

AKTOR KRITIS PEREMPUAN DALAM PEMBAHASAN RUU PKS DI DPR PERIODE 2014–2019

Arida Erwianti¹, Risyah Aprimayanti²

¹STKIP Kusuma Negara

²Universitas Jenderal Achmad Yani

Email: risyah014@gmail.com

Abstract

Substantive representation of women members of the Indonesian legislative assembly is defined as the presence of women representatives who bring women's interests into the policy formulation process. Through the implementation of the quota for women's candidacy as members of the legislature, the number of women's electability in the Indonesian legislative assembly, both central and regional in general elections in Indonesia, has increased even though it has not yet reached the critical mass number to voice women's agendas or interests. This paper discusses the slow process of discussing the draft law (RUU) on the Elimination of Sexual Violence (RUU PKS) in the Indonesian legislative assembly for the 2014 – 2019 period, the pros and cons that occurred, and the role of women members of the Indonesian legislative assembly in pushing for the ratification of the PKS Bill. The theory used is the representation theory of Hanna Pitkin, and the substantive representation of Celis and Childs which mentions the presence of critical actors or critical actors in substantive representations. The discussion of the PKS Bill was slow and accompanied by sharp differences of opinion both within the Indonesian legislative assembly's factions and in the community. The study findings show that the presence of critical actors among women Indonesian legislative assembly members is capable of advocating for women's interests, synergizing with women's movements outside the Indonesian legislative assembly, and establishing cross-party collaboration in encouraging the discussion and ratification of the PKS Bill.

Keywords: Critical Actor, Women In Indonesian Legislative Assembly, Political Representation, RUU PKS.

Abstrak

Representasi substantif perempuan anggota DPR diartikan sebagai hadirnya wakil perempuan yang membawa kepentingan perempuan dalam proses perumusan kebijakan. Melalui penerapan kuota pencalonan perempuan sebagai anggota legislatif, jumlah keterpilihan perempuan di DPR, baik pusat maupun daerah dalam pemilihan umum di Indonesia, mengalami peningkatan meski belum mencapai angka massa kritis untuk menyuarakan agenda atau kepentingan perempuan. Tulisan ini membahas tentang lambatnya proses pembahasan rancangan undang-undang (RUU) tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) di DPR periode 2014 – 2019, pro kontra yang terjadi, dan peran perempuan anggota DPR dalam mendorong pengesahan RUU PKS. Teori yang dipakai adalah teori representasi dari Hanna Pitkin, dan representasi substantif dari Celis dan Childs yang menyebutkan hadirnya critical actors atau aktor kritis dalam representasi substantif. Pembahasan RUU PKS berjalan lambat dan disertai perbedaan pendapat yang tajam baik di internal fraksi-fraksi DPR dan di masyarakat. Temuan studi menunjukkan kehadiran aktor kritis di antara perempuan anggota DPR mampu bertindak mengadvokasi kepentingan perempuan, bersinergi dengan gerakan perempuan di luar DPR, dan menjalin kerja sama lintas partai politik dalam mendorong pembahasan dan pengesahan RUU PKS.

Kata Kunci: Aktor Kritis, Perempuan di DPR, Representasi Politik, RUU PKS



Copyright © 2022 The author(s).

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

Published by Pusat Studi Gender dan Anak (PSGA) of Institut Agama Islam Negeri Metro

Website

<https://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/isga/>

PENDAHULUAN

Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) di DPR berjalan dengan lambat. Anggota DPR perempuan yang mengisi kuota gender telah hadir sebagai representasi deskriptif namun belum mampu mendorong pengesahan RUU PKS. Aktor kritis sebagai bentuk representasi substantif di DPR dibutuhkan untuk mendorong pengesahan RUU PKS tersebut. RUU PKS memang belum berhasil disahkan pada periode 2014 – 2019 dan baru disahkan pada tanggal 12 April 2022 dengan penamaan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) dan berlaku sejak 9 Mei 2022. Pembahasannya memang harus dimulai dari awal karena secara teknis tidak bersifat carry over, namun mengapa pembahasan rancangan undang-undang ini berjalan lambat serta pro dan kontra yang mengiringinya tetap perlu dan menarik untuk dikaji. Pada periode 2014 – 2019, di antara sejumlah anggota DPR perempuan teridentifikasi aktor kritis yang mendorong RUU PKS, juga terdapat akademisi dan aktivis perempuan yang berpihak pada korban kekerasan seksual dan kelompok rentan dan pembelaan itu terus menerus digaungkan. Gema dan semangat ini tetap ada setelah periode berikutnya dan akhirnya berhasil disahkan.

Tulisan ini bermaksud mengulas tentang penyebab lambatnya RUU PKS dan dalam perjalanannya menimbulkan pro dan kontra, padahal angka kekerasan seksual sangat tinggi. Perdebatan yang sangat tajam tidak hanya di DPR tapi juga meluas di kalangan masyarakat. Di sisi lain, keterpilihan sejumlah perempuan anggota DPR yang mengisi kuota gender belum sepenuhnya berkontribusi menghasilkan kebijakan yang berperspektif gender. Meskipun telah terdapat sejumlah perempuan anggota DPR, namun pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) berjalan lambat. Keterpilihan anggota legislatif perempuan yang mengisi kuota gender belum sepenuhnya berkontribusi menghasilkan kebijakan yang berperspektif gender dan belum dapat menjadi etalase publik, yang berarti kehadiran perempuan benar-benar dapat membawa perubahan. RUU PKS menjadi harapan banyak pihak terutama kelompok rentan agar terdapat payung hukum yang mengatur tentang kekerasan seksual secara komprehensif. Namun perjalanan RUU PKS justru lambat dan berliku.

Pada dasarnya, melalui kuota gender jumlah keterpilihan perempuan di parlemen, baik pada DPR tingkat pusat dan tingkat daerah dalam pemilihan umum di Indonesia meningkat. Pada tahun 2014 tingkat keterpilihan perempuan mencapai 17%, angka ini memang stagnan jika tidak dikatakan menurun dibandingkan periode sebelumnya. Namun dengan demikian, penerapan kuota gender telah mendorong partisipasi

perempuan dalam partai politik maupun politik elektoral, meskipun belum memenuhi angka massa kritis 30%. Kehadiran perempuan di DPR penting, sebagai simbol kehadiran perempuan, tetapi representasi atau keterwakilan tidak hanya berbicara soal jenis kelamin, tetapi juga representasi substantif yang menyuarakan agenda dan keberpihakan pada kepentingan perempuan.

Salah satu agenda dan kepentingan perempuan adalah memberikan jaminan hukum dan rasa aman dalam berbagai bidang kehidupan, termasuk terhindarkan dari kekerasan seksual. Menurut Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2011 (Catahu), terdapat 119.107 kasus kekerasan yang ditangani oleh lembaga penyedia layanan sepanjang tahun 2011. Kasus kekerasan di dalam pernikahan (KDRT) masih menjadi kasus yang paling banyak ditangani oleh lembaga penyedia layanan sebanyak 113.878 kasus (95,61%). Sebanyak 5.187 kasus (4,35%) terjadi di ranah publik, dan sisanya 42 kasus (0,03%) terjadi di ranah negara. Dari 113.878 kasus di ranah domestik, lebih dari 97% (110.468 kasus) adalah kekerasan terhadap istri, dan ada 1.405 kasus kekerasan dalam pacaran. Teridentifikasi bahwa di dalam ranah domestik, kekerasan psikis paling banyak dialami (103.691) dan berturut-turut jenis kekerasan ekonomi (3.222), kekerasan fisik (2.790), serta kekerasan seksual (1.398). Sementara itu, jenis kekerasan terhadap perempuan di ranah Negara ini mencakup kekerasan yang dilakukan oleh aparat (31 kasus), pengambilalihan lahan (6), pelayanan publik berkaitan dengan kewarganegaraan (2), penahanan (2), dan penembakan (1).

Komunitas-komunitas di Indonesia sangat tumbuh pesat seperti komunitas mahasiswa (KAMMI (2021), HMI (2018), IMM (2019) dan LDK (2022)), komunitas masyarakat (2021), ekonomi (2022) dan lainnya. Di ranah komunitas, kasus kekerasan seksual adalah yang terbanyak (57%, 2.937 kasus), dan ada 1.408 kasus kekerasan fisik (1.408), 267 kekerasan psikis (267). CATAHU 2011 juga mencatat 289 kasus trafiking, 105 kekerasan yang dialami oleh pekerja migran dan 43 kekerasan di tempat kerja - yang berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan. Yang dimaksud dengan kekerasan seksual dalam kategori kekerasan yang terjadi di ranah Komunitas ini termasuk: pencabulan, perkosaan, percobaan perkosaan, persetubuhan, pelecehan seksual, aborsi, eksploitasi seksual, prostitusi, dan pornografi. Sebanyak 87 kasus dialami oleh perempuan dengan orientasi seksual sejenis dan transgender. Jenis kekerasan yang dialami mencakup pengusiran sebanyak 80 korban oleh warga setempat (di Jakarta), penganiayaan yang dilakukan oleh warga karena orientasi seksual (5), penolakan kepada transgender di tempat hiburan (1), dan pelarangan berpacaran. Perempuan dalam usia antara 25 hingga 40 tahun adalah yang paling rentan kekerasan, meskipun data yang dihimpun menunjukkan terdapat korban berusia 13 hingga 40 tahun (Komnas Perempuan, 2012).

KERANGKA TEORI

Representasi perempuan di DPR selama ini lebih banyak dibahas berdasarkan berapa jumlah perempuan yang terpilih. Pada pemilihan di DPR, peningkatan jumlah memang dapat menguatkan keterwakilan perempuan, akan tetapi peningkatan ini tidak menjamin dihidrarkannya kepentingan perempuan di DPR. Kepentingan perempuan yang diwakili oleh perempuan didasarkan pada asumsi bahwa hanya perempuan yang dapat memahami pengalaman khas perempuan. Maka dari itu kuota gender diharapkan diisi oleh perempuan untuk menghadirkan kepentingan perempuan. Dalam prakteknya, perempuan yang duduk di DPR tidak sepenuhnya memenuhi harapan dalam mendorong produk kebijakan yang pro perempuan.

Bagaimana seharusnya kepentingan perempuan secara substantif direpresentasikan di DPR? Nuri Suseno (2014) mengawali penjelasannya bahwa angka kritikal massa hampir tidak lagi relevan dalam menjelaskan apakah kehadiran perempuan di DPR sebagai hasil pemilu dapat memberikan perubahan. Dalam representasi substantif yang perlu dikaji, apakah terdapat *critical actors* dalam *critical mass* ini, sehingga dapat memberikan perubahan dan keterwakilan substantif dapat dihidrarkan. Sebab, representasi politik dapat dikatakan demokratis jika kepentingan mereka yang diwakili atau terpengaruh dapat diakomodasi baik dalam pra pemilu, dalam pemilu dan juga setelah pemilu. Representasi substantif ini diperjelas oleh Celis dan Childs (2008), bahwa untuk mendorong representasi substantif tidak cukup dengan jumlah saja sebab representasi substantif juga berbicara soal relasi kuasa anggota DPR dengan aliansi strategis seperti anggota masyarakat dan juga gerakan perempuan. Maka dari itu diperlukan *critical actors* yang dapat menjadi inisiator untuk mengajak berbagai pihak dalam mendorong kebijakan pro gender.

Hanna Pitkin menjelaskan tentang bentuk-bentuk keterwakilan atau representasi yaitu: formal, simbolis, deskriptif, substantif. Keterwakilan formal memiliki fokus di tataran aturan hukum tentang prosedur bagaimana wakil dipilih atau diganti. Keterwakilan simbolis diartikan sebagai menghadirkan meskipun tidak ada seperti bendera sebuah negara. Sementara itu keterwakilan deskriptif diartikan dengan keterwakilan atau kesamaan identitas antara yang mewakili dan diwakili. Representasi substantif diartikan sebagai representasi "*acting for*" yang menunjukkan bahwa apa yang dilakukan wakil atas nama wakilnya adalah atas dasar kepentingan yang diwakili. Melakukan advokasi serta bertindak atas nama yang diwakili (Pitkin 1967: 293).

Pemikir feminis berupaya menjelaskan mengenai representasi substantif perempuan anggota DPR. Dalam pandangan pemikir feminis, untuk menghadirkan representasi substatif maka diperlukan aktor kritis atau "*critical actors*" yang dapat mengupayakan perubahan agar kebijakan dapat pro perempuan. Penelitian ini akan menggunakan konsep aktor kritis dalam menganalisis representasi substantif dari perempuan anggota DPR

periode 2014 – 2019. Celis dan Childs (2008) menjelaskan bahwa meskipun jumlah anggota DPR relatif kecil, namun dengan adanya aktor kritis dapat mendorong dan berkontribusi pada usulan-usulan kebijakan dan mendorong berbagai pihak untuk terlibat dalam penguatan kebijakan pro perempuan. Kerjasama antara perempuan anggota DPR dengan jaringan perempuan di luar DPR dapat memperkuat argumen dan bersinergi.

Keterwakilan perempuan di DPR atau pemerintahan pada literatur politik umumnya diartikan dengan dua cara yaitu secara deskriptif dan substantif (Iwananga 2008:3). Perspektif deskriptif mengartikan keterwakilan perempuan sebagai keberadaan fisik dan kesamaan identitas yang mewakili perempuan. Sedangkan perspektif substantif mengartikan keterwakilan perempuan berdasarkan substansi pengetahuan dan isi serta keberpihakan yang hendak disampaikan oleh perempuan sebagai wakil dari perempuan yang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang berbeda dari laki laki. Representasi substantif ini dapat terwujud manalaka terdapat sejumlah critical actors atau aktor kritis yang bertindak secara kolektif dan mendorong kebijakan yang berperspektif gender (Celis dan Childs 2008).

Representasi substantif perempuan anggota DPR dalam mendorong RUU PKS, berarti terdapat sejumlah aktor kritis dalam sejumlah perempuan anggota DPR yang terpilih dan mengisi kuota gender yang mampu memahami persoalan mendasar dan melakukan advokasi kepentingan perempuan dalam RUU PKS. Dengan demikian dapat mendorong gerak kolektif dan bersinergi dengan berbagai pihak dan berkontribusi dalam mendorong pengesahan RUU PKS pada periode 2014 – 2019. Kehadiran aktor kritis sebagai bentuk representasi substantif yang diartikan dengan tindakan yang dilakukan untuk kepentingan yang diwakili (*acting for*). Tidak hanya persoalan mewakili jenis kelamin tertentu tetapi lebih dari itu yaitu mewakili kepentingannya.

| No | Partai | Pemilu | | |
|----|-----------------|--------|------------|------|
| | | Caleg | Presentasi | Aleg |
| 1 | PDIP | 200 | 35,71% | 21 |
| 2 | Partai Golkar | 202 | 36,07% | 16 |
| 3 | Partai Demokrat | 205 | 36,61% | 13 |
| 4 | Partai Gerindra | 203 | 36,45% | 11 |
| 5 | PPP | 214 | 39,05% | 10 |
| 6 | PKB | 210 | 37,63% | 10 |
| 7 | PAN | 207 | 36,96% | 9 |
| 8 | Partai Nasdem | 226 | 40,43% | 4 |
| 9 | Partai Hanura | 117 | 40% | 2 |
| 10 | PKS | 191 | 38,82% | 1 |

Tabel 1. Pencalonan dan Perolehan Suara Aleg Perempuan Periode 2014-2019

Sumber: Cakra Wikara, 2019

Tabel di atas menunjukkan pencalonan anggota legislatif perempuan dan perolehan suara di DPR. Pencalonan perempuan oleh semua partai berapa pada angka 35% - 40%, ini menunjukkan bahwa dalam perwakilan deskriptif perempuan telah dicalonkan. Namun, keterpilihan perempuan belum dapat mencapai 30% sebagai angka kritis. Pada tabel di atas jumlah perolehan suara terbesar diraih oleh PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat dan Partai Gerindra.

METODE

Penelitian ini hadir untuk melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya tentang representasi politik perempuan di DPR, khususnya representasi substantif perempuan anggota DPR pada pembahasan RUU PKS, yang hingga penelitian ini dilakukan belum terdapat penelitian dengan topik tersebut. Representasi substantif hadir manakala perempuan anggota DPR yang mengisi kuota gender bertindak untuk kepentingan yang diwakilinya. Penelitian ini juga mengidentifikasi penyebab perempuan anggota DPR yang belum mampu mendorong pengesahan RUU PKS dan sekaligus mengidentifikasi apakah terdapat *critical actor* sebagai representasi substantif di DPR yang diisi oleh anggota DPR terpilih periode 2014 - 2019.

Penelitian ini membutuhkan informasi mendalam penyebab lambatnya proses RUU PKS dan bagaimana pro dan kontra yang terjadi. Informasi mendalam juga dibutuhkan untuk mengetahui representasi politik perempuan, dan mengidentifikasi aktor kritis dalam perjalanan RUU PKS. Melalui metode kualitatif, diperlukan wawancara mendalam dengan perempuan anggota DPR baik dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan juga Partai Golongan Karya (Golkar) dan juga Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) sebagai tiga partai terbanyak yang berhasil membawa calegnya ke DPR RI pada periode 2014 - 2019. Pengumpulan data juga dilakukan melalui data-data sekunder seperti dari media massa, televisi, artikel dan TV DPR yang dikelola oleh DPR RI serta forum-forum diskusi yang berbicara tentang RUU PKS. Dibutuhkan pula informasi dari gerakan-gerakan perempuan yang berada di luar DPR yang mendorong RUU PKS.

Wawancara mendalam juga dilakukan kepada narasumber yang dipilih (*purposive sampling*). Pemilihan narasumber dengan metode ini didasarkan pada pertimbangan atau tujuan tertentu (Moleong, 2007: 330). Untuk memberikan gambaran informasi tentang aktor kritis yang lebih utuh, penulis mewawancarai anggota DPR pada periode 2014 - 2019 dan juga periode 2019 - 2024. Penulis menemukan bahwa, muncul sejumlah

anggota legislatif laki-laki yang menjadi aktor kritis dalam mendorong RUU PKS pada periode 2019 - 2024.

Tabel 2. Daftar Wawancara

| No | Institusi/Afiliasi | Tanggal Wawancara dan Lokasi |
|----|---|----------------------------------|
| 1 | Fraksi PDIP/Baleg | 30 September 2021/Online |
| 2 | Fraksi PDIP | 8 Oktober 2021/Online |
| 3 | Fraksi Partai Gerindra/Panja RUU PKS | 22 September 2021/Online |
| 4 | Fraksi Partai Golkar/Panja RUU PKS | 29 September 2021/ di Gedung DPR |
| 5 | Komnas Perempuan 2015-2019 | 6 Oktober 2021/Online |
| 6 | DPR RI/ Ketua Panja RUU PKS 2019 - 2024 | 4 Oktober 2022/Online |

TEMUAN PENELITIAN

DPR RI akhirnya resmi mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) menjadi undang-undang (UU) pada 12 April 2022, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan mulai berlaku tanggal 9 Mei 2022. Pengesahan ini menjadi angin segar bagi seluruh elemen masyarakat yang menuntut keadilan atas kekerasan seksual, terutama setelah penggodokan UU TPKS di Senayan selama enam tahun (Nurfaizah, 2022). Inisiasi mengenai RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) telah dimulai sejak 2012, lalu. Satu dekade kemudian, RUU ini baru resmi disahkan menjadi UU setelah melalui berbagai pro kontra. Pro kontra muncul tidak hanya dari kalangan masyarakat tetapi juga di parlemen. Pengesahan ini dinilai sebagai ujung tombak perlindungan korban kekerasan seksual, mengingat selama ini belum ada sistem pemidanaan dan penindakan terhadap beberapa jenis kekerasan seksual (Aryani, 2021). Maka dari itu, terobosan dalam RUU TPKS hadir untuk penanganan kekerasan seksual secara komprehensif. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab lambatnya proses RUU PKS di DPR dan mengetahui representasi politik perempuan anggota DPR serta mengidentifikasi aktor kritis dalam pembahasan RUU PKS. Hasil penelitian diuraikan di bawah sebagai berikut:

1. Lambatnya proses pembahasan RUU PKS di DPR periode 2014 - 2019 disebabkan oleh beberapa faktor, pertama, kondisi perempuan anggota

DPR yang tidak semuanya memiliki perspektif gender dan keberpihakan dalam RUU PKS ini. Kedua, perbedaan pandangan mengenai berbagai definisi dan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam RUU PKS. Perbedaan pandangan ini juga tidak hanya di DPR tetapi juga di masyarakat, akademisi, organisasi masyarakat, mahasiswa hingga media. Kondisi ini juga terkait dengan tahun politik 2019 yang cukup membuat keterbelahan di masyarakat akibat dari perbedaan pilihan politik. Anggota DPR yang dianggap pro RUU PKS dianggap mendorong perzinaan hingga melegalisasi LGBT, sehingga dukungan terhadap RUU PKS tentu berpengaruh terhadap citra diri terutama anggota DPR yang kembali berkontestasi di pileg. Tahun politik ini juga membuat masa persidangan DPR menjadi lebih singkat. Kondisi ini juga turut berkontribusi memperlambat proses pembahasan RUU PKS.

2. Terdapat aktor kritis yang mendorong RUU PKS, anggota DPR yang teridentifikasi sebagai aktor kritis berusaha untuk menghadirkan kepentingan perempuan dalam RUU PKS. Selain itu aktor kritis juga melakukan sinergi dengan masyarakat sipil dan juga gerakan perempuan dengan komunikasi, dialog dan bagi informasi untuk memperkuat substansi RUU PKS.

PEMBAHASAN

Lambatnya Pembahasan RUU PKS; Perspektif Gender di DPR, Perbedaan Pandangan dan Tahun Politik 2019

Penyebab lambatnya pembahasan RUU PKS adalah karena adanya konfigurasi politik yang terjadi antar fraksi. Polemik muncul lebih tepatnya dikarenakan ada pihak yang sepakat dan tidak sepakat, selain itu juga pemahaman yang tidak sama antar tiap penerima undang-undang tersebut (Kinandita, 2017). Sejak 2019, memang RUU PKS sudah memberikan banyak respon baik positif maupun negatif termasuk dari kaum perempuan sendiri. Poin utama dari perdebatan adalah sexual consent, marital rape dan juga soal pidana. Penolakan terhadap paradigma *sexual consent* dalam kekerasan seksual dikhawatirkan akan melegalkan zina dan bertentangan dengan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di negara Pancasila. Ekspresi dukungan dan penolakan tersebut dapat ditelusuri baik dalam mimbar akademik berupa seminar dan sebagainya termasuk perdebatan di media sosial (Zulfiko, 2022). Perdebatan tentang paradigma sexual consent ini mesti didudukkan dalam posisi proporsional dan sesuai dengan konteks, yang dalam RUU PKS berarti persetujuan, bukan sesuatu yang mengarah pada seks bebas.

Tabel 3. Fraksi yang Pro dan Kontra RUU PKS di DPR (2014 - 2019)

| No | Pro RUU PKS | | Kontra RUU PKS | |
|----|---|--|----------------|--|
| | Fraksi | Alasan | Fraksi | Alasan |
| 1 | Fraksi PDIP, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi PKB, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PPP | Perlu membangun suatu sistem hukum yang menyeluruh mengenai kekerasan seksual, selama ini ada kekosongan hukum terkait kekerasan seksual | Fraksi PKS | Berpotensi melegalkan perzinaan, karena tidak dianggap kekerasan jika dilakukan atas dasar suka sama suka |
| | | RUU PKS tidak melindungi kelompok tertentu, tetapi melindungi setiap orang dari kekerasan seksual baik itu laki-laki, perempuan, orang dengan disabilitas anak di bawah umur dan kelompok rentan lainnya | | Pemeriksaan dalam pernikahan (<i>marital rape</i>), dapat berpotensi mengkriminalisasi pasangan, terutama suami. Dalam pernikahan tidak ada yang namanya <i>marital rape</i> |
| | | Kekerasan seksual ini problem bangsa, tidak bisa dibiarkan | | |
| 2 | Fraksi Partai Golkar dan Fraksi PAN | Secara umum sikap fraksi setuju RUU PKS, sebagai bentuk perlindungan terhadap kekerasan seksual, namun banyak catatan terkait judul dan substansi RUU PKS | Fraksi PKS | RUU PKS akan menyuburkan perilaku LGBT |
| | | Salah satu anggota fraksi yaitu Endang Maria Astuti, tidak menyetujui judul RUU PKS karena hanya fokus pada 'kekerasan' bukan pada kejahatannya | | RUU PKS mengakomodasi paham liberal, yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat |

Tabel di atas menunjukkan gambaran fraksi yang pro dan kontra di DPR, beserta alasannya. Secara umum hampir seluruh fraksi menyetujui RUU PKS, dan hanya Fraksi PKS yang dengan tegas menolak. Fraksi PDIP, Fraksi Partai Gerindra, Fraksi PKB, Fraksi Partai Demokrat, serta Fraksi PPP mendukung RUU PKS dengan alasan yang sama. Sedangkan Partai Golkar dan PAN memberikan banyak catatan pada RUU PKS ini. Sikap penolakan dan berbelitnya respon anggota DPR seolah mengabaikan fakta bahwa rancangan undang-undang ini sudah mendesak. Longgarnya sanksi selama ini membuat pelaku kekerasan seksual seperti tidak ada jeranya, dan kasus-kasus baru bermunculan.

Pada umumnya masyarakat hingga sebagian besar anggota DPR menganggap bahwa kekerasan yang terjadi di ranah privat bukanlah bagian dari perbincangan publik, sehingga kekerasan seksual di ranah privat kurang relevan untuk dipersoalkan secara hukum yang merupakan

ranah publik. Dikotomi antara privat dan publik telah lama dipersoalkan sebagai sesuatu yang bias gender (Tambunsari dan Widiyanti, 2021: 9). Jika ditelusuri, akar kekerasan seksual di ranah publik merupakan perpanjangan dari akar kekerasan seksual di ranah privat. Penyebabnya adalah dominasi akibat perbedaan ciri biologis (Firestone 1972). Mansour Faqih menyebutkan bahwa perbedaan biologis yang merupakan sesuatu hal yang terberi (kodrat) telah menciptakan peran gender, sesuatu yang dikonstruksi dalam waktu yang lama dan dianggap sebagai sesuatu yang semestinya. Untuk memahami kondisi ini, harus terlebih dahulu dibedakan antara kata *gender* dan *seks*. Kata “gender” diserap dari kata Bahasa Inggris, dan tidak ada pembedaan secara jelas antara *seks* dan *gender*. *seks* (jenis kelamin) merujuk pada ciri-ciri biologis yang melekat pada manusia seperti laki-laki yang memiliki jakun dan menghasilkan sperma. Sedangkan perempuan memiliki rahim, mengalami menstruasi dan dapat melahirkan. Ciri-ciri tersebut adalah sesuatu yang melekat dan terberi serta tidak dapat dipertukarkan. Sedangkan konsep *gender*, adalah konsep yang melekat pada laki-laki dan perempuan seperti sifat perkasa, kuat rasional sedangkan perempuan memiliki sifat lemah lembut, dan penuh perasaan. Padahal sifat-sifat itu bisa dipertukarkan misalnya laki-laki yang lembut dan perempuan yang rasional. Konsep gender ini kemudian tersosialisasikan melalui proses yang panjang, dibentuk, dikonstruksi bahkan dikuatkan oleh tafsir agama dan negara.

Perbedaan ini tidak masalah selama tidak melahirkan ketidakadilan. Akan tetapi, perbedaan yang dikonstruksi ini dianggap sebagai kodrat laki-laki dan kodrat perempuan. Ketidakadilan ini dapat terjadi baik pada laki-laki dan perempuan akibat peran gender yang dianggap sesuatu yang pakem dan tidak bisa dipertukarkan. Ketidakadilan ini berbentuk peminggiran dan menempatkan perempuan sebagai pihak yang harus dipimpin dan diayomi akibat karena tidak serasional laki-laki. Selain itu posisi perempuan yang dianggap lebih tepat pada wilayah domestik. Maka tidak heran di lingkup terkecil seperti rukun tetangga (RT), hanya laki-laki yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Perempuan sendiri acapkali merasa bahwa dia harus dipimpin. Berbagai izin seperti sekolah ke luar negeri juga harus diperoleh dari suami. Pada tataran negara dan pembuat kebijakan, jumlah antara laki-laki dan perempuan tidak berimbang, seperti anggota DPR yang hingga hari ini belum mencapai angka massa kritis 30%. Kondisi-kondisi ini mengakibatkan perempuan bisa terpinggirkan dari keputusan-keputusan politik.

Mengungkapkan ketidakadilan dan masalah perempuan ini seringkali berhadapan dengan sikap resisten baik dari laki-laki dan juga perempuan. Menurut Mansour Faqih, hal ini terjadi karena mempertanyakan ketidakadilan ini berarti mempertanyakan sesuatu yang telah mapan dan mengakar. Mempertanyakan posisi perempuan berarti mempertanyakan hubungan kekuasaan yang sifatnya sangat pribadi dan

melibatkan individu yang selama ini memperoleh privilese. Selain itu kata gender masih dianggap sebagai sesuatu yang asing, sehingga menguraikan konsep gender adalah tantangan sendiri (Mansour Faqih, 2020: 3-17). Berbicara soal gender juga selalu dianggap sebagai upaya untuk menumbuhkan perlawanan antara laki-laki dan perempuan, terlebih istilah-istilah ini datang dari luar seperti Barat, seperti halnya pendekatan feminis yang sangat erat digunakan dalam menganalisis permasalahan gender ini. Sikap perlawanan terhadap gender maupun feminis ini disebut sebagai inferioritas hisotris dan Irasionalisme melihat Barat. Ada anggapan bahwa jika datang dari Barat maka hal itu layak untuk dicurigai dan ditentang seperti *Human Rights* ataupun berbagai konvensi tentang anti diskriminasi terhadap perempuan, sikap ini sebenarnya tidak mendasar padahal dalam komite CEDAW sendiri banyak pemikir dan feminis yang datang dari negara Islam seperti Naela Gabr dari Mesir, Tamader Al-Rammah dari Saudi Arabia dan Nahla Haidar dari Lebanon (Komnas Perempuan, 2021).

Perjuangan kesetaraan dan keadilan bagi perempuan sejatinya pernah sangat maju di Indonesia. Di era sebelum kemerdekaan Gerakan Perempuan begitu progresif dalam mendukung kemerdekaan dan kesetaraan. Gerakan Perempuan juga mewarnai ide-ide kebangkitan bangsa. Seperti organisasi pertama perempuan di Hindia yaitu Poetri Mardika, yang mengusung isu kemajuan perempuan Indonesia ke dalam gerakan mereka (Erwianti, 2017: 42). Sejarah juga mencatat bagaimana kongres pertama organisasi-organisasi perempuan pada tahun 1928 mengisyaratkan tentang cita-cita dan "Kewajiban dan Cita-Cita Putri Indonesia" dalam konteks kebangsaan, ini berarti penegasan bahwa perempuan dapat berperan bersama dalam mendorong kemajuan. Gerakan perempuan yang progresif juga melahirkan tokoh-tokoh perempuan pembaharu seperti Maria Ullfa dan SK Trimurti. Maria Ullfa adalah tokoh yang berjasa dalam perlindungan perempuan melalui hukum perkawinan. Upaya ini memang dilakukan sebagai refleksi atas pengalaman ketidakadilan dalam keluarganya. Maria Ullfa berani mendobrak tradisi yang melemahkan perempuan dalam perkawinan dan perjuangan ini membuahkan hasil dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1974. Maria Ullfa gencar menyuarakan agar taklik-taklik dalam akta pernikahan dibacakan oleh mempelai pria saat pernikahan dilangsungkan (Andriasanti, 2017: 79).

Gerakan perempuan kemudian dilemahkan pada masa Orde Baru dengan sistematis. Peran perempuan direduksi menjadi sangat domestik. Negara berperan untuk menempatkan perempuan dalam posisi-posisi yang dianggap luhur yaitu menjaga keluarganya. Pembentukan organisasi seperti Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) juga telah menempatkan perempuan dalam wilayah domestik dan harus dipimpin. Jika pada zaman Orde Baru peminggiran perempuan dilakukan oleh negara dengan domestifikasi dengan konsep ibuisme, maka setelah

reformasi saat keran demokrasi dibuka begitu lebar dan Gerakan Islam politik juga mendapatkan ruang, posisi perempuan kemudian ditentukan dan dikonstruksi lewat dalil dan tafsir agama. Pada masa ini ibuisme secara pelan dan pasti menyerap doktrin agama. Posisi perempuan seperti perempuan harus menjaga dan menutup dirinya agar tidak menimbulkan fitnah (menimbulkan ketertarikan secara seksual) bagi laki-laki atau bagaimana mempersiapkan dan memantaskan diri untuk memasuki pernikahan. Perempuan ideal digambarkan sebagai perempuan patuh dan istri yang sholeh dan siap dipoligami. Peminggiran ini didasarkan oleh konservatisme agama, peminggiran ini serupa dengan yang dilakukan oleh Orde Baru meskipun Orde Baru menolak poligami (*Historia.id*, 2018).

Di dalam pernikahan ini pula posisi perempuan ditempatkan harus patuh pada suami sebagai seorang isteri dan sebagai anak harus berada dalam posisi pendampingan ayah atau anggota keluarga laki-laki lainnya. Perempuan tidak berada pada posisi berdiri sendiri, tetapi harus selalu ditopang dengan yang lain. Maka dari itu peminggiran perempuan pada masa ini dilakukan melalui tafsir agama (Andriasanti, 2017: 162). Sejarah pelemahan posisi dan gerakan perempuan ternyata berimbas pada respon terhadap kekerasan seksual hari ini. Kekerasan seksual yang terjadi di ranah privat, dianggap sebagai bukan perbincangan publik sehingga permasalahan kekerasan seksual hari ini yang kerap tidak dipersoalkan juga bagian dari dominasi tersebut. Analisis gender inilah yang kemudian absen dalam pembahasan RUU PKS di DPR.

Pembahasan RUU PKS juga bersinggungan dengan tahun politik. Pada tahun 2019, pilpres (pemilihan presiden) dan juga pileg (pemilihan DPR) dilakukan secara serentak. Ada dua hal yang memengaruhi sehingga RUU PKS semakin bertambah lambat pembahasannya. Pertama, masa sidang yang singkat pada tahun 2019. Kedua, isu politik yang beredar dan memengaruhi RUU PKS ini. Pada tahun 2019, pilihan politik masyarakat masih sangat terbelah seperti halnya pada pilpres 2014. Meskipun isu - isu rasisme tidak separah pada tahun 2014, tapi tetap saja berbagai isu-isu lainnya muncul dalam kontestasi politik ini. Perbincangan tentang RUU PKS juga semakin mengemuka di masyarakat menjelang pilpres (pemilihan presiden) dan dikaitkan dengan isu politik. Pendukung RUU PKS dianggap sebagai pemilih pasangan calon No 1 Jokowi Ma'ruf dan yang menentang RUU PKS dianggap sebagai pemilih pasangan calon no 2 Prabowo Sandi (Rohmah 2018: 65).

Tabel. 4 Pro Kontra RUU PKS di Masyarakat

| No | Pihak yang Pro | | Pihak yang Kontra | |
|----|-----------------|--------|-------------------|--------|
| | Unsur/ Afiliasi | Alasan | Afiliasi | Alasan |
| | | | | |

| | | | | | |
|---|----------------------|---|--|----------------------------------|---|
| 1 | Akademisi | Sulistiyowati Irianto (Guru Besar UI) | RUU PKS selalu dianggap ide feminis dari Barat dan liberal, padahal feminisme diartikan sebagai konsep atau kesadaran untuk mengoreksi ketimpangan | Euis Sunarti (Guru Besar IPB) | Dapat melegalkan perzinaan, karena tidak mengatur larangan tentang perzinaan dan pelacuran, didasari oleh pemikiran liberal yaitu feminisme |
| | | Endah Triastuti (Dosen UI) | Endah menyoroti media dalam menggiring opini publik untuk menolak RUU PKS, hal itu menjadi kontraproduktif | Maimon Herawati (Dosen UNPAD) | Dapat melegalkan perzinaan, menggalang dukungan menolak RUU PKS lewat petisi online |
| 2 | Ormas | Jaringan Kerja Program Legislasi (JKPL) | Sebagai payung hukum untuk mengisi kekosongan hukum soal kekerasan seksual, darurat kekerasan seksual, negara mesti hadir | Aliansi Cinta Keluarga (AILA) | RUU PKS dapat menyuburkan perilaku LGBT, melegalkan perzinaan, tidak sesuai dengan nilai-nilai agama |
| | | Gerakan Masyarakat Sipil (GEMAS) | | Aliansi Cerahkan Negeri (ACN) | |
| | | KUPI | RUU PKS sebagai payung hukum dan instrumen membangun peradaban bangsa yang lebih baik | | |
| 3 | Organisasi Mahasiswa | BEM UI | Sebagai payung hukum untuk mengisi kekosongan hukum soal kekerasan seksual | SALAM UI (Lembaga Dakwah Kampus) | RUU PKS dapat melegalkan perzinaan, LGBT, tidak sesuai dengan nilai-nilai agama |

| | | | | | |
|---|--------------|-----------------------------------|---|---------------|--|
| 4 | Media Massa | tirto.id, Media Indonesia, Kompas | Dalam pemberitaannya baik tirto dan Media Indonesia memberitakan respon positif terkait RUU PKS, tirto.id bahkan menggelar seminar tentang urgensi pengesahan RUU PKS | Republika | Republika memuat sejumlah surat dari pembaca yang membedah RUU PKS dari pandangan aktivis agama. Dalam penulisan berita tersebut, penulisnya menegaskan bahwa RUU PKS merupakan kamufase dari pelegalan LGBT dan mendorong melegalkan prostitusi dan hubungan seks bebas |
| 5 | Media Online | Nu.or.id | Memberitakan "Tidak benar RUU PKS mendukung seks bebas" (dalam penelitian Rohmah, 2018) | Voa-Islam.com | Memberitakan "Mahasiswa Hindu pun Menolak RUU PKS", "Waspada Bahaya RUU PKS, Upaya Legalisasi Zina dan Penyimpangan Seksual" (dalam penelitian Rohmah 2019) |

Tabel di atas menunjukkan pihak-pihak yang pro dan kontra pengesahan RUU PKS beserta masing-masing argumennya. Perbedaan pendapat ini dapat kita simak di kalangan akademisi, organisasi mahasiswa, organisasi masyarakat, media massa dan media online. Isu-isu yang dibahas terutama pihak yang kontra memang cukup sensitif dan di sisi anggota DPR yang berusaha membangun citra menjelang pemilihan legislatif. Sistem politik yang ada memang mensyaratkan perolehan suara terbanyak dalam setiap kontestasi seperti pilpres dan juga pileg, sehingga setiap yang berkontestasi akan berhitung sedemikian rupa dan berusaha memperoleh suara terbanyak. Kondisi ini memang dipandang memiliki sisi yang begitu ironis, dan memengaruhi suasana dalam DPR sendiri, meskipun secara prinsip wakil-wakil di DPR adalah wakil rakyat yang mewakili kepentingan yang diwakilinya, tetapi perhitungan dan kepentingan politik juga tidak bisa diabaikan.

Hingga Februari 2019 RUU PKS belum juga dibahas DPR, bahkan diprediksi akan dibahas setelah pemilihan umum yang digelar pada April 2019. Meskipun belum masuk pembahasan, RUU PKS telah memiliki Panitia Kerja (Panja) dan telah melakukan beberapa kali Rapat Dengar Pendapat (RDPU). Hasil RDPU ini telah masuk berbulan-bulan

sebelumnya ke Komisi VIII DPR RI tapi memang belum dibahas dan menunggu antrean beberapa RUU sebelumnya seperti RUU Pekerja Sosial. Selain itu belum ada masukan-masukan dari fraksi lain dan juga Daftar Inventaris Masalah/DIM (*Media Indonesia*, 2019). Pada 26 Agustus 2019, RUU PKS akhirnya dibahas di DPR, akan tetapi menimbulkan kritik karena tidak dihadiri oleh semua fraksi di Komisi VIII DPR RI dan adanya larangan bagi masyarakat untuk menyaksikan rapat tersebut. Ketua Panja Marwan Dasopang juga mengatkan bahwa ada kekhawatiran RUU PKS tidak bisa selesai pada periode ini dikarenakan belum rampungnya Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP). Koordinator Jaringan Kerja Program Legislasi, Ratna Batara Murti menilai DPR tak serius membahas RUU PKS (tirto.id. 2019).

Aktor kritis dalam pembahasan RUU PKS 2014–2019; Advokasi Kepentingan Perempuan dan Sinergi dengan Jaringan Perempuan

Aktor kritis yang teridentifikasi dalam pembahasan RUU PKS periode 2014 - 2019 yaitu Diah Pitaloka (PDIP), Gusti Putri Agung (PDIP) dan Rahayu Saraswati (Gerindra). Representasi substantif ketiga aktor kritis ini dapat terlihat dalam tiga hal, pertama, menghadirkan perspektif gender dalam pembahasan RUU PKS. Kedua, advokasi dan keterhubungan dengan konstituen. Ketiga, sinergi dengan gerakan masyarakat sipil dan gerakan perempuan di luar DPR. Latar belakang sebagai aktivis perempuan dan juga kader partai, menjadikan ketiga anggota DPR ini memiliki pemahaman yang lebih menyeluruh dalam menyuarakan hak perempuan dan mendorong RUU PKS. Sebagai kader partai, mereka memahami visi dan misi partai terkait advokasi perempuan dan memiliki perangkat dan keterampilan politik dalam proses legislasi. Posisi strategis yang dimiliki dua aktor kritis Diah Pitaloka dan Rahayu Saraswati dalam partai cukup memberi kontribusi dan keberpihakan partai dalam mendorong RUU PKS. Rahayu Saraswati berujar bahwa sejak awal posisinya di dalam partai sudah istimewa, sebagai ponakan Ketua Umum Partai Gerindra, Prabowo Subianto, dirinya mengaku menggunakan posisi itu menembus hambatan kultural untuk mendorong advokasi perempuan. Gusti Agung Putri memiliki waktu yang lebih singkat di DPR karena baru bergabung dalam PAW (Pergantian Antar Waktu). Ketiga aktor kritis ini memiliki kesamaan yaitu sama-sama kader partai, aktif dalam advokasi perempuan sebelum menjadi kader partai.

Diah Pitaloka memiliki pengalaman pendampingan di PEKKA (Pemberdayaan Perempuan Kepala Keluarga) dari tahun 2001 - 2010. PEKKA merupakan sebuah program pemberdayaan perempuan yang menasar perempuan-perempuan janda yang menjadi kepala keluarga. Program ini melakukan pendampingan agar janda dapat berdaya dan mendapatkan haknya. Begitupun dengan Rahayu Saraswati Djohadikusumo, yang mendirikan Yayasan Parinama Astha pada tahun 2012. Sebuah yayasan yang menentang perdagangan manusia (*human*

trafficking). Anggota DPR lainnya yang mendorong RUU PKS yaitu I Gusti Putri Agung Astrid yang pernah menjadi Direktur Eksekutif Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) dan juga konsultan dan evaluator Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap perempuan. I Gusti Putri Agung Astrid juga turut memperjuangkan sejumlah kebijakan di antaranya revisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang lebih melindungi hak warga dan hak perempuan (Tempo, 2014).

Menghadirkan persepektif gender dalam pembahasan RUU PKS ditempuh melalui berbagai dialog dan edukasi baik dengan sesama anggota DPR dan juga di luar DPR. Isu mengenai LGBT yang diusung oleh RUU PKS dibantah oleh ketiga aktor kritis ini bahwa tidak diakuinya LGBT di negara kita, maka semestinya tidak perlu dikhawatirkan lagi, justru perdebatan tentang LGBT di dalam pembahasan RUU PKS hanya menjadi kontraproduktif. Ketiganya juga berpendapat bahwa pembahasan tentang seksualitas baru hadir di DPR dan merupakan bentuk terobosan dalam perundang-undangan. Tingginya angka kekerasan seksual mendorong untuk membuat suatu mekanisme hukum yang melindungi dan berpihak pada korban, maka dari itu negara harus hadir dan mengatur tentang kekerasan seksual ini.

Aktor kritis juga membangun komunikasi dengan konstituen dengan beragam kepentingan. Gusti Putri Agung menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan yang beragam baik laki-laki dan perempuan dan kepentingan tersebut tidak berbenturan selama disandarkan pada amanat konstitusi. Sebagai perwakilan dari Bali yang dikenal sebagai tempat wisata, Gusti Putri Agung bersama sejumlah jaringan aktivis perempuan di Bali mendeklarasikan dukungan untuk mendorong pengesahan RUU PKS, karena Bali bisa cukup rentan dengan kasus-kasus perdagangan manusia dan kekerasan seksual. Sejumlah perempuan di daerah konstituen Diah Pitaloka dan Rahayu Saraswati juga menyatakan dukungan terhadap pengesahan RUU PKS.

Diah Pitaloka dan Rahayu Saraswati juga sejak awal sudah membangun komunikasi bersama-sama mendorong RUU PKS untuk masuk prolegnas agar dapat disahkan. Jalinan kerjasama antara Diah Pitaloka dan juga Rahayu Saraswati menunjukkan adanya solidaritas dan kerjasama lintas partai antara dua anggota DPR yang juga pernah terjadi saat kebijakan afirmatif pertama kali dilakukan (Margret, 2019: 24). Belum berhasilnya aktor kritis dalam mendorong RUU PKS pada periode 2014 – 2019 disebabkan oleh suara penolakan RUU PKS yang lebih dominan, sedangkan banyak perempuan anggota DPR lainnya kurang bersuara dan seolah tak punya sikap dalam RUU PKS ini baik mendukung atau bahkan menolak. Kondisi ini tentu sangat disayangkan mengingat keterpilihan mereka karena mengisi mandat kuota gender dan diharapkan dapat menyuarakan kepentingan perempuan dalam berbagai produk legislasi serta berbagai kebijakan.

Selain perempuan anggota DPR yang mendorong RUU PKS, di luar DPR juga terdapat aktor-aktor yang berupaya untuk mendorong RUU PKS. Ratna Batara Munti yang merupakan Koordinator Jaringan Kerja Program Legislasi Pro Perempuan (JKP3), mendorong agar publik dapat berkontribusi hingga mengkritisi RUU PKS, bukan hanya membicarakan yang di luar dari RUU PKS, namun yang lebih penting adalah substansi serta tujuannya. Menurut Ratna Batara Munti, RUU PKS merupakan terobosan dalam prosedur hukum yang memperhatikan nasib dan pengalaman korban. Dalam RUU PKS, hak-hak korban mesti mendapat pengakuan dan pemenuhan kebutuhan seperti pendampingan, layanan psikologis hingga kesehatan. Hadirnya RUU PKS yang berspektif korban juga diarahkan untuk mengubah stigma masyarakat umum terhadap korban kekerasan seksual, bahwa mereka adalah korban dan bukan aib (Kompas, 2019).

Selain dari Jaringan Kerja Program Legislasi Pro Perempuan, masyarakat sipil yang juga mendorong RUU PKS datang dari forum keagamaan yaitu Kongres Ulama Perempuan Indonesia (KUPI). Dukungan yang datang dari forum keagamaan ulama perempuan ini dapat menjadi pembanding atas penolakan RUU PKS yang selalu disandarkan atas ketidaksesuaian dengan nilai agama Islam. Respon KUPI menjadi semacam alternatif dalam melihat tafsir Islam yang lebih kontekstual dan humanis, transformatif serta dapat menjawab persoalan kekerasan seksual hari ini.

Perjuangan keterwakilan dan menyuarakan agenda perempuan di Indonesia menemui berbagai tantangan dan hambatan. Mulai dari regulasi pemilu hingga keterbatasan kapasitas dari politisi atau perempuan anggota DPR. Keterbatasan yang dihadapi tersebut muncul baik dalam keterampilan politik dan penguasaan substansi hingga sistem sosial yang sangat patriarki (Soetjipto 2005: 191-193). Maka dari itu, menurut Soetjipto (2005) salah satu cara mengatasi hambatan dan tantangan tersebut yaitu dengan penguatan jejaring dengan sesama politisi perempuan dan juga gerakan masyarakat sipil atau gerakan perempuan di luar DPR.

Penguatan jejaring dengan sesama politisi ini yang coba dilakukan oleh perempuan anggota DPR untuk mendorong RUU PKS. Komnas Perempuan merupakan salah satu pihak yang digandeng untuk bekerja sama dan berkomunikasi dalam rangka penguatan argumen dalam mendorong RUU PKS. Alasannya karena RUU PKS telah menjadi rancangan undang-undang inisiatif DPR, dan RUU PKS ini memang disusun berdasarkan penelitian, kajian dan catatan tahunan Komnas Perempuan. Selain itu anggota DPR juga bersinergi dengan Forum Pengada Layanan (FPL), KUPI, Koalisi Gerakan Perempuan Disabilitas dan Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan, LBH APIK. Meskipun bentuk kerjasama dengan ketiga lembaga terakhir masih berupa komunikasi dan masukan dan dukungan percepatan pembahasan RUU PKS.

Pada periode 2019 – 2024, pembahasan RUU PKS harus dimulai dari awal karena tidak bersifat *carry over*. Terdapat perbedaan mencolok dalam upaya mendorong RUU PKS pada periode ini. Ketua Panja RUU PKS yang sekaligus Wakil Ketua Badan Legislasi DPR RI, Willy Aditya muncul sebagai aktor kritis yang mendorong RUU PKS. Willy Aditya yang berasal dari Partai Nasdem adalah pengusul utama RUU PKS ini. Selain nama Willy Aditya terdapat nama Taufik Basari dari partai yang sama. Perwakilan kepentingan perempuan memang tidak berdasarkan jenis kelamin saja, melainkan mewakili kepentingan perempuan dan itu bisa dilakukan oleh laki-laki dan perempuan. Selain nama-nama tersebut, di periode 2019 – 2024 memunculkan nama lama seperti Diah Pitaloka dari PDIP yang kembali terpilih dan juga Luluk Hamidah dari Partai Kebangkitan Bangsa. Dalam perjalanan pengesahan RUU PKS (disahkan dengan nama UU TPKS) Willy Aditya tidak menampik untuk berstrategi agar rancangan undang-undang ini dapat disahkan, mengingat tajamnya perdebatan pada periode sebelumnya. UU TPKS menjadi tonggak dalam perundang-undangan kita di Indonesia dan menegaskan bahwa negara tidak pernah mengaminkan kekerasan seksual.

SIMPULAN

Representasi deksriptif memang dapat mendorong representasi substantif, namun tidak menjadi jaminan. Representasi substantif dikatakan hadir dalam ruang legislasi manakala perempuan anggota DPR bertindak berdasarkan kepentingan yang diwakilinya serta melakukan advokasi dan mendorong upaya-upaya untuk kepentingan perempuan (Pitkin, 1967). Anggota DPR yang teridentifikasi sebagai aktor kritis berusaha untuk menghadirkan kepentingan perempuan dalam RUU PKS, di tengah perdebatan yang tajam. RUU PKS berjalan lambat disebabkan perspektif gender yang nyaris absen di DPR. Perbedaan pandangan dan juga sikap anggota DPR dalam merespon RUU PKS ini juga dapat dianalisis dengan kerangka perspektif gender, bahwa dukungan hingga penolakan anggota DPR terhadap RUU PKS ini, terkait dengan pemahaman gender.

Lambatnya proses pembahasan RUU PKS ini juga bersinggungan dengan tahun politik. Pemilihan presiden dan legislatif yang dilaksanakan serentak pada tahun 2019 juga berimbas pada masa persidangan yang menjadi lebih singkat. Tahun politik 2019 juga menjadikan RUU PKS larut dalam isu-isu yang diperdebatkan dan dikaitkan dengan keterbelahan dalam pilpres, seperti pendukung RUU PKS yang diisukan pendukung calon presiden tertentu, begitupun dengan yang menolak RUU PKS, dianggap pendukung calon presiden lainnya. Sebagai rancangan undang-undang yang menuai pro dan kontra, hal ini turut memengaruhi sikap dari anggota DPR dalam membangun citra mereka terutama yang ingin ikut dalam kontestasi politik, ini dikarenakan kebutuhan untuk memperoleh suara saat pemilihan nantinya.

Keterpilihan perempuan anggota DPR periode 2014 - 2019 yang terdiri dari pengusaha, politisi, aktivis, selebriti dan juga afiliasi dengan politik kekeluargaan. Untuk afiliasi politik kekeluargaan memang mengundang sejumlah kritik dan catatan karena dianggap sebagai peranjangan tangan kekuasaan hingga proses kaderisasi yang buruk dalam partai. Sedangkan keterpilihan aktivis ataupun kader partai jauh lebih sedikit. Proses pencalonan hingga keterpilihan perempuan telah menunjukkan representasi deksriptif dengan hadirnya 97 legislator perempuan. Perempuan anggota DPR ini kemudian terlibat dalam proses pembahasan RUU PKS. Dari sejumlah anggota DPR yang terlibat terutama dalam Komisi VIII DPR RI yang bertugas membahas RUU PKS, dan juga di Panja RUU PKS serta Baleg, hanya terdapat sejumlah kecil perempuan anggota DPR yang aktif dan mendorong RUU PKS ini yaitu Diah Pitaloka dan Gusti Putri Agung dari Fraksi PDIP, serta Rahayu Saraswati dari Fraksi Gerindra. Nama-nama tersebut teridentifikasi sebagai *critical actors* atau aktor kritis meskipun untuk Gusti Putri Agung baru duduk di DPR pada tahun 2018 melalui pergantian antar waktu (PAW).

Aktor kritis yang teridentifikasi tersebut berupaya untuk mendorong agar RUU PKS ini dapat disahkan. Aktor kritis ini setidaknya memiliki pandangan dan cara berpikir berperspektif gender sehingga dalam proses legislasi RUU PKS ini aktor kritis mengupayakan agar RUU PKS dapat masuk ke dalam program legislasi nasional. Kemudian dalam Panja RUU PKS juga diperlukan upaya serta strategi untuk memulai pembahasan RUU PKS. Aktor kritis ini juga menjalin sinergi dengan gerakan perempuan di luar DPR. Kerjasama ini dilakukan untuk memperkuat substansi dari RUU PKS tersebut, data-data dari gerakan perempuan dan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dapat memperkuat argumen dalam mendorong RUU PKS. Sinergi antara aktor kritis dan juga gerakan perempuan dapat menguatkan proses advokasi terhadap gerakan perempuan melalui forum dialog yang terhubung melalui bagi informasi. Aktor kritis juga menjalin komunikasi dengan konstituennya terlebih untuk di daerah pemilihan yang dianggap sangat membutuhkan undang-undang tentang kekerasan seksual seperti di daerah wisata. Aktor kritis ini juga menunjukkan adanya kerjasama lintas partai dalam mendorong suatu kebijakan.

RUU PKS pada periode 2014 - 2019 memang belum disahkan dan baru berhasil disahkan pada periode setelahnya. Mengingat urgennya persoalan kekerasan seksual di Indonesia, keberadaan UU TPKS diharapkan oleh berbagai kalangan agar mampu memberi perlindungan terhadap korban. Pelaksanaan atas undang-undang itu berarti juga penegakan *the rule of law*. Arah dari rumusan pelaksanaannya pun harus memberikan jaminan kemudahan dan cakupan yang lebih luas dalam memberi perlindungan terhadap korban. *The rule of law* dalam arti material bertujuan melindungi warga masyarakat terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa sehingga memungkinkan manusia untuk

mendapatkan martabatnya sebagai manusia. Artinya, undang-undang itu harus memberi jaminan bagi warga masyarakat untuk memperoleh keadilan sosial, yaitu suatu keadaan dengan warga masyarakat mendapatkan penghargaan yang wajar dari golongan lain, sementara setiap golongan tidak merasa dirugikan kegiatan golongan lainnya (Aditya, 2022).

UU TPKS kini telah disahkan, besar harapan semua pihak agar implementasi undang-undang dapat berjalan dengan tepat. Terutama aparat di lapangan yang mesti memiliki kemauan dan praktek kognisi serta standing position sesuai dengan semangat yang ada dalam undang-undang ini. Pemahaman menyeluruh dan pandangan yang luas menjadi bekal utama bagi pihak yang mengimplementasikan undang-undang ini di lapangan. Dengan demikian sebagai anak bangsa kita dapat merasakan rasa aman dari berbagai ancaman kekerasan seksual.

UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel ini merupakan hasil penelitian kolaboratif dengan penulis kedua yang merupakan aktifis dalam bidang politik. Terimakasih kami sampaikan kepada segenap narasumber yang menjadi donatur data-data hingga terselesaikannya tulisan ini.

PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Penelitian dilakukan kolaborasi sebagai penulis pertama adalah Arida Erwianti dan Risyah Aprimayanti sebagai penulis kedua.

REFERENSI

- Abisono. (2014). *Dari Representasi Simbolik Menuju Representasi Substantif: Potret Representasi-Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment
- Amalia, Luky Sandra. (2009). *Marjinalisasi Perempuan Dalam Politik Pada Pemilu 2009*. Jurnal Masyarakat Indonesia Edisi Khusus, LIPI Press
- Andriasanti, Lelly. (2018). *Ibuisme Islam Politik dalam Pemilihan Gubernur Jakarta 2017*. Jurnal Perempuan Vol.3 No 23
- Anggraeni, Suardana. (2021). *Analisis Perbandingan Hukum Pelecehan Seksual di Tempat Kerja "quid pro Quo" di Indonesia dan Malaysia*. Jurnal Kertha Desa, Vol. 9 No. 3
- Arivia, Gadis. (2006). *Feminisme: Sebuah Kata Hati*. Jakarta: Kompas.
- Aryani, Andi Sri Ratu (2021). *Analisis Polemik Pengesahan RUU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS)*. (Najwa) Jurnal muslimah dan Studi Gender, Vol. 1, No. 1, Januari 2021, pp. 30-49
- Aspinall dan White. (2019). *Mengapa Perempuan yang cakap kalah? Hambatan Keterwakilan Politik Perempuan di Indonesia*. New Mandala.
- Bustomi, A. (2018). *Komparasi Peran Kurikulum Pengkaderan PMII dan*

- IMM UIN Sunan Kalijaga dalam Pembentukan Karakter Mahasiswa. *At-Ta'lim : Media Informasi Pendidikan Islam*, 17(2), 261. <https://doi.org/10.29300/attalim.v17i2.1417>
- Bustomi, A. (2019). Peran Kurikulum Pengkaderan Imm Uin Sunan Kalijaga Dalam Pembentukan Karakter Mahasiswa. *Jurnal Dimensi Pendidikan Dan Pembelajaran*, 7(2), 122. <https://doi.org/10.24269/dpp.v7i2.1799>
- Bustomi, A. (2021). Implikasi Organisasi Mahasiswa Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (Kammi) Dalam Membentuk Karakter Melalui Daurah Marhalah I. *Nizham*, 9, 129. <https://e-journal.metrouniv.ac.id/index.php/nizham/article/view/4313/2541>
- Bustomi, A., Ilmudinulloh, R., & Isroani, F. (2022). *Character Education in Lembaga Dakwah Kampus*. 11(02), 85–96.
- Bustomi, A., & Novia, E. (2021). *Dusun Jetis Kabupaten Sleman*. 1(1), 1–19.
- Childs dan Krook. (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies Vol 56*
- Dietz, Mary G. (2003). Current Controversies in Feminist Theory. *Annu. Rev. Polit Sci.* pp. 399
- Erwianti, A. (2017). Kartini, Literasi dan Seni. Dalam *Mozaik Pemikiran Pendiri Bangsa 35 – 50* Jakarta: Megawati Institut
- Fakih, Mansour, (2020). Analisis Gender dan Transformasi sosial. Yogyakarta: Insist Press
- Fitria, I., Kasanah, U., Isnafitri@gmail.com, E., & Bustomi, A. (2022). *Sunday Morning Market : Efforts to Increase Cadger ' s Income in Sharia Economic Perspective*. 4, 75–90.
- George, A.L., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge Massachusetts: MIT Press
- Margret, Anna. (2019). Dua Dekade Demokrasi Indonesia dan Meredupnya Agenda Feminis. *Jurnal Perempuan* Vol. 24 No.2
- Philips, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press
- Rohma, Zakiya Fatihatur. (2018). Konstruksi RUU PKS dalam Framing Pemberitahuan Media Online. *Jurnal Komunikasi dan Penyiaran Islam*
- Tambunsaribu dan I Widiyanti. (2021). Ranah Personal yang Politis dalam Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual di Indonesia. *Jurnal Perempuan* Vol 26 No.2 Agustus 2021