

BAB V

PEMBAHASAN

5.1 Pembahasan Penelitian

Pembahasan merupakan isi dari hasil analisis data dan fakta yang di dapatkan di lapangan serta sesuai dengan teori yang digunakan, dalam penelitian ini menggunakan teori Formulasi Kebijakan menurut William Dunn (2000:226). Teori tersebut digunakan untuk menganalisis bagaimana Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di DPR RI melalui beberapa indikator diantaranya pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, pengenalan masalah. Tahapannya bermula dari pengakuan atau “dirasakannya keberadaan” suatu situasi masalah. Perpindahan dari situasi masalah harus melalui suatu “pencarian masalah” yang masih multi tafsir, kemudian perpindahan menuju permasalahan paradigmatik (*substantive problem*) dilalui melalui “pendefinisian masalah”, sampai akhirnya dapat ditemukan spesifikasi masalah yang kemudian menjadi agenda setting dari suatu kebijakan (*formal problem*). Dari masalah formal yang telah spesifik menjadi kebijakan, kemudian kembali lagi pada situasi masalah yang merupakan hasil dari “pengenalan masalah”.

Berdasarkan dari hasil penelitian tentang Formulasi Kebijakan Undang - Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di DPR RI, maka ditemukan hal sebagai berikut :

5.1.1 Pencarian Masalah

Dalam penelitian ini, berdasarkan teori formulasi kebijakan yang dikemukakan oleh William Dunn (2000:226), pada indikator pencarian masalah yaitu pengumpulan data. Pencarian dan perumusan masalah merupakan tahapan paling mendasar dalam proses formulasi kebijakan. Karena tahap ini adalah merumuskan apa sebenarnya yang menjadi masalah kebijakan untuk segera dipecahkan. Dalam perumusan masalah merupakan

titik krusial yang membutuhkan niat baik atau pun komitmen dari otoritas pemerintah, sehingga pada tahapan - tahapan yang dilalui tersebut dapat menghasilkan klasifikasi secara jelas dan tegas, mana yang termasuk masalah privat dan mana masalah yang tergolong masalah publik.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan selama tahap pencarian masalah tujuan Terbentuknya Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) oleh DPR disusun berdasarkan penjaringan aspirasi dan advokasi *stakeholder*. Pencarian Masalah ini dinilai sudah sesuai dengan Undang-Undang DPR Pasal 96 No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dimana seluruh *Stakeholder* yang berperan penting dalam perumusan RUU PKS dilibatkan dalam proses pencarian masalah dengan menyampaikan aspirasinya. Rapat perumusan ini melibatkan NGO, KOMNAS Perempuan, KPI, hingga KPPPA. Pencarian masalah ini mengacu pada isu kekerasan seksual yang membentuk Aliansi sebagaimana yang diusulkan NGO, walaupun NGO tidak seluruhnya dapat menyampaikan aspirasinya sehingga hanya bisa diwakilkan oleh NGO yang surat permohonannya untuk bergabung dalam rapat disetujui oleh DPR.

Selain itu seluruh *Stakeholder* yang bergabung dalam rapat bersama DPR di tahap pencarian masalah menyampaikan seluruh poin-poin prioritas yang seharusnya diatur di dalam RUU PKS, meskipun tidak seluruh poin-poin yang disampaikan oleh para *Stakeholder* dapat diterima oleh DPR. Hal ini dikarenakan tidak semua poin-poin yang disampaikan dapat disetujui oleh seluruh anggota rapat bersama DPR, lalu DPR juga melakukan penyerapan aspirasi masyarakat yang sangat penting untuk bahan pertimbangan dalam rapat-rapat penyusunan RUU PKS.

DPR RI dalam menjaring aspirasi masyarakat dengan bekerja sama dengan *The Body Shop* Indonesia melalui penandatanganan petisi Semua Peduli, Semua Terlindungi yang disahkan RUU PKS dengan mendukung kampanye terhadap RUU PKS.

5.1.2 Pendefinisian Masalah

Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan, atau kesempatan yang belum terpenuhi, yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Fase-fase perumusan masalah meliputi pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah, dan pengenalan masalah.

Berdasarkan teori formulasi kebijakan yang dikemukakan oleh William Dunn (2000:226), pada indikator Pendefinisian Masalah DPR melibatkan *stakeholder* dalam perkembangan RUU PKS sebagai bahan pertimbangan. Sehingga pada tahap ini dapat dikatakan telah sesuai dengan proses formulasi kebijakan, karena di dalam tahap penyusunan RUU PKS DPR mempertimbangkan kembali beberapa usulan yang sudah diajukan oleh NGO, KOMNAS Perempuan, RDPK, dan lainnya. Walaupun tidak semua usulan dapat dipertimbangkan kembali, sehingga hanya beberapa usulan saja seperti mengenai rumusan RUU yang belum tepat, poin-poin dalam draft RUU sebelumnya masih belum seluruhnya melindungi hak korban. Seperti isi pada Naskah akademik RUU PKS tanggal 10 februari 2017 ada beberapa kata yang multitafsir sehingga pada saat masyarakat beranggapan bahwa belum sepenuhnya RUU ini dibuat untuk melindungi korban kekerasan seksual, seperti kata pencabulan yang seharusnya pelecehan seksual karna pencabulan mengharuskan adanya kontak fisik, sedangkan pelecehan seksual dapat meliputi fisik dan nonfisik, baik yang bersifat verbal maupun nonverbal. Rapat usulan pendefinisian masalah mengacu pada penjangkaran aspirasi dalam penyusunan dan mengundang beberapa *Stakeholder* yang berperan penting selama proses penyusunan RUU.

Pada indikator Pendefinisian Masalah Baleg DPR RI melalui FGD dan Badan Legislasi, berkomitmen untuk menyelesaikan penyusunan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual untuk masuk ke dalam Prolegnas RUU Prioritas di tahun 2021 demi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Selain itu Menurut KOMNAS Perempuan jika dilihat dari perspektif korban dan pelaku, kekerasan dapat terjadi dimanapun, kapan pun dan kepada

siapapun. Oleh karena itu Komnas Perempuan bersama Baleg mengelompokkan wilayah kekerasan dalam tiga ranah yakni ranah privat/personal, ranah komunitas/publik dan ranah Negara. Selain itu Komnas Perempuan banyak menerima pengaduan kasus kekerasan seksual yang menemui hambatan dalam proses hukumnya.

Selain itu terkait isu-isu yang beredar di masyarakat dalam hambatan-hambatan untuk di sahkannya RUU PKS tersebut muncul dari Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang tidak mengintegrasikan hak-hak korban dalam hukum acara peradilan pidana. Yang dimana RKUHAP belum mengatur secara dalam mengenai hak-hak korban seperti di dalam pasal 184 KUHAP untuk pemenuhan alat bukti yang sah sehingga dinilai menjadi penghambat dalam penanganan kasus kekerasan seksual. Akibatnya sering laporan korban ditolak dan penyelidikan kasusnya dihentikan oleh kepolisian dengan alasan belum cukup bukti. Sehingga pada 8 Desember 2021 Baleg DPR RI melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum bersama *Stakeholder* yang berperan penting terhadap perumusan RUU PKS untuk mendengarkan pandangan atau masukan terhadap poin tambahan yang seharusnya di atur di dalam RUU TPKS yaitu pembaruan sistem pembuktian dengan kekhususan alat bukti seperti keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk dan keterangan terdakwa sudah dapat dikatakan sebagai alat bukti yang sah.

Dapat dikatakan rapat yang dilakukan berhasil membuat keputusan perancangan dan penyusunan RUU PKS berdasarkan bahan masukan dari berbagai pihak yang terlibat dalam kegiatan penyusunan RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual.

5.1.3 Spesifikasi Masalah

Kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Definisi masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholders*),

karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah, lingkungan kebijakan (*policy environment*) merupakan konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik, sehingga sistem kebijakan merupakan proses yang dialektis dimana dimensi objektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari prakteknya.

Indikator spesifikasi masalah dalam teori formulasi kebijakan yang dikemukakan William Dunn (2000), merujuk pada perumusan kebijakan dalam melakukan spesifikasi ulang masalah. Pembentukan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual. Perumusan ini dilakukan dengan mengadakan rapat khusus yaitu RDPU menerima aspirasi stakeholder dalam proses perumusan RUU PKS. Naskah akademik disusun DPR melalui beberapa pertimbangan dengan mengklusterisasi masalah yang dapat diterima seluruh anggota DPR yang turut dalam rapat perumusan RUU PKS.

Setelah mengusungkan aspirasinya, KOMNAS Perempuan kembali melakukan rapat terkait isi kebijakan yang belum memenuhi dan mengatur pidana hubungan seksual suami istri yang suka sama suka, tidak adanya keterpaksaan dan kekerasan, serta tidak dianggap sebagai tindak pidana, sehingga pada tahap pengharmonisasian RUU PKS pada tanggal 19 Januari dipertimbangkan dengan adanya penyimpangan atau kelainan perilaku seksual bagi mereka yang sudah dimengerti atau dipahami oleh masing-masing pasangan dalam suatu ikatan keluarga atau suami istri, kiranya perlu dilindungi juga oleh RUU PKS. Selain itu terdapat poin-poin yang disampaikan kembali oleh KOMNAS Perempuan kepada DPR mengungkapkan bahwa belum adanya undang-undang yang mengatur hak-hak LGBT secara khusus di Indonesia, sehingga KOMNAS Perempuan kembali mengadakan rapat diskusi dengan DPR di luar RDPU dengan hasil rapat khusus bersama DPR dianggapi dengan DPR bahwa tujuan dari RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual adalah untuk memberikan

perlindungan dari kejahatan seksual, ditegaskan kembali bahwa RUU ini tidak akan menjadi pintu masuk bagi diperbolehkannya Lesbian, Gay, Biseksual, dan Transgender (LGBT) di Indonesia.

Selain itu kontribusi yang dilakukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia bersama NGO fokus dalam perkembangan RUU PKS dengan melibatkan masyarakat untuk mengumpulkan masukan dari berbagai pihak, termasuk masyarakat luas. Hasil pada tahap pengharmonisasian RUU PKS yang berkaitan dengan teori William Dunn (2000) pada tahap spesifikasi masalah DPR RI memberi pandangan dan tanggapan untuk tujuan RUU PKS adalah memberikan perlindungan dari kejahatan seksual, yang dimana dengan adanya RUU PKS juga menutup pintu masuk bagi diperbolehkannya LGBT, Biseksual, Lesbian, Gay, dan lainnya. Kesimpulan rapat yang dilakukan adalah pengkajian naskah RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual dilakukan secara bersama-sama, dengan hasil rapat RUU Penghapusan Kekerasan Seksual diharapkan sebagai payung hukum yang mengatur serta menanggulangi kekerasan seksual yang ada di Indonesia. Hal ini juga melingkupi berbagai kebijakan yang berorientasi pada berbagai masalah pokok dalam hukum pidana termasuk penambahan atau peningkatan sanksi pidana terhadap tindak pidana yang sudah ada.

5.1.4 Pengenalan Masalah

Indikator pengenalan masalah sebagaimana teori formulasi kebijakan yang dikemukakan William Dunn (2000), mengacu pada pembahasan Undang-Undang yang bertujuan memberi pemahaman pada situasi rumusan masalah. Pada tahap ini diketahui bahwasannya DPR belum mengadakan pengujian kepada masyarakat terkait RUU PKS yang dimana pada tahap pengenalan masalah merupakan bagian penting untuk idealnya pada memformulasikan kebijakan. Pengakuan dari KOMNAS Perempuan memperkuat bahwasannya RUU PKS belum menempuh jalur uji publik dari DPR sehingga KOMNAS Perempuan perlu mengadakan komunikasi

regular untuk memperoleh informasi mengenai kepastian. Dikatakan oleh KOMNAS Perempuan bahwa publik atau masyarakat hanya ikut serta pada saat RDPU, sementara itu pengakuan juga dari NGO untuk bergabung dalam rapat bersama DPR harus mengusung pengajuan audiensi langsung kepada BALEG melewati surat pengajuan untuk bergabung dalam menyampaikan aspirasinya mengenai RUU PKS.

Penyampaian poin-poin dalam rapat yang dibahas selama proses perumusan RUU PKS pada tahap pembicaraan tingkat I, DPR RI dan Pemerintah menyepakati mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual melalui Panitia Kerja (Panja). Hal ini menunjukkan bahwa Panja akan merancang RUU lebih lanjut dengan kategori Tetap, Usulan Baru, Perubahan Substansi, dan Penghapusan Pasal/Ayat.

Hasil rapat diperoleh Panja melanjutkan perumusan naskah RUU PKS berpedoman kepada KOMNAS Perempuan mengenai pandangannya terhadap perumusan RUU PKS mencakup ketepatan nama atau judul RUU, lalu apakah RUU ini mendukung atau mengakomodasi LGBT, dengan mempertimbangkan nilai-nilai budaya dan mengadopsi nilai-nilai barat. RUU berasas pada ketidak pertentangannya dengan Pancasila, terutama sila pertama Pancasila. Sehingga Panja DPR RI dan Pemerintah sepakat bahwa dalam rapat Panja tidak langsung akan dibahas DIM RUU, definisi kekerasan seksual, dan jenis kekerasan seksual. Perumusan naskah akan dibentuk oleh tim teknis dengan pertimbangan masukan dan pandangan stakeholder dari berbagai pihak.

Dengan adanya RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual diharapkan akan berdampak secara positif bagi masyarakat. RUU Penghapusan Kekerasan Seksual akan memiliki implikasi baik terhadap aspek kehidupan masyarakat, maupun terhadap aspek beban keuangan negara. Sehingga ini merupakan implikasi positif dari kehadiran peraturan perundang-undangan ini yang secara komprehensif mewujudkan kewajiban negara untuk mencegah kekerasan seksual, melindungi korban, menuntut

dan menghukum pelakunya serta memberikan pemulihan kepada korban dan /atau keluarganya.

Yang dimana melalui uji publik, para ahli hukum, penegak hukum, dan masyarakat umum dapat memberikan masukan dan penilaian terkait kejelasan definisi, bukti yang diperlukan, dan proses penyelesaian kasus kekerasan seksual yang mungkin sulit dibuktikan. Sehingga dengan melakukan uji publik, pihak yang berwenang dapat mengumpulkan data dan masukan penting dari para pelaku hukum, ahli, aktivis, dan masyarakat secara umum. Hasil dari uji publik ini dapat digunakan untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan pada undang-undang yang ada. Selain itu, melalui uji publik, pihak yang berwenang juga dapat mengedukasi masyarakat tentang isi undang-undang TPKS dan memberikan pemahaman yang lebih baik tentang cara menyelesaikan kasus kekerasan seksual.

Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat sangat penting untuk memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan benar-benar efektif dalam melindungi korban kekerasan seksual dan menuntut pertanggungjawaban pelaku. Uji publik yang transparan dan terbuka dapat menjadi langkah awal yang penting dalam membangun undang-undang yang lebih baik dan lebih adil untuk masalah kekerasan seksual.