

**REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN  
DARI KEKERASAN FISIK DALAM RUMAH TANGGA YANG  
BERBASIS NILAI KEADILAN**



**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh  
Gelar Doktor Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**R. Hadjar Handokodjati, S.H., M.Kn.**  
**PDIH.03.IX.16.0478**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM UNISSULA  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2019**

LEMBAR PENGESAHAN

REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN  
DARI KEKERASAN FISIK DALAM RUMAH TANGGA YANG  
BERBASIS NILAI Keadilan

Oleh

R. Hadjar Handokodjati, S.H., M.Kn.  
PDIH.03.IX.16.0478

DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian  
Guna Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum.  
Proposal Ini Telah disetujui Oleh Promotor dan Co- Promotor Pada Tanggal Seperti  
Tertera Dibawah Ini

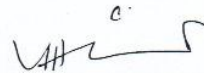
Semarang, Oktober 2019

Promotor



Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt., M. Hum.  
NIDN : 06-0503-6205

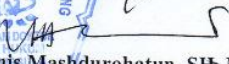
Co Promotor



Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M. Hum  
NIDN: 06-2105-7002

Mengetahui

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

  
Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH, M. Hum  
NIDN: 06-2105-7002

## LEMBAR PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang maupun di perguruan tinggi lain.
2. Karya tulis yang berjudul "REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DARI KEKERASAN FISIK DALAM RUMAH TANGGA YANG BERBASIS NILAI Keadilan " ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pembimbing/Tim Promotor dan masukkan Tim Penelaah/Tim 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 di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di perguruan tinggi ini.

Semarang, Oktober 2019



pernyataan,

**R. Hadjar Handokodjati, S.H., M.Kn.**  
**PDH.03.IX.16.0478**

## RINGKASAN

Perempuan adalah kalangan marjinal yang sangat rentan menjadi objek dari tindakan kekerasan di Indonesia. Keadaan perempuan yang rentan ini kemudian membuat pemerintah menetapkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Namun sekalipun ada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga, kekerasan terhadap wanita baik di lingkungan keluarga maupun di lingkungan masyarakat semakin bertambah.

Hak untuk bebas dari kekerasan dan diskriminasi belum sepenuhnya terlihat dalam seluruh dimensi kehidupan bangsa Indonesia yang dikenal beradab dan religius yang semestinya menjunjung nilai-nilai luhur untuk menghormati, melindungi, memenuhi dan memajukan hak-hak asasi perempuan.

Berdasar beberapa kasus kekerasan terhadap perempuan tersebut, tidak semua korban kekerasan mau atau mampu menyatakan keluhannya kepada orang lain, apalagi, melapor kepada pihak yang berwajib. Oleh karena itu sebagian besar kasus justru tidak dilaporkan. Tenaga kesehatan, konselor, psikolog, pekerja sosial dan lain-lain adalah profesi yang kadang-kadang menjadi orang pertama yang mengetahui adanya kekerasan terhadap perempuan tersebut

Perlindungan hukum terhadap perempuan dari tindak kekerasan, khususnya kekerasan telah diatur dalam berbagai instrumen hukum nasional. Substansi hukum yang terkait dengan kekerasan terhadap perempuan dapat dilihat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam KUHP terdapat beberapa Pasal yang terkait secara Langsung dan dapat dikualifikasikan sebagai tindak kekerasan fisik terhadap perempuan yaitu, Pasal 351 sampai dengan Pasal 356 KUHP. Perbuatan yang memenuhi unsur delik dalam Pasal-pasal tersebut pelakunya dapat dikategorikan melakukan tindak kekerasan ini sebagian bersifat umum. Selain dalam KUHP yang memberikan perlindungan hukum terhadap korban perempuan dari kekerasan fisik juga diatur dalam Pasal 6, Pasal 16 mengenai perlindungan dan Pasal 44 mengenai sanksi pidananya dalam Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (Selanjutnya disingkat UU KDRT).

Undang-undang tersebut dibuat dalam rangka penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Dibuatnya beberapa peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum untuk melindungi perempuan dari tindak kekerasan, namun dalam prakteknya belum dapat menjamin perlindungan hukum kaum perempuan dari tindak kekerasan fisik dalam rumah tangga. Instrumen hukum belum mampu menjadi dasar untuk menjamin adanya perlindungan hukum bagi Kaum perempuan.

Dibawah ini beberapa kebijakan penanganan kekerasan terhadap perempuan :

- a. Proses Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan Terhadap Perempuan
- b. Faktor Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penanganan Tindak Kekerasan Terhadap Perempuan

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas terlihat jelas bahwa perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga belumlah efektif. Hal ini juga ditunjukkan dengan data dari Komnas Perempuan.

Sementara itu, yang berkaitan dengan implementasi keadilan dalam praktik penyelesaian perkara di pengadilan dalam pandangan pelaku dan korban ada beberapa hal yang patut diperbincangkan lebih dalam. Sebagian besar pelaku maupun korban (dan keluarga) tindak pidana kekerasan terhadap perempuan memiliki kesan yang hampir sama tentang proses hukum yang melibatkan dirinya, yakni “telah terjadi ketidakadilan” sehingga proses hukum perlindungan perempuan dari kekerasan fisik dalam rumah tangga tidak berjalan efektif. Ketidakadilan dalam proses hukum tersebut tampak dalam beberapa bentuk sikap tindak dan keputusan yang di tampilkan oleh para pihak terlibat dalam proses hukum tersebut, baik oleh pelaku maupun pihak korban (dan keluarganya), antara lain:

1. Kurang adanya transparansi dalam proses hukum,
2. Ketidak jujuran dalam proses hukum,
3. Ketidakseimbangan dan diskriminatif dalam proses hukum,
4. Formalisasi tindakan dalam proses hukum,
5. Kurang adanya perhatian dan perlindungan terhadap korban,
6. Mengabaikan upaya-upaya rekonsiliasi atau perdamaian dalam proses hukum,

Seluruh permasalahan kekerasan fisik dalam keseharian perempuan Indonesia ini mempunyai ragam masalah yang tak berkesudahan. Namun timbulnya ragam kesulitan ini tidak lantas membuat pemerintah berpangku tangan. Melibatkan seluruh elemen bangsa Indonesia yang terdiri dari masyarakat dan pemerintah, telah melakukan berbagai upaya untuk menciptakan pelayanan prima dari setiap kebijakan yang disusunnnya. Sejauh ini telah mengembangkan, mendorong serta menyusun berbagai kebijakan untuk menangani terjadinya tindak kekerasan. Kebijakan tersebut diantaranya adalah:

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT)
2. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Kerjasama dan Pemulihan Korban KDRT
3. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO)
4. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang
5. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

Pelaksanaan perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan belum efektif, hal ini terlihat dengan adanya data Catatan Tahunan Komisi Nasional Perempuan Tahun 2019 335.062 yang merupakan kekerasan terhadap istri yang berujung pada perceraian. Sementara dari 13.384 kasus yang masuk dari lembaga mitra pengadilan, kekerasan yang terjadi di ranah privat/personal tercatat 71% atau 9.609 kasus. Ranah public/komunitas 3.528 kasus (26%), dan ranah negara 247 kasus (12,8%).

Pelaksanaan perlindungan perempuan korban kekerasan fisik dalam rumah tangga belum berkeadilan karena :

- 1 Faktor peraturan yang masih belum sepenuhnya melindungi perempuan korban kekerasan Hal ini ditunjukkan dengan tidak adanya pemulihan korban secara maksimal pasca putusan kasus kekerasan fisik terhadap perempuan
- 2 Faktor penegakan hukum yang juga belum maksimal akibat peraturan hukum yang ada dan budaya masyarakat yang enggan melaporkan kekerasan terhadap perempuan.
- 3 Faktor kultur masyarakat berupa adanya budaya takut melaporkan adanya kasus kekerasan terhadap perempuan kepada penegak hukum karena rasa malu dan takut.

Dengan demikian perlu adanya rekonstruksi hukum yang lebih menegaskan terkait pemulihan dan perlindungan perempuan korban kekerasan yang berlandaskan pada nilai Pancasila dan nilai agama

Perlu adanya rekonstruksi system penegakan hukum yang lebih berlandaskan pada pemulihan hak korban berlandaskan pada nilai Pancasila dan nilai agama.

Perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan belum efektif, hal ini ditunjukkan dengan kenyataan bahwa sistem peradilan pidana yang hanya memusatkan pada pembalasan terhadap pelaku semata dan masih tingginya angka kekerasan dalam rumah tangga terhadap perempuan;

Sehingga untuk itu perlu adanya rekonstruksi kebijakan perlindungan terhadap perempuan korban kekerasan, baik melalui penambahan ketentuan terkait perlindungan dan upaya teknis pemulihan perempuan korban kekerasan, kemudian dari aspek penegakkan hukum perlu adanya sistem perlindungan bagi perempuan yang berpotensi menjadi korban kekerasan baik sebelum, pada saat, dan sesudah suatu tindak pidana kekerasan terhadap perempuan dilakukan. Kemudian pada aspek kultur perlu adanya pembinaan bagi setiap anggota masyarakat agar mampu

berpartisipasi dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak kekerasan terhadap perempuan dan sekaligus ikut berpartisipasi dalam upaya pemulihan korban.



## SUMMARY

Women are marginalized group that are very vulnerable to be the object of acts of violence in Indonesia. The situation of this vulnerable woman made the government legislate Law Number 23 of 2004 concerning Domestic Violence. However, even though there is Law Number 23 Year 2004 concerning Domestic Violence, violence against women both within the family and in the community is still increasing.

The right to be free from violence and discrimination has not yet been fully seen in all dimensions of Indonesian life which are known to be civilized and religious that should uphold noble values to respect, protect, fulfill and advance women's human rights.

Based on several cases of violence against women, not all victims of violence are willing or able to express their complaints to others, moreover, to report to the authorities. Therefore, most cases are not reported. Health workers, counselors, psychologists, social workers and others are the professions that sometimes become the first people to know of violence against women

Legal protection against women from violence, especially violence has been regulated in various national legal instruments. Legal substance related to violence against women can be seen in the Criminal Code (KUHP). In the Criminal Code there are several Articles that are directly related and can be qualified as acts of physical violence against women, i.e. Article 351 through article 356 of the Criminal Code. Acts that fulfill the element of offense in these Articles can be categorized as perpetrators of violence in part in general nature. In addition to the Criminal Code that provides legal protection for female victims of physical violence is also regulated in Article 6, Article 16 recognizes protection and Article 44 recognizes criminal sanctions in the Law on the Elimination of Domestic Violence (hereinafter abbreviated as Domestic Violence Law).

The law was made in order to eliminate discrimination against women. The enactment of several laws and regulations as a legal instrument to protect women

from violence, but in practice it cannot guarantee the legal protection of women from physical violence. Legal instruments have not been able to be the basis for guaranteeing legal protection for women.

Below are some policies to handle violence against women:

- a. The Process of Implementing Policies on Handling Violence Against Women
- b. Supporting and Inhibiting Factors in Implementing Policies on Handling Violence Against

Based on the various explanations above, it is clear that the protection of women victims of domestic violence has not been effective. This was also shown by data from Komnas Perempuan. (National commission on violence against women)

Meanwhile, with respect to the implementation of justice in the practice of resolving cases in court in the view of the perpetrators and victims there are a number of things that deserve more discussion. Most perpetrators and victims (and families) of criminal acts of violence against women have a similar impression about the legal process that involves them, i.e. "there has been an injustice" thus, the legal process of protecting women from physical violence in the household is not effective. Injustice in the legal process can be seen in a number of attitudes and actions taken by the parties involved in the legal process, either by the perpetrators or by the victims (and their families), among others :

1. Lack of transparency in the legal process,
2. Dishonesty in legal proceedings,
3. Imbalance and discrimination in the legal process,
4. Formalizing actions in the legal process,
5. Lack of attention and protection for victims,
6. Ignoring reconciliation or peace efforts in the legal process,

All the problems of physical violence in the daily lives of Indonesian women have an endless variety of problems. But the emergence of these difficulties does not necessarily make the government stand idly by involving all elements of the Indonesian people, consisting of the people and the government, has made various efforts to create excellent service from each of the drawn-up policy. Nowadays it has

developed, encouraged and compiled various policies to deal with acts of violence. The policies are :

1. Law Number 23 of 2004 concerning the Elimination of Domestic Violence (PKDRT)
2. Government Regulation Number 4 of 2006 concerning Implementation of Cooperation and Recovery of Victims of Domestic Violence
3. Law Number 21 of 2007 concerning Eradication of Human Trafficking (PTPPO)
4. Government Regulation Number 9 of 2008 concerning Procedures for Integrated Service Mechanisms for Witnesses and / or Victims of Human Trafficking
5. State Minister of Women's Empowerment and Child Protection Regulation No. 1 of 2010

Concerning Minimum Service Standards (SPM) Integrated Services for Women and Children of Victims of Violence

The implementation of protections against women victims of violence has not been effective yet, it can be seen from the data of the Annual National Commission for Women in 2019 335,062 which constitutes violence against wives which leads to divorce. While from 13,384 cases from court partner institutions, violence occurring in the private / personal sphere was 71% or 9,609 cases. The public / community domain was 3,528 cases (26%), and the state domain was 247 cases (12.8%).

The implementation protection of women of Domestic Violence before justice because :

1. Regulatory factors that still do not fully protect women victims of violence It is indicated by the absence of maximum recovery of victims after the decision of cases of physical violence against women
2. Un optimal Legal enforcement factors due to existing legal regulations and culture in community in which people are reluctant to report violence against women.
3. Community cultural factors in the form of a culture of fear of reporting cases of violence against women to law enforcement because of shame and fear.

Thus, the need for legal reconstruction emphasizing the restoration and protection of women victims of violence in accordance to Pancasila values and religious values.

The need for a reconstruction of a law enforcement system that is more based on restoring victims' rights based on Pancasila values and religious values.

Protection of women victims of violence has not been effective, It is shown by the fact that the criminal justice system that only focuses on retaliation against perpetrators and the high rate of domestic violence against women;

Therefore, it is necessary to reconstruct protection policies for women victims of violence, both through the addition of provisions relating to protection and technical efforts to recover women victims of violence, then from the aspect of law enforcement there must be a protection system for women who have the potential to become victims of violence both before, during, and after a criminal act of violence against women is committed. Then in the cultural aspect, it is necessary to provide guidance for each member of the community to be able to participate in their efforts to prevent and to eradicate acts of violence against women as well as to take a part in efforts to recover victims.

## **MOTTO**

***“RAWE-RAWE RANTAS MALANG-MALANG PUTUNG”***

***“BUKAN HANYA SEBUAH ANGAN-ANGAN SAJA, CITA-CITA BESAR AKAN MENJADI MOTIVASI HIDUP BERPENDIDIKAN TINGGI”***

***“BARANGSIAPA BERSUNGGUH-SUNGGUH, SESUNGGUHNYA KESUNGGUHANNYA ITU ADALAH UNTUK DIRINYA SENDIRI”  
(QS AL-ANKABUT (29):6)***

## **PERSEMBAHAN :**

- bapak KRMT. MOCH IMAM SYAHID, S.H. (Almarhum)  
ibu R.Ay. SITI CHALIMAH S (Almarhumah).
- bapak SOEROTO SISWOMIHADJO (Almarhum)  
ibu Hj. SOENARNIAH (Almarhumah).
- IstriTercinta : R.Ay. CAHYATI LESTARI, S.H., M.Kn.
- Anak-anak Tersayang :
  - R.Ay. RACHADITYA FARIZKA PRAMESWARA
  - R.Ay. RAHMADANI AFIFAH NUR'AINI
- Adik Sepupu Tersayang :
  - Kolonel TNI R. WIDYOSO
  - DWI KRISTIYANI.
- Almamater dimana saya menempuh proses pembelajaran Doktor (Dr) Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang
- Dan untuk kawan-kawan di lingkungan Setda Propinsi Jawa Tengah serta kawan-kawan di Setwan DPRD Provinsi Jawa Tengah yang telah mendorong, mendukung saya sepenuhnya, sehingga penulis sampai berhasil menempuh gelar Doktor Ilmu Hukum.

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah Yang Maha Esa atas semua berkat dan rahmat-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul **”REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEREMPUAN DARI KEKERASAN FISIK DALAM RUMAH TANGGA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN“** telah dapat diselesaikan disela-sela kepenatan rutinitas dalam beraktivitas sehari-hari. Disertasi ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor (Dr) Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril berupa bimbingan dan arahan, sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada Promotor Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. Sekaligus selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. Selaku Co-Promotor yang telah membimbing serta memberikan arahan, masukan, kritik dan saran kepada penulis.

Atas selesainya penulisan Disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan rasa puas yang tak terhingga dari diri penulis, pada kesempatan ini penulis sampaikan dalam bentuk ucapan terima kasih yang tiada terhingga nilainya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Ir. Prabowo Setyawan, MT beserta seluruh Dosen dan staf yang telah memberikan bantuan

berupa kesempatan/waktu, sarana dan prasarana kepada penulis untuk menambah ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum. beserta staf pengajar dan staf administrasi yang lebih banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di ProgramDoktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
5. Kepada istri dan anak-anak tersayang serta seluruh keluarga besar penulis yang telah banyak memberi motivasi, dukungan moril dan materiil selama penulis menyelesaikan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
6. Kepada seluruh sahabat dan teman-teman seperjuangan diperkuliahan Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu per satu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu

penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian

Disertasi ini.

Dengan bantuan dan dukungan serta bimbingan yang penulis dapatkan, akhirnya dengan menyerahkan diri dan senantiasa memohon petunjuk serta lindungan Allah SWT semoga amal dan perbuatan yang baik ini mendapat ganjaran pahala dari Allah SWT.

Selama penulisan, penyusunan dan penyelesaian Disertasi ini, tenaga, pikiran, dan waktu telah penulis lakukan secara maksimal, namun demikian hasilnya masih jauh dari kesempurnaan, Untuk itu, dengan kerendahan hati penulis mohon kritik dan saran dari para pembaca demi kesempurnaan Disertasi ini dan kemajuan pendidikan di masa yang akan datang.

Semarang, Oktober 2019

Penulis

**R. Hadjar Handokodjati, S.H., M.Kn.**