

Photo: UN Women/Putra Djohan and Ali Lutfi

Dalam risalah kebijakan ini, Indonesia Judicial Research Society (IJRS) dan Asosiasi LBH APIK Indonesia menyampaikan beberapa temuan kunci dalam penelitian kami yang bertajuk Kondisi Akses Keadilan bagi Perempuan dan Perempuan dari Kelompok Rentan selama COVID-19 di Indonesia.

Adapun temuan kunci dan rekomendasi yang dimuat dalam risalah kebijakan ini tidak menyeluruh tetapi mewakili beberapa isu paling mendesak terkait akses terhadap keadilan bagi perempuan dan perempuan yang tergolong dalam kelompok rentan dan adaptasi serta hambatan yang dihadapi oleh aparat penegak hukum, lembaga pemerintah dan lembaga penyedia layanan dalam masa COVID-19 sebagai berikut:

# Latar Belakang

Pandemi COVID-19 berpengaruh terhadap peningkatan kasus Kekerasan Berbasis Gender dan berdampak secara signifikan terhadap berbagai aspek kehidupan perempuan khususnya perempuan dari kelompok rentan baik itu anak perempuan, perempuan disabilitas, perempuan yang berasal dari kondisi ekonomi yang kurang mampu, perempuan lansia dan perempuan dengan HIV-AIDS. Penelitian UN Women di 58 negara menemukan bahwa situasi COVID-19 membuat perempuan semakin kesulitan mengakses ruang aman, baik di dalam maupun di luar lingkup rumah tangganya.

Sejalan dengan itu, Laporan *Justice for Women Amidst COVID-19* menyatakan bahwa kekerasan oleh orang terdekat maupun pasangan sejauh ini merupakan bentuk kekerasan paling umum dialami perempuan secara global, dan situasi ini semakin diperburuk karena pandemi COVID-19.<sup>2</sup> Pelaku juga merupakan pihak yang memiliki relasi kuasa timpang dan diharapkan menjadi pelindung korban<sup>3</sup>, sehingga hal itu memperburuk situasi kerentanan perempuan korban dalam mengakses keadilan di situasi pandemic COVID-19.

Berdasarkan Catatan Tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) data kasus KBG di tahun 2019 berjumlah 302.686 kasus, kasus sempat menurun di 2020 karena banyak lembaga layanan yang tidak melapor karena kondisi pandemi, namun kemudian terjadi kenaikan signifikan (50 persen) dari 226.062 kasus di tahun 2020 menjadi 338.506 di tahun 2021.4 Data tersebut juga menunjukkan bahwa kekerasan yang dialami korban di antaranya adalah kekerasan fisik (29.8 persen), kekerasan psikis (29.4 persen), kekerasan seksual (28.8 persen), kekerasan ekonomi (11.7 persen).5 Menurut WHO, meskipun data menunjukkan adanya peningkatan yang signifikan dalam kasus kekerasan selama pandemi COVID-19, data juga menunjukkan pengurangan jumlah korban yang mencari

United Nations Women, Measuring The Shadow Pandemic: Violence Against Women During COVID-19, tersedia di https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Measuring-shadow-pandemic.pdf, diakses 16 Oktober 2022, hlm. 10.

<sup>2</sup> United Nations Women, Justice For Women Amidst Covid-19, tersedia di https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Justice-for-women-amidst-COVID-19-en.pdf, diakses 16 Oktober 2022, hlm. 19.

hlm. 19.
3 Komnas Perempuan (1), Bayang-bayang Stagnansi: Daya Pencegahan dan Penanganan Berbanding Peningkatan Jumlah, Ragam dan Kekerasan Berbasis Gender terhadap Perempuan, (Komnas Perempuan: Jakarta, 2022), hlm. 36.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>5</sup> Ibid.

layanan karena adanya pembatasan gerak dan ketakutan tertular virus COVID-19.6

Atas dasar kondisi di atas, Indonesia Judicial Research Society (IJRS) dan Asosiasi LBH APIK Indonesia, melakukan penelitian tentang akses keadilan bagi perempuan dan perempuan yang tergolong dalam kelompok rentan dan adaptasi serta hambatan yang dihadapi aparat penegak hukum, lembaga pengada layanan dan korban pada masa pandemi COVID-19. Adapun temuan kunci dan rekomendasi dari penelitian yang dimuat dalam risalah kebijakan ini, berfokus pada penanganan perkara dan hambatan kepolisian dalam penanganan perkara pada masa pandemi COVID-19.

#### 2. Kondisi Aktual

#### 2.1. Adaptasi

Pada masa pandemi COVID-19, Kepolisian mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mencegah berkumpulnya massa yaitu ST KAPOLRI No. ST/909/III/YAN.1.2./2020 tentang Langkah Antisipatif Penyebaran Virus COVID 19 Pada Layanan Bidang Lantas (SIM/STNK) yang mengatur tentang langkah-langkah antisipasi meluasnya penyebaran virus COVID-19 pada unit Polri khususnya pada pelayanan SIM, BPKB, dan STNK; dan sebagainya. Sedangkan untuk penanganan perkara, masing-masing satuan kerja membuat SOP atau menandatangani MoU dengan aparat penegak hukum lainnya. Khusus untuk penanganan perkara, Direktorat Pidum (Pidana Umum) Bareskrim Mabes Polri membuat SOP bagaimana melaksanakan proses lidik dan sidik pada masa pandemi.<sup>7</sup>

Penanganan perkara kepada perempuan hingga saat ini masih mengacu kepada Peraturan Kepolisian (PERKAP) No. 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana. PERKAP ini belum mengatur tentang pemeriksaan pemeriksaan jarak jauh atau audio visual serta perekaman elektronik ataupun klausul yang dapat berkaitan dengan penanganan perkara perempuan khususnya di masa COVID-19. Dalam PERKAP ini lebih ditekankan terkait dengan tugas dan fungsi Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit

Secara umum, Kepolisian menyebutkan tidak ada adaptasi khusus yang sifatnya menunda penanganan perkara atau menutup laporan sementara pada masa COVID-19.

Para anggota polisi masih tetap diharuskan untuk menangani perkara yang masuk termasuk perkara perempuan berhadapan dengan hukum namun memang terdapat penyesuaian pada jumlah anggota polisi yang masuk/bekerja di setiap harinya. Sebelum adanya pandemi COVID-19, penyelidikan dilakukan secara tatap muka. Pada masa pandemi COVID-19, penyidik melaksanakan penyidikan secara online melalui Zoom atau telepon dan video call, sementara itu untuk penandatanganan Berita Acara Perkara (BAP), saksi atau korban masih perlu untuk datang ke kantor polisi terkait.

#### 2.2. Hambatan

## 2.2.1. Hambatan Korban dalam Mengakses Keadilan pada Masa Pandemi COVID-19

Kebijakan PSBB dan PPKM yang mengharuskan masyarakat untuk tetap di rumah menjadi salah satu faktor yang menghambat perempuan korban kekerasan berbasis gender melaporkan kasusnya. Di Sulawesi, seorang perempuan lanjut usia (lansia) yang mengalami kekerasan saat situasi COVID-19 mendapatkan bantuan dari tetangganya untuk melaporkan kasusnya ke kepala desa, yang selanjutnya laporan diteruskan ke LIBU Perempuan untuk ditangani.<sup>8</sup> Di Jakarta, seorang penyintas KDRT menyebutkan bahwa kebijakan PSBB membuatnya susah melaporkan kasus KDRT yang dialaminya karena harus tinggal di rumah selama pademi COVID-19.<sup>9</sup> Perempuan korban kekerasan seksual di Medan, mengalami hambatan yang sama, saat kepolisian belum menyediakan pelayanan secara daring.<sup>10</sup> Korban juga harus menanggung biaya

PPA) dalam memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban kejahatan, serta tata cara pemeriksaan, dan peran penyidik memastikan adanya visum, koordinasi dengan pihak terkait seperti rumah perlindungan, instansi perlindungan perempuan, dan pembentukan fasilitas Unit PPA.

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Unit III/PPA Bareskrim Kepolisian, pada 22 September

<sup>8</sup> Wawancara dengan DR, pendamping Libu Perempuan pada 16 September 2022. 9 Wawancara S. Perempuan Penyintas KDRT pada 21 September 2022.

<sup>10</sup> Wawancara dengan SAG pendamping LBH Apik Medan pada 19 September 2022.

besar apabila harus menyewa layanan transportasi seperti taksi online untuk pergi ke kantor polisi.

Sikap dan perilaku beberapa penyidik yang belum berperspektif gender dalam penanganan kasus masih saja ditemui. Terutama dalam penanganan kasus KDRT, upaya untuk mendamaikan korban dan pelaku tanpa ada jaminan pelaku mengubah pola pikirnya terkait KDRT dan jaminan ketidak berulangan dari pelaku. Selain itu, ada pelaku kekerasan yang menjadi tahanan rumah sehingga korban kekerasan seksual tidak mendapatkan ruang aman di masa pandemi COVID-19. Hal ini merupakan imbas dari kebijakan Rutan yang membatasi jumlah tahanan, sehingga pelaku tidak ditahan di Rutan untuk mencegah penyebaran COVID-19. Hal lainnya adalah ada penyidik yang belum paham kebutuhan akomodasi yang layak dan kebutuhan aksesibilitas layanan bagi korban penyandang disabilitas.

### 2.2.2. Hambatan Pendamping dari Lembaga Pengada Layanan Berbasis Masyarakat

Korban yang ingin melapor atas kekerasan yang dialaminya ke kepolisian di masa pandemi COVID-19 harus datang langsung ke kantor polisi karena surat bukti tanda lapor harus ditandatangani korban dan petugas Sentra Pelayanan Khusus (SPK) serta diberi cap/stempel basah. Begitu juga dengan pembuatan BAP, pada awal pandemi belum ada kebijakan dari Kepolisian untuk melakukan BAP secara daring, korban harus datang untuk dimintai keterangannya.14 Pendamping korban harus hadir mendampingi korban selama proses tersebut. Proses pemeriksaan yang membutuhkan waktu yang cukup lama, Pendamping dan korban beresiko terinfeksi COVID-19. Di Tangerang, Medan dan Sulawesi Tengah, pendamping melakukan pendekatan kepada Kepolisian melakukan BAP secara daring dan korban akan datang ke kantor polisi hanya untuk tandatangan saja. Meski hanya sebentar di kantor polisi, Pendamping dan korban tetap memiliki rasa was-was dan beresiko terinfeksi COVID-19. Selain itu, Pendamping juga harus mempersiapkan biaya untuk pembelian masker, hand sanitizer dan transportasi karena harus menggunakan taxi.

Hambatan lain, adalah jam layanan menjadi lebih pendek dari sebelum pandemi COVID-19 karena terbatasnya jumlah polisi yang bertugas. Terbatasnya jumlah polisi khususnya polisi wanita (polwan) yang bertugas di UPPA, tidak hanya terjadi pada masa pandemi COVID-19. Kebutuhan akan penambahan jumlah Polwan yang bertugas di UPPA sudah disuarakan jauh sebelum UPPA ada. Berdasarkan data, jumlah Polwan pada saat ini, belum mencapai 6%<sup>15</sup> dari jumlah personel yang ada atau 1 berbanding 15 dengan personel laki-laki.<sup>16</sup>

Terdapat juga perjanjian-perjanjian kerjasama antara Kepolisian dengan pengada layanan, namun bukan hanya sebagai respon COVID-19 tetapi memang dibutuhkan untuk memperkuat unit penanganan perkara perempuan dan anak di Kepolisian. Terlebih lagi, adanya UU No. 12/2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual mendorong  $adanya\,peran\,Kepolisian\,yang\,lebih\,aktifdalam\,penanganan$ kekerasan seksual. Namun, sayangnya masih perlu adanya sosialisasi lebih lanjut terkait bagaimana Kepolisian dapat mengimplementasikan UU ini. Disebutkan lebih lanjut bahwa komunikasi intens dengan beberapa pihak dari Kepolisian seringkali dilakukan melalui contact person yang dilampirkan dalam Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP).<sup>17</sup>

#### 3. Analisis Temuan

Berdasarkan keterangan korban, pendamping dan aparat penegak hukum sebagai narasumber dalam penelitian ini, dalam situasi darurat seperti COVID-19,

... kepolisian perlu lebih mempersiapkan adaptasi khususnya dalam penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan serta memberi akses keadilan bagi perempuan dan perempuan dari kelompok rentan yang mengalami kekerasan berbasis gender.

<sup>11</sup> Wawancara dengan DR, pendamping Libu Perempuan pada 16 September 2022.

<sup>12</sup> Wawancara dengan NI, Pendamping JIP pada 22 September 2022

<sup>13</sup> Wawancara dengan Unit III/PPA Bareskrim Kepolisian, pada 22 September 2022

<sup>14</sup> Ibio

<sup>15 &</sup>quot;Polri Upayakan Jumlah Polwan Capai Angka Ideal 30 Persen," ANTARA News, https://www.antaranews.com/berita/3033265/polri-upayakan-jumlah-polwan-capai-angka-ideal-30-persen, diakses pada 3 November 2022.

<sup>30-</sup>persen, diakses pada 3 November 2022.

16 "Rasio Jumlah Polwan 1 berbanding 15 dengan Polisi Laki-Laki," Balipuspa News, https://www.balipuspanews.com/rasio-jumlah-polwan-1-berbanding-15-dengan-polisi-laki-laki.

<sup>17</sup> SP2HP pertama kali diberikan adalah pada saat setelah mengeluarkan surat perintah penyidikan (sprinsik) dalam waktu 3 (tiga) hari Laporan Polisi dibuat. SP2HP yang diberikan kepada pelapor berisi pernyataan bahwa laporan telah diterima, nama penyidik dan nomor telepon/HP.

Temuan ini diperkuat dengan Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (disingkat PERKAP) No. 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau korban Tindak Pidana yang belum mengatur tentang tata cara pemeriksaan jarak jauh atau menggunakan audio visual atau pemeriksaan secara daring terhadap korban. Sementara dengan situasi pandemi seperti saat ini, adanya kebijakan.pembatasan gerak yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka mencegah penularan COVID-19, mempersulit perempuan dan perempuan dari kelompok rentan untuk keluar dari rumah atau tempat tinggal untuk melapor ke kepolisian.

Tujuan pembentukan ruang pelayanan khusus lahir dari kebutuhan perempuan dan anak yang berhadapan dengan hukum, namun kebijakan ini belum sepenuhnya berperspektif gender. Hal ini terlihat pada saat penanganan kasus-kasus kekerasan berbasis gender pada masa pandemi COVID-19. Korban masih kesulitan dalam melaporkan kasusnya, harus datang ke kantor polisi untuk melapor dan menandatangani BAP.

Kepolisian perlu melakukan adaptasi layanan dari layanan luring ke layanan berbasis daring tidak hanya dalam kondisi pandemi saja tapi juga apabila kedepan ada kondisi atau situasi darurat seperti pandemic COVID-19. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, mengatur adanya pemeriksaan jarak dengan alat komunikasi audiovisual dan pemeriksaan elektronik jika korban tidak dapat hadir karena alasan kesehatan, keamanan dan/atau alasan sah lainnya.

Pelayanan kasus di Kepolisian sendiri sudah sejak lama (sebelum COVID-19) memanfaatkan adanya hotline pelaporan kasus yaitu call centre 110 dan secara online melalui WhatsApp maupun email, namun memang tidak secara spesifik diperuntukkan bagi kasus-kasus yang membutuhkan penanganan lebih seperti kekerasan berbasis gender. Call centre 110 yang dibuat untuk mempermudah masyarakat dalam melaporkan atau memberikan informasi terkait adanya dugaan tindak pidana, belum secara optimal membantu korban. Kebijakan kepolisian masih mengharuskan korban untuk melapor secara langsung ke Kepolisian. Selain itu, pengelolaan call centre 110 belum maksimal karena keterbatasan sumber daya terutama kantor kepolisian - kantor kepolisian di daerah. Pengembangan dan pengelolaan call centre 110 sudah seharusnya dipertimbangkan kepolisian, sehingga call centre 110 dapat menerima pengaduan tanpa korban harus hadir ke kepolisian. Kedepan, call centre juga perlu terintegrasi dengan berbagai layanan seperti pendampingan, pemulihan, layanan visum, pemeriksaan fisik dan psikologis, perlindungan korban, rumah aman dan layanan lain yang dibutuhkan korban. Selain itu, sistem aplikasi<sup>18</sup> pencatatan pengaduan yang terintegrasi dengan berbagai kanal pengaduan baik telepon, sms, e-mail, fax, dan media sosial juga perlu segera direalisasikan untuk memudahkan akses keadilan bagi perempuan.

Keterbatasan sumber daya tidak hanya dalam pengelolaan call centre 110, tetapi juga dalam penanganan kasus terutama kasus-kasus kekerasan berbasis gender.

Kepolisian perlu melakukan penambahan personil khususnya polwan, mengingat adanya kebutuhan dalam penanganan kasus-kasus kekerasan berbasis gender.

Penambahan jumlah polwan akan sangat mendukung pelaksanaan UU No. 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, yang mengatur agar aparat penegak hukum yang memeriksa korban berjenis kelamin yang sama dengan korban.

Kebutuhan penanganan perkara kekerasan seksual tidak hanya penambahan jumlah personil, namun juga kompetensi personil atau penyidik yang akan menangani kasus-kasus kekerasan seksual sebagaimana disyaratkan oleh UU. Dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual mensyaratkan aparat penegak hukum yang memeriksa perkara tindak pidana kekerasan seksual memiliki integritas dan kompetensi tentang penanganan perkara yang berperspektif HAM dan serta telah mengikuti pelatihan terkait korban penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual. 220 East 42nd Street New York, New York 10017, USA Tel: 646-781-4400 Fax: 646-781-4444 www.unwomen.org



## 4. Rekomendasi

Berdasarkan seluruh uraian tersebut di atas, diharapkan Kepolisian:

- Menyediakan sistem layanan pelaporan yang aksesibel sehingga korban dapat memperoleh bukti lapor, tanpa perlu tatap muka sebagai layanan dukungan bagi korban dengan situasi khusus (kendala jarak geografis, pertimbangan resiko kesehatan, memenuhi hak atas akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas, dll);
- 2. Adanya rujukan kebijakan dan sistem pembuatan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) secara daring untuk memudahkan korban termasuk standar akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas;
- 3. Memperbaharui peraturan internal yang berkaitan dengan penanganan perkara yang berkaitan dengan perempuan, anak dan kelompok rentan lainnya termasuk penanganan ketika masa darurat kesehatan atau kondisi darurat lainnya;
- 4. Menambah jumlah polwan atau polisi yang berperspektif gender untuk memperkuat unit PPA dan menyediakan fasilitas yang layak sampai di tingkat polsek;
- 5. Melakukan peningkatan kapasitas secara berkala dan berkelanjutan bagi polisi dalam menangani perkara-perkara yang melibatkan perempuan, anak dan kelompok rentan lainnya;
- 6. Menyusun kebijakan dan pedoman untuk mengimplementasikan mandat dalam UU TPKS, di antaranya:
  - a. Pasal 22 UU TPKS<sup>19</sup> mengenai sikap APH dalam penanganan tindak pidana kekerasan seksual dan Pasal 69 huruf e UU TPKS mengenai hak korban untuk memperoleh pelindungan dari sikap dan perilaku aparat penegak hukum yang merendahkan Korban;
  - b. Mengoptimalkan implementasi sistem layanan terpadu bagi korban kekerasan seksual termasuk sistem rujukan pendampingan dan pemenuhan hak-hak korban;
  - c. Anggaran perlu lebih fleksibel untuk mengakomodasi kebutuhan saat pandemi maupun situasi darurat lainnya.

220 East 42nd Street New York, New York 10017, USA Tel: 646-781-4400 Fax: 646-781-4444 www.unwomen.org



# Ucapan Terimakasih

Hasil pengembangan pengetahuan ini awalnya ditulis dalam bahasa Indonesia serta didukung oleh program regional "Enhancing Access to Justice for Women in Asia and the Pacific" dengan dukungan penuh dari Pemerintah Swedia. Program ini dilaksanakan bersama UN Women, International Commission of Jurists (ICJ), dan Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

UN Women mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Swedia atas kontribusi yang tak terhingga serta berterima kasih pada Indonesia Judicial Research Society (IJRS) dan Asosiasi LBH Apik Indonesia yang telah melakukan penelitian ini.

Penulis: Bestha Inatsan Ashila (Indonesia Judicial Research Society), Arsa Ilmi Budiarti (Indonesia Judicial Research Society), Naomi Rehulina Barus (Indonesia Judicial Research Society), Marsha Maharani (Indonesia Judicial Research Society), Khotimun Sutanti (Indonesia Judicial Research Society), Asni Damanik (Indonesia Judicial Research Society), Febda Risha (Asosiasi LBH APIK Indonesia).

#### Peninjau:

Pomi Moges (UN Women), Betty Itha Omas (UN Women), Georgia Westaway (UN Women)

#### Penyunting Bahasa Indonesia:

Nur Syarifah

### Penyunting Salinan Bahasa Inggris:

Minerva Soedjatmiko

Kondisi Akses Keadilan bagi Perempuan dan Kelompok Rentan Selama COVID-19 di Indonesia merupakan studi kualitatif yang dilakukan oleh Indonesia Judicial Research Society (IJRS) dan Asosiasi LBH APIK Indonesia serta didukung oleh United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women) di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai akses keadilan bagi perempuan dan kelompok rentan, serta mengkaji langkahlangkah yang diambil untuk mengadopsi sektor peradilan selama pandemi COVID-19 di Indonesia.

Tautan ke laporan online dan referensi lainnya: https://ijrs.or.id

Studi ini dilakukan oleh UN Women dan dilakukan oleh IJRS dan Asosiasi LBH APIK Indonesia pada tahun 2022. Gagasan yang diungkapkan dalam publikasi ini adalah milik penulis dan tidak mewakili gagasan UN Women, Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations) atau organisasi afiliasinya. Penyebutan yang digunakan dan penyajian materi dalam publikasi ini tidak menyiratkan pernyataan pendapat apa pun di pihak Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations) mengenai status hukum negara, wilayah, kota atau daerah mana pun atau otoritasnya, atau mengenai penetapan batas perbatasan. Untuk daftar kesalahan atau kelalaian yang ditemukan di kemudian hari, silakan kunjungi dan hubungi kami melalui situs web.

Semua foto diperoleh dari UN Women's Album di Flickr.com

© 2023 Indonesia Judicial Research Society