

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kekerasan seksual merupakan isu yang telah lama menjadi perbincangan di tengah masyarakat Indonesia. Kekerasan seksual berasal dari bahasa Inggris yaitu *sexual hardness* yang mana kata *hardness* itu sendiri berarti kekerasan dan tidak menyenangkan¹. Mengungkapkan bahwa kekerasan seksual merupakan suatu tindakan kekerasan yang dilakukan seseorang dengan cara memaksa untuk melaksanakan kontak seksual yang tidak dikehendaki.

Dikutip dari website resmi Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan mencatat, selama tahun 2001 sampai 2012 sedikitnya terdapat 35 perempuan di Indonesia menjadi korban kekerasan seksual di setiap harinya, dimana pada tahun 2012 ada 4.336 kasus kekerasan seksual yang diantaranya 2.920 kasus terjadi pada ranah kelompok atau publik dengan sebagian besar kasus kekerasan berupa pencabulan dan kekerasan. Sedangkan pada tahun 2013 kasus kekerasan seksual bertambah sebanyak 5.629 kasus yang terjadi setiap 3 jam sekali.²

Kasus kekerasan seksual banyak terjadi terhadap perempuan, anak, dan penyandang disabilitas serta manula karena dianggap sebagai kelompok rentan. Seringkali kelompok rentan justru *direk viktimisasi* oleh masyarakat. *Direk Viktimisasi* sendiri artinya korban kekerasan seksual yang menjadi korban kembali oleh masyarakat, dianggap sebagai pihak yang menyebabkan terjadinya kekerasan. Berdasarkan hasil pemantauan Komisi

¹ Ghinanta Mannika, 'Studi Deskriptif Potensi Terjadinya Kekerasan Seksual Pada Remaja Perempuan', *Calypra: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya*, 7.1 (2018), 2540–53.

² Komisi Nasional Perempuan, 'Bentuk Kekerasan Seksual', *Occupational Medicine*, 53.4 (2017), 130.

Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), viktimisasi berulang terhadap korban terjadi di banyak wilayah di Indonesia. Dalam tataran konstruksi sosial masyarakat Indonesia yang sebagian besar masih menggunakan paradigma patriarki, perempuan sering ditempatkan sebagai warga kelas dua yang berimbas pada sering tidak didengarnya suara perempuan.³

Gambar 1.1

Jumlah Kekerasan Seksual terhadap Perempuan tahun 2015 - 2021



Sumber : Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2022

Di Indonesia, angka kekerasan seksual pada tahun 2020 sebesar 299.911 kasus, terdiri dari kasus yang ditangani oleh: Pengadilan Negeri/Pengadilan Agama sejumlah 291.677 kasus. Lembaga layanan mitra Komnas Perempuan sejumlah 8.234 kasus. Unit Pelayanan dan Rujukan (UPR) Komnas Perempuan sebanyak 2.389 kasus, dengan catatan 2.134 kasus merupakan kasus berbasis gender dan 255 kasus di antaranya adalah

³ Badan Legislasi Nasional DPR RI, 'Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual', 2021, 1-140 <<https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20211228-103440-3347.pdf>>.

kasus tidak berbasis gender atau memberikan informasi.⁴ Jumlah kasus kekerasan berbasis gender terhadap perempuan pada 2021 lebih tinggi jika dibandingkan pada tahun sebelumnya. Pada 2021, jumlah kasus mencapai 338.496, sedangkan pada 2020 tercatat 226.062 kasus. Jumlah ini juga menjadi yang paling tinggi dalam 10 tahun terakhir.⁵ Data jumlah kekerasan seksual yang semakin meningkat ini di sebabkan oleh para korban yang telah berani melapor serta informasi yang diberikan mengenai tempat melapor telah mencakup sangat luas.

Jumlah masalah dari data diatas lebih banyak apabila dibandingkan dengan masalah kekerasan-kekerasan pada tahun-tahun sebelumnya, hal ini mengindikasikan bahwa masalah kejahatan kekerasan seksual setiap tahunnya selalu bertambah. Artinya, pencapaian kesetaraan akan hak perempuan masih belum menampakan kemajuan secara signifikan.

Meskipun hak perempuan pada Indonesia yang dilansir pada undang-undang relatif menonjol, tetapi pada implementasi dalam upaya mengurangi angka kasus kekerasan seksual yang dilakukan oleh pemerintah belum dikatakan terealisasikan secara sempurna. Sebagian besar perempuan belum merasakan dampak dari UU & masih mendapat pelecehan seksual.⁶ Contoh peraturan perundang-undangan terkait, termasuk Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menjamin hukuman bagi pelanggar memperkosa dan undang-undang nomor 23 tahun 2004 tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga.⁷ Penghapusan kekerasan & kejahatan seksual terhadap perempuan telah seharusnya sebagai komitmen

⁴ (Perempuan, 2021)

⁵ Sasmito Madrim, Kekerasan Terhadap Perempuan pada 2021 Merupakan Tertinggi Dalam 10 Tahun Terakhir, <https://www.voaindonesia.com/a/kekerasan-terhadap-perempuan-pada-2021-merupakan-tertinggi-dalam-10-tahun-terakhir-/6473578.html>, diakses pada tanggal 10 Februari 2023, Pukul 11.16 WIB

⁶ Firda Yanis Hardianti and others, 'Urgensi Percepatan Pengesahan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual', *Jurnal Suara Hukum*, 3.1 (2021), 26 <<https://doi.org/10.26740/jsh.v3n1.p26-52>>.

⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Rumah Tangga

serta buat melaksanakannya. Hukum pada Indonesia perlu lebih ditegakkan lantaran masih tergolong lemah. Melalui Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) setidaknya hak-hak perempuan pada tanah air menerima sedikit kepastian. Memenangkan hak bagi perempuan merupakan lebih menurut sekedar kesempatan pada setiap perempuan, hal tadi jua mengenai mengganti cara kerja negara & masyarakat, termasuk perubahan aturan & kebijakan.

Pada tahun 2019, Badan Legislasi (Baleg) DPR RI mengusulkan pertama kali Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual, karena tingginya kasus kekerasan seksual membuat banyak pihak menuntut pada DPR RI untuk membuat Rancangan Undang-Undang yang memberikan perlindungan terhadap korban kekerasan seksual dan memasukkannya dalam program legislasi nasional atau prolegnas. Kemudian oleh DPR, dorongan ini direspon dengan masuknya RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) pada prolegnas prioritas. Undang-undang ini dibahas oleh Badan Legislasi DPR RI. Baleg meminta untuk seluruh masukan atau pandangan yang telah disampaikan oleh pemangku kepentingan dan Anggota Badan Legislasi akan menjadi masukan untuk kegiatan penyusunan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual.⁸

RUU Penghapusan Kekerasan mempunyai perjalanan yang cukup panjang. RUU PKS diusulkan pertama kali akibat kasus kekerasan seksual terhadap perempuan yang kian hari kian meningkat. Gagasan ini juga datang karena banyaknya pengaduan kekerasan seksual yang tidak tertangani dengan baik dikarenakan tidak adanya payung hukum yang dapat memahami dan memiliki substansi yang tepat terkait kekerasan seksual. Tingginya angka kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak dalam beberapa tahun terakhir seperti fenomena puncak gunung es. Berdasarkan

⁸ Catatan Rapat Badan Legislasi dalam Rangka RDPU 2 Februari 2020

data Komnas Perempuan, dalam kurun waktu 10 tahun (2001 - 2011) sedikitnya terdapat 35 perempuan dan anak perempuan yang menjadi korban kekerasan seksual setiap harinya⁹. Melihat angka kekerasan yang semakin mengkhawatirkan, kalangan masyarakat, penyintas kekerasan seksual dan Komnas Perempuan menggagas RUU ini yang telah dihimpun berdasarkan pengaduan dan data tahunan yang dimiliki Komnas Perempuan. Dimulai pada tahun 2012 setelah melalui berbagai proses, RUU PKS berhasil masuk sebagai salah satu program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas DPR pada tahun 2016. Namun RUU ini sebenarnya sudah kembali mendapat respon positif dari DPR setelah masyarakat dari berbagai aliansi melakukan aksi damai menuntut disahkannya RUU ini pada 2018 lalu. Ada ribuan orang turut ke jalan saat itu yang membuahakan janji dari pihak DPR untuk mengesahkannya setelah pemilu 2019. Namun pada tahun 2020, RUU ini dicabut dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020, dan akan kembali masuk Prolegnas pada tahun 2021 seperti yang disampaikan oleh Wakil Ketua DPR RI Sufmi Dasco Ahmad¹⁰. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) mendorong Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional atau Prolegnas Prioritas 2021. Hal ini menjadi penyegar namun yang penting juga menjadi penting adalah bagaimana perlindungan bagi korban selama RUU ini belum resmi disahkan pemerintah¹¹

⁹ Kumparan, Hal-hal yang Perlu Diketahui tentang RUU Penghapusan Kekerasan Seksual <https://kumparan.com/kumparanstyle/hal-hal-yang-perlu-diketahui-tentang-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual-1550050688179490092>. Diakses pada tanggal 14 februari 2023, pukul 14.02 WIB

¹⁰ Novi Nur Lailisna, 'Polemik Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (Ruu Pks): Studi Kritis Dan Prospektif', *An-Natiq Jurnal Kajian Islam Interdisipliner*, 1.1 (2020), 67 <<https://doi.org/10.33474/an-natiq.v1i1.9064>>.

¹¹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2800/dorong-kembali-ruu-pks-kemen-pppa-galang-konsolidasi-berbagai-pihak>. Diakses pada tanggal 14 februari 2023, pukul 13.56 WIB.

Beberapa pasal pada draf RUU Penghapusan Kekerasan Seksual sempat menjadi pro dan kontra di masyarakat karena multitafsir pada upaya penghapusan kekerasan seksual yang tidak masuk ke dalam RUU Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Dikutip dari berita BBC News Indonesia dalam rapat paripurna yang digelar serta dihadiri oleh salah satu perwakilan dari Koalisi Masyarakat Sipil Anti Kekerasan Seksual (KOMPAKS) yang mengatakan bahwa draf lama pada RUU PKS lebih fokus mengatur penanganan kekerasan seksual mulai dari pencegahan hingga pemulihan korban dan bagaimana pelaku bisa kembali ke masyarakat tanpa mengganggu hak-hak korban, hal ini yang dianggap tidak diatur pada RUU TPKS.¹² Naskah Akademik RUU PKS menganalisis hambatan sosiokultural karena adanya budaya menyalahkan korban yang kuat di mata masyarakat dan dari segi aturan yuridis. Segi aturan yuridis bersifat aturan yang memaksa dan mengikat yaitu seseorang harus mematuhi dan mengikat semua orang yang ada di sebuah wilayah dimana hukum ini diberlakukan dan aturan yuridis memiliki 2 bentuk yaitu tulisan dan lisan, aturan tertulis berbentuk seperti undang-undang sedangkan, aturan lisan yaitu aturan seperti hukum adat.¹³ Substansi yang ada pada peraturan perundang undangan sebelumnya belumlah dapat secara maksimal melindungi hak korban, ruang lingkup yang diatur pun masih terbatas, dan dari segi aparat penegak hukum belum tercipta paradigma yang memihak korban serta belum adanya unit dan prosedur khusus untuk menangani kasus kekerasan seksual. Naskah Akademik ini lebih mengedepankan aspek perlindungan, pencegahan dan rehabilitasi korban.¹⁴

¹² Naila Rizqi, 18 januari 2022. RUU TPKS disahkan sebagai inisiatif DPR, korban berharap negara sokong pemulihan - 'Kami hidup bersama trauma'

¹³ Azzamnews, "Pengertian Yuridis/Hukum Yuridis" 2018, <https://www.azzamnews.com/2018/01/pengertian-yuridishukum-yuridis.html#:~:text=Yuridis%20ini%20bersifat%20memaksa%20dan%20mengikat%20artinya%20seseorang,yang%20berbentuk%20lisan%20terdapat%20dalam%20aturan%20hukum%20adat.>, diakses pada tanggal 10 Februari 2023, pukul 11.58 WIB.

¹⁴ DPR RI, 2017, Naskah Akademis RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, Available on website: <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20170307-091105-5895.pdf> diakses pada tanggal 14 September 2022

Dalam KUHP, kekerasan seksual seperti pemerkosaan dianggap sebagai pelanggaran terhadap norma kesusilaan. Pengkategorian ini tidak saja mengurangi derajat tindak pidana yang dilakukan, namun juga menciptakan pandangan bahwa kekerasan seksual adalah persoalan moralitas semata.¹⁵

RUU Penghapusan Kekerasan Seksual merupakan salah satu upaya yang dicanangkan oleh pemerintah sebagai bentuk perlindungan dan untuk memenangkan hak terhadap setiap perempuan untuk bebas dari diskriminasi dan kekerasan seksual maupun kejahatan lainnya. RUU PKS juga merumuskan dan menetapkan jenis-jenis kekerasan seksual yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana. Di dalamnya juga mengatur penyelenggaraan untuk penanganan, perlindungan, dan pemulihan korban kekerasan seksual.

Dalam perjalanannya RUU Penghapusan Kekerasan Seksual banyak menuai pro maupun kontra di masyarakat. Salah satu yang berada pada sisi kontra adalah salah satu Akademisi dari Departemen Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang diungkapkan yaitu menganggap para pro RUU PKS cenderung mengkritik kalangan anti RUU PKS ingin mencampuri urusan pribadi orang karena ingin melarang LGBT dan zina. Mereka menganggap bahwa beberapa pasal yang terkandung dalam RUU PKS dapat ditunggangi oleh oknum-oknum seperti kaum LGBT.¹⁶

Sempat terjadi isu yang beredar mengenai RUU PKS ialah membolehkan dan melegalkan zina. Sementara dalam RUU PKS tidak diatur mengenai tindak pidana perzinaan, tidak adanya aturan mengenai hal tersebut tidak dapat ditarik kesimpulan sebagai pembolehan melakukan

¹⁵ Ratna Batara Munti, *Advokasi Kebijakan Pro Perempuan, Agenda Politik Perempuan untuk Demokrasi dan Kesetaraan*, Jakarta: PSKW UI dan Yayasan TIFA, 2008.

¹⁶ Miranda Olga, *Pro-Kontra RUU PKS: Ke Mana Kita Perlu Memihak*, 2019

perzinahan atas dasar suka sama suka. Apa yang diatur dalam RUU ini hanyalah mengenai kebebasan individu tanpa paksaan atau kehendak orang lain. Kebebasan itu merupakan dasar dari apa yang digaungkan oleh konsep HAM bahwa setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan memiliki hak atas perlindungan tanpa adanya perlakuan diskriminatif.¹⁷

Berdasarkan dari permasalahan diatas, maka dalam penelitian ini akan menganalisis formulasi kebijakan dalam hal ini Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual dimulai dari proses pembahasan di tingkat legislatif dan melihat peranan aktor-aktor terlibat dalam tiap tahapan perumusan RUU tersebut, dengan menghubungkan teori yang relevan dengan formulasi kebijakan publik, dengan judul penelitian: **“Formulasi Kebijakan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual”**.

1.2 Identifikasi Masalah, Pembatasan dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan tersebut, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang dapat diteliti yaitu:

- 1) Tingginya kasus kekerasan seksual terhadap perempuan dan anak di Indonesia
- 2) Isi Draft pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual yang menjadi perhatian publik karena banyak masyarakat yang salah tafsir dari maksud RUU PKS.
- 3) Terjadinya penundaan dan tumpang tindih peraturan yang disebabkan karena adanya RUU lain yang berkaitan dengan perlindungan kekerasan seksual

¹⁷ **ibid**

- 4) Proses pembuatan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual di DPR RI mengalami kendala karena memakan waktu yang cukup lama.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah maka pembatasan yang ditetapkan dalam penelitian ini akan fokus membahas mengenai Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

1.2.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian ini adalah: “Bagaimana Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual” ?

1.3 Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang diajukan mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian. Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah Menganalisis bagaimana Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

1.4 Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi pihak yang terkait. Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Dalam konteks transparansi informasi, penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi mahasiswa khususnya pada kajian Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual berdasarkan teori William Dunn dengan indikator Problem Search, Problem Definition, Problem Specification, Problem Sensing.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dalam formulasi kebijakan kekerasan seksual dan Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi DPR RI, dalam proses formulasi kebijakan Undang-Undang Kekerasan Seksual terhadap Perempuan.