

**POKOK-POKOK PIKIRAN**  
**PENYELENGGARAAN KOORDINASI DAN PEMANTAUAN**  
**TERHADAP PENCEGAHAN DAN PENANGANAN TINDAK PIDANA**  
**KEKERASAN SEKSUAL**

Oleh:

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)  
Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)  
Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)  
Komisi Nasional Disabilitas (KND)



NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN  
KOMNAS PEREMPUAN  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN



Jakarta, Agustus 2022

**POKOK-POKOK PIKIRAN  
PENYELENGGARAAN KOORDINASI DAN PEMANTAUAN  
TERHADAP PENCEGAHAN DAN PENANGANAN TINDAK PIDANA  
KEKERASAN SEKSUAL**

**A. Latar Belakang**

Salah satu tujuan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia” yang berdasarkan kepada Pancasila yaitu “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Nilai-nilai tersebut kemudian menjadi norma yang diatur dalam hukum tertinggi di Indonesia yaitu konstitusi. Konstitusi mengatur jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM), dan perlindungan warga yang telah disepakati sebagai konsensus kehidupan berbangsa dan bernegara.

Hak konstitusional yang dijamin diantaranya bahwa: “Setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu” (Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945. Hak ini menegaskan prinsip nondiskriminasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang memastikan bahwa tidak seorang pun dapat meniadakan hak asasi orang lain karena faktor-faktor luar seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lainnya, kebangsaan, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Kekerasan seksual merupakan salah satu akibat diskriminasi terhadap perempuan, yang dapat diperburuk dengan lapisan diskriminasi lainnya, seperti anak, penyandang disabilitas, atau kelompok minoritas rentan.

Perwujudan mandat perlindungan hak asasi manusia, dan hak konstitusional warga negara juga telah diturunkan melalui sejumlah Undang-Undang, termasuk instrumen HAM yang telah disahkan menjadi hukum nasional. Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM sebagai bentuk tanggung jawab moral dan hukum Indonesia sebagai anggota PBB dalam penghormatan dan pelaksanaan Deklarasi Universal HAM (DUHAM) dan berbagai instrumen HAM yang telah disahkan<sup>1</sup>. Pengesahan konvensi internasional tersebut

---

<sup>1</sup> Instrumen pokok HAM internasional yang telah disahkan Indonesia, yaitu: (i) *Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)* yang disahkan melalui UU Nomor 7 Tahun 1984; (ii) *Konvensi tentang Perlindungan Hak-Hak Anak (Convention on the Rights of the Child)* yang disahkan melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 36 Tahun 1990, termasuk Protokol Opsional tentang Keterlibatan Anak dalam Konflik Bersenjata (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict*) yang disahkan melalui UU Nomor 9 Tahun 2012 dan Protokol Opsional tambahan tentang Perdagangan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*) yang disahkan melalui UU Nomor 10 Tahun 2012; (iii) *Konvensi tentang Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak*

mengamanatkan agar Pemerintah Indonesia sebagai negara pihak berkewajiban untuk melakukan sinkronisasi dan harmonisasi prinsip-prinsip universal ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Salah satunya adalah prinsip nondiskriminasi yang menyatu dalam prinsip kesetaraan. Prinsip ini memastikan bahwa tidak seorang pun dapat meniadakan hak asasi orang lain karena faktor-faktor luar seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lainnya, kebangsaan, kepemilikan, status kelahiran atau lainnya. Dalam konteks hak asasi perempuan, untuk memastikan pencapaian kesetaraan, terdapat prinsip diskriminasi positif yang mengoreksi pendekatan persamaan formal menjadi pendekatan persamaan substantif.

Sebagai negara pihak, Indonesia berkewajiban untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya, dan bersepakat dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, untuk menjalankan suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Untuk tujuan ini, negara perlu berusaha untuk: (1) membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan upaya lainnya, dan dimana perlu termasuk sanksi-sanksi, yang melarang semua diskriminasi terhadap perempuan; (2) Menetapkan perlindungan hukum terhadap hak perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki, dan untuk menjamin perlindungan aktif bagi perempuan terhadap setiap perilaku diskriminatif, melalui pengadilan nasional yang kompeten dan badan-badan pemerintah lainnya<sup>2</sup>. Mandat untuk membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan perlindungan hukum untuk menjamin perlindungan aktif bagi perempuan terhadap setiap bentuk diskriminatif juga telah menjadi agenda pembangunan negara Indonesia<sup>3</sup>. Salah satu dampak dari diskriminasi terhadap perempuan adalah terjadinya kekerasan terhadap perempuan, diantaranya berbentuk kekerasan seksual.

Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan sepanjang tahun 2011 hingga 2019, mencatat 46.698 kasus kekerasan seksual yang

---

Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*) yang disahkan melalui UU Nomor 5 Tahun 1998; (iv) Konvensi tentang Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*) yang disahkan melalui UU Nomor 29 Tahun 1999; (v) Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) yang disahkan melalui UU Nomor 11 Tahun 2005; (vi) Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang disahkan melalui UU Nomor 12 Tahun 2005; (v) Konvensi tentang Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights of Persons With Disabilities*) yang disahkan melalui UU Nomor 19 tahun 2011; (vi) Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*) yang disahkan melalui UU Nomor 6 Tahun 2012.

<sup>2</sup> Pasal 2 Lampiran UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.

<sup>3</sup> Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional) Tahun 2020-2024.

terjadi di rumah tangga/personal dan di ranah publik terhadap perempuan. Rata-rata setiap tahunnya terjadi 5.000 kasus kekerasan seksual. Hal ini dikuatkan oleh Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional (SPHPN) 2021, menunjukkan bahwa sebanyak 26,1 persen atau 1 dari 4 perempuan usia 15-64 tahun selama hidupnya pernah mengalami kekerasan fisik dan/atau seksual oleh pasangan maupun yang bukan pasangannya. Kemudian, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) mencatat setidaknya ada 11.952 kasus kekerasan anak yang tercatat oleh Sistem Informasi Online Perlindungan Perempuan dan Anak (Simfoni) sepanjang tahun 2021. Dari data tersebut, sebanyak 7.004 kasus (58,6 persen) adalah kasus kekerasan seksual terhadap anak.

Lebih jauh, Catahu 2022 Komnas Perempuan mencatat ada 42 kasus kekerasan seksual terhadap penyandang disabilitas. Penanganan kasus kerap kali mengalami hambatan karena penyelidikan umumnya menyimpulkan tidak cukup bukti untuk dilanjutkan ke tingkat penyidikan. Ketidacukupan bukti disebabkan peristiwa yang diadakan telah berlangsung lama, tidak ada saksi atau petunjuk, penyidik tidak memahami ragam disabilitas dan ketidatersediaan pendamping seperti penerjemah. Di sisi lain, aparat penegak hukum juga belum memiliki perspektif disabilitas. Padahal, dampak kekerasan seksual terhadap korban sangat serius dan traumatik serta mungkin berlangsung seumur hidup. Hal tersebut, tidak hanya berdampak langsung terhadap individu, tetapi juga terhadap keluarga, masyarakat dan negara.

Upaya mendorong suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual ditanggapi negara dengan mengesahkan UU No. 12 tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) pada 9 Mei 2022. UU TPKS terdiri atas 12 Bab dan 93 pasal yang memuat terobosan hukum yaitu:

1. Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
2. Pidana (sanksi dan tindakan);
3. Hukum Acara Khusus yang mengatasi hambatan keadilan bagi korban, pelaporan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan, termasuk memastikan hak restitusi dan dana bantuan korban;
4. Jaminan hak korban atas penanganan, perlindungan dan pemulihan melalui kerangka layanan terpadu, dengan memberikan perhatian pada kerentanan khusus, termasuk dan tidak terbatas pada orang dengan disabilitas;
5. Pencegahan, peran serta masyarakat dan keluarga;
6. Pemantauan yang dilakukan oleh Menteri, Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia (LNHAM), dan masyarakat sipil.

Peran LNHAM diatur dalam Bab VII Pencegahan, Koordinasi, dan Pemantauan yaitu Pasal 83 Ayat (4) yang menyatakan: *“Pemantauan dilaksanakan oleh Menteri, komisi yang menangani kekerasan terhadap*

*perempuan, hak asasi manusia, perlindungan anak, dan disabilitas serta dilaksanakan oleh Masyarakat*". Jika menilik lebih lanjut UU Nomor 12 Tahun 2022, Menteri yang dimaksud ialah Menteri Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA). Sementara itu yang dimaksud dengan Komisi yang menangani kekerasan terhadap perempuan adalah Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi yang menangani hak asasi manusia adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi yang menangani perlindungan anak adalah Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), dan Komisi yang menangani disabilitas adalah Komisi Nasional Disabilitas (KND). Ketentuan lebih lanjut mengenai koordinasi dan pemantauan akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Maka berdasarkan latarbelakang di atas, Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI dan KND memandang penting untuk memberikan saran dan masukan terhadap RPP Koordinasi dan Pemantauan.

## **B. Tugas Pokok dan Fungsi Pemantauan LNHAM**

Fungsi pemantauan sebagaimana dimandatkan kepada Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dan Komisi Nasional Disabilitas (KND) adalah bagian dari proses *check and balances* atau *correctional sistem* dalam ketatanegaraan. Pemantauan oleh LNHAM merujuk pada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan sebagai berikut:

### 1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia<sup>4</sup>.

Pada awalnya, Komnas HAM didirikan dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sejak 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada Undang-undang, yakni Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Tujuan dari Komnas HAM adalah<sup>5</sup>:

1. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.
2. Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

---

<sup>4</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>5</sup> Pasal 75 Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia

Tugas dan wewenang Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, **pemantauan**, dan mediasi hak asasi manusia, diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 89 Ayat 1 s.d 4, sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pengkajian dan penelitian, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:
  - a. Pengkajian dan penelitian berbagai instrument internasional tentang hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan/atau ratifikasi;
  - b. Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
  - c. Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian;
  - d. Studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;
2. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam penyuluhan, Komnas HAM bertugas dan wewenang melakukan:
  - a. Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;
  - b. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan non formal serta berbagai kalangan lainnya; dan
  - c. Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik ditingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.
3. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pemantauan, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:
  - a. Pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
  - b. Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;
  - c. Pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;
  - d. Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

---

<sup>6</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Komnas HAM 2020*, Jakarta, 2020.

- e. Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lain yang dianggap perlu;
  - f. Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan;
  - g. Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan
  - h. Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan. Bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.
4. Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam mediasi, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:
- a. Perdamaian kedua belah pihak;
  - b. Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli;
  - c. Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
  - d. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
  - e. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Disamping memiliki fungsi untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia tersebut, menurut UU No. 39 Tahun 1999, Komnas HAM juga berwenang melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM). Dalam melakukan penyelidikan ini Komnas HAM dapat membentuk tim *ad hoc* yang terdiri atas Komisi Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM mendapatkan tambahan kewenangan berupa pengawasan. Pengawasan adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Komnas HAM dengan maksud untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah yang dilakukan secara berkala atau insidental dengan cara memantau, mencari fakta, menilai guna mencari dan menemukan ada tidaknya diskriminasi ras dan etnis yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi.

## 2. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Komnas Perempuan adalah lembaga independen yang berperan sebagai lembaga nasional hak asasi manusia (LNHAM) dengan mandat khusus mengupayakan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan serta pemajuan hak-hak perempuan di Indonesia. Komnas Perempuan adalah lembaga nasional HAM yang dibentuk negara seturut *The Paris Principles*. Komnas Perempuan lahir dari tuntutan masyarakat sipil, terutama gerakan perempuan, kepada pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawab negara dalam menanggapi dan menangani berbagai persoalan kekerasan terhadap perempuan. Tuntutan tersebut berakar pada Tragedi kekerasan seksual massal yang terutama dialami oleh perempuan etnis Tionghoa dalam kerusuhan Mei 1998 di berbagai kota besar di Indonesia. Sejarah pembentukan Komnas Perempuan berkaitan erat dengan kekerasan seksual dan hambatan-hambatan korban dalam mendapatkan hak atas keadilan, kebenaran dan pemulihan.

Dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 pada 9 Oktober 1998 jo Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005, Komnas Perempuan bertujuan<sup>7</sup>:

- a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakan hak-hak asasi manusia perempuan di Indonesia;
- b. meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia perempuan.

Perpres Nomor 65 Tahun 2005 menetapkan tugas dan kewenangan Komnas Perempuan meliputi<sup>8</sup>:

- a. Menyebarkan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan;
- b. Melaksanakan kajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan;
- c. **Melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, serta penyebarluasan hasil**

---

<sup>7</sup> Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 pada 9 Oktober 1998 menyebutkan tujuan Komnas Perempuan: (a) penyebarluasan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan yang berlangsung di Indonesia; (b) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia; (c) peningkatan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak asasi manusia perempuan.

<sup>8</sup> Pasal 4 Perpres Nomor 65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan

**pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan;**

- d. Memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan HAM penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan;
- e. Mengembangkan kerja sama regional dan internasional serta pelaporan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Peran pemantauan sebagaimana disebut pada Perpres No. 65 Tahun 2005 dilaksanakan dengan melakukan pencarian fakta, pemantauan dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, menerima pengaduan langsung dari perempuan korban kekerasan dan/atau pendampingnya sebagai bagian untuk menemukenali kekerasan terhadap perempuan yang menjadi dasar pemberian saran dan rekomendasi Komnas Perempuan.

Peran pemantauan secara lebih khusus dilakukan melalui hal-hal sebagai berikut:

- a. Mengembangkan pencarian fakta (*fact finding*) pada kasus-kasus yang bersifat sistemik dan masif. Misalnya terkait konflik politik, melibatkan pelaku aparat negara atau tokoh berpengaruh, kasus dengan pola baru yang meresahkan atau menjadi perdebatan publik, kasus yang berpotensi memunculkan preseden baru jika tidak ada penanganan HAM berbasis gender, serta kasus yang belum ada dasar hukum perlindungannya.
- b. Mendekatkan akses korban mendapatkan layanan yang berperspektif gender melalui pembentukan Unit Pengaduan dan Rujukan (UPR) untuk menyikapi pengaduan langsung Komnas Perempuan. Kasus kekerasan terhadap perempuan yang bersifat individual dan sudah ada dasar hukum dan perlindungannya akan dirujuk penanganannya ke lembaga-lembaga pendamping yang memberi layanan sesuai dengan kebutuhan korban termasuk kebutuhan khusus anak dan penyandang disabilitas. Sementara pada kasus kekerasan terhadap perempuan yang mengalami hambatan dalam proses hukumnya, dapat ditindaklanjuti dengan pemberian saran dan rekomendasi Komnas Perempuan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat terkait kasus.
- c. Melakukan pemantauan berkala secara nasional, pendokumentasian dan analisis pada kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan guna membangun pengetahuan lebih mendalam atas akar masalah, faktor pemicu dan dampak dari

kekerasan sehingga dapat menjadi dasar pembentukan pertimbangan kebijakan atas arah dan strategi penyikapan yang komprehensif.

- d. Melakukan pelaporan dan pemberian masukan ke PBB, mengingat Indonesia merupakan anggota PBB dan telah melakukan ratifikasi beberapa konvensi seperti CEDAW dan ICESR terkait dengan isu kekerasan terhadap perempuan termasuk kekerasan seksual. Secara khusus, Komnas Perempuan telah memberikan masukan terkait dengan isu perkosaan pada 2021<sup>9</sup> dan menjadi catatan advokasi bagi Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan terhadap Perempuan.

### 3. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)<sup>10</sup>

Pembentukan KPAI dimandatkan oleh UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Pasal 74 dijelaskan bahwa:

- (1) *Dalam rangka meningkatkan efektivitas pengawasan penyelenggaraan pemenuhan Hak Anak, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen;*
- (2) *Dalam hal diperlukan, Pemerintah Daerah dapat membentuk Komisi Perlindungan Anak Daerah atau lembaga lainnya yang sejenis untuk mendukung pengawasan penyelenggaraan Perlindungan Anak di daerah.*

Komisi Perlindungan Anak Indonesia bertugas:

- 1. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan Hak Anak;**
2. Memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan Perlindungan Anak;
3. Mengumpulkan data dan informasi mengenai Perlindungan Anak;
4. menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan Masyarakat mengenai pelanggaran Hak Anak;
5. Melakukan mediasi atas sengketa pelanggaran Hak Anak;
6. Melakukan kerja sama dengan lembaga yang dibentuk Masyarakat di bidang Perlindungan Anak; dan
7. Memberikan laporan kepada pihak berwajib tentang adanya dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang ini.

---

<sup>9</sup> Masukan kepada Pelapor Khusus untuk Kekerasan terhadap Perempuan dapat diakses melalui website Komnas Perempuan yaitu <https://en.komnasperempuan.go.id/read-news-komnas-perempuans-submission-to-the-un-srvaw-thematic-report-on-rape-as-a-grave-and-systematic-human-rights-violation-and-gender-based-violence-against-women>

<sup>10</sup> <https://www.kpai.go.id/profil>

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) juga ditugaskan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan dan pemenuhan Hak Anak, memberikan masukan dan usulan dalam perumusan kebijakan tentang penyelenggaraan Perlindungan Anak, mengumpulkan data dan informasi mengenai Perlindungan Anak dan menerima dan melakukan penelaahan atas pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran Hak Anak.

#### 4. Komisi Nasional Disabilitas (KND)

Komisi Nasional Disabilitas (KND) merupakan lembaga yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU Penyandang Disabilitas). Ketentuan itu kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas (Perpres 68/2020) sekaligus memerintahkan pembentukannya.

KND mempunyai tugas melaksanakan pemantauan, evaluasi, dan advokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas<sup>11</sup>. Tugas KND menyelenggarakan fungsi:<sup>12</sup>

- a. penyusunan rencana kegiatan KND dalam upaya pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas;
- b. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas;**
- c. advokasi pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas; dan
- d. pelaksanaan kerja sama dalam penanganan Penyandang Disabilitas dengan pemangku kepentingan terkait.

### **C. Pokok Pokok Pemikiran Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual**

#### **1. Tujuan dari Koordinasi dan Pemantauan**

Tujuan dari Koordinasi dan Pemantauan terhadap Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual yaitu untuk:

- a. memastikan pemenuhan hak Korban, Keluarga Korban, Pendamping, dan/atau Saksi Tindak Pidana Kekerasan Seksual, termasuk pemenuhan hak akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas;
- b. mendorong terwujudnya efektivitas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- c. meningkatkan hubungan kerja yang terpadu dalam pemenuhan hak Korban, Keluarga Korban, Pendamping, dan/atau Saksi Tindak Pidana Kekerasan Seksual; dan

---

<sup>11</sup> Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas.

<sup>12</sup> Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2020 tentang Komisi Nasional Disabilitas.

d. memperoleh data dan informasi yang dimutakhirkan secara berkala dalam penyelenggaraan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagai bahan evaluasi terhadap efektivitas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

## **2. Prinsip Pemantauan**

Prinsip yang digunakan dalam pemantauan adalah: (a) pengutamaan kepentingan korban; (b) menggunakan perspektif HAM dan Gender; (c) kepentingan terbaik bagi anak; (d) akuntabilitas, kredibilitas, kerahasiaan, akurasi dan objektivitas data; (e) kerjasama dengan berbagai pihak; (f) imparial; dan (g) menyediakan akomodasi dan aksesibilitas yang layak bagi penyandang disabilitas.

## **3. Koordinasi Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual**

Memuat tentang mandat efektivitas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual kepada Menteri secara lintas sektor dengan Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia dan kementerian/lembaga terkait, Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan Koordinasi dan Pemantauan Pencegahan dan Penanganan Korban di daerah serta ruang lingkup koordinasi antara Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND serta koordinasi lembaga pemantau dengan Menteri.

## **4. Pemantauan**

Pemantauan terhadap Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan dengan cara mengamati, mengidentifikasi, mencatat, mendokumentasikan, mengkaji, dan menilai atas pelaksanaan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sehingga diperoleh laporan hasil Pemantauan dan atau rekomendasi terkait efektivitas pelaksanaannya.

Dalam penyelenggaraan Pemantauan baik yang dilaksanakan oleh Menteri, Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND, serta dapat melibatkan masyarakat, dalam bentuk: (a) mengumpulkan data, informasi, dan fakta; (b) menerima pengaduan; (c.) menerima rujukan; (d) menjadi pendamping Tim Pemantau; (e) menjadi bagian dari Tim Pemantau; (f) mengembangkan indikator pemantauan bersama; dan/atau (g) berpartisipasi atau bekerja sama dalam kegiatan lainnya yang terkait dengan proses pemantauan. Keterlibatan masyarakat

dalam Pemantauan memastikan keterlibatan dan partisipasi kelompok disabilitas dan kelompok minoritas rentan lainnya.

## **5. Ruang Lingkup Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual**

Pencegahan kekerasan seksual merupakan salah satu bagian yang sangat penting dalam upaya memerangi atau menghapus kekerasan seksual. Pencegahan kekerasan seksual harus dilakukan secara komprehensif, terintegrasi antar sektor dan dilakukan di semua level pemerintahan yang bertumpu pada kemampuan maksimal negara dan berkembangnya partisipasi masyarakat.

Dalam UU TPKS, Pencegahan adalah *segala tindakan atau usaha yang dilakukan untuk menghilangkan berbagai faktor yang menyebabkan terjadinya Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan keberulangan Tindak Pidana Kekerasan Seksual*<sup>13</sup>.

Pasal 79

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyelenggarakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual secara cepat, terpadu, dan terintegrasi.
- (2) Penyelenggaraan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui bidang:
  - a. pendidikan;
  - b. sarana dan prasarana publik;
  - c. pemerintahan dan tata kelola kelembagaan;
  - d. ekonomi dan ketenagakerjaan
  - e. kesejahteraan sosial;
  - f. budaya;
  - g. teknologi informatika;
  - h. keagamaan; dan
  - i. Keluarga.
- (3) Penyelenggaraan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan dengan memperhatikan:
  - a. situasi konflik;
  - b. bencana;
  - c. letak geografis wilayah; dan
  - d. situasi khusus lainnya.
- (4) Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan pada:
  - a. panti sosial;
  - b. satuan pendidikan; dan

---

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 15 UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual

- c. tempat lain yang berpotensi terjadi Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Maka ruang lingkup pemantauan terhadap Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan terhadap penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual di bidang pendidikan, sarana dan prasarana publik, pemerintahan dan tata kelola kelembagaan, ekonomi dan ketenagakerjaan, kesejahteraan sosial, budaya, teknologi informatika, keagamaan; dan keluarga.

Pemantauan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan terhadap pembentukan dan pelaksanaan kebijakan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan/Kota; dan terhadap pelaksanaan kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Pemantauan terhadap pembentukan dan pelaksanaan kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan terhadap: (a) peraturan perundang-undangan; (b) petunjuk teknis dan/atau petunjuk pelaksanaan; (c) Surat Keputusan; (d) Surat Edaran; dan/atau (e) kebijakan lainnya. Pemantauan juga dapat dilakukan pada kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah maupun non-pemerintah.

Pemantauan terhadap pembentukan kebijakan dilakukan terhadap: perencanaan; penyusunan; pembahasan; dan atau penetapan oleh pejabat yang berwenang. Sedangkan Pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan terhadap:

- a. penyebarluasan atau sosialisasi kebijakan;
- b. implementasi kebijakan Pencegahan termasuk program;
- c. ruang partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan; dan
- d. evaluasi kebijakan Pencegahan.

## **6. Ruang Lingkup Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual**

Dalam UU No. 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Penanganan adalah tindakan yang dilakukan untuk memberikan layanan pengaduan, layanan kesehatan, rehabilitasi sosial, penegakan hukum, layanan hukum, pemulangan, dan reintegrasi sosial<sup>14</sup>

Maka ruang lingkup Pemantauan terhadap Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual terhadap proses pengaduan, layanan

---

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 17 UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

kesehatan, penanganan rehabilitasi sosial, penegakan hukum, layanan hukum, pemulangan dan reintegrasi sosial. Sementara untuk penegakan hukum pemantauan dilakukan terhadap pelaksanaan:

- a. penerimaan Pelaporan;
- b. tahapan Penyelidikan dan Penyidikan;
- c. tahapan Penuntutan;
- d. tahapan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan;
- e. pelaksanaan perlindungan saksi dan/atau korban;
- f. pelaksanaan pendampingan korban dan saksi;
- g. pemenuhan hak atas Penanganan, Pelindungan dan Pemulihan terhadap saksi, korban, keluarga korban;
- h. pasca putusan pengadilan; dan
- i. Restitusi dan Kompensasi.

Pemantauan terhadap Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan terhadap:

- a. ketersediaan dan penyelenggaraan layanan penanganan;
- b. penyediaan sarana prasarana;
- c. ketersediaan sumber daya manusia;
- d. program dan anggaran;
- e. koordinasi internal dan antar institusi; dan atau
- f. keterlibatan dan keberterimaan korban.

## **7. Kewenangan Tim Pemantauan**

Untuk melakukan tugas, dan fungsinya Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, KND telah memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-perundangan yang mengaturnya. Namun, kewenangan tersebut berbeda satu dengan yang lainnya. Maka dalam rangka Pemantauan sebagai LNHAM, memiliki kewenangan diantaranya, namun tidak terbatas pada:

- a. membaca dokumen;
- b. mendapat salinan dokumen;
- c. melakukan pemeriksaan setempat;
- d. memanggil pelapor, saksi, korban dan/atau pendamping korban, dan pihak-pihak yang terkait dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada para pihak terkait;
- f. menyelenggarakan koordinasi antar pihak terkait; dan
- g. mengakses korban dan/atau pendamping korban dimana ditempatkan.

## **8. Pelindungan terhadap Tim Pemantau**

Kerja-kerja Tim Pemantauan penanganan kasus Tindak Pidana Kekerasan Seksual berpotensi menimbulkan risiko keamanan dan hukum. Seperti serangan fisik, ancaman kekerasan, serangan siber maupun ancaman kriminalisasi. Dengan demikian, penting untuk memberikan pelindungan dan imunitas terhadap Tim Pemantau.

Dengan demikian, Kepolisian wajib memberikan pelindungan keamanan dan hukum kepada Tim Pemantau Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, KND, dan masyarakat yang menjadi bagian dari Tim Pemantau selama melakukan Pemantauan terhadap Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Hak Imunitas yang diberikan berupa jaminan bahwa Tim Pemantau Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, KND, dan masyarakat yang menjadi bagian dari Tim Pemantau tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas Pemantauan Tindak Pidana Kekerasan Seksual kecuali telah melanggar hukum dan kode etik. Namun jaminan imunitas ini dibatasi, yaitu ketika terjadi pelanggaran hukum, maka diproses berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan jika terjadi pelanggaran kode etik, akan diproses berdasarkan kode etik yang berlaku.

## **9. Pemantauan Bersama**

Pemantauan bersama mengatur ketentuan Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang dapat dilakukan Pemantauan bersama oleh Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI dan KND yaitu terhadap Penyelenggaraan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilakukan dengan mengutamakan:

- a. Tindak Pidana Kekerasan Seksual pada situasi konflik, bencana, letak geografis wilayah, dan situasi khusus lainnya;
- b. Tindak Pidana Kekerasan Seksual di panti sosial, satuan pendidikan, dan tempat lain yang berpotensi terjadi Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- c. Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang bersifat politis, masif, dan sistematis, baik yang terjadi di dalam maupun di luar negeri;
- d. tindak pidana yang melibatkan beragam bentuk diskriminasi atau kekerasan bagi korban; dan
- e. kondisi tertentu yang didasarkan pada kesepakatan bersama antara Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND.

Dalam melakukan Pemantauan bersama dapat membentuk tim *Ad hoc* dan kerangka kerja tim *Ad hoc* akan diatur lebih lanjut di dalam kesepakatan bersama antar lembaga.

#### **10. Rekomendasi Hasil Pemantauan**

Pemantauan yang dilakukan oleh Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND menghasilkan dua bentuk rekomendasi, yaitu Rekomendasi Kasuistik; dan Rekomendasi Komprehensif.

Rekomendasi Kasuistik adalah rekomendasi atas hasil pemantauan suatu kasus yang disampaikan Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND kepada pemerintah dan pihak-pihak terkait untuk efektivitas penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Rekomendasi Kasuistik menjadi bahan pertimbangan dan evaluasi bagi aparat penegak hukum, UPTD PPA, unit pelaksana teknis, pelaksana teknis daerah di bidang sosial, Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat, LPSK, dan para pihak lainnya yang terkait dengan Penanganan kasus Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Sedangkan Rekomendasi Komprehensif memuat hasil pemantauan terhadap kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual, yang merupakan bahan bagi Menteri untuk melakukan evaluasi dan peningkatan efektivitas kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Hasil Pemantauan sendiri-sendiri maupun bersama dapat juga disampaikan kepada:

- a. Presiden;
- b. DPR RI;
- c. Kementerian/Lembaga terkait;
- d. Pemerintah Daerah; dan
- e. institusi lainnya.

#### **11. Evaluasi**

Mengatur tentang evaluasi atas penyelenggaraan Pemantauan Pencegahan dan Penanganan, serta penggunaannya untuk Menteri dalam menyusun pelaporan. Evaluasi dilakukan terhadap penyelenggaraan Pemantauan dan hasil Pemantauan atas tindak lanjut para pihak terkait yang menerima saran dan rekomendasi dari Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND.

Evaluasi hasil Pemantauan meliputi evaluasi struktur, sistem penganggaran, proses, dampak, dan hasil. Evaluasi dilaksanakan paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.

## **12. Pelaporan**

Mengatur tentan penyusunan laporan penyelenggaraan Pemantauan terhadap Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual berdasarkan hasil evaluasi yang diserahkan Menteri kepada Presiden dan DPR RI. Laporan penyelenggaraan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Kekerasan Seksual dilaksanakan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

## **13. Anggaran**

Pemerintah wajib memastikan pendanaan untuk Pemantauan Tindak Pidana Kekerasan Seksual yang dilakukan oleh Menteri, Pemerintah Daerah, Komnas HAM, Komnas Perempuan, KPAI, dan KND. Pendanaan pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini bersumber dari: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan (c ) sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **14. Ketentuan Penutup**

Memuat ketentuan bahwa Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.