
**DINAMIKA PERUBAHAN KEBIJAKAN TINDAK PIDANA
KEKERASAN SEKSUAL DALAM PERSPEKTIF *ADVOCACY*
COALITION FRAMEWORK (ACF) DI INDONESIA**

Fajar Kurniyasih

Universitas Gadjah Mada

fajarkurniasih@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika perubahan kebijakan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) melalui pendekatan *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif berbasis studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengesahan UU TPKS merupakan hasil kontestasi antara dua koalisi advokasi utama: koalisi progresif yang mendorong perlindungan korban berbasis kesetaraan gender, dan koalisi konservatif yang menolak atas dasar nilai moral dan agama. Kedua koalisi memiliki *belief system* yang berbeda dan mempengaruhi arah kebijakan melalui strategi advokasi yang terstruktur, termasuk petisi publik, pendekatan ke tokoh agama, dan dukungan politik. Pengesahan UU TPKS akhirnya terjadi setelah adanya konsistensi advokasi masyarakat sipil, dukungan politik dari fraksi-fraksi DPR serta pernyataan resmi Presiden. Studi ini mengungkapkan bagaimana pendekatan ACF digunakan untuk melihat interaksi antar aktor, nilai dan strategi dalam memengaruhi arah perubahan kebijakan tindak pidana kekerasan seksual.

Kata kunci: *Perubahan Kebijakan; Advocacy Coalition Framework; dan UU TPKS*

PENDAHULUAN

Kebijakan tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Sebelum UU TPKS disahkan, kebijakan mengenai tindak pidana kekerasan seksual telah tertuang dalam 17 peraturan perundang-undangan terkait dengan hukum pidana, hukum acara pidana dan layanan pemulihan korban, seperti KUHP, KUHPA, UU Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU tentang Kejaksaan dan 11 Undang-undang terkait lainnya. Namun peraturan perundang-undangan tersebut, belum terintegrasi antar sistem hukum pidana dan pemulihan korban, dan masih adanya budaya menyalahkan korban serta belum mengakomodasi bentuk-bentuk kekerasan seksual yang berkembang. Dengan demikian,

payung hukum yang lebih komprehensif diperlukan. UU TPKS dibentuk sebagai hukum khusus yang menyimpangi aturan umum (*asas lex specialis derogat legi generali*) untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut (Naskah Akademik RUU PKS, 2020).

Proses perubahan Kebijakan Penghapusan Kekerasan Seksual, membutuhkan waktu 10 tahun, dimulai dari inisiasi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (KOMNAS Perempuan) pada tahun 2012, hingga akhirnya disahkan pada 12 April 2022. Inisiasi tersebut didorong oleh temuan kajian *Catatan Tahunan Komnas Perempuan* tahun 2001-2011, yang menunjukkan adanya 93.960 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan, artinya setiap hari setidaknya ada 35 perempuan yang menjadi korban kekerasan seksual.

Selama ini, persepsi mengenai kasus kekerasan seksual seringkali hanya sebagai pelanggaran norma kesusilaan. Padahal, kenyataannya menunjukkan bahwa dampak traumatik akibat kekerasan seksual berlangsung seumur hidup, bahkan pada beberapa kasus mendorong korban untuk melakukan bunuh diri (Liputan 6, 2016). Dampak kekerasan seksual juga tidak terbatas pada dampak langsung yang dirasakan oleh korban, tetapi juga memengaruhi keluarga, Masyarakat dan negara (Naskah Akademik RUU TPKS, 2021).

Kekerasan seksual sebagai pelanggaran norma kesusilaan, juga dipersepsikan dalam KUHP. Pengklasifikasian ini memunculkan pandangan bahwa kekerasan seksual yang semata hanya persoalan moralitas (Munti, 2008), yang kemudian berdampak terhadap penanganan kasus hukum yang ditangani melalui upaya perdamaian di luar proses peradilan (Komnas Perempuan, 2016). Kekerasan seksual yang selalu dikaitkan dengan moralitas kemudian menjadi hambatan utama dalam korban berupaya memperoleh haknya atas keadilan, kebenaran, pemulihan dan jaminan ketidakberulangan (UN, 2005)

Dalam aspek yuridis, terdapat 3 (tiga) aspek yang dihadapi korban, yaitu aspek substansi, struktur, dan budaya hukum (Friedman, 1975). Di tingkat substansi, meskipun ada kejelasan pada hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, masih terdapat jenis-jenis kekerasan seksual yang belum dikenali oleh sistem hukum Indonesia (Tridewiyanti, et al, 2014). Pada tingkat struktur, lembaga penegak hukum mulai membuat unit dan prosedur khusus untuk menangani kasus kekerasan, termasuk bentuk-bentuk kekerasan seksual yang sudah diatur dalam undang-undang, seperti pemerkosaan dan kekerasan dalam rumah tangga. Namun, belum semua tingkatan penyelenggara hukum memiliki unit dan prosedur yang didukung dengan penanganan

hukum berperspektif pada korban. Hal ini disebabkan oleh pengetahuan terkait penanganan kasus kekerasan seksual yang masih minim (Naskah Akademik RUU TPKS, 2021). Pada tingkat budaya atau kultur hukum, masih ada aparat penegak hukum yang memiliki persepsi dengan mengaitkan moralitas dan kekerasan seksual (Irianto dan Nurtjahyo, 2006). Akibatnya, penyikapan terhadap kasus lebih kepada menyalahkan korban. Ketika aparat penegak hukum mendapatkan laporan kasus, pertanyaan-oertanyaan yang diajukan kepada korban terkadang lebih terkesan menghakimi, hal ini kemudian menimbulkan trauma berulang atau reviktimisasi (Komnas Perempuan, 2006).

Atas dasar berbagai persoalan tersebut, Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) diinisiasi sebagai upaya pembaharuan hukum, yang bertujuan untuk melakukan pencegahan kekerasan seksual, mengembangkan dan melaksanakan mekanisme pencegahan, penanganan, perlindungan dan pemulihan yang berspektif korban serta memberikan keadilan bagi korban (Naskah Akademik RUU TPKS, 2021). Dalam perkembangannya, pada tahun 2021 RUU PKS juga berganti nama menjadi RUU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (RUU TPKS).

Namun, dinamika perubahan kebijakan terkait kekerasan seksual, menghadapi berbagai tantangan dalam prosesnya, meskipun jumlah kekerasan terhadap perempuan terus mengalami kenaikan (Komnas Perempuan, 2020). Komnas Perempuan mencatat selama tahun 2011 hingga 2019, ada 46.698 kasus kekerasan seksual yang terjadi secara pribadi, dalam rumah tangga, dan ruang publik. Dari data tersebut, kasus kekerasan di ranah publik sejumlah 23.021, dengan jumlah kasus pemerkosaan 9.039 kasus, pelecehan seksual 1.039 kasus, kekerasan seksual 1.039 kasus dan kejahatan dunia maya bernuansa seksual sejumlah 91 kasus. RUU TPKS baru disahkan pada tahun 2022 atau 10 (sepuluh) tahun proses perubahan kebijakan.

Dalam melihat fenomena proses perubahan kebijakan RUU PKS menjadi Undang-undang yang telah disahkan, kajian ini menggunakan pendekatan *Advocacy Coalition Framework* (ACF). ACF menitikberatkan pada peran aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan yang memiliki posisi tertentu terhadap suatu isu, yang kemudian dapat mempengaruhi kebijakan (Cairney, 2015; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Pendekatan ACF penting digunakan dalam konteks perubahan kebijakan ini karena perubahan kebijakan penghapusan seksual tidak semata-mata merupakan hasil rasionalitas birokratik atau teknokratik, tetapi hasil dari pertemuan dan tarik-menarik

kepentingan antar aktor baik masyarakat sipil, pemerintah maupun kelompok konservatif.

Kajian ini berangkat dari pertanyaan utama yaitu bagaimana dinamika koalisi advokasi memengaruhi proses perubahan kebijakan dari RUU PKS menjadi UU TPKS? Pertanyaan ini muncul dari kesenjangan dalam studi-studi sebelumnya yang cenderung melihat kebijakan penghapusan kekerasan seksual hanya dari perspektif hukum formal atau studi gender, tanpa mengkaji secara mendalam proses politik kebijakan dan interaksi antar aktor advokasi yang terlibat.

Secara teoritis, kajian ini ingin memberikan kontribusi pada studi kebijakan berbasis gender yang masih jarang menggunakan pendekatan ACF. Dalam banyak literatur kebijakan, pendekatan ACF lebih banyak digunakan untuk isu-isu lingkungan, energi, kesehatan publik dan pendidikan (Pierce, et.al, 2017), tetapi belum banyak diterapkan untuk isu advokasi berbasis gender. Oleh karena itu, studi ini juga bertujuan untuk mengisi celah dalam pemahaman teoretik tentang bagaimana perspektif dan isu gender dapat dianalisis secara sistematis melalui pendekatan koalisi advokasi. Dengan demikian, kajian ini tidak hanya menawarkan analisis kebijakan yang empiris, tetapi juga memperkaya pendekatan metodologis dan teoritis dalam studi kebijakan yang sensitif terhadap gender.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan tujuan memahami dinamika perubahan kebijakan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) dengan pendekatan *Advocacy Coalition Framework* (ACF). ACF digunakan dalam kajian ini karena mampu memetakan bagaimana aktor-aktor kebijakan saling berinteraksi dalam subsistem kebijakan serta bagaimana nilai, keyakinan dan strategi para aktor memengaruhi arah kebijakan (Weible dan Sabatier, 2009).

ACF merupakan alat analisis kebijakan yang dapat digunakan untuk memahami proses kebijakan dalam suatu subsistem yang bersifat kompleks. Kerangka ACF terdiri dari 4 (empat) premis utama (Jenkins-Smith dan Sabatier, 1994). Pertama, untuk memahami proses perubahan kebijakan dan peran pembelajarannya dibutuhkan perspektif waktu yang panjang, Kedua, unit analisisnya adalah *policy subsystem*, yaitu sekelompok aktor dari berbagai organisasi yang terlibat secara aktif dalam suatu isu kebijakan, yang berusaha memengaruhi arah kebijakan tersebut (Scholz et al., 1991). Premis ketiga, bahwa subsistem kebijakan hampir selalu melibatkan aktor dari seluruh

tingkatan pemerintahan (Mazmanian dan Sabatier, 1989). Premis keempat, kebijakan dikonseptualisasikan seperti *belief system*. Kebijakan mencakup prioritas nilai, persepsi tentang hubungan kausal serta persepsi tentang efektivitas instrumen kebijakan (Jenkins-Smith dan Sabatier, 1994).

Dalam penelitian ini, data diperoleh melalui kajian dokumen, seperti UU TPKS, Naskah akademik RUU PKS/TPKS, maupun dokumen-dokumen pendukung lainnya yang berasal dari artikel jurnal, laporan Organisasi Masyarakat Sipil dan media massa. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan mempelajari bagaimana koalisi advokasi yang mendukung dan menolak RUU TPKS membentuk strategi serta memengaruhi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN 1. Proses Perubahan Kebijakan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual

Tahun 2012, Komnas Perempuan bersama dengan Organisasi Masyarakat Sipil menginisiasi Rancangan Undang-Undang Kekerasan Seksual (RUU PKS) setelah menganalisis data laporan kasus kekerasan seksual yang terus meningkat (Cakra Wikara Indonesia, 2022). Selama tahun 2014-2016, penyusunan draft RUU PKS dilakukan oleh Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan (FPL).

Tahun 2016, pada bulan Mei, Komnas Perempuan dan FPL menyerahkan draft RUU PKS dan naskah akademik kepada DPR. Komnas Perempuan dan FPL (2017) menyatakan bahwa akar permasalahan kekerasan seksual adalah hubungan gender yang timpang, artinya dalam konstruksi sosial posisi perempuan lebih subordinat daripada laki-laki, dan hal itu yang terkadang diabadikan oleh negara. RUU tersebut mengakui kekerasan seksual sebagai salah satu bentuk diskriminasi gender (Hidayatulloh, 2024). Kemudian pada bulan Juni, Partai PKB dan PAN menginisiasi agar rancangan RUU tersebut masuk dalam Prolegnas Prioritas 2016, selain itu Komnas Perempuan dan FPL juga menyerahkan draft RUU kepada Presiden (Cakra Wikara Indonesia, 2022). Meskipun Komnas Perempuan dan FPL mendapat dukungan dari organisasi Gerakan perempuan, momentum politik ketika RUU PKS diperkenalkan tidak kondusif karena adanya kampanye anti-LGBT yang sedang berlangsung. Aliansi Cinta Keluarga (AILA) Indonesia, menolak RUU ini. AILA Indonesia mendapat dukungan dari PKS untuk memastikan RUU tersebut dikaji ulang di DPR (Hidayatullah.com, 2016).

Meskipun mendapat penolakan, pada bulan April 2017, RUU PKS disetujui sebagai inisiatif DPR, kemudian pada bulan Desember, RUU PKS berhasil masuk dalam

prolegnas prioritas 2018 (Cakra Wikara Indonesia, 2022). Namun, setelah Mahkamah Konstitusi menolak permohonan AILA Indonesia untuk mengkriminalisasi hubungan seks di luar nikah dan hubungan sesama jenis pada 2017, perkembangan RUU PKS mulai mendapat perhatian dari berbagai Organisasi Masyarakat Sipil berbasis islam (AILA Indonesia, 2019).

Pada awal tahun 2019, muncul sebuah petisi daring yang menentang RUU PKS berjudul “Tolak RUU Pro Zina”, karena RUU PKS dianggap bertentangan dengan norma agama. Selain PKS, ada tiga partai lain (PPP, PAN, dan Partai Demokrat) yang menolak RUU tersebut (IDN Times, 2020). Hingga pada bulan Februari terjadi penundaan pembahasan RUU hingga pemilu 2019 berakhir. PKS menyatakan menolak RUU tersebut karena definisi kekerasan seksual dinilai terlalu liberal dan tidak sesuai dengan Pancasila, keyakinan agama dan budaya di Indonesia (Siregar dan Prihatini, 2024). Akhirnya, RUU PKS tidak dibahas lebih lanjut. Kemudian pada bulan Desember 2019, RUU PKS masuk kembali menjadi prolegnas prioritas (Cakra Wikara Indonesia, 2022)

Pada Juni 2020, badan legislative (baleg) melakukan evaluasi prolegnas 2020 dan mengusulkan penarikan RUU PKS karena adanya kontroversi. Hingga pada bulan Juli 2020 RUU PKS dikeluarkan kembali dari prolegnas (Kompas.com, 2020). Menurut Luluk Nur Hamidah, anggota DPR perempuan dari PKB dan Sekretaris Jenderal Kaukus Parlemen Perempuan, mengklaim bahwa tanpa RUU tersebut, posisi korban (kebanyakan Perempuan) di hadapan hukum lebih lemah daripada pelaku (kebanyakan laki-laki). Tanggapannya menunjukkan urgensi kesetaraan di hadapan hukum antara perempuan dan laki-laki dalam menghapuskan kekerasan seksual (Hidayatullah, 2024). Jaringan Masyarakat Sipil kemudian secara proaktif menuntut DPR untuk melanjutkan pembahasan RUU tersebut (Jurnal Perempuan 2020). Tokoh agama dan aliran kepercayaan juga menyatakan dukungannya terhadap RUU PKS (Magdalene.co, 2021).

Kemudian pada Maret 2021, RUU PKS diusulkan oleh partai nasdem, PDI-P dan PKB sehingga masuk kembali dalam prolegnas prioritas tahun 2021. Namun pada bulan September 2021, terjadi Perubahan nama RUU dari RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU PKS) menjadi RUU Tindak Pidana Kekerasan Seksual (RUU TPKS). Pada bulan Desember 2021, baleg menyetujui sebagai inisiatif DPR.

Tahun 2022, merupakan peristiwa penting dalam pengesahan RUU TPKS. Pada bulan Januari Presiden secara terbuka menyampaikan dukungannya terhadap percepatan pengesahan RUU TPKS (Kantor staf presiden, 2022). Dukungan tersebut turut mendorong percepatan pembahasan di DPR, hingga akhirnya pada bulan April RUU TPKS berhasil disahkan.

2. *Belief System* dan Koalisi Advokasi

Proses perumusan hingga pengesahan RUU TPKS, tidak dapat terlepas dari dinamika antar aktor yang terlibat didalamnya. Menurut Sabatier & Jenkins-Smith (1993), proses kebijakan merupakan arena kontestasi antar berbagai koalisi aktor yang memiliki *belief system* berbeda. *Belief system* merupakan nilai dasar yang mempengaruhi cara pandang, pola pikir, hingga proses pengambilan keputusan aktor kebijakan (Sabatier dan Jenkins-smith, 1993).

Setiap aktor kebijakan memiliki kepentingan tertentu yang ingin diperjuangkan. Dalam proses ini, para aktor kemudian membentuk koalisi berdasarkan persamaan kepercayaan (*belief*), dengan tujuan agar perspektifnya menjadi dasar dalam penyusunan kebijakan. Interaksi antar aktor ini, kemudian memunculkan perdebatan wacana. Perdebatan dalam proses perumusan kebijakan dapat dipahami antara kelompok *progressive hegemony project* dan *conservative hegemony project* yang merepresentasikan dua arah ideologi utama dalam membentuk tatanan sosial baru atau mempertahankan *status quo*” (Brand et al., 2022). Dalam perumusan RUU TPKS, *progressive hegemony project* adalah koalisi yang mendukung di sahkannya RUU, sedangkan *conservative hegemony project* adalah koalisi yang menolak disahkannya RUU tersebut.

Tabel 1. Koalisi Advokasi

<i>Progressive Hegemony Project</i>	<i>Conservative Hegemony Project</i>
Fraksi PKB, PAN, PDIP, Gerindra, Golkar, PPP, Partai Nasdem, Partai Demokrat	Fraksi PKS
Komnas Perempuan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Presiden Joko Widodo	Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI), Hamdan Zoelva (Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi)
Forum Pengada Layanan dan Jaringan Masyarakat Sipil yang terdiri dari LBH APIK, INFID, Koalisi Perempuan Indonesia, Lingkar Studi Feminis, LRCKJHAM, Rifka Annisa dan organisasi masyarakat sipil lainnya	AILA Indonesia, Majelis Ulama Indonesia (MUI), Majelis Nasional Forum Alumni HMI-Wati (Forhati), Majelis Ormas Islam (MOI), Aliansi Cerahkan Negeri, Gerakan Peduli Perempuan, Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), Aliansi Muslimah Aceh, Komunitas Emak-emak Militan
Organisasi Keagamaan: Nahdlatul Ulama, Aisyiyah, Kongres Ulama Perempuan Indonesia (KUPI), Parisada Hindu Dharma Indonesia, Wanita Katolik Republik Indonesia, Wanita Buddhis Indonesia, Persatuan Gereja-gereja Indonesia, Perempuan Khonghucu Indonesia dan Adat Karuhun Urang Sunda Wiwitan,	

Sumber: Diolah oleh penulis dari berbagai sumber

Dalam kerangka ACF, sistem nilai dan keyakinan aktor dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan hirarkis. Tingkat pertama adalah *deep core beliefs* atau keyakinan inti yang menjadi pandangan fundamental. Keyakinan ini bersifat mendalam dan sulit diubah karena telah tertanam kuat dalam diri masing-masing aktor. Tingkatan kedua adalah *policy core beliefs*, yaitu keyakinan terkait dengan strategi kebijakan dan posisi aktor dalam subsistem kebijakan. Menurut Weible dan Sabatier (2006), tingkatan ini sangat berpengaruh dalam dinamika subsistem kebijakan. Sedangkan tingkatan ketiga, merupakan aspek sekunder yang berkaitan dengan implementasi isu spesifik tertentu.

Berdasarkan pengertian diatas, *deep core belief* dari *progressive hegemony project* memandang bahwa kekerasan seksual merupakan bentuk ketimpangan gender yang bersifat struktural, tidak hanya sebatas pelanggaran moral individu. Dalam arti koalisi ini menantang budaya patriarki ketika menangani isu kekerasan seksual (Hidayatullah, 2024). Sementara itu pada tingkat *policy core belief*, negara dipandang memiliki tanggung jawab dalam melindungi korban, terutama Perempuan dan kelompok rentan lainnya, melalui kebijakan yang berspektif korban dan memiliki prinsip kesetaraan gender. Sehingga perlu ada pembaharuan sosial dan hukum yang menjamin pemulihan, perlindungan dan keadilan bagi korban.

Sedangkan, *deep core belief* dari *conservative hegemony project* menempatkan isu kekerasan seksual dalam kerangka nilai moral, agama dan budaya. Upaya perlindungan korban tidak boleh mengaburkan norma kesusilaan yang berlaku di masyarakat, terutama terkait isu LGBT dan hubungan seks pranikah. Pada tingkat *policy core belief*, RUU PKS dianggap terlalu liberal karena tidak mencantumkan aturan mengkriminalisasi seks di luar nikah dan hubungan sesama jenis, sehingga berpotensi melemahkan nilai-nilai moral. Aliansi advokasi ini mengklaim bahwa naskah akademik RUU PKS mencantumkan isu kekerasan seksual yang terkait dengan orientasi dan identitas gender serta didasarkan pada filsafat barat. Gagasan kesetaraan gender dipandang bertentangan dengan norma, nilai budaya dan ajaran agama di Indonesia (lihat Kania et al. 2018).

Studi ini memperkuat temuan dalam kajian-kajian sebelumnya mengenai penerapan *Advocacy Coalition Framework* (ACF) di berbagai negara seperti Amerika Serikat, Swiss, dan Swedia, yang menunjukkan bahwa perbedaan *belief system* antara kelompok konservatif dan progresif memainkan peran krusial dalam membentuk dinamika kebijakan publik, khususnya dalam isu-isu yang bersifat normatif dan kontroversial (Pierce et al., 2017). Sebagaimana dikemukakan oleh Pierce et al. (2017), ACF berguna untuk menjelaskan proses kebijakan yang kontroversial dan penuh konflik, terutama ketika perbedaan tujuan dan interpretasi atas informasi menjadi faktor utama dalam kontestasi kebijakan.

3. Strategi Koalisi Advokasi

Béland dan Howlett (2016) berpendapat bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan mengkonstruksi isu bersama kelompok kepentingan atau koalisi

untuk menjadi sebuah wacana kebijakan. Dimana masing-masing koalisi kemudian berupaya memengaruhi arah kebijakan melalui berbagai strateginya (Cairney, 2015; Sabatier & Smith, 1993).

Strategi yang dilakukan oleh *progressive hegemony project*, meliputi, pertama, Jaringan Masyarakat Sipil RUU PKS secara proaktif menuntut DPR untuk melanjutkan pembahasan RUU tersebut (Jurnal Perempuan 2020). Hal ini menunjukkan upaya kolektif dan masif untuk mendorong perubahan melalui legislasi. Kedua, petisi online yang digagas oleh Lentera Indonesia pada tahun 2019, dalam petisi tersebut tertulis bahwa tujuan RUU PKS adalah untuk melindungi masyarakat dari kekerasan seksual dan mewujudkan lingkungan bebas kekerasan seksual. Petisi tersebut juga memunculkan narasi “Korban akan terlindungi karena sekalipun pelaku mengatakan suka sama suka, tidak membuatnya lepas dari jeratan pidana. Perzinahan sudah diatur dalam KUHP, sehingga RUU PKS tidak mengatur perzinahan” (BBC, 2019). Narasi ini menentang narasi *policy core belief* dari *conservative hegemony project*. Petisi ini berhasil mendapat dukungan dari 350.000 orang (Change.org, 2022). Selain itu, pada tahun 2020, petisi “*Stop Sexual Violence The Body Shop Indonesia: Semua Peduli, Semua Terlindungi Sahkan RUU PKS*” dibuat, dan mendapatkan dukungan sebanyak 421.218 orang, yang kemudian diserahkan kepada Komisi VIII DPR RI (Media Indonesia, 2021).

Ketiga, pendekatan kepada para pemimpin agama untuk memperkuat legitimasi melalui kerja sama dengan otoritas agama guna menciptakan narasi pentingnya RUU tersebut menggunakan narasi keagamaan. Misalnya, dengan menempatkan Maria Ulfah dari Anshor sebagai juru bicara Komnas Perempuan dalam isu tersebut; hal ini memberikan legitimasi agama mengingat pengalaman Anshor sebagai tokoh penting di Fatayat NU, organisasi kepemudaan perempuan NU. Tokoh agama dari berbagai aliran dan aliran kepercayaan juga menyatakan dukungannya terhadap RUU tersebut (Magdalene.co, 2021).

Keempat, Fraksi di DPR yang mendukung RUU PKS melakukan dialog intensif dengan para pihak terkait. Seperti yang dilakukan oleh ketua panitia kerja/wakil ketua baleg (NasDem) melakukan diskusi dengan Wakil Menteri Hukum dan HAM berkaitan dengan terminology dan jenis kekerasan seksual, yang menghambat proses pembahasan RUU PKS. Selain itu Ketua Presidium Kaukus Perempuan Parlemen, juga melakukan dialog intensif dengan partai demokrat, yang pada saat itu masih menolak.

Dialog ini kemudian mengungkapkan bahwa perbedaan di parlemen lebih kepada perspektif patriarki dan tidak didasarkan kepada agama (Siregar dan Prihatini, 2024).

Kelima, mendorong adanya dukungan dari presiden. Hingga pada 4 Januari 2022 Presiden Joko Widodo menyatakan dukungannya dan memerintahkan agar Menteri Hukum dan HAM, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak agar segera melakukan koordinasi dan berkonsultasi dengan DPR untuk mempercepat pembahasan RUU TPKS (Ksp, 2021). Hal ini menjadi langkah strategis menjelang rapat paripurna tahun 2022.

Sedangkan, strategi yang dilakukan oleh *conservative hegemony project*, meliputi:

Pertama, melakukan kampanye publik untuk menolak RUU PKS. Dalam beberapa demonstrasi, massa demonstrasi menolak dan mendukung RUU PKS melakukan aksi di waktu yang bersamaan di depan Gedung DPR RI (Detik, 2019).

Kedua, pada tahun 2019 aliansi yang menolak RUU PKS, membuat petisi online dengan narasi RUU PKS sebagai RUU Pro Zina. Petisi ini telah ditandatangani oleh 200.000 orang yang kemudian disampaikan kepada Komisi VIII DPR (Change.org, 2019).

Ketiga, AILA Indonesia (2020) menerbitkan buku berjudul Kekerasan Seksual vs Kejahatan Seksual: Masalah Paradigma Persetujuan Seksual dalam RUU PKS, yang mengkaji konsep persetujuan seksual feminis Barat dalam RUU PKS. Dalam pengantar buku tersebut, Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi tahun 2013-2015), menolak konsep persetujuan seksual karena dianggap bertentangan dengan nilai-nilai dalam Pancasila, sila kesatu. Ia berpendapat bahwa RUU PKS berpotensi melemahkan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara. Pendapat ini menegaskan upaya AILA Indonesia untuk menolak RUU PKS karena tidak sesuai dengan tatanan nilai di Indonesia (Hilipito et al. 2020).

Temuan dalam studi ini menunjukkan bahwa ACF relevan untuk menjelaskan kontestasi kebijakan berbasis gender di Indonesia karena mampu menangkap interaksi kompleks antara aktor negara, masyarakat sipil, dan kelompok keagamaan dengan latar belakang ideologis yang beragam. Dalam konteks RUU TPKS, ACF membantu memahami bagaimana *policy change* tidak hanya ditentukan oleh teknokratik, tetapi juga oleh dinamika *belief system*, penggunaan strategi, serta dukungan politik seperti dari presiden dan fraksi parlemen. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan kebijakan

berbasis gender membutuhkan kombinasi strategi advokasi yang mencakup mobilisasi masyarakat sipil, serta legitimasi moral dan politik.

KESIMPULAN

Perubahan Kebijakan RUU TPKS menunjukkan bagaimana proses perumusan kebijakan tidak terlepas dari tarik menarik kepentingan antar aktor hingga baru disahkan setelah 10 (sepuluh) tahun diinisiasi. Dalam *Coalition Advocacy Framework (ACF)*, koalisi konservatif dan progresif membawa *belief system* yang sangat berbeda. Koalisi progresif, yang terdiri dari Komnas Perempuan, Jaringan Masyarakat Sipil, Organisasi Keagamaan dan sebagian fraksi di DPR, dengan nilai keadilan gender yang menentang budaya patriarki, melalui pandangan bahwa kekerasan seksual tidak hanya sebatas pelanggaran moral individu. Sehingga mendorong kebijakan yang berspektif korban. Sebaliknya, koalisi konservatif yang terdiri dari PKS, AILA Indonesia, organisasi Masyarakat dan tokoh agama konservatif, menentang RUU TPKS dengan pandangan bahwa nilai moral, agama dan budaya dalam RUU TPKS tidak sejalan dengan di Indonesia. RUU TPKS terlalu dipengaruhi oleh nilai-nilai liberal. Pendekatan *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, pada proses perumusan hingga pengesahan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual No 12 Tahun 2022 (UU TPKS) dapat dipahami sebagai hasil dari kontestasi antara dua koalisi advokasi utama yang memiliki *belief system* yang berbeda secara ideologis.

ACF menyediakan kerangka yang relevan untuk menganalisis proses perubahan kebijakan penghapusan kekerasan seksual di Indonesia, yang sarat dengan kontestasi ideologis, tarik-menarik nilai keagamaan dan moral, serta pengaruh kepentingan politik. Oleh karena itu, kajian ini memberikan kontribusi pada pengembangan ACF dengan menekankan pentingnya faktor legitimasi budaya dan agama dalam subsistem kebijakan di negara dengan pluralitas nilai seperti Indonesia.

Output dari advokasi ini adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Tujuan utama dari undang-undang ini adalah mencegah segala bentuk kekerasan seksual, menyediakan mekanisme penanganan, perlindungan, dan pemulihan korban,

serta memastikan adanya penegakan hukum yang adil dan rehabilitatif terhadap pelaku. *Outcome* yang diharapkan adalah terciptanya lingkungan sosial yang aman dan bebas dari kekerasan seksual, serta terjaminnya ketidakberulangan tindakan serupa di masa mendatang.

Sebagai pembelajaran dari proses penyusunan UU TPKS, berikut saran bagi pembuat kebijakan untuk pengembangan legislasi ke depan, khususnya dalam isu-isu berbasis gender:

1. Mengarusutamakan perspektif korban dalam perumusan kebijakan. Perspektif korban harus menjadi prinsip utama dalam setiap proses legislasi isu kekerasan. Hal ini mencakup perlindungan hukum, mekanisme pemulihan, serta jaminan hak atas keadilan dan ketidakberulangan.
2. Penguatan kapasitas aparat penegak hukum melalui pelatihan berkelanjutan untuk membangun perspektif yang berpihak pada korban dan sensitif gender, guna mencegah reviktimisasi dan meningkatkan efektivitas implementasi UU TPKS.
3. Kolaborasi multipihak, pembuat kebijakan perlu membangun kolaborasi yang inklusif antara negara, masyarakat sipil, dan pemimpin agama yang moderat untuk memastikan pelaksanaan undang-undang ini dapat diterima di berbagai lapisan masyarakat.
4. Pendidikan publik dan sosialisasi UU TPKS, melalui kampanye edukasi yang melibatkan media, tokoh masyarakat, dan lembaga pendidikan untuk mengubah budaya menyalahkan korban dan meningkatkan kesadaran publik terhadap hak-hak korban kekerasan seksual.

DAFTAR PUSTAKA

- AILA Indonesia. (2019, September 26). Rilis pers Aliansi Cinta Keluarga (AILA) Indonesia terkait RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (P-KS).
<https://cintakeluarga.org/rilis-pers-alian-si-cintakeluarga-aila-indonesia-terkait-ruupenghapusan-kekerasan-seksual-p-ks/>
- Badan Legislatif DPR RI. (2021). *Naskah akademik RUU TPKS*.

- BBC News Indonesia. (2019, January 29). <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial47052799>
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(3), 221. <https://doi.org/10.1080/13876988.2016.1145285>
- Bourchier, D. (2019). Dua dekade kontestasi ideologi di Indonesia: Dari kosmopolitanisme demokratis ke nasionalisme religius. *Jurnal Asia Kontemporer*, 49(5), 713–733.
- Brand, U., Krams, M., Lenikus, V., & Schneider, E. (2022). Contours of historicalmaterialist policy analysis. *Critical Policy Studies*, 16(3), 279–296. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1947864>
- Cairney, P. (2015). In S. J. Balla, M. Lodge, & E. C. Page (Eds.), *The Oxford handbook of classics in public policy and administration* (1st ed.). Oxford University Press.
- Cakra Wikara Indonesia. (2022). 10 years of the journey of the TPKS Bill to become the TPKS Law. <https://cakrawikara.id/wpcontent/uploads/2022/05/15-Apr-2022-10-Years-of-the-Journey-of-the-TPKS-Bill-to-become-the-TPKSLaw.pdf>
- Change.org. (n.d.). RUU TPKS disahkan setelah 6 tahun perjuangan, 350 ribu orang dukung petisi. <https://www.change.org/l/id/ruu-tpks-disahkan-setelah-6-tahunperjuangan-350-ribu-orang-dukung-petisi>
- Change.org. (n.d.). Tolak RUU pro-zina. <https://www.change.org/p/dpr-ri-komisi-8tolak-ruu-pro-zina>
- Detik News. (n.d.). Saling teriak massa pro dan kontra demo RUU P-KS di DPR berhadapan. <https://news.detik.com/berita/d-4709730/saling-teriak-massa-prodan-kontra-demo-ruu-p-ks-di-dpr-berhadapan>
- Dewan Perwakilan Rakyat. (2022). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual*. <https://peraturan.go.id/files/uu12y2022.pdf>
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.
- Hidayahtulloh, M. A. (2024). Ideological contestation and gender policy reforms in post-Reformasi Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 54(3), 363–386. <https://doi.org/10.1080/00472336.2023.2177558>
- Hukum Online. (2021). Perlu strategi khusus mempercepat pembahasan RUU TPKS. <https://www.hukumonline.com/berita/a/perlu-strategi-khusus-mempercepatpembahasan-ruu-tpks-lt61e54d6f96764/?page=2>
- Irianto, S., & Nurtjahyo, L. I. (2006). *Perempuan di persidangan: Pemantauan peradilan berperspektif perempuan*. Jakarta: Nzaid, Convention Watch Universitas Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Jaringan Masyarakat Sipil & Komnas Perempuan. (2020). *Naskah akademik RUU penghapusan kekerasan seksual*.
- Jurnal Perempuan. (2020, October 3). Seruan jaringan masyarakat sipil untuk pembahasan dan pengesahan RUU PKS. *Warta Feminis Jurnal Perempuan*. <https://www.jurnalperempuan.org/warta-feminis/seruan-jaringan-masyarakatsipil-untuk-pembahasan-dan-pengesahanruu-pks>

- Kania, D., Shalahuddin, H., Soebagio, R., et al. (2018). *Delusi kesetaraan gender: Tinjauan kritis konsep gender*. Jakarta: AILA Indonesia.
- Komnas Perempuan, & FPL. (2017). *Naskah akademik Rancangan Undang Undang Penghapusan Kekerasan Seksual*. Jakarta: Komnas Perempuan dan Forum Pengada Layanan.
- Komnas Perempuan. (2006, April). *Sebagai korban, juga survivor: Pengalaman dan suara perempuan pengungsi Aceh tentang kekerasan dan diskriminasi*. Laporan Komnas Perempuan oleh Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh.
- Komnas Perempuan. (2009, Maret). *Perempuan dalam jeratan impunitas: Pelanggaran dan penanganan, dokumentasi pelanggaran HAM perempuan selama konflik bersenjata di Poso 1998–2005*. Laporan Komnas Perempuan oleh Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Poso.
- Komnas Perempuan. (2016, Mei 12). *40 persen kasus kekerasan seksual berhenti di polisi*. Kompas.com. <http://nasional.kompas.com/read/2016/05/12/18281941/>
- Konvensi Internasional tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Tindakan Penghilangan secara Paksa (United Nations Declaration on the Protection of All Persons from Enforced or Involuntary Disappearance, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4). (2010, September 27). Ditandatangani oleh pemerintah Indonesia.
- KSP. (n.d.). Tindak lanjut pernyataan Presiden tentang RUU TPKS. <https://ksp.go.id/tindak-lanjut-pernyataan-presiden-tentang-ruu-tpks.html>
- Liputan6. (2016, Juni 27). *Ada dugaan pencabulan, polisi bongkar makam bocah penenggak racun*. <https://www.liputan6.com/regional/read/2544483/adadugaan-pencabulan-polisi-bongkar-makam-bocah-penenggak-racun>
- Magdalene.co. (n.d.). Berbagai pemangku kepentingan dukung pengesahan RUU PKS. <https://old.magdalene.co/story/ruu-pks-tidak-menyalahi-ajaran-islam>
- Media Indonesia. (n.d.). Serahkan 421.218 petisi untuk dukung RUU PKS. <https://mediaindonesia.com/nusantara/389361/serahkan-421218-petisi-untukdukung-ruu-pks>
- Munti, R. B. (2008). *Advokasi kebijakan pro perempuan: Agenda politik perempuan untuk demokrasi dan kesetaraan*. Jakarta: PSKW UI dan Yayasan TIFA.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), 13–46. <https://doi.org/10.1111/psj.12197>.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *Political Science and Politics*, 24(2), 147–156. <https://www.jstor.org/stable/419923>
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Smith, H. C. J. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117–166). Boulder: Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Scholtz, J., Twombly, J., & Headrick, B. (1991). Street-level political controls over federal bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 829–850.
- Setiawan, KMP, & Tomsa, D. (2023). Defending a vulnerable yet resilient democracy: Civil society activism in Jokowi's Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 42(3), 350–371.
<https://doi.org/10.1177/18681034231209058>
- Sindonews. (2022). Hanya ditolak PKS, 8 fraksi sepakat RUU TPKS dibawa ke paripurna. <https://nasional.sindonews.com/read/735299/12/hanya-ditolak-pks-8-fraksi-sepakat-ruu-tpks-dibawa-ke-paripurna-1649235867>
- Siregar, W., & Prihatini, E. (2024). Passing the Sexual Violence Crime Law in Indonesia: Reflection of a gender-sensitive parliament? *Politics and Governance*.
- Tridewiyanti, K., et al. (Eds.). (2014). *Mewujudkan perlindungan hak-hak perempuan korban dalam kebijakan: Himpunan kertas posisi dan kajian dari berbagai kebijakan tahun 2010–2013*. Jakarta: Komnas Perempuan.
- United Nations. (2005). *Declaration on the protection of all persons from enforced or involuntary disappearance* (E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/REV.4).
<https://digitallibrary.un.org/record/546606>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Yentriyani, A. (2023). Anticipating intensified perennial contestation: Progress and challenges on national laws and by-laws against sexual violence and on sexuality in the reform era. In A. Bexley, S. X. Dong, & D. Setyonaluri (Eds.), *Gender equality and diversity in Indonesia: Identifying progress and challenges* (pp. 185–204). ISEAS–Yusof Ishak Institute.