

# Benang Kusut Pembahasan RUU Pornografi: Catatan Buruk Kinerja DPR Mengelola dan Mengolah Aspirasi

Herni Sri Nurbayanti

Pada 30 Oktober 2008, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memutuskan untuk tetap mengesahkan Undang-undang Pornografi terlepas dari adanya protes keras dan demonstrasi dari pelbagai kalangan masyarakat serta dua fraksi yang *walk-out* dari proses pembahasan tingkat pertama. Protes keras dari masyarakat dan sebagian anggota DPR itu memperlmasalahkan substansi dan proses pembahasan RUU Pornografi.

RUU Pornografi ditetapkan sebagai usul inisiatif DPR dengan nama RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi (RUU APP) pada 23 September 2003 DPR periode 1999-2004. Kala itu, RUU ini dianggap mengancam kebhinekaan budaya Indonesia dan perlindungan hak-hak perempuan sehingga memperoleh kritik keras dari masyarakat. DPR kemudian memutuskan untuk “menarik” dan menyusun kembali draft RUU APP.

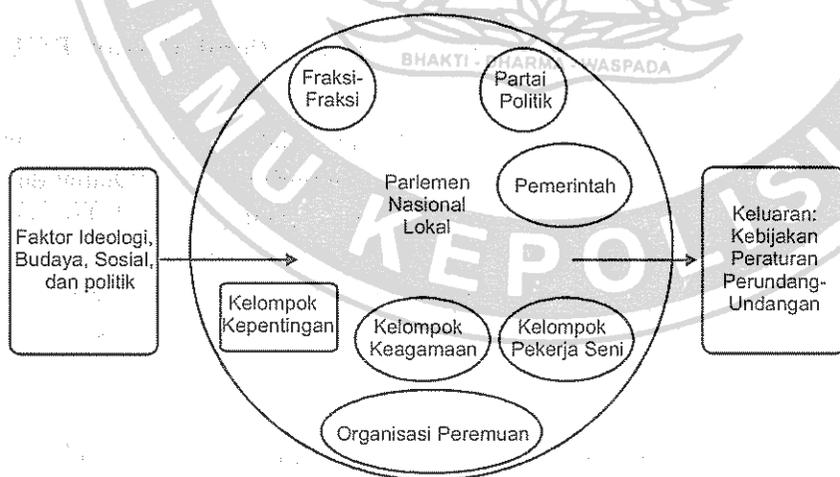
RUU ini dimasukkan kembali pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR periode 2005-2009. Panitia Khusus (Pansus) RUU APP terbentuk pada 27 September 2005, selanjutnya Tim Perumus merampungkan Naskah Akademik dan RUU Pornografi pada 13 Desember 2007. Naskah baru ini menghilangkan kata “pornoaksi” sehingga namanya menjadi RUU Pornografi dan disahkan oleh Pansus pada 4 Juli 2007. Ada dua naskah RUU yang dibahas di DPR, yaitu dari DPR dan Pemerintah. Secara garis besar, tidak ada perbedaan yang cukup besar antara RUU dari DPR dan Pemerintah, dilihat dari perspektif

dan pendekatan menyelesaikan masalah pornografi yang digunakan. Keduanya berangkat dari persoalan degradasi moralitas dan budaya bangsa dengan memberi penekanan pada pemberian sanksi pidana.

Meski telah diperbaiki, RUU Pornografi ini kembali menimbulkan kontroversi dan friksi, baik di masyarakat maupun DPR. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP) dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS) sempat melakukan *walk-out*, meski tindakan ini tidak berpengaruh signifikan terhadap proses pembahasan yang terus berjalan. Selain itu, beberapa kelompok masyarakat, baik yang pro maupun kontra, juga turut mewarnai proses pembahasan. Tarik-menarik kepentingan kelompok ini begitu kuat sehingga proses pembahasan sarat dengan kepentingan politik.

Pertanyaannya kemudian adalah, bagaimanakah DPR mengelola berbagai kepentingan dan aspirasi ini? Apa metode yang digunakan DPR dalam mengelola dan mengolah aspirasi? Dan apa pengaruhnya terhadap hasil akhir RUU Pornografi yang disahkan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini berusaha menelusuri kepentingan-kepentingan masyarakat yang muncul selama proses pembahasan. Selanjutnya, tulisan ini akan mencoba melihat bagaimana posisi hasil UU Pornografi yang disahkan dibandingkan dengan kritikan dan masukan dari ketiga kelompok kepentingan tersebut.

### A. Legislasi sebagai Proses Politik



Peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah produk hukum, sosial dan politik. Sebagai produk politik, peraturan perundang-undangan merupakan hasil kompromi antar kepentingan para pihak yang terlibat dalam prosesnya. Sehingga, peraturan perundang-undangan yang dihasilkan adalah sedimentasi dari hasil kompromi dan pertarungan kepentingan.

Kentalnya faktor politik dalam pembahasan RUU Pornografi membuat parameter kinerja DPR yang disebutkan oleh Daniel Dhakidae<sup>1</sup> menjadi penting dan relevan, yaitu kepekaan politik dan kemampuan teknis. Kepekaan politik bicara soal kemampuan untuk memahami, menghayati dan memberikan suatu *compassion* terhadap persoalan, pergumulan dan nasib suatu bangsa dan konstituen yang diwakilinya. Kemampuan teknis menyangkut kemampuan mengelola dan mengolah aspirasi pada saat penyusunan konsep dan pembahasan undang-undang.

Dalam konteks pembahasan RUU Pornografi, kepekaan politik berkaitan dengan keputusan DPR memilih momen menjelang akhir masa bertugas mereka dan di tengah kesibukan persiapan menjelang pemilu untuk membahas dan mengesahkan RUU. Sementara kemampuan teknis berkaitan tidak saja dengan bagaimana DPR membuka keran partisipasi publik dalam proses legislasi, namun juga bagaimana DPR mengelola dan mengolah aspirasi publik, terutama bila ada pelbagai kepentingan publik yang berbeda-beda.

### A. Tiga Kelompok Kepentingan dalam Pembahasan RUU Pornografi

Persoalan pengaturan pornografi hampir selalu memicu perdebatan dari beberapa kelompok dengan posisi yang berbeda-beda. Dilihat dari kepentingannya, setidaknya ada tiga kelompok, yaitu *pertama*, kelompok yang menyuarakan masalah pornografi dengan persoalan moralitas agama dan bangsa; *kedua*, kelompok yang menyuarakan RUU pornografi sebagai ancaman terhadap keragaman suku bangsa dan budaya serta hak individu; *ketiga*, kelompok yang menyuarakan kepentingan perempuan dalam RUU Pornografi.

<sup>1</sup> Daniel Dhakidae, "Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara," dalam F. Harianto Santoro (ed.), *Wajah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pemilihan Umum 1999*, (Jakarta: Kompas, 2000), hlm. xxv.

### 1. Kelompok Kepentingan Pendukung Perbaikan Moral

Kelompok kepentingan pertama mengaitkan persoalan pornografi dengan kesusilaan dan moral. Pornografi dilihat sebagai salah satu dampak negatif dari globalisasi yang terbukti merusak moral bangsa yang beradab, utamanya perempuan dan anak-anak. Kelompok ini tidak saja mendukung perlunya pelarangan total akses anak terhadap materi-materi pornografi yang didistribusikan melalui pelbagai jenis media namun juga perbaikan moral dan akhlak bangsa.

Tujuan RUU Pornografi adalah melindungi kaum perempuan dari pihak-pihak yang justru merendahkan kaum perempuan dengan dijadikan obyek komersialisasi seks serta melindungi moral anak-anak dari bahaya pornografi. RUU Pornografi dianggap menjadi penting karena peraturan perundang-undangan yang ada dianggap belum cukup untuk dijadikan tautan dalam melakukan penindakan pornografi. Oleh karena itu, perlu ada RUU Pornografi yang mengenakan sanksi yang jelas dan keras bagi pelaku tindak pidana pornografi.

Lebih jauh, isu moralitas dan akhlak bangsa ini juga menyangkut persoalan agama, yaitu penerapan syariat Islam. Salah satu tawaran konkrit solusi yang ditawarkan adalah pengaturan berpakaian. Satu kelompok yang secara tegas mengemukakan ini adalah Hizbut Tahrir Indonesia yang mengeluarkan pernyataan resminya terhadap RUU Pornografi, yaitu:<sup>2</sup>

“Akan berbeda halnya bila RUU semacam ini dibuat berdasarkan ketentuan syariah. Maka definisi tentang pornografi dengan mudah dibuat. Dan pasti tidak akan menyinggung agama lain, karena masalah-masalah yang terkait dengan keyakinan dikembalikan kepada agama masing-masing. Baik yang berkaitan dengan tataperibadatan maupun berpakaian.

Di sinilah pentingnya penerapan syariah di tengah masyarakat. Syariah akan memberikan pengaturan tentang berbagai hal secara jelas, tegas dan konsisten untuk seluruh masyarakat. Tapi sekaligus tetap menghargai adanya perbedaan akibat perbedaan keyakinan agama. Dengan cara itu, kerahmatan yang dijanjikan dari penerapan syariah itu bisa diwujudkan.”

<sup>2</sup> Pernyataan Hizbut Tahrir Indonesia “Kritik terhadap RUU Pornografi”, Kantor Jurubicara HTI Nomor 141/PU/E/09/09 yang dikeluarkan pada 17 September 2008, diakses melalui <http://hizbut-tahrir.or.id/2008/09/18/kritik-terhadap-ruu-pornografi/>

Kelompok ini membentuk Tim Pengawal RUU-APP MUI-Ormas Islam yang secara gencar melakukan aksi-aksi terhadap majalah-majalah yang dianggap porno seperti Playboy, Popular, FHM, ME, Maxim dan lainnya. Pada intinya, mereka menyerukan agar individu yang terlibat mulai dari artis atau model, penulis, pemasang iklan, percetakan, agen atau distributor, pengecer atau penjual majalah, media yang mengiklankan majalah tersebut hingga Presiden untuk menghentikan penerbitan majalah tersebut.<sup>3</sup> Bahkan, mereka pun melakukan *sweeping* ke lapak-lapak penjual koran terhadap majalah yang dianggap memuat muatan pornografi (Detik.com, 13/4/2006). Kekerasan juga mewarnai aksi ini, misalnya aksi protes terhadap terbitnya majalah Playboy yang berujung pada tindakan pengrusakan (Kompas, 12/4/2006).

Di sisi lain, terdapat pelbagai variasi atau derajat dari tawaran yang diajukan oleh kelompok kepentingan pendukung perbaikan moral dan akhlak. Ada kelompok yang berusaha memberikan pemahaman bahwa yang akan didorong adalah “berpakaian secara sopan” yang tidak memancing birahi lawan jenisnya baik laki-laki dan perempuan. Kelompok ini menyangkal anggapan masyarakat bahwa kelompok yang mendukung RUU Pornografi berusaha memaksakan kewajiban berpakaian model Islami seperti Taliban.<sup>4</sup> Namun demikian, konsep “berpakaian secara sopan” tidak dielaborasi lebih lanjut.

## **2. Kelompok Kepentingan Pendukung Keragaman Seni dan Budaya serta Penghargaan terhadap Hak Individu**

Kelompok kepentingan kedua adalah yang menolak RUU Pornografi dengan alasan mengancam keragaman seni dan budaya serta penghargaan terhadap hak individu. Mereka memiliki beberapa alasan penolakan selama proses pembahasan. RUU Pornografi dianggap tidak mampu mendefinisikan “pornografi” dan membedakannya dengan seni dan budaya. Definisi yang dibuat membuka peluang-peluang multi-interpretasi yang dapat memasukkan karya seni dan budaya menjadi materi pornografi. RUU Pornografi menasar juga pelaku atau individu-

<sup>3</sup> Pernyataan Tim Pengawal RUU-APP, MUI-Ormas/Lembaga Islam, “Maklumat Perang terhadap Pornografi & Pornoaksi: Lindungi Akhlaq Bangsa, Wujudkan Indonesia Bermartabat” tertanggal 13 April 2006, dibacakan di depan kantor redaksi majalah Playboy, Popular dan lapak-lapak penjual majalah di Jakarta.

<sup>4</sup> Salah satunya, bisa dilihat dalam blog: <http://ruuappri.blogspot.com>

individu yang terlibat dalam proses pembuatan hingga pengguna materi pornografi. Hal ini tentu saja membahayakan pekerja seni dan budaya yang dianggap terlibat dalam materi pornografi. Oleh karena itu, RUU Pornografi mengancam seni dan budaya warisan bangsa Indonesia yang sangat beragam serta menghambat industri kreatif di Indonesia.

Bali merupakan salah satu propinsi yang menolak RUU Pornografi karena dianggap mengancam seni dan budayanya. Pada bulan Oktober 2008, Gubernur Bali secara resmi menyatakan penolakannya terhadap RUU Pornografi kepada Presiden dan DPR.<sup>5</sup> Hal senada juga diutarakan secara resmi oleh Parisada Hindu Dharma Indonesia.<sup>6</sup>

Selain itu, RUU Pornografi ini juga berusaha masuk ke ranah privat dengan mengenakan sanksi pidana bagi individu yang mengakses materi pornografi. Ketentuan ini tentu tidak mungkin untuk dilaksanakan kecuali ada kontrol dan pengawasan yang sangat otoriter dari Negara. Selain itu, mengingat definisi pornografi yang sangat kabur, maka pembuktiannya pun akan sangat sulit. Ketentuan ini juga tidak menghargai hak-hak individu dewasa sebagai manusia yang memiliki kesadaran. Pendekatan yang represif tentu menghambat proses ini dan bisa dipastikan tidak akan efektif.

Diskusi senada mengenai hak individu ini juga terjadi di negara lain, mengingat pornografi adalah masalah klasik yang sudah ada sejak dahulu dan dialami oleh banyak negara. Menurut Bernard L. Bonniwell (1971),<sup>7</sup> mengkonsumsi materi pornografi merupakan suatu perilaku yang dibolehkan dalam derajat tertentu. Pornografi dianggap sebagai layaknya “obat tertentu”, yang secara sosial dapat diterima bila dikonsumsi dalam dosis kecil dan sebaliknya dapat berakibat fatal bila dipakai dalam dosis yang besar. Sehingga, pengaturan pornografi meyangkut persoalan menentukan tingkat pengawasan yang diperlukan agar tercipta kehidupan sosial yang sehat, baik di tataran individu maupun bangsa.<sup>8</sup> Fokus perdebatan pun pada umumnya mengenai bagaimana pengaturan

<sup>5</sup> Surat Gubernur Bali Nomor 4.11.4/7152/Hk tertanggal 6 Oktober 2008

<sup>6</sup> Pernyataan Sikap Parisada Hindu Dharma Indonesia atas Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi

<sup>7</sup> Bernard L. Bonniwell, *The Social Control of Pornography and Sexual Behavior. Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 397, Seven Polarizing Issues in America Today, (Sep., 1971). Hal. 97-104. Diakses melalui situs <http://www.jstor.org/stable/1039022> pada 4 Juli 2008.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 98

pornografi itu perlu dilakukan yang mengarah pada kompromi bersama mengenai pengaturan materi pornografi dilarang total dan pembatasan pada materi pornografi yang boleh dikonsumsi dengan tentu saja memerhatikan perlindungan terhadap hak-hak anak.

Kebolehan menikmati pornografi ini didasari oleh teori liberal di mana manusia memiliki hak yang dijamin oleh hukum untuk mengemukakan apa yang diinginkannya meskipun hal tersebut akan menimbulkan kontroversi politik atau sosial. Pornografi dilihat sebagai hal yang sama –pernyataan atau ekspresi yang dapat menimbulkan kontroversi sosial dan politik– meskipun tidak ditempatkan pada derajat yang persis sama. Jikapun sensor diberlakukan terhadap materi pornografi, maka haruslah sensor yang bersifat substansial, misalnya membatasi aksesnya terutama untuk kepentingan anak-anak. Kebijakan yang umum diterapkan adalah menetapkan *zero tolerance* terhadap pornografi anak, termasuk pornografi yang meski menggunakan model orang dewasa namun menampilkan kesan anak-anak.

Lebih jauh, Ronald Dworkin (1981)<sup>9</sup> mengemukakan dua jenis argumentasi yang mendasari pemikiran pornografi sebagai suatu perilaku yang dibolehkan. Pertama, *goal-based strategy*, yaitu argumentasi yang mengemukakan bahwa meskipun publikasi dan konsumsi pornografi adalah buruk untuk masyarakat secara keseluruhan, namun konsekuensi yang muncul dari tindakan yang melarang dan menekan pornografi secara total dalam jangka panjang justru akan membuat keadaan masyarakat menjadi lebih parah. Negara yang secara keras melarang penggunaannya terbukti justru menunjukkan angka akses masyarakat terhadap pornografi yang cukup tinggi. Kedua, *rights-based strategy* yang menganggap pelarangan dan pembatasan total terhadap pornografi adalah sesuatu yang keliru karena melanggar moral individu atau hak-hak politik warganegara yang melawan pelarangan dan pembatasan tersebut. Di Inggris, seperti yang tertuang pada Laporan Komite Kecabulan dan Sensor Film atau dikenal dengan *Williams Report* (1979), kesepakatan pembatasan ini adalah pertunjukan seks langsung dan film serta foto yang mengeksploitasi anak-anak secara seksual.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ronald Dworkin. *Is There a Right to Pornography?* *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 1. No. 2, (Summer, 1981), hal. 177-212. Diakses melalui <http://www.istor.org> pada 3 Juli 2008.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal 178.

### 3. Kelompok Kepentingan Pendukung Perlindungan Hak dan Kepentingan Perempuan

Kelompok kepentingan ketiga adalah kelompok perempuan yang melihat pornografi sebagai bentuk kekerasan terhadap perempuan. Pandangan seperti ini diadvokasikan oleh kelompok perempuan yang tergabung dalam Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan (JKP3).

Kelompok ini berpijak pada pemikiran kaum feminis anti-pornografi dengan mengacu pada pandangan Andrea Dworkin dan Catherine MacKinnon di Amerika Serikat. Pornografi dilihat sebagai bentuk diskriminasi seksual terhadap perempuan, yaitu bentuk-bentuk grafis yang secara eksplisit mensubordinasikan perempuan dalam bentuk gambar, atau tulisan. Karenanya, kelompok perempuan harus meminta keadilan atas kerugian tersebut ke pengadilan terhadap para pembuat, penjual dan distributornya. Dworkin dan MacKinnon beranggapan bahwa perempuan dapat memperoleh hak-hak sipil dan menjadi manusia seutuhnya bila mereka telah memenangkan pertarungan melawan pornografi. Oleh karena itu, mereka menyusun, mengkampanyekan dan mengadvokasikan *Model Ordinance* ke seluruh negara bagian Amerika agar diadopsi sebagai ketentuan pengaturan pornografi yang melindungi hak-hak perempuan.<sup>11</sup>

Namun demikian, JKP3 menganggap RUU Pornografi tidak melindungi hak-hak dan kepentingan perempuan. Pada intinya, perlu ada larangan terhadap materi pornografi yang mengandung unsur-unsur kekerasan dan degradasi perempuan seperti penempatan perempuan sebagai obyek kekerasan seksual, misalnya diperkosa beramai-ramai, penampilan perempuan sebagai obyek pemuasan seks dengan tindak kekerasan dan sebagainya. Selain itu, RUU Pornografi perlu melihat masalah perempuan, anak dan pornografi dalam kaitannya dengan perdagangan perempuan dimana perempuan dan anak merupakan korban dalam relasi sosial yang timpang. Sehingga, perlu ada terobosan-terobosan pendekatan penanganan perempuan dan anak korban perdagangan manusia yang dijadikan sebagai obyek komersialisasi seks.

Ada enam poin yang menjadi kritik JKP3 terhadap RUU Pornografi, yaitu RUU Pornografi lebih mengatur peredaran produk pornografi,

<sup>11</sup> Lynne Segal, *Pornographic Battles. Index on Censorship*, 29:2, hal. 45-52. Diakses melalui Swets Content Distribution pada 4 Juli 2008.

bukan perilaku orang; tidak boleh mengintervensi wilayah privat orang dewasa; tidak boleh mengkriminalkan korban pornografi; harus melarang pornografi anak; harus menutup akses bagi anak dan orang yang belum dewasa terhadap pornografi dan; harus membedakan secara tegas antara pornografi dengan seksualitas, erotika, budaya dan seni.<sup>12</sup>

## B. Kinerja DPR dalam Pembahasan RUU Pornografi

Meski dalam prosesnya ada dua fraksi<sup>13</sup> yang menolak bahkan melakukan aksi *walk-out*, namun sebagian besar fraksi menyetujui pengesahan RUU Pornografi. Bila dilihat dari dua parameter yang diberikan oleh Daniel Dhakidae, DPR dalam proses legislasi RUU pornografi tidak memenuhi parameter kepekaan politik dan kemampuan teknis. DPR memanfaatkan momentum menjelang persiapan pemilu 2009 untuk mengesahkan UU Pornografi. Selain itu, proses pembahasan tidak partisipatif dengan tidak membuka pintu partisipasi bagi semua kelompok kepentingan. Dalam pandangan mininya, Fraksi Partai Golongan Karya menyatakan bahwa selama pembahasan RUU Pornografi di segala forum di DPR, mendorong terciptanya dialektika yang produktif, antar fraksi maupun antara fraksi dengan pemerintah sehingga rumusan UU yang dihasilkan nanti betul-betul mengakomodasi kepentingan masyarakat dan menghasilkan kualitas UU yang baik pula.<sup>14</sup>

Dari segi kemampuan teknis, mengolah dan mengartikulasikan aspirasi masyarakat ke dalam RUU Pornografi pada prakteknya dilakukan dengan cara mengubah, menghilangkan dan memasukan ketentuan sebagai bentuk akomodasi terhadap kritik yang masuk ke dalam pasal-pasal dan penjelasan. Misalnya, kritik mengenai ancaman terhadap seni dan budaya direson dengan mengakomodasinya di Pasal 3 dan 14, atau

<sup>12</sup> Press Release “Undang-Undang Pornografi: Cacat Prosedur dan Terlalu Prematur untuk Disahkan?”

<sup>13</sup> Kritik F-PDIP menyangkut mengenai penyelundupan pengaturan pornoaksi dalam definisi pornografi, tulisan porno dalam peraturan perundang-undangan tentang pornografi dan peran serta masyarakat. Sementara kritik dari F-PDS menyangkut definisi pornografi yang multi-interpretasi, perempuan yang diposisikan sebagai pihak yang “bersalah” dan karenanya perlu diatur mengenai gaya, cara berpakaian dan apa yang bisa dikerjakannya.

<sup>14</sup> Pendapat akhir mini Fraksi Partai Golkar DPR RI terhadap RUU tentang Pornografi, disampaikan oleh Drs. Ismail Tajudding, tertanggal 28 Oktober 2008

kompromi tentang jenis materi pornografi pada pasal 4 dilakukan dengan menyatukan konsep pemerintah dan DPR dengan menggabungkan jenis-jenis materi pornografi, yang sebelumnya dibagi menjadi pornografi ringan dan berat. Namun demikian, proses yang demikian berpeluang untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang salah sasaran dan tidak menyentuh persoalan dasar kritik terhadap perspektif dan pendekatan yang digunakan dalam RUU pornografi.

Kinerja DPR dalam pembahasan RUU Pornografi dari dua parameter tadi dapat dilihat pada penjelasan berikut ini.

### 1. Proses Pembahasan yang Tidak Partisipatif

Surat Presiden diajukan ke DPR pada 20 September 2007 dan rapat dengar pendapat yang pertama dengan pemerintah dilakukan pada 8 November 2007. Namun demikian, Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sandingan Pemerintah dan DPR tidak dibahas di Pansus, terutama untuk pasal-pasal yang berbeda. Pembahasan ini dilimpahkan ke rapat Panitia Kerja (Panja) yang diputuskan bersifat tertutup.

Tata Tertib DPR memang mengandung logika terbalik dalam berdemokrasi dimana rapat Panja tertentu dilakukan secara tertutup kecuali dinyatakan terbuka,<sup>15</sup> namun beberapa terobosan telah dilakukan DPR untuk melakukan rapat Panja terbuka, misalnya RUU Kewarganegaraan, RUU Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan RUU Pelayanan Publik. Oleh karena itu, pembahasan RUU Pornografi dalam Rapat Panja tertutup merupakan kemunduran DPR. Panja RUU Pornografi yang tertutup menghambat partisipasi masyarakat dan menunjukkan rendahnya kepekaan politik Pansus RUU Pornografi, terutama mengingat substansinya yang menuai kritik dan protes keras dari masyarakat.

Pintu partisipasi dibuka, namun tidak berlaku untuk semua kalangan. Kelompok perempuan mengalami kesulitan dalam menghadiri rapat-rapat Panja yang tertutup. Yang dapat dilakukan adalah melakukan audiensi dengan beberapa anggota Pansus RUU Pornografi melalui fraksi-fraksi.<sup>16</sup> Dalam pendapat akhir mini Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS) hanya disebutkan kelompok-kelompok pendukung

<sup>15</sup> Pasal 95 ayat (2) Tata Tertib DPR

<sup>16</sup> Catatan audiensi JKP3 dengan Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Amanat Nasional dan Fraksi PDIP

seperti KPAI, ASA Indonesia, dan Perhimpunan MTP, namun tidak menyebutkan kelompok masyarakat yang memberikan kritik terhadap RUU Pornografi.<sup>17</sup>

## 2. Masalah Pornografi sebagai Persoalan Moralitas dan Isu Agama

Naskah Akademik adalah tempat yang tepat untuk menggali landasan filosofis suatu RUU. Latar belakang filosofis RUU Pornografi adalah keinginan untuk meluruskan moralitas bangsa Indonesia di tengah perkembangan pesat teknologi informasi dan komunikasi dimana masyarakat Indonesia telah mengadopsi nilai-nilai budaya tertentu yang tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan mengancam persatuan dan kesatuan dengan perbuatan yang tidak bermoral, melanggar etika, tidak sopan, serta tidak menghargai dan menghormati kepentingan umum.<sup>18</sup>

Perbaikan moralitas, akhlak dan etika berbangsa ini juga mewarnai pandangan sebagian besar fraksi-fraksi di Pansus RUU Pornografi. Perdebatan mengenai akhlak dan moral pun berkembang menjadi persoalan penerapan syariat Islam sehingga isu agama pun mewarnai proses pembahasan.

Pansus RUU Pornografi sempat merespons isu agama ini, antara lain Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) yang dalam pandangan mini fraksinya menyatakan bahwa tujuan dari RUU Pornografi adalah melindungi dan bukan memecah bangsa Indonesia. Lebih jauh dikatakan bahwa semua agama sangat menjunjung nilai-nilai moralitas dan melarang pornografi yang dapat merusak moral umatnya. Selain

<sup>17</sup> Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Keadilan Sejahtera terhadap RUU tentang Pornografi yang disampaikan oleh H. Hilman Rosyad Syihab, tertanggal 28 Oktober 2008.

<sup>18</sup> Naskah akademik RUU ini juga menempatkan RUU Pornografi sebagai: (i) pedoman bagi masyarakat dalam memilah budaya di era globalisasi; (ii) alat transformasi bagi masyarakat yang tidak menganut budaya yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila; (iii) alat untuk mengurangi terjadinya kasus-kasus kejahatan seksual dan perbuatan a-moral atau a-susila yang mengganggu tujuan nasional dalam Alinea IV UUD 1945; (iv) instrumen tambahan yang mengurangi kemungkinan terjadinya konflik sosial yang diakibatkan oleh pornografi serta alat untuk menegakan etika, sopan-santun dan budi luhur dalam kehidupan bermasyarakat; meningkatkan kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa dan meningkatkan penghormatan terhadap ketentuan hukum dalam kehidupan bernegara (Naskah Akademik RUU Pornografi hal. 3-5).

itu, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) dalam pandangan mini fraksinya menyatakan bahwa komitmen DPR tersebut seiring dan tidak perlu dibenturkan dengan fakta kebhinekaan adat istiadat, budaya, ritual keagamaan sampai fakta cara berpakaian.

Sebagai bukti dari komitmen DPR ini, tujuan UU Pornografi menghormati, melindungi dan melestarikan seni dan budaya, adat istiadat, dan ritual keagamaan masyarakat Indonesia yang majemuk dicantumkan pada Pasal 3 dan Pasal 14 yang membolehkan pembuatan, penyebarluasan dan penggunaan materi seksualitas untuk kepentingan atau yang memiliki nilai seni dan budaya, adat istiadat dan ritual tradisional.

Namun demikian, titik pijak RUU ini sejak awal berpegang pada dua gagasan. Pertama, bahwa seni dan budaya Indonesia mengandung materi pornografi yang ditoleransi dan diterima masyarakat. Kedua, materi-materi seni dan budaya Indonesia tersebut dapat membangkitkan hasrat seksual dan melanggar nilai-nilai kesusilaan dalam masyarakat. UU Pornografi melihat tubuh dan seksualitas dalam segala aspek dan bentuk representasinya sebagai “pornografi”, termasuk dalam pengecualian-pengecualiannya.

Perspektif UU ini melihat segala bentuk dan representasi “materi seksualitas” sebagai materi pornografi, termasuk segala jenis hasil karya budaya, materi pendidikan dan pengobatan. Pengecualian yang dilakukan terhadap budaya, pendidikan dan pengobatan dilihat sebagai bentuk “toleransi masyarakat Indonesia terhadap pornografi”, seperti yang tercantum dalam naskah akademis:

“... masyarakat Indonesia yang umumnya masih menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila pada tingkatan tertentu memiliki toleransi terhadap pornografi. Mereka memahami bahwa dalam kondisi tertentu bagi sebagian orang-orang, pornografi merupakan suatu kebutuhan (misalnya: untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan atau pengobatan gangguan kesehatan seksual).”

Meski pasal 14 mengakomodasi tuntutan kelompok kepentingan pendukung seni dan budaya Indonesia, namun penjelasan Pasal 14 kontradiktif dengan menyebutkan salah satu bentuk karya seni dan budaya Indonesia yang dianggap mengandung materi seksualitas,

yaitu patung telanjang yang menggambarkan lingga dan yoni. Dengan demikian, meskipun ada pengecualian untuk hasil karya budaya, pendidikan dan pengobatan, RUU ini tetap menempatkan karya seni dan budaya sebagai “materi pornografi yang ditoleransi” dan disejajarkan dengan materi-materi pornografi di Internet maupun VCD-VCD porno.

Selain itu, pada kenyataannya, anggota DPR yang terlibat di Pansus dan Panja RUU Pornografi juga tidak berusaha untuk meredam isu agama yang menyeruak ke permukaan dan mencoba mengembalikan jalur pembahasan ke persoalan penyelesaian dan pengaturan pornografi di Indonesia. Sebaliknya, mereka berkontribusi menambah kekeruhan ini dengan mengeluarkan pernyataan yang kemudian dikutip oleh media massa, yaitu dengan memanfaatkan momentum bulan Ramadhan dan menempatkan pengesahan RUU Pornografi sebagai “kado ramadhan” (Jakarta Post, 12/9/2008).

### 3. Masalah Definisi Pornografi

Membaca UU Pornografi harus dilakukan dengan mengaitkan Pasal 1 mengenai definisi, Pasal 4-14 mengenai larangan dan pembatasan, serta Pasal 29-41 mengenai ketentuan pidana dan penjelasannya. Definisi akhir yang disepakati adalah:

“Pornografi adalah materi seksualitas yang dibuat oleh manusia dalam bentuk gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, syair, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan komunikasi lain, melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum, yang dapat membangkitkan hasrat seksual dan/atau melanggar nilai-nilai kesusilaan dalam masyarakat.”

Definisi tersebut masih mencantumkan “gerak tubuh”, “pertunjukan di muka umum” dan “dapat membangkitkan hasrat seksual” yang diprotes oleh pelbagai kelompok kepentingan karena rumusannya yang tidak jelas, subyektif dan membuka peluang untuk multi-interpretasi.

Namun, alasan yang diberikan untuk merespon hal tersebut adalah bahwa definisi itu “dikunci” oleh ketentuan Pasal 4 yang mengatur larangan dan pembatasan mengenai materi pornografi yang dilarang.

Pasal 4 terdiri dari 2 ayat yang secara terpisah mengatur materi pornografi dan jasa pornografi. Pembatasan yang diberikan terhadap materi dan jasa pornografi yang dilarang adalah: persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang; kekerasan seksual; masturbasi atau onani; ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan; alat kelamin; atau pornografi anak. Selain itu, penjelasan juga diberikan untuk mengelaborasi maksud dari Pasal 4 ini. Namun demikian, ketentuan ini masih bermasalah, di antaranya soal penjelasan persenggamaan yang menyimpang yang diartikan salah satunya sebagai homoseksual dan lesbian.

Sebelumnya, salah satu dari naskah Pemerintah atau DPR, pasal 4 mengatur dua jenis materi pornografi, yaitu materi pornografi ringan dan berat. Hal ini dimaksudkan untuk membagi pornografi yang dilarang secara total dan pornografi yang masih dibolehkan namun perlu regulasi lebih lanjut berkaitan dengan aksesnya, utamanya terkait dengan perlindungan terhadap hak anak. Namun berdasarkan kesepakatan di Panja, pembagian tersebut ditiadakan dan berubah menjadi larangan dan pembatasan mengenai materi pornografi dan jasa pornografi.

Namun demikian, dasar dan parameter pengklasifikasian dari Pasal 4 tidak sejelas sebelumnya dan justru menyulitkan publik untuk memahami posisi dan pendekatan dari UU Pornografi ini dalam mengatur pornografi. Sebagai contoh, tidak jelas alasan apa yang mendasari pembuat UU untuk memasukkan ketelanjangan, onani dan masturbasi serta pornografi anak dan kekerasan seksual dalam kategori yang sama. Tidak heran bila masyarakat masih memiliki kritik terhadap kesepakatan panja.

Selain itu, bentuk akomodasi aspirasi masyarakat juga dituangkan dalam bentuk pembatasan yang dirumuskan pada Pasal 4 beserta penjelasannya. Penjelasan pasal 4 ayat (1) huruf d memberikan pembatasan mengenai materi dan jasa pornografi yang dilarang, yaitu salah satunya “alat kelamin yang ditampilkan secara eksplisit”. Sehingga, selama tidak menampilkan alat kelamin secara eksplisit, maka tidak dikategorikan sebagai materi atau jasa pornografi yang dilarang. Meski masih menimbulkan perdebatan mengenai “alat kelamin”, apakah termasuk bagian dada atau tidak, dengan demikian, majalah-majalah seperti Playboy, FHM dan lainnya yang sempat menjadi korban amukan dan protes massa seharusnya terlindungi dengan pengaturan ini.

#### 4. Masalah Pornografi dan Perlindungan terhadap Perempuan

Beberapa fraksi dalam Pansus RUU Pornografi telah menyatakan bahwa salah satu keberhasilan proses pembahasan adalah terakomodasinya masukan dan kritik dari pelbagai kelompok kepentingan. Bahkan salah satu fraksi menyatakan bahwa UU Pornografi yang dihasilkan sudah tidak lagi mengandung bias gender. Hal ini diutarakan sebagai respon terhadap kritik dari kelompok perempuan yang menolak pendekatan yang mengkriminalkan korban pornografi, yang umumnya perempuan dan anak-anak. UU ini tidak peka terhadap relasi sosial, kultural dan ekonomi yang timpang yang melatarbelakangi kasus-kasus perdagangan perempuan dan anak.

Di sisi lain, pendekatan moral yang menjadi landasan UU ini membuat penekanan yang berlebihan kepada faktor moral individu. Sebagai tambahan, faktor tidak adanya sanksi yang berat untuk tindak pidana pornografi merupakan salah satu alasan kuat lahirnya UU ini. Akibatnya, pendekatan yang dihasilkan dalam menyelesaikan pornografi cenderung menekankan pada penekanan sanksi terhadap individu-individu yang dianggap terlibat dalam industri pornografi, termasuk para model pornografi yang diatur pada Pasal 8: "Setiap orang dilarang dengan sengaja atau atas persetujuan dirinya menjadi objek atau model yang mengandung muatan pornografi".

Sehingga, pengertian "tidak bias gender" dipahami sebagai tidak menyebutkan kata "perempuan" saja. Hal ini tentu tidak menyelesaikan beberapa masalah. Pertama, fakta bahwa korban industri pornografi kebanyakan perempuan dan anak. Meski ada pengecualian untuk model pornografi yang melakukannya di bawah tekanan dan ancaman, namun RUU ini masih menggunakan pendekatan kriminalisasi. Kedua, tidak memberikan solusi bagi perempuan dan anak korban perdagangan manusia yang digunakan untuk kepentingan industri pornografi yang tidak dengan persetujuan dirinya menjadi objek pornografi. Ketiga, UU Pornografi tidak mengatur definisi "objek pornografi" sehingga ancaman sanksi disamaratakan dan dapat diberlakukan bagi model pornografi yang masuk kategori anak (di bawah usia 18 tahun) dan orang yang belum dewasa (18-21 tahun).

Oleh karena itu, UU Pornografi tetap tidak memiliki perspektif korban terhadap perempuan dan anak yang menjadi obyek pornografi.

Selain itu, solusi yang ditawarkan adalah penekanan pada pemberian sanksi pidana terhadap para pelaku (*primum remedium*<sup>19</sup>).

##### 5. Masalah Hak Individu dan Perlindungan terhadap Anak

Sebenarnya, satu hal yang disepakati oleh semua pihak adalah perlindungan anak terhadap pornografi. Secara umum, kesepakatan umum yang berlaku di seluruh dunia adalah *zero tolerance* terhadap pornografi anak. *Zero tolerance* merupakan kebijakan yang sangat restriktif terhadap segala bentuk pornografi anak, yaitu penutupan akses bagi anak terhadap materi pornografi dan larangan total untuk segala jenis materi pornografi yang menyangkut anak, mulai dari yang menggunakan anak sebagai model hingga materi pornografi yang menggunakan orang dewasa namun mengesankan anak-anak. Pendekatan *zero tolerance* juga termasuk pelarangan total yang juga merambah ruang privat hingga untuk memiliki materi pornografi anak pun merupakan tindak pidana. Bagaimanakah posisi UU Pornografi mengenai isu ini?

Hanya dua pasal yang mengatur pornografi anak yaitu Pasal 15-16. Pasal 15 UU Pornografi memang mengatur mengenai kewajiban melindungi anak dari pengaruh pornografi dan mencegah akses anak terhadap informasi pornografi. Namun, Pasal ini masih belum berlaku efektif karena tidak menjelaskan jenis “kewajiban” apa yang perlu dilakukan. Kebijakan yang mungkin berlaku efektif adalah mengeluarkan peraturan teknis yang meskipun berada di bawah UU namun lebih menjamin tertutupnya akses anak terhadap media pornografi, misalnya melalui pengaturan untuk warnet, lapak-lapak koran dan majalah, dsb.

Sementara itu, demi mengakomodasi tuntutan perlunya penghargaan hak individu, diputuskan untuk menambah penjelasan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 6, yaitu larangan untuk membuat (Penjelasan asal 4 ayat (1)), memiliki atau menyimpan (Penjelasan Pasal 6) tidak termasuk untuk dirinya sendiri. Hal ini mengacu pada larangan untuk memperdengarkan, mempertontonkan, memanfaatkan, memiliki, atau menyimpan produk pornografi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), kecuali yang

<sup>19</sup> *Primum remedium* adalah suatu konsep yang dikenal dalam hukum pidana di mana sanksi pidana ditempatkan sebagai solusi utama dalam penegakan hukum. Pendekatan ini sudah jarang digunakan dalam wacana hukum pidana dan digantikan dengan pendekatan *ultimum remedium*, yaitu pendekatan yang menempatkan sanksi pidana sebagai alternatif atau jalan terakhir bagi penegakan hukum.

diberi kewenangan oleh perundang-undangan. Salah satu yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) adalah pornografi anak.

Sehingga, membaca Pasal 6 dikaitkan dengan Pasal 4 ayat (1) mengenai pornografi anak, UU Pornografi ini membolehkan kepemilikan dan penyimpanan untuk diri sendiri materi pornografi anak. Hal ini sangat bertentangan dengan kebijakan *zero tolerance* terhadap pornografi anak yang sudah menjadi kesepakatan internasional.

Hal ini terjadi karena proses pengolahan dan pengartikulasian aspirasi masyarakat yang dilakukan secara terburu-buru dan bersifat tambal-sulam, salah satunya dari pembahasan di Pasal 4. Di sisi lain, masukan mengenai hak individu, diakomodasi dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 6, tanpa menyadari dampaknya terhadap pengaturan pornografi anak yang diatur pada Pasal 4.

Dari penjelasan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa DPR memiliki kelemahan dalam dua parameter utama, kepekaan politik dan kemampuan teknis dalam proses pembahasan RUU Pornografi. Cara mengolah dan mengartikulasikan aspirasi masyarakat yang hanya sekedar menambal-ulang pasal dan penjelasan serta tidak menyentuh fondasi permasalahannya terbukti menghasilkan produk hukum yang tidak saja sulit dibaca, namun juga tanpa sadar justru melanggar hal-hal yang menjadi kesepakatan dan kepentingan bersama, yaitu *zero tolerance* terhadap pornografi anak serta belum tentu menyelesaikan masalah pornografi di Indonesia.

#### Daftar Pustaka

- Bonniwell, Bernard L. The Social Control of Pornography and Sexual Behavior. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 397, Seven Polarizing Issues in America Today, (Sep., 1971). Hal. 97-104. Diakses melalui situs <http://www.jstor.org/stable/1039022> pada 4 Juli 2008.
- Catatan Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 18 Juni 2008.
- Catatan Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 12 Juni 2008.
- Catatan Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 18 Juni 2008

- Catatan Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 12 Juni 2008
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Tanpa tahun.
- Dhakidae, Daniel. Dewan Perwakilan Rakyat dan Kemampuan Mengolah Kuasa Wicara. 1999
- Dworkin, Ronald. Is There a Right to Pornography? *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol. 1. No. 2, (Summer, 1981), hal. 177-212. Diakses melalui <http://www.jstor.org> pada 3 Juli 2008.
- Jaringan Kerja Prolegnas Pro-Perempuan. Notulensi Audiensi dengan Fraksi Golkar tanggal 8 Juli 2008.
- Laporan Pimpinan Panitia Kerja (Panja) Disampaikan pada Rapat Kerja RUU tentang Pornografi pada 28 Oktober 2008
- Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 25 Juni 2008.
- Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 27 Juni 2008.
- Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 28 Juni 2008.
- Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
- Panitia Kerja RUU Pornografi. Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 29 Mei 2008.
- Panitia Kerja RUU Pornografi. Laporan Singkat Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat RI, 11 Juni 2008.
- Panitia Kerja RUU Pornografi. Laporan Pimpinan Panitia Kerja (Panja) disampaikan pada Rapa Kerja RUU tentang Pornografi Selasa, 28 Oktober 2008
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan oleh Drs. Ali Mochtar Ngabalin MSi pada 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Kebangkitan Bangsa DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan oleh juru bicara FKB DPR-RI, Dra. HJ. Badiryah Fayumi, LC.MA pada 28 Oktober 2008.

- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Amanat Nasional terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, dibacakan oleh Hj. Azlaini Agus, SH, MH pada tanggal 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Damai Sejahtera terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, dibacakan oleh Diurlan Basaria Hutagaol pada tanggal 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, dibacakan oleh Prof. DR. Wila Chandrawila Supriadi, SH pada tanggal 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Golkar DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan oleh Drs. Ismail Tajuddin pada 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Keadilan Sejahtera DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan oleh H. Hilman Rosyad Shihab pada 28 Oktober 2008.
- Pendapat Akhir Mini Fraksi Partai Persatuan Pembangunan DPR-RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan pada Rapat Pansus RUU ttg Pornografi DPR-RI tanggal 28 Oktober 2008 oleh juru bicara FPMP DPR-RI, Edy Jauzie Muhsin Bafadal, SH.
- Pendapat Fraksi Bintang Reformasi terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi, disampaikan pada Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pornografi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 28 Oktober 2008, oleh Is Anwar DT Rajo Perak.
- Pendapat Kelompok Fraksi Partai Demokrat pada Pansus RUU tentang Pornografi, disampaikan pada Rapat Pleno sekaligus Rapat Kerja bersama para Menteri, dalam pembahasan RUU Tingkat I tanggal 28 Oktober 2008 oleh DR. H. Hakim Sorimuda Pohan, SpOG.
- Pernyataan Sikap Parisada Hindu Dharma Indonesia atas Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi
- PKS seeks porn bill as "Ramadhan presents", Jakarta Post 12 September 2008
- Sambutan Gubernur Sulawesi Utara pada Acara Kunjungan Kerja Panja DPR RI mengenai RUU Pornografi di Sulawesi Utara pada 13 Oktober 2008.

Herni Sri Nurbayanti ■ Benang Kusut Pembahasan RUU Pornografi: ...

Segal, Lynne. *Pornographic Battles. Index on Censorship*, 29:2. hal. 45-52.

Diakses melalui Swets Content Distribution pada 4 Juli 2008.

Supriadi, Wila Chandrawila. Kritik terhadap RUU Pornografi dan terhadap Kriminalisasi Ranah Privat. Makalah tanpa tahun.

Surat Gubernur Bali No. 4.11.4/7152/Hk tentang Penolakan RUU tentang Pornografi tertanggal 6 Oktober 2008, disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia dan Ketua DPR RI.

