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lainnya; (b) ditetapkan dalam Peraturan

¹³⁶ Pasal 11, Pasal 1 angka 22, 23, 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹³⁷ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹³⁸ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah; dan (c) merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.¹³⁹ Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila: (a) ditugaskan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di atasnya; dan (b) merupakan pelaksanaan tugas rutin.¹⁴⁰

Untuk membedah permasalahan, serta berfungsi untuk mbingkai dan mewarnai setiap analisis terhadap isu hukum dalam penelitian ini, sebagai *Applied Theory* menggunakan teori kewenangan. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan perempuan korban kekerasan, harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni “*het vermogen tot het verrichten van bepalde rectshandleingen*”, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Oleh karena itu, model ideal penyelenggaraan pelayanan sebagai perlindungan hukum terhadap perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, mengacu pada teori kewenangan.

D. Perbandingan Pengaturan Model Penyelenggaraan Pelayanan yang Diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat di Indonesia

Dalam bidang investasi, salah satu permasalahan yang mengakibatkan investor enggan menanamkan modalnya adalah panjangnya jalur birokrasi.

¹³⁹ Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

¹⁴⁰ Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Pemerintah Pusat berupaya mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mengatasi masalah panjangnya jalur birokrasi investasi ini. Pada tanggal 12 April 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal melalui sistem pelayanan satu atap (*one roof service*). Konsekuensi dari Keppres ini, penyelenggaraan penanaman modal khususnya yang berkaitan dengan pelayanan persetujuan, perizinan, dan fasilitas penanaman modal dalam rangka penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Hal ini berarti Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap.¹⁴¹

Dalam bidang investasi, salah satu permasalahan yang mengakibatkan investor enggan menanamkan modalnya adalah panjangnya jalur birokrasi. Pemerintah Pusat berupaya mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mengatasi masalah panjangnya jalur birokrasi investasi ini. Pada tanggal 12 April 2004, Presiden Megawati Soekarno Putri mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal melalui sistem pelayanan satu atap (*one roof service*). Konsekuensi dari Keppres ini, penyelenggaraan penanaman modal khususnya yang berkaitan dengan pelayanan persetujuan,

¹⁴¹ Raja Dinda Nilamsuri, *Optimalisasi Kemudahan Pelayanan Investasi melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Mal Pelayanan Publik Kota Batam*, Undergraduate thesis, Universitas Internasional Batam, 2018.

perizinan, dan fasilitas penanaman modal dalam rangka penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Hal ini berarti Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap.¹⁴²

Belum tiga tahun peraturan ini berjalan, Pemerintah kembali mengeluarkan keputusan baru. Pada tanggal 6 Juli 2006, Menteri Dalam Negeri, H. Moh Ma'ruf, S.E. mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 mengenai Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Dalam peraturan ini, pelayanan atas permohonan perizinan dan non perizinan dilakukan oleh Perangkat Daerah Penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) yaitu perangkat pemerintah daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi mengelola sernua bentuk pelayanan perizinan dan nonperizinan di daerah dengan sistem satu pintu. Pembinaan sistem ini dilakukan secara berjenjang dan berkesinambungan oleh Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah sesuai dan kewenangan masing-masing.

Sejak digulirkannya kebijakan paket investasi, semua daerah dengan payung otonomi berlomba bersiap diri untuk menjadi tujuan yang baik bagi investor. Dalam rangka menarik minat investor di era globalisasi dan perdagangan

¹⁴² Raja Dinda Nilamsuri, *Optimalisasi Kemudahan Pelayanan Investasi melalui Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Mal Pelayanan Publik Kota Batam*, Undergraduate thesis, Universitas Internasional Batam, 2018.

bebas, membangun sistem perizinan berinvestasi di daerah dalam rangka menunjang pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu dimensi terpenting. Mengingat, investor dalam menanamkan modalnya selalu mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi, misalnya: selain faktor modal dan teknologi juga adalah faktor tenaga kerja, kemampuan pasar, persaingan, situasi politik, kepastian hukum dan faktor perizinan. Kesemuanya itu merupakan penentu efektivitas, produktivitas dan efisiensi dalam berusaha. Untuk mengantisipasi dan merealisasikan pelayanan yang menggairahkan bagi investor, Pemerintah Daerah harus mampu menciptakan suasana yang kondusif dan memberi kemudahan dalam bidang perizinan berinvestasi. Sistem pelayanan perizinan yang berlaku ketika itu, dirasakan masih ada hambatan birokratis. Terkesan dalam kebijakannya Pemerintah sangat dilematis. Di satu sisi keberadaan investor merupakan salah satu sumber penyumbang penerimaan Pendapatan Asli Daerah, di sisi yang lain investor keberatan jika terlalu banyak jenis pemungutan, baik yang resmi maupun yang tidak. Sistem yang demikian tentunya harus segera dilakukan penyempurnaan. Hal ini ditandai dengan:

1. Prosedur pengurusan izin yang berbelit-belit dan terlalu banyak instansi yang terlibat;
2. Biaya yang terlalu tinggi;
3. Persyaratan yang tidak relevan;
4. Waktu penyelesaian izin yang terlalu lama;

5. Kinerja pelayanan yang sangat rendah.¹⁴³

Pasal 1 angka 11 Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Sedangkan Pasal 11 angka 12 Permendagri menjelaskan tentang perizinan paralel adalah penyelenggaraan perizinan yang diberikan kepada pelaku usaha yang dilakukan sekaligus mencakup lebih dari satu jenis izin, yang diproses secara terpadu dan bersamaan. Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu ini membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Pasalnya, dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi bisa dilakukan simultan. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan nonperizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga. Diharapkan terwujud pelayanan publik yang cepat murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, disamping untuk meningkatkan hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik. Bentuk pelayanan terpadu ini bisa berbentuk kantor, dinas, ataupun badan. Dalam penyelenggaraannya, bupati/wali kota wajib melakukan penyederhanaan layanan meliputi:

1. pelayanan atas permohonan perizinan dan non perizinan dilakukan oleh PPTSP;

¹⁴³ *Ibid*

2. percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
3. kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah;
4. kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan proses pemberian perizinan dan nonperizinan sesuai dengan urutan prosedurnya;
5. mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan;
6. pembebasan biaya perizinan bagi Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang ingin memulai usaha baru sesuai dengan peraturan yang berlaku; dan
7. pemberian hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan Lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua hentuk pelayanan perizinan dan nonperizinan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.

Selain itu PPTSP mengelola administrasi perizinan dan nonperizinan dengan mengacu pada prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan keamanan berkas. Dalam pengertian sempit, pelayanan terpadu dapat berarti sebagai satu instansi pemerintah yang memiliki semua otoritas yang diperlukan untuk memberi pelbagai perizinan (*licenses, permits, approvals dan clearances*).¹⁴⁴

¹⁴⁴ *Ibid*

Pasal 26 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengatur bahwa:

(2) Pelayanan terpadu satu pintu dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang di bidang penanaman modal yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan di tingkat pusat atau lembaga atau instansi yang berwenang mengeluarkan perizinan dan nonperizinan di provinsi atau kabupaten/kota.

(3) Ketentuan mengenai tata cara dan pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Tahun 2017, Menteri PANRB mengeluarkan Peraturan Menteri PAN RB Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Dalam Pasal 2 dan 3 Permen tersebut menjelaskan tentang tujuan dari Mal Pelayanan Publik (MPP) yaitu memberikan kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan serta dilaksanakan dengan prinsip keterpaduan, berdaya guna, koordinasi, akuntabilitas, aksesibilitas dan kenyamanan.

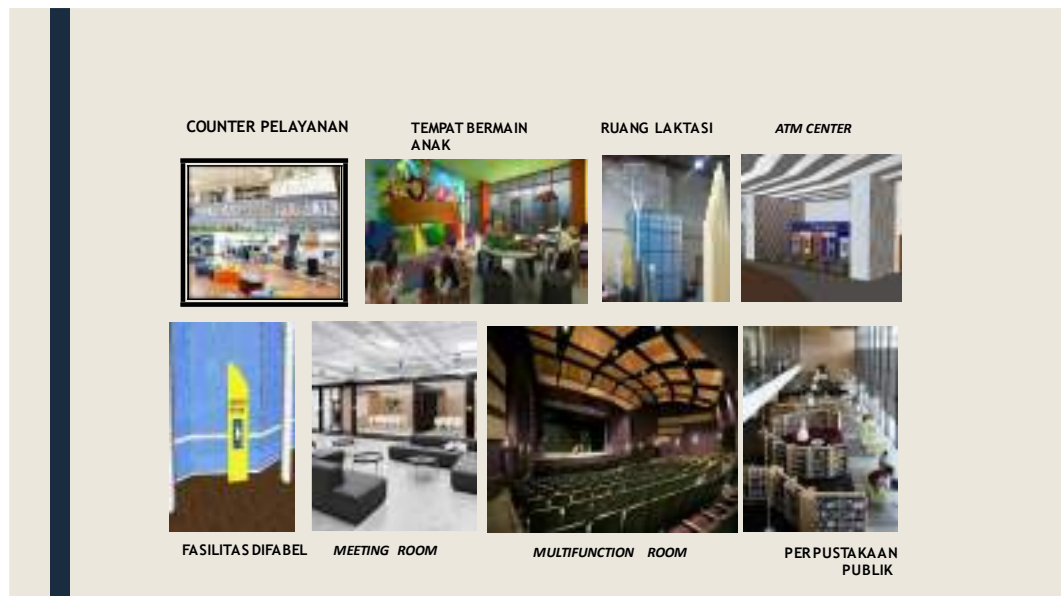
Sejarah MPP di Indonesia terinspirasi dari *Public Service Hall* (PSH) Georgia dan *Asan Xidmat Azerbaijan* dimana keduanya telah menandatangani MoU kerjasama dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB) dalam rangka penguatan kelembagaan serta peningkatan sumber daya aparatur. Di PSH Georgia sendiri sudah ada 12 layanan

kementerian/lembaga yang telah terintegrasi, seperti kemudahan berusaha mulai dari kemudahan pendaftaran usaha hingga perolehan hak atas tanah, selain itu jugakemudahan dalam urusan pengesahan perkawinan. Kemudian di Axan Xidmat, Azerbaijan merupakan lembaga pelayanan publik yang telah memadukan antara pelayanan dari pemerintah dengan swasta untuk kepentingan bisnis.¹⁴⁵

Belajar dari hal tersebut yang kemudian disesuaikan dengan konteks Indonesia, KemenPANRB menyelenggarakan MPP yang dianggap lebih progresif dalam memadukan pelayanan dari pemerintah pusat, daerah, hingga swasta dalam satu tempat. Hal tersebut dianggap masih sulit karena birokrasi di Indonesia sangatlah besar. Melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 23 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik, MPP merupakan pelayanan terpadu generasi ketiga yang dianggap sebagai langkah pembaharuan bagi sistem administrasi pelayanan publik di Indonesia.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Arnita Febriana Puryatama, Tiyas Nur Haryani, “*Pelayanan Prima Melalui Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publlik di Indonesia*”, Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 47.

¹⁴⁶ Umam U dan A, *Efektivitas Mal Pelayanan Publik (MPP) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik*, Jurnal Humaniora, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 160.



Gambar 1. Fasilitas Mal Pelayanan Publik (Sumber: Presentasi Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Dalam Rangka Percepatan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, Kementerian PANRB)

MPP dinilai lebih progresif memadukan pelayanan dari pemerintah pusat, daerah, hingga swasta, serta pelayanan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, yang dimaksudkan untuk membuat postur pelayanan menjadi lebih cepat, mudah, terjangkau, aman dan nyaman yang terpusat pada satu bangunan. Generasi pertama layanan terpadu di Indonesia yakni Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), kemudian dari PTSA berevolusi menjadi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) sebagai generasi kedua. Kehadiran MPP selanjutnya tidak lantas mematikan PTSP, namun justru peran PTSP ini diperluas dengan adanya MPP. Konsep dari MPP ini mengintegrasikan segala jenis pelayanan dalam satu gedung. Masih ada beberapa kendala PTSA yang harus disempurnakan, beberapa di antaranya mengenai perizinan yang dulunya masih bergantung pada dinas teknis

yang menyebabkan kemungkinan keterlambatan proses, kemudian ada juga mengenai beberapa pemerintah daerah yang belum memiliki sertifikasi ISO yang memungkinkan ada celah tidak terkontrol serta tidak transparan yang memicu munculnya temuan penyelewengan dari lembaga pengawasan.¹⁴⁷



Gambar 2. Contoh Pelayanan dalam Mal Pelayanan Publik (Sumber: Presentasi Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik Dalam Rangka Percepatan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik, Kementerian PANRB)

Tidak hanya integrasi pelayanan, tujuan adanya MPP juga untuk meningkatkan nilai *Ease of Doing Business* di Indonesia, sekaligus upaya untuk mengubah pola pikir ego sektoral antar institusi menjadi kerja bersama agar selalu fokus dan komitmen untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat. MPP juga merupakan salah satu cara untuk mewujudkan birokrasi 4.0, yaitu

¹⁴⁷ Anwar M. K, *Implementasi Mal Pelayanan Publik/MPP Mewujudkan Kota Ramah Pelayanan Publik/KRPP*, 2018, hlm. 151.

percepatan pelayanan, akurasi pelayanan, dan fleksibilitas kerja, dari yang tadinya tersebar dan melalui birokrasi yang berbelit-belit. Oleh karena itu, dengan hadirnya MPP juga diharapkan mampu membentuk aparatur sipil negara modern yang memiliki pola pikir untuk berkinerja tinggi dan selalu memberikan pelayanan yang terbaik, sehingga berdampak pada tumbuhnya industri mikro dan kecil, memperkuat daya saing global, dan tumbuhnya minat investor sehingga perekonomian serta kesejahteraan masyarakat semakin meningkat. Di daerah, penanggungjawab MPP adalah Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP).¹⁴⁸

Pemerintah Pusat, dalam hal ini KemenPANRB, mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, salah satunya melalui MPP. Kehadiran MPP dapat memberi kemudahan untuk masyarakat dalam mengurus berbagai layanan perizinan dan nonperizinan tanpa harus berhadapan dengan birokrasi berbelit, sehingga penyelenggaraan MPP merupakan salah satu alternatif pembenahan pelayanan publik. KemenPANRB juga melakukan pembinaan kepada DPMPTSP sebagai penyelenggara MPP untuk terus memperbaiki dan meningkatkan layanan. MPP merupakan tempat terintegrasinya berbagai pelayanan dari Pemerintah Pusat, pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, maupun swasta. Kehadiran MPP menjadi bukti nyata sinergitas dan kolaborasi

¹⁴⁸ *Ibid.*

antara pemerintah pusat dan daerah yang berhasil menghilangkan ego sektoral demi kesuksesan program pembangunan.¹⁴⁹

Pada tahun 2021, suatu kemajuan dari aspek hukum, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik. Bagian Menimbang Perpres ini menyatakan: a. bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan perlu peningkatan kualitas Pelayanan Publik kepada masyarakat berupa pelayanan secara cepat, mudah, terjangkau, nyaman, dan aman; b. bahwa untuk mewujudkan peningkatan Pelayanan Publik diperlukan pengelolaan Pelayanan Publik secara terpadu dan terintegrasi antara pemerintah daerah dengan kementerian, lembaga, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan swasta dalam 1 (satu) tempat berupa Mal Pelayanan Publik.

Perpres ini mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik mengatur pengertian dalam Pasal 1 sebagai berikut:

¹⁴⁹ Sistem Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (*One Stop Service*), Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Pemerintah Kabupaten Buleleng, 2014

1. Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik.
2. Mal Pelayanan Publik yang selanjutnya disingkat MPP adalah pengintegrasian Pelayanan Publik yang diberikan oleh kementerian, lembaga, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, serta swasta secara terpadu pada 1 (satu) tempat sebagai upaya meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan pelayanan.
3. Standar Pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.
4. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.
5. Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan Pelayanan Publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan Pelayanan Publik.

6. Organisasi Penyelenggara Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Organisasi Penyelenggara adalah satuan kerja Penyelenggara Pelayanan Publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan Pelayanan Publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan Pelayanan Publik.
7. Pelaksana Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan Pelayanan Publik.
8. Gerai Pelayanan adalah tempat pemberian pelayanan dari Organisasi Penyelenggara di MPP.
9. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disingkat DPMPTSP adalah perangkat daerah pemerintah daerah provinsi atau pemerintah daerah kabupaten/kota yang mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan daerah.

Penyelenggaraan MPP bertujuan untuk: a. mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan pelayanan; dan b. meningkatkan daya saing dan memberikan kemudahan berusaha (Pasal 2 Perpres No. 89 Tahun 2021).

Pemerintah daerah kabupaten/kota melaksanakan penyelenggaraan MPP.

Pemerintah daerah kabupaten/kota dapat menyediakan pelayanan: a. pada beberapa tempat sesuai kebutuhan; dan/atau b. bersifat lintas kabupaten/kota yang diselenggarakan oleh MPP kabupaten/kota yang lain (Pasal 3 Perpres No. 89 Tahun 2021).

Dalam hal Pemerintah Pusat, Menteri PANRB dapat mengarahkan prioritas pelaksanaan penyelenggaraan MPP pada pemerintah daerah kabupaten/kota tertentu sesuai program strategis nasional (Pasal 4). Sementara Pemerintah daerah kabupaten/kota menyampaikan usulan penyelenggaraan MPP kepada Menteri PANRB, sekurang-kurangnya meliputi: a. surat resmi pengusulan dari bupati/walikota yang bersangkutan; dan b. kajian urgensi pembentukan MPP. Kajian urgensi pembentukan MPP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b sekurang-kurangnya meliputi: a. kondisi wilayah pemerintah daerah kabupaten/kota pengusul; b. kegiatan masyarakat dan dunia usaha yang memerlukan pelayanan perizinan dan nonperizinan; c. kesiapan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam penyediaan infrastruktur; dan d. dukungan pelayanan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pihak terkait. Menteri PANRB kemudian melakukan verifikasi paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak surat dan dokumen usulan diterima lengkap. Dalam melakukan verifikasi, Menteri PANRB melibatkan kementerian/lembaga terkait. Persetujuan Menteri disampaikan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota pengusul setelah proses verifikasi selesai dilakukan (Pasal 5 Perpres No. 89 Tahun 2021).

Pasal 6 Perpres No. 89 Tahun 2021 mengatur, Pemerintah daerah

kabupaten/kota menindaklanjuti persetujuan Menteri PANRB dengan melakukan koordinasi dengan kementerian/lembaga dan Organisasi Penyelenggara untuk pemberian Pelayanan Publik dalam MPP. Koordinasi menghasilkan dokumen dalam bentuk: a. kesepakatan bersama atau sebutan lainnya; b. perjanjian kerja sama; c. sinergi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 Perpres No. 89 Tahun 2021 mengatur bahwa Penyelenggara MPP pada pemerintah daerah kabupaten/kota yaitu DPMPTSP secara *ex-officio*. Penyelenggara MPP mempunyai tugas melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pelayanan dan penyediaan fasilitas pada Gerai Pelayanan. Dalam melaksanakan tugas, Penyelenggara MPP menyelenggarakan fungsi: a. penyediaan sarana, tempat, dan/atau ruang pelayanan; b. penataan dan pengaturan pola pelayanan dalam penyelenggaraan MPP; c. pengoordinasian ketersediaan Standar Pelayanan bagi keseluruhan pelayanan dalam MPP; d. penjaminan kualitas pelayanan dalam MPP sesuai dengan Standar Pelayanan; e. penyediaan tata tertib; f. penyediaan mekanisme, pengelolaan, dan penyelesaian pengaduan masyarakat yang terintegrasi atau terhubung dengan sistem pengelolaan pengaduan pelayanan publik nasional dalam penyelenggaraan MPP; dan g. pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan MPP. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi ini diatur dengan Peraturan Kepala Daerah masing-masing.

Organisasi Penyelenggara wajib menempatkan pelayanannya dalam MPP sesuai kebutuhan dan kondisi daerah (Pasal 8 Perpres No. 89 Tahun 2021).

Pasal 9 Perpres No. 89 Tahun 2021 mengatur sebagai berikut:

(1) Penyelenggaraan MPP didasarkan pada mekanisme dan prosedur yang dikoordinasikan oleh Penyelenggara MPP.

(2) Penyelenggaraan pelayanan dalam MPP terdiri atas:

- a. pelayanan langsung;
- b. pelayanan secara elektronik;
- c. pelayanan mandiri; dan/atau
- d. pelayanan bergerak.

(3) Pelayanan langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a merupakan pelayanan yang diberikan dalam bentuk interaktif antara Pelaksana dengan penerima pelayanan secara tatap muka.

(4) Pelayanan secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b merupakan pelayanan yang diberikan dalam bentuk interaktif antara Pelaksana dengan penerima pelayanan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

(5) Pelayanan mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c merupakan pelayanan yang dilakukan sendiri oleh penerima pelayanan dengan menggunakan fasilitas perangkat yang tersedia.

(6) Pelayanan bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d merupakan pelayanan yang disediakan oleh Penyelenggara MPP dan/atau Gerai Pelayanan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sarana transportasi.

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar mekanisme dan prosedur diatur dalam Peraturan Menteri.

Sedangkan terkait pendanaan, Pasal 11 Perpres No. 89 Tahun 2021 mengatur sebagai berikut:

(1) Pendanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi:

- a. Penyelenggara MPP dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan
- b. pada Gerai Pelayanan menjadi tanggung jawab Organisasi Penyelenggara.

(2) Selain pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pendanaan penyelenggaraan MPP dapat bersumber dari sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk penyelenggaraan MPP di pemerintah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Pasal 12 Perpres No. 89 Tahun 2021 mengatur sebagai berikut:

(1) Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta melaksanakan penyelenggaraan MPP.

(2) Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menyediakan pelayanan:

- a. pada beberapa tempat sesuai kebutuhan; dan/atau
- b. bersifat lintas provinsi dan/atau kabupaten/kota.

(3) Penyelenggara MPP pada Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yaitu DPMPTSP pada Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta secara *ex-officio*.

(4) Pendanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi MPP Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja daerah Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi Penyelenggara MPP pada Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Berdirinya pelayanan terpadu generasi ketiga, yakni MPP merupakan langkah pembaharuan bagi sistem pelayanan publik di Indonesia. Tercatat hingga saat ini sudah terbentuk 29 MPP di seluruh Indonesia, misalnya Provinsi DKI Jakarta, Kota Surabaya, dan Kabupaten Banyuwangi pada 2017. Lalu Kota Denpasar, Kota Tomohon, Kabupaten Karangasem, Kabupaten Badung, Kota Batam, Kabupaten Probolinggo, Kota Padang, serta Kabupaten Kulon Progo telah diresmikan di tahun 2018. Kemudian pada 2019, MPP diresmikan di Kabupaten Banyumas, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Sumedang, Kota Samarinda, Kota Payakumbuh, Kota Banda Aceh, Kota Pekanbaru serta Kabupaten Sleman. Pada tahun 2020 diresmikan di Kabupaten Barru, Kota Palembang, dan Kabupaten Batang. Sementara di beberapa kota dan kabupaten yang lainnya masih dalam tahap pendirian dan pembangunan MPP. Di Kabupaten Batang sebelum MPP berdiri, pihaknya melewati beberapa tahap hingga MPP Kabupaten Batang diresmikan oleh Menteri PANRB Tjahjo Kumolo pada 23 Januari 2020 lalu. Berbagai tahapan dilalui Kabupaten Batang yakni pembinaan dari Kementerian PANRB, koordinasi

dengan instansi vertikal pemberi layanan, koordinasi dengan para pemangku kepentingan terkait kelembagaan, mekanisme dan bisnis proses. Tahap selanjutnya adalah penyiapan sarana dan prasarana, penyiapan SDM pelayanan, dan sistem informasi pelayanan. Kabupaten Batang sebelumnya juga telah menandatangani komitmen penyelenggaraan MPP dengan Menteri PANRB pada 27 Maret 2019. MPP Batang melayani sekitar 329 layanan dari 23 instansi yang telah bergabung.

Contoh lain, Kabupaten Banyumas melalui berbagai tahapan sebelum MPP Kabupaten Banyumas resmi berdiri. Perjanjian kerja sama dilakukan antara Kabupaten Banyumas dengan sejumlah instansi vertikal yang bergabung di MPP tersebut yakni Kepolisian Resor Banyumas, Imigrasi, Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI), Bank Jateng, KPP Pratama, BPJS Kesehatan, BPJS Ketenagakerjaan. Jumlah layanan di MPP Kabupaten Banyumas ketika diluncurkan oleh Menteri PANRB pada 18 Januari 2019 sebanyak 153 layanan dari 19 instansi, kemudian berkembang menjadi sebanyak 210 layanan dan 26 instansi yang telah bergabung. Di Kabupaten Kulon Progo, dibentuk satgas percepatan pelaksanaan MPP yang diketuai oleh Wakil Bupati, DPMPTSP rutin melakukan rapat monitoring dan evaluasi setiap triwulan dengan seluruh penyelenggara layanan, yang jumlahnya mencapai 333 layanan dan 20 instansi.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, 2021

E. Perbandingan Pengaturan Model Penyelenggaraan Pelayanan Perempuan Korban Kekerasan Seksual yang Diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat di Negara Lain

Perbandingan sistem hukum dapat membantu melihat sejauh mana negara-negara lain selain Indonesia memiliki pengaturan hukum mengenai kekerasan seksual, hak korban, serta penyelenggaraan pelayanan pada perempuan korban. Kebutuhan perempuan korban tidak hanya terbatas pada kompensasi yang bersifat materi, namun juga diperlukan pendampingan psikologis dan kesehatan fisik. Oleh karenanya diperlukan suatu penyelenggaraan pelayanan yang dapat melingkupi kebutuhan perempuan korban untuk mengakses pemulihan dengan mengaturnya secara komprehensif dan terintegrasi dalam kebijakan kekerasan seksual. Dalam penelitian ini, ditampilkan kajian perbandingan hukum terhadap 5 (lima) negara, yaitu Jerman, Inggris, India, Filipina, dan Singapura.

Negara Jerman

Perbandingan hukum dilakukan terhadap negara Jerman. Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan daerah otonom tidak dapat dipisahkan dengan pengembangan instrumen desentralisasi dari sebuah negara. Untuk menelusurinya terlebih dahulu perlu mengetahui apakah bentuk negara yang dikembangkan oleh sebuah bangsa Kesatuan atau Federal. Jika Kesatuan, maka desentralisasi yang dikembangkan dilakukan oleh Pemerintah Pusat di tingkat nasional, sedangkan di Negara Federal, desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah Negara Bagian. Di negara federal, Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Federal

mengatur umum saja keberadaan pemerintah daerah di negara tersebut seperti di Jerman, tetapi ada pula negara federal yang mengatur keberadaan pemerintah daerahnya di masing-masing UUD (konstitusi) Negara Bagian-nya, seperti di Amerika Serikat.

Jerman dikenal sebagai bangsa yang kuat institusi kenegaraanya. Di Negara ini demokrasi berkembang kuat dengan dianutnya federalisme, dan diakomodasinya secara luas kebebasan individu dalam koridor institusi negara. Negara bagian adalah atasan dari pemerintahan daerah, walaupun UUD Federal (konstitusi Negara Jerman) mengatur keberadaan umum pemerintahan daerah. Di Jerman sangat terkenal dalam sistem pemerintahan daerahnya dengan ‘subsidiary’-nya karena kuatnya institusi Pemerintah daerah dalam mengembangkan kewenangan dan demokrasiya sesuai Konstitusi.

Dikenalnya lembaga wakil pemerintah tidak sampai kepada level paling bawah di dalam struktur pemerintahan daerahnya. Intansi vertikal pun tidak sampai menjangkau kepada level terendah pemerintahan daerah tersebut. Namun, di dalam menempatkan Wakil pemerintah pada level tertinggi pemerintahan daerahnya disertai dengan peran yang kuat. Instansi vertikal dikoordinasikan oleh Wakil pemerintah ini.

Desentralisasi lebih dominan katimbang dekonsentrasi. Dekonsentrasi tidak sampai kepada level paling bawah bahkan level *Kreis* pun hanya dikenal pada executive-nya saja. Artinya dia adalah wakil pemerintah disamping sebagai Kepala Daerah, sedangkan birokrasi lokalnya cenderung tidak didominasi oleh Instansi

vertikal. Diselenggarakannya penyerahan secara luas menjadikan banyak tugas-tugas pemerintahan diselenggarakan oleh departemen (unit organisasi) milik daerah.¹⁵¹

Sistem hukum Jerman adalah *civil law* yang didasarkan pada kodifikasi undang-undang yang komprehensif, berbeda dengan sistem *common law*. Jerman menggunakan sistem inquisitorial, yang mana hakim secara aktif terlibat dalam menyelidiki fakta-fakta kasus, dibandingkan dengan sistem adversarial, yang mana hakim bersifat pasif dan tidak memihak jaksa atau pun terdakwa. Dalam hal pengaturan delik pidana kekerasan seksual di Jerman, tahun 1980 dan 1990-an, di bawah tekanan organisasi masyarakat sipil, Pemerintah Federal memprakarsai proyek percontohan dan studi yang mengeksplorasi pengalaman perempuan sebagai saksi dalam pengadilan perkosaan, pelecehan seksual terhadap anak, pelecehan seksual di tempat kerja, pelacuran pariwisata dan perdagangan perempuan, kemajuan selama terapi serta kekerasan terhadap orang tua, perempuan asing, dan penyandang disabilitas. Selanjutnya proyek dan studi tersebut melahirkan kebijakan-kebijakan untuk menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, diantaranya¹⁵²:

1. Menandatangani Konvensi Dewan Eropa untuk Mencegah dan Memerangi Kekerasan terhadap Perempuan (*The Council of Europe Convention on*

¹⁵¹ Irfan Ridwan Maksam, *Laporan Penelitian, Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom*, Universitas Indonesia, 2015, hlm.88

¹⁵² Ninik Rahayu, *Politik Hukum Penghapusan Kekerasan Seksual di Indonesia*, BIP, 2021, hlm. 52

Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CETS No. 210)).

2. Rencana Aksi 2 Pemerintah Federal Untuk Melawan Kekerasan terhadap Perempuan (2012). Rencana Aksi Pemerintah Federal II, dilaksanakan bersama-sama dengan otoritas nasional, lokal, serta badan-badan khusus yang berfokus pada pengembangan lebih lanjut dari sistem bantuan dan dukungan bagi korban kekerasan, yang mencakup perlindungan, layanan konsultasi khusus, serta paket dukungan lainnya untuk perempuan yang terkena dampak kekerasan dan anak-anak mereka. Rencana Aksi ini merupakan kelanjutan dari program kesehatan, sosial, penganggaran, program dukungan untuk korban, peningkatan kapasitas aparat sebelumnya.
3. Amandemen Pasal 235 StGB tentang Delik Pidana Perkawinan Paksa (2011).
4. Amandemen Pasal 232 StGB tentang Perdagangan Orang (2011).
5. Amandemen Pasal 177 KUHP 62 tentang Penyerangan Seksual dan Perkosaan.
6. Undang-Undang Persamaan Perlakuan (General Equal Treatment Act, 2006) yang memberikan perlindungan hukum terhadap segala bentuk pelecehan seksual.
7. Menjadikan menguntit (*stalking*) sebagai pelanggaran hukum baru (2006) yang bertujuan untuk melakukan intervensi cepat oleh polisi dan untuk melindungi korban.
8. Melaksanakan Petunjuk 2011/36/ EU dari Parlemen Eropa dan Dewan 5 April 2011, tentang pencegahan dan penanggulangan perdagangan manusia, serta perlindungan korbannya.
9. Undang-Undang Pelacuran tahun 2002 menganggap prostitusi independent sebagai kegiatan profesional yang sah.
10. Menjadi Sunat Perempuan (*Female Genital Mutilation*) sebagai delik pidana.

Pidana pokok Jerman sederhana dan hanya memberi dua sanksi pidana, yaitu denda dan hukuman penjara. Pidana penjara umumnya dijatuhkan mulai dari 1 (satu) bulan sampai dengan 15 (lima belas) tahun. Pidana penjara seumur hidup diterapkan hanya untuk kasus pembunuhan. Untuk pidana penjara sampai dengan 2 (dua) tahun dapat ditangguhkan dengan syarat tertentu, seperti membayar denda, kompensasi, pengabdian masyarakat, dan lain-lain). Pilihan antara denda harian dan hukuman penjara singkat (di bawah enam bulan) diatur secara ketat dengan memberi prioritas kepada denda harian dan kewajiban untuk secara eksplisit tertulis menjelaskan mengapa peraturan prioritas tidak berlaku. Sebagian besar undang-undang tidak memberikan ketentuan hukuman minimum selama satu tahun penjara. Namun untuk kejahatan serius yang ditentukan undang-undang (misalkan perampokan, perkosaan, perdagangan narkoba, dan pembunuhan), hukuman minimum dinaikkan menjadi dua, tiga, lima tahun, dan dalam kasus luar biasa sampai dengan 10 tahun.

Bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diatur dalam hukum negara Jerman adalah: perkawinan bigami (perkawinan dengan lebih dari satu), penyalahgunaan seksual /dengan menggunakan kerentanan korban, penyalahgunaan seksual terhadap anak, pemaksaan seksual dan perkosaan, prostitusi (pemaksaan pelacuran; pengendalian prostitusi), pornografi, sunat perempuan, *stalking*, perkawinan paksa, perdagangan orang untuk tujuan seksual, pelecehan seksual.

Selain dalam bentuk regulasi pidana, penghapusan kekerasan terhadap perempuan dilakukan pula dalam bentuk layanan-layanan sosial (konseling,

hotline, shelter, psikososial, *treatment* untuk pelaku kekerasan dalam rumah tangga), Pendidikan melalui kampanye dan kurikulum Pendidikan formal, pelatihan aparat penegak hukum, hingga menyediakan anggaran khusus. Dengan demikian, pengaturan delik pidana kekerasan seksual tetap diatur dalam StGB sebagai hukum pokok, sedangkan untuk hal-hal terkait perlindungan dan pemulihan korban diatur dalam undang-undang khusus.

Jerman tidak menggunakan undang-undang khusus (*lex specialist*) dalam pengaturan kekerasan seksual. Jerman melakukan revisi dalam kodifikasi kitab hukum pidana yang memasukkan delik kekerasan seksual berdasarkan perkembangan yang ada dan disesuaikan dengan instrument hukum internasional. Layanan pemulihan bagi korban menjadi kewajiban Pemerintah Federal Jerman. Sedangkan pemulihan dalam bentuk intervensi perilaku kepada pelaku, hanya terbatas pada pelaku KDRT dan tidak menjadi bentuk hukuman tersendiri. Jerman memiliki *Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth*, yang memiliki tugas pokok fungsi terkait pemulihan korban kekerasan seksual.

Negara Inggris

Negara Inggris adalah negara yang kuat unsur eksekutif nasionalnya namun sangat memperhatikan kebebasan individu. Institusi negara yang kuat juga adalah label bagi negara kepulauan yang berbentuk kesatuan ini. Kebebasan individu dikembangkan dengan adanya sistem pemerintahan daerah yang mirip ‘parlementer tingkat lokal’. Pemerintahan daerah di Inggris dikuasai oleh ‘Council’ dimana

birokrasi lokal bertanggungjawab kepadanya. Inggris tidak mengenal wakil pemerintah hanya saja instansi vertikal sangat kuat bekerja menjangkau wilayah Inggris. Ini yang disebut 'functional system', yang berbeda dari 'prefectoral system' yang menganut adanya wakil pemerintah. Di antara instansi vertikal yang ada tidak memiliki kesamaan jangkauan yurisdiksi wilayah kerjanya. Departemen di Pusat, satu sama lain tidak memiliki acuan yang sama dalam mengembangkan instansi vertikalnya. Oleh karena itu disebut 'fragmented field administration'.

Inggris menganut '*ultravires doctrine*' dalam mengembangkan distribusi kewenangannya kepada daerah otonom. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Birokrasi lokal yang merupakan organ pemerintah daerah di Inggris dengan pola 'commissioner' sangat terbatas dalam hal jumlah dan variasi urusan yang diembannya. Namun, mereka memiliki kebebasan yang tinggi dalam masing-masing urusan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi sumber kewenangan dari birokrasi lokal karena pertanggungjawaban birokrasi lokal dilakukan hanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah hanya dapat mengintervensi dalam persoalan standar dan fasilitasi.

Di negara-negara *anglo saxon* tidak dikenal dengan suatu kodifikasi atas kaidah-kaidah hukum pidana. Masing-masing delik pidana diatur dalam satu undang-undang tersendiri. Sumber hukum di Inggris bersumber pada kebiasaan atau adat istiadat masyarakat yang dikembangkan berdasarkan keputusan pengadilan. Hukum utama negara Inggris bersumber dari hukum tidak tertulis dalam memecahkan masalah atau kasus-kasus tertentu, yang dikembangkan dan

diunifikasikan dalam keputusan-keputusan pengadilan sehingga merupakan suatu precedent. Oleh karena itu, common law ini sering juga disebut *case law* atau juga disebut Hukum Preseden.¹⁵³

Common law yang dikembangkan dalam keputusan-keputusan pengadilan mempunyai kedudukan yang sangat kuat karena di Inggris berlaku asas *state decisis* atau asas *the binding force of precedents*. Asas ini mewajibkan hakim untuk mengikuti keputusan hakim yang ada sebelumnya. Pada dasarnya kekuatan mengikat ini berlaku bagi keputusan pengadilan yang lebih tinggi, namun dapat juga berlaku untuk keputusan pengadilan yang setingkat, asal tidak terdapat preseden yang saling bertentangan dan preseden itu tidak terjadi secara *per incuriam*, artinya tidak terjadi karena kekeliruan dalam hukum.

Keputusan mengikat dari hukum preseden ini terletak pada bagian putusan yang disebut *ratio decidendi*, yaitu pertimbangan hukum yang menjadi dasar dari putusan dalam kasus konkret. Hal-hal lain berupa penyebutan fakt-fakta yang tidak ada relevansinya secara langsung dengan perkara atau disebut *obiter dicta*, tidak mempunyai kekuatan mengikat. Dalam praktiknya sistem preseden tidak seketat yang dibayangkan karena hakim dapat menghindari kekuatan mengikat dari *ratio decidendi*, apabila ia dapat menunjukkan bahwa perkara yang sedang dihadapi memiliki perbedaan dengan perkara yang dahulu diputuskan. Hakim atau advokat

¹⁵³ Barda Nawawi Arief, *Perbandingan Hukum Pidana*, Edisi Revisi, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 23

dapat menggunakan *distinction* (pembedaan) seperti itu untuk melumpuhkan kekuatan mengingat dari preseden.

Sumber hukum Inggris selanjutnya adalah *statuta law*, yaitu hukum yang berasal dari perundang-undangan. Sama dengan *common law*, *statute law* memiliki *binding authority* (kekuatan mengikat). Hukum undang-undang (*statute law*) di Inggris hanya memuat perumusan delik pidana (kejahatan) tertentu seperti: Undang-Undang mengenai delik pidana terhadap orang (*Offences Against The Person Act*) tahun 1861, Undang-Undang Sumpah Palsu (*Perjury Act*) tahun 1911, Undang-Undang Tindak Pidana Seksual (*Sexual Offences Act*) tahun 1956. Undang-Undang tersebut tidak dikodifikasi dalam satu kitab undang-undang secara tunggal, tetapi tersebar dalam beberapa undang-undang tersendiri. Keberadaan *statute law* adalah untuk mengikuti perkembangan dan perubahan masyarakat.

Di samping kedua sumber hukum tersebut (*common law* dan *statute law*), ada pula tulisan yang memuat pendapat, serta ajaran atau doktrin dari para ahli hukum (*amicus brief*). Tulisan atau pendapat para ahli ini tidak mempunyai *binding authority* (kekuatan mengikat), tetapi beberapa di antaranya mempunyai kekuatan persuasive, yang bersifat memberikan keyakinan atau dorongan kepada hakim dalam memutus sebuah perkara.

Pengaturan delik pidana kekerasan seksual di Inggris, berdasarkan karakteristik hukumnya, diatur dalam undang-undang sendiri yaitu *The Sexual Offences Act 2003* atau disebut “SOA 2003” yang mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 2004. SOA 2003 mencabut Sebagian besar isi undang-undang sebelumnya, yaitu

Undang-Undang Pelanggaran Seksual 1956 yang menjadi perubahan besar dalam mengatur kejahatan seksual. Sejak pemberlakuan SOA 1956, secara sosiologis telah terjadi perkembangan masyarakat Inggris yang tidak hanya membawa kemajuan, tetapi juga tantangan-tantangan baru seperti meningkatnya kekhawatiran akan kejahatan seksual terhadap anak-anak dan adanya bentuk-bentuk kejahatan seksual baru seperti voyeurism. Kejahatan-kejahatan tersebut tidak tercermin dalam SOA 1956 dan tidak dapat dihukum sama sekali atau dilindungi undang-undang lainnya. SOA 1956 dinilai sebagai hukum yang “kuno dan diskriminatif” sehingga membutuhkan pembaharuan. SAO 2003 kemudian mendefinisikan ulang dan mengklarifikasi beberapa persyaratan serta memperkenalkan kejahatan seksual jenis baru.

Inggris melalui *The Sexual Offences Act 2003 Chapter 42* juga mengatur perlindungan terhadap anak dari kekerasan seksual, dan mendefinisikan beberapa jenis kekerasan seksual. Definisi kekerasan atau kejahatan seksual: *penetrasi ke vagina juga ke anus dan mulut, serta tidak hanya dengan penis tetapi dengan benda lainnya, yang bertujuan mendapatkan kepuasan seksual*. Definisi lainnya adalah *perkosaan atau kekerasan seksual yang bersifat melakukan serangan kepada korban yang menyebabkan aktivitas seksual tanpa persetujuan salah satu pihak*. *Dalam keterangan yang mengatur tentang perkosaan dan pelanggaran seksual lainnya yang terjadi kepada anak di bawah 13 tahun*.

Undang-Undang di Inggris ini juga mengatur wisata seks, di mana *setiap warga negara yang bepergian ke luar negeri untuk tujuan tindakan seksual* dapat

mengalami pencabutan passport. Namun demikian, homoseksual tidak lagi dianggap sebagai pelanggaran seksual sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pelanggaran Seksual tahun 1956. Isi undang-undang sendiri secara spesifik mengatur tentang: *child sex offences*, *abuse of position of trust*, *familial child sex offences*. Undang-undang ini juga mengatur tentang korban yang berasal dari komunitas orang dengan disabilitas mental (tuna grahita). Selain itu juga diatur tindak kekerasan berkaitan dengan pornografi anak-anak, prostitusi dan eksploitasi seksual anak, trafiking dan *vouyerism*, serta tindakan seksual kepada binatang. Undang-Undang di Inggris ini memuat atau mencakup cukup banyak jenis kekerasan seksual dibandingkan negara-negara lain yang menerbitkan undang-undang sejenis.

Hukuman atas kejahatan seksual sangat bervariasi tergantung pada tingkat keseriusan kejahatan atau situasi yang memperparah keadaan. Hukuman dijatuhkan dengan tujuan untuk: (i) menghukum pelanggar; (ii) melindungi masyarakat; (iii) mengubah perilaku pelaku; (iv) mengurangi kejahatan di masa depan. Terdapat empat jenis hukuman utama, yaitu: (1) pelepasan (*discharges*); (2) denda (*fines*); (3) sanksi komunitas atau masyarakat (*community sentences*); dan (4) hukuman penjara (*prison sentences*).

1. Perintah tambahan

Selain hukuman yang dijatuhkan, hakim juga dapat memberikan perintah lain, yang dikenal sebagai perintah tambahan. Beberapa perintah tambahan ditujukan untuk memperbaiki kerugian yang disebabkan oleh pelaku, seperti perintah kompensasi.

Tujuan lainnya adalah untuk mencegah kerusakan di masa depan atau mengulanginya, termasuk perintah perubahan perilaku kriminal dan perintah pengecualian

2. Perintah Pencegahan Kejahatan Seksual (*Sexual Offence Prevention Order/SOPO*)
3. Perintah Mengatasi Risiko Gangguan Seksual (*Risk of Sexual Harm Orders*)
4. Perintah untuk Menginformasikan Pelanggaran Seksual (*Automatic Orders on Conviction for Sexual Offence*)

Bentuk-bentuk kekerasan seksual yang diatur dalam SOA 2003 ada 17 bentuk, dengan 71 bentuk atau kondisi yang lebih rinci, termasuk di dalamnya: perkosaan (*rape*), serangan seksual (*sexual assault*), menyebabkan aktivitas seksual tanpa persetujuan (*causing sexual activity without consent*), perkosaan dan pelanggaran lainnya terhadap anak di bawah usia 13 tahun (*rape and other offences against children under 13*), kejahatan seksual terhadap anak (*child sex offences*), penyalahgunaan posisi kepercayaan (*abuse of position of trust*), kejahatan seksual terhadap anak yang berhubungan dengan keluarga (*familial child sex offences*), pelanggaran terhadap orang dengan gangguan mental yang memiliki hambatan pilihan (*offences against persons with a mental disorder impeding choice*), membujuk orang dengan gangguan mental (*inducements etc. to persons with a mental disorder*), pekerja perawatan orang dengan gangguan mental (*care workers for persons with a mental disorder*), foto tidak senonoh anak-anak (*indecent photographs of children*), kekerasan terhadap anak melalui prostitusi dan ponografi

(*abuse of children through prostitution and pornography*), eksploitasi prostitusi (*exploitation of prostitution*), perdagangan orang (*human trafficking*), persiapan kejahatan (*preparatory offences*), hubungan seks dengan saudara yang dewasa (*sex with an adult relative*), dan kejahatan lain (*other offences*).

Inggris mempunyai program perawatan pelaku kejahatan seksual yang disebut dengan *Sexual Offender Treatment Program* (STOP). Bentuk STOP adalah pelaku menerima terapi di dalam penjara dan di masyarakat, dirancang pada tahun 1992 namun kemudian direvisi. Laporan Bank Dunia di tahun 2013 menyampaikan, bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan pemerintah setiap tahunnya untuk mewujudkan layanan kepada korban kekerasan yang dilakukan oleh pasangan justru memberikan implikasi terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan negara yang bersangkutan.¹⁵⁴ Pemerintah Belanda di tahun 1997 juga mengeluarkan biaya sebesar \$ 80 juta atau setara dengan Rp1.040.000.000.000 (1\$= Rp14.000,00) untuk layanan kekerasan fisik, seksual dan kekerasan dalam rumah tangga.¹⁵⁵ Biaya lebih tinggi dikeluarkan Pemerintah Kerajaan Inggris di tahun 2004, sebesar £ 23 milyar atau setara dengan lebih dari Rp389 triliun.¹⁵⁶ Demikian juga Pemerintah Australia yang mengalokasikan anggaran sebesar £ 17

¹⁵⁴ World Bank, *Intimate Partner Violence: Economic Costs and Implications for Growth and Development*. Women's Voice, Agency & Participation Research Series, World Bank, 2013. pdf.

¹⁵⁵ UN Women, *Costing of Violence Against Women or Costing of of Laws on Violence Against Women*, Regional Seminar for Asian Parliamentarians UN Women, 2009. pdf.

¹⁵⁶ Walby, *The Cost of Domestic Violence, Women and Equality Unit Research Summary*, 2004, viewed December 2008, <http://www.equalities.gov.uk/pdf/Summ%20cost%20of%20domestic%20violence%20Sep%2004.pdf>.

milyar atau setara dengan Rp288 triliun.¹⁵⁷ Sementara Pemerintah Perancis mengalokasikan rata-rata antara € 1.7 milyar lebih dari Rp28 triliun sampai € 3.5 milyar atau lebih Rp59 triliun setiap tahunnya untuk perempuan korban kekerasan.¹⁵⁸

Undang-Undang tentang kejahatan atau kekerasan seksual selain mengatur hukum materiil juga mengatur hukum formalnya, sehingga penegakan hukumnya dilakukan secara khusus sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut. Inggris memberikan penekanan yang berbeda apabila kekerasan seksual dilakukan terhadap penyandang disabilitas mental atau intelektual. Pengaturan secara khusus kekerasan seksual dalam konteks lingkungan kerja, pendidikan, dan pelatihan menggambarkan bahwa ada konteks setempat yang tidak mampu dijangkau oleh hukum pidana biasa sehingga memerlukan pengaturan khusus karena sifatnya yang spesifik¹⁵⁹.

Selain adanya undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai kekerasan seksual tersebut, dalam implementasinya terhadap kasus kekerasan seksual, telah ada sistem pengkhususan untuk menangani perkosaan bagi aparaturnya penegak hukum. Misalnya di Inggris sejak tahun 2002 telah ada petugas polisi yang dilatih secara khusus untuk menangani laporan perkosaan. Sekitar satu per tiga dari *Police Forces* juga telah memiliki unit khusus perkosaan. Di tingkat kejaksaan, *The*

¹⁵⁷ *The Cost of Violence Against Women and Their children, The National Council to Reduce Violence against Women and their Children, Commonwealth of Australia, March, 2009.pdf.*

¹⁵⁸ Council of Europe, *Overview of Studies on The Costs of Violence Against Women and Domestic Violence*, Council of Europe, Updated, 14 October 2014. pdf.

¹⁵⁹ *Ibid*

Crown Prosecution Service juga telah menunjuk jaksa khusus perkosaan untuk menangani kasus di 42 wilayah. Di tingkat kehakiman, telah ada kebijakan yang menyatakan bahwa hanya hakim-hakim yang terlatih menangani kekerasan seksual yang dapat menangani kasus perkosaan di pengadilan dan sejak tahun 2003 korban perkosaan diperbolehkan memberikan keterangannya melalui wawancara dengan rekaman video untuk ditampilkan di pengadilan.¹⁶⁰ Selain itu, penasihat korban (*victims advisor*) juga telah dibentuk untuk memberikan dukungan bagi pelapor perkosaan.¹⁶¹ Dengan adanya sistem tersebut, di banyak kantor polisi, pelapor perkosaan ditangani secara serius dan penuh penghormatan. Selain itu, di ruang sidang juga telah ada kebijakan untuk meminimalisasi trauma korban. Program untuk memberikan fasilitas kesehatan bagi korban perkosaan juga telah tersebar.¹⁶²

Negara India

Undang-undang tentang kejahatan atau kekerasan seksual di India dikhususkan bagi anak dengan judul *The Protection of Children from Sexual Offences Act 2012*. India juga memiliki undang-undang yang mengatur kekerasan seksual di lingkungan kerja, yaitu *Sexual Harassment in Workplace Act*.¹⁶³

¹⁶⁰ Baroness Vivien Stern, "A Report by Baroness Vivien Stern CBE of an Independent Review into How Rape Complaints are Handled by Public Authorities in England and Wales", Government Equalities Office, 2010.

¹⁶¹ *Ibid*

¹⁶² *Ibid*

¹⁶³ Komnas Perempuan, *Policy Brief Macam Ragam Kebijakan Kekerasan Seksual di Mancanegara*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2014.

Penduduk India terbagi mereka yang tinggal di wilayah perdesaan dan perkotaan. Sejarah menyebutkan Negara ini adalah bagian dari kolonialisme Inggris. Dalam konsep Elazar, India merupakan 'federacy' karena terdapatnya wilayah yang dikendalikan oleh Pemerintah Pusat secara langsung terdiri dari tujuh bagian wilayah, ditambah adanya 25 negara bagian yang dibentuk di seluruh wilayah India. Dari konstitusi tahun 2001 terdapat 28 negara bagian (IHUDES: 2002). Konstitusi India mengatur secara tegas pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat, Negara bagian dan Pemerintah daerah. Terdapat III daftar kewenangan: (1) list I merinci secara eksklusif kewenangan Pemerintah Pusat; (2) list II merinci negara bagian; dan (3) merinci kemungkinan wewenang bersama antara negara bagian dan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah baik Perkotaan maupun perdesaan ada dalam list II.

Dalam hal Sistem dan Rincian Pembagian Urusan, tidak jauh berbeda dengan Kanada, India pun menganut Ultra Vires. Bahkan terdapat beberapa wilayah yang setara dengan negara bagian tetapi dikelola bukan sebagai negara bagian tetapi layaknya pemerintah daerah (asimetrik *federalism -Federacy*). Di satu sisi, daerah otonom yang berada di bawah negara bagian menjalankan urusan yang terinci yang diatur oleh produk hukum di level negara bagian. Di sisi lain, Daerah otonom yang tidak berada di bawah oleh negara bagian, melainkan oleh Pemerintah Pusat, menjalankan urusan yang terinci yang diatur secara nasional. Rincian urusan pemerintahan yang dianut India pun harus dilihat dalam UUD setiap negara bagian.

Sistem hukum India adalah sistem hukum hibrida (*hybrid system*) dengan campuran hukum perdata, *common law*, dan hukum adat atau agama dalam kerangka hukum yang diwarisi dari Inggris. Dalam hukum keperdataan, seperti hukum keluarga, penduduk India tunduk pada hukum agamanya masing-masing dan hukum adat. Sedangkan untuk hukum pidana mengacu kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (India Penal Code/IPC) dan peraturan perundang-undangan bersifat khusus berdasarkan struktur dari penjajahan Inggris. Dengan tidak menganut sistem *common law* atau *civil law*, maka sumber hukum negara India berasal dari kodifikasi hukum dan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus. Untuk hukum pidana, sumber hukum adalah IPC dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tindak pidana khusus seperti Undang-Undang Kejahatan Seksual, Undang-Undang Perlindungan Anak dari Kejahatan Seksual, dan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Tahun 2011-2014, Pemerintah India melakukan reformasi kebijakan untuk mencegah dan menangani kekerasan terhadap perempuan, di antaranya yaitu:

1. Amandemen Pasal 23 Konstitusi pada tahun 2014 yang melarang perdagangan manusia atau aktivitas sejenisnya dan pelarangan bentuk kerja paksa yang serupa.
2. Amandemen Pasal 39 konstitusi yang diubah pada tahun 2014 mencakup ketentuan negara, secara amengarahkan kebijakannya untuk mengamankan anak agar diberi kesempatan dan fasilitas untuk berkembang dengan cara yang sehat dalam kondisi kebebasan martabat, serta perlindungan masa muda dari eksploitasi atau pengabaian moral dan material. Untuk mencegah delik kekerasan terhadap perempuan dilakukan amandemen komprehensif terhadap KUHP India.

3. Amandemen berusaha membuat ketentuan yang lebih ketat berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan.

Sistem pidana India menganut sistem pidana tunggal (*single track system*) yang hanya menjatuhkan sanksi pidana, tanpa Tindakan terhadap terpidana. Pasal 53 IPC mengatur jenis-jenis pidana dalam hukum India, yaitu:

1. Hukuman mati,
2. Pemenuhan seumur hidup,
3. Pemejaraan,
4. Penyitaan properti, dan
5. Denda

Berdasarkan IPC dan peraturan perundang-undangan khusus, setidaknya terdapat 15 kekerasan seksual yang dilarang dalam sistem hukum India, diantaranya:

1. Perkosaan
2. Hubungan seksual suami dengan istrinya saat berpisah
3. Hubungan seksual oleh seseorang yang memiliki otoritas kekuasaan
4. Perkosaan geng
5. Perdagangan orang
6. Eksploitasi terhadap orang yang diperdagangkan
7. Kebiasaan berkaitan dengan budak
8. Menjual anak-anak untuk tujuan seksual
9. Membeli anak-anak untuk tujuan seksual
10. Hidup bersama yang disebarkan seorang pria dengan tipu dayanya mendorong perempuan percaya akan perkawinan yang sah
11. Pelecehan seksual
12. Pelecehan seksual di tempat kerja
13. Mengintip
14. Menguntit

15. Kejahatan seksual tidak wajar
16. Kekerasan seksual terhadap anak-anak dan penyerangan tidak senonoh.

India, melalui *The Protection of Children From Sexual Offences Act, 2012* mengatur tentang kekerasan seksual dan menekankan perlindungan terhadap anak-anak. Dalam kebijakan ini mengembangkan beberapa definisi terkait kekerasan seksual atau *sexual assault* sebagai berikut:

1. *Penetrasi, ketika laki-laki memasukkan penisnya atau suatu benda atau bagian dari benda tersebut yang bukan merupakan penis, sampai batas tertentu, atau memanipulasi bagian tubuh apapun dari seorang anak untuk membuat penetrasi ke dalam vagina, mulut, uretra atau anus dari seorang anak atau menggunakan/menunjukkan mulutnya ke penis, vagina, anus, uretra, kepada seorang anak atau menyuruh anak-anak untuk melakukan hal serupa dengannya atau dengan orang lain;*
2. *tindakan seksual yang mengarahkan sentuhan ke vagina, penis, anus atau payudara dari seorang anak atau menyuruh seseorang melakukan hal yang serupa dengan menyentuh vagina, penis, anus atau payudaranya atau orang lain, atau tindakan seksual lainnya dimana bersentuhan secara fisik tanpa penetrasi.*
3. *Pelecehan, mengucap kata-kata atau membuat suara apapun, atau bersikap atau memperlihatkan bagian tubuh tertentu yang dapat didengar maupun dilihat oleh anak-anak; atau Mempertunjukkan bagian tubuh tertentu dari seorang anak sehingga dapat dilihat oleh orang lain; atau Mempertontonkan anak-anak dalam media apapun untuk tujuan pornografi; atau Mengulangi atau secara terus-menerus mengikuti atau melihat atau menghubungi seorang anak secara elektronik, digital atau bentuk lainnya, Mengancam dengan menggunakan media, baik melalui media elektronik dengan memalsukan ataupun bentuk sebenarnya,*

dokumen atau digital atau bentuk lainnya, bagian tubuh dari seorang anak atau anak yang terlibat tindakan seksual; atau Membujuk seorang anak untuk terlibat dalam pornografi atau memberikan hadiah kepada mereka untuk keperluan tersebut.

4. *Siapa pun yang menggunakan seorang anak dalam media apapun (termasuk program atau iklan televisi atau internet ataupun bentuk elektronik lain atau dalam bentuk cetak, ataupun bukan sebuah program maupun iklan yang ditujukan untuk keperluan pribadi atau untuk disebarluaskan, tujuan gratifikasi seksual, termasuk di dalamnya: (a) Menunjukkan organ seksual dari seorang anak; (b) Menggunakan seorang anak untuk digunakan atau untuk memancing tindakan seksual (dengan atau tanpa penetrasi); (c) Perbuatan tidak senonoh yang menggambarkan seorang anak.*

Negara India mengatur kekerasan seksual di tempat kerja, dimana melakukan perlindungan, pencegahan, serta penindakan terhadap kekerasan seksual yang terjadi di komunitas, yaitu dunia kerja serta lembaga pendidikan dan pelatihan. Pelakunya bisa atasan-bawahan, sesama rekan kerja, staf atau manajemen, tenaga pengajar, sesama peserta pendidikan dan pelatihan kerja. Setiap pemilik tempat kerja wajib, dengan perintah secara tertulis, membentuk “Komite Keluhan Internal” yang terletak di tempat yang berbeda atau tingkat divisi atau sub-divisi pada setiap unit administratif atau kantor. Ketika seorang pekerja perempuan mengalami tindak pelecehan seksual di tempat kerja, ia dapat menulis surat pengaduan yang ditujukan kepada Komite Keluhan Internal yang nantinya akan dibawa kepada Komite Lokal untuk diproses.

Hukum India tidak mengatur program pemulihan untuk pelaku kekerasan seksual. Hal ini dikarenakan masyarakat India menggunakan pendekatan pembalasan (penghukuman) yang dapat dilihat dari tingginya hukuman pidana yang diterapkan.

Negara Filipina

Sistem Hukum Filipina merupakan perpaduan dari Civil Law Roma dan Sistem Common Law Anglo-Amerika. Sistem *Civil Law* beroperasi di bidang hubungan keluarga, hak milik, suksesi, kontrak dan hukum pidana sementara statuta-statuta dan prinsip-prinsip dasar *Common Law* terlihat jelas dalam bidang seperti hukum konstitusional, prosedur, hukum korporasi, instrumen negosiasi, perpajakan, asuransi, tenaga kerja mitra, dan undang-undang perbankan. Hukum Islam berlaku dan diakui di beberapa bagian Mindanao dengan pembentukan pengadilan Shari'ah.

Memahami struktur pemerintah Filipina sangat penting dalam mendapatkan gambaran yang jelas tentang sistem hukum Filipina. Di bawah konstitusi, kekuasaan pemerintah di Filipina dibagi antara tiga institusi: eksekutif, legislatif dan yudikatif. Cabang eksekutif, dipimpin oleh presiden, memaksa undang-undang; cabang legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat (secara kolektif disebut Kongres) membuat undang-undang, dan cabang yudisial (melalui Mahkamah Agung dan pengadilan yang lebih rendah yang ditetapkan oleh Kongres), juga disebut peradilan, menafsirkan hukum. Undang-undang Filipina

terutama berasal dari undang-undang berlaku oleh Kongres. Untuk alasan ini Filipina dianggap sebagai yurisdiksi hukum perdata, sebagai lawan dari yurisdiksi hukum umum yang terutama didasarkan pada keputusan pengadilan yang dikembangkan oleh hakim selama bertahun-tahun. Kecenderungan modern, bagaimanapun, adalah mengaburkan perbedaan ini karena sebagian besar yurisdiksi hukum umum seperti Amerika Serikat, Britania Raya dan bekas koloni mulai menyusun (lulus sebagai undang-undang melalui tindakan kongres) hukum mereka. Di sisi lain, bahkan yurisdiksi hukum sipil seperti Filipina telah menerima praktik hukum umum mengikuti keputusan pengadilan masa lalu dan dipandu oleh mereka dalam memutuskan kasus-kasus serupa, yang disebut doktrin *stare decisis*. Dengan ketentuan yang jelas dari Pasal II, Bagian 2 Konstitusi Filipina, Filipina mempertimbangkan prinsip-prinsip umum hukum internasional sebagai bagian dari hukum tanah. Hal ini dikenal sebagai penggabungan klausa.

Konstitusi menyediakan sebuah perjanjian hak asasi manusia yang memasukkan seluruh bentuk perlindungan dalam perjanjian hak asasi manusia di Amerika Serikat dengan sejumlah bentuk perlindungan tambahan. Misalnya, konstitusi tidak hanya melindungi kebebasan menyatakan pendapat namun juga ekspresi pendapat; tidak hanya perlindungan dari pemeriksaan tanpa alasan namun juga perlindungan terhadap kebebasan tempat tinggal; perlindungan buruh; urusan kontrak; keyakinan dan aspirasi politik; perlindungan terhadap “hukuman yang mendegradasikan secara fisik dan psikologis terhadap tahanan atau penggunaan fasilitas hukuman yang di bawah standar.” Pasal VIII dari konstitusi

mengharuskan pemerintah agar mengatur barang milik dan lingkungan kerja untuk dapat mempromosikan keadilan sosial dan hak asasi manusia. Hukuman mati dibatalkan pada Konstitusi tahun 1987, namun pembatalan dicabut pada tahun 1993 untuk tiga belas jenis kejahatan, termasuk penculikan, pembunuhan, perkosaan, pembajakan, pengkhianatan, dan merampas badan keuangan Negara. Meskipun secara retorik hal ini cukup mengesankan, namun upaya perwujudan janji-janji dalam Konstitusi 1987 terbukti sangat sulit.

Sementara dalam Konstitusi 1987, sistem hukum tidak banyak mengalami perubahan, anggapan kesetiaan pengadilan terhadap Marcos membangkitkan usaha yang lebih keras agar sistem hukum menjadi lebih independen, khususnya Mahkamah Agung. Mahkamah Agung memberikan supervisi administratif pada pengadilan di bawahnya, hakim, pekerja, dan urusan kedisiplinan pengadilan. Sebelumnya, Departemen Kehakiman bertanggung jawab atas administrasi kehakiman. Konstitusi juga memperluas yurisdiksinya yang sebenarnya sudah luas agar memasukkan perkara “penyimpangan penggunaan kebijaksanaan yang berlebihan” atau “kurangnya atau terlalu banyaknya yurisdiksi atas bagian-bagian cabang manapun atau instrumentasi pemerintah.” Karena pengadilan tidak memiliki kontrol kebijaksanaan atas acara pengadilannya sendiri, dan mengingat kondisi masyarakat Filipina yang litigious (kecenderungan untuk tidak sepakat khususnya dalam penyelesaian perkara hukum), terdapat beberapa masalah dalam masyarakat yang tidak sampai ke pengadilan. Peraturan lembaga dan departemen pemerintah di bawah cabang eksekutif juga mengeluarkan aturan yang memiliki

kekuatan hukum. Sebenarnya, Namun, ini bukan hukum dan pelaksanaan tepat disebut aturan atau peraturan administrasi karena mereka hanya melaksanakan undang-undang berlaku oleh Kongres. Badan-badan atau departemen memperoleh otoritas mereka melalui delegasi kekuasaan oleh Kongres.

Keputusan Pengadilan yang diturunkan oleh Mahkamah Agung, yang merupakan pengadilan negara tertinggi, memiliki kekuatan dan pengaruh hukum. Meskipun tidak undang-undang dalam arti yang ketat mereka seperti yang diterapkan ke Filipina, ini adalah hukum dalam arti bahwa mereka mengatakan apa hukum. Keputusan diturunkan oleh pengadilan yang lebih rendah, bagaimanapun, tidak memiliki efek ini. Sebuah fitur unik dari hukum Filipina adalah kekuatan diberikan kepada Mahkamah Agung dalam Pasal VIII, Bagian 5 (5) dari *the Constitution*. Berdasarkan ketentuan ini, Mahkamah Agung diberikan aturan-membuat daya dalam perlindungan dan penegakan hak-hak konstitusional, proses pengadilan, praktek hukum dan bantuan hukum kepada kaum miskin. Ketentuan ini memberdayakan Mahkamah Agung untuk menyebarluaskan peraturan di daerah-daerah yang disebutkan memiliki kekuatan dan pengaruh hukum. Dalam Legislasi daerah, selain dari pemerintah nasional yang meliputi tiga cabang tersebut di atas, Filipina dibagi menjadi beberapa unit politik, masing-masing sedang berunding dengan kekuasaan pemerintah terbatas. Ini adalah provinsi (terdiri dari beberapa kota dan kota), kota, kota dan barangay. Pembatasan tertentu dan menyediakan mereka tidak bertentangan dengan konstitusi dan hukum yang disahkan oleh

Kongres, masing-masing unit politik dapat menetapkan peraturan yang berlaku dalam yurisdiksi masing-masing wilayah. Peraturan ini disebut “peraturan”.

Terkait kekerasan seksual, Filipina mengeluarkan undang-undang yang mengkhususkan pada perkosaan. Selain mengeluarkan peraturan anti-perkosaan, Filipina juga menerbitkan kebijakan untuk pemulihan korban perkosaan. Filipina juga mengeluarkan *Sexual Harassment in Workplace Act*, peraturan tentang kekerasan seksual di lingkungan kerja, pendidikan dan pelatihan, seperti juga di negara India, Pakistan, Belize. Khusus di Filipina, selain mengatur pelecehan seksual di lingkungan kerja juga di lingkungan pendidikan dan pusat pelatihan. *Anti-Rape Act and Rape Victim Assistance and Protection* diterbitkan oleh Filipina. Pada dasarnya undang-undang ini sama dengan undang-undang anti perkosaan yang dikeluarkan oleh Bahama, Barbados dan Bangladesh. Filipina dengan Republic Act No. 8353 Anti-Rape Law of 1997, mendefinisikan perkosaan (*rape*) sebagai *suatu perbuatan yang memasukan penis ke dalam mulut orang lain atau lubang anus maupun istrumen atau objek lainnya ke dalam lubang genital atau anal orang lain. Perkosaan dilakukan oleh seorang laki-laki yang memiliki pengetahuan pribadi atas korban dalam kondisi:*

- a. melalui kekerasan, ancaman, dan intimidasi*
- b. ketika korban kurang akal, atau dalam keadaan tidak sadar.*
- c. melalui penipuan atau penggunaan kuasa/wewenang atas korban.*
- d. Ketika korban adalah seorang anak dibawah usia 12 tahun atau anak/perempuan dengan disabilitas mental.*

Pengertian pelecehan seksual di dunia kerja ditemukan di kebijakan negara seperti Belize, India, Pakistan dan Filipina. Namun, Filipina membahas pelecehan seksual tidak hanya di dunia kerja, tetapi juga di lingkungan pendidikan dan pelatihan. Dalam kebijakan tersebut kekerasan seksual tidak hanya terjadi dalam bentuk fisik tetapi juga dalam bentuk verbal dan psikologis. Dalam hal ini terlihat bahwa diterbitkannya kebijakan ini karena perempuan, di dalam dunia kerja masih ditempatkan di kelas yang lebih bawah dibandingkan laki-laki. Posisi tawar yang lemah ini dimanfaatkan oleh lingkungan kerja yang patriarkis untuk mengambil keuntungan. Salah satunya mengenai permintaan 'imbalan' jika pekerja perempuan ingin tetap bekerja maupun naik pangkat di dalam tempat kerjanya tersebut, hal ini digambarkan dalam kebijakan yang dimiliki oleh Filipina.

Secara spesifik di Filipina, kekerasan seksual di dunia kerja adalah *pelecehan seksual di lingkungan kerja ketika:*

- (1) *dorongan seksual terjadi dalam kondisi mempekerjakan, kembali mempekerjakan atau perpanjangan kerja individu yang direkrut, atau sebagai jaminan untuk mendapatkan kompensasi yang baik, terkait promosi, kondisi yang meningkat atau mendapatkan hak istimewa; mendiskriminasi, mengurangi dan menghilangkan pekerja yang menolak pembatasan, pemisahan atau pengkategorian hasil kenikmatan seksual;*
- (2) *tindakan-tindakan di atas memberikan hak-hak yang tidak adil di bawah perundang-undangan terkait perburuhan; atau*
- (3) *tindakan-tindakan di atas akan mengintimidasi, menyerang atau bermusuhan terhadap pekerja di lingkungan kerjanya.*

Sedangkan di lingkungan pendidikan dan pelatihan, pelecehan seksual diakui sebagai:

- (1) perlawanan terjadi ketika dalam masa perawatan dan pengawasan atau supervisi pelaku;*
- (2) mempercayakan pendidikan dan pelatihan atau bimbingan kepada pelaku pelecehan seksual;*
- (3) ketika kenikmatan seksual dibuat untuk pemberian nilai kelulusan atau pemberian beasiswa penghargaan, atau pembayaran gaji atau tunjangan, manfaat lainnya seperti hak istimewa, atau pertimbangan lain nya; atau*
- (4) ketika pelecehan seksual memberikan lingkungan yang tidak menyamankan atau meng intimidasi siswa atau yang sedang bermagang atau siswa-siswa pelatihan.*

Kebijakan Anti perkosaan di Filipina, mencakup jenis-jenis perkosaan menurut pelaku dan korban. Namun, dalam hal sanksi, grasi diberlakukan ketika menyangkut status perkawinan yang sah. Grasi terhadap sanksi pidana dapat dilakukan ketika status pernikahan yang sah antara pelaku dan korban. Status ini haruslah menghapuskan tindakan kriminal atau hukuman yang dijatuhkan. Dalam hal ini, ketika suami yang sah menjadi pelaku, pemaafan dari istri sebagai korban haruslah menghapuskan status tindakan kriminal atau hukuman yang dijatuhkan. Namun, kejahatan tersebut tidak dapat dihapuskan atau hukuman tidak dapat dibatalkan jika perkawinannya tidak sah secara negara dan agama.

Berikut adalah sanksi jika terjadi perkosaan:

- 1. Ketika korban berusia di bawah 18 tahun dan pelaku adalah orang tua, orang yang berkuasa atasnya, orang tua tiri, wali, sanak saudara, sanak saudara karena hubungan perkawinan orang tua si korban.*
- 2. ketika korban di bawah pengasuhan dari polisi atau otoritas militer atau penegak hukum atau lembaga hukum.*

3. *Ketika perkosaan dilakukan dengan sepenghlihatan pasangan, orang tua, anak-anak lainnya atau sanak saudara lainnya di dalam kekerabatan tingkat ketiga.*

4. *Ketika korban melaksanakan kegiatan keagamaan yang sah dan secara personal dikenal oleh pelaku sebelum atau saat perkosaan tersebut terjadi.*

5. *Ketika korban adalah anak yang berusia di bawah tujuh tahun.*

6. *Ketika pelaku mengetahui bahwa ia menderita HIV/AIDS atau penyakit menular seksual lainnya dan virus atau penyakit yang ditularkan kepada korban.*

7. *Ketika dilakukan oleh anggota tentara Filipina atau unit para-militer atau polisi nasional Filipina atau lembaga penegak hukum atau lembaga pidana, ketika pelaku mengambil keuntungan dari posisinya untuk memfasilitasi pelaksanaan kejahatan perkosaan.*

8. *Ketika dengan alasan atau pada kesempatan pemerkoasaan, korban telah menderita mutilasi fisik permanen atau disabilitas.*

9. *Ketika pelaku mengetahui tentang kehamilan si korban pada saat dilakukannya kejahatan tersebut.*

10. *Ketika pelaku mengetahui kalau korban mengalami disabilitas mental, gangguan emosional dan/atau kecanggungan (keterbatasan fisik) pada saat melakukan kejahatan.*

Sanksi pidana adalah kurungan selama enam tahun satu hari hingga 12 tahun.

Sanksi pidana terhadap semua tindak perkosaan adalah antara enam tahun satu hari hingga 12 tahun kurungan penjara. Namun, jika setiap kali pemerkosaan dilakukan dengan menggunakan senjata mematikan atau oleh dua orang atau lebih, hukumannya adalah 12 tahun satu hari hingga 20 tahun kurungan penjara. Pada saat perkosaan, si korban menjadi gila, hukuman bagi si pelaku adalah 20 tahun. Ketika perkosaan hendak dilakukan dan terjadi pembunuhan dengan alasan atau tanpa sengaja terjadi pembunuhan dalam kejadian tersebut, maka hukuman bagi pelaku kurungan penjara seumur hidup hingga hukuman mati.

Sanksi terhadap pelaku pelecehan seksual di lingkungan kerja, pendidikan dan pelatihan di Filipina adalah mendapatkan hukuman kurungan kurang lebih satu hingga enam bulan penjara atau sama dengan membayar sanksi uang kurang lebih 10.000 hingga lebih dari 20.000 peso atau keduanya (kurungan penjara dan membayar uang denda) sesuai keputusan pengadilan. Permohonan banding dapat ditentukan setelah tiga tahun.

Dalam hal pelaku perkosaan dan lokusnya, di Filipina melalui *Republic Act No. 8353 Anti-Rape Law* dapat diidentifikasi bahwa pelaku perkosaan yang tercakup didalamnya antara lain, personal (keluarga), komunitas (agama, institusi kesehatan), negara (aparatus militer, para-militer). Kebijakan ini memiliki cakupan yang cukup luas, dengan mendefinisikan sekaligus ketika pelaku adalah aparat negara. Lokus pelanggaran seksual terhadap anak terjadi di wilayah personal dan komunitas, kecuali jika adanya status perkawinan, maka dianggap tidak terjadi

perkosaan. Sementara lokus terjadi perkosaan di Filipina berada di wilayah personal dan komunitas.

Seperti India, negara Filipina mengatur kekerasan seksual di tempat kerja, dimana melakukan perlindungan, pencegahan, serta penindakan terhadap kekerasan seksual yang terjadi di komunitas, yaitu dunia kerja serta lembaga pendidikan dan pelatihan. Pelakunya bisa atasan-bawahan, sesama rekan kerja, staf atau manajemen, tenaga pengajar, sesama peserta pendidikan dan pelatihan kerja. Selain itu, kebijakan-kebijakan tersebut juga mendefinisikan secara spesifik bahwa kekerasan seksual tidak hanya terjadi dalam bentuk fisik saja namun juga dalam bentuk verbal dan psikologis. Dimana bagi perempuan, di dalam dunia kerja masih ditempatkan di kelas yang lebih bawah dibandingkan dengan laki-laki. Posisi tawar yang lemah ini dimanfaatkan oleh lingkungan kerja yang patriarki untuk mengambil keuntungan. Salah satunya mengenai permintaan 'imbalan' jika pekerja perempuan ingin tetap bekerja maupun naik pangkat di dalam tempat kerjanya tersebut, hal ini digambarkan dalam kebijakan yang dimiliki oleh Filipina.

Kebijakan lainnya yang spesifik mengenai perlindungan korban kekerasan seksual ada di Filipina melalui *Republic Act No. 8505 Rape Victim Assistance and Protection Act of 1998*. Kebijakan tersebut menyebutkan bahwa negara menyediakan bantuan serta perlindungan terhadap korban perkosaan dengan membangun *crisis centre* di setiap provinsi dan kota. Kebijakan tersebut juga menyebutkan bahwa negara memiliki kewenangan mencari pendanaan yang tepat bagi upaya bantuan serta perlindungan korban tindak perkosaan. Undang-Undang

tersebut memerintahkan agar dibentuk *Rape Crisis Centre* di setiap provinsi dan kota di bawah pimpinan *Department of Social Welfare and Development* dan unit perempuan harus dibentuk di setiap kepolisian, serta menyediakan polisi wanita untuk mengadakan investigasi terhadap laporan dari perempuan korban perkosaan¹⁶⁴ Dengan bantuan lembaga-lembaga swadaya masyarakat, juga diadakan pelatihan sensitivitas gender bagi anggota *Philippine National Police* untuk menangani korban dari kekerasan seksual dan kekerasan dalam ranah domestik.¹⁶⁵

Singapura

Di Singapura, pedoman manajemen terpadu kekerasan keluarga dikoordinasikan oleh Kementerian Pembangunan Masyarakat dan Olahraga yang terkait protokol dan prosedur dengan sistem jaringan yang luas sehingga pendekatan model ini untuk melayani keluarga yang bermasalah dalam kaitannya dengan kekerasan dapat berjalan dengan baik. Layanan untuk keluarga yang terkena dampak kekerasan meliputi: 1. Konseling dan layanan bantuan untuk keluarga dan kelompok dengan memberi dukungan, menyediakan tempat penampungan bagi korban yang mengalami krisis, bantuan medis melalui Rumah Sakit, polisi. Intervensi yang dilakukan pelaku dipenjara lebih dari satu tahun dan selama

¹⁶⁴ Immigration and Refugee Board of Canada, Philippines: *The protection offered to female victims of sexual abuse*, (2008) diakses dari <http://www.refworld.org/docid/4804c0db37.html>

¹⁶⁵ U.S. Department of State: *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Country Reports on Human Rights Practices - 2006*, (2007) diakses dari <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2006/78788.html>

dipenjara diadakan pembinaan dengan konseling khusus. 2. Kebijakan untuk kasus kekerasan dalam keluarga yang muncul sebelum dilimpahkan ke tingkat pengadilan akan dilakukan: a. Kasus kekerasan harus ditangani secepatnya untuk menyelamatkan para pihak. b. Pengadilan harus meningkatkan akses korban ke pengadilan c. Pengadilan harus peka terhadap ketidakseimbangan kekuasaan atau ada kasus lain yang tidak di mediasi melalui pengadilan.¹⁶⁶

Pengelolaan kasus kekerasan di dalam keluarga Singapura dikoordinir oleh Kementerian Pembangunan Masyarakat dan Olahraga dengan melibatkan Departemen Pendidikan, Departemen Kesehatan, Dewan Nasional Layanan Sosial dan lembaga-lembaga layanan sosial lainnya. Dialog kelompok berperan penting dalam pengembangan strategi kebijakan proses dan program dengan memfasilitasi lembaga-lembaga yang terkait, mengkoordinasikan upaya-upaya pendidikan masyarakat, pemantauan dan mengidentifikasi daerah-daerah untuk berkolaborasi dalam penanganan kasus.

The Women's Charter Pasal 64 melindungi anggota keluarga, pasangan mantan pasangan anak-anak, anak angkat, orang tua, mertua, saudara, kerabat atau orang-orang penyandang disabilitas. Pengadilan dianggap sebagai saudara dari kekerasan keluarga, pengadilan dapat mengeluarkan perintah perlindungan, untuk membatasi perlakuan kekerasan, pengadilan harus mengetahui ada bahaya yang dilakukan pada tindak kekerasan. Pengadilan dapat menerbitkan sebuah order yaitu

¹⁶⁶ Eli Hendalia, “*Penanganan Kekerasan dalam Rumah Tangga di Indonesia dan Singapura*”, FH.Unisba. Vol. XIII. No.1 Maret 2011.

untuk penetapan perintah perlindungan cepat diberikan tanpa sidang pertama dari responden responden. Selain itu pada Pasal 65 (5) (b) ditegaskan: Bagian dari Piagam Perempuan memberikan mandat kepada mahkamah bahwa korban, pelaku, dan anak-anak harus di konseling, program tersebut dikelola dengan baik dan pendanaannya yang cukup yang bertujuan untuk merehabilitasi pelaku dan memberi dukungan kepada korban dan anak-anak mereka.

Singapura mensahkan *The Women's Charter* pada tahun 1961, memberikan perlindungan pada perempuan-perempuan ibu rumah tangga tunggal, dan keluarga lainnya untuk menangani masalah-masalah yang berkaitan dengan perkawinan dan isi dari Undang-Undang ini penting yang memberikan dasar hukum kesetaraan antara suami istri diuraikan sebagai berikut: a. Poligami (mengambil istri lebih dari satu) tidak diperbolehkan di Singapura. Manajemen Rumah Tangga, memberikan hak yang sama dan tanggung jawab yang sama untuk suami istri dalam merawat anak-anak mereka di rumah. c. Properti perkawinan ada sebagian hak istri meskipun tidak berkontribusi langsung secara finansial. Suami wajib menjaga istri dan anak-anak selama perkawinan dan pada saat perceraian. Pada Agustus 1996, Piagam Perempuan Singapura telah direvisi mencakup empat hal utama: a. Perlindungan keluarga dari kekerasan dalam rumah tangga. b. Divisi aset perkawinan. c. Penegakan perintah pemeliharaan. d. Legalitas pernikahan. Dalam penyusunan rancangan Undang-undang kekerasan dalam keluarga di Singapura melewati beberapa tahap, Dewan Kepresidenan tidak boleh diskriminasi terhadap hak-hak minoritas, tidak ada diskriminasi agama ataupun komunitas rasial, seorang yang

akan menjadi Presiden Singapura harus berkomitmen seperti ketentuan di atas. Parlemen sangat menentukan dalam terwujudnya Undang-Undang berdasarkan usulan dari Kementerian Pembangunan Masyarakat dan Olahraga, mendekati Jaksa Agung, dan Departemen Hukum menyetujui kemudian Undang-Undang tersebut diusulkan oleh pemerintah. Setelah terwujud Kementerian Pembangunan Masyarakat dan Olahraga mengimplementasikan dengan pendekatan secara holistik dalam mengatasi kasus kekerasan domestik. Untuk meningkatkan jaringan yang relevan antar lembaga, pertemuan jaringan regional, diadakan secara berkala setiap tahun antar instansi di tingkat nasional untuk meninjau tingkat layanan dan mitra-mitranya mempromosikan melalui pembagian poster, pameran, buku saku untuk disampaikan pada korban dan pelaku. Korban dapat memiliki akses secara holistik untuk meminta bantuan dengan video remote konferensi, juga tersedia relawan-relawan yang siap membantu, bantuan medis gratis. Selain itu diadakan pelatihan penanganan kekerasan untuk petugas yang terlibat yaitu pekerja sosial, karyawan rumah sakit dengan tiga tingkatan: a. Pelatihan dasar untuk pekerja pada garis depan yang utama dalam bidang konseling. b. Pelatihan lanjutan dalam bidang konseling. c. Pelatihan khusus dalam penanganan kasus penyalahgunaan alkohol, kasus-kasus pekerja anak, saksi kekerasan, melakukan kerja kelompok untuk pelaku dan korban kekerasan. Kemudian jaringan diperluas dengan pendekatan melalui tokoh-tokoh agama berkumpul untuk berkomitmen memberi dukungan untuk menghentikan kekerasan keluarga dan sebuah forum para profesional untuk mendiskusikan kasus kekerasan dalam keluarga tersebut, dan mengadakan

pencegahan dini melalui sosialisasi ke sekolah-sekolah, lembaga pendidikan lainnya dan kelompok populasi yang lebih muda. Departemen Pengembangan Masyarakat, Pemuda dan Olah Raga Republik Singapura, menyampaikan laporan periodik keempat Singapura pada Perserikatan Bangsa-Bangsa Periode 2008 tentang Kovensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan: a. Perempuan dan anak-anak dapat merasakan dan memanfaatkan hasil pembangunan, diberikan akses yang sama dengan laki-laki. b. Perempuan mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan dengan biaya terjangkau. c. Perempuan mempunyai hak memiliki properti sendiri dengan persyaratan sama dengan laki-laki sesuai Pasal 12 dari konstitusi Singapura. Semua perempuan menikmati Singapura dengan hak yang sama dengan laki-laki. Pada periode 2004-2008 banyak kemajuan yang telah dilakukan oleh Singapura dengan adanya Amandemen Konstitusi Mei 2004 yaitu memberikan hak kewarganegaraan yang sama untuk anak-anak dan perempuan Singapura sebagai orang Singapura. Pada Pasal 9 telah ditinjau kembali dan direvisi untuk meningkatkan posisi dan hak-hak perempuan di Singapura.¹⁶⁷ Hukum lain yang mengatur perkawinan dan perceraian adalah hukum Islam atau hukum Syariah.

¹⁶⁷ *Ministry of Community Development Youth and Sport Republic of Singapore, Fourth Periodic report of State Parties Singapore, Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 2008.*

BAB III

**PENGATURAN TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP
PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL DIHUBUNGKAN
DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG
DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT DALAM
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**A. Pengertian dan Pengaturan Kekerasan Seksual dan Perempuan Korban
Kekerasan Seksual**

Pada tanggal 12 April 2022, dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI), Presiden dan DPR RI mengeluarkan persetujuan tingkat II bersama untuk Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual disahkan menjadi Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidanan Kekerasan Seksual (UU TPKS) disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal... 2022, dan diundangkan pada tanggal.... Sesuai dengan Pasal 93 UU TPKS, Undang-Undang ini mulai berlaku sejak diundangkan, yaitu pada tanggal

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual menunjukkan, urgensi Undang-Undang ini baik dari aspek filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Dari aspek yuridis, terbatasnya pengaturan tentang kekerasan seksual dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

menyebabkan banyak kasus kekerasan seksual yang tidak dapat diproses hukum, sehingga pelaku tidak dapat dijerat dan kekerasan seksual terus terjadi. Keterbatasan ini sangat memprihatinkan, karena tujuan UUDNRI 1945 yakni memberikan perlindungan bagi seluruh warga negara belum tercapai.¹⁶⁸

Sejak tahun 2008, Komnas Perempuan telah menghimpun data Kekerasan Terhadap Perempuan (KtP) dari lembaga pengada layanan, rumah sakit, kepolisian, dan pengadilan. Sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2019, terlaporkan data KtP yang dapat digambarkan sebagai berikut:

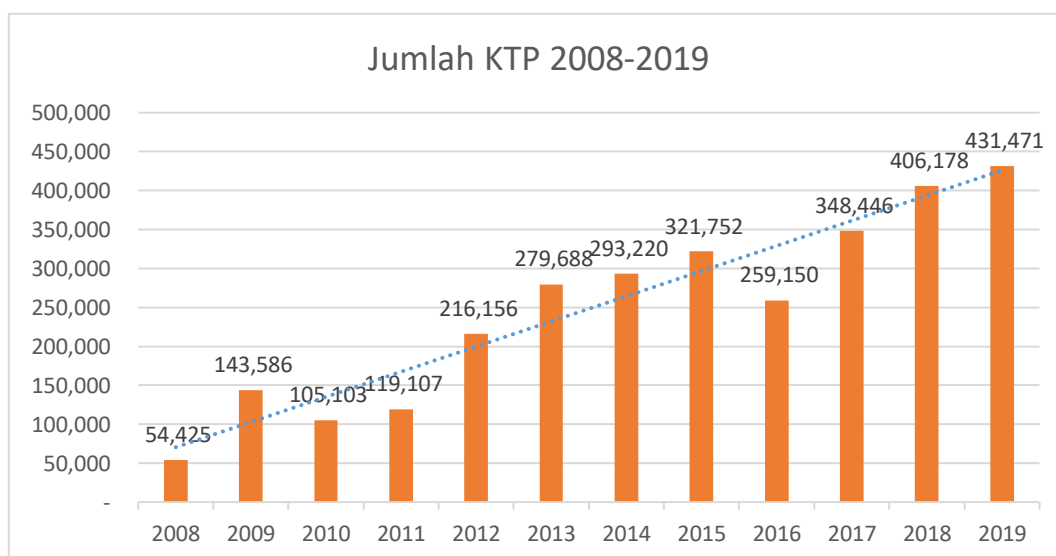


Diagram 1. : Jumlah Kekerasan terhadap Perempuan 2008-2019 (Sumber: Catahu Komnas Perempuan, 2020).

Diagram ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 12 tahun, kekerasan terhadap perempuan meningkat sebanyak 792% (hampir 800%) artinya kekerasan

¹⁶⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022

terhadap perempuan di Indonesia selama 12 tahun meningkat hampir delapan kali lipat. Diagram di atas masih merupakan fenomena gunung es, yang dapat diartikan bahwa dalam situasi yang sebenarnya, kondisi perempuan Indonesia jauh mengalami kehidupan yang tidak aman.¹⁶⁹

Kasus kekerasan seksual saat ini terjadi secara berulang dan terus menerus, namun tidak banyak masyarakat yang memahami dan peka terhadap persoalan ini.¹⁷⁰ Kekerasan seksual sendiri sering dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan semata. Namun fakta menunjukkan bahwa dampak kekerasan seksual terhadap korban sangat serius dan traumatik serta dapat berlangsung seumur hidup. Bahkan di beberapa kasus, kekerasan seksual dapat mendorong korban melakukan bunuh diri.¹⁷¹

Kekerasan seksual tidak hanya berdampak langsung terhadap individu, tetapi juga terhadap keluarga, masyarakat dan negara. Dampak kekerasan terhadap korban antara lain sebagai berikut:

1. Dampak pada Kesehatan Fisik atau Psikis

Dampak kekerasan seksual selain mengganggu kesehatan fisik, seperti luka-luka atau kerusakan fisik yang memerlukan penanganan medis segera, juga dapat membawa pengaruh pada kondisi kejiwaan atau setidaknya

¹⁶⁹ Komnas Perempuan, *Kekerasan Meningkat: Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual Untuk Membangun Ruang Aman Bagi Perempuan dan Anak Perempuan*, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2019, Komnas Perempuan, Jakarta, 2020, hlm 7

¹⁷⁰ Komnas Perempuan, *Kekerasan Seksual, Lembar Info Komnas Perempuan*, Jakarta, 2012.

¹⁷¹ <http://nasional.kini.co.id/2016/07/01/15969/diautopsi-polisi-bongkar-makam-siswi-smp-korban-pencabulan>

pada kesehatan emosional seseorang. Terlebih, dampak psikologis tidak terlihat langsung, sehingga cenderung diabaikan.

2. Dampak pada Pemenuhan Hak Asasi Perempuan dan Relasi Sosial

Dampak fisik dan psikis yang dialami korban sering diperburuk oleh reaksi masyarakat terhadap korban. Korban ditempatkan dalam kondisi yang serba sulit untuk mampu menjalankan peran sosialnya, yang kemudian dapat berakibat lebih lanjut pada eksistensinya dalam relasi sosial di masyarakat.

Secara sosial, dampak yang biasanya cepat dikenali, yaitu korban mengalami kesulitan untuk membina relasi dengan orang lain baik dengan lingkungan terdekat seperti keluarga ataupun dengan lingkungan yang lebih luas. Kesulitan demikian, pada kasus yang ekstrim, menyebabkan korban kemudian akan lebih merasa “aman” berdiam dengan dunia yang dibangunnya sendiri. Mereka cenderung menjadi tidak produktif dan kehilangan semangat untuk bekerja. Hal ini secara tidak langsung menyebabkan masyarakat dan negara kehilangan potensi warganya dalam membangun bangsa.

3. Dampak Ekonomi

Kekerasan seksual juga mempunyai pengaruh terhadap ekonomi perempuan korban dan keluarganya. Korban/keluarganya harus mengeluarkan biaya untuk penanganan gawat darurat, perawatan rawat inap/jalan, pemulihan serta obat-obatan. Korban yang memilih

penyelesaian kekerasan melalui jalur hukum, perlu mengeluarkan biaya selama proses penyidikan sampai di pengadilan. Ini akan sangat menyulitkan perempuan miskin dan akan menyebabkan perempuan/keluarga menjadi lebih miskin.

Jika perempuan korban adalah perempuan pekerja, kekerasan seksual akan mengganggu rutinitas dan produktivitasnya di tempat kerja. Bahkan mungkin akan berakibat pada performa kinerja, penerimaan gaji maupun posisi kerjanya. Sedangkan jika kekerasan seksual menimpa perempuan pekerja, tulang punggung keluarga atau pencari nafkah utama keluarga juga akan membuat keuangan perempuan atau keluarga terganggu, jika kemudian korban tidak mampu bekerja lagi karena dampak kekerasan yang dialaminya.

Kasus kekerasan seksual banyak terjadi terhadap perempuan, anak, dan penyandang disabilitas serta manula karena dianggap sebagai kelompok rentan. Berdasarkan hasil pemantauan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, viktimisasi berulang terhadap korban terjadi di banyak wilayah di Indonesia.¹⁷² Dalam tataran konstruksi sosial masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih menggunakan paradigma patriarki, perempuan sering ditempatkan sebagai warga kelas dua yang berimbas pada sering tidak didengarnya suara perempuan.

¹⁷² *Ibid.*

Pengalaman perempuan korban kekerasan seksual menunjukkan bahwa kekerasan seksual dapat menghancurkan seluruh integritas hidup korban yang menyebabkan korban merasa tidak mampu melanjutkan hidupnya lagi. Harus disadari, kekerasan seksual sesungguhnya mengancam keberlangsungan bangsa dan kualitas generasi yang akan datang. Aspek khas dari kekerasan seksual yang selalu dikaitkan dengan wacana moralitas juga menjadi salah satu hambatan terbesar dalam upaya korban memperoleh haknya atas kebenaran, keadilan, pemulihan, pemenuhan rasa keadilan, dan jaminan ketidakberulangan.¹⁷³ Pengaitan peristiwa kekerasan seksual dengan persoalan moralitas menyebabkan korban diam dan terkadang disalahkan atas kekerasan yang dialaminya. Karena apa yang dialami korban dimaknai sebagai “aib”, tidak saja bagi dirinya tetapi juga bagi keluarga dan komunitasnya. Ada pula korban yang diusir dari rumah dan kampungnya karena dianggap tidak mampu menjaga kehormatan dan merusak nama baik keluarga ataupun masyarakat. Pengucilan dan stigmatisasi atau pelabelan dirinya akibat kekerasan seksual itu bahkan dapat berlangsung sekalipun pelaku diputus bersalah oleh pengadilan.¹⁷⁴

Perempuan korban dituduh sebagai penyebab atau pemberi peluang terjadinya kekerasan seksual karena cara berpakaianya, bahasa tubuhnya, cara ia

¹⁷³ Hak-hak ini mengacu pada Konvensi Internasional tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Tindakan Penghilangan secara Paksa (United Nations Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearance, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4), yang sudah ditandatangani oleh pemerintah Indonesia pada 27 September 2010.

¹⁷⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022

berelasi sosial, status perkawinannya, pekerjaannya, atau karena keberadaannya pada sebuah waktu atau lokasi tertentu. Dalam konteks ini pula, korban kerap dituduh membiarkan peristiwa kekerasan tersebut ketika ia dianggap tidak berupaya untuk melawan pelaku, menempatkan dirinya terus-menerus gampang direngkuh pelaku, ataupun terbujuk dengan iming-iming pelaku.¹⁷⁵

Kemampuan korban untuk mengakses keadilan merupakan hak asasi manusia itu sendiri dan kemampuan tersebut sangat menentukan bagi perwujudan hak asasi manusia lainnya, seperti hak untuk terbebas dari diskriminasi, hak atas kesetaraan, hak atas kebenaran, hak atas perlindungan serta hak atas pemulihan.¹⁷⁶ Akan tetapi banyak hambatan yang terus menghalangi, membatasi, serta menghilangkan akses korban kekerasan seksual terhadap keadilan. Hambatan-hambatan tersebut tidak hanya muncul dari norma hukum acara pidana yang masih berorientasi kepada hak-hak tersangka dan terdakwa,¹⁷⁷ tetapi juga muncul dari struktur penegakannya yang tidak terpadu dengan proses pemulihan,¹⁷⁸ serta budaya hukum yang masih menyalahkan korban.¹⁷⁹

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Rekomendasi Umum Nomor 33 Komite CEDAW PBB tentang Akses terhadap Keadilan.

¹⁷⁷ Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

¹⁷⁸ Komnas Perempuan, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu yang Berkeadilan Gender dalam Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan, Serial Publikasi Kemitraan Perempuan dan Penegak Hukum*, Komnas Perempuan, LBPP Derap Warapsari, LBH APIK Jakarta, Convention Watch, PKWJ UI, Jakarta, 2005. Baca juga Eko Roesanto, Evarisan, Fatkhurrozi, Irene KurniaArifajar, *Bantuan Hukum Berkeadilan Gender*, LRC-KJHAM, Semarang, 2013.

¹⁷⁹ Sulistyowati Irianto, L.I. Nurtjahyo, *Perempuan Di Persidangan, Pemantauan Peradilan Berperspektif Perempuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 88.

Stereotip atau stigma, pengucilan serta ancaman kekerasan tersebut tidak hanya dilakukan oleh pelaku, keluarga, dan masyarakat, tetapi juga oleh aparat penegak hukum, sehingga menyebabkan korban tidak memperoleh keadilan.¹⁸⁰ Bahkan bagi mereka yang selamat dari kekerasan seksual, hambatan-hambatan tersebut seringkali lebih besar.¹⁸¹ Para korban yang seharusnya dilindungi, justru ditempatkan sebagai pihak yang bersalah terhadap kasus kekerasan seksual yang dialaminya dan memperoleh penghukuman. Stereotip oleh aparat penegak hukum kepada korban dapat memperdalam trauma korban dan menghambat korban untuk melanjutkan kasusnya baik pada tahap laporan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di persidangan hingga putusan (vonis) pengadilan.¹⁸² Arif Gosita, dalam penelitiannya mengelompokkan penderitaan yang dialami korban kekerasan seksual selama menjalani proses peradilan pidana ke dalam 3 (tiga) tahapan,¹⁸³ yaitu:

a. Tahap Sebelum Sidang Pengadilan

¹⁸⁰ BAPPENAS, *Justice For All? An Assessment of Access to Justice in Five Province of Indonesia*, BAPPENAS -PSPK Universitas Gajah Mada - UNDP, Desember, 2006.; Baca juga Sulistyowati Irianto, L.I. Nurtjahyo, *Perempuan di Persidangan, Pemantauan Peradilan Berperspektif Perempuan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006.; Baca juga *In Pursuit of Justice*, Progress of the World's Women, UN Women, 2011.

¹⁸¹ Inter American Commission on Human Rights, *Access to Justice for Women Victims of Sexual Violence: Aducation and Health*, OEA, 2011

¹⁸² Simone Cusack, *Menghapuskan Judicial Stereotyping, Akses yang Setara terhadap Keadilan bagi Perempuan dalam Kasus Kekerasan Berbasis Gender*, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Juni, 2014, Diterjemahkan UN Women Indonesia, Tahun 2014.

¹⁸³ Arif Gosita, *Relevansi Viktimologi Dengan Pelayanan Terhadap Para Korban Perkosaan*, INDHILL CO, 1987, Jakarta, hlm. 17-20.

Korban menderita mental, fisik dan sosial karena ia berusaha melapor kepada kepolisian dalam keadaan sakit dan terganggu jiwanya. Kemudian dalam rangka pengumpulan data untuk bukti adanya tindak pidana, ia harus menceritakan peristiwa yang menimbulkan trauma kepada polisi. Korban juga merasa ketakutan dengan ancaman pelaku akibat melapor, sehingga akan ada pembalasan terhadap dirinya.¹⁸⁴

b. Tahap Selama Sidang Pengadilan

Korban untuk menjadi saksi harus hadir dalam persidangan pengadilan atas biaya sendiri. Korban harus mengulang cerita mengenai pengalaman pahitnya dan membuat rekonstruksi peristiwa yang dialaminya. Ia dihadapkan pada pelaku yang dibencinya. Selain itu ia harus menghadapi pembela atau pengacara dari pihak pelaku yang berusaha menghilangkan kesalahan pelaku. Jaksa dalam peradilan pidana dianggap sebagai pihak yang mewakili pihak korban, tetapi seringkali Jaksa dalam dakwaannya tidak menguntungkan pihak korban apalagi jika pelakunya adalah mereka yang memiliki posisi sosial yang lebih tinggi dari korban.¹⁸⁵

c. Tahap Setelah Sidang Pengadilan;

Setelah selesai sidang pengadilan, korban masih menghadapi berbagai kesulitan dan tidak mendapat ganti kerugian dari siapapun. Pemeliharaan kesehatannya tetap menjadi tanggungannya. Ia tetap dihinggapi rasa takut dari ancaman dari pelaku. Ada kemungkinan ia tidak diterima dalam keluarganya serta lingkungannya seperti

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

semula, oleh karena ia dianggap telah cacat. Penderitaan mentalnya akan bertambah, jika pelaku dibebaskan atau dihukum ringan.

Kekerasan seksual yang dialami korban tidak hanya mengakibatkan penderitaan secara fisik, seksual dan psikologis saja, seperti luka, menjadi disabilitas, trauma, gangguan kejiwaan, terinfeksi penyakit menular seksual, terpapar HIV/AIDS, hamil dan melahirkan anak, bunuh diri, dan kematian. Kekerasan seksual juga menjadikan korban dan keluarganya mengalami berbagai bentuk penderitaan, karena ancaman, pembatasan, pengucilan/eksklusi, perampasan hak serta pembedaan secara sosial, politik, dan ekonomi, seperti stigma dan disalahkan oleh masyarakat dan keluarga, tidak diterima oleh keluarga, diusir, dan dikucilkan oleh lingkungan masyarakatnya, dikeluarkan dari sekolah atau tempat pendidikannya, dipecat dari jabatan politiknya, Penghentian Hubungan Kerja tanpa jaminan hak-haknya, dinikahkan secara paksa dengan pelaku, dipersulit dalam memperoleh dokumen kependudukan, tidak memperoleh berbagai jaminan sosial, tergantung secara ekonomi kepada keluarga dan orang terdekat, kehilangan hak warisnya, dan tidak mendapatkan layanan medis dan psikologis karena dianggap sebagai pihak yang bersalah. Penderitaan yang berlapis dan bersifat jangka panjang yang dialami korban dan keluarganya, membutuhkan sistem penanganan, perlindungan serta pemulihan yang komprehensif, terintegrasi/terpadu, berkualitas dan berkelanjutan.¹⁸⁶ Yang dimaksud

¹⁸⁶ Rekomendasi Umum Nomor 19 Komite CEDAW PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, dan Deklarasi Internasional PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, 1993.

komprehensif adalah penanganan, perlindungan dan pemulihan korban dilakukan dengan melibatkan berbagai layanan lintas sektor, lintas disiplin dan lintas profesi. Seperti layanan pengaduan/pelaporan, layanan pendampingan, layanan konseling, layanan kesehatan, layanan psikologis, layanan hukum, layanan medico-legal, layanan rumah aman, layanan penguatan rohani, layanan pemberdayaan ekonomi termasuk pemberian bantuan modal usaha dan pekerjaan, keluarga alternatif jika korban ditolak keluarganya, layanan beasiswa pendidikan, layanan bantuan keuangan dalam jangka waktu tertentu, layanan untuk memperoleh dokumen kependudukan, layanan untuk memperoleh jaminan sosial seperti jaminan sosial kesehatan, jaminan sosial perumahan, jaminan sosial sanitasi dan air bersih, serta layanan lain untuk memperoleh perlindungan dari ancaman, balas dendam, stigma dan perlakuan diskriminasi dari baik dari pelaku, keluarga dan masyarakat.¹⁸⁷

Layanan-layanan tersebut harus dilakukan secara terpadu, termasuk terintegrasi dalam seluruh tahapan penanganan hukum, baik dari mulai pelaporan, penyidikan, penuntutan, persidangan hingga setelah putusan pengadilan. Layanan kepada korban dan keluarganya juga diberikan sejauh mungkin dimana negara mampu berdasarkan prinsip telah menggunakan sumber daya secara maksimal dan menunjukkan peningkatan atau perbaikan layanan untuk setiap tahunnya.¹⁸⁸ Dalam keadaan dimana negara memiliki keterbatasan sumber daya, misalnya penurunan sumber pendapatan negara atau menurunnya kemampuan anggaran pendapatan dan

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Pasal 2, Kovenan Internasional Mengenai Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Kovenan ini telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005.

belanja negara, maka sektor layanan untuk korban ini harus tetap dipastikan tersedia dan berfungsi, terutama untuk korban dari kelompok miskin dan rentan. Fasilitas layanan korban sebisa mungkin tersedia hingga menjangkau ke daerah-daerah pedesaan dan daerah terpencil seperti penduduk yang tinggal kepulauan terluar dan di perbatasan.¹⁸⁹

Berdasarkan *Focus Group Discussion* (FGD) Penelitian Empirik untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di 3 (tiga) Provinsi yaitu Aceh, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada tanggal 12 Mei 2016, menemukan situasi pelaksanaan penyelenggaraan penanganan, perlindungan serta pemulihan bagi korban kekerasan seksual yang sangat memprihatinkan. Korban, pendamping serta aparat pemerintah dan penegak hukum menceritakan, bahwa di daerah layanan bagi korban kekerasan seksual masih belum tersedia secara memadai. Korban dan keluarganya masih mengeluarkan biaya sendiri untuk memperoleh layanan medis, kecuali bagi korban yang memiliki kartu BPJS, biaya visum masih ditanggung oleh aparat kepolisian, belum tersedia layanan tes DNA, tidak tersedia layanan transportasi dan akomodasi bagi korban dan keluarganya, biaya advokat masih ditanggung oleh LSM dan kantor advokat, belum tersedia layanan terapi psikologis karena tidak ada tenaga psikolog di daerah, layanan pemberdayaan ekonomi hanya dilakukan dalam bentuk pemberian barang sembako

¹⁸⁹ Paragraf 23, huruf (o), Rekomendasi Umum No. 19 Komite CEDAW PBB., Negara – negara Peserta wajib menjamin bahwa pelayanan untuk korban kekerasan dapat mencapai perempuan di pedesaan dan apabila perlu, disediakan pelayanan khusus untuk masyarakat terpencil.

seperti beras, demikian juga dengan layanan rumah aman dan ruang khusus di kepolisian yang belum tersedia. Bahkan layanan dan petugas yang memberikan penanganan korban tersebut juga tidak memiliki *empati* dan masih sering menyalahkan korban dan keluarganya.¹⁹⁰

Lembaga layanan terpadu yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak) juga masih belum berjalan. Ketiadaan anggaran yang mencukupi, ketiadaan sarana dan prasarana, tenaga khusus pendamping, mekanisme koordinasi dan rujukan, program peningkatan kapasitas, serta ketiadaan dukungan kebijakan dan komitmen kepala daerah setempat, menjadi sumber masalah mendasar yang mengakibatkan P2TP2A gagal menjalankan fungsinya untuk menyelenggarakan layanan korban yang komprehensif, terpadu dan berkelanjutan.¹⁹¹

Hasil pemantauan Komnas Perempuan mengenai pengalaman korban dalam mengakses lembaga layanan terpadu di 3 (tiga) Provinsi di Indonesia, yaitu Provinsi Maluku, Kepulauan Riau dan Jawa Timur, menemukan beberapa alasan korban tidak bersedia mengakses layanan terpadu. Diantaranya korban dan keluarganya tidak memperoleh informasi yang memadai tentang adanya layanan terpadu, adanya citra atau kesan negatif korban terhadap lembaga penyedia layanan terpadu, serta masih adanya stigma korban dari petugas layanan terpadu termasuk dari aparat

¹⁹⁰ Laporan *Focus Group Discussion* (FGD) Penelitian Empirik untuk Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Korban Kekerasan Seksual di 3 (tiga) Provinsi yaitu Aceh, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Timur, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, 12 Mei, 2016

¹⁹¹ *Ibid.*

penegak hukum.¹⁹² Selain itu, koordinasi antar lembaga penyedia layanan juga masih terus menjadi masalah integrasi layanan di Pusat Pelayanan Terpadu dan Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A). Di Provinsi Bengkulu, kerjasama lintas sektoral yang diwujudkan dalam mekanisme rujukan penanganan korban masih terus terhambat oleh sistem birokrasi pemerintah, sehingga penanganan korban masih berjalan sendiri-sendiri dan sering mengabaikan pemenuhan hak korban, seperti yang dilaporkan oleh *Women Crisis Centre* (WCC) Cahaya Perempuan Bengkulu. Berbagai pedoman dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pelayanan Terpadu yang ditetapkan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk meningkatkan layanan P2TP2A, ternyata juga belum mampu mengatasi masalah ketersediaan dan kualitas layanan korban serta masalah koordinasi antar institusi pemerintah terutamanya koordinasi dengan lembaga-lembaga vertikal. Keterlibatan kepolisian, kejaksaan dan pengadilan dalam layanan terpadu di daerah masih sangat kecil, karena menganggap bukan sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah di daerah.¹⁹³

Pengaturan Kekerasan Seksual dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

¹⁹² Laporan Pemantauan Akses Perempuan Korban terhadap Lembaga Layanan Terpadu di Provinsi Maluku, Kepulauan Riau dan Jawa Timur, Komnas Perempuan, 2012.

¹⁹³

http://www.komnasperempuan.or.id/keadilanperempuan/index.php?option=com_content&view=article&id=83:standar-pelayanan-minimal-peluang-dan-tantangan-layanan-terpadu-untuk-perempuan-korban-kekerasan&catid=41:tulisan-lain.

Beberapa terobosan dalam Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual antara lain adalah:

1. selain pengualifikasian jenis tindak pidana seksual sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, juga terdapat tindak pidana lain yang dinyatakan secara tegas sebagai Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya;
2. terdapat pengaturan hukum acara yang komprehensif mulai tahap penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan dengan tetap memperhatikan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, kehormatan, dan tanpa intimidasi;
3. Hak Korban atas Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan sejak terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang merupakan kewajiban negara dan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Korban. Selain itu, perhatian yang besar terhadap penderitaan Korban juga terlihat dalam bentuk pemberian Restitusi. Restitusi diberikan oleh pelaku Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagai ganti kerugian bagi Korban. Jika harta kekayaan terpidana yang disita tidak mencukupi biaya Restitusi, negara memberikan kompensasi kepada Korban sesuai dengan putusan pengadilan; dan
4. perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual tidak dapat dilakukan penyelesaian di luar proses peradilan, kecuali terhadap pelaku Anak.

Bagian I Umum, Penjelasan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual memuat:

Kekerasan seksual merupakan pelanggaran hak asasi manusia, kejahatan terhadap martabat kemanusiaan, serta bentuk diskriminasi yang harus dihapuskan. Kekerasan seksual semakin marak terjadi di masyarakat yang menimbulkan dampak luar biasa kepada Korban. Dampak tersebut meliputi penderitaan fisik, mental, kesehatan, ekonomi, dan sosial hingga politik. Dampak kekerasan seksual juga sangat memengaruhi hidup Korban. Dampak kekerasan seksual semakin menguat ketika Korban merupakan bagian dari masyarakat yang marginal secara ekonomi, sosial, dan politik, atau mereka yang memiliki kebutuhan khusus, seperti Anak dan Penyandang Disabilitas.

Sampai saat ini telah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur beberapa bentuk kekerasan seksual, namun sangat terbatas bentuk dan lingkungannya. Peraturan perundang-undangan yang tersedia belum sepenuhnya mampu merespons fakta kekerasan seksual yang terjadi dan berkembang di masyarakat. Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan terhadap perkara kekerasan seksual juga masih belum memperhatikan Hak Korban dan cenderung menyalahkan Korban. Selain itu, masih diperlukan upaya pencegahan dan keterlibatan masyarakat agar terwujud kondisi lingkungan yang bebas dari kekerasan seksual. Oleh karena itu, diperlukan Undang-Undang khusus tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang mampu menyediakan landasan hukum materiel dan formil sekaligus sehingga dapat menjamin kepastian hukum dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Sebagai negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, Undang-Undang ini tidak dimaksudkan untuk membenarkan perilaku seks bebas dan seks menyimpang karena hal tersebut tidak sesuai dengan Pancasila, norma agama, dan nilai budaya bangsa. Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual merupakan upaya pembaruan hukum untuk mengatasi berbagai persoalan tersebut. Pembaruan hukum ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. mencegah segala bentuk kekerasan seksual;
2. menangani, melindungi, dan memulihkan Korban;
3. melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku;
4. mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual; dan
5. menjamin ketidakberulangan kekerasan seksual.

Undang-Undang ini mengatur mengenai pencegahan segala bentuk Tindak Pidana Kekerasan Seksual; Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Hak Korban; koordinasi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah; dan kerja sama internasional agar pencegahan dan penanganan Korban kekerasan seksual dapat terlaksana dengan efektif. Selain itu, diatur juga keterlibatan Masyarakat dalam pencegahan dan Pemulihan Korban agar dapat mewujudkan kondisi lingkungan yang bebas dari kekerasan seksual.

Bagian ini menjelaskan pentingnya UU TPKS sebagai upaya pembaruan hukum untuk mengatasi berbagai persoalan kekerasan seksual dalam masyarakat, yang mana memiliki tujuan: mencegah segala bentuk kekerasan seksual; menangani, melindungi, dan memulihkan Korban; melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku; mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual; dan menjamin ketidakberulangan kekerasan seksual. Penanganan, pelindungan, dan pemulihan Korban sangatlah penting sebagai salah satu tujuan dari UU TPKS ini, yang mana diwujudkan salah satunya melalui penyelenggaraan pelayanan untuk korban tindak pidana kekerasan seksual.

Bab II UU TPKS, terdiri dari Pasal 4 sampai dengan Pasal 18 memuat ketentuan mengenai tindak pidana kekerasan seksual sebagai berikut.

Pasal 4

- (1) Tindak Pidana Kekerasan Seksual terdiri atas:
 - a. pelecehan seksual nonfisik;
 - b. pelecehan seksual fisik;
 - c. pemaksaan kontrasepsi;
 - d. pemaksaan sterilisasi;
 - e. pemaksaan perkawinan;
 - f. penyiksaan seksual;
 - g. eksploitasi seksual;
 - h. perbudakan seksual; dan
 - i. kekerasan seksual berbasis elektronik.
- (2) Selain Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Tindak Pidana Kekerasan Seksual juga meliputi:
 - a. perkosaan;
 - b. perbuatan cabul;
 - c. persetubuhan terhadap Anak, perbuatan cabul terhadap Anak, dan/atau eksploitasi seksual terhadap Anak;
 - d. perbuatan melanggar kesusilaan yang bertentangan dengan kehendak Korban;
 - e. pornografi yang melibatkan Anak atau pornografi yang secara eksplisit memuat kekerasan dan eksploitasi seksual;
 - f. pemaksaan pelacuran;
 - g. tindak pidana perdagangan orang yang ditujukan untuk eksploitasi seksual;
 - h. kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga;
 - i. tindak pidana pencucian uang yang tindak pidana asalnya merupakan Tindak Pidana Kekerasan Seksual; dan
 - j. tindak pidana lain yang dinyatakan secara tegas sebagai Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 5

Setiap Orang yang melakukan perbuatan seksual secara nonfisik yang ditujukan terhadap tubuh, keinginan seksual, dan/atau organ reproduksi dengan maksud merendahkan harkat dan martabat seseorang berdasarkan seksualitas dan/atau kesusilaannya, dipidana karena pelecehan seksual nonfisik, dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Pasal 6

Dipidana karena pelecehan seksual fisik:

- a. Setiap Orang yang melakukan perbuatan seksual secara fisik yang ditujukan terhadap tubuh, keinginan seksual, dan/atau organ reproduksi dengan maksud merendahkan harkat dan martabat seseorang berdasarkan seksualitas dan/atau kesusilaannya yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana lain yang lebih berat dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- b. Setiap Orang yang melakukan perbuatan seksual secara fisik yang ditujukan terhadap tubuh, keinginan seksual, dan/atau organ reproduksi dengan maksud menempatkan seseorang di bawah kekuasaannya secara melawan hukum, baik di dalam maupun di luar perkawinan dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).
- c. Setiap Orang yang menyalahgunakan kedudukan, wewenang, kepercayaan, atau perbawa yang timbul dari tipu muslihat atau hubungan keadaaan atau memanfaatkan kerentanan, ketidaksetaraan atau ketergantungan seseorang, memaksa atau dengan penyesatan menggerakkan orang itu untuk melakukan atau membiarkan dilakukan persetubuhan atau perbuatan cabul dengannya atau dengan orang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 7

- (1) Pelecehan seksual nonfisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan pelecehan seksual fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan delik aduan.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi Korban Penyandang Disabilitas atau Anak.

Pasal 8

Setiap Orang yang melakukan perbuatan memaksa orang lain menggunakan alat kontrasepsi dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, penyalahgunaan kekuasaan, penyesatan, penipuan, membuat atau memanfaatkan kondisi tidak berdaya yang dapat membuat kehilangan fungsi reproduksinya untuk sementara waktu, dipidana karena pemaksaan kontrasepsi, dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 9

Setiap Orang yang melakukan perbuatan memaksa orang lain menggunakan alat kontrasepsi dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, penyalahgunaan kekuasaan, penyesatan, penipuan, membuat atau memanfaatkan kondisi tidak berdaya yang dapat membuat kehilangan fungsi reproduksinya secara tetap, dipidana karena pemaksaan sterilisasi, dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 10

- (1) Setiap Orang secara melawan hukum memaksa, menempatkan seseorang di bawah kekuasaannya atau orang lain, atau menyalahgunakan kekuasaannya untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perkawinan dengannya atau dengan orang lain, dipidana karena pemaksaan perkawinan, dengan pidana

penjara paling lama 9 (sembilan) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

- (2) Termasuk pemaksaan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
- a. perkawinan Anak;
 - b. pemaksaan perkawinan dengan mengatasnamakan praktik budaya; atau
 - c. pemaksaan perkawinan Korban dengan pelaku perkosaan.

Pasal 11

Setiap pejabat atau orang yang bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat resmi, atau orang yang bertindak karena digerakkan atau sepengetahuan pejabat melakukan kekerasan seksual terhadap orang dengan tujuan:

- a. intimidasi untuk memperoleh informasi atau pengakuan dari orang tersebut atau pihak ketiga;
- b. persekusi atau memberikan hukuman terhadap perbuatan yang telah dicurigai atau dilakukannya; dan/atau
- c. mempermalukan atau merendahkan martabat atas alasan diskriminasi dan/atau seksual dalam segala bentuknya,

dipidana karena penyiksaan seksual, dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 12

Setiap Orang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menyalahgunakan kedudukan, wewenang, kepercayaan, perbawa yang timbul dari tipu muslihat atau hubungan keadaan, kerentanan, ketidaksetaraan, ketidakberdayaan, ketergantungan seseorang, penjeratan hutang atau memberi bayaran atau manfaat dengan maksud untuk mendapatkan keuntungan, atau memanfaatkan organ tubuh seksual atau organ tubuh lain dari orang itu yang ditujukan terhadap keinginan seksual dengannya atau dengan orang lain, dipidana

karena eksploitasi seksual, dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Pasal 13

Setiap Orang secara melawan hukum menempatkan seseorang di bawah kekuasaannya atau orang lain dan menjadikannya tidak berdaya dengan maksud mengeksploitasinya secara seksual, dipidana karena perbudakan seksual, dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 14

(1) Setiap Orang yang tanpa hak:

- a. melakukan perekaman dan/atau mengambil gambar atau tangkapan layar yang bermuatan seksual di luar kehendak atau tanpa persetujuan orang yang menjadi objek perekaman atau gambar atau tangkapan layar; dan/atau
- b. mentransmisikan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan seksual di luar kehendak penerima yang ditujukan terhadap keinginan seksual;
- c. melakukan penguntitan dan/atau pelacakan menggunakan sistem elektronik terhadap orang yang menjadi obyek dalam informasi/dokumen elektronik untuk tujuan seksual,

dipidana karena melakukan kekerasan seksual berbasis elektronik, dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

(2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan maksud:

- a. untuk melakukan pemerasan atau pengancaman, memaksa; atau
- b. menyesatkan dan/atau memperdaya,

seseorang supaya melakukan, membiarkan dilakukan, atau tidak melakukan sesuatu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- (3) Kekerasan seksual berbasis elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan delik aduan, kecuali Korban adalah Anak atau Penyandang Disabilitas.
- (4) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dilakukan demi kepentingan umum atau untuk pembelaan atas dirinya sendiri dari Tindak Pidana Kekerasan Seksual, tidak dapat dipidana.
- (5) Dalam hal Korban kekerasan seksual berbasis elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b merupakan Anak atau Penyandang Disabilitas, adanya kehendak atau persetujuan Korban tidak menghapuskan tuntutan pidana.

Pasal 15

- (1) Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, dan Pasal 8 sampai dengan Pasal 14 ditambah $\frac{1}{3}$ (satu per tiga), jika:
 - a. dilakukan dalam lingkup Keluarga;
 - b. dilakukan oleh tenaga kesehatan, tenaga medis, pendidik, tenaga kependidikan, atau tenaga profesional lain yang mendapatkan mandat untuk melakukan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan;
 - c. dilakukan oleh pegawai, pengurus, atau petugas terhadap orang yang dipercayakan atau diserahkan padanya untuk dijaga;
 - d. dilakukan oleh pejabat publik, pemberi kerja, atasan, atau pengurus terhadap orang yang dipekerjakan atau bekerja dengannya;
 - e. dilakukan lebih dari 1 (satu) kali atau dilakukan terhadap lebih dari 1 (satu) orang;
 - f. dilakukan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan bersekutu;
 - g. dilakukan terhadap Anak;
 - h. dilakukan terhadap Penyandang Disabilitas;

- i. dilakukan terhadap perempuan hamil;
 - j. dilakukan terhadap seseorang dalam keadaan pingsan atau tidak berdaya;
 - k. dilakukan terhadap seseorang dalam keadaan darurat, keadaan bahaya, situasi konflik, bencana, atau perang;
 - l. dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik;
 - m. mengakibatkan korban mengalami luka berat, berdampak psikologis berat, atau penyakit menular;
 - n. mengakibatkan terhentinya dan/atau rusaknya fungsi reproduksi; dan/atau
 - o. mengakibatkan Korban meninggal dunia.
- (2) Ketentuan mengenai penambahan 1/3 (satu per tiga) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf l tidak berlaku bagi Pasal 14.

Pasal 16

- (1) Selain pidana penjara, pidana denda, atau pidana lainnya menurut ketentuan Undang-Undang, hakim wajib menetapkan besarnya Restitusi terhadap Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang diancam dengan pidana penjara 4 (empat) tahun atau lebih.
- (2) Terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim dapat menjatuhkan pidana tambahan berupa:
- a. pencabutan hak asuh Anak atau pencabutan pengampunan;
 - b. pengumuman identitas pelaku; dan/atau
 - c. perampasan keuntungan dan/atau harta kekayaan yang diperoleh dari Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (3) Ketentuan mengenai penjatuhan pidana tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku bagi pidana mati dan pidana penjara seumur hidup.
- (4) Pidana tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicantumkan dalam amar putusan pengadilan.

Pasal 17

- (1) Selain dijatuhi pidana, pelaku Tindak Pidana Kekerasan Seksual dapat dikenakan tindakan berupa Rehabilitasi.
- (2) Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Rehabilitasi medis; dan
 - b. Rehabilitasi sosial.
- (3) Pelaksanaan Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan di bawah koordinasi jaksa dan pengawasan secara berkala oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

Pasal 18

- (1) Korporasi yang melakukan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).
- (2) Dalam hal Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan oleh Korporasi, pidana dapat dijatuhkan kepada pengurus, pemberi perintah, pemegang kendali, pemilik manfaat Korporasi, dan/atau Korporasi.
- (3) Selain pidana denda, hakim juga menetapkan besarnya Restitusi pelaku Korporasi.
- (4) Terhadap Korporasi dapat juga dijatuhi pidana tambahan berupa:
 - a. perampasan keuntungan dan/atau harta kekayaan yang diperoleh dari Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
 - b. pencabutan izin tertentu;
 - c. pengumuman putusan pengadilan;
 - d. pelarangan permanen melakukan perbuatan tertentu;
 - e. pembekuan seluruh atau sebagian kegiatan Korporasi;
 - f. penutupan seluruh atau sebagian tempat usaha Korporasi; dan/atau
 - g. pembubaran Korporasi.

Dari Pasal 4 UU TPKS, jelaslah bahwa UU TPKS memuat ketentuan materiil tindak pidana kekerasan seksual berisi unsur-unsurnya terhadap 9 (sembilan) jenis kekerasan seksual sebagaimana diatur dalam ayat (1), yaitu:

- a. pelecehan seksual nonfisik;
- b. pelecehan seksual fisik;
- c. pemaksaan kontrasepsi;
- d. pemaksaan sterilisasi;
- e. pemaksaan perkawinan;
- f. penyiksaan seksual;
- g. eksploitasi seksual;
- h. perbudakan seksual; dan
- i. kekerasan seksual berbasis elektronik.

Sedangkan Pasal 4 ayat (2) mengatur bahwa selain Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Tindak Pidana Kekerasan Seksual juga meliputi:

- a. perkosaan;
- b. perbuatan cabul;
- c. persetubuhan terhadap Anak, perbuatan cabul terhadap Anak, dan/atau eksploitasi seksual terhadap Anak;
- d. perbuatan melanggar kesusilaan yang bertentangan dengan kehendak Korban;
- e. pornografi yang melibatkan Anak atau pornografi yang secara eksplisit memuat kekerasan dan eksploitasi seksual;
- f. pemaksaan pelacuran;
- g. tindak pidana perdagangan orang yang ditujukan untuk eksploitasi seksual;

- h. kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga;
- i. tindak pidana pencucian uang yang tindak pidana asalnya merupakan Tindak Pidana Kekerasan Seksual; dan
- j. tindak pidana lain yang dinyatakan secara tegas sebagai Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19 UU TPKS juga mengatur bahwa Setiap Orang yang dengan sengaja mencegah, merintang, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan/atau pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka, terdakwa, atau Saksi dalam perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.

Bab IV UU TPKS mengenai Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan, mengatur mengenai hukum acara khusus tindak pidana kekerasan seksual. Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang yang mengatur mengenai hukum acara pidana, termasuk yang diberlakukan secara khusus dalam Penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual tertentu, kecuali ditentukan lain dalam UU TPKS (Pasal 20 UU TPKS).

Pasal 21 UU TPKS mengatur tentang persyaratan penyidik, penuntut umum, dan hakim yang menangani perkara TPKS, sebagai berikut:

- (1) Penyidik, penuntut umum, dan hakim yang menangani perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual harus memenuhi persyaratan:

- a. memiliki integritas dan kompetensi tentang Penanganan perkara yang berperspektif hak asasi manusia dan Korban; dan
 - b. telah mengikuti pelatihan terkait Penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (2) Dalam hal belum terdapat penyidik, penuntut umum, atau hakim yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual ditangani oleh penyidik, penuntut umum, atau hakim yang berpengalaman dalam menangani Tindak Pidana Kekerasan Seksual berdasarkan keputusan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.
- (3) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. penyidik oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia atau pejabat lain yang ditunjuk;
 - b. penuntut umum oleh Jaksa Agung atau pejabat lain yang ditunjuk; dan
 - c. hakim oleh Ketua Mahkamah Agung atau pejabat lain yang ditunjuk.

Sebagai upaya untuk menghindari reviktimisasi korban, Pasal 22 UU TPKS mengatur: Penyidik, penuntut umum, dan hakim melakukan pemeriksaan terhadap Saksi/Korban/tersangka/terdakwa dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, kehormatan, martabat, tanpa intimidasi, dan tidak menjustifikasi kesalahan, tidak melakukan viktimisasi atas cara hidup dan kesusilaan, termasuk pengalaman seksual dengan pertanyaan yang bersifat menjerat atau yang menimbulkan trauma bagi Korban atau yang tidak berhubungan dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Sedangkan, terkait penyelesaian di luar proses peradilan, Pasal 23 UU TPKS dengan tegas menyatakan bahwa Perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual tidak dapat

dilakukan penyelesaian di luar proses peradilan, kecuali terhadap pelaku Anak sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Pengecualian ini berlaku sejalan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak.

Terkait alat bukti, Pasal 24 UU TPKS mengatur sebagai berikut:

- (1) Alat bukti yang sah dalam pembuktian Tindak Pidana Kekerasan Seksual terdiri atas:
 - a. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam hukum acara pidana;
 - b. alat bukti lain berupa informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - c. barang bukti yang digunakan untuk melakukan tindak pidana atau sebagai hasil Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan/atau benda atau barang yang berhubungan dengan tindak pidana tersebut.
- (2) Termasuk alat bukti keterangan saksi yaitu hasil pemeriksaan terhadap Saksi dan/atau Korban pada tahap penyidikan melalui perekaman elektronik.
- (3) Termasuk alat bukti surat yaitu:
 - a. surat keterangan psikolog klinis dan/atau psikiater/dokter spesialis kedokteran jiwa;
 - b. rekam medis;
 - c. hasil pemeriksaan forensik; dan/atau
 - d. hasil pemeriksaan rekening bank.

Pasal 25 UU TPKS mengatur mengenai keterangan saksi dan/atau korban sebagai berikut.

- (1) Keterangan Saksi dan/atau Korban cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah jika disertai dengan 1 (satu) alat bukti sah lainnya dan hakim

memperoleh keyakinan bahwa benar telah terjadi tindak pidana dan terdakwa yang bersalah melakukannya.

- (2) Keluarga dari terdakwa dapat memberi keterangan sebagai Saksi di bawah sumpah/janji, tanpa persetujuan terdakwa.
- (3) Dalam hal keterangan Saksi hanya dapat diperoleh dari Korban, keterangan Saksi yang tidak dilakukan di bawah sumpah/janji, atau keterangan Saksi yang diperoleh dari orang lain, kekuatan pembuktiannya dapat didukung dengan keterangan yang diperoleh dari:
 - a. orang yang dapat memberikan keterangan yang berhubungan dengan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual meskipun tidak ia dengar sendiri, tidak ia lihat sendiri, dan tidak ia alami sendiri, sepanjang keterangan orang itu berhubungan dengan tindak pidana tersebut;
 - b. Saksi yang keterangannya berdiri sendiri tetapi ada hubungannya satu dengan yang lain sedemikian rupa sehingga dapat membenarkan adanya suatu kejadian atau keadaan tertentu dan keterangannya dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah baik dalam kualifikasi sebagai keterangan Saksi maupun petunjuk; dan/atau
 - c. ahli yang membuat alat bukti surat dan/atau ahli yang mendukung pembuktian tindak pidana.
- (4) Keterangan Saksi dan/atau Korban Penyandang Disabilitas mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan keterangan Saksi dan/atau Korban yang bukan Penyandang Disabilitas.
- (5) Keterangan Saksi dan/atau Korban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) wajib didukung dengan penilaian personal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai akomodasi yang layak untuk Penyandang Disabilitas dalam proses peradilan.

Sebagai terobosan, UU TPKS mengatur mengenai Pendampingan Korban dan Saksi, sebagai berikut dalam Pasal 26 sampai Pasal 29.

Pasal 26

- (1) Korban dapat didampingi oleh Pendamping pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan.
- (2) Pendamping Korban meliputi:
 - a. petugas LPSK;
 - b. petugas UPTD PPA;
 - c. tenaga kesehatan;
 - d. psikolog;
 - e. pekerja sosial;
 - f. tenaga kesejahteraan sosial;
 - g. psikiater;
 - h. Pendamping hukum, meliputi advokat dan paralegal;
 - i. petugas Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat; dan
 - j. Pendamping lain.
- (3) Pendamping Korban harus memenuhi syarat:
 - a. memiliki kompetensi tentang Penanganan Korban yang berperspektif hak asasi manusia dan sensitivitas gender; dan
 - b. telah mengikuti pelatihan penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (4) Pendamping diutamakan berjenis kelamin sama dengan Korban.

Pasal 27

- (1) Saksi dan/atau Korban Penyandang Disabilitas dapat didampingi oleh orang tua, wali yang telah ditetapkan oleh pengadilan, dan/atau Pendamping.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku, dalam hal orang tua dan/atau wali Korban atau Saksi berstatus sebagai tersangka atau terdakwa dalam perkara yang sedang diperiksa.

Pasal 28

Pendamping berhak mendapatkan Pelindungan hukum selama mendampingi Korban dan Saksi di setiap tingkat pemeriksaan.

Pasal 29

Pendamping sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 yang sedang melakukan Penanganan terhadap Korban tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas pendampingan atau pelayanannya, kecuali jika pendampingan atau pelayanannya diberikan tidak dengan iktikad baik.

UU TPKS juga mengatur mengenai Restitusi sebagai hak korban kekerasan seksual, yang pengaturannya sebagaimana diatur dalam Pasal 30 sampai Pasal 38, sebagai berikut.

Pasal 30

- (1) Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual berhak mendapatkan Restitusi dan layanan Pemulihan.
- (2) Restitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. ganti kerugian atas kehilangan kekayaan atau penghasilan;
 - b. ganti kerugian yang ditimbulkan akibat penderitaan yang berkaitan langsung sebagai akibat Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
 - c. penggantian biaya perawatan medis dan/atau psikologis; dan/atau
 - d. ganti kerugian atas kerugian lain yang diderita Korban sebagai akibat Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Pasal 31

- (1) Penyidik, penuntut umum, dan hakim wajib memberitahukan hak atas Restitusi kepada Korban dan LPSK.
- (2) Restitusi dapat dititipkan terlebih dahulu di kepaniteraan pengadilan negeri tempat perkara diperiksa.

- (3) Penyidik dapat melakukan penyitaan terhadap harta kekayaan pelaku Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagai jaminan Restitusi dengan izin pengadilan negeri setempat.
- (4) Penyitaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan memperhatikan hak pihak ketiga yang beritikad baik.

Pasal 32

Restitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) dikembalikan kepada pelaku dalam hal:

- a. perkara tidak jadi dituntut karena tidak cukup bukti atau ternyata tidak merupakan tindak pidana; dan/atau
- b. berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terdakwa diputus bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum.

Pasal 33

- (1) Restitusi diberikan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak salinan putusan atau penetapan pengadilan diterima.
- (2) Jaksa menyampaikan salinan putusan pengadilan yang memuat pemberian Restitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada terpidana, Korban, dan LPSK dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak salinan putusan pengadilan diterima.
- (3) Dalam hal pelaksanaan pemberian Restitusi kepada pihak Korban tidak dipenuhi sampai batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Korban atau ahli warisnya memberitahukan hal tersebut kepada pengadilan.
- (4) Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memberikan surat peringatan secara tertulis kepada pemberi Restitusi untuk segera memenuhi kewajiban memberikan Restitusi kepada Korban atau ahli warisnya.
- (5) Hakim dalam putusan memerintahkan jaksa untuk melelang sita jaminan Restitusi sepanjang tidak dilakukan pembayaran Restitusi dalam jangka waktu

30 (tiga puluh) hari setelah putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- (6) Dalam hal Restitusi yang dititipkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (2) dan harta kekayaan terpidana yang dilelang sebagaimana dimaksud pada ayat (5) melebihi jumlah Restitusi yang diputuskan atau ditetapkan pengadilan, jaksa mengembalikan kelebihanannya kepada terpidana.
- (7) Jika harta kekayaan terpidana yang disita sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak mencukupi biaya Restitusi, terpidana dikenai pidana penjara pengganti tidak melebihi ancaman pidana pokoknya.
- (8) Dalam hal terpidana sebagaimana dimaksud pada ayat (7) merupakan Korporasi, dilakukan penutupan sebagian tempat usaha dan/atau kegiatan usaha Korporasi paling lama 1 (satu) tahun.
- (9) Pelaksanaan pidana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8) dilakukan dengan memperhitungkan Restitusi yang telah dibayar secara proporsional.

Pasal 34

Jaksa membuat berita acara pelaksanaan Restitusi dan disampaikan kepada:

- a. Korban dan Keluarga Korban;
- b. penyidik; dan
- c. pengadilan.

Pasal 35

- (1) Dalam hal harta kekayaan terpidana yang disita tidak mencukupi biaya Restitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (7), negara memberikan kompensasi sejumlah Restitusi yang kurang bayar kepada Korban sesuai dengan putusan pengadilan.
- (2) Kompensasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibayarkan melalui Dana Bantuan Korban.

- (3) Dana Bantuan Korban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diperoleh dari filantropi, masyarakat, individu, tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan, dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat serta anggaran negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Ketentuan mengenai sumber, peruntukan, dan pemanfaatan Dana Bantuan Korban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 36

- (1) Terhadap perkara yang dikesampingkan demi kepentingan umum atau dihentikan demi hukum, untuk sita Restitusi atau Restitusi yang dititipkan berupa barang, dimintakan penetapan kepada ketua pengadilan negeri untuk dilakukan lelang.
- (2) Dalam hal perkara dikesampingkan demi kepentingan umum, permintaan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh Jaksa Agung.
- (3) Dalam hal perkara dihentikan demi hukum pada tahap penyidikan, permintaan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh penyidik melalui penuntut umum.
- (4) Dalam hal perkara dihentikan demi hukum pada tahap penuntutan, permintaan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh penuntut umum.
- (5) Pelaksanaan lelang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pejabat sesuai dengan tahapan pemeriksaan perkara.
- (6) Dalam hal telah dilakukan lelang oleh pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), hasil lelang digunakan untuk pembayaran Restitusi dengan memperhitungkan penilaian LPSK.

Pasal 37

Dalam hal pelaku adalah Anak, pemberian Restitusi dilakukan oleh orang tua atau wali.

Pasal 38

Ketentuan mengenai tata cara pengajuan Restitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengenai ketentuan pelaporan kasus kekerasan seksual, UU PTKS mengatur dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 41, sebagai berikut.

Pasal 39

- (1) Korban atau orang yang mengetahui, melihat, dan/atau menyaksikan peristiwa yang merupakan Tindak Pidana Kekerasan Seksual melaporkan kepada UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, dan/atau kepolisian, baik di tempat Korban berada maupun di tempat terjadinya tindak pidana.
- (2) Tenaga medis atau tenaga kesehatan wajib menginformasikan kepada UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, dan/atau kepolisian jika menemukan adanya dugaan terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Pasal 40

UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat yang menerima laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1) wajib memberikan Pendampingan dan Pelayanan Terpadu yang dibutuhkan Korban.

Pasal 41

- (1) UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat wajib:
 - a. menerima laporan di ruang khusus yang menjamin keamanan dan kerahasiaan Korban; dan
 - b. menyelenggarakan penguatan psikologis bagi Korban

dalam hal Korban menyampaikan laporan dan/atau informasi melalui UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.

- (2) UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat wajib membuat laporan kepada kepolisian atas laporan dan/atau informasi yang disampaikan oleh Korban, tenaga medis, tenaga kesehatan, psikiater, psikolog, atau pekerja sosial.
- (3) UPTD PPA, unit pelaksana teknis dan unit pelaksana teknis daerah di bidang sosial, dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat wajib menyampaikan laporan dan/atau informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lambat 3 x 24 jam (tiga kali dua puluh empat) jam sejak Korban melapor.
- (4) Dalam hal Korban menyampaikan laporan langsung melalui kepolisian, kepolisian wajib menerima laporan di ruang pelayanan khusus yang menjamin keamanan dan kerahasiaan Korban.
- (5) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterima oleh petugas atau penyidik yang melaksanakan pelayanan khusus bagi Korban.

Terobosan yang juga penting adalah Bagian Pelindungan Korban, yang diantaranya memuat ketentuan pelindungan sementara, pelindungan, penetapan pembatasan gerak pelaku, dan penghapusan dan/atau pemutusan akses informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan Tindak Pidana Kekerasan Seksual, yang diatur dalam Pasal 42 sampai dengan Pasal 47 UU TPKS, sebagai berikut.

Pasal 42

- (1) Dalam waktu paling lambat 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak menerima laporan Tindak Pidana Kekerasan Seksual, kepolisian dapat memberikan Pelindungan sementara kepada Korban.
- (2) Pelindungan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan berdasarkan surat perintah Pelindungan sementara untuk waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak Korban ditangani.
- (3) Untuk keperluan Pelindungan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepolisian berwenang membatasi gerak pelaku, baik yang bertujuan untuk menjauhkan pelaku dari Korban dalam jarak dan waktu tertentu maupun pembatasan hak tertentu dari pelaku.
- (4) Pembatasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam surat perintah Pelindungan sementara.

Pasal 43

- (1) Dalam waktu paling lambat 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak pemberian Pelindungan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1), kepolisian wajib mengajukan permintaan Pelindungan kepada LPSK.
- (2) Pemberian Pelindungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 44

Dalam hal pemberian Pelindungan sementara dan Pelindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan Pasal 43 ayat (1), kepolisian dan LPSK dapat bekerja sama dengan UPTD PPA.

Pasal 45

- (1) Dalam hal tersangka atau terdakwa tidak ditahan dan ada kekhawatiran tersangka atau terdakwa akan melakukan Tindak Pidana Kekerasan Seksual,

intimidasi, ancaman, dan/atau kekerasan kepada Korban dan berdasarkan permintaan Korban, Keluarga, penyidik, penuntut umum, atau Pendamping, hakim dapat mengeluarkan penetapan pembatasan gerak pelaku, baik yang bertujuan untuk menjauhkan pelaku dari Korban dalam jarak dan waktu tertentu maupun pembatasan hak tertentu dari pelaku.

- (2) Penetapan pembatasan gerak pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang sebanyak 1 (satu) kali untuk waktu paling lama 6 (enam) bulan.
- (3) Permohonan perpanjangan penetapan pembatasan gerak pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum masa berlaku pembatasan berakhir.
- (4) Pembatasan gerak pelaku sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepolisian.
- (5) Dalam hal terdapat pelanggaran penetapan pembatasan gerak pelaku, terhadap tersangka atau terdakwa dilakukan penahanan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Pasal 46

- (1) Pemerintah Pusat berwenang melakukan penghapusan dan/atau pemutusan akses informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghapusan dan/atau pemutusan akses informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 47

Demi kepentingan umum, jaksa dapat mengajukan permintaan kepada ketua pengadilan negeri untuk memerintahkan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika menghapus informasi

elektronik dan/atau dokumen elektronik yang bermuatan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Pengaturan tentang Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban juga dimuat secara khusus dalam UU TPKS sebagai berikut.

Pasal 48

- (1) Dalam hal Saksi dan/atau Korban karena alasan kesehatan, keamanan, keselamatan, dan/atau alasan lainnya yang sah tidak dapat hadir untuk diperiksa di persidangan, pemeriksaan dapat dilakukan dengan cara:
 - a. pembacaan berita acara pemeriksaan yang telah diberikan di bawah sumpah/janji;
 - b. pemeriksaan melalui perekaman elektronik; dan/atau
 - c. pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual.
- (2) Keterangan Saksi dan/atau Korban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki nilai yang sama dengan keterangan Saksi yang diberikan di sidang pengadilan.

Pasal 49

- (1) Penyidik dapat melakukan pemeriksaan Saksi dan/atau Korban melalui perekaman elektronik dengan dihadiri penuntut umum, baik secara langsung maupun melalui sarana elektronik dari jarak jauh.
- (2) Perekaman elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas penetapan ketua pengadilan negeri.
- (3) Ketua pengadilan negeri mengeluarkan penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima permohonan penetapan dari penyidik.
- (4) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ketua pengadilan negeri tidak mengeluarkan penetapan, penyidik berdasarkan kewenangannya

dapat melakukan pemeriksaan Saksi dan/atau Korban melalui perekaman elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

- (5) Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan dengan mempertimbangkan:
 - a. kondisi kesehatan, keamanan, keselamatan Saksi dan/atau Korban, dan/atau alasan lainnya yang sah didukung dengan surat keterangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau pihak yang berkompeten;
 - b. keputusan LPSK yang memberi Pelindungan terhadap Saksi dan/atau Korban;
 - c. jumlah Saksi dan/atau Korban; dan/atau
 - d. tempat kediaman atau tempat tinggal Saksi dan/atau Korban.
- (6) Dalam hal pemeriksaan dilakukan terhadap Saksi dan/atau Korban yang berkediaman atau bertempat tinggal di luar negeri, perekaman elektronik dilakukan dengan didampingi pejabat perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

Pasal 50

- (1) Perekaman elektronik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) dibuatkan:
 - a. berita acara pemeriksaan Saksi;
 - b. berita acara perekaman elektronik; dan
 - c. berita acara sumpah atau janji untuk Saksi yang dapat disumpah atau diambil janjinya.
- (2) Berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditandatangani secara elektronik.

Pasal 51

- (1) Hakim dapat memerintahkan penuntut umum untuk melakukan pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual terhadap Saksi dan/atau Korban.
- (2) Perintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempertimbangkan:

- a. kondisi kesehatan, keamanan, keselamatan Saksi dan/atau Korban, dan/atau alasan lainnya yang sah didukung dengan surat keterangan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau pihak yang berkompeten;
 - b. keputusan LPSK yang memberi Pelindungan terhadap Saksi dan/atau Korban;
 - c. jumlah Saksi dan/atau Korban; dan/atau
 - d. tempat kediaman atau tempat tinggal Saksi dan/atau Korban.
- (3) Pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual dapat dilakukan di pengadilan tempat perkara diperiksa atau di tempat lain dengan memperhatikan kesehatan, keamanan, dan/atau keselamatan Saksi dan/atau Korban.
- (4) Dalam hal pemeriksaan dilakukan terhadap Saksi dan/atau Korban yang berkediaman atau bertempat tinggal di luar negeri, pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual dilakukan dengan didampingi pejabat perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.

Terobosan mengenai Penyidikan diatur dalam Pasal 52 sampai Pasal 54, sebagai berikut.

Pasal 52

Dalam hal Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual adalah Anak, penyidik dapat melakukan perekaman elektronik atau pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual, dengan persetujuan atau tanpa persetujuan orang tua atau walinya, dan dengan tetap memperhatikan kepentingan terbaik bagi Anak.

Pasal 53

- (1) Pemeriksaan pada tahap penyidikan dilakukan di ruang pelayanan khusus di kepolisian.

- (2) Dalam hal tertentu, pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan di UPTD PPA atau tempat lain.

Pasal 54

- (1) Sebelum melakukan pemeriksaan terhadap Korban, penyidik wajib berkoordinasi dengan Pendamping tentang kesiapan dan kebutuhan terkait kondisi Korban.
- (2) Hasil koordinasi dengan Pendamping sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dijadikan dasar penyidik untuk melakukan pemeriksaan terhadap Korban.
- (3) Dalam hal Korban mengalami trauma berat, penyidik dapat menyampaikan pertanyaan melalui Pendamping.

Pasal 55

- (1) Penyidik berwenang membuat suatu data dan/atau sistem elektronik yang terkait Tindak Pidana Kekerasan Seksual agar tidak dapat diakses selain untuk proses peradilan.
- (2) Pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan penetapan kepala kejaksaan negeri setempat.

Dari ketentuan Pasal 53 dan 54 UU TPKS, pemeriksaan pada tahap penyidikan dalam hal tertentu, dapat dilakukan di UPTD PPA atau tempat lain. Di sini secara implisit terdapat semangat pelayanan terpadu, dalam rangka perlindungan perempuan korban kekerasan seksual, yang mana seringkali harus melalui proses yang panjang dan berulang-ulang. Demikian pula adanya penekanan koordinasi penyidik dan pendamping.

UU TPKS mengatur mengenai Penuntutan tindak pidana kekerasan seksual, sebagai berikut dalam Pasal 56 dan Pasal 57.

Pasal 56

- (1) Dalam hal dianggap perlu, penuntut umum dapat melakukan pertemuan pendahuluan dengan Saksi dan/atau Korban setelah menerima atau menerima kembali hasil penyidikan yang lengkap dari penyidik.
- (2) Pertemuan pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah penyerahan tersangka dan barang bukti.
- (3) Untuk keperluan pertemuan pendahuluan, penuntut umum melakukan pemanggilan terhadap Saksi dan/atau Korban dengan menyebut waktu, tempat, dan alasan pemanggilan.
- (4) Pertemuan pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan melalui media elektronik dengan mempertimbangkan kesehatan, keamanan, dan/atau keselamatan Saksi dan/atau Korban.
- (5) Dalam pertemuan pendahuluan, Saksi dan/atau Korban dapat didampingi oleh Pendamping dan/atau Keluarga serta dapat dihadiri penyidik.
- (6) Dalam pertemuan pendahuluan, penuntut umum menyampaikan dan menjelaskan informasi mengenai:
 - a. proses peradilan;
 - b. hak Saksi dan/atau Korban, termasuk hak untuk mengajukan Restitusi serta tata cara pengajuannya;
 - c. konsekuensi atas keputusan Saksi dan/atau Korban untuk hadir atau tidak hadir dalam pemeriksaan di persidangan guna memastikan Saksi dan/atau Korban dapat memahami situasinya; dan
 - d. pemeriksaan di luar persidangan melalui perekaman elektronik dan/atau pemeriksaan langsung jarak jauh dengan alat komunikasi audiovisual dapat dilakukan jika Saksi dan/atau Korban tidak dapat hadir di persidangan karena alasan kesehatan, keamanan, keselamatan, dan/atau alasan lainnya yang sah.

Pasal 57

- (1) Dalam menguraikan fakta dan perbuatan yang terkait dengan seksualitas,

penuntut umum sedapat mungkin menghindari uraian yang terlalu detail, vulgar, dan berlebihan dalam surat dakwaan dengan tetap memperhatikan uraian secara cermat, jelas, dan lengkap.

- (2) Penghindaran uraian yang terlalu detail, vulgar, dan berlebihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk penghormatan terhadap hak asasi manusia, martabat, dan privasi Korban serta mencegah reviktimisasi terhadap Korban.
- (3) Penguraian fakta dan perbuatan yang terlalu detail, vulgar, dan berlebihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan sepanjang diperlukan untuk mendukung pembuktian unsur pasal dan/atau tindak pidana, termasuk pertanggungjawaban pidananya serta kesalahan pelaku.
- (4) Dalam perkara tindak pidana terhadap Korban yang dieksploitasi dan mengalami kekerasan seksual melalui media elektronik atau yang terkait dengan seksualitas, penuntut umum menghindari pencantuman atau penyalinrekatan gambar, ilustrasi, dan/atau foto Korban atau yang memuat data Korban atau yang menunjukkan organ reproduksi, aktivitas, dan/atau objek seksual dalam surat dakwaan.
- (5) Penghindaran pencantuman atau penyalinrekatan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertujuan sebagai upaya Pelindungan dan jaminan keamanan serta penghormatan peradilan terhadap martabat dan privasi Korban.

Selain Penuntutan, UU TPKS mengatur mengenai Pemeriksaan di Sidang Pengadilan dan Pelaksanaan Putusan, sebagai berikut.

Pasal 58

Pemeriksaan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan dalam sidang tertutup.

Pasal 59

- (1) Majelis hakim membacakan putusan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual dalam sidang yang terbuka untuk umum.
- (2) Dalam membacakan putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), majelis hakim wajib merahasiakan identitas Saksi dan/atau Korban.
- (3) Pengadilan harus merahasiakan informasi yang memuat identitas Saksi dan/atau Korban dalam putusan atau penetapan pengadilan.
- (4) Pengadilan di setiap tingkatan wajib memberikan salinan putusan kepada terdakwa, advokat, penyidik, dan penuntut umum dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak putusan diucapkan.
- (5) Petikan putusan wajib diberikan kepada terdakwa, advokat, dan penuntut umum dalam waktu 1 (satu) hari kerja setelah putusan diucapkan.

Pasal 60

- (1) Pemeriksaan terhadap Saksi dan/atau Korban dilakukan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, kehormatan, dan martabatnya, tanpa intimidasi, tidak menjustifikasi kesalahan, cara hidup, dan kesusilaan, termasuk pengalaman seksual Saksi dan/atau Korban dengan pertanyaan yang bersifat menjerat atau yang tidak berhubungan dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagai alasan yang meringankan terdakwa.
- (2) Hakim dan penuntut umum dalam melakukan pemeriksaan terhadap Korban menggali dan mempertimbangkan keadaan khusus yang melatarbelakangi Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan/atau dampak terhadap Korban.
- (3) Pertanyaan dan/atau pernyataan yang bersifat merendahkan, menyalahkan, mengintimidasi, serta menggunakan pengalaman dan/atau latar belakang seksualitas tidak boleh diajukan, baik kepada Saksi, Korban, maupun terdakwa.

Pasal 61

Pengadilan mengupayakan penyediaan fasilitas dan Pelindungan yang dibutuhkan agar Saksi atau Korban dapat memberikan kesaksian.

Pasal 62

Majelis hakim dapat memerintahkan lembaga yang memberikan Pendampingan untuk mengganti Pendamping Korban atas permintaan Korban, Keluarga Korban, atau wali Korban.

Pasal 63

Majelis hakim wajib mempertimbangkan Pemulihan Korban dalam putusan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 64

- (1) Jika pengadilan menjatuhkan putusan pidana denda, terpidana diberi jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak putusan telah memperoleh kekuatan hukum tetap untuk membayar denda tersebut.
- (2) Dalam hal terdapat alasan kuat, jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 1 (satu) bulan.
- (3) Jika terpidana tidak membayar pidana denda dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2), harta kekayaan atau pendapatan terpidana dapat disita dan dilelang oleh jaksa untuk melunasi pidana denda sesuai dengan putusan pengadilan.
- (4) Jika penyitaan dan pelelangan harta kekayaan atau pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak cukup atau tidak memungkinkan untuk dilaksanakan, pidana denda yang tidak dibayar diganti dengan pidana penjara paling lama tidak melebihi ancaman pidana pokok.
- (5) Untuk terpidana Korporasi, pidana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa pembekuan seluruh atau sebagian kegiatan usaha Korporasi untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun.
- (6) Lama pidana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dicantumkan dalam amar putusan pengadilan.

- (7) Pelaksanaan pidana pengganti sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dilakukan dengan memperhitungkan pidana denda yang telah dibayar secara proporsional.

Penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan berkaitan dengan hak Korban yang mana diatur dalam UU TPKS. Pasal 65 ayat (1) UU TPKS mengatur bahwa ketentuan mengenai Hak Korban, Keluarga Korban, dan Saksi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tetap berlaku, kecuali ditentukan lain oleh UU TPKS. Sedangkan ayat (2) mengatur bahwa pelaksanaan Pelindungan Saksi dan Korban diselenggarakan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur tentang perlindungan Saksi dan Korban, kecuali ditentukan lain oleh UU TPKS. Selanjutnya pengaturan tentang hak Korban terdapat dalam Pasal 66 sampai Pasal 70 sebagai berikut.

Pasal 66

- (1) Korban berhak atas Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan sejak terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (2) Korban Penyandang Disabilitas berhak mendapat aksesibilitas dan akomodasi yang layak guna pemenuhan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 67

- (1) Hak Korban meliputi:
 - a. hak atas Penanganan;

- b. hak atas Pelindungan; dan
 - c. hak atas Pemulihan.
- (2) Pemenuhan Hak Korban merupakan kewajiban negara dan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Korban.

Pasal 68

Hak Korban atas Penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf a meliputi:

- a. hak atas informasi terhadap seluruh proses dan hasil Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan;
- b. hak mendapatkan dokumen hasil Penanganan;
- c. hak atas layanan hukum;
- d. hak atas penguatan psikologis;
- e. hak atas pelayanan kesehatan meliputi pemeriksaan, tindakan, dan perawatan medis;
- f. hak atas layanan dan fasilitas sesuai dengan kebutuhan khusus Korban; dan
- g. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan media elektronik.

Pasal 69

Hak Korban atas Pelindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf b meliputi:

- a. penyediaan informasi mengenai hak dan fasilitas Pelindungan;
- b. penyediaan akses terhadap informasi penyelenggaraan Pelindungan;
- c. Pelindungan dari ancaman atau kekerasan pelaku dan pihak lain serta berulangnya kekerasan;
- d. Pelindungan atas kerahasiaan identitas;
- e. Pelindungan dari sikap dan perilaku aparat penegak hukum yang merendahkan Korban;

- f. Pelindungan dari kehilangan pekerjaan, mutasi pekerjaan, pendidikan, atau akses politik; dan
- g. Pelindungan Korban dan/atau pelapor dari tuntutan pidana atau gugatan perdata atas Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang telah dilaporkan.

Pasal 70

- (1) Hak Korban atas Pemulihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf c meliputi:
 - a. Rehabilitasi medis;
 - b. Rehabilitasi mental dan sosial;
 - c. pemberdayaan sosial;
 - d. Restitusi dan/atau kompensasi; dan
 - e. reintegrasi sosial.
- (2) Pemulihan sebelum dan selama proses peradilan meliputi:
 - a. penyediaan layanan kesehatan untuk Pemulihan fisik;
 - b. penguatan psikologis;
 - c. pemberian informasi tentang Hak Korban dan proses peradilan;
 - d. pemberian informasi tentang layanan Pemulihan bagi Korban;
 - e. pendampingan hukum;
 - f. pemberian aksesibilitas dan akomodasi yang layak bagi Korban Penyandang Disabilitas;
 - g. penyediaan bantuan transportasi, konsumsi, biaya hidup sementara, dan tempat kediaman sementara yang layak dan aman;
 - h. penyediaan bimbingan rohani dan spiritual;
 - i. penyediaan fasilitas pendidikan bagi Korban;
 - j. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lain yang dibutuhkan oleh Korban;
 - k. hak atas informasi dalam hal narapidana telah selesai menjalani hukuman; dan

- l. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan sarana elektronik.
- (3) Pemulihan setelah proses peradilan meliputi:
- a. pemantauan, pemeriksaan, serta pelayanan kesehatan fisik dan psikologis Korban secara berkala dan berkelanjutan;
 - b. penguatan dukungan komunitas untuk Pemulihan Korban;
 - c. pendampingan penggunaan Restitusi dan/atau kompensasi;
 - d. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lainnya yang dibutuhkan oleh Korban;
 - e. penyediaan layanan jaminan sosial berupa jaminan kesehatan dan bantuan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan berdasarkan penilaian tim terpadu;
 - f. pemberdayaan ekonomi; dan
 - g. penyediaan kebutuhan lain berdasarkan hasil identifikasi UPTD PPA dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e diatur dengan Peraturan Presiden.

UU TPKS juga mengatur Bab tentang Pencegahan, Koordinasi, dan Pemantauan (Bab VII), memuat Pasal 79 sampai Pasal 84 sebagai berikut.

Pasal 79

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual secara cepat, terpadu, dan terintegrasi.
- (2) Penyelenggaraan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui bidang:
 - a. pendidikan;
 - b. sarana dan prasarana publik;
 - c. pemerintahan dan tata kelola kelembagaan;
 - d. ekonomi dan ketenagakerjaan;

- e. kesejahteraan sosial;
 - f. budaya;
 - g. teknologi informatika;
 - h. keagamaan; dan
 - i. keluarga.
- (3) Penyelenggaraan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan dengan memperhatikan:
- a. situasi konflik;
 - b. bencana;
 - c. letak geografis wilayah; dan
 - d. situasi khusus lainnya.
- (4) Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan pada:
- a. panti sosial;
 - b. satuan pendidikan; dan
 - c. tempat lain yang berpotensi terjadi Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Pasal 80

Ketentuan lebih lanjut mengenai Penyelenggaraan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 81

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi aparat penegak hukum, tenaga layanan pemerintah, dan tenaga layanan pada Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.
- (2) Pendidikan dan pelatihan dilakukan untuk meningkatkan pemahaman terkait dengan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (3) Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri dan bekerja sama dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 82

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib melakukan koordinasi secara berkala dan berkelanjutan untuk mengefektifkan Pencegahan dan Penanganan Korban.

Pasal 83

- (1) Dalam rangka efektivitas Pencegahan dan Penanganan Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Menteri melakukan koordinasi dan pemantauan secara lintas sektor dengan kementerian/lembaga terkait.
- (2) Gubernur dan Bupati/Wali Kota melakukan koordinasi dan pemantauan Pencegahan dan Penanganan Korban di daerah.
- (3) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan melalui perencanaan, pelayanan, evaluasi, dan pelaporan.
- (4) Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri, komisi yang menangani kekerasan terhadap perempuan, hak asasi manusia, perlindungan anak, dan disabilitas serta dilaksanakan oleh Masyarakat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai koordinasi dan pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 84

- (1) Dalam rangka pencegahan dan koordinasi terhadap Tindak Pidana Kekerasan Seksual, disusun kebijakan nasional tentang pemberantasan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kebijakan nasional tentang pemberantasan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Sebagai sebuah undang-undang yang baru disahkan pada tahun 2022 ini, UU TPKS memerlukan sosialisasi dan dari segi legislasi memerlukan penyusunan peraturan pelaksanaannya, agar implementasinya dapat optimal.

Selain UU TPKS, terdapat beberapa peraturan yang berkaitan dengan perempuan korban kekerasan seksual, sebagai berikut.

a. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum (Perma No. 3 Tahun 2017)

Perma No. 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung pada 11 Juli 2017. Perempuan berhadapan dengan hukum menurut Perma ini adalah perempuan sebagai korban tindak pidana, saksi, atau perempuan yang berkonflik dengan hukum (pelaku tindak pidana), atau perempuan sebagai pihak. Perma memberikan kepastian hukum bagi Hakim dalam memutus perkara yang melibatkan perempuan berhadapan dengan hukum, terutama agar Hakim dapat mengambil pertimbangan-pertimbangan yang akan mendekatkan perempuan pada keadilan.

Perma ini mengatur antara lain ketentuan agar Hakim mempertimbangkan kesetaraan gender dan nondiskriminasi, dengan mengidentifikasi fakta persidangan mengenai ketidaksetaraan status sosial antara para pihak yang berperkara, ketidaksetaraan perlindungan hukum yang berdampak pada akses keadilan, diskriminasi, dampak psikis yang dialami korban, ketidakberdayaan fisik dan psikis korban, relasi kuasa yang mengakibatkan korban/saksi tidak berdaya, dan riwayat

kekerasan dari pelaku terhadap korban/saksi. Perma mengatur juga larangan bagi Hakim dalam melakukan pemeriksaan perempuan berhadapan dengan hukum, antara lain larangan menunjukkan sikap atau mengeluarkan pernyataan yang merendahkan, menyalahkan dan/atau mengintimidasi perempuan berhadapan dengan hukum, mempertanyakan dan/atau mempertimbangkan mengenai pengalaman atau latar belakang seksualitas korban sebagai dasar untuk membebaskan pelaku atau meringankan hukuman pelaku, dan mengeluarkan pernyataan atau pandangan yang mengandung stereotip gender.

Dalam hal perempuan berhadapan dengan hukum membutuhkan pendampingan, Perma ini mengatur ketentuan bahwa Hakim dapat menyarankan kepada perempuan berhadapan dengan hukum untuk menghadirkan Pendamping, dan Hakim dapat mengabulkan permintaan perempuan berhadapan dengan hukum untuk menghadirkan Pendamping. Pendamping didefinisikan sebagai *“seseorang atau kelompok atau organisasi yang dipercaya dan/atau memiliki keterampilan dan pengetahuan untuk mendampingi.”* Ketentuan ini secara tidak langsung memberikan pengakuan kepada keberadaan Pendamping, dimana sebelum adanya Perma ini, kehadiran Pendamping di sidang pengadilan sangat bergantung pada penerimaan Hakim atau Majelis Hakim terhadap kehadiran Pendamping yang mendampingi perempuan korban.

b. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap Nomor 10 Tahun 2007) disusun dalam rangka memberikan pelayanan dalam bentuk perlindungan kepada perempuan dan anak yang menjadi korban kejahatan, dan penegakan hukum pada pelaku kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Dalam menjalankan tugasnya, UPPA menyelenggarakan fungsi:

- 1) Penyelenggaraan pelayanan dan perlindungan hukum.
- 2) Penyelenggaraan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana.
- 3) Penyelenggaraan kerja sama dan koordinasi dengan instansi terkait.

Perkap ini merupakan terobosan struktur hukum dengan menyediakan perangkat struktur dan personel yang bertugas memberikan pelayanan kepada perempuan dan anak yang menjadi korban kejahatan. Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kepolisian adalah subsistem yang pertama kali diakses oleh perempuan korban yang menempuh penyelesaian perkara secara pidana sebelum mengakses ke subsistem lainnya.

c. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana (Perkap No. 3 Tahun 2008)

Perkap No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana menetapkan

Ruang Pelayanan Khusus (RPK) sebagai *“ruangan yang aman dan nyaman diperuntukan khusus untuk saksi dan/atau korban tindak pidana, termasuk tersangka tindak pidana yang terdiri dari perempuan dan anak yang patut diperlakukan atau membutuhkan perlakuan secara khusus, dan perkaranya sedang ditangani di kantor Polisi.”*

Tujuan dari pembentukan RPK adalah untuk memberikan pelayanan dan perlindungan khusus kepada perempuan dan anak yang menjadi saksi, korban dan/atau tersangka yang ditangani di RPK. RPK juga digunakan sebagai tempat pemeriksaan terhadap saksi dan/atau korban perempuan dan anak dalam perkara tindak pidana perdagangan orang dan tindak pidana lainnya. RPK berada di lingkungan atau menjadi bagian dari ruang kerja UPPA. RPK dilengkapi dengan sejumlah fasilitas dan perlengkapan agar dapat menjamin suasana tenang, terang dan bersih, tidak menimbulkan kesan menakutkan, dan dapat menjaga kerahasiaan serta keamanan bagi saksi dan/atau korban yang perkaranya sedang ditangani.

Sumber daya manusia yang bertugas di RPK diutamakan Polisi Wanita dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri wanita. Tetapi jika tidak ada Polwan dan PNS wanita, maka RPK dapat diisi oleh personil Polri pria. Petugas RPK selalu siap sedia selama 24 jam setiap harinya. Personel RPK adalah anggota UPPA yang penugasannya ditunjuk secara tetap atau bergiliran.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pelayanan terhadap saksi dan/atau korban yang diatur dalam Perkap ini adalah menjunjung tinggi HAM, memberikan jaminan keselamatan terhadap saksi dan/atau korban yang memberikan keterangan, menjaga

kerahasiaan saksi dan/atau korban, meminta persetujuan secara lisan akan kesediaan saksi dan/atau korban untuk memberi keterangan, mengajukan pertanyaan dengan cara yang bijak, tidak menghakimi saksi dan/atau korban, menyediakan penerjemah apabila diperlukan, mendengarkan keterangan korban, memberikan informasi tentang perkembangan perkaranya, menjaga profesionalisme untuk menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum, dan memperlakukan saksi dan/atau korban dengan penuh empati.

Perkap ini menetapkan tugas UPPA memberikan pelayanan dalam bentuk perlindungan kepada korban tindak pidana, antara lain mengirimkan korban ke PPT atau rumah sakit terdekat, menyalurkan korban ke lembaga bantuan hukum atau rumah aman, dan mengadakan koordinasi dan kerja sama dengan lintas sektor. Mekanisme penerimaan Laporan Polisi di RPK, yaitu sebagai berikut:

- 1) Korban diterima oleh personil UPPA.
- 2) Proses pembuatan laporan Polisi yang didahului dengan wawancara dan pengamatan serta penilaian Penyidik/petugas terhadap keadaan saksi korban.
- 3) Apabila saksi korban dalam kondisi trauma, maka Penyidik akan mengirim saksi korban ke PPT Rumah Sakit Bhayangkara untuk mendapatkan penanganan medis-psikis serta memantau perkembangannya.
- 4) Dalam hal saksi dan/atau korban membutuhkan istirahat, maka akan diantarkan ke rumah aman atau *shelter*.

- 5) Apabila korban dalam kondisi yang sehat dan baik, maka Penyidik dapat melaksanakan wawancara guna pembuatan laporan Polisi.
- 6) Pembuatan laporan Polisi oleh petugas UPPA.
- 7) Dalam hal saksi dan/atau korban perlu dirujuk ke PPT atau tempat lainnya, maka petugas wajib mengantarkan sampai ke tujuan rujukan.
- 8) Dalam hal saksi dan/atau korban selesai dibuatkan Laporan Polisi dan perlu visum, maka petugas mengantarkan saksi dan/atau korban ke PPT untuk mendapatkan pemeriksaan kesehatan dan visum.
- 9) Kasus yang tidak memenuhi unsur pidana, dilakukan upaya bantuan melalui konseling dan pendekatan psikologis.

Perkap No. 3 Tahun 2008 juga mengatur ketentuan mengenai mekanisme penyidikan, tahap akhir penyidikan terhadap korban tindak pidana, pemeriksaan terhadap saksi dan/atau korban, dan koordinasi dan kerja sama dengan instansi lainnya.

d. Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara RI

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara RI (selanjutnya disebut Perkap No. 8

Tahun 2009) memperkenalkan definisi korban dalam dua kategori, yaitu “Korban Langsung” dan “Korban Tidak Langsung”. Korban Langsung dimaknai sebagai orang yang menjadi objek suatu kejahatan karena diserang, dirampok, diperkosa, dibunuh atau karena tindakan lain, sementara Korban Tidak Langsung adalah anggota keluarga atau kerabat dekat korban yang menderita akibat kejahatan yang terjadi.

Tujuan dari pembentukan Perkap ini adalah sebagai pedoman dasar implementasi prinsip dan standar HAM dalam setiap penyelenggaraan tugas Polri. Pembentukan Perkap juga ditujukan untuk menjamin pemahaman prinsip dasar HAM oleh seluruh jajaran Polri agar dalam melaksanakan tugasnya senantiasa memperhatikan prinsip-prinsip HAM, untuk memastikan adanya perubahan dalam pola berpikir, bersikap, dan bertindak sesuai dengan prinsip dasar HAM, dan untuk memastikan penerapan prinsip dan standar HAM dalam segala pelaksanaan tugas Polri.

e. Pedoman Nomor 1 Tahun 2021 tentang Akses Keadilan bagi Perempuan dan Anak dalam. Penanganan Perkara Pidana

Pedoman ini diharapkan dapat menjamin dan memberikan perlindungan kepada perempuan dan anak dalam proses hukum, serta melindungi hak-hak perempuan dan anak secara optimal dalam memperoleh keadilan. Dengan adanya Pedoman ini, Jaksa di seluruh Indonesia dapat menjamin penuh hak-hak perempuan dan anak dalam memperoleh keadilan. *Beleid* ini menjadi terobosan dalam mengatasi kekosongan hukum implementasi UU PKDRT khususnya bagi jaksa

penuntut dalam penanganan perkara pidana dalam pemberian akses keadilan bagi perempuan dan anak yang berhadapan dengan hukum.

Pedoman ini merangkum lebih dari 11 Undang-Undang yang memiliki ketentuan dalam pemberian perlindungan bagi terjaminnya hak perempuan dan anak, seperti KUHP; UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak; UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Kemudian, UU Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi; UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak; UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, serta lainnya. Pedoman ini menjadi penyemangat dalam menyatukan dan mensimplifikasi penggunaan ketentuan pidana agar penegakan hukum dapat berjalan lebih konsisten, berkepastian hukum, dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan kesulitan praktik di lapangan dimana penegak hukum perlu menangani perkara dengan teliti, dapat mengkonstatir fakta hukum dengan baik, kemudian memasukkannya dalam kotak-kotak hukum yang tepat. Pedoman itu menjadi solusi bagi penegak hukum ketika menemui kesulitan di lapangan sehingga diharapkan memberikan perlindungan yang lebih baik bagi perempuan dan anak di Indonesia.

Pedoman ini dalam penanganan kasus perempuan dan anak, membantu jaksa, berhadapan dengan perempuan dan anak, baik kapasitasnya sebagai saksi, korban, atau bahkan sebagai tersangka, terdakwa maupun terpidana dalam

penanganan perkara tindak pidana, termasuk keterlibatan perempuan dan anak dalam tindak pidana khusus seperti, penerima dan pengguna hasil korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Terbitnya Pedoman ini melengkapi pedoman yang sudah diterbitkan lembaga penegak hukum lain, seperti, Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No.3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum; Peraturan Kapolri (Perkapolri) No. 10 Tahun 2007 tentang organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA), Perkapolri No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Rumah Pelayanan khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban tindak pidana. Diharapkan penanganan perkara perempuan dan anak yang berhadapan dengan hukum memperoleh akses keadilan dan hak-haknya.

B. Pengertian dan Pengaturan tentang Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pelayanan yang Diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat

Pelayanan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia didefinisikan sebagai “perihal atau cara meladeni dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa”.¹⁹⁴ Menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby, pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Sedangkan definisi pelayanan lebih rinci diberikan oleh Gronroos “suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat

¹⁹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, hlm.505

adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan".¹⁹⁵ Selain itu, Moenir mendefinisikan pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem prosedur dan dengan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.¹⁹⁶ Dari beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu bentuk sistem, prosedur, atau metode tertentu yang diberikan kepada orang lain dalam hal ini pelanggan agar kebutuhan pelanggan tersebut dapat terpenuhi sesuai dengan harapan mereka.

Beberapa karakteristik pelayanan antara lain *intangibility* (tidak berwujud) yaitu tidak dapat dilihat, diraba, dirasa, didengar, dicium, sebelum ada transaksi, pembeli tidak mengetahui dengan pasti atau dengan baik hasil pelayanan (*service outcome*) sebelum pelayanan dikonsumsi. Karakteristik berikutnya yaitu *inseparability* (tidak dapat dipisahkan) yaitu dijual lalu diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan karena tidak dapat dipisahkan, karena itu konsumen ikut berpartisipasi menghasilkan jasa layanan, dengan adanya kehadiran konsumen pemberi layanan berhati-hati terhadap interaksi yang terjadi antara penyedia dan pembeli. *Variability* (berubah-ubah dan bervariasi), yaitu jasa beragam, selalu mengalami perubahan, tidak selalu sama kualitasnya bergantung pada siapa yang

¹⁹⁵ Raminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005, hlm.23

¹⁹⁶ Moenir, A.S, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm.272

menyediakannya dan kapan serta dimana disediakan. Karakteristik lain yaitu *perishability* (cepat hilang, tidak tahan lama) yaitu jasa tidak dapat disimpan dan permintaannya berfluktuasi, daya tahan suatu jasa layanan bergantung pada situasi yang diciptakan oleh beberapa faktor.¹⁹⁷

Pelayanan prima adalah pelayanan yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan dan memberikan layanan melampaui dari yang diharapkan pelanggan. Menurut Parasurahman beberapa dimensi layanan yang harus dipenuhi dalam pelayanan prima antara lain: a) *Tangible* yaitu sesuatu yang mudah dilihat dan diukur. b) *Emphaty* yaitu kemudahan dalam berhubungan komunikasi, perhatian pribadi dan memenuhi kebutuhan pelanggan, misalnya mengucapkan salam dan ucapan terima kasih. c) *Responsiveness* yaitu keinginan untuk membantu dan memberikan layanan secara tanggap. d) *Realibility* adalah kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan. e) *Assurance* adalah pengaturan kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya pelanggan.¹⁹⁸

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai pada aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dalam konteks keindonesiaan, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap

¹⁹⁷ Paimin Napitulu, *Pelayanan Publik & Customer Satisfaction*, PT. Alumni, Bandung, 2007, hlm.164

¹⁹⁸ Tjipto F, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, Andi Offset, Yogyakarta, 1997, hlm. 14

memiliki kesamaan arti dengan pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karena itu istilah tersebut dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar.¹⁹⁹

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Pasal 1 angka 1).

Konsep pelayanan publik diturunkan dari makna *public service* yang berarti “berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang atau jasa”. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.²⁰⁰

Dalam UU Pelayanan Publik dijelaskan maksud dan tujuan pelayanan publik, yaitu Pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

¹⁹⁹ Raja Dinda Nilamsuri, *op.cit.*

²⁰⁰ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Tujuan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik adalah: 1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. 2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik. 3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan 4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.²⁰¹

Sedangkan pada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Kepentingan umum;
2. Kepastian hukum;
3. Kesamaan hak;
4. Keseimbangan hak dan kewajiban;
5. Keprofesionalan;
6. Partisipatif;
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
8. Keterbukaan;
9. Akuntabilitas;
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;

²⁰¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 3

11. Ketepatan waktu; dan

12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.²⁰²

Setiap pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima layanan. Menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan, yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan
2. Waktu penyelesaian, ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan
3. Biaya pelayanan, biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan
4. Produk pelayanan, hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
5. Sarana dan Prasarana, penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku dan

²⁰² Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 4

dibutuhkan.²⁰³

Pola atau model penyelenggaraan pelayanan umum adalah kesatuan bentuk tata penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan pada suatu prosedur dan tata kerja atau rangkaian kegiatan tertentu yang dilaksanakan secara sistematis dengan memperhatikan sendi atau prinsip-prinsip dari pelayanan umum.²⁰⁴ Sesuai dengan jenis dan sifat pelayanan, serta dengan pertimbangan agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip pelayanan umum secara efektif, maka dalam Penyelenggaraan Pelayanan Umum, sesuai dengan Keputusan Menteri PAN Nomor 63 Tahun 2003, dapat dilaksanakan dengan pola-pola pelayanan sebagai berikut:

1. Pola Pelayanan Fungsional
2. Pola Pelayanan Terpusat
3. Pola Pelayanan Terpadu
4. Pola Pelayanan Gugus Tugas

Adapun penjelasan dari pengertian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Pola Pelayanan Fungsional

Pada umumnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik selalu mencoba memberikan pelayanan, mencari cara yang paling efisien dan efektif yakni dengan membentuk berbagai cara yang sering disebut sebagai pola. Pada dasarnya pola pelayanan publik diberikan oleh

²⁰³ Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

²⁰⁴ Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2010, hlm. 110.

penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2. Pola Pelayanan Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggaraan pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Pola Pelayanan Terpadu

Pola terpadu sendiri terbagi lagi menjadi dua yaitu:

a) Terpadu Satu Atap

Pola pelayanan ini diselenggarakan dalam suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Dari aspek pelayanan terhadap masyarakat memberikan kemudahan ketika mengurus beberapa perizinan, masyarakat tidak perlu keluar masuk kantor satu ke kantor yang lainnya. Akan tetapi, dari aspek internal, memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi terutama dalam hal mengkoordinasikan berbagai jenis pelayanan yang masing-masing mempunyai sifat dan karakteristik keahlian tersendiri.

b) Terpadu Satu Pintu

Pola terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan

proses dan dilayani melalui satu pintu. Pola satu pintu ini juga sudah mulai banyak dilakukan dan diterapkan di beberapa kantor. Pola satu pintu dari aspek efisiensi dan efektivitas pelayanan sudah cukup terbukti berjalan dengan baik dan lancar bahkan perlu dikembangkan terhadap proses perizinan lainnya yang memiliki sifat sama yaitu dalam suatu rangkaian proses perizinan yang bisa diintegrasikan.

4. Pola Pelayanan Gugus Tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Pemberian pelayanan publik dengan menggunakan pola gugus tugas merupakan pola pelayanan yang bersifat terintegrasi dengan instansi atau unit kerja yang lain yang memiliki keahlian masing-masing dalam rangka mendukung terhadap suatu pemberian pelayanan tertentu.

Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Sesuai dengan Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri PAN Nomor 81 Tahun 1993, ada beberapa prinsip-prinsip pelayanan dan dapat dipahami dengan penjelasan sebagai berikut:

1) Kesederhanaan

Prinsip kesederhanaan ini mengandung arti bahwa segala bentuk prosedur atau tata cara dalam pelayanan, harus diselenggarakan secara mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

Fungsi dari prinsip kesederhanaan ini untuk:

- a) Makin sedikitnya simpul, meja atau petugas dalam prosedur birokrasi pelaksanaan pelayanan umum;
- b) Memudahkan masyarakat dalam mengurus, mendapatkan pelayanan, antara lain dengan cara mengurangi kesempatan terjadinya kontak langsung antara petugas dan masyarakat;
- c) Memperkecil terjadi pelayanan yang birokratis atau prosedur panjang, sehingga akan memperlancar dalam proses serta menciptakan tata laksana pelayanan yang baik.

2) Kejelasan dan Kepastian

Pada prinsip kejelasan dan kepastian ini mengandung arti, harus adanya kejelasan dan kepastian mengenai:

- a) Prosedur tata cara pelayanan;
- b) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
- c) Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
- d) Rincian dan biaya tarif pelayanan dan tata cara pembayaran;

e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3) Keamanan

Pada prinsip ini mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

4) Keterbukaan

Pada prinsip ini mengandung arti bahwa prosedur, persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian biaya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka kepada masyarakat ataupun pengguna layanan agar dengan mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat tersebut, baik hal tersebut diminta ataupun tidak diminta.

5) Efisien

Pada prinsip ini menekankan bahwa dalam merumuskan segala kebijakan mengenai penyelenggaraan pelayanan, perlu memperhatikan hal-hal yang tidak berakibat memberatkan masyarakat, maupun tidak berdampak pada hal-hal yang mengarah pada pemborosan.

6) Ekonomis

Secara umum terminologi publik atau *public* mempunyai arti masyarakat atau umum (diperlawankan dengan privat). Istilah publik maupun privat berasal

dari bahasa latin, dimana *public* berarti ”of the people” (menyangkut rakyat atau masyarakat sebagai bangsa berhadapan dengan negara), sedangkan privat berarti ”set a part” (bagian terpisah dari rakyat atau masyarakat), dengan demikian, istilah *public* dapat disimpulkan sebagai kumpulan orang atau manusia dalam hubungannya dengan dan atau kapasitasnya selaku penyandang kepentingan komunal dari kewarganegaraan suatu negara. Adapun istilah privat menunjuk kepada orang per orang dalam kapasitas individu berhadapan dengan individu yang lain.²⁰⁵

Hal ini juga menjadi kajian dalam perspektif ilmu hukum yang membagi hukum publik dan hukum privat. Hukum publik berarti hukum yang mengatur hubungan orang atau manusia dengan negara, sedangkan hukum privat adalah hukum yang mengatur hubungan individu dengan individu.²⁰⁶ Lebih jauh Katherine berpendapat bahwa makna denotasi dari publik adalah dimensi-dimensi kehidupan kolektif dan menciptakan suatu model hubungan-hubungan publik dan privat pada suatu kontinum.²⁰⁷

²⁰⁵ Sugiyanto, “Mengukur Kinerja Kebijakan Publik (Pertanyaan Korelasional Terhadap Aktualisasi Good Governance)”, Jurnal Good Governance, Vol 3, No.1, Mei 2004, Program Magister STIA-LAN, Jakarta, hlm. 63-64.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ L. Harrington Katherine, “Ethics and Public Policy Analysis: Stakeholder Interest and Regulatory Policy”, dalam Journal of Business Ethics, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1996, h. 374. Lihat juga Fadillah Putra dan Saiful Arif, Kapitalisme Birokrasi; Kritik Reinventing Government Osborne –Gaebler, LKIS kerjasama dengan Puspek Averroes Malang, Yogyakarta, 2001, hlm. 15.

Istilah *service* sering diidentikkan dengan istilah pelayanan. Berkaitan dengan ini Kotler mengemukakan bahwa:²⁰⁸ *A service is any act of performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. Its production may or may not be tied in physical product.*

Di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana digunakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara.²⁰⁹

Administrasi pemerintah dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.²¹⁰

Dalam Keputusan Menteri PAN Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri PAN No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan

²⁰⁸ Philip Kotler, *Manajemen Pemasaran, Analisis, Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian* (terj. Supranto), Printice Hall, edisi Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 464.

²⁰⁹ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan; Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 4

²¹⁰ *Ibid.*

publik sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, serta instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah. Keputusan Menteri PAN No. 63 Tahun 2003 tersebut pada prinsipnya mencakup anjuran-anjuran sebagai berikut:

1. Peningkatan mutu produktivitas instansi pemerintah dalam pelayanan publik.
2. Upaya mengaktifkan tatalaksana pelayanan
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dukungan dan peran serta masyarakat.
4. Menghindari prosedur birokratik yang berlebihan.
5. Kecepatan dan ketepatan waktu serta akses informasi kepada yang dilayani.

Dalam hubungan tersebut, Serdamayanti mengetengahkan konsep dan dimensi penting pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:²¹¹

²¹¹ Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi*, Mandar Maju, Jakarta, 1994, hlm.194.

1. Pelayanan tanpa diskriminasi dari lembaga-lembaga publik/kedinasan.
2. Penerapan prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan,
3. keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu.
4. Berkualitas dalam arti kesesuaian dengan tuntutan, kecocokan dengan pemakaian kebebasan dari cacat.
5. Terjamah, handal, akuntabilitas, mutu pelayanan, jaminan dan empati.
6. Berorientasi pada kualitas modern yang dicirikan oleh partisipasi aktif dan empati serta kepuasan yang dilayani.

Pada hakikatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003, mengelompokkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi:

- a. Kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin

Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

- b. Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Pemahaman konsep pelayanan publik dimaksudkan sebagai pencapaian kualitas pelayanan publik, karena pada hakikatnya tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan dan/atau sesuai dengan keinginan masyarakat pada umumnya. Untuk mencapai hal ini, diperlukan kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Banyak pakar yang berpendapat bahwa, manfaat yang dapat diraih dari menciptakan dan mempertahankan kualitas pelayanan, jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan untuk meraihnya, atau biaya akibat dari kualitas pelayanan yang buruk. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono mengemukakan bahwa:²¹² Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang

²¹² Fandi Tjiptono, *Pemasaran Jasa*, Edisi pertama, Bayumedia, Yogyakarta, 2005, hlm.54

memuaskan. Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, Rasyid mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.²¹³

Kepuasan masyarakat menjadi urgen dalam kehidupan suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) yang mengemukakan urgensi tentang kepuasan masyarakat sebagai berikut:²¹⁴

1. Kepuasan masyarakat adalah alat yang paling ampuh bagi kehidupan organisasi.
2. Masyarakat harus diberi pelayanan yang terbaik dan seoptimal mungkin.
3. Kepuasan masyarakat memerlukan upaya kerja profesional yang mantap.
4. Memuaskan masyarakat adalah tanggung jawab semua pihak dalam organisasi.
5. Pelayanan yang memuaskan adalah tindakan, bukan advertensi atau iklan yang digemborkan.

²¹³ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Edisi cet. 5., Abdi Tandur, Jakarta, 2002, hlm. 3-4.

²¹⁴ Soedarsono.H., *Strategi Pelayanan Prima*, LAN, Jakarta, 2000, hlm. 17.

Selama ini, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat, seperti diungkapkan Zulkarnain bahwa, pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara masih berada dalam peringkat *preset and accounted* artinya, organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui tentang kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan.²¹⁵

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) disahkan oleh Presiden RI sejak tanggal 30 September 2014, yang merupakan amanat Pasal 18 ayat (7) UUDNRI 1945 guna mengatur susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah karena dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

UU Pemda mengatur bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sesuai UUD 1945 yang diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan tertentu, sedangkan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan. Urusan Pemerintahan

²¹⁵ Happy Bone Zulkarnain, “*Etika Pelayanan Publik Dalam PJPT II*”, Jurnal Manajemen Pembangunan, No. 16/IV, Bandung, 1986, hlm. 55.

sendiri terdiri atas Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.²¹⁶

Urusan Pemerintahan Absolut sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Meskipun demikian, dalam penyelenggaraannya pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, dan/atau strategis bagi kepentingan nasional. Penyelenggaraannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat (Kementerian/Lembaga), Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi, atau pemerintah daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas

²¹⁶ <https://setkab.go.id/ihtwal-urusan-pemerintahan-umum/>

daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi. Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya dalam daerah kabupaten/kota, dan/atau penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Adapun Urusan Pemerintahan Konkuren, yaitu:

1. Urusan Pemerintahan Wajib Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas:
 - a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, antara lain pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; serta sosial.
 - b. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, antara lain tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; pangan; pertanahan; lingkungan hidup; administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; pemberdayaan masyarakat dan desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana; perhubungan; komunikasi dan informatika; koperasi, usaha kecil, dan menengah; maupun penanaman modal.
2. Urusan Pemerintahan Pilihan Urusan Pemerintahan Pilihan dipetakan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan, antara lain bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Dalam hal kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan yaitu Pemerintah Pusat: 1. menetapkan Norma, Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK), paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan serta melaksanakan pembinaan dan pengawasan; 2. membatalkan kebijakan Daerah yang tidak berpedoman pada NSPK; 3. menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Sedangkan yang menjadi Kewenangan Daerah: 1. menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berpedoman pada NSPK; 2. Dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, Pusat belum menetapkan NSPK, Pemerintah Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan Daerah; 3. Memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Pengaturan ini secara lengkap dalam UU Pemda sebagai berikut.

Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

(4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

(5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pasal 11

(1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

(3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

a. pendidikan;

b. kesehatan;

- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;

q. perpustakaan; dan

r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

a. kelautan dan perikanan;

b. pariwisata;

c. pertanian;

d. kehutanan;

e. energi dan sumber daya mineral;

f. perdagangan;

g. perindustrian; dan

h. transmigrasi.

Pasal 16 UU Pemda diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), yang mengatur sebagai berikut.

Pasal 16

(1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:

a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan

b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

(2) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengacu atau mengadopsi praktik yang baik (good practices).

(3) Norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berbentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai aturan pelaksanaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

(4) Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan peraturan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada kepala daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.

(5) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibantu oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

(6) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

(7) Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Penjelasan Pasal 16 ayat (2) UU Pemda yang diubah dalam UU Cipta Kerja mengatur, yang dimaksud dengan “praktik yang baik (good practices)” adalah sesuai standar atau ketentuan yang berlaku secara internasional.

Selanjutnya, Pasal 18 UU Pemda mengatur sebagai berikut.

Pasal 18

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).
- (2) Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

Sedangkan Pasal 19 UU Pemda mengatur sebagai berikut.

Pasal 19

- (1) Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan:
 - a. sendiri oleh Pemerintah Pusat;
 - b. dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau
 - c. dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.
- (2) Instansi Vertikal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- (3) Pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

(4) Penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.

(5) Peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Memahami arti dari urusan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah, berkaitan dengan pelayanan dasar ini, mencakup bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, penataan ruang, perumahan rakyat, kawasan pemukiman, ketertiban umum dan masalah sosial. Maka dalam implementasinya daerah diwajibkan memprioritaskan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang ditetapkan Pemerintah Pusat. SPM sendiri adalah ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan yang berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal. Sebagai implementasi kewenangan pemerintah daerah, aparat birokrasi pemerintahan di daerah dalam mengelola dan menyelenggaraan pelayanan publik agar lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya, sehingga implementasi kebijakan publik di era otonomi daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip *good governance* pada fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat, terutama pemerintah daerah harus

menyediakan kebijakan implementasi SPM yang harus dipenuhi, yakni merupakan standar minimum pelayanan publik yang wajib disediakan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat serta mampu menjamin terwujudnya hak-hak individu terhadap akses masyarakat mendapat pelayanan dasar sesuai ukuran yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.²¹⁷ Kesejahteraan masyarakat akan terkait erat dengan pelayanan apa saja yang telah disediakan atau diselenggarakan oleh pemerintahnya kepada masyarakat, termasuk ketika masyarakat khususnya perempuan korban kekerasan seksual memerlukan pelayanan.

Sejalan dengan hal tersebut, SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Penekanan kata “minimal” dalam istilah SPM ini mengacu pada batas minimal tingkat cakupan dan kualitas pelayanan dasar yang harus mampu dicapai oleh setiap daerah pada batas waktu yang ditentukan. Dari sisi waktu pencapaiannya, Pemerintah Daerah harus mampu mencapai tingkat cakupan yang minimal sama atau bahkan lebih cepat dibandingkan batas waktu yang telah ditetapkan Pemerintah untuk masing-masing indikator SPM masing-masing Kementerian/Lembaga terkait. Penyusunan laporan dalam penerapan SPM di daerah menjadi bentuk pertanggungjawaban daerah dalam melaksanakan SPM sesuai dengan kebutuhan pelayanan dasar yang harus diberikan kepada masyarakat.

Terkait NSPK, hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan

²¹⁷ *Ibid.*

konkuren dengan tujuan untuk memberikan pelayanan kepada penerima layanan yaitu masyarakat, diatur pada UU Cipta Kerja yang memberi perubahan pada Pasal 16 UU Pemda, yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat berwenang menetapkan norma, standar, prosedur, kriteria (NSPK) dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan urusan pemerintah. Dalam hal ini termasuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak (NSPK Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Pelindungan Anak).

Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku

wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis. Setiap daerah sesuai karakter daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu dengan lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris, artinya walaupun daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya.²¹⁸

²¹⁸ Syauqi, *Policy Paper Kompetensi Aparatur Bidang Sosial Berdasarkan Pembagian Urusan Kewenangan Pusat, Provinsi, dan Kab/Kota*, 11 Januari 2016

BAB IV

**ANALISIS DAN PEMBAHASAN MODEL IDEAL PERLINDUNGAN
HUKUM TERHADAP PEREMPUAN KORBAN KEKERASAN SEKSUAL
DIHUBUNGAN DENGAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN YANG
DISELENGGARAKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT**

**A. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Sebagai Model Ideal Perlindungan
Hukum terhadap Perempuan Korban Kekerasan Seksual Dihubungkan
dengan Penyelenggaran Pelayanan yang Diselenggarakan oleh
Pemerintah Pusat**

Dengan diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS), UU ini menjadi dasar hukum penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual. Undang-Undang ini merupakan wujud perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan, karena mengatur mengenai tindak pidana kekerasan seksual, hukum acara tindak pidana kekerasan seksual, hak korban, keluarga korban, dan saksi, pencegahan, penyelenggaraan pelayanan terpadu perempuan dan anak di pusat dan daerah, serta koordinasi, pemantauan, dan pendanaan. Perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan seksual, salah satunya diatur dalam pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan terpadu yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

UU TPKS memberi pengertian “Pelayanan Terpadu” sebagai penyelenggaraan layanan yang terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor bagi Korban, Keluarga Korban, dan/atau Saksi Tindak Pidana Kekerasan Seksual (Pasal 1 angka 13 UU TPKS). Korban dalam UU TPKS adalah orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, kerugian ekonomi, dan/atau kerugian sosial yang diakibatkan Tindak Pidana Kekerasan Seksual (Pasal 1 angka 4 UU TPKS).

Dengan pengertian ini, pelayanan terpadu telah menjadi satu konsep penting dalam perlindungan hukum perempuan korban kekerasan seksual. Pasal 1 angka 23 UU TPKS mengatur bahwa Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan “Menteri” yang dimaksud dalam UU TPKS yaitu menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan tugas pemerintahan di bidang perlindungan anak (Pasal 1 angka 25). Artinya, penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual merupakan penyelenggaraan layanan yang terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor bagi Korban, Keluarga Korban, dan/atau Saksi Tindak Pidana Kekerasan Seksual, yang diselenggarakan oleh Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam UUDNRI 1945.

Mengenai “Menteri” yang dimaksud dalam pengaturan dalam UU TPKS, mengacu pada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan tugas pemerintahan di bidang perlindungan anak, saat ini nomenklturnya adalah Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Menteri PPPA), dimana Kementeriannya bernomenklatur Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (Kemen PPPA). Visi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kemen PPPA) tahun 2020-2024 yaitu: “Kementerian yang PEDULI (Profesional, Equal, Dedikasi, Unggul, Loyal, dan Integritas) dalam mewujudkan Kesetaraan Gender, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk mewujudkan Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian berlandaskan Gotong-Royong”. Visi ini sejalan dengan arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 yang menempatkan perempuan dan anak dalam prioritas nasional (PN 3), yaitu: Meningkatkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas dan berdaya saing. Dalam PN 3 ini ada lima Program Prioritas (PP) yang memiliki strategi terkait perlindungan perempuan dan anak, yaitu: (1) percepatan cakupan akta kelahiran; (2) perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial; (3) peningkatan mutu pelayanan kesehatan ibu dan anak, keluarga berencana, gerakan masyarakat hidup sehat; (4) peningkatan mutu pendidikan pemerataan akses dan wajib belajar 12 tahun; dan (5) peningkatan kualitas anak, perempuan dan pemuda dengan strategi pemenuhan hak dan perlindungan anak dan peningkatan kesetaraan gender, pemberdayaan dan perlindungan perempuan.

Pada tanggal 9 Januari 2020, Presiden Joko Widodo didampingi Wakil Presiden Ma'ruf Amin menggelar Rapat Terbatas²¹⁹ untuk membahas penanganan kasus kekerasan terhadap anak. Dalam rapat terbatas tersebut, Presiden memberikan tiga hal yang harus mendapat perhatian, yaitu *pertama*, prioritaskan pada aksi pencegahan kekerasan pada anak; *kedua*, perbaiki sistem pelaporan dan layanan pengaduan, dimana korban harus tahu kemana mau melapor, nomor pelayanannya, akses pelayanan yang mudah, serta mendapat respon cepat; serta *ketiga*, melakukan reformasi besar-besaran terhadap manajemen penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak, dengan memperbaiki sistem pelaporan dan layanan yang dapat diakses dengan lebih cepat, terintegrasi, dan komprehensif; bila perlu, *one stop services*, mulai dari layanan pengaduan, pendampingan, penegakan hukum yang memberi efek jera, layanan bantuan hukum, dan layanan reabilitasi sosial dan reintegrasi sosial kembali. “One stop services” yang disampaikan Bapak Presiden Joko Widodo pada 9 Januari 2020 tersebut mengarah pada penyelenggaraan pelayanan satu pintu, yang ketentuan hukumnya terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pasal 1 angka (1) Perpres ini menyatakan, Pelayanan Terpadu Satu Pintu, yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Dapatlah dibayangkan bahwa reformasi besar-besaran terhadap manajemen penanganan

²¹⁹ https://www.youtube.com/watch?v=Ijcvw_335S0

kasus kekerasan terhadap perempuan, termasuk kekerasan seksual, bila perlu membentuk *one stop services*, yaitu pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan pelayanan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan untuk perempuan korban kekerasan seksual, melalui satu pintu. Dengan kata lain, ketika perempuan korban kekerasan seksual melaporkan kasusnya ke satu pintu dimana tempat pelayanan tersebut berada, di tempat yang sama ituah, korban akan memperoleh pelayanan atas kekerasan seksual yang dialaminya, sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan untuknya selesai. Semua dilayani melalui satu pintu. Dapat dimengerti hal ini akan menjawab persoalan panjangnya birokrasi pelayanan yang selama ini dikeluhkan oleh korban kekerasan seksual. Hal lain, *one stop services* yang disampaikan Bapak Presiden Joko Widodo dalam Rapat Terbatas 9 Januari 2020, juga menunjukkan pelayanan yang terintegrasi dan melibatkan tidak hanya satu Kementerian/Lembaga saja.

Sehubungan dengan arahan tersebut, KemenPPPA diberikan mandat untuk: (1) meningkatkan pemberdayaan Perempuan di bidang kewirausahaan; (2) meningkatkan peran ibu dan keluarga dalam pengasuhan anak; (3) menurunkan tingkat kekerasan pada perempuan dan anak; (4) menekan angka pekerja Anak; dan (5) mencegah perkawinan Anak. Pada tanggal 11 Mei 2020, Presiden Joko Widodo menetapkan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2020 tentang Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, yang menambahkan 2 (dua) fungsi baru yang harus dilakukan oleh Kemen PPPA, yaitu Pasal 3 huruf d yang memberi kewenangan untuk melakukan “penyediaan layanan rujukan akhir bagi

perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional” dan Pasal 3 huruf e yang memberi kewenangan untuk melakukan “penyediaan layanan bagi anak memerlukan perlindungan khusus (AMPK) yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional”.

Dalam konteks Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terkait dengan penyelenggaraan pelayanan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan, tugas dan fungsi baru yang dilekatkan pada Kemen PPPA, sejalan dengan UU Pemda. Penambahan fungsi tersebut juga memperkuat Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Permen PPPA) Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA). Meski Permen PPPA ini telah diberlakukan tahun 2018, data menunjukkan hingga Desember 2020, UPTD PPA hanya ada di 28 provinsi dan 81 kabupaten/kota. Untuk menindaklanjuti arahan Presiden dan menjawab permasalahan rendahnya jumlah UPTD PPA, Menteri Dalam Negeri melalui Surat Edaran (SE) Nomor 460/813/SJ yang ditujukan kepada Gubernur dan SE Nomor 460/812/SJ tanggal 28 Januari 2020 yang ditujukan kepada Bupati/Walikota seluruh Indonesia, meminta kepada daerah untuk segera mempercepat pembentukan UPTD-PPA dalam waktu 3 (tiga) bulan. Selanjutnya, Pasal 22, Permen PPPA Nomor 4 Tahun 2018, Ayat (1) juga menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas memberikan layanan kepada Perempuan dan Anak yang mengalami masalah perlindungan, UPTD-PPA harus berpedoman pada standar pelayanan yang telah ditetapkan. Standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri. Peraturan Menteri PPPA ini telah dikeluarkan, yaitu Permen PPPA No. 2 Tahun 2022, yang berisi standar pelayanan untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap perlindungan perempuan dan anak. Standar pelayanan bersama dari KemenPPPA menjadi pedoman bersama bagi seluruh unit/lembaga terkait baik pusat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi pelayanannya dalam menangani kasus-kasus kekerasan yang korbannya perempuan dan anak.

Bab VI UU TPKS mengatur tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak di Pusat dan Daerah. Bab ini terdiri dari Pasal 72-Pasal 78. Pasal 72-Pasal 75 berisi ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak di pusat.

Ketentuan tersebut sebagai berikut.

Pasal 72

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pelayanan Terpadu dalam Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan.

Pasal 73

- (1) Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat dikoordinasikan oleh Menteri.
- (2) Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melibatkan:
 - a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan;
 - b. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial;
 - c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;

- d. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;
- e. kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri;
- f. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan;
- g. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama;
- h. kepolisian;
- i. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban;
- j. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; dan
- k. institusi lainnya.

Pasal 74

Menteri menyelenggarakan Pelayanan Terpadu yang meliputi:

- a. penyediaan layanan bagi Korban yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional; dan
- b. penyediaan layanan bagi Anak yang memerlukan Pelindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional.

Pasal 75

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat diatur dengan Peraturan Presiden.

Pada saat penelitian ini dilakukan, Peraturan Presiden mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat belum ditetapkan.

Sejalan dengan UU Pemda Pasal..., Pasal 72 UU TPKS mengatur bahwa Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pelayanan Terpadu dalam Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan. Artinya Pemerintah Pusat menyelenggarakan sendiri Pelayanan Terpadu dalam Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan. Penanganan, pelindungan, dan pemulihan perempuan korban kekerasan seksual mengacu pada hak korban sebagaimana diatur dalam Pasal 67-70 UU TPKS, yang pengaturannya sebagai berikut.

Pasal 67

- (3) Hak Korban meliputi:
- a. hak atas Penanganan;
 - b. hak atas Pelindungan; dan
 - c. hak atas Pemulihan.
- (4) Pemenuhan Hak Korban merupakan kewajiban negara dan dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan Korban.

Pasal 68

Hak Korban atas Penanganan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf a meliputi:

- h. hak atas informasi terhadap seluruh proses dan hasil Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan;
- i. hak mendapatkan dokumen hasil Penanganan;
- j. hak atas layanan hukum;
- k. hak atas penguatan psikologis;
- l. hak atas pelayanan kesehatan meliputi pemeriksaan, tindakan, dan perawatan medis;
- m. hak atas layanan dan fasilitas sesuai dengan kebutuhan khusus Korban; dan

- n. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan media elektronik.

Pasal 69

Hak Korban atas Pelindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf b meliputi:

- h. penyediaan informasi mengenai hak dan fasilitas Pelindungan;
- i. penyediaan akses terhadap informasi penyelenggaraan Pelindungan;
- j. Pelindungan dari ancaman atau kekerasan pelaku dan pihak lain serta berulangnya kekerasan;
- k. Pelindungan atas kerahasiaan identitas;
- l. Pelindungan dari sikap dan perilaku aparat penegak hukum yang merendahkan Korban;
- m. Pelindungan dari kehilangan pekerjaan, mutasi pekerjaan, pendidikan, atau akses politik; dan
- n. Pelindungan Korban dan/atau pelapor dari tuntutan pidana atau gugatan perdata atas Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang telah dilaporkan.

Pasal 70

(5) Hak Korban atas Pemulihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf c meliputi:

- a. Rehabilitasi medis;
 - b. Rehabilitasi mental dan sosial;
 - c. pemberdayaan sosial;
 - d. Restitusi dan/atau kompensasi; dan
 - e. reintegrasi sosial.
- (6) Pemulihan sebelum dan selama proses peradilan meliputi:
- a. penyediaan layanan kesehatan untuk Pemulihan fisik;
 - b. penguatan psikologis;
 - c. pemberian informasi tentang Hak Korban dan proses peradilan;

- d. pemberian informasi tentang layanan Pemulihan bagi Korban;
 - e. pendampingan hukum;
 - f. pemberian aksesibilitas dan akomodasi yang layak bagi Korban Penyandang Disabilitas;
 - g. penyediaan bantuan transportasi, konsumsi, biaya hidup sementara, dan tempat kediaman sementara yang layak dan aman;
 - h. penyediaan bimbingan rohani dan spiritual;
 - i. penyediaan fasilitas pendidikan bagi Korban;
 - j. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lain yang dibutuhkan oleh Korban;
 - k. hak atas informasi dalam hal narapidana telah selesai menjalani hukuman; dan
 - l. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan sarana elektronik.
- (7) Pemulihan setelah proses peradilan meliputi:
- a. pemantauan, pemeriksaan, serta pelayanan kesehatan fisik dan psikologis Korban secara berkala dan berkelanjutan;
 - b. penguatan dukungan komunitas untuk Pemulihan Korban;
 - c. pendampingan penggunaan Restitusi dan/atau kompensasi;
 - d. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lainnya yang dibutuhkan oleh Korban;
 - e. penyediaan layanan jaminan sosial berupa jaminan kesehatan dan bantuan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan berdasarkan penilaian tim terpadu;
 - f. pemberdayaan ekonomi; dan
 - g. penyediaan kebutuhan lain berdasarkan hasil identifikasi UPTD PPA dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tim terpadu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf e diatur dengan Peraturan Presiden.

Terkait penyelenggaraan pelayanan terpadu perempuan dan anak di daerah, menyangkut menyelenggarakan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Korban dimuat dalam ketentuan Pasal 76 ayat (3) UU TPKS, dimana penyelenggara pelayanan terpadu di daerah (Provinsi dan/atau Kabupaten Kota) dilakukan oleh satuan kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, melalui dibentuknya UPTD PPA (Pasal 76 ayat 1 dan ayat 2 UU TPKS), sebagai berikut.

Pasal 76

- (1) Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 di daerah dilakukan oleh satuan kerja yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- (2) Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota wajib membentuk UPTD PPA yang menyelenggarakan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Korban, Keluarga Korban, dan/atau Saksi.
- (3) Dalam menyelenggarakan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Korban, UPTD PPA bertugas:
 - a. menerima laporan atau penjangkauan Korban;
 - b. memberikan informasi tentang Hak Korban;
 - c. memfasilitasi pemberian layanan kesehatan;
 - d. memfasilitasi pemberian layanan penguatan psikologis;
 - e. memfasilitasi pemberian layanan psikososial, Rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, dan reintegrasi sosial;
 - f. menyediakan layanan hukum;
 - g. mengidentifikasi kebutuhan pemberdayaan ekonomi;
 - h. mengidentifikasi kebutuhan penampungan sementara untuk Korban dan Keluarga Korban yang perlu dipenuhi segera;
 - i. memfasilitasi kebutuhan Korban Penyandang Disabilitas;

- j. mengoordinasikan dan bekerja sama atas pemenuhan Hak Korban dengan lembaga lainnya; dan
- k. memantau pemenuhan Hak Korban oleh aparaturnya selama proses acara peradilan.

Ketentuan tentang pelayanan yang terkait dengan hak perempuan

korban kekerasan seksual dalam UU TPKS dapat dilihat sebagai berikut.

Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual atas Penanganan	Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual atas Pelindungan	Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual atas Pemulihan	Tugas penyelenggara Layanan (Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Perempuan Korban Kekerasan Seksual) di daerah
<ul style="list-style-type: none"> a. hak atas informasi terhadap seluruh proses dan hasil Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan; b. hak mendapatkan dokumen hasil Penanganan; c. hak atas layanan hukum; d. hak atas penguatan psikologis; e. hak atas pelayanan kesehatan meliputi pemeriksaan, 	<ul style="list-style-type: none"> a. penyediaan informasi mengenai hak dan fasilitas Pelindungan; b. penyediaan akses terhadap informasi penyelenggaraan Pelindungan; a. Pelindungan dari ancaman atau kekerasan pelaku dan pihak lain serta berulangnya kekerasan; b. Pelindungan atas kerahasiaan identitas; c. Pelindungan dari sikap dan perilaku aparat penegak hukum yang merendahkan Korban; 	<ul style="list-style-type: none"> a. rehabilitasi medis; b. Rehabilitasi mental dan sosial; c. pemberdayaan sosial; d. Restitusi dan/atau kompensasi; dan e. reintegrasi sosial. 	<ul style="list-style-type: none"> a. menerima laporan atau penjangkauan Korban; b. memberikan informasi tentang Hak Korban; c. memfasilitasi pemberian layanan kesehatan; d. memfasilitasi pemberian layanan penguatan psikologis; e. memfasilitasi pemberian layanan psikososial, Rehabilitasi sosial, pemberdayaan sosial, dan reintegrasi sosial; f. menyediakan layanan hukum; g. mengidentifikasi kebutuhan pemberdayaan ekonomi; h. mengidentifikasi kebutuhan

<p>tindakan, dan perawatan medis;</p> <p>f. hak atas layanan dan fasilitas sesuai dengan kebutuhan khusus Korban; dan</p> <p>g. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan media elektronik.</p>	<p>d. Pelindungan dari kehilangan pekerjaan, mutasi pekerjaan, pendidikan, atau akses politik; dan</p> <p>e. Pelindungan Korban dan/atau pelapor dari tuntutan pidana atau gugatan perdata atas Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang telah dilaporkan.</p>		<p>penampungan sementara untuk Korban dan Keluarga Korban yang perlu dipenuhi segera;</p> <p>i. memfasilitasi kebutuhan Korban Penyandang Disabilitas;</p> <p>j. mengoordinasikan dan bekerja sama atas pemenuhan Hak Korban dengan lembaga lainnya; dan</p> <p>k. memantau pemenuhan Hak Korban oleh aparat penegak hukum selama proses acara peradilan.</p>
		<p>Pemulihan sebelum dan selama proses peradilan meliputi:</p> <p>a. penyediaan layanan kesehatan untuk Pemulihan fisik;</p> <p>b. penguatan psikologis;</p> <p>b. pemberian informasi tentang Hak Korban dan proses peradilan;</p> <p>c. pemberian informasi tentang layanan Pemulihan bagi Korban;</p> <p>d. pendampingan hukum;</p> <p>e. pemberian aksesibilitas dan</p>	

		<p>akomodasi yang layak bagi Korban Penyandang Disabilitas;</p> <p>f. penyediaan bantuan transportasi, konsumsi, biaya hidup sementara, dan tempat kediaman sementara yang layak dan aman;</p> <p>g. penyediaan bimbingan rohani dan spiritual;</p> <p>h. penyediaan fasilitas pendidikan bagi Korban;</p> <p>i. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lain yang dibutuhkan oleh Korban;</p> <p>j. hak atas informasi dalam hal narapidana telah selesai menjalani hukuman; dan</p> <p>k. hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan sarana elektronik.</p>	
		<p>Pemulihan setelah proses peradilan meliputi:</p> <p>a. pemantauan, pemeriksaan, serta pelayanan kesehatan fisik dan psikologis</p>	

		<p>Korban secara berkala dan berkelanjutan;</p> <p>b. penguatan dukungan komunitas untuk Pemulihan Korban;</p> <p>b. pendampingan penggunaan Restitusi dan/atau kompensasi;</p> <p>c. penyediaan dokumen kependudukan dan dokumen pendukung lainnya yang dibutuhkan oleh Korban;</p> <p>d. penyediaan layanan jaminan sosial berupa jaminan kesehatan dan bantuan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan berdasarkan penilaian tim terpadu;</p> <p>e. pemberdayaan ekonomi; dan</p> <p>f. penyediaan kebutuhan lain berdasarkan hasil identifikasi UPTD PPA dan/atau Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat.</p>	
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Tabel 1. Hak-hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual terkait Layanan untuk Korban berdasarkan Undang-Undang tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Pasal 73 ayat (1) UU TPKS mengatur bahwa Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat dikoordinasikan oleh Menteri, dalam hal ini Menteri PPPA. Sedangkan ayat (2) mengatur bahwa penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat yang dikoordinasikan oleh Menteri PPPA melibatkan:

- a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan;
- b. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial;
- c. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
- d. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;
- e. kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri;
- f. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan;
- g. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama;
- h. kepolisian;
- i. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban;
- j. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; dan
- k. institusi lainnya.

Penjelasan UU TPKS, Pasal 73 ayat (2) huruf k, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “institusi lainnya” antara lain adalah organisasi Penyandang Disabilitas, lembaga adat, dan organisasi keagamaan.

Dari pengaturan dalam UU TPKS ini dapat dilihat bahwa penyelenggaraan pelayanan terpadu di pusat melibatkan lebih dari satu Kementerian/Lembaga,

bahkan dapat melihatkan pula organisasi Penyandang Disabilitas, lembaga adat, dan organisasi keagamaan. Dalam hal ini penekanan fungsi yang melekat pada Menteri PPPA adalah yang menjalankan fungsi koordinasi, artinya mengkoordinir Kementerian/Lembaga lain untuk bersama-sama menyelenggarakan pelayanan terpadu di pusat, untuk perempuan korban kekerasan seksual. Pengaturan tentang “terintegrasi, multiaspek, lintas fungsi dan sektor” mengarah pada pola layanan terpadu satu pintu, yaitu pola terpadu satu pintu atau “one stop services”, yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan multiaspek, lintas fungsi dan sektor, yang memiliki keterkaitan proses yang bisa diintegrasikan dan dilayani melalui satu pintu, yang selanjutnya berkembang menjadi Mal Pelayanan Publik (MPP).

Jika dipetakan, mengacu pada UU TPKS yang baru disahkan, Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat dikoordinasikan oleh Menteri PPPA, yang mana penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat tersebut melibatkan setidaknya 11 (sebelas) Kementerian/Lembaga, yaitu:

1. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
2. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan;
3. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial;
4. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia;
5. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri;

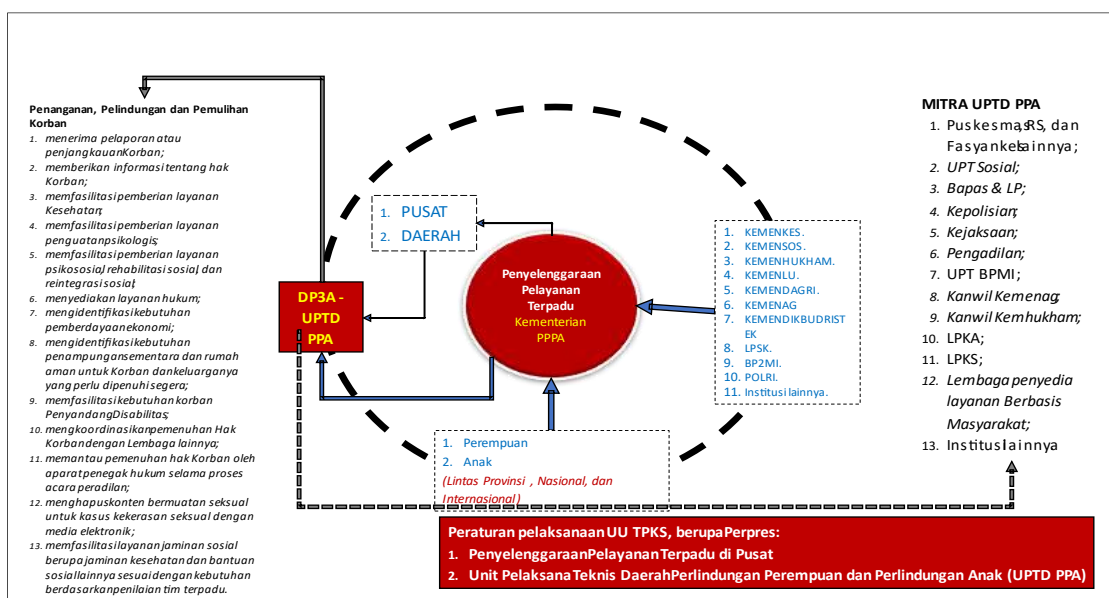
6. kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri;
7. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan;
8. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama;
9. kepolisian;
10. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban;
11. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.

Tidak menutup kemungkinan penyelenggaraan pelayanan terpadu akan melibatkan di luar 11 Kementerian/Lembaga di atas, mengingat ada ketentuan mengenai hak perempuan korban atas kekerasan seksual misalnya: hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan sarana elektronik, yang pemenuhannya menurut UU TPKS merupakan kewenangan kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika (Pasal 47 UU TPKS).

Pasal 74 UU TPKS juga mengatur bahwa, Menteri (Menteri PPPA) menyelenggarakan Pelayanan Terpadu yang meliputi:

- a. penyediaan layanan bagi Korban yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional; dan
- b. penyediaan layanan bagi Anak yang memerlukan Pelindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional.

Ketentuan ini sejalan dengan UU Pemda. Pasal 75 UU TPKS menyatakan pula bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat diatur dengan Peraturan Presiden.



Gambar 3. Model Ideal Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Bagi Perempuan Korban Kekerasan Seksual

Gambar di atas memperlihatkan model ideal penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan terhadap perempuan dan anak, standar pelayanan bersama wajib mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelayanan Publik yang menekankan bahwa tujuan layanan publik adalah: (a) memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat; (b) mendekatkan pelayanan kepada masyarakat; (c) memperpendek

proses pelayanan; (c) mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau; dan (d) memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan. Standar pelayanan perempuan korban kekerasan mengutamakan penerapan manajemen penanganan kasus secara disiplin sehingga pelayanan dapat dilakukan secara cepat, komprehensif, dan terintegrasi. Dalam melaksanakan tugas memberikan layanan kepada perempuan korban kekerasan seksual, penyelenggara pelayanan terpadu harus berpedoman pada standar pelayanan yang telah ditetapkan. Standar layanan tersebut perlu diatur dalam peraturan pelaksanaan UU TPKS dengan Peraturan Menteri, yang perlu segera diterbitkan untuk meningkatkan mutu pelayanan terhadap perempuan korban kekerasan, menjadi pedoman bersama bagi seluruh Kementerian/Lembaga terkait baik pusat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsi pelayanannya dalam menangani perempuan korban kekerasan seksual.

Standar layanan yang idealnya disusun untuk penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan prinsip-prinsip dalam pemberian layanan kepada perempuan dan anak. Harmonisasi peraturan perundang-undangan ini sangat diperlukan. Adapun prinsip-prinsip dalam pemberian layanan kepada perempuan korban kekerasan seksual idealnya:

1. Pelindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia

Kekerasan seksual merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang serius seperti hak untuk hidup, hak bebas dari diskriminasi dan kekerasan, serta hak atas rasa aman. Oleh karena itu, semua bentuk bantuan dan perlindungan berupaya memulihkan hak-hak perempuan korban kekerasan seksual serta pencegahan pelanggaran lebih lanjut.

2. Kestaraan dan Keadilan Gender

Kestaraan gender adalah kesamaan kondisi bagi laki laki dan perempuan untuk memperoleh kesempatan dan hak-haknya sebagai manusia, agar mampu berperan dan berpartisipasi dalam kegiatan politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan nasional, dan kesamaan dalam menikmati hasil pembangunan tersebut. Keadilan Gender adalah suatu proses untuk menjadi adil terhadap laki-laki dan perempuan (Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional).

3. Pelindungan kepada perempuan korban kekerasan seksual (Penerima Manfaat)

Yaitu hak untuk memperoleh kebenaran, keadilan, pemulihan, pemenuhan rasa keadilan, dan jaminan ketidakberulangan.

4. Nondiskriminasi

Artinya seluruh layanan kepada perempuan korban kekerasan harus menghormati prinsip nondiskriminasi atas dasar gender, orientasi seksual, usia, warna kulit, status sosial, ras, agama, bahasa, dan keyakinan politik.

5. Kebutuhan Darurat

Dalam kondisi darurat, setiap perempuan korban kekerasan seksual berhak mendapatkan layanan dari penyelenggara pelayanan terpadu di manapun pada saat mereka ditemukan.

6. Layanan Berkelanjutan

Layanan yang diberikan harus merupakan bagian dari pendekatan holistik yang berkelanjutan sesuai dengan kondisi fisik, psikologis, dan sosial perempuan korban kekerasan seksual.

Prinsip-prinsip tersebut dilaksanakan secara cepat, akurat, komprehensif, dan terintegrasi yang artinya:

1. cepat, sesuai dengan standar waktu yang ditetapkan dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) dan terjangkau;
2. akurat, dalam memberikan layanan didukung oleh informasi yang benar berdasarkan bukti dan fakta yang memadai serta dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya;
3. komprehensif, dalam memenuhi hak dan kebutuhan perempuan korban kekerasan seksual secara menyeluruh, tepat, dan tuntas, dengan pendekatan Manajemen Kasus oleh tenaga profesional agar tidak terjadi pengulangan kejadian; dan
4. terintegrasi, oleh berbagai unit atau lembaga penyelenggara layanan kredibel yang memberikan berbagai jenis layanan yang berkualitas secara bersinergi dan terpadu dengan satu tujuan agar perempuan korban kekerasan seksual dapat kembali menikmati hak-haknya.

Selain itu, penyelenggaraan Standar Layanan idealnya mengacu pada prinsip manajemen mutu (Sertifikasi ISO 9001 2015) dimana penyelenggaraan layanan bersifat terbuka dan mudah diakses oleh semua pihak serta memenuhi

standar yang telah ditetapkan untuk memastikan kualitas atau mutu layanan yang dapat dipertanggungjawabkan.

B. Kewenangan dan Pendekatan Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan Korban Kekerasan Seksual

Dalam hal pembagian kewenangan penyelenggaraan pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, layanan perempuan dan anak yang merupakan bagian dari urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, masuk dalam klasifikasi urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan termasuk urusan pemerintahan konkuren. Adapun pembagian urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut.

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
Perlindungan Perempuan	a. Penyediaan layanan rujukan akhir bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat nasional, lintas provinsi, dan internasional. b. Standardisasi lembaga penyedia	a. Penyediaan layanan rujukan lanjutan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota. b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia	a. Penyediaan layanan bagi perempuan korban kekerasan yang memerlukan koordinasi tingkat daerah kabupaten/kota a. b. Penguatan dan

Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
	layanan perlindungan perempuan.	layanan perlindungan perempuan tingkat daerah provinsi.	pengembangan lembaga penyedia layanan perlindungan perempuan tingkat daerah kabupaten/kota.
Perlindungan Khusus Anak	<p>a. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat nasional dan internasional.</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat nasional dan lintas daerah provinsi</p>	<p>a. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat daerah provinsi.</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat daerah provinsi dan lintas daerah kabupaten/kota.</p>	<p>a. Penyediaan layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus yang memerlukan koordinasi tingkat daerah kabupaten/kota.</p> <p>b. Penguatan dan pengembangan lembaga penyedia layanan bagi anak yang memerlukan perlindungan khusus tingkat daerah kabupaten/kota.</p>

Tabel 2. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Dari segi pembagian urusan pemerintahan bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, sebagaimana diatur dalam UU Pemda, menjadi jelas terdapat kewenangan yang berbeda di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual. Sejalan dengan itu, kasus kekerasan terhadap perempuan juga mengalami perubahan secara kualitas, kasus kekerasan semakin kompleks dan multidimensional dengan ditunjukkannya berbagai kekerasan seksual terhadap perempuan yang dapat dikategorikan sebagai kejahatan terorganisir dan kejahatan transnasional. Penanganan kasus yang kompleks tersebut jelas tidak dapat dikendalikan hanya oleh pemerintah daerah saja dengan kewenangannya yang terbatas, namun juga membutuhkan suatu lembaga yang memiliki wewenang koordinasi lintas instansi, lintas daerah, dan bahkan lintas negara. Diperlukan penyelenggaraan pelayanan tersendiri untuk merespon kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan tersebut. Hal ini sejalan dengan UU TPKS, yang memuat pengaturan tersendiri mengenai penyelenggaraan pelayanan terpadu perempuan dan anak di pusat. Pengaturan mengenai Pemerintah Pusat menyelenggarakan Pelayanan Terpadu dalam penanganan, perlindungan, dan pemulihan korban kekerasan seksual dalam UU TPKS masih sangat terbatas yaitu Pasal 72, 73, 74. Sedangkan Pasal 75 UU TPKS mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pelayanan Terpadu di pusat diatur dengan Peraturan Presiden. Pengaturan dalam Peraturan Presiden tersebutlah yang penting memuat model ideal

pengaturan penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat.

Pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat merupakan layanan rujukan akhir yang diberikan kepada korban kekerasan terhadap perempuan di tingkat nasional yang membutuhkan koordinasi antar provinsi, antar negara dan antar instansi lembaga secara multisektoral sesuai kebutuhan korban dengan syarat dan ketentuan yang berlaku. Adapun beberapa kriteria khusus dalam pelayanan ini dapat dikembangkan sebagai berikut:²²⁰

- a. *User* yang merupakan penerima manfaat dalam bisnis proses antara lain: 1) Perempuan korban kekerasan dengan tempat kejadian perkara antar daerah dan negara dan/atau kasus kekerasan seksual dengan kompleksitas tinggi; 2) Mitra Kerja perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan.
- b. Memberikan nilai tambah terhadap akses keadilan bagi korban dan pelayanan perlindungan perempuan korban kekerasan serta merestrukturisasi organisasi kelembagaan Kemen PPPA menyesuaikan pada fungsi pelayanan publik.
- c. Memiliki keterkaitan sebagai upaya pemberdayaan dan perlindungan perempuan terutama dalam: 1) Optimalisasi pemenuhan hak perempuan atas rasa keadilan dan pemulihan; 2) Harmonisasi dan sinkronisasi dalam koordinasi perlindungan perempuan.

²²⁰ Draf Keputusan Menteri PPPA tentang Proses Bisnis Layanan Rujukan Akhir bagi Perempuan Korban Kekerasan di Kementerian PPPA, 2020

Sebagai tambahan, kriteria perempuan korban kekerasan seksual yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat adalah perempuan yang mengalami penderitaan fisik, psikis, seksual, eksploitasi dan kerugian ekonomi akibat kekerasan seksual. Adapun kriteria teknis yang dapat dikembangkan adalah sebagai berikut.

- 1) Perempuan korban kekerasan seksual yang terjadi akibat relasi kuasa yang tidak seimbang, dan terjadi baik di ruang privat maupun di ruang publik yang terjadi di daerah; namun membutuhkan layanan dengan kompleksitas tinggi sehingga membutuhkan dukungan advokasi dan layanan yang ada hanya tersedia di tingkat nasional.
- 2) Perempuan dalam kondisi khusus seperti usia lanjut dan disabilitas, yang mengalami kekerasan seksual dan situasi darurat (bencana alam, terorisme, radikalisme, persekusi).
- 3) Perempuan korban kekerasan seksual secara massal, dan/atau mengalami ancaman kehilangan nyawa, dan/atau ancaman kemerdekaan, yang terjadi di daerah; namun membutuhkan dukungan advokasi dan layanan dengan kompleksitas tinggi sehingga layanan yang ada hanya tersedia di tingkat nasional.
- 4) Perempuan korban Warga Negara Indonesia di luar negeri termasuk Pekerja Migran Indonesia (PMI).

Sebagai tambahan, kriteria Tempat Kejadian Perkara (TKP) dapat dikembangkan sebagai berikut:

- 1) TKP lintas daerah, yakni TKP lebih dari satu kabupaten, TKP satu atau lebih kabupaten dan provinsi dan/atau TKP antar provinsi;
- 2) TKP di Luar Negeri.

Sedangkan kriteria pelaku dapat dikembangkan sebagai berikut.

- 1) Pelaku kekerasan seksual terhadap perempuan yang diduga merupakan bagian dari kejahatan terorganisir (*organized crime*) dengan jaringan nasional dan internasional seperti berkaitan dengan tindak pidana perdagangan orang, narkoba, *cyber crime*, pornografi online, kekerasan berbasis gender online, dan;
- 2) Pelaku kekerasan seksual terhadap perempuan yang diduga pejabat negara, pejabat publik, anggota diplomat, anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia, tokoh agama, tokoh adat dan tokoh masyarakat, serta pimpinan lembaga lain, baik milik pemerintah maupun swasta.

Penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan Pemerintah Pusat, perlu memperhatikan:

- 1) Sebagai penyelenggaraan pelayanan publik, perlu adanya pengaturan mengenai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan perempuan korban kekerasan seksual sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk, yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 2) Perlu adanya pengintegrasian pelayanan publik yang diberikan oleh kementerian/lembaga dan/atau instansi lainnya, secara terpadu pada 1 (satu) tempat

sebagai upaya meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan pelayanan.

3) Perlu adanya standar pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual sebagai tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

4) Perlu ada pengaturan “Menteri” sebagai koordinator penyelenggaraan pelayanan, demikian pula Kementerian/Lembaga yang menjadi institusi penyelenggara pelayanan, yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Jika diperlukan, ada pengaturan tentang satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual .

5) Perlu ada pengaturan tentang pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan Pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual.

6) Perlu pengaturan tentang tempat pemberian pelayanan dari Organisasi Penyelenggara layanan bagi perempuan korban kekerasan seksual.

Penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual oleh Pemerintah Pusat idealnya bertujuan untuk: a. mengintegrasikan pelayanan untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan, jangkauan, kenyamanan, dan keamanan

pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual; dan b. mengoptimalkan pemenuhan hak perempuan korban kekerasan seksual melalui pelayanan terpadu. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota melaksanakan penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan sesuai dengan UU Pemda. Sejalan dengan Pasal 76 ayat (2) UU TPKS, Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota wajib membentuk UPTD PPA yang menyelenggarakan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Korban, Keluarga Korban, dan/atau Saksi. Dalam hal Pemerintah Pusat, sejalan dengan UU TPKS, Pasal 78, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden berisi ketentuan lebih lanjut mengenai UPTD PPA diatur. Sejalan dengan UU Pemda, Menteri PPA juga idealnya mengeluarkan Peraturan Menteri tentang NSPK yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan.

Penyelenggara pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual mempunyai tugas melaksanakan koordinasi penyelenggaraan pelayanan dan penyediaan fasilitas pada tempat penyelenggaraan layanan. Dalam melaksanakan tugas, perlu diatur penyelenggara menyelenggarakan semua fungsi dalam rangka pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual, antara lain:

- a. penyediaan sarana, tempat, dan/atau ruang pelayanan;
- b. penataan dan pengaturan pola pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan;
- c. pengoordinasian ketersediaan Standar Pelayanan bagi keseluruhan pelayanan;

d. penjaminan kualitas pelayanan dalam MPP sesuai dengan Standar Pelayanan;

e. penyediaan tata tertib;

f. penyediaan mekanisme, pengelolaan, dan penyelesaian pengaduan masyarakat yang terintegrasi atau terhubung dengan sistem pengelolaan pengaduan pelayanan publik nasional dalam penyelenggaraan pelayanan; dan

g. pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan perlu didasarkan pada mekanisme dan prosedur yang dikoordinasikan oleh Menteri PPPA. Penyelenggaraan pelayanan dapat terdiri atas: a. Pelayanan langsung, merupakan pelayanan yang diberikan dalam bentuk interaktif antara Pelaksana dengan penerima pelayanan secara tatap muka. b. Pelayanan secara elektronik, merupakan pelayanan yang diberikan dalam bentuk interaktif antara Pelaksana dengan penerima pelayanan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. c. Pelayanan mandiri, merupakan pelayanan yang dilakukan sendiri oleh penerima pelayanan dengan menggunakan fasilitas perangkat yang tersedia. d. Pelayanan bergerak merupakan pelayanan yang disediakan oleh Penyelenggara pelayanan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sarana transportasi.

Sifat pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat idealnya dijalankan berdasarkan hal-hal sebagai berikut:

a. Pelayanan yang diberikan bersifat konkret dan terukur. Penyelenggara pelayanan

memberikan layanan kepada setiap orang termasuk perempuan korban kekerasan seksual yang melaporan atau mengadukan kasusnya sesuai dengan kebutuhannya serta kriteria kasus yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam pelaksanaan tugasnya, kebutuhan korban perlu dipetakan sesuai dengan hasil penilaian (*assesment*) terhadap kasus yang dialami. Analisa terhadap kasus dan kondisi korban mutlak diperlukan untuk mendapatkan rekomendasi tindak lanjut yang tepat.

b. Penyediaan pelayanan diperlukan secara terus menerus. Bahwa layanan rujukan akhir bagi perempuan korban kekerasan harus dijalankan secara intens dan kontinu atau secara terus menerus sesuai dengan kebutuhan korban. Dalam memberikan layanan, tidak harus semua layanan diberikan kepada korban. Penyediaannya harus intensif untuk menjamin terpenuhinya hak-hak korban. Khususnya layanan pengaduan yang perlu disiapkan secara luas sebagai pintu masuknya aduan yang dapat secara mudah di akses oleh masyarakat baik yang rentan menjadi korban atau untuk mengadukan kasus yang diketahui terjadi di lingkungannya. Mengingat kondisi budaya masyarakat yang merasa tabu untuk membahas kekerasan seksual serta permasalahan lainnya yang disebabkan oleh situasi dan kondisi khusus, maka keberlangsungan layanan perlu dijaga. Hal ini akan berdampak pada kepercayaan masyarakat untuk memanfaatkan layanan tersebut. Jika masyarakat merasa sulit untuk mengakses pelayanan, maka kasus-kasus kekerasan seksual yang terjadi di tengah masyarakat akan terus berlangsung sebagai akibat dari kebiasaan-kebiasaan yang berlaku.

c. Memberikan kontribusi dan manfaat langsung dan nyata kepada masyarakat

dan/atau dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penyelenggara pelayanan menjamin bahwa layanan yang diberikan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan perempuan korban kekerasan seksual secara cuma-cuma. Keberadaan pelayanan memperhitungkan aksesibilitas masyarakat sehingga lokasinya dapat dengan mudah ditemukan oleh masyarakat. Dengan demikian layanan dapat dijangkau secara lebih cepat. Pelayanan yang diberikan merupakan layanan pemerintah yang dibutuhkan oleh masyarakat, dimana kasus kekerasan seksual terhadap perempuan yang masuk dalam kategori dan kriteria khusus seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya dapat diatasi untuk mencapai penetasan kekerasan seksual di Indonesia.

Terkait pendanaan, idealnya sesuai dengan Pasal 87 UU TPKS, pendanaan penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, sebagai bagian dari pelaksanaan Undang-Undang ini bersumber dari:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan
- c. sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 87 ayat (2) UU TPKS, juga menekankan dalam penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, pendanaan yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara; anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,

termasuk digunakan untuk visum dan layanan kesehatan yang diperlukan Korban.

Penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual idealnya melibatkan hubungan kerja unit-unit dalam instansi pemerintah dan nonpemerintah yang diatur dalam peta proses bisnis sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 19 Tahun 2018 tentang Peta Proses Bisnis. Peta proses bisnis ini terdiri dari beberapa komponen, yaitu *supplier*, *input*, *process*, *output*, dan *customer* yang disingkat SIPOC. Adapun dilihat dari proses bisnisnya, maka standar layanan perempuan korban kekerasan idealnya dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. Proses inti/utama meliputi semua fungsi layanan. Dalam penyampaian fungsi layanan tersebut, Standar Layanan mengacu pada komponen pelayanan publik yaitu proses penyampaian layanan (*service delivery*) yang mencakup komponen persyaratan; sistem, mekanisme, dan prosedur; jangka waktu layanan, biaya/tarif, produk layanan, dan penyampaian keluhan dan saran. Layanan tersebut meliputi:
 - a. menerima pelaporan atau penjangkauan Korban;
 - b. memberikan informasi tentang hak Korban;
 - c. memfasilitasi pemberian layanan Kesehatan;
 - d. memfasilitasi pemberian layanan penguatan psikologis;
 - e. memfasilitasi pemberian layanan psikososial, rehabilitasi sosial, dan reintegrasi sosial;

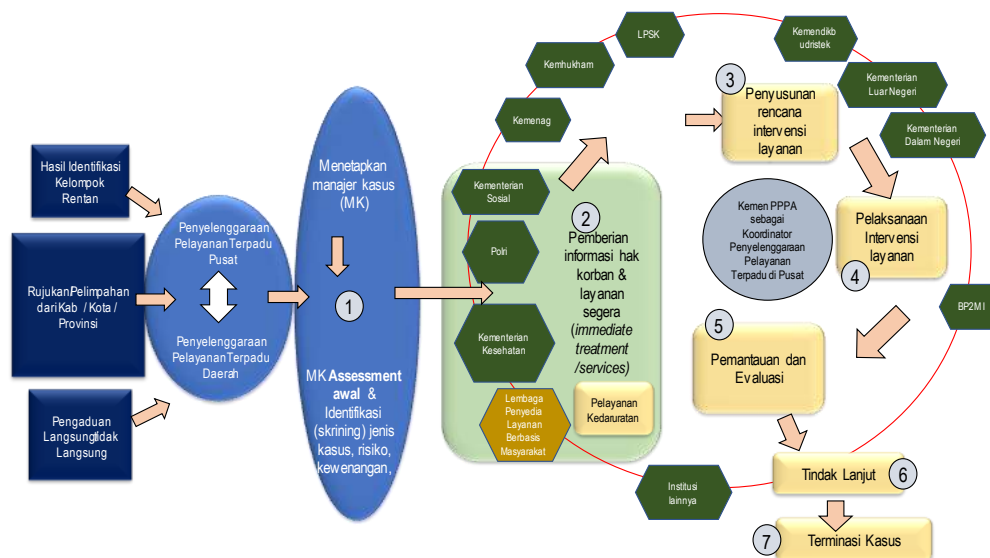
- f. menyediakan layanan hukum;
 - g. mengidentifikasi kebutuhan pemberdayaan ekonomi;.
 - h. mengidentifikasi kebutuhan penampungan sementara dan rumah aman untuk Korban dan keluarganya yang perlu dipenuhi segera;.
 - i. memfasilitasi kebutuhan korban Penyandang Disabilitas;
 - j. mengkoordinasikan pemenuhan Hak Korban dengan Lembaga lainnya;
 - k. memantau pemenuhan hak Korban oleh aparat penegak hukum selama proses acara peradilan;.
 - l. menghapus konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan media elektronik;
 - m. memfasilitasi layanan jaminan sosial berupa jaminan kesehatan dan bantuan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan berdasarkan penilaian tim terpadu.
2. Proses manajemen mengacu pada komponen pengelolaan bagi pelayanan publik yang disebut juga *manufacturing*. Proses manajemen ini berguna bagi operasional layanan dan memastikan proses inti/utama berjalan dengan baik. Proses pengelolaan layanan ini terdiri dari dasar hukum; sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; kompetensi sumber daya manusia penyelenggara layanan; jumlah, jenis jabatan, dan profesi penyelenggara layanan; jaminan pelayanan; jaminan keamanan dan keselamatan layanan; biaya operasional layanan;

pengawasan internal; dan evaluasi kinerja pelaksana.

3. Proses penunjang/pendukung, dalam hal ini mencakup pengawasan atas implementasi Standar Layanan, manajemen layanan, mutu layanan, pencatatan, dan pelaporan baik pelaporan kasus maupun pelaporan secara manajemen, yang dilakukan melalui mekanisme pengawasan internal maupun eksternal.

Manajemen Kasus sebagai pendekatan penanganan perempuan korban kekerasan seksual, merupakan hal yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual. Manajemen Kasus merupakan pendekatan untuk memastikan perempuan korban kekerasan seksual sebagai penerima manfaat mendapatkan layanan untuk memenuhi kebutuhannya yang beragam secara cepat, akurat, komprehensif dan terintegrasi dengan menghubungkan komponen dari sistem layanan (*system service delivery*).

Berikut yaitu gambar proses pendekatan Manajemen Kasus dalam layanan perempuan korban kekerasan seksual.



Gambar 4. Pendekatan Manajemen Kasus dalam Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu bagi Perempuan Korban Kekerasan Seksual

Tahapan Umum Manajemen Kasus dalam penyelenggaraan pelayanan bagi perempuan korban kekerasan seksual idealnya yaitu:

1. Assesmen Awal dan Identifikasi

Meliputi identifikasi jenis kasus, kewenangan kasus, dan tingkat risiko kasus, dilakukan saat menerima Pengaduan Masyarakat dan Penjangkauan Korban. Pada tahap ini Pendamping yang berperan sebagai Manajer Kasus dengan dukungan penyelia (pekerja sosial senior) melakukan asesmen biopsikososial untuk menemukan masalah dan kebutuhan perempuan korban (Penerima Manfaat) dari berbagai aspek fisik, psikis, sosial, ekonomi, pendidikan, dan sebagainya sebagai dasar membuat rencana intervensi layanan yang komprehensif.

2. Pemberian Informasi Hak-Hak Korban dan Layanan Segera (Immediate Service/Treatment) termasuk Layanan Darurat

Yaitu Pendamping korban, dengan dukungan pekerja sosial yang berperan sebagai manajer kasus segera memberikan layanan informasi hak-hak korban, memberikan layanan segera (*immediate service/treatment*) berupa layanan kesehatan/medis, layanan psikososial, layanan pelaporan ke Kepolisian, serta jika dibutuhkan layanan kedaruratan bagi kasus dengan risiko tinggi atau darurat. Pendamping korban adalah tenaga layanan yang memiliki kualifikasi, kompetensi, dan terlatih mendampingi Penerima Manfaat dalam layanan. Pendamping terdiri dari unsur pengawas perempuan dan anak, konselor, dan pekerja sosial.

3. Penyusunan Rencana Intervensi Layanan

Yaitu Pendamping membuat rencana intervensi layanan untuk pengelolaan kasus yang mencakup pemberian semua layanan sesuai kebutuhan korban.

4. Pelaksanaan Intervensi Layanan

Berupa layanan oleh penyelenggara layanan, baik dengan Kementerian/lembaga penyelenggara layanan, antar profesi (pekerja sosial, psikolog, dokter, polisi, jaksa, hakim, dan sebagainya), maupun antar wilayah (pusat dan daerah).

5. Pemantauan dan Evaluasi

Yaitu Pendamping dengan dukungan manajer kasus melakukan komunikasi dan konsultasi dengan para penyelenggara layanan untuk mereviu perkembangan perempuan korban kekerasan seksual (Penerima Manfaat) dan memastikan layanan diberikan sesuai dengan kebutuhan dan kesepakatan, serta diberikan secara ramah. Pemantauan berfokus pada proses, seperti kapan dan di mana aktivitas pelayanan terjadi, siapa yang memberikan pelayanan, bagaimana perkembangannya, apakah sesuai dengan rencana dan tujuan intervensi, apa yang menjadi faktor kunci keberhasilan dan apa yang menjadi faktor penghambat, dan apakah perlu dilakukan penyesuaian rencana intervensi atau mencari solusi dari hambatan yang ada. Sedangkan evaluasi

dilakukan terhadap keseluruhan kegiatan pemberian layanan oleh petugas di tempat pemberian layanan. Penyelenggara layanan terkait memberikan layanan lanjutan berdasarkan hasil pemantauan dan evaluasi atau berdasarkan hasil asesmen ketika untuk memastikan kebutuhan yang mungkin saja berubah sesuai dengan kondisi Penerima Manfaat.

6. Tindak Lanjut

Yaitu mendampingi perempuan korban kekerasan seksual (Penerima Manfaat) pasca intervensi dan memantaunya secara berkala untuk memastikan kesiapannya ketika menjalani kehidupan sosial. Asesmen ulang dapat dilakukan ketika terdapat kebutuhan perempuan korban kekerasan seksual yang belum terpenuhi dengan tuntas dan dilanjutkan dengan tahap-tahap berikutnya berdasarkan hasil asesmen ulang.

7. Terminasi

Yaitu pengakhiran layanan, kasus ditutup jika dipastikan bahwa semua kebutuhan perempuan korban kekerasan seksual telah terpenuhi sesuai kebutuhannya.

Penyelenggaraan pelayanan terpadu bagi perempuan korban kekerasan seksual idealnya meliputi layanan sebagai berikut yang diberikan, sebagaimana tergambar dalam mekanisme layanan di atas.

1. layanan penerimaan pelaporan atau penjangkauan Korban;
2. layanan pemberian informasi tentang hak Korban;
3. layanan kesehatan;
4. layanan layanan penguatan psikologis;
5. layanan layanan psikososial, Rehabilitasi sosial, dan reintegrasi sosial;
6. layanan hukum;

7. layanan identifikasi kebutuhan pemberdayaan ekonomi;
8. layanan identifikasi kebutuhan penampungan sementara untuk Korban dan keluarganya yang perlu dipenuhi segera;
9. layanan kebutuhan Korban Penyandang Disabilitas;
10. layanan koordinasi pemenuhan Hak Korban dengan lembaga lainnya;
11. layanan pemantauan pemenuhan hak Korban oleh aparaturnya penegak hukum selama proses acara peradilan;
12. layanan menyangkut hak atas penghapusan konten bermuatan seksual untuk kasus kekerasan seksual dengan media elektronik;
13. layanan jaminan sosial berupa jaminan kesehatan dan bantuan sosial lainnya sesuai dengan kebutuhan berdasarkan penilaian tim terpadu.

Pendokumentasian kasus dapat dilakukan melalui aplikasi SIMFONI PPA, mulai penerimaan pelaporan dan/atau pengaduan masyarakat hingga terminasi kasus. Data dan informasi dari SIMFONI PPA dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan dan pendampingan layanan perempuan korban kekerasan seksual secara cepat, akurat, komprehensif, dan terintegrasi. Dokumentasi harus disimpan di tempat yang aman untuk jangka waktu tertentu dan dapat dibuka kembali jika dibutuhkan. Terkait data, perlu diperhatikan pula ketentuan Pasal 55 UU TPKS yang mengatur bahwa Penyidik berwenang membuat suatu data dan/atau sistem elektronik yang terkait Tindak Pidana Kekerasan Seksual agar tidak dapat diakses selain untuk proses peradilan. Pelaksanaan wewenang tersebut dilakukan berdasarkan penetapan kepala kejaksaan negeri setempat.

1999-2000; Buku VIII Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama. Edisi Revisi.

Soetandyo Wignjosoebroto. (2002). *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM-HUMA.

Soetandyo Wignjosoebroto. (2007). *Konstitusionalisme: Suatu Paham Paradigmatik yang Mendasari Pola Hubungan Kepenguasaan Antara Negara dan Warganya dalam Kontes Hak-hak Asasi Manusia*, dalam Rofiwul-Umam Ahmad, M. Ali Safa'at, dan Raiusddin M. Tamar (ed), *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Jakarta: the Biography Institute.

Soerjono Sukanto. (1995). *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Soedjono Dirjosisworo. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Soehino. (1980). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty

Sudikno Mertokusumo. (2005). *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty

Sudikno Mertokusumo. (2012). *Teori Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka

Supriyadi Widodo Eddyono dan Zainal Abidin. (2016). *Memastikan Pemenuhan Hak atas Reparasi Korban Pelanggaran HAM yang Berat*. Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) dan Koalisi Perlindungan Saksi dan Korban.

- Masyhur Effendi. (1994). *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Maria Farida Indrati Soeprato. (1998). *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius
- Maria S. W. Sumardjono. (1989). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
- Marwan Mas. (2004). *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Moenir, A.S. (2006). *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Muladi. (2002). *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: The Habibie Centre
- Moh. Mahfud M.D. (1999). *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media
- Majda El-Muhtaj. (2005). *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Moh . Mahfud MD. (2010). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad. (2010). *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Muladi. (1997). "Penegakan Hak Asasi Manusia dalam Hukum Positif di Indonesia." Dalam Nasution, Adnan Buyung. (2007). *Arus Pemikiran*

Konstitusionalisme: Hak Asasi Manusia dan Demokrasi. Jakarta: Kata
Hasta Pustaka

Nurmayani. (2009). *Hukum Administrasi Daerah*. Bandar Lampung: Universitas
Lampung

Otje Salman. (2010). *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*.
Bandung: Refika Aditama.

Padmo Wahjono. (1989). *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co

Paimin Napitulu. (2007). *Pelayanan Publik & Customer Satisfaction*. Bandung: PT.
Alumni

Tjipto F. (1997). *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Andi Offset

In Pursuit of Justice. (201). *Progress of the World's Women*, UN Women.

Inter American Commission on Human Rights. (2011). *Access to Justice for
Women Victims of Sexual Violence: Aducation and Health*, OEA

Jaringan Masyarakat Sipil dan Komnas Perempuan. (2021). *Naskah Akademik
Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual*, Jakarta

B. Jurnal dan Makalah

Ayya Sofia Istifarah, “Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Pendistribusian
Konten Yang Bermuatan Asusila Melalui Media Elektronik”, *Jurist-Diction*
Vol. 3 (4) (2020).

Philipus M. Hadjon, “Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks UU No 30
Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan,” *Jurnal Hukum Dan
Peradilan* 4, No. 1 (2015): 51–63.