****

**Naskah Akademik**

**Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual**

Disusun oleh:

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Forum Pengada Layanan

September 2016

**KATA PENGANTAR**

**Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia**

**KATA PENGANTAR**

**Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan**

Setiap warga negara, tak terkecuali perempuan dan anak, berhak mendapatkan rasa aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan sesuai dengan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Segala bentuk kekerasan, terutama kekerasan seksual, merupakan pelanggaran hak asasi manusia dan kejahatan terhadap martabat kemanusiaan serta bentuk diskriminasi yang harus dihapus oleh Negara. Korban kekerasan seksual, yang kebanyakan adalah perempuan dan anak, harus mendapat perlindungan dan pemulihan dari Negara, termasuk agar korban pulih dari kekerasan seksual yang dialaminya. Upaya tersebut merupakan pemenuhan kewajiban negara dan sebagai jaminan agar korban terbebas dari segala bentuk kekerasan seksual. Selain itu, pelaku kekerasan seksual harus ditindak setimpal dengan tindak pidana yang dilakukannya dan dijatuhi kewajiban yang berorientasi untuk mencegah pengulangan tindak pidana dan memulihkan korbannya.

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) bertujuan mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia; dan meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap peempuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia perempuan. Salah satu upaya yang dilakukan Komnas Perempuan dalam menjalankan tugasnya adalah merekomendasikan hadirnya harmonisasi kebijakan untuk penghapusan kekerasan terhadap perempuan, termasuk di dalamnya kekerasan seksual.

Setelah hampir 4 (empat) tahun Komnas Perempuan, gerakan masyarakat sipil bersama korban memperjuangkan dan mendorong DPR RI, DPD RI dan Pemerintah agar membentuk regulasi penghapusan kekerasan seksual, akhirnya dalam rapat bersama antara DPR RI, DPD RI dan Pemerintah pada bulan Januari 2016, RUU Penghapusan Kekerasan Seksual ditetapkan masuk dalam Penambahan Prolegnas 2015-2019. Sejak tahun 2014, RUU Penghapusan Kekerasan seksual diusulkan dalam Prolegnas melalui berbagai dialog baik dengan Pemerintah, DPR RI, maupun DPD RI, namun baru pada tahun 2016 RUU Penghapusan Kekerasan Seksual masuk dalam daftar Penambahan Prolegnas 2015-2019. Munculnya berbagai kasus kekerasan seksual yang beruntun seperti teror terhadap perempuan dan anak sehingga sebagai puncaknya, kasus YY di Bengkulu telah membuka pintu dan meyakinkan lembaga legislatif dan eksekutif untuk segera membahas RUU Penghapusan kekerasan Seksual dalam Prolegnas 2016.

Dalam dinamikanya, upaya mengusulkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dalam Prolegnas tetap diiringi secara terus menerus melalui upaya mengkampanyekan penghapusan kekerasan seksual. Komnas Perempuan bersama Forum Pengada layanan (FPL) se- Indonesia secara reguler melakukan 16 Hari Kampanye Anti Kekerasan terhadap Perempuan dengan tema “Kenali dan Tangani Korban Kekerasan Seksual” sejak tahun 2010. Berbagai pendokumentasian dan kajian tentang kekerasan seksual terus diupayakan hadir guna menguatkan keyakinan para pengambil kebijakan bahwa perempuan dan anak Indonesia membutuhkan regulasi yang melindungi mereka dari kekerasan seksual. Situasi dan kondisi kekerasan seksual yang tidak tertangani secara optimal dan menguatkan mitos terjadinya kekerasan seksual akibat kesalahan korban menempatkan Indonesia pada kondisi Darurat Kekerasan Seksual.

Penyusunan draf RUU Penghapusan Kekerasan seksual dilakukan sejak tahun 2014 dan disusun melalui berbagai rangkaian diskusi, dialog dan penyelarasan dengan berbagai fakta dan teori. Data pola kekerasan seksual dikembangkan dan dipertajam untuk mencari sistem dan pemulihan yang tepat untuk diusulkan dalam RUU Penghapusan Kekerasan seksual.

Dinamika dalam menemukenali embrio substansi pengaturan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual di Komnas Perempuan dimulai sejak tahun 2010. Kajian yang dilakukan dengan mencermati kasus kekerasan seksual yang terdokumentasi dalam Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2001-2010 mencatat adanya 15 jenis kekerasan seksual, dari semula 10 jenis, 11 jenis dan 14 jenis kekerasan seksual. Lima belas jenis kekerasan seksual tersebut kemudian menjadi landasan dalam kajian tentang ketersediaan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dapat memberikan perlindungan bagi korban setiap jenis kekerasan seksual tersebut, sebagaimana dikawal oleh Komisi Paripurna Komnas Perempuan periode 2010-2014.

Pendiskusian secara menyeluruh sejak penentuan judul, pengaturan sebagai hukum yang khusus dan dampaknya terhadap perempuan mengambil pembelajaran dari UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), UU Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan UU Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) beserta praktek implementasinya. Pembelajaran pada akhirnya menemukan beberapa hal pokok yang harus diatur dalam regulasi agar hukum berdampak pada perlindungan perempuan dan anak dari kekerasan seksual. Hal pokok tersebut adalah :

1. perubahan cara pandang, pola pikir dan perilaku negara dan masyarakat terhadap kekerasan seksual sebagai tindak kejahatan terhadap martabat kemanusiaan, bukan sebagai tindak kesusilaan.
2. pencegahan kekerasan seksual berangkat dari akar masalah adanya ketimpangan posisi relasi perempuan yang lebih subordinat dibandingkan posisi laki-laki dalam konstruksi masyarakat oleh negara termasuk lembaga HAM dan masyarakat itu sendiri.
3. Perubahan konstruksi hukum yang menempatkan pengalaman korban sebagai basis mengenali jenis kekerasan seksual sebagai tindak pidana, perlindungan dan pemenuhan hak korban dan serta pemidanaan terhadap pelaku.
4. Perubahan sistem hukum khususnya Hukum Acara termasuk pembuktian yang memberikan kemudahan bagi perempuan dan anak korban mendapatkan akses keadilan

Empat hal tersebut dikuatkan kajian fakta empiris, teori hukum, penelitian sosio legal dan landasan yuridis. Dasar pemikiran dan draft yang telah terbangun dari periode sebelumnya kemudian dilanjutkan oleh Komisi Paripurna Komnas Perempuan periode 2015-2019. Sepanjang perjalanan penyusunan dan penyempurnaan draft Naskah Akademik dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, Komnas Perempuan bekerja sama dengan Forum Pengada Layanan (FPL), yang merupakan mitra Komnas Perempuan yang terdiri dari 98 lembaga yang tersebar di 28 Provinsi di Indonesia.

Sebagai usulan RUU yang merupakan aturan khusus (*lex specialis*), semula judul RUU difokuskan untuk perlindungan perempuan dan anak, namun berdasarkan serangkaian diskusi kemudian dipilih judul RUU yang memberikan perlindungan semua warga negara dari kekerasan seksual, meskipun tetap diutamakan bagi perlindungan hak perempuan dan anak, dimana hal ini perlu diupayakan lebih lanjut melalui penguatan aparat penegak hukum dengan pengetahuan dan keterampilan untuk mengenali kekerasan berbasis gender sehingga mampu membedakan korban dengan pelaku akibat ketimpangan relasi gender. Sehingga melalui pertimbangan politis dan strategi maka akomodasi kepentingan perempuan tersebut diletakkan pada strategi naskah akademik dan pengaturannya untuk menguatkan perlindungan bagi perempuan dan anak yang paling banyak menjadi korban kekerasan seksual.

Pada akhirnya Kami mengucapkan terimakasih dan menebarkan semangat memperjuangkan Draf RUU Penghapusan RUU Kekerasan Seksual sebagaimana usulan Komnas Perempuan-FPL-DPD RI yang didukung oleh Individu, Akademisi, Jaringan CSO dan semua pihak yang tak dapat disebutkan satu persatu.

Jakarta, 12 Oktober 2016

**Azriana**

Ketua

**KATA PENGANTAR**

**Forum Pengada Layanan**

**DAFTAR ISI**

Kata Pengantar DPD RI

Kata Pengantar Komnas Perempuan

Kata Pengantar Forum Pengada Layanan

Daftar Isi

|  |  |
| --- | --- |
| **Bab I. PENDAHULUAN**.……………………………………………………………………… | 1 |
| A. Latar Belakang.………………………………………………………………………… | 1 |
| B. Identifikasi Masalah.…………………………………………………………………… | 9 |
| C. Tujuan dan Kegunaan.………………………………………………………………… | 9 |
| D. Metode Penelitian……………………………………………………………………... | 10 |
| 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.…………………………………………… | 10 |
| 2. Jenis dan Sumber Data.……………………………………………………… | 11 |
| 3. Teknik Penyajian Data.……………………………………………………….. | 12 |
| 4. Teknik Analisis Data.………………………………………………………….. | 12 |
|  |  |
| **Bab II.** **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS TENTANG KEKERASAN SEKSUAL**…………………………………………………………………………….... | 14 |
| A. Kajian Teoritis………………………………………………………………………….. | 14 |
| 1. Perkembangan Hukum di Indonesia sebagai Fondasi Pemikiran Pembaruan Kebijakan Hukum Penghapusan Kekerasan Seksual...……. | 14 |
| 2. Pendekatan Hukum yang Berperspektif Perempuan……………………… | 19 |
| 3. Teori Kebijakan Hukum Pidana (*Penal Policy)*.……………………………. | 23 |
| 3.1. Kebijakan Kriminal Melalui Sarana Penal *(Penal Policy)…*………. | 25 |
| 3.2. Kebijakan Kriminal Melalui Sarana Non-Penal …………………… | 34 |
| 3.3. Jenis Kebijakan Hukum Pidana…………………………………….. |  |
| 4. Viktimologi……………………………………………………………………... | 36 |
| B. Kajian terhadap Asas/ Prinsip yang terkait dengan Penyusunan Norma……….. | 42 |
| C. Kajian Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat………………………………………………………………….. | 44 |
| 1. Gambaran Umum Kekerasan Seksual di Indonesia………………………. | 45 |
| 1.1. Kekerasan Seksual dalam konteks kemiskinan.…………………... | 48 |
| 1.2. Kekerasan Seksual Berbasis Budaya.…………...………………… | 51 |
| 1.3. Kekerasan Seksual dalam Situasi Konflik.…………………………. | 58 |
| 1.4. Kekerasan seksual berbasis diskriminasi berlapis ……………….. | 59 |
| 2. Jenis Kekerasan Seksual dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual………………………………………….. | 68 |
| 3. Gambaran Umum Pelaksanaan Penegakan Hukum dalam Proses Peradilan Pidana Kasus Kekerasan Seksual………………………………. | 82 |
| 4. Gambaran Umum Pemulihan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Seksual………………………………………………………………………… | 96 |
| 5. Gambaran Umum Penyelesaian Kasus Kekerasan Seksual di Luar Proses Hukum………………………………………………………………… | 102 |
| D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang Akan Diatur Terhadap Aspek Kehidupan; Aspek Kelembagaan, Sumber Daya Manusia, serta Infrastruktur Hukum dan Layanan Korban; dan Aspek Kebijakan Belanja Negara………………………………………………………………………………….. | 104 |
| 1. Aspek Kehidupan Masyarakat……………………………………………….. | 105 |
| 2. Aspek Kelembagaan, Sumber Daya Manusia, serta Infrastruktur Hukum dan Layanan Korban………………………………………………… | 108 |
| 3. Aspek Kebijakan Belanja Negara…………………………………………… | 112 |
|  |  |
| **BAB III.****EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT KEKERASAN SEKSUAL**………………………………………………… | 118 |
| A. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)..................................................... | 124 |
| B. Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana……………….. | 127 |
| C. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pengesahan *Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment* (Konvensi Menentang Penyiksaan Dan Perlakuan Atau Penghukuman Lain Yang Kejam, Tidak Manusiawi, Atau Merendahkan Martabat Manusia) ……………………………………………………………………. | 132 |
| D. Undang-Undang No.31 Tahun 1997 Tentang Peradilan Militer…………………… | 133 |
| E. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia…………. | 135 |
| **F. Undang-Undang 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.........** | 136 |
| G. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga………………………………………………………………… | 137 |
| H. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang…………………………………………………………………… | 138 |
| I. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi……………………... | 138 |
| J. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan……………………. | 140 |
| K. Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan Dan Pembangunan Keluarga………………………………………. | 141 |
| L. Undang-undang nomor 13 tahun 2006 sebagaimana diubah dengan undang- undang No. 31 tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban……………. | 141 |
| M. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Sebagaimana Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak…………… | 144 |
| N. Pentingnya Satu Undang-Undang Khusus yang Mengatur Soal Kekerasan Seksual……………………………………………………………………………… | 146 |
|  |  |
| **BAB IV. LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**……………………….. | **152** |
| A. Landasan Filosofis…………………………………………………………………….. | 152 |
| B. Landasan Sosiologis…………………………………………………………………... | 157 |
| C. Landasan Yuridis………………………………………………………………………. | 161 |
| 1 . Tinjauan Substansi Hukum................................................................. | 161 |
| 2. Tinjauan Struktur Hukum…………………………………………………….. | 163 |
| 3. Tinjauan Budaya Hukum……………………………………………………... | 163 |
|  |  |
| **BAB V****. JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG**………………………………………………………. | 166 |
| A. Sasaran yang Akan Diwujudkan……………………………………………………… | 166 |
| B. Arah dan Jangkauan Pengaturan…………………………………………………….. | 167 |
| C. Ruang Lingkup Pengaturan Penghapusan Kekerasan Seksual………………….. | 168 |
| 1. Ketentuan Umum……………………………………………………………… | 169 |
| 2. Tindak Pidana Kekerasan Seksual………………………………………….. | 172 |
| 2.1. Pelecehan seksual…………………………………………………… | 175 |
| 2.2. Eksploitasi seksual…………………………………………………… | 175 |
| 2.3. Pemaksaan kontrasepsi……………………………………………... | 176 |
| 2.4. Pemaksaan aborsi ….……………………………………………….. | 177 |
| 2.5. Perkosaan……………………………………………….................... | 177 |
| 2.6. Pemaksaan perkawinan……………………………………………... | 178 |
| 2.7. Pemaksaan pelacuran……………………………………………….. | 178 |
| 2.8. Perbudakan seksual…………………………………………………. | 179 |
| 2.9. Penyiksaan seksual………………………………………………….. | 179 |
| 3. Pencegahan Kekerasan Seksual…………………………………………… | 180 |
| 4. Hak Korban, Keluarga Korban dan Saksi…………………………………… | 185 |
| 5. Penanganan, Perlindungan dan Pemulihan Korban………………………. | 186 |
| 5.1. Hak Korban Atas Penanganan……………………………………… | 186 |
| 5.2. Hak Korban Atas Perlindungan…………………………………….. | 187 |
| 5.3. Hak Korban Atas Pemulihan………………………………………… | 188 |
| 5.4. Hak Keluarga Korban…………………….………………………….. | 192 |
| 5.5. Hak Saksi………………………………….………………………….. | 193 |
| 5.6. Hak Ahli...………………………………….………………………….. | 194 |
| 5.7. Koordinasi Penyelenggaraan Pemulihan………………………….. | 194 |
| 6. Acara Peradilan Pidana Kekerasan Seksual………………………………. | 195 |
| 6.1. Alat Bukti………………………………………………………………. | 197 |
| 6.2. Pendamping Korban, Keluarga Korban dan Saksi……………….. | 198 |
| 6.3. Lembaga Pengada Layanan………………………………………… | 199 |
| 6.4. Restitusi……………………………………………………………….. | 201 |
| 6.5. Penyidikan…………………………………………………………….. | 202 |
| 6.6. Penuntutan……………………………………………………………. | 205 |
| 6.7. Hakim Peradilan Pidana Kekerasan Seksual……………………… | 207 |
| 7. Partisipasi Masyarakat……………………………………………………….. | 210 |
| 8. Kerjasama Internasional……………………………………………………… | 211 |
| 9. Pendidikan dan Pelatihan……………………………………………………. | 212 |
| 10. Pemantauan…………………………………………………………………… | 213 |
| 10.1. Lembaga Negara yang Memiliki Mandat Pemantauan…………… | 214 |
| 10.2. Komnas Perempuan sebagai Lembaga Pemantau Upaya Penghapusan Kekerasan Seksual…………………………………. | 216 |
| 11. Pemidanaan…………………………………………………………………… | 219 |
| 11.1. Tindak Pidana Pelecehan Seksual…………………………………. | 224 |
| 11.2. Tindak Pidana Eksploitasi Seksual…………………………………. | 226 |
| 11.3. Tindak Pidana Pemaksaan Kontrasepsi...…………………………. | 227 |
| 11.4. Tindak Pidana Pemaksaan Aborsi ….……………………………… | 227 |
| 11.5. Tindak Pidana Perkosaan…………………………………………… | 228 |
| 11.6. Tindak Pidana Pemaksaan Perkawinan..…………………………. | 229 |
| 11.7. Tindak Pidana Pemaksaan Pelacuran...…………………………… | 230 |
| 11.8. Tindak Pidana Perbudakan Seksual…...…………………………... | 232 |
| 11.9. Tindak Pidana Penyiksaan Seksual………………………………… | 233 |
| 11.10. Pidana Kekerasan Seksual oleh Anak…………………………….. | 234 |
| 11.12. Pidana Korporasi…………………………………………………….. | 234 |
| 11.13. Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual…………………………………………………... | 234 |
| 11.14. Pidana Kelalaian Tidak Melaksanakan Kewajiban……………….. | 235 |
| 12. Sanksi Administratif…………………………………………………………... | 236 |
| 13. Ketentuan Peralihan………………………………………………………….. | 237 |
| 14, Ketentuan Penutup…………………………………………………………… | 237 |
|  |  |
| **BAB VI. PENUTUP**…………………………………………………………………………….. | 239 |
| A. Kesimpulan…………………………………………………………………………….. | 239 |
| B. Saran……………………………………………………………………………………. | 240 |
|  |  |
| **DAFTAR PUSTAKA**…………………………………………………………………………… | 241 |