

ANALISIS PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGUNGSI PEREMPUAN SEBAGAI KELOMPOK YANG RENTAN DARI KEKERASAN SEKSUAL

Adhitiya Augusta Triputra dan Irawati Handayani
Universitas Padjadjaran, Indonesia
Email: adhitiya.augusta@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang kekerasan Seksual yang sering terjadi kepada kelompok minoritas rentan yaitu pada pengungsi perempuan. Pengungsi perempuan menjadi kelompok yang sangat rentan terhadap perilaku kekerasan seksual karena identitas mereka sebagai perempuan dan sekaligus sebagai pengungsi sehingga dapat mengalami diskriminasi ganda. Indonesia sebagai negara transit tentunya perlu memerlukan sebuah payung hukum yang dapat melindungi para pengungsi perempuan dari kekerasan seksual khususnya adanya praktik kekerasan seksual seperti fenomena "survival sex". Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pengumpulan data sekunder melalui proses dokumentasi. Tujuan tulisan ini untuk mencari solusi hukum tentang kerentanan pengungsi perempuan, khususnya terkait kekerasan terhadap pengungsi perempuan. Hasil dari penelitian ini adalah Indonesia perlu meratifikasi konvensi 1957 dan protokol 1961 mengenai pengungsi, mensahkan undang-undang khusus perlindungan perempuan dan adanya peningkatan institusi penegak hukum.

Kata Kunci: Kekerasan Seksual, Kelompok Rentan, Pengungsi

Abstract

This research examines sexual violence that often occurs to vulnerable minority groups, namely female refugees. Female refugees are a group that is very vulnerable to sexual violence behavior because of their identity as women and at the same time as refugees so that they can experience double discrimination. Indonesia as a transit country certainly needs a legal umbrella that can protect female refugees from sexual violence, especially the practice of sexual violence such as the phenomenon of "survival sex." This research is normative legal research with secondary data collection through the documentation process. The purpose of this paper is to find legal solutions to the vulnerability of women refugees, particularly concerning violence against women refugees. The result of this research is that Indonesia needs to ratify the 1957 convention and the 1961 protocol regarding protection, enact a special law on the protection of women, and increase law enforcement institutions.

Keywords: Sexual Violence, Vulnerable Groups, Refugees

PENDAHULUAN

Kerentanan perempuan menjadi korban kekerasan wajib menjadi perhatian dan perlindungan Negara, pada kondisi damai maupun perang. Kekerasan terhadap perempuan dengan berbagai bentuknya terjadi dimana saja, kapan saja,

lintas usia, lintas kelas, lintas ras, dan lintas Negara. Secara umum, kekerasan terhadap perempuan dapat menimpa dan terjadi pada pengungsi *Internally Displace Persons (IDP)* karena konflik maupun bencana alam, imigran lintas negara dan atau pengungsi (*refugees*)/pencari suaka.

Pengungsi merupakan orang-orang yang pergi meninggalkan negaranya karena ada konflik, ancaman persekusi dan ancaman kekerasan dan konflik bersenjata sehingga menimbulkan rasa takut di negara asalnya.¹ Artinya mereka mengungsi pergi dari negaranya ke negara tujuan dengan harapan adanya keamanan dan perlindungan. Pengungsi menjadi rentan terhadap diskriminasi dikarenakan terbatasnya hak-hak mereka, dalam konteks ini perempuan pun menjadi lebih rentan terhadap kekerasan berbasis gender karena minimnya perlindungan yang mereka dapatkan dan belum adanya mekanisme perlindungan yang efektif untuk mereka. Sehingga pengungsi perempuan mengalami diskriminasi ganda (*double discrimination*). Diskriminasi ganda tersebut karena mereka pengungsi dan karena mereka perempuan, kedua kategori ini termasuk dalam kelompok minoritas rentan.

Menurut *UN Women*, diperkirakan terdapat 35% perempuan di dunia telah mengalami kekerasan fisik maupun kekerasan seksual dalam hidupnya.² Pada tahun 2017, *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* menerima 39 dugaan pelecehan seksual yang melibatkan personel atau mitra UNHCR, Dari 39 yang ditemukan, 19 personil dari UNHCR dan 20 personil dari mitra yang mengimplementasikan program UNHCR.³ Dapat dikatakan, bahkan dalam menerima bantuan kemanusiaan pun pengungsi perempuan rentan terhadap kekerasan seksual. Belum ada fakta yang valid tentang kekerasan seksual

¹ Iin Karita Sakharina, "Pengungsi Dan HAM," *Jurnal Hukum Internasional* 1, no. 2 (2013): 196-207.

² Adinda Ayu Shabrina, "Peran United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) Dalam Menangani Pengungsi Suriah Korban Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) Di Lebanon," *Journal of International Relations* 4, no. 1 (2018): 81-89.

³ UNHCR, "Tackling Sexual Exploitation and Abuse, and Sexual Harassment at UNHCR - An Information Note," *Website Resmi UNHCR*, last modified 2018, accessed April 4, 2020, <https://www.unhcr.org/publications/manuals/5aa29a2e7/tackling-sexual-exploitation-abuse-sexual-harassment-unhcr-information.html> accessed 13 February 2019.

terhadap pengungsi perempuan di Indonesia, hal ini mengingat kondisi kondisi pusat pengungsian di Indonesia hampir seluruhnya dalam pengelolaan Pemerintah dan memiliki prosedur birokrasi tertutup, sehingga tidak dapat dimasuki publik.

Terkait hal tersebut sangatlah penting untuk melindungi pengungsi perempuan dari segala bentuk kekerasan berbasis gender, mengingat Indonesia adalah negara transit sementara sebelum mereka ke Negara tujuan. Kekerasan berbasis gender yang dialami oleh pengungsi perempuan adalah manipulasi, pelecehan seksual, kekerasan fisik, eksploitasi dan diskriminasi dalam pemberian barang-barang serta pelayanan.⁴ Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya sebuah peningkatan mekanisme perlindungan terhadap pengungsi perempuan yang harus dibangun oleh semua pihak baik itu oleh Indonesia lewat lembaga-lembaganya, masyarakat dan juga UNHCR. Mengingat jumlah pengungsi di Indonesia per desember 2020 adalah 13.743 yang terdaftar dari 10.121 pengungsi dan 3.622 pencari suaka dengan perbandingan 28% perempuan dan 72% laki-laki, 72% dari pengungsi di Indonesia berasal dari tiga negara yaitu 55% Afghanistan, 10% Somalia, dan 7% Myanmar.⁵

Tulisan mengenai kekerasan seksual di berbagai jurnal ataupun buku tidaklah sedikit jumlahnya. Namun penulisan ini khusus hendak mengkaji kekerasan seksual yang dialami oleh pengungsi perempuan yang diakibatkan adanya fenomena "*survival sex*" yang terjadi di Indonesia. Mengkaji khusus terhadap pengungsi perempuan perlu dilakukan mengingat kondisi pengungsi yang sering terabaikan, meskipun begitu tetap saja kasus kekerasan seksual merupakan kasus kejahatan bagi seluruh perempuan dan hal itu tidak boleh diabaikan.

Tujuan tulisan ini untuk mencari solusi hukum khususnya terkait kekerasan terhadap pengungsi perempuan di Indonesia. Serta memberi jawaban

⁴ UNHCR, *Melindungi Pengungsi: Panduan Lapangan Bagi Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat* (Jenewa: Atar SA, 2003).

⁵ UNHCR, "Sekilas Data," *Website Resmi UNHCR Indonesia*, last modified 2020, accessed March 18, 2021, <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>.

atas permasalahan yang terstruktur atas terjadinya kekerasan yang menimpa semua perempuan di mana saja dan hendaknya menjadi kepedulian bersama semua manusia atas isu ini, khususnya Negara sebagai pemangku kewajiban dalam menghormati, memenuhi dan melindungi Hak Asasi Manusia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas, atau kaedah-kaedah hukum, peraturan hukum konkrit dan sistem hukum yang berhubungan dengan materi yang diteliti yaitu mengenai kekerasan seksual dan pengungsi.⁶ Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Sumber data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum dengan teknik pengumpulan data melalui studi dokumentasi. Seluruh bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis secara deskriptif-kualitatif.

PEMBAHASAN

Kekerasan Seksual Sebagai Sexual Gender Based Violence

Untuk memahami kekerasan seksual sebagai kekerasan berbasis gender, Komite Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) di dalam rekomendasinya mendefinisikan bahwa kekerasan berbasis gender adalah kekerasan dalam bentuk diskriminasi yang menghambat kapabilitas dan eksistensi perempuan dalam menikmati hak-hak dan kebebasannya.⁷ Rekomendasi tersebut juga merumuskan kekerasan berbasis gender sebagai kekerasan yang secara langsung ditujukan kepada perempuan karena jenis kelaminnya, termasuk tindakan yang mengakibatkan kerugian atau penderitaan fisik, mental, seksual, ancaman untuk melakukan suatu tindakan, pemaksaan dan bentuk-bentuk perampasan kebebasan lainnya.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 2010).

⁷ Anggreany Arief, "Fenomena Kekerasan Berbasis Gender & Upaya Penanggulangannya," *Petitum* 6, no. 2 (2018): 76-86.

Majelis Umum PBB memperluas makna kekerasan berbasis gender berupa kekerasan terhadap perempuan yang menghasilkan atau memungkinkan terjadinya cedera fisik, seksual, atau psikologis atau penderitaan terhadap perempuan, termasuk ancaman untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut, pemaksaan atau penghilangan kebebasan secara acak, baik terjadi di kehidupan publik atau pribadi.⁸

UNHCR sendiri menggunakan definisi *Sexual and Gender-Based Violence* (SGBV) yang dapat diartikan sebagai tindakan kekerasan yang ditujukan pada seseorang atas dasar gender atau jenis kelamin dalam bentuk perkosaan, eksploitasi seksual, paksaan dalam prostitusi, paksaan dalam perkawinan, dan perkawinan anak.⁹ Istilah gender dan istilah jenis kelamin memiliki perbedaan dalam memaknai keduanya. Jenis kelamin identik dengan bentuk fisik atau genitalia yang membedakan antara laki-laki dan perempuan, sehingga dengan bentuk genitalia tersebut membentuk dua model fisik yang permanen dan mutlak. Sedangkan gender identik dengan sifat yang melekat baik secara maskulinitas maupun feminitas yang lahir dari proses konstruksi sosial dan budaya, sehingga menjadi suatu wacana atau pemahaman mengenai kedudukan diantara kedua variabel tersebut.¹⁰

Adanya perbedaan posisi gender menyebabkan munculnya pola relasi kuasa yang timpang yang menempatkan posisi laki-laki sebagai subjek yang superior dibandingkan perempuan. Relasi kuasa yang timpang ini menjadi akar lahirnya pemaksaan kehendak antara laki-laki terhadap perempuan, atau dari sekelompok orang atau institusi kepada kelompok lain.¹¹ Dalam banyak kasus,

⁸ Dermina Dalimunthe, "Perkembangan Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan/Istri Hingga Lahirnya UU No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga," *Yurisprudencia* 1, no. 1 (2015): 28-41.

⁹ Mella Fitriyatul Hilmi, "Kekerasan Seksual Dalam Hukum Internasional," *Jurist-Diction* 2, no. 6 (2019): 2199-2218.

¹⁰ Mohd Anuar Ramli, "Analisis Gender Dalam Hukum Islam," *Jurnal Fiqh* 9, no. 1 (2012): 137-162.

¹¹ Muhammad Rifa'at Adiakarti Farid, "Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Ketimpangan Relasi Kuasa: Studi Kasus Di Rifka Annisa Women's Crisis Center," *SAWWA: Jurnal Studi Gender* 14, no. 2 (2019): 175-190.

relasi kuasa yang timpang menjadi faktor utama penyebab kekerasan terhadap perempuan.

Menurut Moore, kekerasan tersebut lahir sebagai akibat dari persepsi atas posisi gender atau posisi identitas gender yang dia yakini dikaitkan dengan persepsi kekuasaan yang dimilikinya.¹² Oleh karena itu, relasi kuasa yang timpang tidak hanya menciptakan ketergantungan dan subordinasi perempuan pada laki-laki, melainkan juga rentan melegitimasi kekerasan yang terjadi.

Problema Substansi Hukum Terkait Kekerasan Seksual Terhadap Pengungsi Perempuan di Indonesia

Pengaturan mengenai kekerasan seksual dalam hukum pidana positif tercantum di dalam KUHP yang mengatur beberapa ketentuan seperti Pasal 281 KUHP (melanggar kesusilaan di depan umum), Pasal 282 KUHP dan Pasal 283 KUHP (pornografi), Pasal 284 KUHP (perzinahan), Pasal 285 KUHP (perkosaan), Pasal 292 KUHP (hubungan kelamin dengan sejenis dan belum dewasa), Pasal 296 KUHP (mucikari), Pasal 297 KUHP (perdagangan wanita dan laki-laki yang belum dewasa), dan Pasal 299 KUHP (abortus).

Pengaturan kekerasan seksual tersebut memiliki kekurangan terhadap perlindungan perempuan dikarenakan tidak adanya cara pandang FLT dalam setiap unsur pasal-pasal tersebut. Wajar saja jika secara logika KUHP terbentuk pada saat masa penjajahan Belanda dan dirasa memang sudah tidak efektif di masa sekarang sehingga perlu adanya pembaharuan. FLT pada hakikatnya merupakan aliran pemikiran dalam filsafat hukum yang menyoroti kepada hukum yang dianggap tidak adil dan diskriminatif terhadap perempuan.¹³ Sifat kajian FLT yang subjektif dan memihak perempuan merupakan hal yang menjadi ciri khas dari FLT ini.

¹² Marzellina Hardiyanti, Ani Purwanti, and Dyah Wijaningsih, "Optimalisasi Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak Melalui Lembaga Layanan Rujukan (Rumah Aman) Di Kota Semarang," *Diponegoro Law Journal* 7, no. 2 (2018): 122-136.

¹³ Aditya Yuli Sulistiawan, "Feminist Legal Theory Dalam Telaah Paradigma: Suatu Pemetaan Filsafat Hukum," *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 56-62.

Dari sekian jenis kejahatan yang diatur ada beberapa pasal yang perlu dikritisi jika dipahami dengan sudut pandang FLT terkait konteks kekerasan seksual terhadap pengungsi perempuan yaitu pasal mengenai perzinahan dan perkosaan. Salah satu Pengungsi di Indonesia menurut pengungsi perempuan asal Somalia mereka harus hati-hati agar tidak mendapat kekerasan dan perkosaan, bahkan ada yang demi mendapat makanan mereka bertukar dengan seks.¹⁴ Fenomena yang sering dialami oleh pengungsi perempuan ini termasuk kategori *survival sex*.

Mengambil definisi dari penelitian *Changing Lives* yang dilakukan pada tahun 2015 mengungkapkan bahwa *survival sex* adalah bertukar seks untuk memenuhi kebutuhan mendesak secara teratur. Bowen, menjelaskan bahwa *survival sex* terkait dengan keputusan dan perampasan.¹⁵ Ini dapat berarti bahwa *survival sex* sangat rentan terhadap eksploitasi atau kekerasan. Istilah *survival sex* ini masih perdebatan di Inggris karena mengalami bias definisi dengan pekerja seks. Apa yang terjadi oleh pengungsi perempuan di Indonesia dapat saja jika hal tersebut termasuk *survival sex* mengingat pengungsi di Indonesia benar-benar dalam ketidakberdayaan akibat tidak ada jaminan hak-hak asasinya di Indonesia karena Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol 1967.¹⁶

Pasal 285 mengenai perkosaan tidak bisa dikenakan untuk fenomena ini karena khusus mengenai adanya unsur kekerasan dan paksaan untuk bersetubuh. Kekerasan menurut Simon, yang dimaksudkan adalah *elke uitoeffening van lichamelijke kracht van niet al te geringe betekenis*, yakni setiap penggunaan kekuatan badan yang tidak terlalu berarti atau *het aanwenden van*

¹⁴ Komnas Perempuan, "Seminar Nasional Perlindungan Terhadap Perempuan Pengungsi Dari Kekerasan Berbasis Gender Pada 5 Desember 2018" (Jakarta, 2018).

¹⁵ House of Commons, *Universal Credit and "Survival Sex": Second Report of Session 2019–20* (London, 2019).

¹⁶ Rosmawati Rosmawati, "Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 Dan Protokol 1967," *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 3 (2015): 457–476.

lichamelijke kracht van niet al te geringe intensiteit, yakni setiap pemakaian kekuatan badan yang tidak terlalu ringan.¹⁷

Penggunaan kekuatan badan dalam porsi yang terlalu ringan dapat dimaknai bahwa seseorang menggunakan sebuah alat dalam melakukan kekerasan, sehingga tidak diperlukan penggunaan kekuatan badan dalam porsi yang besar, misalnya penggunaan senjata api, penggunaan tali dalam menjerat leher, penggunaan pisau untuk menusuk atau melukai, dan alat-alat lainnya. Unsur ini tidak terpenuhi karena *survival sex* adalah unsur paksaan yang terjadi bukan oleh fisik melainkan oleh sebuah kondisi ketidak berdayaan yang dialami oleh pengungsi. Bisa dikatakan unsur paksaan tersebut adalah bentuk eksploitasi.

Pasal 284 mengenai perzinahan pun tidak bisa dikenakan karena pasal ini merupakan delik aduan dan hanya terikat pada mereka yang terikat perkawinan. Sekalipun jika pelaku kekerasan seksual adalah suami dari pengungsi perempuan tersebut, tetap saja Pasal 284 ini tidak mengenal istilah *marital rape*. Menurut Katjasungkana Pasal tersebut jelas hanya melindungi sebagian perempuan saja yakni mereka yang bukan istri si pelaku. Dengan kata lain pasal ini mendiskriminasikan kelompok perempuan lain, misalnya perkosaan yang dilakukan oleh suami terhadap isterinya.¹⁸

Meskipun KUHP tidak mengatur *marital rape*, pada Tahun 2004 dilahirkan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). UU PKDRT termasuk UU yang progresif dalam melakukan perlindungan terhadap perempuan karena UU PKDRT ini menutupi kekurangan yang terdapat pada Pasal 284 KUHP. Meskipun begitu UU PKDRT dan KUHP tidak mengklasifikasikan jenis-jenis kekerasan seksual. Jenis-jenis tersebut baru diwacanakan dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS). Terdapat 9 (Sembilan) jenis kekerasan seksual tersebut diantaranya pelecehan

¹⁷ Rosalia Dika Agustanti, "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Perkosaan Ditinjau Dari Perspektif Moralitas," *Rechtidee* 13, no. 1 (2018): 82-103.

¹⁸ Supanto Supanto, "Pelecehan Seksual Sebagai Kekerasan Gender: Antisipasi Hukum Pidana," *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan* 20, no. 3 (2004): 288-310.

seksual, eksploitasi seksual, pemaksaan kontrasepsi, pemaksaan aborsi, perkosaan, pemaksaan perkawinan, pemaksaan pelacuran, perbudakan seksual, dan/atau penyiksaan seksual.

Jika kita lihat jenis-jenis kekerasan seksual di RUU PKS, fenomena terkait *survival sex* yang bisa dikatakan sebuah bentuk eksploitasi dapat dicegah dan dilindungi. Tidak hanya itu, yang paling penting dari RUU PKS ini adalah adanya jaminan hak korban atas pemulihan yang meliputi pemulihan fisik, pemulihan psikologis, pemulihan ekonomi, pemulihan pada hak sosial dan budaya, dan pemberian restitusi. Sanksi yang berat terhadap pelaku kekerasan seksual tidak hanya sebatas pidana penjara dan denda namun diperluas oleh RUU PKS ini baik pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana tambahan meliputi ganti kerugian, perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, kerja sosial, pembinaan khusus, pencabutan hak asuh, pencabutan hak politik dan/atau pencabutan jabatan atau profesi.

Cara pandang KUHP belum memiliki cara pandang *gender-based violence* yang berbeda dengan RUU PKS yang memiliki cara pandang sesuai FLT. FLT lahir dan berkembang searah perkembangan *Critical Legal Studies* (CLS) di Amerika. FLT lahir sebagai sebuah paradigma yang berusaha menerobos pemberlakuan hukum terhadap perempuan secara objektif namun cenderung menjadi diskriminatif.¹⁹

FLT mengkritik pemberlakuan hukum secara objektif namun objektivitas tersebut bersumber dari dominasi peran laki-laki, sehingga sudut pandang substansi hukum berasal dari sudut pandang laki-laki. Dominasi laki-laki dapat dilihat dalam arkeologi perkembangan teori hukum, bahwa para pemikir hukum laki-laki yang mendominasi penyusunan teori-teori hukum.²⁰ Dominasi laki-laki dalam konstruksi ilmu hukum berdampak pada kelompok lain yang tidak

¹⁹ Sulistiawan, "Feminist Legal Theory Dalam Telaah Paradigma: Suatu Pemetaan Filsafat Hukum."

²⁰ Indah Dwiprigitaningtias and Yuniar Rahmatiar, "Perempuan Dan Kekuasaan Dihubungkan Dengan Feminist Legal Theory," *Justisi Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2020): 54-68.

terwakili atau menjadi subordinat. Nilai-nilai tersebut melekat sehingga dianggap sebagai nilai yang absolut.

Internalisasi nilai dan gagasan FLT dapat dilihat pada proses penyusunan RUU PKS. Pertama, prosesnya melibatkan partisipasi perempuan. Kedua, substansi yang tidak diskriminatif dan membangun keadilan terhadap posisi perempuan yang selama ini terpinggirkan. Ketiga, kesiapan Aparat Penegak Hukum (APH) dalam proses implementasinya untuk membangun paradigma yang tidak bias gender atau membangun tindakan yang ramah terhadap perempuan. Keempat, kesiapan sarana dan prasarana pendukung seperti anggaran, fasilitas, dan lain-lain.²¹

Problema Lembaga Dalam Penegakan Perlindungan Kekerasan Seksual Terhadap Pengungsi Perempuan di Indonesia

Di Indonesia terdapat lembaga yang menjamin perlindungan serta penegakan hukum terhadap kekerasan seksual yang dialami oleh pengungsi perempuan. Yaitu Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) dan Kepolisian Republik Indonesia. Adanya lembaga ini merupakan bentuk dari pemenuhan atas hak asasi manusia di Indonesia. Namun, kedua lembaga ini belum optimal dalam memberikan upaya perlindungan terhadap pengungsi perempuan.

Lahirnya Komnas Perempuan merujuk pada Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1999 tentang Komnas Perempuan yang diperkuat dengan Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005 tentang Komnas Perempuan. Jika dikritisi komnas perempuan dibentuk hanya melalui Kepres/Perpres dan ini memiliki konsekuensi yang berdampak signifikan yaitu mengenai independensi lembaga. Lembaga negara yang hanya dibentuk berdasarkan oleh Keppres/Perpres sangat rentan karena sewaktu-waktu dapat dicabut oleh presiden secara sepihak sebab Keppres /Perpres dikeluarkan semata-mata atas kewenangan milik

²¹ Khairani Arifin, "Teori Hukum Feminis Berkontribusi Dalam Penyusunan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual," *Website Resmi Jurnal Perempuan*, last modified 2016, accessed May 4, 2020, <http://www.jurnalperempuan.org/warta-feminis/khairani-arifin-teori-hukum-feminis-berkontribusi-dalam-penyusunan-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual>.

presiden. Sehingga lebih kuat jika dasar hukum pembentukan komnas perempuan diatur melalui Undang-Undang.

Akibat dari dasar pembentukan lembaga yang setingkat Keppres/Perpres berdampak juga pada kewenangan yang dimiliki oleh Komnas Perempuan. Jika diidentifikasi, lemahnya kewenangan Komnas Perempuan ditentukan oleh 3 (tiga) factor utama. Pertama, faktor kompetensi yurisdiksional untuk memeriksa peristiwa tindak kekerasan terhadap perempuan, seperti melakukan penyelidikan baik itu memanggil pengadu, korban, saksi atau pihak terkait soal pengaduan, melakukan pemeriksaan dan meminta bantuan pengadilan melakukan pemanggilan paksa. Kedua, Komnas Perempuan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang jelas dan kuat sebagai bagian dari penegak hukum. Ketiga, anggota dan staf Komnas Perempuan tidak memiliki hak imunitas dalam menjalankan tugasnya seperti hak yang dimiliki advokat dan penegak hukum lainnya.²²

Ketiga faktor di atas memosisikan Komnas Perempuan bukan sebagai lembaga yang dapat menginvestigasi atau melakukan penyelidikan dan tugas-tugas layaknya penegak hukum, melainkan hanya sebagai pendamping bagi korban dan merujuk laporannya kepada institusi lain. Dalam kasus kekerasan seksual tidak heran jika lembaga-lembaga bantuan hukum seperti YLBHI-LBH, LBH Apik dan lembaga bantuan hukum lainnya menjadi lembaga yang mendukung Komnas Perempuan dalam menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Komitmen negara dalam menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan lewat lembaga ini bisa dikatakan belum maksimal.

Lembaga yang sangat penting dalam penegakan hukum terkait kekerasan seksual adalah Kepolisian Republik Indonesia. Dalam konteks perlindungan pengungsi perempuan, terdapat permasalahan penting mengenai penerapan penanganan perkara di kepolisian. Salah satunya karakter tindak kejahatan yang

²² Enny Soeprapto and Ery Seda, *Laporan Evaluasi Eksternal Tentang Dampak Kinerja Komnas Perempuan Selama 1998-2009* (Jakarta: Komnas Perempuan, 2010).

sering terjadi terhadap pengungsi adalah tindak kejahatan lintas negara. Tidak dipungkiri jika pengungsi/pencari suaka sangat rentan menjadi korban tindak pidana perdagangan orang.

Tindakan kejahatan yang bersifat lintas negara dikatakan sebagai perkara yang sangat sulit, karena terdapat beberapa kriteria yang mempengaruhi proses penegakan hukum perdagangan orang yang melibatkan pengungsi. Hal ini didasarkan pada Peraturan Kapolri No. 14 Tahun 2012 yakni kriteria-kriteria tersebut adalah belum ditemukan saksi yang berhubungan langsung dengan tindak pidana, saksi belum diketahui keberadaannya, saksi atau tersangka berada di luar negeri, tempat kejadian perkara terjadi di lintas negara, tersangka berada di luar negeri dan belum ada perjanjian ekstradisi, barang bukti berada di luar negeri dan sulit untuk disita, tersangka belum diketahui identitasnya atau terganggu kesehatannya atau memiliki jabatan tertentu, dan memerlukan waktu penyidikan yang relatif panjang.

Penanganan perkara sesuai kriteria tersebut dilaksanakan oleh tingkat Mabes Polri dan Polda, padahal sebaiknya setingkat Polres juga dioptimalkan untuk memberikan kemudahan dalam melakukan pelaporan mengingat masih banyak pengungsi yang berada di daerah-daerah dan kerentanan terjadinya tindak pidana perdagangan orang selalu menysasar ke daerah perbatasan negara. Selain itu, dalam penyediaan sarana dan fasilitas, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 10 Tahun 2007 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan Dan Anak (Unit PPA) Di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia tercantum jika dilihat ternyata Unit PPA pun hanya terdapat di tingkat kepolisian Mabes, Polda dan Polres, sedangkan tingkat Polsek belum ada mengenai unit PPA. Dengan adanya unit PPA di setiap sektor kepolisian, hal tersebut dimungkinkan akan semakin mempermudah dalam melakukan pelaporan kekerasan yang dialami pengungsi perempuan.

PENUTUP

Kesimpulan

Kekerasan seksual yang terjadi pada pengungsi perempuan sangatlah rentan terjadi karena kondisi mereka yang dikelompokkan sebagai perempuan sekaligus pengungsi sehingga mengalami diskriminasi ganda (*double discrimination*). Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 dan Protokol 1967 yang menyebabkan para pengungsi kesulitan dalam memenuhi hak-haknya. Tidak heran jika dalam kondisi yang tidak berdaya dan rentan tersebut memunculkan potensi besar terjadinya kekerasan seksual, salah satunya adalah fenomena *survival sex*. Substansi hukum di Indonesia belum memiliki perspektif *gender-based violence* yang didasari paradigma *feminist legal theory* sehingga keadilan berbasis gender kepada perempuan masih sebatas diskursus atau gagasan di dalam RUU-PKS. Bahkan secara prosedural yaitu kelembagaan negara, belum efektif dalam menegakan keadilan bagi perempuan. Belum maksimalnya lembaga seperti Komnas Perempuan dan Kepolisian menyebabkan komitmen atas penghapusan kekerasan seksual sebagaimana amanat *convention elimination discrimination against women (CEDAW)* belum terealisasi dengan baik, padahal Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut.

Saran

Perlu adanya pembaharuan hukum yang dilaksanakan secara menyeluruh terkait perlindungan pengungsi perempuan yaitu lewat ratifikasi Konvensi 1957 dan Protokol 1961 dan serta membangun paradigma besar *gender-based violence* melalui pengesahan RUU PKS dan pengaturan yang komprehensif di dalam RUU KUHP. Dalam konteks pengungsi dapat juga memaksimalkan amanat Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2016 mengenai penanganan pengungsi dari luar negeri. Amanat Perpres tersebut dapat mendorong keterlibatan aktif dari pemerintah daerah dan dapat bersinergi dengan Komnas Perempuan dan Kepolisian. Pemerintah daerah dapat mengeluarkan kebijakan yang mengatur lebih teknis lewat peraturan daerah yang bekerja sama dengan UNHCR, Keimigrasian dan Kementerian Luar Negeri. Pembentukan tersebut

tentunya memberikan rasa aman dan kepastian kepada para pengungsi dalam pemenuhan hak-hak asasi mereka.

DAFTAR PUSTAKA

Agustanti, Rosalia Dika. "Pertanggungjawaban Pidana Pelaku Tindak Pidana Perkosaan Ditinjau Dari Perspektif Moralitas." *Rechtidee* 13, no. 1 (2018): 82-103.

Arief, Anggreany. "Fenomena Kekerasan Berbasis Gender & Upaya Penanggulangannya." *Petitum* 6, no. 2 (2018): 76-86.

Arifin, Khairani. "Teori Hukum Feminis Berkontribusi Dalam Penyusunan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual." *Website Resmi Jurnal Perempuan*. Last modified 2016. Accessed May 4, 2020. <http://www.jurnalperempuan.org/warta-feminis/khairani-arifin-teori-hukum-feminis-berkontribusi-dalam-penyusunan-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual>.

Commons, House of. *Universal Credit and "Survival Sex": Second Report of Session 2019-20*. London, 2019.

Dalimunthe, Dermina. "Perkembangan Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan/Istri Hingga Lahirnya UU No. 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga." *Yurisprudencia* 1, no. 1 (2015): 28-41.

Dwiprigitaningtias, Indah, and Yuniar Rahmatiar. "Perempuan Dan Kekuasaan Dihubungkan Dengan Feminist Legal Theory." *Justisi Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (2020): 54-68.

Farid, Muhammad Rifa'at Adiakarti. "Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Ketimpangan Relasi Kuasa: Studi Kasus Di Rifka Annisa Women's Crisis Center." *SAWWA: Jurnal Studi Gender* 14, no. 2 (2019): 175-190.

Hardiyanti, Marzellina, Ani Purwanti, and Dyah Wijaningsih. "Optimalisasi Penanganan Korban Kekerasan Terhadap Perempuan Dan Anak Melalui Lembaga Layanan Rujukan (Rumah Aman) Di Kota Semarang." *Diponegoro Law Journal* 7, no. 2 (2018): 122-136.

Hilmi, Mella Fitriyatul. "Kekerasan Seksual Dalam Hukum Internasional." *Jurisdiction* 2, no. 6 (2019): 2199-2218.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2010.

Perempuan, Komnas. "Seminar Nasional Perlindungan Terhadap Perempuan Pengungsi Dari Kekerasan Berbasis Gender Pada 5 Desember 2018," 2018.

Ramli, Mohd Anuar. "Analisis Gender Dalam Hukum Islam." *Jurnal Fiqh* 9, no. 1

- (2012): 137–162.
- Rosmawati, Rosmawati. “Perlindungan Terhadap Pengungsi/Pencari Suaka Di Indonesia (Sebagai Negara Transit) Menurut Konvensi 1951 Dan Protokol 1967.” *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 3 (2015): 457–476.
- Sakharina, Iin Karita. “Pengungsi Dan HAM.” *Jurnal Hukum Internasional* 1, no. 2 (2013): 196–207.
- Shabrina, Adinda Ayu. “Peran United Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) Dalam Menangani Pengungsi Suriah Korban Sexual and Gender-Based Violence (SGBV) Di Lebanon.” *Journal of International Relations* 4, no. 1 (2018): 81–89.
- Soeprapto, Enny, and Ery Seda. *Laporan Evaluasi Eksternal Tentang Dampak Kinerja Komnas Perempuan Selama 1998-2009*. Jakarta: Komnas Perempuan, 2010.
- Sulistiawan, Aditya Yuli. “Feminist Legal Theory Dalam Telaah Paradigma: Suatu Pemetaan Filsafat Hukum.” *Masalah-Masalah Hukum* 47, no. 1 (2018): 56–62.
- Supanto, Supanto. “Pelecehan Seksual Sebagai Kekerasan Gender: Antisipasi Hukum Pidana.” *Mimbar Jurnal Sosial dan Pembangunan* 20, no. 3 (2004): 288–310.
- UNHCR. *Melindungi Pengungsi: Panduan Lapangan Bagi Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat*. Jenewa: Atar SA, 2003.
- — —. “Sekilas Data.” *Website Resmi UNHCR Indonesia*. Last modified 2020. Accessed March 18, 2021. <https://www.unhcr.org/id/figures-at-a-glance>.
- — —. “Tackling Sexual Exploitation and Abuse, and Sexual Harassment at UNHCR - An Information Note.” *Website Resmi UNHCR*. Last modified 2018. Accessed April 4, 2020. <https://www.unhcr.org/publications/manuals/5aa29a2e7/tackling-sexual-exploitation-abuse-sexual-harassment-unhcr-information.html> accessed 13 February 2019.