

BAB I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang

Dewasa ini berbagai peristiwa yang terjadi cukup kiranya untuk menggambarkan bahwa diskriminasi terhadap perempuan bukan hanya dijumpai dalam novel, dan dinegara-negara lain, tapi juga terjadi di Indonesia. Keberadaan perempuan yang seringkali digolongkan sebagai *second class citizens* makin terpuruk akhir-akhir ini dengan adanya berbagai kekacauan, yang menciptakan korban-korban perempuan baru dalam jumlah yang cukup banyak, baik secara fisik (misalnya perkosaan, perbuatan cabul), psikologis (pelecehan, teror) maupun ekonomis.¹

Rumah tangga seharusnya adalah tempat yang aman bagi para anggotanya karena keluarga dibangun oleh suami-istri atas dasar ikatan lahir batin diantara keduanya. Akan tetapi, pada kenyataannya justru banyak rumah tangga menjadi tempat penderitaan dan penyiksaan karena terjadi tindak kekerasan. Menurut Pasal 33 Undang-undang No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bahwa: “Antara suami-istri mempunyai kewajiban untuk saling cinta-mencintai, hormat-menghormati, dan memberi bantuan lahir batin yang satu kepada yang lain.”

Bahkan, suami-istri mempunyai hak dan kedudukan yang seimbang dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup didalam masyarakat serta berhak untuk melakukan perbuatan hukum (Pasal 31 Undang-undang Perkawinan).

¹ Harkristuti Harkrisnowo, *Tindakan Kekerasan Terhadap Perempuan Dalam Perspektif Sosio-Yuridis*, Yogyakarta:Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hal.157.

Adapun tujuan dari Undang-undang Perkawinan mengatur hal tersebut adalah agar rumah tangga terhindar dari perselisihan dan tindakan kekerasan. Namun, kenyataannya berbicara lain karena semakin banyak kekerasan dalam rumah tangga dalam berbagai bentuk dan corak termasuk di dalamnya penelantaran keluarga.

Penelantaran juga dapat terjadi bila orang tua tidak bertanggung jawab kepada keluarga karena menjadi pemabok, penjudi dan mempunyai wanita lain, sehingga anak dan isterinya ditelantarkan, padahal sebagai ayah berkewajiban menafkahi keluarga.

Menelantarkan rumah tangga termasuk tindakan yang tidak baik dan tercela, dalam pandangan masyarakat umum orang menelantarkan keluarga dinilai telah melakukan tindakan tidak terpuji dan secara sosial akan mendapatkan sanksi berupa cap tercela pada pelaku penelantaran. Dalam hukum positif, penelantaran dalam rumah tangga dapat digolongkan sebagai tindakan kekerasan dalam rumah tangga (*domestic violence*) dan merupakan *strafbaar feit* dengan pengertian perbuatan yang dilarang oleh peraturan hukum pidana dan tentu saja dikenakan sanksi pidana bagi siapa saja yang melanggarnya.²

Berdasarkan hukum positif, Kategori peristiwa pidana ada yang disebut *komisionis*, *omisionis* dan *komisionis peromisionim*, *komisionis* adalah terjadinya delik karena melanggar larangan sedangkan *omisionis* adalah terjadinya delik karena seseorang melalaikan suruhan/tidak berbuat, sedangkan *komisionis peromisionim* yaitu tindak pidana yang pada umumnya dilaksanakan dengan

² Lihat penjelasan Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

perbuatan, namun mungkin terjadi tindakan tidak berbuat.³

Di Amerika, Mengabaikan anak adalah bentuk paling umum penganiayaan anak di Amerika Serikat. Menurut Penyalahgunaan Anak Nasional dan Abaikan Data System (NCANDS), dari sekitar 899.000 anak di Amerika Serikat yang menjadi korban kekerasan dan penelantaran pada tahun 2005, 62,8 persen (564.765 anak) menderita dari kelalaian saja, termasuk penelantaran medis (USDHHS, 2007). Menurut NCANDS, 42,2 persen dari kematian penganiayaan anak di Amerika Serikat pada tahun 2005 terjadi sebagai akibat dari kelalaian saja, 24,1 persen sebagai akibat dari kekerasan fisik dan penelantaran, dan 27,3 persen sebagai hasil dari beberapa jenis penganiayaan (USDHHS, 2007).⁴

Dalam sebuah studi independen, Mencegah Anak Penyalahgunaan Amerika memperkirakan bahwa 1.291 anak di Amerika Serikat meninggal pada tahun 2000 sebagai akibat dari penganiayaan, dan bahwa 45 persen dari kematian anak yang disebabkan penganiayaan mengabaikan (Peddle dkk., 2002). NCANDS dilaporkan meningkat sekitar 20.000 korban antara 2004 dan 2005. Hal ini terutama disebabkan masuknya data dari Alaska dan Puerto Rico dalam dataset 2005 (USDHHS, 2007).

Mengabaikan Fisik umumnya melibatkan orang tua atau pengasuh tidak memberikan anak dengan kebutuhan dasar (misalnya, makanan pakaian, dan tempat tinggal yang memadai). Kegagalan atau penolakan untuk menyediakan kebutuhan membahayakan kesehatan fisik anak, kesejahteraan, pertumbuhan dan

³ SR Sianturi, *Tindak Pidana KUHP Berikut Uraiannya*, Jakarta: PTHAM, 1983, hal. 571.

⁴ Arief sidharta, *HAM Perempuan Kritik Teori Feminis Terhadap KUHP*, Bandung: Reflika Aditama, 2008, hal 3

perkembangan psikologis. Mengabaikan fisik juga termasuk anak-anak ditinggalkan, pengawasan tidak memadai, penolakan terhadap anak yang mengarah ke pengusiran dari rumah dan kegagalan untuk secara memadai menyediakan keselamatan anak dan kebutuhan fisik dan emosional. Mengabaikan Fisik dapat berdampak perkembangan anak dengan menyebabkan gagal tumbuh, malnutrisi, penyakit serius, kerusakan fisik dalam bentuk pemotongan, memar, luka bakar atau cedera lainnya karena kurangnya pengawasan, dan seumur hidup rendah diri. Menurut NCANDS, pada tahun 2005, 2 persen anak-anak (17.637 anak) di Amerika Serikat menjadi korban kelalaian medis (USDHHS, 2007).⁵ Kepedulian dijamin tidak hanya ketika orangtua menolak perawatan medis untuk anak dalam keadaan darurat atau untuk penyakit akut, tetapi juga ketika orangtua mengabaikan rekomendasi medis untuk anak dengan penyakit kronis dapat diobati atau cacat, sehingga rawat inap sering atau kerusakan yang signifikan

Di Australia, Persyaratan hukum untuk melaporkan kasus dugaan pelecehan dan penelantaran anak dikenal sebagai pelaporan wajib. Semua yurisdiksi memiliki persyaratan pelaporan wajib. Namun, orang mandat untuk laporan dan jenis pelecehan yang itu adalah wajib untuk melaporkan bervariasi di seluruh negara bagian dan teritori Australia. Peraturan di Australian Capital Territory, New South Wales, Queensland, Australia Selatan, Tasmania, Victoria dan Australia Barat berisi daftar pekerjaan tertentu yang dimandatkan untuk melaporkan. Beberapa negara memiliki sejumlah pekerjaan yang terdaftar, seperti Queensland (dokter, petugas departemen, dan karyawan berlisensi layanan

⁵ *Ibid*, hal. 4.

perawatan perumahan) dan Victoria (polisi, dokter, perawat dan guru). Yurisdiksi lain memiliki daftar lebih luas (*Capital Territory* Australia, Australia Selatan, Tasmania) atau menggunakan deskripsi umum seperti "profesional yang bekerja dengan anak-anak".⁶

Di Kanada, Ada empat jenis utama dari hukum yang digunakan di Kanada untuk melindungi orang dewasa dari penyalahgunaan dan penelantaran. Ini adalah

- a. Kekerasan dalam keluarga hukum,
- b. Hukum pidana,
- c. Dewasa perlindungan hukum, dan
- d. Hukum perwalian dewasa.⁷

Quebec memiliki ketentuan khusus dalam undang-undang hak provinsi yang manusia dapat digunakan sebagai cara lain untuk membantu orang dewasa yang lebih tua disalahgunakan dalam beberapa kasus. Di Kanada, hukum yang berbeda akan diterapkan dalam berbagai jenis situasi pelecehan, tergantung sebagian pada kemampuan mental dewasa yang lebih tua. Bawah ini, adalah deskripsi singkat dari setiap jenis hukum. segala bentuk penyalahgunaan atau penelantaran adalah kejahatan tindakan ditutupi oleh KUHP Kanada. Ini termasuk serangan fisik atau seksual, intimidasi dan pelecehan, serta kejahatan seperti pencurian properti, penipuan, atau pencurian dengan kuasa. Namun, hukum pidana tidak digunakan sangat sering untuk mengatasi penyalahgunaan dan penelantaran di kemudian hari. Dibandingkan dengan kekerasan dalam rumah tangga untuk kelompok usia lainnya, ada tuntutan pidana karena melanggar

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid*, hal. 5.

meletakkan sedikit wanita yang lebih tua dan laki-laki tua, dan dapat sulit untuk mendapatkan penuntutan. Orang dewasa yang lebih tua mungkin enggan untuk memiliki biaya meletakkan atau bekerjasama dengan penuntutan pidana jika mereka percaya kerabat dekat (yang sering anak dewasa) akan dihukum dan dihukum. Dalam beberapa kasus pidana, kesehatan senior dapat memburuk dalam waktu antara muatan dan kasus pengadilan, membuat mereka tersedia sebagai saksi. Dalam kasus lain, saksi utama (korban) mungkin mengalami ketidakmampuan mental.⁸

Melihat fenomena seperti ini, tujuan utama penegakan hukum terhadap tindakan penelantaran yang terjadi dalam rumah tangga merupakan hal yang sangat penting. Upaya hukum secara perdata dan pidana dapat dilakukan terkait dengan tindak penelantaran ini, secara perdata karena ada hak-hak keperdataan yang dilanggar, secara pidana karena telah terjadi tindak pidana berupa tindakan kekerasan dalam rumah tangga dalam wujud penelantaran.

Dalam kasus kekerasan rumah tangga seperti tindakan penelantaran, memang yang paling rentan untuk menjadi korban adalah wanita/isteri dan anak. Salah satu penyebabnya karena berbagai keterbatasan natural yang dimiliki wanita/isteri serta anak dibandingkan kaum pria, baik secara fisik maupun psikis.

Hal ini terbukti banyaknya gugatan perceraian yang diajukan kepada Pengadilan Agama di daerah karena faktor penelantaran oleh suami tersebut. Artinya banyaknya kasus penelantaran yang dilakukan suami terhadap rumah

⁸ Ita F.Nadia, *Kekerasan Terhadap Perempuan dari Perspektif Gender (Kekerasan Terhadap Perempuan, Program Seri Loka Karya Kesehatan Perempuan)*, Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dan The Ford Foundation, 1998, hal 3

tangganya. Adapun penelantaran yang biasa dilakukan oleh suami terhadap rumah tangganya adalah suami pergi meninggalkan isteri lebih dari dua tahun berturut-turut tanpa kabar dan pemberitahuan terlebih dahulu dan tidak diketahui keberadaannya sehingga dengan kabur suaminya tersebut, perekonomian rumah tangga menjadi goyang sehingga isteri dan anak menjadi korbannya, apalagi kalau si isteri tersebut tidak bekerja. Kemudian penelantaran mengenai nafkah. Suami tidak mau memberikan nafkah lahir dan bathin terhadap isterinya baik karena faktor ekonomi maupun sang suami memiliki tabiat yang buruk seperti suami berselingkuh dengan wanita lain, pemabuk, penjudi sehingga isteri dan anaknya menjadi terlantar.

Beberapa korban yang mengalami penelantaran dalam rumah tangga ini kerap kali takut untuk melaporkan kejadian yang dialaminya, terlebih wanita yang dikarenakan mendapat tekanan atau ancaman dari pihak laki-laki, namun sekarang bukanlah saatnya wanita harus diam setiap mengalami penelantaran dalam rumah tangga.

Kondisi tersebut diperburuk dengan persepsi sebagian masyarakat. Bahwa peristiwa kekerasan dalam rumah tangga, baik kekerasan fisik maupun penelantaran masih dianggap persoalan dalam rana domestik, yang tidak perlu orang luar mengetahui dan penyelesaiannya cukup diselesaikan secara internal kekeluargaan. Dengan keluarnya Undang-Undang No 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, bukan lagi persoalan pribadi, internal keluarga, yang penyelesaiannya cukup secara kekeluargaan, namun domestic violence

telah merangkap rana pidana.

Penelantaran yang dimaksud penulis di sini adalah penelantaran menurut pasal 9 ayat (1) UU No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang berbunyi “setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan, perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut”.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut jelas, bahwa yang dimaksud dengan penelantaran adalah setiap bentuk pelalaian kewajiban dan tanggung jawab seseorang dalam rumah tangga yang menurut hukum seseorang itu telah ditetapkan sebagai pemegang tanggung jawab terhadap kehidupan orang yang berada dalam lingkungan keluarganya.⁹

Jadi konkretnya penelantaran rumah tangga yang dimaksud disini adalah penelantaran yang dilakukan misalnya oleh orang tua terhadap anak. namun penelantaran yang dimaksudkan oleh pasal tersebut tidak hanya sebatas keluarga inti, berdasarkan Pasal 2 di atas, juga dapat disebut melakukan penelantaran bila menelantarkan keluarga lain yang tinggal bersamanya dan menggantungkan kehidupannya kepada kepala rumah tangga.¹⁰

Sebutan tindakan penelantaran tidak hanya berlaku saat masih menjadi pasangan utuh dalam rumah tangga, penelantaran pun dapat terjadi pada pasangan suami isteri yang telah bercerai, ayah sebagaimana dalam Undang-Undang

⁹ Lihat Undang-Undang No 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

¹⁰ Jurnal Varia Peradilan edisi Agustus 2011, hal. 57.

ditunjuk sebagai yang menanggung biaya anak bila mampu. Dikatakan melakukan tindakan penelantaran bila anak yang masih di bawah tanggung jawabnya tidak diperhatikan hak-hak dan kepentingannya.

Tindak pidana penelantaran dalam rumah tangga bila dikaitkan dengan ketiga kategori di atas, berdasarkan sifatnya, penelantaran dapat digolongkan pada kategori *omisionis*, karena memberikan kehidupan kepada orang-orang yang berada di bawah kendalinya adalah merupakan perintah Undang-Undang, sehingga bila ia tidak memberikan sumber kehidupan tersebut kepada orang-orang yang menjadi tanggungannya berarti ia telah melalaikan suruhan.

Mengingat terjadinya tindakan penelantaran keluarga khususnya anak dalam masyarakat, maka fenomena tersebut perlu mendapatkan perhatian serius dari pihak terkait yang memerlukan peningkatan dalam penegakan hukum.

Para pihak yang dirugikan dapat melaporkan tindakan penelantaran ini kepada pihak kepolisian. dari beberapa pasal dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2004 yang memberikan ancaman pidana hanya beberapa saja yang merupakan delik aduan, sementara kebanyakan yang lainnya adalah delik biasa, disini kemudian dituntut peran aktif dari penegak hukum, khususnya parata kepolisian untuk proaktif dalam menangani kasus kekerasan dalam rumah tangga ini.¹¹

Tujuan lahirnya Undang-Undang No 23 tahun 2004 adalah untuk mengatur tindakan-tindakan kekerasan dalam rumah tangga sehingga dapat diminimalisir dengan cara diberikan sanksi bagi pihak yang melakukannya. Undang-Undang tersebut mengatur agar pasangan suami isteri itu hidup rukun,

¹¹ *Ibid.*

harmonis dan tidak merugikan satu dengan yang lainnya.¹²

Dengan hal-hal yang dipaparkan di atas, dan didorong oleh keinginan untuk mengetahui apakah sebenarnya yang dimaksud dengan penelantaran rumah tangga dan melihat bagaimana penerapan hukum terhadap tindakan penelantaran rumah tangga tersebut, maka akan diulas dalam tesis ini. Dan sebagai tambahan latar belakang penelitian ini adalah masih kurangnya pengertian masyarakat umum dan kalangan akademis untuk memahami penerapan hukum terhadap tindakan penelantaran rumah tangga, dimana penelantaran keluarga oleh suami sebagai bentuk kekerasan dalam rumah tangga.

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian tesis ini mengambil judul "Analisis Hukum Terhadap Penelantaran Keluarga Sebagai Suatu Bentuk Tindak Pidana Kekerasan Dalam Keluarga".

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi permasalahan dalam pembahasan tesis penulis ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan tindak pidana penelantaran keluarga oleh suami berdasarkan Undang-Undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga?
2. Bagaimana ketentuan perundang-undangan di luar Undang-Undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terkait dengan tindakan penelantaran keluarga?
3. Bagaimana implementasi ketentuan pidana terhadap tindakan penelantaran keluarga oleh suami dalam putusan pengadilan?

¹² Bernard L Tanya, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta, 1983, hal. 17

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan hal apa yang hendak dilakukan, sesuai dengan rencana yang dibuat. “Tujuan penelitian adalah rumusan kalimat yang menunjukkan adanya sesuatu hal yang diperoleh setelah penelitian selesai”.¹³

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan tindak pidana penelantaran keluarga oleh suami berdasarkan Undang-Undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
2. Untuk mengetahui ketentuan perundang-undangan di luar Undang-Undang Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang terkait dengan tindakan penelantaran keluarga.
3. Untuk mengetahui implementasi ketentuan pidana terhadap tindakan penelantaran keluarga oleh suami dalam putusan pengadilan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis, diharapkan menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep ilmiah, yang pada gilirannya memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum, khususnya mengenai penanganan tindak pidana penelantaran keluarga.
2. Secara praktis :
 - a. Masukan bagi pihak-pihak yang terkait dalam penegakan hukum khususnya terhadap tindak pidana penelantaran keluarga.

¹³ Suharsimi Arikunto, *Metode Penelitian*, Jakarta: Penerbit Angkasa, 1998, hal. 52.

- b. Masukan bagi masyarakat luas khususnya tentang penanggulangan tindak pidana penelantaran keluarga.

E. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Para sarjana memberikan istilah yang beragam dalam menuliskan landasan teori, ada yang menyebut kerangka teoritis dan konseptual. Ada juga yang menyebut landasan teori serta berberapa peristilahan lainnya, maka sebelum masuk pada substansi pembahasan penulis merasa sangat perlu menjelaskan terlebih dahulu penggunaan istilah ini, karena sering membingungkan pembaca. Yang dimaksud dengan landasan teori atau kerangka teoritis adalah teori yang terkait dengan variabel yang terdapat dalam judul penelitian atau tercakup dalam paradigma penelitian sesuai dengan hasil perumusan masalah.¹⁴

Dalam penelitian empiris, teori mempunyai fungsi penting dan menentukan, keberadaan teori menjadi penting mengingat sebenarnya tanpa teori hanya ada seperangkat pengetahuan tentang fakta-fakta saja, yang tentu tidak memberikan pengetahuan baru.

Khudzaifah Dimiyati menyatakan dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang sangat penting. Ia memberi sarana kepada kita untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri-sendiri, dapat disatukan dan

¹⁴ J. Suprpto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Jakarta: Rineka Cipta, 2003, hal. 190.

ditunjukkan kaitanya satu sama lain secara bermakna.¹⁵

Berdasarkan hal tersebut maka penelitian ini mendasarkan pembahasan pada teori penegakan hukum. Penegakan hukum adalah sebagai usaha melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya agar tidak terjadi pelanggaran dan jika terjadi pelanggaran memulihkan hukum yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali. Penegakan hukum haruslah berlandaskan moral. Nilai moral tidak berasal dari luar diri manusia, tapi berakar dalam kemanusiaan seseorang.

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian yaitu:¹⁶

1. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantive (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Di samping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*).

¹⁵ Khudzaifah, Dimiyati, *Dominasi Aliran Hukum: Studi Tentang Mains-Tream Positivism*, dalam Jurnal Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Vol. 7, No. 1 Maret 2004, hal. 42.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hal. 19.

2. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
3. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*. Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana yang melibatkan berbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan. Termasuk didalamnya tentu saja lembaga penasehat hukum.

Proses penegakan hukum, dalam pandangan Soerjono Soekanto, dipengaruhi oleh lima faktor.

1. Pertama, faktor hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Kedua, faktor aparat penegak hukumnya, yakni pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembuatan dan penerapan hukumnya, yang berkaitan dengan masalah mentalitas.
3. Ketiga, faktor sarana atau fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum.
4. Keempat, faktor masyarakat, yakni lingkungan sosial di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; berhubungan dengan kesadaran dan kepatuhan hukum yang merefleksikan dalam perilaku masyarakat.

5. Kelima, faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karya manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁷

Sementara itu Satjipto Rahardjo, membedakan berbagai unsur yang berpengaruh dalam proses penegakan hukum berdasarkan derajat kedekatannya pada proses, yakni yang agak jauh dan yang agak dekat. Berdasarkan kriteria kedekatan tersebut, maka Satjipto Rahardjo membedakan tiga unsur utama yang terlibat dalam proses penegakan hukum. Pertama, unsur pembuatan undang-undang. lembaga legislatif. Kedua, unsur penegakan hukum, polisi, jaksa dan hakim. Dan ketiga, unsur lingkungan yang meliputi pribadi warga negara dan sosial.¹⁸

Teori penegakan hukum berhubungan dengan sistem hukum. Teori tentang sistem hukum ini dikemukakan pertama kali oleh Lawrence M. Friedman yang membagi sistem hukum menjadi tiga unsur yakni struktur hukum, substansi hukum dan budaya/kultur hukum. Tiga unsur dari sistem hukum ini dinyatakan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System* (tiga elemen dari sistem hukum).¹⁹

Menurut Lawrence M. Friedman dalam Ahmad Ali yang dimaksud dengan unsur-unsur sistem hukum tersebut adalah:

1. Struktur hukum yaitu: keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, tercakup didalamnya antara lain kepolisian dengan para polisinya,

¹⁷ *Ibid*, hal. 45.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1983, hal. 23.

¹⁹ Ari Juliano Gema, "Menerobos Kebuntuan Reformasi Hukum Nasional: Solusi untuk Mengawal Dinamika Masyarakat di Era Globalisasi dan Demokratisasi". Di akses Melalui http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum_22.html, tanggal 6 Januari 2016.

kejaksaan dengan jaksanya, pengadilan dengan hakimnya, dan sebagainya.

2. Substansi hukum yaitu: keseluruhan aturan norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
3. Kultur hukum yaitu; opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.²⁰

Friedman menggambarkan ketiga unsur tersebut dengan menyatakan bahwa struktur hukum diibaratkan seperti mesin, substansi hukum diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin tersebut, sedangkan kultur atau budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan.²¹

Dalam buku yang sama, Ahmad Ali menambahkan dua unsur yang terdapat dalam sistem hukum yakni:

1. Profesionalisme yang merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara person dari sosok-sosok penegak hukum.
2. Kepemimpinan juga merupakan unsur kemampuan dan keterampilan secara personal dari sosok-sosok penegak hukum utamanya kalangan petinggi hukum.²²

²⁰ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (JudicialPrudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hal.204

²¹ Ari Juliano Gema, *Op.Cit.*

²² *Ibid.*

Teori mengenai sistem hukum ini digunakan dalam menelaah bentuk tindak pidana penelantaran keluarga yakni dengan menelaah substansi hukum yang mengatur pencegahan tindak pidana penelantaran keluarga beserta instrumen perundangannya. Struktur hukum yang dapat pula dikaji dari profesionalisme dan kepemimpinan mereka serta budaya hukum masyarakat terhadap pelanggaran tersebut.

Lebih lanjut, penulis juga menggunakan pendapat dari Soerjono Soekanto tentang faktor penegakan hukum, untuk memahami dan menganalisis penegakan hukum terhadap tindak pidana penelantaran keluarga terkait faktor yang berhubungan dengan penegakan hukum.

Secara konsepsional, inti dari penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah- kaidah yang mantap dan mengejawantahkan serta sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan namun juga sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.²³

Hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem, dapat berperan dengan baik dan benar ditengah masyarakat jika instrumen pelaksanaannya dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakan hukum. Menurut Gustav Radbruch terdapat tiga (3) unsur utama/tujuan dalam penegakan

²³ Soerjono Soekanto, "Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum", Naskah Lengkap pada *paper* pada seminar Hukum Nasional ke IV, Jakarta, tth. hal. 4.

hukum, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*).²⁴

Oleh Satjipto Rahardjo, dikatakan bahwa penegakan hukum pada hakikatnya merupakan proses perwujudan ide-ide tersebut (ide keadilan, ide kepastian hukum, dan ide kemanfaatan sosial) yang bersifat abstrak menjadi kenyataan.²⁵ Ketiga unsur tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Keadilan

Keadilan adalah harapan yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Hukum itu tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan. Sebaliknya keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Apabila penegak hukum menitikberatkan kepada nilai keadilan sedangkan nilai kemanfaatan dan kepastian hukum dikesampingkan, maka hukum itu tidak dapat berjalan dengan baik. Demikian pula sebaliknya jika menitikberatkan kepada nilai kemanfaatan sedangkan kepastian hukum dan keadilan dikesampingkan, maka hukum itu tidak jalan. Idealnya dalam menegakkan hukum itu nilai-nilai dasar keadilan yang merupakan nilai dasar filsafat dan nilai-nilai dasar kemanfaatan merupakan suatu kesatuan berlaku secara sosiologis, serta nilai dasar kepastian hukum yang merupakan kesatuan yang secara yuridis harus diterapkan secara seimbang dalam penegakan hukum.

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hal. 145

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Press, 2010, hal. 15.

2. Kepastian hukum

Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Adanya suatu hukum harus bisa mewujudkan kepastian hukum yang bertujuan pada terciptanya ketertiban masyarakat. Sehingga masyarakat mendapatkan manfaat dalam proses pelaksanaan atau penegakan hukum.

3. Kemanfaatan

Hukum adalah untuk manusia, maka hukum atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, jangan sampai timbul keresahan di dalam masyarakat karena pelaksanaan atau penegakan hukum.

Kemanfaatan disini bisa diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*). Hukum yang baik adalah hukum yang memberikan kebahagiaan bagi banyak orang.²⁶

2. Kerangka Konsep

Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dalam hal-hal yang khusus, yang disebut dengan definisi operasional. Pentingnya definisi operasional adalah untuk menghindari perbedaan pengertian antara penafsiran dari suatu istilah yang dipakai. Selain itu dipergunakan juga untuk memberikan pegangan pada proses penelitian ini.

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 275

Dari uraian kerangka teori di atas penulis akan menjelaskan beberapa konsep dasar yang akan digunakan dalam tesis ini antara lain:

1. Tindak Pidana (*Strafbaar feit*) dimaksudkan untuk menunjukkan suatu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum yang disertai ancaman (*sanksi*) yang berupa pidana tertentu.
2. Kekerasan adalah sebagai perihal (yang bersifat, berciri) keras), perbuatan seseorang atau kelompok orang yang menyebabkan cedera atau matinya orang lain atau menyebabkan kerusakan fisik atau barang orang lain.²⁷ yang dijelaskan dalam hal ini merupakan bentuk kekerasan yang lebih bersifat fisik, psikis, seksual dan penelantaran rumah tangga, Masalah tindak kekerasan adalah satu masalah sosial yang selalu menarik dan menuntut perhatian yang serius dari waktu ke waktu. Terlebih lagi, menurut asumsi umum serta beberapa hasil pengamatan dan penelitian berbagai pihak, terdapat kecenderungan perkembangan peningkatan dari bentuk dan jenis tindak kekerasan tertentu, baik secara kualitas maupun kuantitasnya. Berbicara tentang konsep dan pengertian tentang tindak kekerasan itu sendiri, masih terdapat kesulitan dalam memberikan definisi yang tegas karena masih terdapat keterbatasan pengertian yang disetujui secara umum.
3. Kekerasan dalam rumah tangga adalah setiap perbuatan terhadap seseorang terutama perempuan, yang berakibat timbulnya kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual, psikologis, dan/atau penelantaran rumah tangga termasuk

²⁷ *Ibid*, halaman. 550.

ancaman untuk melakukan perbuatan, pemaksaan, atau perampasan kemerdekaan secara melawan hukum dalam lingkup rumah tangga.

4. Kekerasan penelantaran dalam rumah tangga adalah :

- 1) Setiap orang dilarang menelantarkan orang dalam lingkup rumah tangganya, padahal menurut hukum yang berlaku baginya atau karena persetujuan atau perjanjian ia wajib memberikan kehidupan perawatan, atau pemeliharaan kepada orang tersebut.
- 2) Penelantaran sebagaimana dimaksud di atas juga berlaku bagi setiap orang yang mengakibatkan ketergantungan ekonomi dengan cara membatasi dan/atau melarang untuk bekerja yang layak di dalam atau di luar rumah sehingga korban berada di bawah kendali orang tersebut.