Laporan Pemantauan
Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan
di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi

Atas Nama Otonomi Daerah:
Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia

National Commission on Violence Against Women
KOMNAS PEREMPUAN
Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

Atas Nama Otonomi Daerah:

Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia

Laporan Pemantauan
Kondisi Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Perempuan
di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi

Komnas Perempuan, 2010

Atas Nama Otonomi Daerah:
Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia

ISBN 978-979-26-7543-6

Tim Perumus Akhir:

Andy Yentriyani
Azriana
Ismail Hasani
Kamala Chandrakirana
Taty Krisnawaty

Tim Diskusi:

Deliana Sayuti Ismudjoko
K.H. Husein Muhammad
Sawitri
Soraya Ramli
Virlian Nurkristi
Yenny Widjaya

Tim Pemantau:

Abu Darda (Indramayu)
Atang Setiawan (Tasikmalaya)
Budi Khairon Noor (Banjar)
Daden Sukendar (Sukabumi)
Enik Maslahah (Yogyakarta)
Ernawati (Bireuen)
Fajriani Langgeng (Makasar)
Irma Suryani (Banjarmasin)
Lalu Husni Ansyori (Lombok Timur)
Marzuki Rais (Cirebon)
Mieke Yulia (Tangerang)
Miftahul Rezeki (Hulu Sungai Utara)
Muhammad Riza (Yogyakarta)
Munawiyah (Banda Aceh)
Musawar (Mataram)
Nikmatullah (Mataram)
Nur'aini (Cianjur)
Syukriathi (Makasar)
Wanti Maulidar (Banda Aceh)
Yusuf HAD (Dompu)
Zubair Umam (Makasar)

Laporan ini ditulis dalam bahasa Indonesia. Komnas Perempuan adalah pemegang tunggal hak cipta atas laporan ini. Meskipun demikian, silahkan menggandakan sebagian atau seluruh dari dokumen ini untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan untuk memajukan pemenuhan hak perempuan korban kekerasan. Laporan dicetak dengan dukungan dari Norwegia Embassy

Ringkasan Eksekutif

Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa Indonesia

Mekanisme nasional saat ini tidak mampu memastikan pemenuhan jaminan hak konstitusional bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi atas dasar apa pun. Kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif menyebabkan Indonesia semakin jauh dari cita-cita negara-bangsanya untuk menghadirkan kesejahteraan, keadilan dan kebinekaan bagi semua.

Sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan) dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999 dan 2009 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi dan lebih dari setengah kebijakan daerah yang diskriminatif itu (80 kebijakan) diterbitkan nyaris serentak, yaitu antara 2003 dan 2005. Jawa Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Timur adalah 6 provinsi yang kabupatennya paling gemar menerbitkan kebijakan daerah yang diskriminatif. Hanya ada 39 kebijakan daerah di tingkat provinsi (14 kebijakan), kabupaten/kota (22 kebijakan) dan desa (3 kebijakan) yang bertujuan memenuhi hak korban atas pemulihan.

Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran). Selebihnya, 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat. Kebijakan ini berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas. Sembilan kebijakan lain merupakan pembatasan terhadap kebebasan memeluk agama bagi kelompok Ahmadiyah. Semua hak yang dibatasi atau dikurangi ini merupakan hak-hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali, terutama hak atas (a) kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan, (b) kebebasan menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani, (c) penghidupan yang layak

bagi kemanusiaan, (d) perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi dan (e) bebas dari perlakuan diskriminatif.

Kebijakan yang diskriminatif lahir dari praktik pengutamaan demokrasi prosedural. Praktik ini mengandung unsur eksploitasi ketidaksempurnaan mekanisme partisipasi dan akuntabilitas publik dan pembiaran tirani "kehendak mayoritas" lokal, yang berjalan selaras dengan politik pencitraan, kevakuman perlindungan substantif, serta pengerdilan kemandirian masyarakat akibat intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas. Pengutamaan demokrasi prosedural ini menyebabkan defisit kualitas demokrasi dan mengarahkan Indonesia ke kondisi kritis karena mempertaruhkan bangunan negara-bangsa Indonesia.

Kebijakan daerah yang diskriminatif juga telah menyebabkan pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum. Kondisi ini hadir sebagai akibat dari kebijakan daerah yang berisikan pengaturan yang tidak efektif, bahkan juga ada yang sia-sia, dan membuka celah korupsi dan penyalahgunaan wewenang. Juga, karena kebijakan daerah yang diskriminatif melakukan kriminalisasi dan pemiskinan terhadap perempuan serta menciptakan "polisi moral" yang tidak segan menggunakan kekerasan terhadap anggota masyarakat, khususnya perempuan atas nama pelaksanaan kebijakan daerah itu.

Sistem ketatanegaraan yang berlaku saat ini belum mampu mencegah dan mengatasi persoalan yang ditimbulkan oleh kebijakan daerah yang diskriminatif. Departemen Dalam Negeri dan Mahkamah Agung belum menunjukkan kepemimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tidak dapat menyentuh kebijakan daerah yang melanggar konstitusi.

Atas dasar temuan-temuan di atas, Komnas Perempuan mengajukan 20 rekomendasi, antara lain kepada:

- Presiden terpilih Republik Indonesia agar segera membatalkan demi hukum semua kebijakan daerah yang diskriminatif dan melanggar hak asasi warga negara, sebagaimana dialami oleh perempuan dan golongan minoritas, atas dasar tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM.
- Ketua Mahkamah Agung agar meningkatkan daya tanggap Mahkamah Agung terhadap permohonan uji materi dari masyarakat terkait peraturan daerah (perda) yang diskriminatif dan, demi hukum, membatalkan semua perda yang diskriminatif dalam maksud ataupun dampak.
- MPR agar menyelenggarakan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menyempurnakan mekanisme nasional yang efektif menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali, termasuk dengan memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam uji konstitusional materi perundang-undangan agar sampai ke tingkat terendah di bawah undang-undang dan memberi kewenangan baru

bagi MK untuk menciptakan mekanisme *constitutional complaint* yang dapat diakses oleh setiap warga negara.

- DPR RI hasil pemilu 2009 agar melakukan amandemen terhadap berbagai produk undang-undang yang kondusif bagi pembentukan perda-perda yang diskriminatif dan bertentangan dengan jaminan konstitusional.
- Kepala pemerintahan daerah agar mengambil langkah proaktif untuk membatalkan perda dan ranperda (rancangan perda), yang diskriminatif ataupun berpotensi mengakibatkan diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok minoritas, dalam kerangka pemenuhan jaminan konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali dan demi menjaga integritas hukum nasional, serta memperbaiki mekanisme penerimaan dan penanganan bagi pengaduan masyarakat tentang sikap dan perilaku aparat Satuan Polisi Pamong Praja dan, untuk Aceh, *Wilayatul Hisbah*, yang melakukan tindak pemerasan dan pelecehan seksual saat menjalankan tugasnya.
- DPRD Kabupaten/Kota hasil pemilu 2009 agar memperbaiki mekanisme partisipasi publik dalam seluruh proses perumusan kebijakan untuk memastikan akses yang sama bagi semua pihak yang berkepentingan dan untuk menjadikan penetapan kebijakan sebagai produk dari perdebatan publik yang demokratis.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia agar meningkatkan efektivitas mekanisme HAM nasional dalam menangani segala bentuk diskriminasi yang dialami masyarakat sebagai pelanggaran HAM.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil agar meningkatkan kualitas dan cakupan pendidikan politik – termasuk pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah – dengan fokus kepada jaminan konstitusional dan untuk membangun *resiliensi* masyarakat terhadap bahaya politisasi identitas.

Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif iii
Daftar Isi vii
Sekapur Sirih xi
Daftar Istilah xii
Daftar Tabel xiii

Bab 1 Pendahuluan 1

Bab 2 Metodologi Pemantauan 9

2.1. Cakupan Pemantauan 9
2.2. Narasumber 12
2.3. Pemantauan Sebagai Penguatan Kapasitas Lokal 13
2.4. Sistem Silang Demi Imparsialitas dan Analisis Komparatif 14
2.5. Memahami Prinsip Non Diskriminasi dalam Kerangka Konstitusional . 15

Bab 3 Potret Nasional Tentang Kebijakan Daerah yang Diskriminatif 19

3.1. Gambaran Umum 19
3.2. Pola Umum Pembentukan Kebijakan Daerah Diskriminatif 21
3.3. Status dan Kinerja Kabupaten-kabupaten Pemantauan 24

Bab 4 Pelembagaan Diskriminasi Terhadap Perempuan 27

4.1. Pembatasan Hak Kebebasan Berekspresi lewat Kebijakan Daerah Tentang Aturan Busana 27
4.2. Pengurangan Hak Atas Perlindungan dan Kepastian Hukum akibat Kriminalisasi Lewat Kebijakan Daerah Tentang Prostitusi 35
4.3. Penghapusan Hak Atas Perlindungan dan Kepastian Hukum lewat Kebijakan Daerah (*Qanun*) Tentang *Khalwat* 45
4.4. Pengabaian Hak atas Perlindungan lewat Kebijakan Daerah Tentang Buruh Migran 51

Bab 5 Defisit Kualitas Demokrasi 59

5.1. Prosedur Demokrasi 59

5.1.1. Eksploitasi Ketidaksempurnaan Mekanisme Partisipasi dan Akuntabilitas Publik 60
5.1.2. Tirani "Kehendak Mayoritas" Lokal 63

5.2. Substansi Demokrasi 66
5.2.1. Politik Pencitraan 66
5.2.2. Kevakuman Perlindungan Substantif 71
5.2.3. Pengerdilan Kemandiran Masyarakat 74

Bab 6 Pengikisan Kewibawaan dan Kepastian Hukum 77
6.1. Pengikisan Kewibawaan Hukum 77
6.1.1. Pengaturan yang Sia-Sia 78
6.1.2. Hukum yang Tidak Efektif 80
6.1.3. Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang 82
6.2. Pengaburan Kepastian Hukum 83
6.2.1. Kriminalisasi Perempuan dan Pemiskinan 84
6.2.2. Kekerasan oleh Aparat Penegak Hukum 87
6.2.3. "Polisi Moral" 89

Bab 7 Kevakuman Mekanisme Nasional 93
7.1. Kelalaian Departemen Dalam Negeri 96
7.2. Kelumpuhan Departemen Hukum dan HAM 98
7.3. Kebelummampuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan 100
7.4. Kegagalan Mahkamah Agung 101
7.5. Ketidakberdayaan Mahkamah Konstitusi 104

Bab 8 Kesimpulan dan Rekomendasi 107

Lampiran 1 : Daftar Kebijakan Daerah yang Diskriminatif 119
1.1. Kebijakan Daerah Kategori Kriminalisasi Terhadap Perempuan ... 121
1.2. Kebijakan Daerah Kategori Kontrol Tubuh Perempuan 124
1.3. Kebijakan Daerah Kategori Buruh Migran 126
1.4. Kebijakan Daerah Kategori Pembatasan Terhadap Komunitas Ahmadiyah 127
1.5. Kebijakan Daerah Kategori Landasan Moralitas dan Agama 128

Lampiran 2 : Daftar Kebijakan Daerah yang Kondusif bagi Pemenuhan Hak Konstitusional Warga Negara 137

Lampiran 3 : Data Statistik Daerah Pemantauan 145
3.1. Perkembangan Jumlah Penduduk di Daerah Terpilih Tahun 2000 dan 2007 147
3.2. Perbandingan Presentase Perempuan Sebagai Kepala Rumah Tangga Tahun 2000 dan 2007 148

3.3. Perbandingan Rata-rata Lama Sekolah Perempuan Tahun 2000 dan 2007 149
3.4. Perbandingan Presentase Perempuan Buta Huruf Tahun 2000 dan 2007 150
3.5. Perbandingan Presentase Perempuan yang Bekerja Tahun 2000 dan 2007 151
3.6. Perbandingan Rata-rata Usia Nikah Perempuan Umur 10 Tahun ke Atas Tahun 2000 dan 2007 152
3.7. Perbandingan Angka Kemiskinan Tahun 2000 dan 2007 153
3.8. Perbandingan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Tahun 1999 dan 2007 154
3.9. Perbandingan Indeks Pembangunan Gender (IPJ) Tahun 1999 dan 2006 155
3.10. Perbandingan Indeks Pemberdayaan Gender (IDJ) Tahun 1999 dan 2006 156
3.11. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita Dengan Migas Tahun 1999 dan 2007 157
3.12. Presentase Wanita di Parlemen Tahun 2000 dan 2006 158

Lampiran 4 : Tanggapan di Tingkat Nasional 159

4.1. Tanggapan Ketua Mahkamah Konstitusi 161
4.2. Tanggapan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI 167
4.3. Tanggapan Perwakilan dari Mahkamah Agung 169
4.4. Tanggapan Wakil Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 175

Lampiran 5 : Tanggapan di Tingkat Provinsi 181

5.1. Pidato Gubernur Nangroe Aceh Darussalam 183
5.2. Pidato Gubernur Kalimantan Selatan 189
5.3. Tanggapan Perwakilan Kantor Kanwil HukHAM Provinsi Banten 193
5.4. Tanggapan Perwakilan Kantor Kanwil HukHAM Provinsi Kalimantan Selatan 199
5.5. Tanggapan Kepala Biro Hukum Provinsi Nusa Tenggara Barat 207
5.6. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Banten 213
5.7. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Kalimantan Selatan 223
5.8. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Nusa Tenggara Barat 227
5.9. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta 231
5.10. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Jawa Barat 239
5.11. Tanggapan Perwakilan Aktivis Perempuan Nangroe Aceh Darussalam 245

Sekapur Sirih

Laporan "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara Bangsa" disusun berdasarkan temuan pemantauan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) tentang kondisi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan di era otonomi daerah. Pemantauan dilakukan di 16 Kabupaten yang tersebar di 7 provinsi dengan mewawancarai 339 narasumber, yaitu 102 orang di tingkat provinsi dan 237 orang di Kabupaten/Kota, dengan latar belakang yang beragam seperti eksekutif, legislatif, penegak hukum, tokoh agama, tokoh adat, tokoh masyarakat, kelompok kritis, dan terutama kelompok perempuan, khususnya korban dan dari kelompok minoritas di daerah-daerah tersebut. Temuan ini telah disampaikan kepada otoritas dan publik di tingkat nasional maupun daerah pada awal tahun 2009. Di nasional, pelaporan dilakukan di Mahkamah Konstitusi dan memperoleh tanggapan langsung dari ketua Mahkamah Konstitusi, wakil dari Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Penyampaian di tingkat daerah dilakukan di Provinsi tempat pemantauan, yaitu Banten, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Aceh dan D.I. Yogyakarta.

Desentralisasi adalah prasyarat mutlak bagi proses demokratisasi yang tengah bergulir di Indonesia sejak dimulainya era reformasi pada tahun 1998. Dalam praktiknya, desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah tidak hanya menciptakan ruang-ruang baru demokratisasi, tetapi juga memunculkan kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif yang menjauhkan negara dari tanggungjawabnya memenuhai hak-hak konstitusional warga negara, khususnya perempuan. Menanggapi situasi ini, Komnas Perempuan memprakarsai sebuah pemantauan untuk memahami kontradiksi-kontradiksi yang ada dalam proses demokratisasi di Indonesia dan menemukan titik-titik rentan dalam sistem otonomi daerah yang berakar pada ketidaksempurnaan sistem nasional, dan bukan sekedar persoalan lokal yang spesifik pada daerah-daerah tertentu. Temuan-temuan pemantauan, karenanya, dimaksudkan bukan untuk memojokkan daerah tertentu melainkan untuk menyempurnakan sistem otonomi daerah itu.

Komnas Perempuan berterima kasih kepada seluruh narasumber yang telah bersedia memberikan informasi dan buah pikirannya dalam berefleksi tentang pelaksanaan otonomi daerah. Terima kasih juga kami sampaikan kepada selutuh tim dokumentasi yang telah bekerja keras demi memastikan integritas dan ketajaman analisa dalam pemantauan ini. Juga, kepada seluruh pihak yang memberikan tanggapan positif untuk menindaklanjuti temuan dan rekomendasi pemantauan ini, baik dari pihak negara maupun masyarakat sipil. Seluruh tanggapan yang kami peroleh menjadi lampiran dalam laporan ini. Semoga tindak lanjut tersebut menjadi langkah penguat komitmen bersama untuk mewujudkan cita-cita kehidupan negara bangsa Indonesia sebagaimana yang dirumuskan di dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Jakarta, 23 Februari 2010
Komnas Perempuan

Daftar Istilah

Diskriminasi	pembatasan, pembedaan, pelecehan, pengucilan dan/atau pengabaian, yang langsung ataupun tak langsung, didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar apapun, termasuk agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.
Kriminalisasi	upaya mengendalikan atau membatasi ruang gerak dan/atau bicara seseorang dengan ancaman tindakan pidana atau dengan menjadikan sebuah aktivitas sah tertentu sebagai satu kejahatan.
Konstitusi	landasan hukum tertinggi dalam sistem tata negara. Di Indonesia, konstitusinya adalah Undang-Undang Dasar Negara RI 1945
Pelembagaan Diskriminasi	memposisikan praktik diskriminasi sebagai tindakan yang sah dalam tata kelola berbangsa dan bernegara, dimana lembaga negara menjadi penggagas sekaligus pelaku langsung tindak diskriminasi terhadap warga negaranya.
Pengutamaan Demokrasi Prosedural	pembenaran kehadiran kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif dengan ketaatan formalistik pada prosedur semata, yaitu sejauh mana proses perumusannya memenuhi aspek teknis tahapan penyusunan meskipun mengabaikan substansi berdemokrasi.
Politik Pencitraan	sebuah langkah politik, termasuk melalui penerbitan kebijakan, untuk menciptakan sebuah citra semata atau untuk mengedepankan sebuah citra tandingan terhadap stigma atau citra tertentu yang dianggap tidak menguntungkan daerah.
Politisasi Identitas	cara memobilisasi dukungan masyarakat dengan menggunakan simbol-simbol identitas agama, suku, ras, atau gender untuk kepentingan politik dalam proses perebutan kekuasaan atau penundukan lawan.
Polisi Moral	pihak-pihak yang merasa dirinya memiliki mandat untuk mengawasi moralitas masyarakat dalam rangka ikut serta melaksanakan kebijakan daerah yang menempatkan moralitas sebagai pertimbangan dan tujuan kebijakan.
Salah tangkap	peristiwa seseorang ditangkap atau diproses hukum dengan tuduhan telah melanggar hukum padahal ia bukan merupakan atau tidak melakukan apa yang dituduhkan padanya.

Daftar Tabel dan Diagram

Tabel 1

40 Hak Konstitusional dalam 14 Rumpun Hak

Tabel 2

Daftar Kebijakan Daerah yang Dipantau Berdasarkan Daerah Pemantauan

Tabel 3

Klasifikasi Peraturan Daerah Diskriminatif

Tabel 4

Perbandingan Rumusan Kebijakan

Tabel 5

Kabupaten dengan Prestasi IPM di Bawah Batas 30% Terendah

Tabel 6

Pelembagaan Diskriminasi lewat Kebijakan Daerah Terkait Aturan Busana

Tabel 7

Kemiripan Rumusan Muatan Peraturan Daerah Indramayu, Peraturan Daerah Tasikmalaya, dan Peraturan Daerah Tangerang tentang Ketentuan Larangan Terkait Prostitusi

Tabel 8

Pelembagaan Diskriminasi lewat Kebijakan Daerah tentang Prostitusi

Tabel 9

Pelembagaan Diskriminasi lewat Kebijakan Daerah tentang Buruh Migran

Tabel 10

Pelanggaran Hak Konstitusional Perempuan

Tabel 11

Politik Pencitraan dalam Teks Kebijakan Daerah

Tabel 12

Perbandingan Rumusan Pasal Penempatan TKI

Diagram 1

Sebaran Wilayah Peraturan Daerah Diskriminatif

Diagram 2

Sebaran Kebijakan Berdasarkan Tahun Penerbitan

Bab I

Pendahuluan

Otonomi daerah adalah bagian integral dari upaya demokratisasi di Indonesia. Sentralisasi di hampir seluruh aspek pembuatan kebijakan pada zaman Orde Baru telah mematikan kehidupan demokrasi selama lebih dari tiga dekade, sehingga desentralisasi merupakan suatu prasyarat yang tidak dapat ditawar-tawar untuk menciptakan Indonesia yang demokratis. Dengan otonomi daerah, jarak antara rakyat dan pemimpinnya menjadi dekat sehingga lebih kondusif bagi aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek kepemerintahan. Untuk ini, sebagai landasan hukum bagi sistem otonomi daerah yang dikembangkan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menjabarkan batas-batas kewenangan pemerintah daerah (pemda) dan asas-asas pembentukan peraturan daerah (perda).

Pada kenyataannya, tidak ada jaminan bahwa otonomi daerah akan serta-merta menghasilkan suatu kehidupan yang lebih demokratis, kecuali ada upaya-upaya khusus untuk memajukan demokrasi dan Hak Asasi Manusia (HAM) secara substantif. Di berbagai daerah ketika ada upaya sistematis oleh para pembela perempuan dan anak korban kekerasan, pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) setempat mampu melahirkan kebijakan-kebijakan yang meningkatkan akses orang-orang yang selama ini terpinggirkan dan terlupakan. Komnas Perempuan mencatat, misalnya, 39 kebijakan daerah di tingkat provinsi (14 kebijakan), kabupaten/kota (22 kebijakan) dan desa (3 kebijakan) yang bertujuan memenuhi hak korban atas pemulihan. Bersamaan dengan itu, sebaliknya, muncul pula kebijakan-kebijakan di berbagai daerah yang menguatkan dan melanggengkan praktik-praktik diskriminasi yang hidup di tengah masyarakat. Kebijakan-kebijakan itu lahir dari proses pembuatan yang sarat berbagai bentuk pembatasan dan pengabaian hak warga negara untuk berpartisipasi aktif dalam kepemerintahan. Hal ini terutama dilakukan dengan menggunakan alasan moralitas, interpretasi tunggal atas agama tertentu dan/atau atas nama kehendak mayoritas untuk membungkam warga yang tidak setuju. Dalam pelaksanaan, pengucilan terjadi atas mereka yang menentang dan penghukuman dilakukan terhadap warga yang terbukti ataupun dianggap melanggar. Akibatnya, inisiasi dan implementasi kebijakan ini tidak saja membiarkan praktik diskriminasi terus hidup dalam masyarakat, tetapi juga memunculkan situasi yang memperlihatkan lembaga negara menjadi penggagas dan pelaku langsung tindak diskriminasi terhadap warga negaranya. Situasi inilah yang dimaksud sebagai pelembagaan diskriminasi. Komnas Perempuan mencatat setidaknya ada 154 kebijakan diskriminatif serupa ini yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan) dan di tingkat desa (1 kebijakan).

Perkembangan yang kontradiktif itu memunculkan sejumlah pertanyaan, baik tentang praktik berpolitik di daerah yang memunculkan kebijakan tersebut, tentang efektivitas sistem otonomi daerah yang telah diciptakan, maupun tentang kinerja mekanisme-mekanisme nasional yang berwenang dalam memastikan otonomi daerah mencapai tujuannya. Komnas Perempuan berupaya menjawab pertanyaan-pertanyaan itu dengan menjalankan mandatnya untuk melakukan pemantauan terhadap segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan dalam rangka menghapuskan segala bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap perempuan Indonesia.

Dalam sistem otonomi daerah, apa yang mengikat para penentu kebijakan di daerah pada kewajiban-kewajiban terkait tatanan negara-bangsa Indonesia? Apa yang memberi inspirasi bagi warga daerah sehingga mereka mempunyai tujuan bersama yang lebih besar daripada berupaya menciptakan citra kekhususannya sendiri di daerah masing-masing? Apa yang dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan otonomi daerah? Sejauh mana kita telah menuntaskan pembentukan sistem ketatanegaraan dan hukum nasional pasca-Orde Baru yang dapat memastikan kemapanan demokrasi dan penegakan HAM di Indonesia? Sejauh mana kita telah menegaskan dan melembagakan suatu tatanan sosial politik yang menjamin hak-hak kelompok minoritas dalam seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara, yang menegaskan batas antara negara dan agama, dan yang mengelola hubungan sinergis dan efektif antara pemerintah nasional dan daerah demi kesejahteraan bersama bangsa?

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI 1945) menyatakan apa yang menjadi cita-cita bangsa serta tujuan dan landasan negara. Pembukaan UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa:

> … rakyat Indonesia ... membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia… dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial…

Inilah janji bangsa yang dikodifikasikan ke dalam hukum tertinggi di Indonesia. Segala peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh para pemimpin politik dan wakil rakyat, baik di tingkat nasional maupun daerah, adalah untuk merealisasikan cita-cita bangsa ini. Melalui jabaran pasal-pasalnya, UUD Negara RI 1945 menegaskan apa yang menjadi hak setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Komnas Perempuan menemukan 40 hak yang dinyatakan dalam UUD Negara RI 1945, termasuk hak atas kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat 1); hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani (Pasal 28I ayat 1); hak atas penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat 2); hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (Pasal 28G ayat 1); serta hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apa pun dan hak atas perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif (Pasal 28I ayat 2). Secara keseluruhan, keempat puluh hak tersebut dapat dikategorikan ke dalam empat belas rumpun, sebagaimana tampak pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1

40 Hak Konstitusional dalam 14 Rumpun

I. HAK ATAS KEWARGANEGARAAN		
1	Hak atas status kewarganegaraan	Pasal 28D (4)
2	Hak atas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan	Pasal 27(1), Pasal 28 D (1), Pasal 28 D (3)
II. HAK ATAS HIDUP		
3	Hak untuk hidup serta mempertahankan hidup dan kehidupannya,	Pasal 28A, Pasal 28I (1)
4	Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang	Pasal 28B (2)
III. HAK UNTUK MENGEMBANGKAN DIRI		
5	Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, mendapat pendidikan, dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya	Pasal 28C (1)
6	Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat	Pasal 28H (3)
7	Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosial	Pasal 28F
8	Hak mendapat pendidikan	Pasal 31 (1), Pasal 28 C (1)
IV. HAK ATAS KEMERDEKAAN PIKIRAN & KEBEBASAN MEMILIH		
9	Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani	Pasal 28I (1)
10	Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan	Pasal 28E (2)
11	Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya	Pasal 28E (1), Pasal 29 (2)
12	Hak untuk bebas memilih pendidikan dan pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal	Pasal 28E (1)
13	Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul	Pasal 28E (3)
14	Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani	Pasal 28E (2)
V. HAK ATAS INFORMASI		
15	Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi	Pasal 28F
16	Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia	Pasal 28F

VI. HAK ATAS KERJA & PENGHIDUPAN LAYAK		
17	Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan	Pasal 27 (2)
18	Hak untuk bekerja dan mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja	Pasal 28D (2)
19	Hak untuk tidak diperbudak	Pasal 28I (1)
VII. HAK ATAS KEPEMILIKAN & PERUMAHAN		
20	Hak untuk mempunyai hak milik pribadi	Pasal 28H (4)
21	Hak untuk bertempat tinggal	Pasal 28H (1)
VIII. HAK ATAS KESEHATAN & LINGKUNGAN SEHAT		
22	Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin	Pasal 28H (1)
23	Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat	Pasal 28H (1)
24	Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan	Pasal 28H (1)
IX. HAK BERKELUARGA		
25	Hak untuk membentuk keluarga	Pasal 28B (1)
X. HAK ATAS KEPASTIAN HUKUM & KEADILAN		
26	Hak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil	Pasal 28D (1)
27	Hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum	Pasal 28D (1), Pasal 27 (1)
28	Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum	Pasal 28I (1)
XI. HAK BEBAS DARI ANCAMAN, DISKRIMINASI & KEKERASAN		
29	Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi	Pasal 28G (1)
30	Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia	Pasal 28G (2)
31	Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun	Pasal 28I (2)
32	Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan	Pasal 28H (2)
XII. HAK ATAS PERLINDUNGAN		
33	Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya	Pasal 28G (1)
34	Hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif	Pasal 28I (2)

35	Hak atas perlindungan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban	Pasal 28I (3)
36	Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi	Pasal 28B (2), Pasal 28I (2)
37	Hak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain	Pasal 28G (2)
XIII. HAK MEMPERJUANGKAN HAK		
38	Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif	Pasal 28C (2)
39	Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat	Pasal 28, Pasal 28 E (3)
XIV. HAK ATAS PEMERINTAHAN		
40	Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan	Pasal 28D (3), Pasal 27 (1)

Prinsip nondiskriminasi merupakan salah satu karakter utama dalam konstitusi Indonesia. Setiap hak yang disebutkan dalam UUD Negara RI 1945 ditujukan kepada 'setiap orang' – bukan kepada kelompok istimewa tertentu, bukan pula kepada penduduk mayoritas, dan tanpa kecuali. Jaminan tanpa kecuali dijabarkan secara eksplisit dalam pasal tersendiri yang menyatakan hak setiap orang untuk bebas dari diskriminasi. Dalam membela hak-haknya, di muka hukum ataupun secara kolektif, konstitusi pun menegaskan kedudukan dan hak yang sama bagi setiap orang. Lebih jauh lagi, UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan atas perlakuan diskriminatif yang dialami (Pasal 28I ayat 2) dan bahkan berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H ayat 2). Hak mendapatkan kemudahan atau perlakuan khusus merupakan sarana yang disediakan oleh konstitusi untuk memperbaiki sebuah sistem yang diskriminatif dan memastikan pembebasan warga negara dari jeratan sistem tersebut.

Dalam kerangka konstitusional, kemunculan kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif menjadi bukti bahwa otonomi daerah belum berhasil. Untuk memahami persoalan itu, Komnas Perempuan memrakarsai suatu proses pemantauan di sejumlah daerah yang telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan. Langkah ini tidak dimaksudkan untuk memojokkan daerah-daerah yang dipantau, tetapi ini justru untuk mengeksplisitkan kontradiksi-kontradiksi yang muncul dalam proses demokratisasi di Indonesia, yang sejak era reformasi dimulai berjalan tanpa sebuah rancang-bangun (*grand design*) yang utuh. Tidak berarti bahwa tidak ada kebijakan-kebijakan daerah yang kondusif terhadap pemenuhan hak-hak asasi perempuan. Komnas Perempuan kembali menegaskan apresiasinya terhadap 39 kebijakan daerah yang mendukung pemberdayaan perempuan, baik melalui pemberian layanan bagi perempuan dan anak korban kekerasan, pengelolaan migrasi tenaga kerja ke luar negeri, peng-

hapusan trafiking, perlindungan anak, pengarusutamaan Gender, serta penanganan HIV/AIDS. Pemberian fokus dalam pemantauan ini pada kebijakan-kebijakan yang diskriminatif dimaksudkan untuk menemukan titik-titik rentan dalam sistem otonomi daerah yang sedang dibangun untuk lebih menyempurnakan sistem tersebut. Karena, sesungguhnya, seluruh dinamika yang melatari penerbitan kebijakan-kebijakan daerah adalah masalah nasional, bahkan berakar pada (ketidaksempurnaan) sistem nasional, dan bukan sekadar persoalan lokal yang spesifik pada daerah-daerah tertentu.

Laporan temuan pemantauan ini dijabarkan dalam tujuh bab, di samping bab pendahuluan ini. Bab 2 tentang metodologi pemantauan memaparkan alasan pemilihan daerah, pendekatan cara pengambilan dan analisis informasi, serta prinsip-prinsip pemantauan yang dikembangkan Komnas Perempuan. Informasi tentang temuan kebijakan daerah didahului dengan potret nasional terkait penerbitan kebijakan daerah yang diskriminatif selama sepuluh tahun terakhir. Pemaparan ini disampaikan dalam Bab 3 yang menyertakan pemaknaan kecenderungan nasional penerbitan kebijakan daerah yang diskriminatif dalam konteks kondisi sosial ekonomi dan politik Indonesia sejak reformasi bergulir pada awal 1998.

Bab 4 mengelaborasi bentuk-bentuk pelembagaan diskriminasi yang berlangsung akibat penerbitan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan. Pelembagaan diskriminasi ini terjadi dalam bentuk, yaitu (a) pembatasan hak kebebasan berekspresi lewat aturan busana, (b) pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum akibat kriminalisasi lewat larangan prostitusi, (c) penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum akibat kriminalisasi keintiman lewat larangan *khalwat*[1], serta (d) pengabaian hak atas perlindungan lewat pengaturan tentang buruh migran.

Bab 5 menelusuri persoalan yang mendorong kelahiran kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan. Temuannya adalah berlangsungnya defisit kualitas demokrasi selama proses penyusunan kebijakan daerah tersebut. Defisit kualitas demokrasi ini terwujud dalam dua ranah, yaitu dalam (a) prosedur demokrasi dan (b) substansi demokrasi. Dalam ranah prosedur demokrasi, pemantauan ini menelusuri sejauh mana partisipasi dan akuntabilitas publik dalam perumusan kebijakan dijalankan. Dalam ranah substansi demokrasi, pemantauan ini menyoroti sejauh mana perlindungan substantif dan prinsip-prinsip tata kelola negara menjadi bagian dari diskusi perumusan kebijakan itu.

Bab 6 mengidentifikasi akibat dari kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif itu bagi perempuan dan tatanan negara-bangsa Indonesia pada umumnya. Identifikasi ini berakar pada pemahaman tentang ketidakadilan yang dirasakan oleh mereka yang terdiskriminasi akibat kebijakan tersebut. Oleh karena itu, akibat kebijakan diskriminatif ini dijabarkan dalam kerangka kewibawaan dan kepastian hukum Indonesia.

[1] Aturan mengenai *khalwat* disusun dalam peraturan daerah (*qanun*) Aceh, yang secara singkat, melarang dua orang dewasa berlainan jenis yang tanpa hubungan darah atau ikatan perkawinan berduaan di tempat di tempat yang tidak dapat dilihat publik (bersunyi-sunyi).

Bab 7 menyoal mekanisme nasional yang tersedia untuk memastikan keberlangsungan sistem otonomi daerah yang menjalankan mandatnya dalam membangun Indonesia yang demokratis dan mewujudkan cita-cita negara-bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUD Negara RI 1945. Kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif bukan persoalan daerah semata, melainkan saling terkait dengan kinerja lembaga negara di tingkat nasional yang memiliki mandat mengawasi bergulirnya otonomi daerah dan menjaga integritas hukum nasional. Pemantauan ini menemukan ada lima lembaga negara yang disoroti oleh pelaksana otonomi daerah, yaitu (a) Departemen Dalam Negeri yang berdasarkan mandat Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pembina pelaksanaan otonomi daerah (b) Departemen Hukum dan HAM yang menjalankan mandat harmonisasi hak asasi manusia, (c) Kementerian Pemberdayaan Perempuan yang memiliki mandat pengarusutamaan gender, (d) Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan yudisial pengujian materi peraturan daerah dalam kerangka integritas hukum nasional dan (e) Mahkamah Konstitusi.

Dengan memahami persoalan yang muncul dari kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif ini, Komnas Perempuan menyampaikan sejumlah rekomendasi baik kepada lembaga negara di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kotamadya, maupun kepada lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Kesimpulan temuan dan rekomendasi dapat dibaca pada Bab 8 dalam laporan ini. Temuan dan rekomendasi ini disampaikan kepada publik di tingkat nasional bertempat di Mahkamah Konstitusi, 23 Maret 2009, termasuk di hadapan ketua Mahkamah Konstitusi, hakim Mahkamah Agung, wakil dari Dewan Perwakilan Daerah, Komnas HAM, Departemen Dalam Negeri, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan juga sejumlah wakil lembaga negara lain. Temuan dan rekomendasi dari pemantauan ini juga disampaikan kepada publik di tujuh provinsi yang menjadi daerah pemantauan ini pada April 2009. Penyikapan terhadap laporan ini yang disampaikan pada kegiatan pelaporan di tingkat nasional dapat dibaca pada Lampiran 4. Penyikapan oleh kepala daerah ataupun oleh wakil dari lembaga legislatif tingkat provinsi juga disertakan dalam laporan ini, yaitu pada Lampiran 5.

Temuan pemantauan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, yang dijalankan pada ujung akhir dari sepuluh tahun pertama era reformasi, yaitu pada Desember 2008 hingga Januari 2009, menjadi catatan penutup terhadap hasil dari satu dekade upaya Indonesia menegakkan demokrasi dan HAM di tanah air. Temuan disampaikan menjelang pemilu 2009, yang akan menetapkan kepemimpinan nasional dalam memasuki dekade kedua dalam proses demokratisasi Indonesia, agar dapat dijadikan salah satu prioritas agenda kepemimpinan baru pascapemilu. Segenap kontradiksi dan inkonsistensi (ketidakkonsistenan) yang muncul sebagai produk sistem politik yang berkembang selama sepuluh tahun yang telah berlalu perlu segera disikapi dan diatasi dalam kerangka cita-cita bangsa sebagaimana tertera dalam UUD Negara RI 1945.

Bab 2

Metodologi Pemantauan

Penjelasan tentang cara tata kelola pemantauan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan disusun dalam beberapa bagian. Pertama, tentang cakupan pemantauan terkait pemilihan daerah dan kebijakan daerah yang dipantau serta pilihan pendekatan pengumpulan dan analisis informasi. Kedua, sebaran narasumber dalam pemantauan ini serta informasi tentang para pemantaunya. Ketiga, prinsip pelaksanaan pemantauan sebagai penguatan kapasitas lokal. Keempat, pemilihan sistem silang pemantau untuk memastikan imparsialitas dan mengembangkan analisis komparatif.

Pemantauan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dikembangkan dengan berdasarkan pada kerangka konstitusional tentang hak-hak yang dimiliki oleh setiap warga negara tanpa terkecuali dan tentang tata kelola negara-bangsa Indonesia. Pemaknaan prinsip nondiskriminasi dalam kerangka konstitusional tersebut dijabarkan pada bagian terakhir dari bab ini.

2.1. Cakupan Pemantauan

Pemantauan dilakukan di 16 kabupaten/kotamadya yang tersebar di tujuh provinsi, yaitu (1) Kota Banda Aceh, (2) Kabupaten Bireuen, dan (3) Kota Lhokseumawe di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; (4) Kabupaten Cianjur, (5) Kabupaten Sukabumi, (6) Kabupaten Tasikmalaya, dan (7) Kabupaten Indramayu di Provinsi Jawa Barat; (8) Kota Mataram, (9) Kabupaten Lombok Timur, dan (10) Kabupaten Dompu di Provinsi Nusa Tenggara Barat; (11) Kabupaten Banjar, dan (12) Kabupaten Hulu Sungai Utara di Provinsi Kalimantan Selatan, (13) Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, dan (14) Kabupaten Bulukumba di Provinsi Sulawesi Selatan, (15) Kabupaten Bantul di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta; dan (16) Kabupaten Tangerang di Provinsi Banten. Daerah tersebut dipilih dari pemetaan awal Komnas Perempuan berdasarkan laporan dari mitra-mitranya di daerah mengenai penerbitan kebijakan daerah yang berimplikasi pada kemunduran pemenuhan hak konstitusional perempuan.[2] Kebijakan daerah yang dimaksud adalah dalam bentuk peraturan daerah (Perda) yang disusun kepala daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun peraturan, surat keputusan dan surat edaran kepala daerah.

[2] Pemetaan awal ini dilakukan pada pertengahan 2007 dalam konsultasi nasional tentang kondisi perempuan pascakelahiran kebijakan-kebijakan daerah yang menggunakan isu moralitas dalam proses perumusan.

Keenambelas kabupaten/kotamadya ini adalah bagian dari 69 kabupaten/kotamadya di 21 provinsi yang telah menerbitkan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan. Daerah-daerah tersebut, seperti dalam model studi kasus, merepresentasi jenis-jenis kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, yaitu yang terfokus pada persoalan pengaturan tentang tubuh dan perilaku perempuan, serta pada migrasi. Daerah-daerah ini juga mencerminkan persebaran wilayah Indonesia dari Barat sampai ke Timur.

Pemantauan ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam membangun cara pengumpulan dan analisis informasi. Oleh karena itu, pemantauan memfokuskan diri pada penggalian informasi dan persepsi narasumber terkait muatan, proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah, serta dampaknya terhadap masyarakat, khususnya bagi perempuan. Kebijakan daerah yang dipantau dipilih berdasarkan masukan dari banyak pihak, terutama kelompok dalam masyarakat yang selama ini melakukan advokasi kebijakan di daerah-daerah tersebut (lihat Tabel 2 untuk daftar kebijakan yang dipantau). Penggalian informasi ditujukan untuk menghimpun keterangan tentang praktik demokrasi yang memungkinkan munculnya kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif itu. Praktik demokrasi ini terkait erat dengan kinerja dari mekanisme-mekanisme negara, di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten, yang telah dikembangkan untuk menjamin hak-hak konstitusional setiap warga negara. Persepsi yang dimaksud adalah pendapat dari kalangan aparat negara dan masyarakat, khususnya perempuan, tentang sejauh mana kebijakan-kebijakan daerah tersebut mengurangi atau meningkatkan peluang pemenuhan hak konstitusional warga negara, khususnya bagi perempuan. Pemetaan juga dilakukan untuk mengetahui persepsi aparat negara dan masyarakat tentang dampak kebijakan daerah tersebut terhadap kehidupan bermasyarakat pada umumnya dan kelangsungan demokrasi Indonesia.

Dari informasi dan persepsi yang dikumpulkan, pemantauan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang status dan persoalan pemenuhan hak konstitusional perempuan terkait kehadiran kebijakan daerah tersebut, dan juga untuk menemukan peluang pemenuhan hak-hak konstitusional dalam konteks otonomi daerah, baik di tingkat kabupaten, provinsi maupun nasional.

Tabel 2

Daftar Kebijakan Daerah yang Dipantau berdasarkan Daerah Pemantauan

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kebijakan Daerah yang Dipantau
Nanggroe Aceh Darussalam	Banda Aceh Bireuen Lhokseumawe	Peraturan Daerah (*Qanun*) Nomor 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat*
Jawa Barat	Sukabumi	Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja (TKI) ke Luar Negeri Asal Kabupaten Sukabumi

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kebijakan Daerah yang Dipantau
	Cianjur	Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Cianjur ke Luar Negeri
	Indramayu	Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi
	Tasikmalaya	Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 01 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran
Nusa Tenggara Barat	Mataram	Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 1996 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (yang terus-menerus didesak untuk direvisi agar juga mengatur tentang tindakan susila)
	Lombok Timur	Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2006 tentang Penempatan, Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia asal Kabupaten Lombok Timur
	Dompu	Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Dompu Tahun 2001-2005
Sulawesi Selatan	Pangkajene dan Kepulauan	Keputusan Bupati Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Desa Tompo Bulu Kecamatan Balocci dan Desa Mattiro Bombang Kecamatan Liukang Tupabbiring sebagai desa bernuansa Islami
	Bulukumba	Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba
Kalimantan Selatan	Banjar	Peraturan Bupati Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pakaian Dinas Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar
	Hulu Sungai Utara	Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan
DI Yogyakarta	Bantul	Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul
Banten	Tangerang	Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran

2.2. Narasumber

Penghimpunan informasi untuk pemantauan ini dilakukan dengan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Sejak dilaksanakan dari tanggal 22 Desember 2008 sampai 29 Januari 2009, lebih dari 1.100 individu telah diminta pendapatnya. Wawancara terutama dilakukan kepada para pengambil keputusan di lembaga eksekutif dan legislatif, penegak hukum dan pihak-pihak yang biasanya terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan, seperti tokoh masyarakat, akademisi dan wakil dari organisasi yang mengadvokasi isu hak asasi manusia atau isu sosial lain. Diskusi kelompok terfokus terutama digunakan untuk memperoleh informasi dan persepsi dari anggota masyarakat pada umumnya, terutama dari kelompok perempuan di berbagai lapisan masyarakat.

Lebih dari 339 narasumber telah diwawancarai, baik di tingkat provinsi (102 narasumber) maupun di kabupaten/kota (237 narasumber). Sebanyak 40 narasumber wawancara adalah perempuan yang terlanggar hak konstitusionalnya sebagai akibat dari pelaksanaan kebijakan daerah yang diskriminatif, 21 di antaranya adalah korban langsung dan 19 lainnya berasal dari komunitas minoritas di daerah tersebut. Termasuk di dalam komunitas minoritas adalah mereka yang beragama berbeda dari sebagian besar penduduk di daerah tersebut, dari komunitas adat dan juga, dari kelompok dengan orientasi seksual sejenis dan transgender.

Sebanyak 86 narasumber wawancara adalah pengambil kebijakan di tingkat eksekutif, termasuk di antaranya seorang Gubernur dan tujuh orang Bupati. Selain kepala daerah, pendapat dari pihak eksekutif diwakili oleh Sekretaris Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Biro Hukum dan pelaksana peraturan daerah, yaitu Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), dan khusus di Aceh, Dinas Syariat Islam dan *Wilayatul Hisbah*. Narasumber dari lembaga eksekutif ini juga berasal dari Kantor Wilayah Hukum dan HAM, Badan/Biro Pemberdayaan Perempuan (atau lembaga terkait), dan Dinas Sosial. Dari lembaga legislatif di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, sebanyak 57 narasumber diwawancarai dalam kapasitasnya sebagai pimpinan dewan, pimpinan komisi atau pimpinan fraksi. Narasumber lain berasal dari jajaran penegak hukum yaitu dari pihak kepolisian (19 narasumber), kejaksaan (7 narasumber) dan pengadilan/hakim (14 narasumber). Di Aceh, narasumber juga berasal dari Majelis Permusyawaratan Ulama dan Majelis Adat Aceh.

Selain korban dan narasumber dari pihak negara, kami juga mewawancarai dua mantan bupati yang menjadi penggagas kebijakan daerah yang diskriminatif dan sembilan narasumber wakil dari kelompok dalam masyarakat yang aktif mendorong penerbitan dan pelaksanaan kebijakan yang diskriminatif itu. Sebanyak 54 narasumber lain adalah tokoh masyarakat, termasuk 29 di antaranya adalah ulama. Sisanya, 39 narasumber, adalah wakil dari kelompok kritis dari kalangan akademisi, organisasi masyarakat ataupun organisasi advokasi pemenuhan hak asasi manusia, khususnya organisasi perempuan.

Selain wawancara, pendapat masyarakat dihimpun melalui diskusi kelompok terfokus. Di masing-masing kabupaten dan provinsi, dilaksanakan 4-6 diskusi kelompok terfokus, yang masing-masing diikuti oleh 6-13 peserta, tergantung pada kondisi lokal. Diskusi kelompok terfokus dilakukan terutama dengan kelompok perempuan dengan latar belakang ibu rumah tangga, kepala keluarga, orang tua tunggal, pendidik, penggerak organisasi masyarakat, dan pegiat dalam organisasi kemasyarakatan ataupun lembaga swadaya masyarakat baik yang secara khusus menyikapi persoalan perempuan maupun persoalan sosial pada umumnya. Ada pula diskusi yang dilakukan dengan kelompok kritis mewakili pekerja media, pegiat advokasi isu publik dan akademisi. Lebih dari 800 orang menjadi peserta dalam 98 diskusi kelompok terfokus ini.

2.3. Pemantauan sebagai Penguatan Kapasitas Lokal

Membangun tim pemantauan yang berangkat dari kapasitas lokal dan bukan dengan menerjunkan tim peneliti dari Jakarta merupakan pendekatan yang dipilih Komnas Perempuan dalam menjalankan mandatnya untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi pemenuhan hak asasi manusia bagi perempuan. Para pemantau adalah individu-individu dengan latar belakang beragam dan direkomendasikan oleh mitra-mitra Komnas Perempuan di daerah yang akan dipantau. Melalui pendekatan ini, Komnas Perempuan tidak saja berkontribusi terhadap penguatan kapasitas lokal tetapi, dan terutama, dapat ikut memastikan keberlanjutan advokasi keadilan gender di wilayah itu. Keragaman yang ada dalam tim pemantau juga dimaksudkan untuk membuka ruang dialog antar kelompok dalam masyarakat, yang selama ini meski sering berada dalam pertemuan serupa, mereka jarang berkesempatan bekerja sebagai satu tim. Keragaman pemantau merupakan kekuatan tersendiri bagi pemantauan ini karena semua saling memperkaya pemahaman persoalan dan analisis temuan pemantauan.

Atas dasar rekomendasi mitra, Komnas Perempuan membangun tim pemantauan yang terdiri dari 21 orang pemantau dengan komposisi gender yang seimbang, yaitu 11 perempuan dan 10 laki-laki. Mereka memiliki latar belakang aktivitas keseharian yang beragam: akademisi, pegiat advokasi kebijakan publik, pendamping korban, mahasiswa dan juga ibu rumah tangga. Mereka semua dipersatukan oleh pengalaman dalam bidang penelitian dan/atau pengelolaan diskusi komunitas, dengan pemahaman dasar tentang hak asasi manusia dan keadilan gender. Usia pemantau berkisar antara 24 dan 40 tahun, separo di antara mereka berusia di bawah 30 tahun.

Penguatan kapasitas pemantau, Komnas Perempuan menyelenggarakan dua kali lokakarya persiapan. Pada lokakarya pertama, materi utama adalah membangun pemahaman bersama tentang keadilan gender dan hak konstitusional perempuan, selain mengembangkan kerangka pemantauan. Pasca pertemuan pertama, setiap pemantau diminta melakukan uji coba kerangka pemantauan di daerahnya masing-masing dan mendiskusikan kebijakan daerah yang akan menjadi fokus pemantauan. Pada lokakarya kedua, materi utama adalah pendalaman materi hak-hak konstitusional dan membahas hasil uji coba sebagai masukan perbaikan kerangka peman-

tauan. Pada pertemuan ini pula ditentukan kebijakan daerah yang akan dipantau, sebagaimana tertulis pada Tabel 2, yang dipilih berdasarkan masukan dari banyak pihak yang diperoleh pemantau dalam masa uji coba. Secara singkat, kebijakan yang dipantau dapat dikategorikan menjadi kebijakan yang mengatur tentang (a) tenaga kerja migran (b) prostitusi, (c) busana, (d) pengaturan soal ibadah, seperti ketertiban pada bulan Ramadhan, baca-tulis Alquran dan penetapan desa Islami dan (e) *khalwat* atau mesum, yang hanya terdapat di wilayah Aceh.

Selain kegiatan persiapan di atas, untuk memastikan para pemantau dapat bekerja secara optimal, pada semester pertama 2008 Komnas Perempuan berkunjung ke sejumlah jajaran pimpinan daerah yang menjadi wilayah pemantauan. Dalam kunjungan ini, Komnas Perempuan menyampaikan rencana untuk melakukan pemantauan secara lebih mendalam mengenai kondisi pemenuhan hak perempuan di daerah itu. Rencana ini disambut baik oleh sebagian besar pejabat lembaga yang dikunjungi, yang sependapat dengan Komnas Perempuan untuk menggunakan pemantauan ini sebagai media memperkuat bangunan demokrasi dan pemenuhan hak asasi manusia dalam era otonomi daerah.

2.4. Sistem Silang Demi Imparsialitas dan Analisis Komparatif

Komnas Perempuan menggunakan sistem silang untuk melaksanakan pemantauan ini. Artinya, pemantau tidak melakukan pemantauan di wilayahnya sendiri, tetapi melakukan pemantauan di daerah lain, misalnya pemantau dari Jawa Barat bertugas melakukan pemantauan di Aceh, sementara pemantau dari Aceh ke Kalimantan Selatan dan seterusnya. Sistem silang membuka ruang interaksi pemantau dengan setiap pihak yang peduli terhadap pemajuan hak asasi manusia dan juga demokrasi yang tinggal di kabupaten/kota atau provinsi lain. Selama ini, arah interaksi yang tercipta lebih banyak pusat-daerah, sementara ruang interaksi antardaerah justru sangat minim. Sistem silang, terutama, dimaksudkan untuk merawat prinsip imparsialitas dan untuk membangun analisa perbandingan (komparatif) antara satu wilayah dan wilayah lain dari kacamata pemantau.

Pelaksanaan pemantauan dilakukan dengan menggunakan sistem silang, setiap pemantau menjadi "orang baru" di daerah tempat ia bertugas. Sebagai "orang baru", pemantau diharapkan menjadi lebih terbuka dan objektif dalam menggali dan menyerap informasi dan lebih kecil kemungkinan resistensi dari narasumber saat memberikan informasi kepada pemantau terkait dengan aktivitas pemantau selama ini di daerahnya masing-masing. Hal terakhir ini terutama menjadi penting bagi pemantau yang selama ini dikenal kritis terhadap kebijakan publik di daerahnya sehingga mungkin menimbulkan resistensi atau keengganan dari pihak narasumber untuk memberi informasi. Keuntungan dari posisi "orang baru" menjadi cara utama untuk merawat prinsip imparsialitas dalam pemantauan ini. Posisi "orang baru" ini juga menjadi cara membangun analisa komparatif. Pengetahuan dan pengalaman pemantau dari kegiatannya di daerah masing-masing menjadi landasan yang kokoh untuk menangkap persamaan dan perbedaan dinamika-dinamika sosial politik antarwilayah.

Tantangan paling utama dari sistem persilangan ini adalah kesigapan pemantau. Posisi sebagai "orang baru" menuntut pemantau untuk dalam waktu singkat menangkap sebanyak-banyaknya informasi dan memahami dinamika sosial politik setempat. Bahasa adalah tantangan lain yang dapat menyulitkan pemantau berkomunikasi dengan narasumber. Tantangan ini terutama tampak saat diskusi kelompok terbatas dengan peserta dari kelompok perempuan yang tidak terbiasa menggunakan bahasa Indonesia sebagai bahasa pengantar sehari-hari. Kalaupun terbiasa, masing-masing daerah di Indonesia memiliki struktur dan dialek berbahasa Indonesia yang berbeda sehingga dapat menyebabkan komunikasi menjadi kurang lancar. Menyikapi hal ini, sejak awal telah dipersiapkan pendampingan oleh seorang asisten lapangan bagi setiap pemantau. Asisten ini dapat menjembatani kendala bahasa antara pemantau dan narasumber. Selain itu, dalam proses analisa kolektif yang dilakukan setelah pemantauan lapangan, pemantau mendapatkan masukan dari rekannya yang berasal dari daerah tempat ia bertugas sehingga pemahamannya meningkat dan dapat membangun analisa yang lebih akurat dan komprehensif.

Dari refleksi yang dilakukan pascapemantauan, sistem persilangan ini dirasakan oleh pemantau sebagai bagian yang paling memberdayakan. Kesempatan tinggal di daerah pemantauan selama 10-15 hari memberi mereka kesempatan "menemukan" Indonesia yang penuh keragaman, berinteraksi dengan kelompok minoritas yang oleh sebagian pemantau belum pernah berkesempatan melakukannya, di samping mengasah keterampilan bertanya dalam lingkungan yang baru sama sekali. Oleh karena itu, pemantau merekomendasikan agar Komnas Perempuan tidak saja mempertahankan aplikasi pendekatan pemantauan sebagai sarana peningkatan kapasitas lokal yang dipadukan dengan sistem persilangan, tetapi juga mengembangkan pendekatan ini dan menularkannya kepada organisasi-organisasi lain yang juga melakukan kegiatan sejenis, terutama dalam kerangka penegakan hak asasi manusia.

2.5. Memahami Prinsip Non Diskriminasi dalam Kerangka Konstitusional

UUD Negara RI 1945 memuat visi, misi dan prinsip-prinsip tata kelola negara-bangsa Indonesia dan karena itu merupakan rujukan utama kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk sebagai landasan hukum tertinggi bagi seluruh produk hukum Indonesia. UUD Negara RI 1945 menyiratkan prinsip nondiskriminasi melalui pernyataan komitmen negara Indonesia untuk melindungi setiap warga negaranya dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun (Pasal 28I (2)) dan hak warga negara untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H (2)).

Diskriminasi, menurut Pasal 1 Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, didefinisikan sebagai:

> "setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan,

> status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya."

Komitmen negara untuk menghapuskan diskriminasi sudah dinyatakan sejak hampir seperempat tahun lalu dengan penerbitan Undang Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita. Dalam UU tersebut, diskriminasi disebutkan sebagai:

> "setiap pembedaan, pengabaian, atau pembatasan yang dilakukan atas dasar jenis kelamin antara laki-laki dan perempuan, yang menyebabkan, mempengaruhi atau bertujuan mengurangi ataupun meniadakan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apa pun lainnya oleh kaum perempuan terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan."

Di akhir 2008, pernyataan komitmen untuk penghapusan diskriminasi dikuatkan kembali dengan penerbitan Undang Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa untuk penyelenggaraan otonomi daerah, Kepala Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menerbitkan peraturan daerah. Pada Pasal 136 dinyatakan bahwa perda tersebut merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Namun, pasal yang sama juga menyatakan bahwa perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Karena konstitusi adalah landasan hukum tertinggi, maka peraturan daerah jelas tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara RI 1945.

Berkenaan dengan hal itu, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada Pasal 138, memantapkan komitmen negara untuk merawat prinsip non diskriminasi dalam tata kelola negara-bangsa Indonesia. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa asas material yang berlaku dalam sistem otonomi daerah di Indonesia adalah (a) pengayoman, (b) kemanusiaan, (c) kebangsaan, (d) kekeluargaan, (e) kenusantaraan, (f) Bhinneka Tunggal Ika, (g) keadilan, (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.[3]

[3] Garis bawah dalam Pasal 138 dilakukan oleh penulis untuk menunjukkan asas-asas yang terkait secara langsung dengan prinsip non diskriminasi.

Kebijakan daerah yang diskriminatif tidak saja melanggar prinsip nondiskriminasi yang dianut konstitusi, tetapi terutama menjadi sarana pelembagaan diskriminasi. Kebijakan diskriminatif berangkat dari praktik-praktik diskriminatif yang terdapat di masyarakat, termasuk diskriminasi berbasis gender. Karena mengikat secara hukum, kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif itu tidak saja melanggengkan praktik diskriminasi dalam kehidupan masyarakat tetapi juga, dan terutama, memposisikan praktik diskriminasi sebagai tindakan yang sah dalam tata kelola berbangsa dan bernegara dengan lembaga negara menjadi penggagas dan pelaku langsung tindak diskriminasi terhadap warga negaranya. Situasi inilah yang dimaksudkan dengan pelembagaan diskriminasi.

Untuk menguji apakah sebuah kebijakan daerah (dan juga kebijakan lain) diskriminatif atau tidak, dilakukan dalam tiga aras. Pertama, tujuan pembentukan kebijakan daerah. Pengujian ini dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisa isi (*content analysis*) atas kebijakan daerah maupun melalui analisa persepsi penggagas dan pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan tentang tujuan kebijakan daerah tersebut. Kedua, dampak yang ditimbulkan akibat kehadiran dan pelaksanaan kebijakan daerah itu. Hal ini dapat dilakukan melalui metode observasi, wawancara dengan pihak-pihak yang menjadi target pelaksanaan kebijakan daerah maupun analisa persepsi masyarakat pada umumnya. Ketiga, praktik berdemokrasi dalam proses perumusan kebijakan. Perhatian utama diberikan pada sejauh mana warga negara, tanpa kecuali, dapat berpartisipasi secara aktif dalam proses perumusan dan pengawasan kebijakan yang merupakan bagian dari hak konstitusionalnya dalam pemerintahan (Pasal 28D (3) UUD Negara RI 1945). Pengujian ini dapat dilakukan melalui metode observasi dan wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan serta pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang seharusnya dilibatkan dalam perumusan kebijakan tersebut. Pemangku kepentingan paling utama adalah mereka yang diproyeksikan akan mengalami dampak langsung maupun tidak langsung dari kebijakan daerah itu.

Bab 3

Potret Nasional tentang Kebijakan Daerah yang Diskriminatif

Potret nasional disajikan berdasarkan pada data kebijakan daerah yang dapat dihimpun oleh Komnas Perempuan (lihat Lampiran 1 dan 2). Bab ini terbagi dalam tiga bagian, yaitu (1) gambaran umum tentang persebaran kebijakan daerah yang diskriminatif di Indonesia yang diterbitkan selama sepuluh tahun terakhir, (2) pola umum pembentukan kebijakan daerah yang diskriminatif dan (3) sekilas konteks sosial politik di wilayah-wilayah yang menjadi daerah pemantauan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan.

3.1. Gambaran Umum

Antara tahun 1999 dan 2009, sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan) dan tingkat desa (1 kebijakan) menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampak. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi sejak era reformasi dengan otonomi daerah sebagai salah satu agenda demokratisasi.

Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi), penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), dan pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran). Selebihnya, seperti terlihat pada Tabel 3, terdapat 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat dan telah berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas. Sembilan kebijakan lain merupakan pembatasan atas kebebasan memeluk agama bagi kelompok Ahmadiyah. Semua hak yang dibatasi atau dikurangi ini merupakan hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali (lihat Lampiran 2 untuk daftar lengkap 154 kebijakan daerah diskriminatif).

Tabel 3

Klasifikasi Perda Diskriminatif

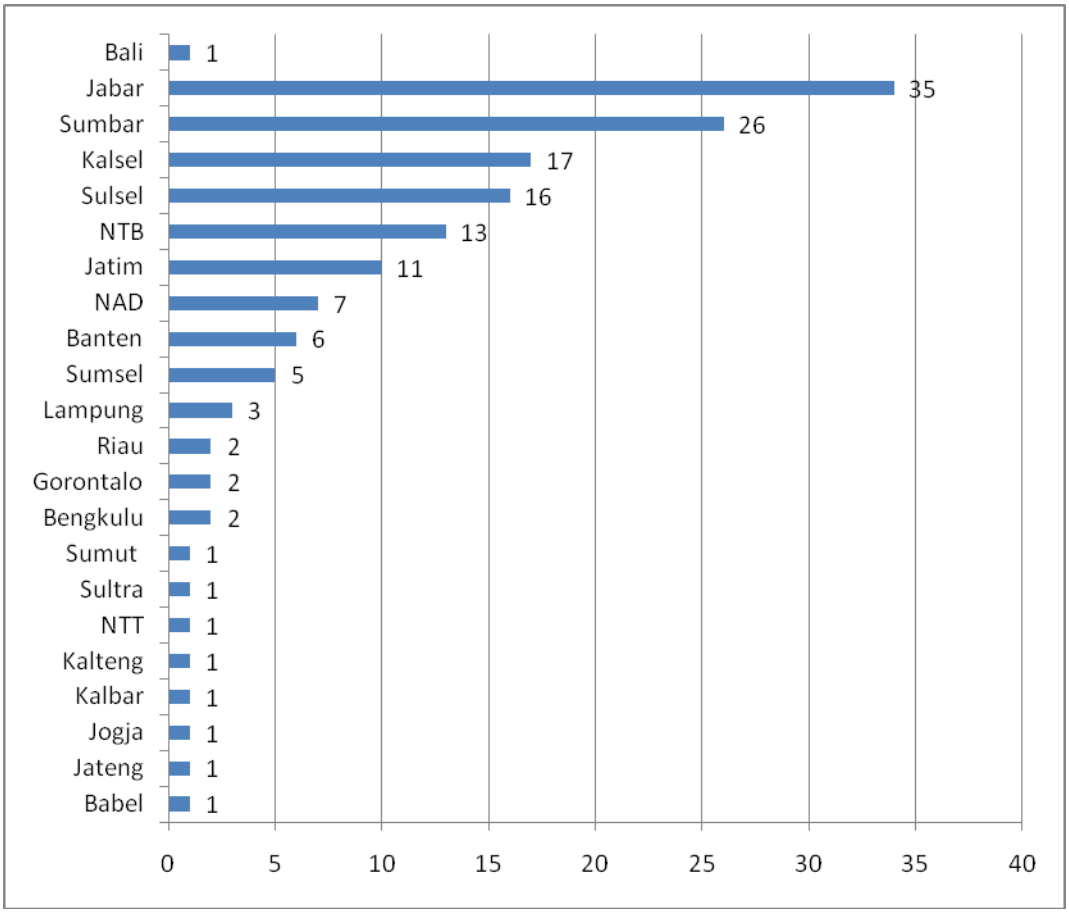
No.	Kategori	Jumlah
1	Kriminalisasi perempuan	38
2	Kontrol terhadap tubuh perempuan	21
3	Pembatasan kebebasan beragama bagi komunitas Ahmadiyah	9
4	Pengaturan ibadah/kehidupan keagamaan	82
5	Pengaturan buruh migran	4
Jumlah		**154**

Golongan masyarakat yang paling rentan diskriminasi adalah perempuan – termasuk perempuan miskin dan minoritas – serta berbagai golongan minoritas, terutama minoritas agama, minoritas budaya dan minoritas seksual.

Provinsi yang kabupaten-kabupatennya paling banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif, lihat Diagram 1, secara berturut-turut adalah Jawa Barat (35 kebijakan), Sumatera Barat (26 kebijakan), Kalimantan Selatan (17 kebijakan), Sulawesi Selatan (16 kebijakan), Nusa Tenggara Barat (13 kebijakan) dan Jawa Timur (11 kebijakan). Dalam konteks kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, lebih dari sepertiga kebijakan yang membatasi kemerdekaan berekspresi diterbitkan oleh kabupaten-kabupaten di Provinsi Sumatera Barat (8 kebijakan), disusul oleh kabupaten di Jawa Barat (5 kebijakan) dan Sulawesi Selatan (3 kebijakan). Kabupaten-kabupaten di Jawa Barat adalah yang paling banyak menerbitkan kebijakan daerah yang mengriminalkan perempuan (8 kebijakan), diikuti oleh kabupaten di Jawa Timur (7 kebijakan) dan Sumatera Barat (6 kebijakan). Empat kebijakan buruh migran yang mengabaikan hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan diterbitkan oleh daerah yang menjadi kantong pekerja migran perempuan yaitu Cianjur dan Sukabumi, keduanya di Provinsi Jawa Barat.

Diagram 1

Sebaran Wilayah Perda Diskriminatif



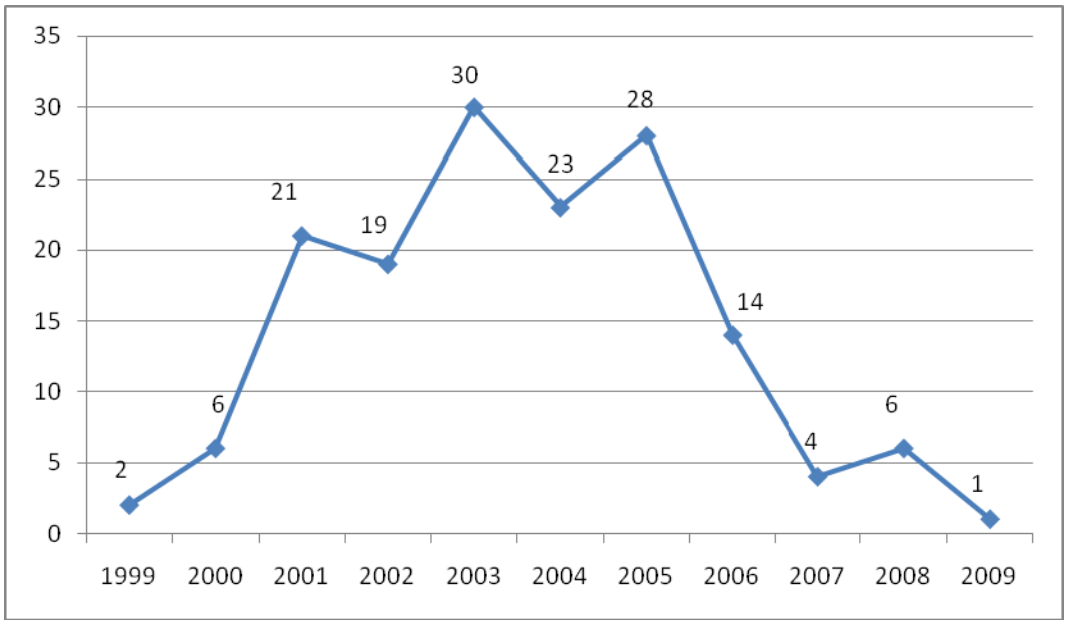
3.2. Pola Umum Pembentukan Kebijakan Daerah Diskriminatif

Lebih dari setengah atau 80 kebijakan daerah yang diskriminatif, seperti tampak pada Diagram 2, diterbitkan nyaris secara serentak dalam rentang dua tahun saja, yaitu antara tahun 2003 dan 2005. Walaupun UU tentang Pemerintahan Daerah yang pertama lahir pada tahun 1999, implementasi terhadap UU ini baru terjadi pada pengujung tahu 2001, setelah berbagai peristiwa konflik bersenjata dan kekerasan massal mulai mereda di berbagai wilayah di Indonesia. Pada tahun 2004, UU tentang Pemerintahan Daerah diperbarui, khususnya terkait pemilihan kepala daerah (bupati) yang dilakukan secara langsung melalui pilkada. Puncak penerbitan kebijakan-kebijakan diskriminatif pada tahun 2003 dan 2005 mungkin dapat dilihat sebagai bagian yang tidak terpisah dari fenomena pascakonflik yang sarat diwarnai oleh konflik antargolongan yang berlainan agama maupun antara kelompok-kelompok yang dicap 'pendatang' vs 'asli'. Pada tahun 2006, jumlah kebijakan-kebijakan diskriminatif mulai menurun, mungkin sebagai akibat

dari besarnya reaksi masyarakat sipil di tingkat nasional, khususnya terkait kebijakan-kebijakan yang pada waktu itu sering disebut 'bernuansa syariat Islam' dan juga terkait advokasi menentang Rancangan UU Anti Pornografi dan Pornoaksi.

Diagram 2

Sebaran Kebijakan Berdasarkan Tahun Penerbitan



Lebih dari dua per tiga dari kebijakan-kebijakan diskriminatif ini (106 kebijakan) menggunakan peristilahan serupa dalam rumusan landasan pemikiran maupun muatan, yang menyatakan bahwa maksud penerbitan kebijakan adalah sebagai "salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran agama" atau untuk "meningkatkan iman dan taqwa". Lebih dari setengahnya secara spesifik menyebutkan bahwa tujuan kebijakan tersebut adalah untuk "mewujudkan karakter daerah yang Islami", termasuk di antaranya 7 kebijakan daerah tentang aturan busana dan 13 kebijakan daerah yang mengriminalkan perempuan dalam aturan tentang prostitusi. Rumusan-rumusan maksud dan tujuan dari kebijakan itu mencerminkan keberlangsungan politik pencitraan di daerah tersebut. Politik pencitraan adalah suatu langkah politik, termasuk melalui penerbitan kebijakan, untuk menciptakan sebuah citra semata atau untuk mengedepankan sebuah citra tandingan terhadap stigma atau citra tertentu yang dianggap tidak menguntungkan daerah. Sering kali politik pencitraan ini menggunakan simbol-simbol identitas agama tertentu ataupun dengan mengedepankan satu interpretasi tunggal dari agama tersebut. Konsekuensinya, kelompok masyarakat yang tidak ikut mengusung simbol tersebut, terutama dialami oleh kelompok minoritas berdasarkan agama dan budaya, menjadi terpinggirkan.

Karena hanya mengedepankan niat pencitraan, apalagi digunakan sebagai politisasi identitas, kebijakan-kebijakan itu tidak diimbangi dengan kemampuan yang sungguh-sungguh menjawab

kebutuhan-kebutuhan tantangan nyata daerah. Hal ini sejalan dengan kecenderungan politik pencitraan yang kental dengan kepentingan politisasi identitas, yaitu cara memobilisasi dukungan masyarakat dengan menggunakan simbol-simbol identitas agama, suku, ras, atau Gender untuk kepentingan politik dalam proses perebutan kekuasaan atau penundukan lawan. Situasi ini dikonfirmasi oleh sejumlah pernyataan tentang bagaimana gagasan kebijakan daerah yang diskriminatif, meskipun tidak menyasar ke akar persoalan yang dihadapi masyarakat, selalu digulirkan ataupun dipertahankan mati-matian oleh elit politik menjelang pertarungan dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) atau pemilihan anggota legislatif.[4]

Sejumlah kebijakan diskriminatif yang menjadi ajang praktik politik pencitraan mempunyai rumusan yang sangat mirip sehingga terkesan berlangsung proses penjiplakan. Tabel 4 di bawah ini adalah contoh kemiripan hampir menyeluruh dari kebijakan-kebijakan daerah tentang aturan busana. Situasi senada, sebagaimana akan dijabarkan dalam Bab 4, juga dapat dilihat pada kebijakan daerah yang diskriminatif terkait prostitusi.

Tabel 4

Perbandingan Rumusan Kebijakan

No	Perda	Rumusan beberapa pasal
1	Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Wajib Berbusana Muslimah (Pasal 5)	Setiap karyawan/karyawati, mahasiswa/mahasiswi dan siswa/siswi Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs) diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat himbauan.
2	Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba (Pasal 5)	Setiap karyawan/karyawati, mahasiswa/mahasiswi dan siswa Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau/Madrasah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTS) yang beragama Islam diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum adalah bersifat himbauan.
3	Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 4 Tahun 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah	Setiap karyawan/karyawati, mahasiswa/mahasiswi dan siswa/siswi Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) atau Madrasyah Aliyah (MA) serta pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) atau Madrasyah Tsanawiyah (MTSN) diwajibkan berbusana Muslim dan Muslimah, sedangkan bagi warga masyarakat umum bersifat himbauan/anjuran.

[4] Lebih lanjut tentang politik pencitraan dan politisasi identitas dapat dibaca pada Bab 5.

Di antara berbagai daerah yang menerbitkan kebijakan-kebijakan daerah diskriminatif, Aceh dijadikan rujukan oleh para penggagas kebijakan daerah di berbagai daerah, termasuk di wilayah-wilayah pemantauan Komnas Perempuan. Alasannya, Aceh adalah satu-satunya provinsi tempat syariat Islam secara resmi diberlakukan. Padahal, pelaksanaan kebijakan daerah terkait syariat Islam di Aceh telah mengakibatkan integritas sistem hukum nasional terkikis, khususnya terkait pemberlakuan bentuk pelanggaran (larangan *khalwat*) dan bentuk penghukuman (cambuk) yang tidak dikenal dalam sistem hukum nasional.

3.3. Status dan Kinerja Kabupaten-kabupaten Pemantauan

Dari 16 kabupaten yang dipantau, 13 kabupaten mempunyai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di bawah rata-rata nasional dan 9 kabupaten mempunyai angka kemiskinan yang lebih tinggi dari median nasional. Sebanyak lima kabupaten (Tasikmalaya, Cianjur, Lombok Timur, Hulu Sungai Utara, dan Bulukumba) mempunyai angka PDRB di bawah batas 30% terendah di antara seluruh kabupaten yang ada, sedangkan empat kabupaten (Lhokseumawe, Lombok Timur, Dompu, Pangkajene) mempunyai angka kemiskinan di atas batas 30% tertinggi di antara seluruh kabupaten di Indonesia.

Persentase perempuan kepala keluarga di kabupaten-kabupaten yang dipantau lebih tinggi dari rata-rata nasional, yaitu 16.8% di antara 16 kabupaten dibandingkan 12.2% rata-rata di tingkat nasional. Kabupaten-kabupaten yang dipantau juga mengalami peningkatan jumlah perempuan kepala keluarga antara 2000-2007 (naik sebesar 2%), suatu pola yang bertolak belakang dengan kecenderungan nasional yang mengalami penurunan (turun sebesar 1%). Kenaikan persentase perempuan yang bekerja di kabupaten-kabupaten yang dipantau juga lebih tinggi daripada kenaikan di tingkat nasional, yaitu 7.5% di antara kabupaten-kabupaten yang dipantau dibandingkan kenaikan 6.9% di tingkat nasional. Dalam konteks ini, kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan sesungguhnya justru menambah beban warga perempuan kabupaten-kabupaten ini yang telah semakin banyak menjadi penopang *survival*/keberlangsungan ekonomi bagi keluarga dan komunitasnya.

Secara konsisten, kabupaten-kabupaten yang dipantau dengan angka kemiskinan yang lebih tinggi dari median nasional dan dengan persentase perempuan kepala keluarga yang lebih tinggi dari rata-rata nasional memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Pembangunan Gender (IPG) di bawah batas 30% terendah di antara seluruh kabupaten di Indonesia, sebagaimana tampak pada Tabel 5. Data ini menunjukkan bahwa kaum perempuan yang merupakan penopang penting dalam kehidupan ekonomi keluarga di kabupaten-kabupaten ini terpaksa bekerja dalam situasi yang kurang kondusif untuk mereka. Pada gilirannya, kondisi ini berdampak pada seluruh prestasi kabupaten dalam memenuhi standar kehidupan dan penghidupan yang layak.

Tabel 5

Kabupaten dengan Prestasi IPM di Bawah Batas 30% Terendah (diurut dari kabupaten dengan indeks terendah)

Indeks Pembangunan Manusia	Indeks Pembangunan Gender
Lombok Timur – 61.12 Dompu – 64.04 Indramayu – 66.22 Hulu Sungai Utara – 67.01 Cianjur – 67.65 Pangkajene – 67.73	Indramayu – 46.50 Cianjur – 49.00 Tasikmalaya –55.00 Hulu Sungai Utara – 55.30 Sukabumi – 56.00 Lhokseumawe – 57.20 Dompu – 57.40

Kehadiran kebijakan daerah produk politik pencitraan yang menggunakan tubuh perempuan sebagai alat politisasi identitasnya di daerah-daerah ini mempertegas kebelummampuan otonomi daerah menjawab persoalan kemiskinan dan pemiskinan yang dihadapi perempuan. Sebaliknya, kebijakan daerah tersebut menggunakan pemaknaan moralitas yang bias gender dalam mengerangkai persoalan sosial. Situasi ini mengentalkan tindak diskriminasi terhadap perempuan, sebagaimana dijabarkan oleh salah satu narasumber yang mengikuti diskusi kelompok terfokus perempuan pendidik dalam menyikapi kehadiran peraturan daerah tentang larangan prostitusi. Menurutnya:

> "Andaikata kesejahteraan rakyat di negara ini bisa terwujud maka ini [prostitusi] tidak akan mungkin terjadi... Kalau kita melihat secara lebih jauh lagi, yang penyakit itu [seks bebas] hanya sepersekiannya dibanding [yang karena faktor] ekonomi... Andaikata juga ada lapangan kerja mumpuni untuk wanita... Jangan melihat wanita sebagai yang bagaimana negatifnya saja... "

Bab 4

Pelembagaan Diskriminasi terhadap Perempuan

Hasil pemantauan terhadap 14 kebijakan daerah di 16 kota/kabupaten yang tersebar di tujuh provinsi menunjukkan pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan terus berlangsung melalui produk hukum di tingkat kabupaten dan provinsi. Kecuali Peraturan Daerah (Perda) Nomor 12 Tahun 2006 tentang Penempatan, Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Lombok Timur, tiga belas kebijakan daerah lain justru mendiskriminasi perempuan untuk dapat menikmati hak-haknya sebagai warga negara sebagaimana yang dijamin di dalam konstitusi. Diskriminasi yang dimaksudkan terjadi pada dua lapisan, yaitu diskriminasi (a) sebagai maksud atau tujuan dari penerbitan kebijakan daerah, (b) sebagai akibat atau dampak dari kehadiran kebijakan tersebut. Ada empat kelompok diskriminasi terhadap hak konstitusional yang ditemukan dalam pemantauan ini, yang akan dijabarkan secara berturut-turut dalam bab ini, yaitu (1) pembatasan hak kebebasan berekspresi dalam kebijakan daerah tentang aturan busana, (2) pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum akibat kriminalisasi dalam kebijakan daerah tentang prostitusi, (3) penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum lewat kebijakan daerah tentang *khalwat* dan (4) pengabaian hak atas perlindungan lewat kebijakan daerah tentang buruh migran.

4.1. Pembatasan Hak Kebebasan Berekspresi lewat Kebijakan Daerah tentang Aturan Busana

> "Saya hanya pakai kalau di kantor saja, karena risih saja... Ketika saya tidak pakai jilbab, saya sering dijauhi atau didiskriminasi oleh teman-teman kantor. Misalnya, mereka sering bisik-bisik di belakang, mereka bergaul dengan saya tapi seperti jaga jarak, tidak mau jalan dengan saya. Ada-ada saja alasannya, atau ada yang langsung beralasan karena saya tidak pakai jilbab. Padahal moral seseorang itu tidak diukur dengan jilbab... Mereka beranggapan bahwa perempuan yang tidak pakai jilbab itu tidak baik." (Perempuan, pegawai negeri sipil, Dompu)

Sebanyak 21 kebijakan daerah tentang aturan busana telah dikeluarkan dalam rentang tahun 2000 sampai 2006. Dua di antaranya menjadi fokus pemantauan, yaitu (a) Peraturan Bupati Banjar Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pakaian Dinas Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar dan (b) Perda Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba.

Pengaturan tentang busana secara tersirat disampaikan lewat (a) Perda Nomor 1 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Dompu tahun 2001-2005, dan (b) Keputusan Bupati Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Desa Tompo Bulu Kecamatan Balocci dan Desa Mattiro Bombang Kecamatan Liukang Tupabbiring sebagai "Desa Bernuansa Islami". Kedua kebijakan tersebut dimaksudkan untuk membangun citra "daerah religius Islami". Penerjemahan dari maksud kebijakan daerah ini misalnya dapat dilihat dalam Surat Keputusan (SK) Bupati Dompu No. Kd. 19.05./1/HM.00/1330/2004 tentang Pengembangan Perda Nomor 1 Tahun 2002 yang isinya menyebutkan tentang kewajiban membaca Alquran (mengaji) bagi pegawai negeri sipil (PNS) yang akan mengurus kenaikan pangkat, calon pengantin, calon siswa SMP dan SMU, dan bagi siswa yang akan mengambil ijazah; serta kewajiban memakai busana Muslim, yaitu jilbab.[5]

Sementara itu di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, yang biasa disebut sebagai Kabupaten Pangkep, berdasarkan informasi yang dikumpulkan dari wawancara dan FGD, selain mengeluarkan SK terkait desa percontohan Islami, Bupati Pangkep juga mengeluarkan imbauan lisan tentang pemakaian jilbab bagi para pegawai perempuan Muslimah di lingkungan kerja Pemerintah Kabupaten Pangkep dan para pelajar di sekolah.

Selain jilbab dan baca-tulis Alquran,[6] isu lain yang digunakan dalam kebijakan daerah untuk membangun daerah "Islami" ini adalah pengaturan terkait peribadatan, kewajiban menuliskan papan nama kantor dalam bahasa Arab, larangan berjualan di waktu puasa dan larangan mobilitas pada waktu shalat Jumat. Dalam pemantauan atas Perda Hulu Sungai Utara Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan, terkuak bahwa kebijakan daerah ini menghadirkan tekanan yang tidak kasat mata bagi perempuan untuk mengenakan jilbab sebagai bagian dari penguatan citra daerah religius.

Bahwa kebijakan daerah tentang agama pada akhirnya menekankan pada penggunaan busana Muslim, bagi banyak narasumber, adalah hal yang jelas alasannya. Seorang pejabat di bagian Pemberdayaan Perempuan, misalnya, menerangkan:

> "Faktor yang menyebabkan lahirnya kebijakan tersebut adalah perwujudan daerah religius. Busana bisa menjadi ciri atau simbol dan mudah untuk dijadikan ukuran, dibandingkan kegiatan-kegiatan yang lainnya."

Meskipun aturan tentang busana berlaku bagi laki-laki dan perempuan, pada pelaksanaannya perhatian lebih tertuju ke perempuan. Ketika busana dijadikan tolok ukur moralitas maka perem-

---

[5] Selain Surat Keputusan (SK) tersebut, Bupati Dompu juga mengeluarkan *1*). SK Bupati No. 140 tahun 2004 tanggal 25 Juni tentang Kewajiban Membaca Al-Qur'an bagi PNS dan Warga Masyarakat Dompu yang beragama Islam. *2*). SK Bupati No. Kd. 19./HM.00/527/2004 tanggal 8 Mei 2004 tentang Pembacaan Al-Qur'an oleh seluruh PNS dan Tamu. *3*). Himbauan Bupati No. 451.12/016/SOS/2003 tentang Infak dan Zakat bagi PNS di Dompu, yang telah berjalan efektif sejak tanggal 15 Maret 2003.

[6] Dari 82 kebijakan daerah tentang agama yang terdokumentasikan, kebijakan daerah tentang kewajiban baca Alquran adalah isu yang paling sering digunakan (24 kebijakan) setelah pengaturan tentang zakat (25 kebijakan).

puan yang dijadikan simbol moralitas komunitasnya menjadi pihak yang pertama-tama dibebankan untuk tunduk kepada aturan tersebut. Pernyataan itu dikuatkan oleh narasumber dalam FGD kelompok kritis di Pangkep, yang menyebutkan:

> "Perempuan adalah barometer konsep religius yang marak dikembangkan. Hal ini disebabkan oleh simbol-simbol keagamaan yang melekat pada perempuan [busananya] dapat dilihat langsung oleh mata manusia; lain halnya dengan mengaji, puasa, sabar, dan sebagainya."

Para penggagas kebijakan daerah tentang aturan busana yang ditemui dalam pemantauan ini mengonfirmasi bahwa aturan dengan busana ini sejalan dengan visinya menciptakan citra daerah yang religius. Keberhasilan menerbitkan aturan dan kepatuhan masyarakat untuk mengenakan busana Muslim, bagi para penggagas, merupakan prestasi yang membanggakan. Padahal, kehadiran aturan yang mewajibkan penggunaan busana berdasarkan interpretasi tunggal atas identitas agama tertentu menempatkan pemerintah daerah sebagai penggagas sekaligus pelaku aktif diskriminasi. Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, situasi ini merupakan pelanggaran terhadap Pasal 28a yang menyebutkan secara tegas bahwa Kepala Daerah dilarang:

> "Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain."

Diskriminasi terutama hadir dalam bentuk pembatasan terhadap hak konstitusional atas kemerdekaan berekspresi. Berbusana merupakan bagian yang utuh dari ruang mengekspresikan identitas diri, sebuah pilihan atas cara menyatakan pikiran dan sikap yang sesuai dengan hati nuraninya. Kemerdekaan ini adalah hak dasar yang dijamin dalam konstitusi (Pasal 28E (2), 28I (1)) UUD Negara RI 1945. Aturan yang mewajibkan busana tertentu sebagai satu-satunya cara yang sah dalam berpakaian, karena itu, memasung kemerdekaan berekspresi warga negara. Apalagi, aturan ini dibentuk berdasarkan interpretasi tunggal atas ajaran agama tertentu. Konstitusi menyebutkan bahwa setiap warga negara memiliki hak kemerdekaan untuk beribadat sebagaimana yang ia yakini (Pasal 29 (2)) UUD Negara RI 1945 sebagai bagian tidak terpisahkan dari hak atas kemerdekaan beragama. Bila dibandingkan dengan larangan penggunaan jilbab yang pernah dilakukan oleh rezim Orde Baru, aturan tentang busana ini melakukan pelanggaran yang sama terhadap hak konstitusional warga negara untuk dapat menikmati hak atas kebebasan beribadat itu.

Memaksakan, seperti juga melarang, penggunaan busana berdasarkan identitas agama tertentu adalah pelanggaran hak konsitusional warga negara:

- untuk mengekspresikan diri (Pasal 28E (2), 28I (1)) UUD Negara RI 1945,
- untuk beribadat sebagaimana yang ia yakini (Pasal 29(2)) UUD Negara RI 1945,
- untuk tidak takut berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (Pasal 28G (1)) UUD Negara RI 1945.

Baik dalam bentuk perda maupun surat edaran atau surat keputusan kepala daerah, yang mewajibkan maupun sekadar mengimbau cara busana tertentu juga menyebabkan perempuan kehilangan hak konstitusionalnya untuk tidak takut

berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (Pasal 28G (1)), yaitu mengenakan busana sesuai dengan hati nuraninya. Hal ini terutama karena perempuan yang menolak untuk patuh kepada kebijakan daerah tersebut harus berhadapan dengan hukuman dan juga sanksi sosial. Bagi siswi yang tidak mengenakan jilbab, teguran dan hukuman diberikan oleh guru atau kepala sekolah, sekalipun sekolah itu adalah sekolah negeri/publik.[7] Bagi PNS, yang menjadi salah satu target aturan tentang busana, menolak untuk mengenakan jilbab dapat berarti dipermalukan di depan umum. Ia dapat ditegur secara langsung di hadapan publik, bahkan diminta untuk tidak berbaris di depan pada saat upacara. Karena diwajibkan, menolak menggunakan jilbab menjadi pelanggaran tata tertib yang dapat berimplikasi pada proses promosi atau kepangkatan PNS.

Pada awal pemberlakuan aturan busana di Bulukumba dan Dompu, perempuan yang tidak mengenakan jilbab tidak dapat mengakses layanan publik secara leluasa karena beberapa kantor pemerintahan, secara eksplisit maupun tidak, hanya bersedia melayani mereka yang mengenakan pakaian sesuai dengan aturan tersebut.[8] Seorang perempuan calon legislatif di Pangkep menyatakan bahwa ketua partainya tidak akan menyetujui pencalonan dirinya jika ia tidak bersedia mengenakan jilbab. Semua sanksi ini mengarah ke diskriminasi dalam bentuk pembedaan kedudukan di pemerintahan dan pengurangan hak perempuan dalam bidang hukum dan politik.

Peraturan Daerah Aceh (*Qanun*) No. 11 tahun 2002 Tentang Pelaksanaan Syariat Islam dalam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam

Perda ini menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap kewajiban "berbusana sesuai dengan tuntunan ajaran Islam" oleh setiap pemeluk Islam di Aceh dapat dikenakan sanksi pidana kurungan selama tiga bulan atau denda dua juta rupiah. Sebagai sosialisasi, beberapa papan pengumuman di jalan didedikasikan untuk menggambarkan bagaimana wujud busana yang dianjurkan.

Meskipun aturan ini berlaku bagi perempuan dan laki-laki, pada pelaksanaannya perhatian lebih tertuju kepada perempuan, yang dijadikan simbol identitas ke-Islaman Aceh. Pengaturan tentang kewajiban berbusana diikuti oleh razia, baik oleh institusi yang diberikan kewenangan untuk melakukannya, yaitu *Wilayatul Hisbah* (WH), maupun oleh anggota masyarakat. Sampai saat ini, belum ada kasus pelanggaran busana yang dikenakan sanksi sebagaimana disebutkan di atas. Biasanya, mereka ditegur dan kartu identitasnya ditahan. Untuk bisa mengambil kembali kartu identitas yang diambil saat razia, mereka diwajibkan melakukan shalat zuhur berjamaah di masjid, setidaknya tiga kali dan diotorisasi oleh pihak WH. Komnas Perempuan memperoleh informasi awal tentang terjadinya kekerasan dan pelecehan seksual dalam pelaksanaan razia, terutama yang dilakukan oleh masyarakat sepanjang 2008.

Selain jilbab, aturan busana ini menimbulkan perdebatan tentang boleh-tidaknya menggunakan celana panjang. Di kalangan akademisi, sejumlah dosen tidak membolehkan mahasiswi masuk kelas jika tidak berjilbab dan bila mengenakan celana panjang, yang diyakininya bukan busana yang Islami. Seorang perempuan kepala keluarga menuturkan bahwa ia dan keponakannya yang perempuan pernah ditegur oleh WH karena mengenakan celana panjang, meskipun mereka mengenakan jilbab dan baju lengan panjang yang tidak ketat.

[7]Informasi dari FGD perempuan pemilih pemula di kelima daerah yaitu Bulukumba, Dompu, Banjar, Pangkep, dan Hulu Sungai Utara.

[8] Informasi diperoleh dari FGD dengan kelompok kritis di tingkat provinsi Sulawesi Selatan dan di Mataram, yang menyoroti kemunculan perda-perda bernuansa agama di daerah masing-masing.

Selain hukuman formal, perempuan yang menolak patuh kepada aturan busana juga akan berhadapan dengan sanksi sosial berupa pengucilan. Sebagaimana yang disampaikan oleh seorang perempuan korban pelanggaran hak konstitusional kebebasan ekspresi lewat kebijakan daerah tentang aturan busana di Dompu, sanksi sosial ini menyebabkan ia memilih untuk mengenakan jilbab hanya di tempat-tempat yang memang mewajibkannya mengenakan jilbab seperti di tempat kerja. Sikap serupa diambil oleh perempuan aktivis partai politik yang mengalami pemaksaan busana, misalnya sebagai berikut:

> "Sehari-hari saya memang tidak memakai jilbab... Kalau pergi ke pertemuan resmi, saya akan pakai jilbab. Tidak enak bila tidak pakai... karena juga dipandangi dan dikomentari orang."

Dalam semua FGD di kelima daerah yang memunculkan kebijakan daerah tentang aturan busana, terhimpun informasi bahwa sikap seperti ini biasa ditemukan di masyarakat sebagai tanda penolakan. Perempuan tidak berani menyatakan penolakan itu secara terbuka karena khawatir akan dihakimi masyarakat sebagai perempuan yang tidak bermoral dan bahkan dituduh melawan ajaran agamanya.

Tabel 6

Pelembagaan Diskriminasi Lewat Kebijakan Daerah Terkait Aturan Busana

Kebijakan Daerah yang Dipantau	Lokus Diskriminasi
Surat Edaran Bupati Kabupaten Banjar Nomor 065.2/00023/Org tentang Pemakaian Jilbab bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Perempuan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar. Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah.	Diskriminasi dalam maksud/tujuan, yaitu mewajibkan satu jenis busana bagi perempuan berdasarkan identitas keagamaan tertentu sehingga membatasi kesempatan perempuan untuk menikmati hak atas kebebasan berbusana yang sesuai hati nuraninya. Diskriminasi sebagai akibat, karena pelaksanaan kebijakan ini menjustifikasi budaya menyalahkan korban (*blaming the victim*) bila terjadi kekerasan seksual. Diskriminasi sebagai akibat, karena perempuan yang tidak mematuhi mendapatkan hukuman berupa sanksi diskriminatif, dan ada pula yang dipermalukan di depan umum oleh teguran atasannya.
Keputusan Bupati Kepulauan Pangkajene No. 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Desa Tompo Bulu Kecamatan Balocci dan Desa Mattiro Bombang Kecamatan Liukang Tupabbiring Sebagai Desa Bernuansa Islami. Peraturan Daerah Kabupaten Dompu Nomor 1 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Dompu Tahun 2001-2005. Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Nomor Utara No. 32 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan.	Diskriminasi sebagai akibat, karena pelaksanaan kebijakan daerah ini mendorong lahirnya kebijakan lain yang mewajibkan cara busana tertentu bagi perempuan berdasarkan interpretasi tunggal atas identitas agama tertentu. Diskriminasi sebagai akibat, karena pelaksanaan kebijakan daerah ini membatasi kesempatan perempuan untuk menikmati hak atas kebebasan berbusana yang sesuai hati nuraninya.

Bila diurutkan, kebijakan daerah tentang aturan busana menyebabkan perempuan mengalami diskriminasi berlapis, sebagaimana terlihat dalam Tabel 6. Tidak saja kebijakan tersebut mendiskriminasi perempuan dalam maksud atau tujuan yang hendak dicapai oleh lahirnya kebijakan tersebut. Diskriminasi terhadap perempuan dalam kebijakan daerah itu juga hadir sebagai akibat dari kehadiran kebijakan daerah tentang aturan busana yang membatasi hak perempuan untuk dapat menikmati hak asasinya secara bebas, yaitu berbusana sesuai dengan hati nuraninya.

Sulit bagi penggagas kebijakan ini memahami kritik tentang keberlangsungan pelembagaan diskriminasi dari kehadiran kebijakan tentang busana. Menurut para penggagas, selain untuk pencitraan daerah, aturan busana ini juga dimaksudkan untuk memberikan perlindungan bagi perempuan. Salah seorang Kepala Daerah yang menggagas kebijakan daerah tentang aturan berbusana menyatakan:

> "[Silakan lihat sendiri]... perempuan Muslim di sini pakai jilbab semua. Itu melindungi perempuan dari perkosaan, penjambretan jika ia memakai perhiasan. Di sini juga tidak bisa perempuan di kolam renang berbusana renang. Tidak bisa juga tampil pertunjukan penyanyi dengan instrumen organ tunggal… Itu kan menjaga kehormatan perempuan."

Kepala Daerah dari kabupaten lain yang juga memiliki visi dan misi menciptakan daerah yang religius juga mengungkapkan pernyataan serupa. Apalagi, ia meyakini bahwa bersama dengan kebijakan lain tentang agama, kebijakan tentang busana ini berdampak terhadap penurunan angka kriminalitas di kabupaten tersebut.[9] Menurutnya:

> "Salah satu yang menyebabkan perkosaan dan pelecehan [adalah] dari pakaian. Kalau berpakaian Muslim, orang [laki-laki] berpikir seribu kali, [menjadi] tidak berani mengganggu perempuan itu karena dia menutup aurat. Ada rasa kasihan. Beda kalau dia [perempuan] berpakaian terbuka."

Asumsi penggunaan jilbab atau pakaian yang menutupi aurat sebagai cara ampuh untuk melindungi perempuan dari kekerasan seksual tidak hanya ada di kalangan penggagas aturan tentang busana, tetapi juga di kalangan akademisi, anggota legislatif dan tokoh masyarakat. Persepsi ini melekat dengan budaya menyalahkan perempuan korban (*blaming the victim)*. Aturan yang dibangun dengan persepsi ini ikut melanggengkan impunitas pelaku karena perempuan korban dianggap sebagai pihak yang paling bertanggung jawab atas kekerasan seksual yang menimpanya. Konsekuensinya, aturan ini berpotensi menghambat upaya perempuan korban kekerasan seksual dalam memperjuangkan pemenuhan hak konstitusionalnya atas keadilan.

Selain berpotensi merintangi pemenuhan hak atas keadilan, aturan busana berbasis asumsi ini tidak didasarkan pada pengalaman dan kebutuhan nyata perempuan. Bukan menciptakan rasa

[9] Data yang dirujuk berdasarkan publikasi oleh kelompok pendukung perda yang dinyatakan berasal dari Polres setempat. Ketika ditelusuri lebih lanjut, data tersebut berbeda dengan data yang ada pada pihak kepolisian yang justru menunjukkan fakta sebaliknya, bahwa baik kriminalitas maupun kekerasan seksual terus meningkat.

aman, aturan itu malah menimbulkan perasaan terbebani. Dalam FGD di Bulukumba, sebagai contoh, seorang pemilih pemula menyatakan bahwa:

> "Setelah ada perda, kita sepertinya terbebani kalau keluar rumah, harus selalu berjilbab.... [dan] sampai sekarang masih terus diganggu. Kalaupun perempuannya pakai jilbab tapi dia imut-imut itu pasti masih di-*suit-suit*-in [disiul, dilecehkan secara verbal]."

Pendapat senada dikemukakan oleh seorang perempuan dalam FGD di Dompu yang memandang bahwa aturan busana sebetulnya tidak dibutuhkan oleh perempuan. Menurutnya:

> "Bagi saya, rasa aman itu adalah kita bisa melakukan apa saja tapi dengan batas tertentu dan tidak sampai harus pakai jilbab sebab kita juga sendiri tahu batas dan taat dengan peraturan."

Kalaupun hendak memberikan perlindungan kepada perempuan, dalam FGD pemilih pemula di Bulukumba, seorang narasumber mengatakan bahwa:

> "Sebaiknya pemerintah mengadakan pos keamanan lingkungan (poskamling) dan patroli keliling, serta mengadakan penerangan di tiap sudut kota yang sering menjadi tempat terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan."

Sementara kemampuan untuk memberikan perlindungan kepada perempuan dipertanyakan, sebagian perempuan penggerak ormas dan pendidik, serta wakil dari kelompok kritis yang menjadi narasumber dalam FGD di daerah-daerah yang dipantau menyatakan keresahan mereka bahwa aturan busana mengancam kelangsungan tradisi yang ada di daerah-daerah. Misalnya, budaya mengenakan *seulendang* (kain panjang yang digunakan oleh perempuan di Aceh untuk penutup kepala ataupun menggendong anak), *cipo-cipo* (penutup kepala mirip songkok yang dikenakan perempuan di Sulawesi Selatan), *rimpu* (penutup kepala yang serupa cadar) di Dompu, Nusa Tenggara Barat, ataupun pakaian adat lain.[10] Tradisi ini pelan-pelan menghilang, bukan karena dimakan waktu oleh zaman, tetapi karena kebijakan daerah tentang aturan busana menyeragamkan identitas perempuan di daerah tersebut.

Selain (a) menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan, terutama dalam bentuk pembatasan atas hak kemerdekaan berekspresi, (b) berpotensi menghalangi pemenuhan hak terhadap keadilan dan (c) mengancam kelangsungan tradisi, kebijakan daerah tentang aturan busana yang mendasarkan pada interpretasi tunggal ajaran tertentu ini juga menghadirkan diskriminasi yang menyasar ke kelompok minoritas. Dalam komunitas-komunitas minoritas yang berbasis masyarakat adat, seperti komunitas Kajang di Bulukumba, komunitas Bissu di Pangkep, Dayak Hindu Buda Bumi Segadung di Tasikmalaya dan komunitas Dayak di Banjar, terdapat praktik-praktik tradisi yang berbeda untuk menghormati tubuh dan seksualitas seseorang (atau yang padanan katanya dalam pemikiran terkait kebijakan daerah ini adalah aurat). Ko-

[10] Dalam konteks Aceh, persepsi bahwa celana panjang adalah bukan busana Muslim dan karena itu tidak boleh dipakai oleh perempuan merupakan ancaman bagi tradisi. Celana panjang adalah bagian baju adat bagi perempuan Aceh.

munitas Kajang,[11] misalnya, menggunakan semacam konde untuk menyatakan penghormatan kepada kepala yang mereka pandang sakral. Bila sedang berkabung, pihak keluarga hanya akan mengenakan sarung untuk menutupi tubuhnya. Menurut penyelenggara kebijakan daerah tentang busana, masyarakat Kajang, seperti juga masyarakat adat lain, memang masih dapat mempraktikkan tradisinya secara bebas. Dalam praktiknya, pengecualian ini hanya berlaku di dalam lingkungannya sendiri. Sebagai penduduk di wilayah Bulukumba, mau tidak mau, perempuan Kajang harus tunduk kepada peraturan tentang berpakaian Muslim dan Muslimah yang ditetapkan pemerintah daerah sekalipun hal ini bertentangan dengan keyakinannya. Seorang perempuan muda dari komunitas Kajang mengemukakan :

> "Memang kalau kita ke pasar atau ke mana [tempat lain] memang selalu ada teguran [agar memakai jilbab]... Saya masih merasa takut kalau ke Makassar melewati Bulukumba karena ada peraturan seperti itu. Tapi, kalau memang kita diharuskan untuk berjilbab, ya untuk mencari aman mau bilang apa?" (Perempuan muda dari komunitas Kajang)

Perempuan Kajang, atas kemauannya sendiri, memang ada yang menggunakan jilbab sebagai marka interaksi mereka dengan dunia modern. Pemaksaan penggunaan jilbab lewat kebijakan daerah tentang aturan busana menimbulkan perasaan tidak nyaman, bahkan merasa terancam keamanannya bila tidak mengikuti. Pengalaman serupa juga dialami oleh masyarakat minoritas agama, khususnya non-Muslim. Karena berada di lingkungan yang mayoritasnya beragama Islam dan harus tunduk kepada aturan tentang busana itu, baik secara tersurat maupun tersirat, anggota masyarakat yang non-Muslim dituntut untuk "menyesuaikan diri". Tuntutan ini merupakan pemaksaan secara halus karena *de facto* tidak ada pilihan bagi kelompok minoritas, terutama perempuan, kecuali ikut mengenakan busana sebagaimana yang diatur. Meskipun situasi ini berulang kali dinyatakan sebagai tidak membebani, seluruh narasumber yang berasal dari kelompok minoritas juga menyesalkan keberlangsungan pemaksaan secara halus itu. Mereka khawatir bahwa pemaksaan ini akan berujung pada penafian nilai penghormatan terhadap keberagaman bangsa Indonesa. Hal ini antara lain dikemukakan oleh seorang perempuan non-Muslim, sebagai berikut:

> "Sebagai minoritas, kita menyesuaikan saja. Kalau turun ke masyarakat saya akan pakai jilbab… Biasanya akan ada yang komentar, 'Ibu kelihatan lebih cantik dengan jilbab.' Saya hanya ucap terima kasih... Sebetulnya saya tidak keberatan [dengan peraturan ini], tapi kadang jadi sedih. Ke mana arah negara ini yang katanya menghargai Bhinneka Tunggal Ika?" (perempuan, PNS)

[11] Informasi diperoleh dari wawancara dengan tokoh adat Kajang dan empat perempuan Kajang.

4.2. Pengurangan Hak Atas Perlindungan dan Kepastian Hukum Akibat Kriminalisasi lewat Kebijakan Daerah tentang Prostitusi

> "Kalau bisa, tidak usah lagi diadakan di Tangerang perda semacam itu. Perempuan yang perlu keluar malam menjadi khawatir, takut terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Kalau laki-laki, tidak apa-apa kalau [mereka] keluar malam" (Korban salah tangkap, Tangerang)

Prostitusi, atau di masyarakat dikenal sebagai pelacuran, adalah istilah yang rekat diasosiasikan dengan perempuan. Dalam kerangka moralitas, istilah itu menjadi marka bagi pengelompokan yang sangat khas perempuan, yaitu antara "perempuan baik-baik" dan "perempuan nakal". Maka, setelah kebijakan daerah tentang busana, kebijakan daerah mengenai larangan prostitusi juga secara langsung memengaruhi kehidupan perempuan. Dalam kebijakan daerah, istilah lain yang sering digunakan untuk pengaturan ini adalah prostitusi, tuna susila, maksiat, zina, penyakit sosial dan gangguan ketertiban sosial. Dari 38 kebijakan daerah serupa ini, pemantauan dilakukan terhadap kebijakan ini di lima daerah yaitu (a) Perda Indramayu No. 4/2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Indramayu No. 7/1999 tentang Prostitusi, (b) Perda Tasikmalaya No. 28 tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Perda Kabupaten Tasikmalaya No. 1/2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, (c) Perda Mataram No. 19/1996 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban, (d) Perda Tangerang No. 8/2005 tentang Pelarangan Pelacuran dan (e) Perda Bantul No. 5/2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul.

Perda Indramayu No. 4/2001 sering menjadi rujukan dalam perumusan kebijakan daerah tentang prostitusi di berbagai daerah lain yang hendak menerbitkan perda sejenis. Sebagai daerah yang kerap disebut sebagai kantong pekerja seks, hampir seluruh narasumber di daerah tersebut menyampaikan bahwa kelahiran dari kebijakan daerah ini adalah untuk mengubah citra kota Indramayu menuju daerah yang "Religius, Maju, Mandiri, dan Sejahtera," sebagaimana dikemukakan oleh narasumber dari pihak eksekutif kabupaten:

> "Indramayu dulu dikenal secara umum dari sisi negatifnya saja... Wanita-wanita Indramayu yang usia muda, konotasinya selalu saja negatif, PSK... Pemerintah daerah memandang bahwa hal itu tidak bisa dibiarkan terus-menerus... [Dengan Perda ini] kita ingin menertibkan daerah [agar] bersih dari bau-bau prostitusi, [termasuk dari] bangunan-bangunan yang mereka dirikan bukan untuk tempat tinggal tapi untuk prostitusi...[untuk] menghilangkan *image* Indramayu selama ini."

Membangun citra daerah yang religius merupakan kecenderungan utama tujuan dari penerbitan kebijakan daerah tentang prostitusi. Dari 38 kebijakan daerah yang terdokumentasikan itu, 23 di antaranya menggunakan agama sebagai landasan pertimbangan untuk pengaturan dan 13 di antaranya secara khusus menyebutkan tujuan kebijakan daerah adalah untuk mewujudkan daerah yang "Islami". Selain Perda Indramayu, Perda Tasikmalaya, Tangerang dan Bantul juga masuk ke rumpun kebijakan dengan kecenderungan ini.

Sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 7 berikut ini, keempat perda tersebut juga memiliki pemikiran yang hampir sebangun tentang apa yang dimaksudkan dengan prostitusi/pelacuran. Rumusan yang ada di Perda Indramayu dari No. 7 tahun 1999 menjadi Perda No. 4 tahun 2001, dan revisi Perda Tasikmalaya dari No. 1 tahun 2000 menjadi Perda No. 28 tahun 2000 tidak banyak mengubah materi kebijakan tersebut, terutama mengenai rumusan definisi dan cakupan larangan terkait prostitusi. Rumusan di antara kedua kebijakan daerah itu hampir tidak ada perbedaan. Begitu juga bila dibandingkan dengan Perda Tangerang. Hal ini menimbulkan dugaan bahwa ada proses penjiplakan pembuatan kebijakan daerah tentang prostitusi dari satu daerah ke daerah lain. Cerminan pemikiran yang sama tentang sikap dan perilaku seperti mana yang harus dikategorikan sebagai tindakan prostitusi juga tampak dalam Perda Bantul, meskipun dituliskan dalam kalimat yang berbeda. Hanya dalam Perda Mataram yang memperlihatkan pernyataan yang jelas tentang definisi pelacuran/prostitusi tidak ditemukan kecuali sebagai penerjemahan pasal 24 tentang larangan melakukan "tindakan atau perbuatan yang dapat mengganggu ketertiban."

Tabel 7

Kemiripan Rumusan Muatan Perda Indramayu, Perda Tasikmalaya, dan Perda Tangerang tentang Ketentuan Larangan Terkait Prostitusi

Indramayu **Perda No. 4 /2001, revisi dari Perda No. 7 /1999**	**Tasikmalaya** **Perda No. 28/2000, revisi dari Perda No. 1/2000**	**Tangerang** **Perda No. 8/2005**
Pasal 6: Siapapun yang kelakuannya/tingkah lakunya dapat menimbulkan dugaan bahwa ia pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk, kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti, atau berjalan kaki, berkendaraan bergerak kian kemari	Pasal 5: Siapapun yang kelakuannya/tingkah lakunya dapat diidentifikasi bahwa ia pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapang-lapang, di rumah penginapan, hotel, losmen, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti, atau berjalan kaki berkendaraan bergerak kian kemari	Pasal 4 Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau di lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah kelihatan oleh umum

Indramayu Perda No. 4 /2001, revisi dari Perda No. 7 /1999	Tasikmalaya Perda No. 28/2000, revisi dari Perda No. 1/2000	Tangerang Perda No. 8/2005
Pasal 4: Siapapun di jalan umum atau di tempat yang kelihatan dari jalan umum atau di tempat di mana umum dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda atau cara lain, membujuk atau memaksa orang lain untuk melakukan perbuatan prostitusi	Pasal 3: Siapapun di jalan umum dan/atau di tempat yang kelihatan dari jalan umum atau di tempat di mana umum dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda atau cara lain, membujuk atau memaksa orang lain untuk melakukan perbuatan pelacuran	
Bantul, Perda No. 5/2007**,** pasal 1: Pelacuran adalah serangkaian tindakan yang dilakukan setiap orang atau institusi meliputi *ajakan, membujuk,* mengorganisasi, *memberikan kesempatan, melakukan tindakan, atau memikat orang lain dengan perkataan, isyarat, tanda atau perbuatan lain* untuk melakukan perbuatan cabul baik dengan imbalan maupun tidak		

Keterangan: Cetak miring dan garis bawah dimaksudkan untuk memudahkan perbandingan.

Prostitusi dalam hukum nasional juga sebuah tindakan pidana dan hukuman diberikan kepada mereka yang menjadi germo. Berbeda dengan hukum nasional, perda-perda ini menekankan pada kriminalisasi terhadap perseorangan yang terlibat dalam praktik prostitusi. Kriminalisasi adalah upaya mengendalikan atau membatasi ruang gerak dan/atau bicara seseorang dengan ancaman tindakan pidana atau dengan menjadikan suatu aktivitas sah tertentu sebagai satu kejahatan. Tindakan ini menciptakan ketidakpastian hukum karena hilangnya konsistensi hukum. Kriminalisasi, dalam peraturan daerah tentang prostitusi, hadir karena rumusan hukum menafikan asas praduga tidak bersalah melainkan menyandarkan penegakan hukum pada prasangka, yaitu sikap atau perilaku "yang mencurigakan", "dapat menimbulkan dugaan", "dapat diidentifikasi", atau "memberi isyarat". Rumusan hukum ini membuka ruang lebar untuk terjadinya salah tangkap, yaitu peristiwa seseorang langsung ditahan dan diproses hukum dengan tuduhan telah melanggar hukum padahal ia bukan merupakan atau tidak melakukan apa yang dituduhkan kepadanya. Definisi prostitusi dalam peraturan daerah tentang prostitusi, kecuali di dalam Perda Indramayu yang langsung menyebut perempuan sebagai pelaku pelacuran, berlaku kepada "siapapun" atau "setiap orang" tanpa merujuk kepada jenis kelamin tertentu. Namun, konstruksi sosial terkait prostitusi yang identik dengan perempuan menjadikan perempuan lebih rentan kriminalisasi. Dengan rumusan hukum tersebut di atas, setiap perempuan, karena busana dan perilakunya, dapat saja ditahan, bahkan dihukum, atas dasar kecurigaan.

Jumlah pasti korban salah tangkap sampai saat ini belum dapat dikonfirmasi. Dari informasi yang dikumpulkan selama pemantauan, Komnas Perempuan menghitung setidaknya ada lebih dari dua puluh kasus salah tangkap, yang empat di antaranya dapat dihubungi dan bersedia diwawancarai; dua di Bantul dan masing-masing satu di Indramayu dan Tangerang. Kasus salah tangkap merupakan peristiwa seorang perempuan ditangkap karena dicurigai telah melanggar kebijakan daerah, dalam hal ini kebijakan tentang prostitusi. Dalam keempat kasus itu, seperti juga di berbagai kasus lain, mereka dicurigai karena pada malam hari masih berada di ruang publik yang dianggap memungkinkan terjadi transaksi prostitusi. Ada pula kasus salah tangkap yang kecurigaannya didasarkan pada sikap perempuan tersebut yang dianggap menjurus ke sikap pekerja seks ataupun dituduh memberikan isyarat menyediakan jasa layanan seksual. Ada pula yang dicurigai karena cara mereka berbusana. Ringkasan pengalaman dari dua korban dapat dibaca dalam Ilustrasi Kasus 1 dan 2 berikut Ini:

Ilustrasi Kasus 1

Kriminalisasi Lewat Perda Bantul Tentang Larangan Pelacuran

Korban sedang hamil tua ketika salah tangkap ini terjadi. Bersama suaminya, ia sedang berbelanja di warung di daerah pantai yang disinyalir sebagai kantong prostitusi di daerah Bantul. Saat itu, ada razia pekerja seks yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Aparat sempat menghardik dan menarik korban untuk naik ke mobil dinas. Ia baru dilepas setelah aparat berhasil diyakinkan bahwa mereka berdua telah menikah dan korban bukan pekerja seks. Bila aparat tidak berhasil diyakinkan, ia pasti akan diangkut ke kantor Satpol PP untuk diinterogasi lebih lanjut bersama perempuan-perempuan lain yang dicurigai sebagai pekerja seks. Tuturannya:

> "[Saya] kaget karena langsung digeret dari belakang... [Saya] merasa terhina... biarpun saya tidak punya [rumah] tapi kalau disangka PSK, *gimana*. Orang-orang pada *melihatin* [memandangi], malu saya… ada juga yang lain, dia menjaga kamar mandi. Ia dibawa ke kantor [satpol PP]...terus suaminya dibel [ditelefon]... Pokoknya dia [suaminya] harus bawa surat nikah, bawa kartu keluarga, bawa KTP... Sepertinya dia minta ganti rugi seratus atau dua ratus karena tidak mau dipermalukan seperti itu… Saya tidak mau seperti itu [minta ganti rugi]. Yang penting mereka minta maaf, dan saya sudah maafkan."

Ilustrasi Kasus 2

Kriminalisasi Lewat Perda Indramayu Tentang Prostitusi

Korban bekerja sebagai pramusaji sekaligus pencuci piring di sebuah warung ketika razia pekerja seks terjadi. Warung tersebut adalah milik saudaranya yang sedang kekurangan tenaga kerja karena karyawannya sedang mudik. Pada awalnya, ia sempat ragu-ragu untuk menerima tawaran kerja saudaranya karena khawatir dengan anggapan masyarakat terkait statusnya sebagai janda dan persepsi tentang pekerjaan pramusaji. Tawaran itu akhirnya ia terima, karena ia sangat membutuhkan pekerjaan. Ia bekerja dari pukul 7.30 malam sampai pukul 3 pagi, karena pelanggan utama warung adalah sopir truk yang melintas di malam hari. Gajinya sebesar Rp 10.000 - 15.000 per malam, tergantung jumlah tamu yang datang.

Karena tidak berhasil meyakinkan aparat razia bahwa ia bukan pekerja seks, korban diangkut ke kantor Satpol PP dan kemudian dipindahkan ke tahanan Polres. Ia ditahan di sana selama satu malam. Karena tidak ada yang datang menebus, akhirnya ia dilepas. Tuturannya:

> "Semua petugas yang memeriksa saya laki-laki... Saya bilang [pada petugas saat diinterogasi] siapa yang mau *ama* nenek-nenek? Dia tanya, 'Jadi kamu *ndak* bawa uang?' Saya memang tidak punya uang... [Karena tidak ada yang datang menebus] saya dikasih ongkos sepuluh ribu... Saya pulang sendiri. Tiba di rumah, adik saya [pemilik warung] sedang menangis karena tidak punya uang [untuk menebus saya]... Saya marah dan malu dengan prasangka orang yang tidak-tidak [dalam kejadian itu]... Jadi rasanya waktu itu kapok sekali... takut. [Karenanya] saya kawin saja biar tidak dikira jadi begitu [pekerja seks].

Dalam pengaturan tentang prostitusi serupa ini, perempuan berhadapan dengan diskriminasi dalam bentuk pengurangan hak konstitusional atas jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D (1)) akibat kriminalisasi. Ia menjadi lebih rentan dikriminalkan, dibandingkan dengan laki-laki, karena konteks sosial budaya tentang prostitusi menyebabkan perempuan berbeda kedudukannya di hadapan hukum. Artinya, peraturan daerah tentang prostitusi serupa ini juga menyebabkan perempuan kehilangan jaminan hak konstitusionalnya atas persamaan di hadapan hukum (Pasal 27 (2) dan 28D (2)). Terkait cara berbusana atau berperilaku, yang adalah bagian dari ekspresi, kasus salah tangkap akibat kriminalisasi jelas merupakan bukti pelanggaran terhadap hak konstitusional atas kemerdekaan berekspresi (Pasal 28E (2), dan 28I (1)). Ancaman dituduh melanggar kebijakan daerah menjadikan perempuan kehilangan hak konstitusionalnya untuk tidak takut berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (pasal 28G (1)), yaitu kemerdekaan berekspresi dan bermobilitas di malam hari.

Dalam salah satu kasus salah tangkap di atas, korban bahkan merasa harus menikah semata-mata agar tidak lagi dianggap sebagai pekerja seks. Ini pertanda bahwa kriminalisasi lewat kebijakan daerah tentang prostitusi juga mengentalkan stereotip tentang perempuan terkait dengan status perkawinannya. Artinya, kebijakan daerah ini gagal memberikan pemenuhan hak konstitusional atas perlindungan terhadap perlakuan yang diskriminatif (pasal 28I (2)), dalam hal pembedaan perlakuan hukum berdasarkan status perkawinan.

Dalam pelaksanaan, kebijakan-kebijakan daerah tentang prostitusi menyasar dan memiliki dampak tersendiri bagi perempuan miskin. Tempat-tempat pelaksanaan razia sering kali menyasar ke kantong-kantong masyarakat miskin yang dianggap menjadi sarang prostitusi, termasuk juga jalan raya. Padahal, perempuan kelas pekerja harus berada di jalan pada larut malam agar dapat beraktivitas mencari nafkah, misalnya untuk menunggu kendaraan umum. Persoalan serupa ini disampaikan oleh perempuan buruh yang menjadi narasumber dalam FGD di Tangerang. Dua kasus salah tangkap lain juga terjadi pada perempuan kelas pekerja, yang satu membuka warung dan satu lagi pekerja pabrik. Dalam penuturan mereka, perempuan-perempuan lain yang mereka kenali dan ikut menjadi korban salah tangkap adalah juga berasal dari kelas sosial yang sama. Seolah tidak menyadari kondisi nyata dalam masyarakat, karena perempuan perlu berak-

tivitas di luar rumah sampai larut malam demi nafkah keluarganya, salah satu pejabat tingkat provinsi yang kabupatennya memiliki peraturan daerah tentang prostitusi menyatakan:

> "Masyarakat kami sangat religius. Kalau perempuan jalan sendiri di tengah malam, pasti *image*-nya jelek. Kalau perempuan dilarang pada malam hari ke sana ke mari, itu bagus. Artinya perempuan yang tidak berprofesi seperti itu [pekerja seks] jadi jelas perbedaannya. Tentunya ini bagian dari perlindungan perempuan."

Pada konteks itu, selain menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan dalam bentuk pengurangan hak atas perlindungan hukum akibat kriminalisasi, aturan tentang prostitusi juga menghambat pemenuhan hak konstitusional perempuan atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (pasal 27 (2)). Apalagi bila pihak perusahaan justru tidak mau menggunakan tenaga kerja perempuan di waktu malam untuk menghindari persoalan terkait pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi. Padahal, mereka bisa mendapatkan upah yang lebih besar daripada bekerja di siang hari, ataupun upah tambahan karena lembur.

Aturan tentang prostitusi, secara khusus juga menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap kelompok pekerja seks. Pendekatan represif, atau menghukum tanpa mengurai dan menyelesaikan akar permasalahan, mengukuhkan stigma sosial pekerja seks sebagai penyakit sosial yang harus diberantas. Pendekatan ini terutama didasarkan pada pemikiran bahwa persoalan prostitusi berpulang pada derajat moralitas perempuan terlepas dari kemiskinan yang melilitnya. Pemikiran serupa ini dikemukakan salah seorang anggota DPRD Provinsi Yogyakarta dalam pendapatnya tentang Perda Bantul:

> "Mereka mempertahankan pelacuran dengan alasan masalah ekonomi. Ternyata tidak begitu... masih banyak orang baik yang harus kita bela daripada kita membela segelintir orang yang *software*-nya rusak… Saya akan memilih masyarakat yang masih baik-baik. Ini perspektif saya mengenai penanganan penyakit sosial itu."

Kriminalisasi perempuan akibat rumusan hukum tentang definisi prostitusi yang mengabaikan asas praduga tidak bersalah dan mendasarkan penegakan hukum pada kecurigaan yang bias Gender adalah pelanggaran hak konstitusional warga negara:

- atas jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D (1)).
- atas kedudukan dan perlakuan yang sama di depan hukum (Pasal 27 (1), 28D (1))
- atas kebebasan berekspresi (Pasal 28E (2), 28I (1)),
- untuk tidak takut berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (Pasal 28G (1)).
- atas rasa aman (Pasal 28G (2))
- atas perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif (Pasal 281 (2))

Pendekatan represif juga berkembang dalam pemikiran yang menitikberatkan persoalan prostitusi sebagai akibat perubahan nilai sosial yang terjadi di masyarakat yang mengalami kapitalisasi. Permikiran ini tampak pada penjelasan sejumlah narasumber terkait alasan seseorang menjadi pekerja seks, antara lain "hanya ingin berpenampilan seksi dan berkehidupan mewah", "tidak mau bekerja keras", "orang yang sudah kehilangan rasa malunya" dan "akibat kebebasan sebebas-bebasnya sehingga menganggap boleh berhubungan seks dengan siapapun". Pendapat tentang

berkembangnya seks bebas, khususnya, mengakibatkan terjadinya perluasan rumusan tentang prostitusi/pelacuran, sebagaimana terjadi di Tasikmalaya dan Bantul, untuk juga mencakup mereka yang melakukan hubungan seksual baik dengan imbalan maupun tidak. Dengan rumusan ini, aturan tentang prostitusi mencampuradukkan persoalan prostitusi dengan relasi seksual lain, termasuk dengan pemerkosaan.

Karena mengerangkai persoalan prostitusi sebagai persoalan moralitas, para penggagas dan pendukung kebijakan daerah tentang prostitusi ini juga menyebutkan bahwa kehadiran peraturan daerah ini adalah "demi harkat dan martabat perempuan" yang mungkin atau telah menjadi pekerja seks, dan "agar ibu-ibu terlindungi dari gangguan pihak ketiga." Ketika alasan ini dimunculkan, seorang ibu rumah tangga saat diskusi kelompok terfokus di Tangerang berkomentar:

> "Pemerintah jangan hanya menganggap para PSK sebagai pengganggu suami-suami kita. Kalau terus hanya beranggapan seperti itu, persoalan ini tidak akan selesai. Bukan WTS [wanita tuna susila] yang salah, tetapi suami Anda. Mengapa mau *celamitan* [bermaja-manja] dengan WTS!"

Bagi pihak yang mengritik kebijakan daerah tentang prostitusi yang menggunakan pendekatan represif, aturan ini tidak jeli melihat akar persoalan prostitusi yang terdapat pada dua aras. Pertama ketimpangan relasi kuasa berbasis Gender antara perempuan dan laki-laki. Kerangka moralitas yang digunakan untuk memahami persoalan prostitusi jelas malah semakin menduduk-kan perempuan dalam posisi subordinat dan perempuan dinilai sebagai penggoda dan pihak yang tidak dapat menahan hawa nafsu. Kedua, pemiskinan yang terjadi di Indonesia yang menyebabkan perempuan tanpa keterampilan dan akses ekonomi menggunakan tubuhnya untuk memperoleh nafkah. Dalam diskusi kelompok terfokus dan wawancara dengan perempuan pekerja seks, terungkap bahwa mereka adalah tulang punggung keluarganya. Mereka berasal dari kelompok masyarakat miskin. Menjadi pekerja seks adalah cara mereka untuk menopang kelangsungan hidup keluarganya. Seorang tokoh agama menjelaskan bahwa fakta pemiskinan menyebabkan negara tidak bisa serta-merta membebankan persoalan prostitusi sebagai persoalan moralitas individual pekerja seks. Menurutnya:

> "Perempuan itu hanya sebagai obyek... itu ia lakukan karena hak dalam Undang-Undang Dasar bahwa setiap warga negara berhak untuk hidup layak dan memperoleh pekerjaan yang layak tidak terpenuhi... [Isi perda itu] ancaman bahwa kalau Anda *begini* Anda akan dapat hukuman *segini*, sanksi denda atau di penjara... Pemerintah seenaknya saja [atas] apa yang menjadi tanggung jawabnya. Kalau warganya menjadi pelacur, mestinya itu tanggung jawabnya [pemerintah], bukan ditekan terus."

Tidak berarti pihak yang mengritik peraturan daerah tentang prostitusi setuju membiarkan prostitusi berkembang ataupun menentang pengaturan tentang prostitusi. Sebaliknya, sebagian besar dari narasumber tersebut berpendapat bahwa pengaturan tentang prostitusi dibutuhkan untuk mencegah lebih banyak lagi perempuan miskin yang terpaksa masuk ke dunia prostitusi. Aturan juga dibutuhkan agar perempuan pekerja seks tidak tereksploitasi lebih jauh ataupun diperlakukan sewenang-wenang dalam praktik prostitusi akibat kemiskinannya. Pemikiran ini

menuntut pengaturan yang komprehensif, mulai dari pencegahan sampai program ampuh untuk memastikan kemandirian mereka yang hendak keluar dari dunia prostitusi. Termasuk di dalamnya adalah upaya menghapuskan stigma sosial yang melekat pada pekerja seks yang menghalangi mereka untuk dapat menikmati hak asasinya tanpa diskriminasi. Pengaturan serupa ini menjadi tanggapan yang sesuai dengan mandat konstitusional dalam hal pemenuhan hak asasi manusia, yaitu hak atas perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai kesamaan dan keadilan (Pasal 28H (2)). Ini tidak mungkin dilakukan bila aturan yang ada hanya dengan mengriminalkan prostitusi dan pekerja seks saja. Seorang narasumber dalam FGD mahasiswa di Indramayu menyebutkan:

> "Pemerintah hanya melarang tanpa memikirkan bagaimana mereka ketika berhenti dari pekerjaannya itu. Apakah dia bisa makan? Apakah dia bisa hidup?"

Pemikiran inilah yang juga melatari aksi sejumlah organisasi di Yogyakarta dan Bantul yang tergabung dalam Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran untuk memohon *judicial review* (uji materi) kepada Mahkamah Agung.[12]

Pemantauan ini juga menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi juga diwarnai dengan kekerasan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat negara.[13] Kekerasan dalam bentuk fisik, psikologis dan seksual terutama dilakukan oleh aparat negara pelaksana kebijakan daerah yaitu Satpol PP. Dalam seluruh wawancara dengan wakil dari Satpol PP disampaikan bahwa setiap petugas telah menerima pengarahan dan pelatihan. Saat pelaksanaan, berdasarkan penilaian masyarakat yang ditampung lewat FGD, sikap mereka dinilai arogan, meskipun ini tidak berlaku di semua wilayah pemantauan. Perda-perda tersebut memang memberikan kuasa hukum yang besar kepada Satpol PP selaku pelaksana kebijakan daerah. Karena landasan hukumnya mengabaikan asas praduga tidak bersalah, maka Satpol PP dapat menangkap siapa saja yang mereka anggap "mencurigakan" atau "memberi isyarat" sebagai pekerja seks. Terlebih lagi, bila perempuan itu dikenali sebagai pekerja seks, mereka akan tetap ditangkap sekalipun tidak sedang menjajakan jasa seksual. Mereka ditangkap semata-mata karena latar belakangnya, yang kemudian juga menjadi justifikasi untuk setiap tindak diskriminasi dan kekerasan yang mereka alami. Dalam kondisi ini, selain kehilangan jaminan perlindungan hukum (Pasal 28D (2)), pekerja seks sebagai warga negara juga kehilangan hak konstitusional atas rasa aman (28G (2)) dan ancaman kekerasan perlakuan yang diskriminatif atas dasar apa pun (Pasal 28I (2)).

Selain kekerasan dan pelecehan, aksi aparat untuk mempermalukan pekerja seks dengan menghadirkan wartawan dalam aksi penjaringan mendapat sorotan tajam, bukan saja dari kelompok pekerja seks tetapi juga dari berbagai kalangan di masyarakat. Dalam FGD di Yogyakarta kelompok target perda, salah satu narasumber meminta agar penggunaan kamera tidak diperbolehkan selama kasus mereka diproses. Pertimbangannya bukan saja malu, tetapi banyak di antara mereka yang menjadi pekerja seks karena dilacurkan, dan keluarganya sama sekali tidak me-

[12] Sampai laporan ini dibuat, masih belum ada putusan dari Mahkamah Agung tentang *judicial review* ini.
[13] Baca juga bagian 6.2.2. dalam laporan ini.

ngetahui apa yang terjadi pada mereka. Bagi banyak narasumber lain, tindakan mempermalukan di depan kamera adalah tidak manusiawi, sebagaimana disampaikan oleh salah seorang tokoh masyarakat yang juga mantan anggota legislatif:

> "Dengan kamera-kamera itu, mereka dipublikasikan. Saya sendiri agak itu [prihatin] melihat kondisi seperti itu. Tampak di mata masyarakat bahwa itu bukan usaha pemerintah untuk mengarahkan masyarakat, tetapi lebih untuk merendahkan martabat perempuan. Mereka [pekerja seks] memang berdosa, tahu saya."

Bersandar pada seluruh temuan di dalam pemantauan ini, Tabel 8 di bawah ini memetakan secara singkat pelembagaan diskriminasi yang berlangsung sebagai akibat dari kehadiran kebijakan daerah tentang prostitusi yang telah dikeluarkan khususnya oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Indramayu, Tasikmalaya, Tangerang dan Bantul.

Tabel 8

Pelembagaan Diskriminasi Lewat Kebijakan Daerah Tentang Prostitusi

Kebijakan Daerah yang Dipantau	Lokus Diskriminasi
Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi, Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran, Peraturan Daerah Kota Mataram Nomor 19 Tahun 1996 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban, Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran.	*Diskriminasi dalam maksud/tujuan dan sebagai akibat* Rumusan materi mengabaikan hak-hak kewarganegaraan bagi perempuan, walaupun ia dilacurkan. Rumusan materi mengabaikan kondisi-kondisi kerentanan yang dihadapi perempuan, termasuk kemiskinan dan relasi jender yang timpang, yang menyebabkan perempuan menjadi pekerja seks. Sesungguhnya kondisi ini menuntut perlakuan khusus dalam penanganannya.
Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu, Pasal 1 (f): "Pelacuran" adalah suatu perbuatan dimana seorang perempuan menyerahkan dirinya untuk berhubungan kelamin dengan lawan jenisnya dan menerima pembayaran baik berupa uang maupun bentuk lainnya.	*Diskriminasi dalam maksud/tujuan* Rumusan definisi berdasarkan asumsi jender bahwa pelacur adalah berjenis kelamin perempuan, dan akibatnya, membatasi peluang perempuan, karena jenis kelaminnya, untuk diperlakukan secara sama di hadapan hukum.

Kebijakan Daerah yang Dipantau	Lokus Diskriminasi
Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Pasal 5 & 6 : "Siapapun yang kelakuannya/tingkah lakunya dapat menimbulkan dugaan bahwa ia pelacur…" "Siapapun di jalan umum atau di tempat yang kelihatan dari jalan umum atau di tempat di mana umum dapat masuk dilarang dengan perkataan, isyarat, tanda atau cara lain, membujuk atau memaksa orang lain untuk melakukan perbuatan prostitusi…" (rumusan serupa terdapat di Peraturan Daerah Tasikmalaya pasal tiga dan empat, Peraturan Daerah Kota Tangerang Pasal empat, Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Pasal empat, dan Peraturan Daerah Kota Mataram Pasal 24).	*Diskriminasi dalam maksud/tujuan* Rumusan yang multitafsir dan berbasis prasangka menyebabkan perempuan, akibat gendernya, menjadi target pemaknaan dari rumusan tersebut. *Diskriminasi sebagai akibat* Selain membatasi ruang gerak perempuan, rumusan serupa ini mengakibatkan salah tangkap terhadap perempuan yang diduga pelacur dan berdampak pada pembedaan dalam hak atas kedudukan yang sama di depan hukum Rumusan larangan tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum.
Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Pasal 1 (g) Pelacuran adalah perbuatan yang dilakukan oleh siapapun dengan sengaja dan bertujuan mencari kepuasan syahwat dan atau bersetubuh atau berzina di luar ikatan pernikahan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan baik berupa uang maupun bentuk lainnya. (defisini hampir serupa terdapat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul, Pasal 4)	*Diskriminasi dalam maksud/tujuan* Definisi pelacuran yang menggunakan institusi pernikahan sebagai pembeda berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok dalam masyarakat yang tidak terikat dalam institusi pernikahan formal. Pembedaan berdasarkan status perkawinan adalah salah satu bentuk diskriminasi berdasarkan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita yang telah diratifikasi pemerintah Indonesia dalam UU Nomor 7 Tahun 1984 *Diskriminasi sebagai dampak* Definisi yang diperluas untuk menjangkau hubungan seksual tanpa imbalan berpotensi mendiskriminasi hak perempuan korban atas keadilan karena mencampur-aduk persoalan prostitusi dengan kekerasan seksual, termasuk pemerkosaan.

Sebagai catatan akhir dari bagian ini, seorang narasumber dalam FGD kelompok kritis di Banten mengingatkan bahwa pelembagaan diskriminasi yang hadir dalam maksud dan sebagai akibat dari diterbitkannya kebijakan daerah tentang prostitusi juga telah menyebabkan kecurigaan terhadap mobilitas masyarakat lintas kabupaten. Pelacuran dinilai sebagai "budaya bawaan" dan pekerja seks hampir selalu dicitrakan sebagai "pendatang" yang datang untuk merongrong kemajuan ekonomi yang sedang dinikmati oleh daerah tersebut. Menurutnya:

> "Masalahnya bukan boleh-tidaknya orang melacur, misalnya dalam kasus Perda Tangerang ini. Tujuannya [perda] memang bukan untuk melindungi manusia, tetapi melindungi area... [Tangerang seolah] hendak menjadi *closed area* [bagi pendatang] karena adanya peminggiran kaum pribumi akibat intervensi terlalu deras dari kaum pendatang... Salah satunya [titik masuk untuk menutup masuknya pendatang] adalah pelacuran."

Pemikiran serupa ini juga ditemukan dalam wawancara terkait Perda Bantul. Salah seorang anggota DPRD membenarkan adanya wacana "orang asli" vs "pendatang" ketika Perda Bantul disusun. Pemerintah Bantul merasa perlu melindungi orang Bantul dari pengaruh buruk yang dibawa orang luar dan sebaiknya pemerintah Bantul tidak menggunakan kas daerah untuk merehabilitasi orang bukan Bantul. Berhadapan dengan wacana ini, ia berpendapat:

> "Saya seorang nasionalis...mana mungkin saya bisa membeda-bedakan, mana orang Kalimantan, mana orang Bantul. Di UU Otonomi Daerah juga sudah memaklumatkan itu [asas kebangsaan]…"

Berkembangnya wacana tersebut di atas memperingatkan kita bahwa pembuatan perda-perda tentang prostitusi juga menggerogoti semangat kebangsaan dalam masyarakat, selain melembagakan diskriminasi terhadap perempuan.

4.3. Penghapusan Hak Atas Perlindungan dan Kepastian Hukum lewat Kebijakan Daerah (*Qanun*) tentang *Khalwat*

Aceh adalah provinsi tempat syariat Islam secara resmi diberlakukan, sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang dikuatkan dalam UU No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Berlandaskan UU No. 44 tahun 1999 dan UU No. 18 tahun 2001, lahir berbagai peraturan daerah (di Aceh disebut *qanun*) tentang syariat Islam, di antaranya *qanun* tentang *khalwat* dengan hukuman cambuk. Meski kemudian UU No. 18 tahun 2001 ini dinyatakan tidak berlaku lagi (setelah berlakunya UU No. 11 tahun 2006), *qanun-qanun* yang dibuat berdasarkan UU No. 18 tersebut sampai saat ini masih diberlakukan.

Khalwat, menurut Perda (*qanun*) No. 14 tahun 2003 pasal 1 didefinisikan sebagai "perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang *mukallaf* atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan." Singkatnya, larangan bagi laki-laki dan perempuan dewasa yang tidak terikat perkawinan atau hubungan darah untuk berduaan. Dalam pertimbangan *qanun* disebutkan bahwa larangan *khalwat*/mesum termasuk salah satu perbuatan mungkar yang dilarang dalam syariat Islam dan bertentangan pula dengan adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat Aceh karena perbuatan itu dapat menjerumuskan seseorang kepada perbuatan zina. Setiap orang Islam yang berada di Aceh yang melakukan *khalwat* dapat dikenakan hukuman tiga sampai sembilan kali cambuk atau denda 2,5 sampai 10 juta rupiah. Selain *qanun khalwat*, hukuman cambuk juga dikenakan kepada setiap orang yang melanggar *Qanun* No. 12 tahun 2003 tentang *Khamar* [minuman keras] atau sejenisnya, dan *Qanun* No. 13 tahun 2003 tentang *Maisir* (Perjudian).

Rumusan hukum tentang *khalwat* meletakkan perempuan dalam situasi tanpa kepastian hukum akibat pengabaian asas praduga tidak bersalah. Kepastian hukum adalah salah satu hak warga negara yang dijamin di dalam konstitusi (Pasal 28D (1)). Penjelasan yang tersedia di dalam peraturan daerah tentang *khalwat* juga tidak membantu, malah turut menimbulkan pemahaman yang berbeda-beda tentang kapan tindakan berdua-duaan menjadi tindak pelanggaran hukum. Berhadapan dengan persoalan ini, seorang perempuan akademisi di Banda Aceh berpendapat:

> "Bahwa cara orang bergaul pun itu harus dibatasi... Saya rasa tujuan peraturan daerah ini memang *bener* politis. Karena, kalau tujuannya untuk ke-*maslahat*-an [kebaikan] umat dan sebagainya, apanya yang *maslahat gitu*? Orang ini pasif *gitu*, *ga* ada perbuatannya [perbuatan kriminalnya]... Kalau saya [dituduh] ber-*khalwat*, saya [bisa saja sedang] duduk tidak melakukan apa-apa, orang datang dan bercerita dan saya itu diam saja."

Dalam menafsirkan *khalwat*, sejumlah narasumber berpendapat bahwa di mana pun dan kapan pun laki-laki dan perempuan tidak boleh berdua-duaan, baik di dalam ruangan dalam rangka menunaikan tugas maupun berboncengan di jalan raya. Salah satu yang berpendapat semacam ini adalah seorang anggota DPRD Aceh, yang juga menyandarkan argumentasinya pada pemahamannya tentang pernyataan Nabi Muhammad (hadis) bahwa jika ada dua orang yang berlainan jenis berada dalam satu tempat, maka yang ketiga adalah setan. Orang lain bisa saja curiga sehingga dapat melaporkan bahwa mereka ber-*khalwat*. Sejumlah lainnya berpendapat bahwa pengecualian harus diberikan antara lain dalam rangka menunaikan tugas/kerja. Pendapat ini antara lain dikemukakan oleh anggota DPRK Banda Aceh, yang khawatir bila tanpa pengecualian akan menimbulkan persoalan baru karena menyamaratakan kondisi yang menyebabkan orang yang berlainan jenis (kelamin) berada di ruang yang sama. Padahal, mungkin saja ada hubungan sosial antara laki-laki dan perempuan yang tidak bernuansa seksual sekalipun mereka hanya berdua-duaan, seperti tergambar dalam Ilustrasi Kasus 3 berikut ini:

Ilustrasi Kasus 3

Ketidakpastian Hukum dalam *Qanun Khalwat*

Kejadian ini saat saya sedang konsultasi tesis dengan dosen. Kami harus masuk ke satu ruangan. Waktu itu, saya bingung ketika dosen berkata, "Tolong buka pintunya. Saya takut, nanti *khalwat*." Dosen itu berkata sambil tertawa. Namun, kata-kata itu sangat meresap dalam diri saya, bahwa sangat sulit untuk menerjemahkan *khalwat* ini. Dosen kita bukan orang awam, seseorang yang sudah profesor saja sampai mengeluarkan kata-kata itu... Harus ada penafsiran hukum yang jelas supaya nanti ketika diterapkan tidak membingungkan, apa lagi untuk *Wilayatul Hisbah* (WH). Kalau tidak, WH itu akan selalu menjadi momok yang sangat menakutkan. Orang selalu memandang WH dengan ngeri, mungkin lebih ngeri daripada hantu." (peserta FGD perempuan aktivis hak asasi manusia, Banda Aceh)

Dalam praktik, penjelasan bahwa *khalwat* dapat terjadi di mana pun dan kapan sering kali digunakan untuk penegakan aturan hukum yang multitafsir itu. Hal ini menyebabkan kriminalisasi terhadap perempuan saat berelasi sosial dalam situasi apa pun dengan lawan jenisnya. Dengan tuduhan *khalwat* ini, pasangan yang dituduh, terutama perempuan, dianggap telah melakukan kegiatan asusila dan diperlakukan sebagai kriminal yang pantas dipermalukan. Sebagai contoh, salah seorang korban yang bersedia diwawancarai Komnas Perempuan menceritakan bahwa ia ditangkap saat sedang duduk bersama pacarnya di sebuah warung di tepi jalan. Sekitar pukul 4 sore, warung tersebut didatangi *Wilayatul Hisbah* (WH). Pasangan yang belum menikah itu diminta untuk naik ke atas mobil bak terbuka untuk dibawa ke kantor WH. Dalam perjalanan, mobil selalu diberhentikan di tempat-tempat orang berkumpul agar setiap orang bisa melihat korban. Wartawan juga didatangkan untuk mengambil foto. Tindakan itu membuat korban ketakutan, bukan saja karena ancaman dan cemoohan dari orang-orang yang ditemuinya di sepanjang jalan. Ia khawatir akan menanggung malu bila fotonya dipublikasikan dan ia akan dikeluarkan dari universitasnya. Sekalipun mereka tidak melakukan apa pun, korban dan pacarnya tetap menjalani pemeriksaan selama berjam-jam dan baru diizinkan pulang ketika paman pacar korban memberi jaminan.

Di tingkat masyarakat, dari diskusi kelompok terfokus dengan perempuan kepala keluarga, perempuan pemilih pemula, dan penggerak organisasi masyarakat (ormas) di Banda Aceh, Lhokseumawe dan Bireuen, secara berulang kali terkuak bahwa masyarakat cenderung memahami *khalwat* adalah zina, bukan hanya sekadar bersunyi-sunyi antara laki-laki dan perempuan. Pandangan seperti ini juga ditemukan dalam banyak kasus tuduhan *khalwat* yang dilaporkan kepada WH, yang memperlihatkan tertuduh dipaksa untuk mengakui bahwa mereka telah melakukan hubungan seksual. Tiga dari empat perempuan korban yang diwawancarai Komnas Perempuan juga mengemukakan bahwa tuduhan *khalwat* yang dijatuhkan kepada mereka dimaksudkan sebagai tuduhan telah melakukan hubungan seksual dengan laki-laki yang bukan suaminya.

Dengan tuduhan telah melakukan *khalwat* dalam pemaknaan yang lebih pada zina atau hubungan seksual diluar nikah, proses penangkapan dan penggalian informasi dari tertuduh, bahkan oleh WH, penuh dengan kekerasan. Narasumber dalam FGD perempuan penjual rujak di pesisir pantai menyampaikan bahwa dalam aksinya WH terkesan seperti jagoan. Mobil WH masuk ke kawasan pariwisata dan "pasukan" WH langsung menuju pondok-pondok rujak. Sering kali mereka seolah-olah menyerbu tempat duduk konsumen dan sengaja melakukannya dengan langkah-langkah yang keras. Akibatnya, kedatangan mereka menimbulkan keributan di sekitar pondok-pondok rujak. Dalam kasus salah tangkap, WH dilaporkan tidak mengindahkan asas praduga tidak bersalah. Dengan sengaja, mobil WH diberhentikan berulang kali di tempat keramaian untuk mempertontonkan pasangan yang ditangkap. Ketika menginterogasi "pelanggar" *qanun*, WH menangkap, melakukan intimidasi dan juga kekerasan, misalnya memaki, menampar, atau melempar barang ke arah korban. Ilustrasi 4 mengungkapkan pengalaman perempuan kepala keluarga yang mengalami kekerasan, oleh masyarakat dan WH, karena dituduh telah melanggar *qanun khalwat*. Sikap WH dalam pelaksanaan kebijakan daerah ini mengarah ke tin-

dak penangkapan sewenang-wenang dan penyiksaan yang merupakan pelanggaran terhadap jaminan hak konstitusional warga negara (Pasal 28G (2)).[14]

Ilustrasi kasus 4

Kriminalisasi Perempuan Berstatus Janda

Pada akhir 2008 sekitar pukul 8 malam, saat N (janda dengan tiga anak) sedang berbincang dengan seorang teman laki-laki yang bertamu ke rumahnya, N didatangi dua pemuda di kampungnya yang memaksa untuk membawa pergi teman laki-lakinya itu. N sempat bertanya apa kesalahan mereka, namun tidak ditanggapi dan kedua pemuda itu langsung membawa teman laki-laki N pergi. Belakangan N baru mengetahui kalau teman laki-lakinya tersebut dipukul oleh kedua pemuda yang mengambilnya karena tuduhan telah ber-*khalwat* dengan N.

Keesokan hari, N dipanggil ke kantor kepala desa. Ia dituduh telah melakukan *khalwat* dengan teman laki-lakinya itu. N menolak tuduhan tersebut, namun ia tidak ditanggapi. N pun dilaporkan ke kantor WH, dan juga sekaligus diusir dari kampung tersebut.

Di kantor WH, N ditahan selama dua malam. Karena tidak ada tempat tidur, N beristirahat di atas meja kerja. N juga harus membeli makanannya sendiri. Selama ditahan, N terus dipaksa untuk mengakui bahwa ia telah melakukan *khalwat*. N menolak karena menurutnya:

> "Walaupun saya tidak baca *qanun* tapi saya tau bahwa perbuatan saya itu *nggak* melanggar hukum. Kami bukan di tempat gelap, [meskipun] memang di dalam rumah. Tapi, ada lampunya. Ada anak, ada adik. Itu kan bukan berduaan...waktunya pun masih batas [biasa] waktu bertamu. Memangnya janda atau duda tidak boleh terima tamu?"

Dalam interogasi, N didesak segera mengakui telah berhubungan seksual dengan teman laki-lakinya, karena teman laki-lakinya telah menandatangani surat pengakuan bahwa mereka telah melakukan hubungan seksual sebanyak dua kali. N keberatan dengan pernyataan tersebut dan menyampaikan kepada WH bahwa pengakuan tersebut bisa saja dilakukan pihak laki-laki untuk memaksanya kawin. Keberatan ini ditanggapi dengan sinis, bahkan N sempat dilempari dengan botol minuman.

Setelah dua hari ditahan, N akhirnya dibebaskan setelah menandatangani surat perjanjian tidak akan melakukan kesalahan serupa. Meski demikian, N tidak bisa kembali lagi ke kampungnya karena sebelumnya ia telah diusir. Mengingat peristiwa ini, N berujar:

> "Kalau dulu terjadi peperangan antara laki-laki dengan laki-laki, mungkin suatu saat perempuan juga bisa berperang karena memperjuangkan keadilan. Sekarang contohnya saya, keadilan saya sudah tertindas... Hanya karena menerima tamu, saya dianggap salah dan harus diusir dari desa... Kalau saya punya kesempatan, saya akan datang [ke Lembaga Bantuan Hukum] untuk berkonsultasi. Saya ingin tahu lebih banyak... Kalaupun misalnya hari ini kita tidak bisa membantu diri kita sendiri, mungkin suatu saat kita bisa membantu orang lain."

Persoalan lain yang dihadapi perempuan Aceh terkait pemberlakuan *qanun khalwat* adalah perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum bila dibandingkan dengan laki-laki. Hal ini tidak

[14] Lebih lanjut tentang kekerasan oleh aparat negera, baca bagian 6.2.2.

terlepas dari muatan moralitas yang ada dalam aturan larangan *khalwat*. Di masyarakat yang patriarkis, termasuk Aceh, perempuan menanggung beban sebagai simbol moralitas komunitasnya. Akibatnya, dalam pelaksanaan *qanun* ini, perempuan yang paling merasakan dampaknya. Perempuan berada pada posisi yang lebih diamati, bahkan menjadi yang dimata-matai. Apalagi kalau perempuan tersebut berstatus janda, yang penuh dengan stigma masyarakat, sebagaimana juga tampak dalam Ilustrasi 4 di atas. Salah seorang perempuan peserta FGD perempuan pendidik di Bireuen berkomentar:

> "[Bila] ada kejadian orang ditangkap, yang paling menonjol ditanya adalah perempuan, laki-lakinya beberapa kata sudah selesai. Apalagi [kalau] yang bertanya orang laki-laki... Setelah kejadian, yang paling disalahkan [juga] perempuan. Itu mungkin yang tidak bisa kami terima. Yang sering muncul dan disalahkan adalah perempuan."

Bagi perempuan yang dituduh melakukan *khalwat,* pemaksaan untuk mengaku telah melakukan hubungan seksual sering kali berlipat ganda karena pihak laki-laki telah mengaku terlebih dahulu. Pengakuan pihak laki-laki bisa karena ia terus menganiaya, bisa pula karena ia hendak memaksakan keinginannya untuk menikahi pihak perempuan, sebagaimana dikemukakan oleh sejumlah narasumber dalam FGD perempuan kepala keluarga di tiga kabupaten Aceh lokasi pemantauan. Hal ini dimungkinkan karena adanya celah ketiadaan asas praduga tidak bersalah dalam penegakan *qanun khalwat* dan kecenderungan pihak WH dan masyarakat setempat untuk menikahkan pihak-pihak tertuduh *khalwat*.

Bagi kelompok minoritas yang berorientasi seksual sejenis maupun transGender, pelaksanaan *qanun khalwat* dan syariat Islam pada umumnya memosisikan mereka dalam situasi yang terus-menerus mengalami diskriminasi. "Kami dianggap orang yang aneh dan karenanya, menjadi salah satu target untuk diluruskan," ujar salah seorang dari mereka dalam FGD di Banda Aceh. Mereka selalu dicurigai. Akibatnya, mereka merasa bahwa aksesnya terhadap ruang-ruang publik menjadi lebih terbatas dibandingkan sebelumnya. Termasuk di dalamnya, akses mereka untuk kesehatan dan bekerja. Seorang narasumber lain mengatakan:

> "Kami sulit untuk usaha salon karena [ruang usaha ini] selalu dikaitkan dengan *khalwat*. Padahal, kami hidup dari pekerjaan ini."

Seorang lainnya juga menuturkan bahwa ia tiga kali ditangkap dengan kakak perempuannya. Akibatnya, kakaknya merasa trauma. "Sekarang, kalau ke mana-mana, kami membawa kartu keluarga," ujarnya. Beberapa di antara mereka yang transGender memilih untuk berjilbab jika hendak keluar "supaya lebih aman" dari kemungkinan mengalami penangkapan sewenang-wenang.

Seluruh persoalan di atas berakar pada rumusan hukum yang multitafsir dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Lebih parah, peraturan daerah ini mengriminalkan suatu tindakan sosial, yaitu relasi antara dua orang dewasa berlainan jenis kelamin yang tidak memiliki ikatan darah maupun ikatan perkawinan, yang bukan merupakan suatu tindakan kriminal dalam sistem

hukum nasional. Oleh karena itu, peraturan daerah tentang *khalwat* menjadi pintu masuk pelembagaan diskriminasi dalam bentuk penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum terhadap penduduk Aceh pada umumnya, dan perempuan di Aceh pada khususnya. Dalam konteks integritas hukum nasional, situasi ini mencabut hak konstitusional warga negara yang tinggal di Aceh atas kedudukan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 27 (1), 28D (1)) karena mereka tidak bebas dari ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (Pasal 28G (1)), yaitu berinteraksi sosial, akibat ancaman kriminalisasi lewat *qanun khalwat*. Tambahan lagi, peraturan daerah ini juga memperkenalkan pencambukan sebagai bentuk hukuman, yang juga tidak dikenal dalam sistem hukum nasional. Tujuan dari pencambukan adalah mempermalukan dengan maksud menjerakan pelaku dan mencegah perilaku serupa diulangi oleh orang lain. Dari pemantauan tentang pelaksanaan hukum cambuk, yang dilakukan secara terpisah dari pemantauan ini,[15] jenis hukuman ini mengarah ke perlakuan hukuman yang tidak manusiawi yang bertentangan dengan konstitusi (Pasal 28G (2)).

Rumusan hukum tentang *khalwat* yang multitafsir, penegakan hukum yang disertai kekerasan serta kriminalisasi terhadap interaksi sosial yang bukan tindak pidana menyebabkan perempuan di Aceh kehilangan hak konstitusionalnya sebagai warga negara:

- atas jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D (1)).
- atas kedudukan dan perlakuan yang sama di depan hukum (Pasal 27 (1), 28D (1))
- untuk tidak takut berbuat sesuatu yang merupakan hak asasinya (Pasal 28G (1)).
- atas perlindungan dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia (Pasal 28G (2))

Berbagai informasi terkait rasa tidak adil yang berkembang di masyarakat akibat peraturan daerah tersebut juga diperoleh dari wawancara dengan berbagai pihak yang terlibat dalam berbagai diskusi terkait usulan untuk merevisi *qanun khalwat*, khususnya terkait dengan rancangan *qanun* tentang kompilasi hukum *jinayat*. Informasi ini dinyatakan menjadi bahan pertimbangan dalam diskusi-diskusi tersebut. Membaca naskah yang ada, Komnas Perempuan mengkhawatirkan bahwa persoalan yang sama akan berulang. Dalam naskah ini, larangan *khalwat* dan hukuman cambuk yang menjadi sumber persoalan tetap ada. Bahkan, di dalam naskah tersebut terdapat larangan *ikhtilath* (bermesraan) yang juga tidak dikenal dalam sistem hukum nasional. Naskah ini juga mengatur tentang pemerkosaan. Meskipun definisi pemerkosaan mengacu kepada hukum pidana internasional, pengaturan tersebut mengaburkan batas antara kekerasan seksual dalam bentuk pemerkosaan dengan aturan terkait moralitas seperti *khalwat*, *ikhtilath* dan zina. Informasi terakhir hingga laporan ini disusun, rancangan *qanun* ini masih dalam tahap pembahasan. Komnas Perempuan berharap bahwa pembahasan rancangan *qanun* ini oleh para pemimpin bersama masyarakatnya di Aceh, dan dengan melibatkan kelompok-kelompok rentan diskriminasi akan menghasilkan sebuah kebijakan daerah yang berkontribusi menjamin rasa keadilan, khususnya bagi perempuan, yang telah menanggung beban ketidakadilan selama konflik bersenjata berlangsung di daerah ini.

[15]Baca Laporan Komnas Perempuan. "Sebagai Korban Juga *Survivor*: Pengalaman Perempuan Aceh di Pengungsian", Jakarta, 2006, dan "Mencari dan Meniti Keadilan: Pengalaman Perempuan Aceh Dari Masa Ke Masa", Jakarta, 2007.

4.4. Pengabaian Hak atas Perlindungan lewat Kebijakan Daerah tentang Buruh Migran

Pemantauan kebijakan daerah tentang buruh migran dilakukan atas Perda No. 15 tahun 2002 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kabupaten Cianjur ke Luar Negeri, Perda No.13 tahun 2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri Kabupaten Asal Sukabumi dan Perda No. 12 tahun 2006 tentang Penempatan, Perlindungan, dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Lombok Timur. Pemerintah di ketiga kantong buruh migran ini menyebutkan di dalam bagian pertimbangan perda bahwa penerbitan kebijakan daerah ini adalah sebagai upaya pemda memenuhi kewajiban menjamin ketersediaan lapangan pekerjaan dan memberikan perlindungan hukum kepada penduduk daerahnya yang mencari nafkah ke luar negeri.

Perda No. 12 tahun 2006 tentang Penempatan, Perlindungan, dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Lombok Timur

Perda Lombok Timur adalah sebuah terobosan hukum untuk perlindungan buruh migran. Perda ini secara eksplisit melarang penempatan tenaga kerja yang mengarah ke perbudakan dan merumuskan pasal-pasal tentang perlindungan, yang terdiri dari perlindungan melalui prosedur (pasal 54- 73), perlindungan melalui pengaturan biaya (pasal 74) dan tentang pembelaan tenaga kerja (pasal 75-78).

Perda Lombok Timur juga mengatur tentang penyelesaian sengketa dan tentang pengaduan masyarakat untuk memastikan adanya akses keluarga, masyarakat, atau lembaga swadaya masyarakat untuk mendapatkan bantuan dari Tim Pembela Tenaga Kerja yang didirikan oleh pemerintah daerah.

Dari ketiga peraturan daerah yang dipantau, hanya peraturan daerah Lombok Timur yang secara sungguh-sungguh memberikan perhatian kepada upaya memberikan perlindungan bagi buruh migran di tempat kerjanya, meski masih perlu memperdalam pemahaman tentang bentuk perlindungan yang tanggap pada kerentanan khusus buruh migran perempuan. Misalnya saja, terkait dengan upaya perlindungan dari tindak kekerasan seksual. Dalam perda ini disampaikan bahwa salah satu bentuk perlindungan adalah dengan meletakkan batasan usia minimum, yaitu 18 tahun sesuai dengan UU Perlindungan Anak, agar perempuan buruh migran yang berangkat telah memiliki kematangan emosional. Batas usia minimum memang penting untuk mencegah anak memasuki pekerjaan yang membahayakan dirinya. Namun, bagi perempuan kerentanan menjadi korban kekerasan seksual tidak terletak pada kematangan emosional melainkan pada relasi kuasa yang timpang antara perempuan dan laki-laki serta antara buruh dan majikan. Meskipun masih ada yang perlu diperbaiki, bila dicermati secara keseluruhan, Perda Lombok Timur adalah suatu terobosan hukum bagi upaya perlindungan buruh migran.

Perda Kabupaten Cianjur dan Sukabumi tentang buruh migran, sebaliknya, lebih mengonsentrasikan perhatian pada persoalan prapenempatan yang berkaitan dengan perizinan, retribusi dan biaya pembinaan, daripada menjabarkan upaya pemenuhan hak-hak buruh migran. Meskipun diberi judul "Perlindungan Tenaga Kerja", tidak ada satu pasal pun di dalam Perda Cian-

jur yang secara eksplisit menyatakan bahwa perlindungan adalah hak tenaga kerja maupun menjabarkan bagaimana perlindungan tersebut dapat diperoleh. Sementara, pada Perda Sukabumi terdapat satu pasal yang secara khusus mengatur tentang perlindungan (pasal 13). Namun, pasal itu dirumuskan hanya sebagai kemungkinan koordinasi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan instansi terkait dalam rangka pemulangan TKI.

Peraturan daerah tentang buruh migran yang menekankan aspek administratif tetapi mengabaikan kerentanan buruh migran, terutama perempuan buruh migran, terhadap tindak ekploitasi, diskriminasi dan kekerasan adalah pelanggaran hak konstitusional warga negara:

- atas jaminan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B (2), 28I (2))
- atas perlakuan khusus (28H (2))
- atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27 (2))

Persoalan buruh migran, termasuk yang berasal dari Cianjur, Sukabumi dan Lombok Timur, adalah kompleks sejak pemberangkatan sampai ketika mereka kembali ke daerah asalnya. Kompleksitas persoalan tidak terlepas dari pemiskinan yang meluas di daerah, praktik pemerasan terhadap calon TKI oleh calo maupun agen rekrutmen, korupsi yang merajalela di berbagai lapisan instansi pemerintahan yang berwewenang dalam pengurusan pemberangkatan tenaga kerja, pengawasan yang minim pada proses persiapan calon tenaga kerja di tempat pelatihan, serta keterbatasan kapasitas pemberian perlindungan bagi buruh migran di tempat kerjanya. Ada banyak laporan tentang kondisi buruh migran yang tereksploitasi karena jam kerja yang panjang, jenis pekerjaan yang tidak sesuai dengan kontrak, kondisi hidup – termasuk makanan dan tempat tidur – yang tidak layak, upah yang tidak dibayarkan, pungutan yang dibebankan kepada tenaga kerja, diskriminasi yang berakar pada ketakutan terhadap orang asing (*xenophobia),* penganiayaan, kekerasan seksual bahkan perbudakan.

Perempuan buruh migran, karena Gender dan jenis pekerjaannya, sebagian besar bekerja di sektor informal sehingga jarang terlindungi oleh undang-undang perburuhan baik di negara asal maupun negara penerima. Mereka berhadapan dengan kerentanan khusus atas eksploitasi tenaga kerja maupun kekerasan berbasis Gender. Oleh karena itu, perempuan buruh migran memerlukan perlakuan khusus untuk dapat menghadirkan perlindungan yang betul-betul dapat menjamin kesempatannya untuk dapat menikmati hak-haknya, sebagai pekerja dan sebagai warga negara yang bekerja ke luar negeri. Kompleksitas persoalan ini menuntut pemerintah daerah supaya jeli dalam menyusun kebijakan daerah yang efektif, termasuk jika dibutuhkan, mengupayakan perlakuan khusus bagi perempuan buruh migran agar dapat menerima manfaat yang setara dari proses migrasi ini. Hak atas perlakuan khusus dijamin dalam konstitusi, pasal 28H (2).

Ketiadaan jaminan perlindungan dalam kedua produk kebijakan daerah ini menyebabkan buruh migran, terutama perempuan buruh migran, kehilangan hak konstitusionalnya atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B (2)) dan 28I (2)) yang berdampak pada kemampuannya untuk bekerja dalam kondisi yang layak bagi kemanusiaan. Kelalaian untuk memastikan jaminan perlindungan ini menjadikan perda buruh migran Kabupaten Cianjur

dan Sukabumi menjadi ajang pelembagaan diskriminasi, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 9 berikut ini:

Tabel 9

Pelembagaan Diskriminasi Lewat Kebijakan Daerah Tentang Buruh Migran

Kebijakan Daerah yang Dipantau	Lokus Diskriminasi
Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 15 Tahun 2002, Pasal 2 ayat 2 : Penempatan TKI sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan kompetensinya untuk bekerja di berbagai jenis pekerjaan atau jabatan *dan tidak bertentangan dengan norma kesusilaan dan agama* serta dilaksanakan dengan prinsip persamaan hak tanpa diskriminasi, benar dan tertib."	*Diskriminasi sebagai dampak* Pengabaian kebutuhan perlindungan khusus bagi buruh migran perempuan. *Diskriminasi sebagai dampak* Pencantuman "norma kesusilaan dan agama" sebagai salah satu syarat pekerjaan berpotensi membatasi kesempatan bekerja akibat perbedaan standar norma kesusilaan antara laki-laki dan perempuan. *Diskriminasi sebagai dampak* Ketentuan tentang norma agama sebagai syarat berpotensisi mengurangi hak perempuan untuk bekerja. Dalam cara pandang patriarkis, yang dianggap sesuai dengan norma agama adalah hanya perempuan yang memperoleh izin dari suami dan tidak meninggalkan suami terlalu lama.
Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 15 Tahun 2002, Pasal 19: PJTKI/Kantor Cabang PJTKI yang menempatkan TKI Perempuan sebagai penata laksana rumah tangga, pengasuh bayi, pengasuh anak balita dan perawat usia lanjut pada pengguna perseorangan, dilaksanakan *berdasarkan kendali alokasi TKI,* yang diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	*Diskriminasi dalam maksud/tujuan* Pengucilan perempuan pada jenis pekerjaan tertentu saja, yang direkatkan dengan stereotip berbasis gender, yaitu pada pekerjaan rumah tangga dan pengasuhan. Pembedaan berbasis jenis kelamin terhadap perempuan; rumusan merujuk kepada TKI perempuan, sehingga pengaturan alokasi kendali tidak berlaku bagi TKI laki-laki.
Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 13 Tahun 2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.	*Diskriminasi sebagai dampak* Pengabaian terhadap kebutuhan khusus bagi perlindungan buruh migran perempuan, meskipun dalam Pasal 2 disebutkan bahwa "penempatan dan perlindungan calon TKI/TKI berasaskan keterpaduan, persamaan hak, demokrasi, keadilan sosial, kesetaraan dan keadilan jender, anti diskriminasi, serta anti perdagangan manusia."

Menanggapi pertanyaaan wawancara tentang perlindungan, bupati salah satu asal perda tentang buruh migran mengakui bahwa "perda ini belum bisa mengakomodir dan menjawab seluruh persoalan buruh migran." Ketiadaan aspek perlindungan dalam rumusan kebijakan daerah tercermin dari judulnya "Pengerahan Calon Tenaga Kerja" yang dinilai menyampingkan kewajiban negara dalam menghadirkan perlindungan. Seorang tokoh masyarakat berkomentar:

> "Kalau seperti ini, [perda ini] hanya administratif, sementara hak-hak yang lainnya belum diatur... Kalau orang sudah kerja, misalkan dapat imbalan upah. Sejauh mana [upah] itu bisa menutupi kebutuhannya dan bagaimana dengan hak kesehatan? Selama dia di sana, bagaimana kalau sakit? ...Banyak TKI yang dikerjakan dengan semena-mena, kemudian kondisi kesehatan juga tidak terjaga... Bagaimana jaminan keselamatan bagi TKI, dan jaminan hak individunya?"

Baik di Cianjur maupun Sukabumi, perda yang memfokuskan diri pada peraturan administratif akhirnya justru menimbulkan persoalan baru bagi calon buruh migran. Buruh migran rentan pemerasan untuk dapat memenuhi persyaratan administratif dan memenuhi prasyarat pun belum berarti bebas dari eksploitasi tenaga kerja dan kekerasan. Hal ini antara lain disampaikan oleh seorang aparat penegak hukum di salah satu kabupaten pemantauan sebagai berikut:

> "Permasalahan TKW ini lebih kompleks daripada narkoba, bahkan peredaran uang lebih besar daripada kasus narkoba, walaupun sama-sama ilegal. Kalaupun mau legal, di departemen itu terjadi pemerasan-pemerasan. Mulai perekrutan pertama dipungut biaya-biaya administrasi. Ia kemudian diserahkan kepada orang lain. Ia dijanjikan gaji sekian tapi ternyata dijual lagi kepada orang lain. Setelah itu ia dibawa lagi ke tempat lain, dan entah diperlakukan seperti apa. Itu semua perlu pengawasan... Apa gunanya perda kalau tidak ada tindakan sanksinya... Sanksi pun harus ada efek jera. Kalau perda tidak ada sanksi, hanya arahan-arahan, imbauan-imbauan. [Buruh migran] bukan untung malah dirugikan."

Pengabaian hak perlindungan berkonsekuensi pada semakin besar kerentanan yang dihadapi buruh migran, khususnya perempuan buruh migran terhadap berbagai tindak kekerasan dan diskriminasi. Di dalam masyarakat masih terjadi perdebatan tentang boleh-tidaknya perempuan bekerja ke luar negeri dalam rentang waktu yang relatif lama, hampir selalu lebih dari satu tahun. Salah seorang ulama yang menjadi narasumber dalam pemantauan ini berpendapat bahwa perdebatan tersebut sering kali menjadi tidak relevan karena sebagian besar perempuan Cianjur yang bekerja ke luar negeri dalam keadaan terpaksa. Misalnya, seorang narasumber yang selama ini mendampingi keluarga buruh migran yang bermasalah menyebutkan:

> "Suaminya di PHK, dipenjara, karena sesuatu hal tidak bisa menafkahkan keluarganya. Apa boleh buat, terpaksa harus berupaya mengganti posisi suami. Sang isteri secara darurat mencari nafkah di luar negeri untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari agar anaknya tidak kelaparan."

Di Cianjur, diskusi terfokus dengan kelompok perempuan kepala keluarga menginformasikan bahwa perdebatan ini juga dijadikan alasan bagi suami untuk menceraikan isterinya, atau pada akhirnya pihak perempuan terpaksa bercerai dengan suaminya karena tidak mendapatkan izin bekerja. Kasus-kasus seperti itu menunjukkan bahwa terjadi pembedaan terhadap perempuan

berdasarkan jenis kelamin, khususnya dalam menikmati haknya untuk secara mandiri memutuskan pilihannya, bekerja ataukah tidak. Kebijakan daerah tentang buruh migran yang tidak mengedepankan jalan keluar dalam persoalan ini, bahkan sebaliknya justru menguatkan relasi kuasa yang tidak setara antara laki-laki dan perempuan dalam pengambilan keputusan, berkontribusi pada terlanggarnya hak perempuan untuk bebas dari perlakuan diskriminatif (28I (2)).

Penjabaran temuan-temuan pemantauan di atas mengantarkan kita kepada kesimpulan tentang masih terus berlangsung pelembagaaan diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan. Pelembagaan diskriminasi ini terjadi dalam empat bentuk. Pertama, pelembagaan diskriminasi terutama dalam bentuk pembatasan hak kemerdekaan berekspresi lewat kebijakan daerah tentang busana. Kedua, pelembagaan diskriminasi dalam bentuk pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum akibat kriminalisasi dalam maksud dan dampak kebijakan daerah tentang prostitusi. Ketiga, pelembagaan diskriminasi dalam bentuk penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum lewat peraturan daerah (*qanun*) tentang *khalwat*. Keempat, pelembagaan pengabaian hak atas perlindungan dalam kebijakan tentang buruh migran. Dalam pelembagaan diskriminasi ini, sejumlah jaminan hak konstitusional perempuan telah dilanggar, sebagaimana dituangkan dalam Tabel 10 berikut ini:

Tabel 10

Pelanggaran Hak Konstitusional Perempuan

Kebijakan Daerah	Pengalaman Perempuan	Hak yang Dilanggar	Jaminan Hak dalam Konstitusi
Busana	Tidak dapat berbusana sesuai dengan keinginannya sendiri	Hak kebebasan berekspresi sesuai dengan hati nuraninya Hak perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi	Pasal 28E (2) Pasal 28G (1)
	Dikucilkan bila tidak mengikuti aturan busana	Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif	Pasal 28I (2)
Prostitusi	Salah tangkap akibat pengabaian asas praduga tidak bersalah	Hak atas kepastian hukum	Pasal 28D (1)
	Perempuan khawatir keluar pada malam hari dan berbusana sebagaimana keinginannya	Hak perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi	Pasal 28G (1)

Kebijakan Daerah	Pengalaman Perempuan	Hak yang Dilanggar	Jaminan Hak dalam Konstitusi
	Perempuan yang diketahui adalah pekerja seks selalu ditangkap, dalam situasi apa pun dan diabaikan pengaduannya bila mengalami kekerasan	Hak atas kedudukan yang sama di hadapan hukum	Pasal 27 (1)
	Korban salah tangkap kehilangan pekerjaannya	Hak atas penghidupan yang layak	Pasal 27 (2)
	Pembedaan hak perempuan untuk memilih pekerjaan di malam hari	Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif	Pasal 28I (2)
Khalwat	Salah tangkap akibat pengabaian asas praduga tidak bersalah	Hak atas kepastian hukum	Pasal 28D (1)
	Khawatir untuk memiliki relasi sosial dengan orang yang berbeda jenis kelamin	Hak perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi	Pasal 28G (1)
	Diarak dan dipaksa mengaku dengan kekerasan	Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia	Pasal 28G (2)
	Pemiskinan yang dialami oleh perempuan korban salah tangkap	Hak atas penghidupan yang layak	Pasal 27 (2)
	Menjadi target utama pelaksanaan karena Gendernya	Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif	Pasal 28I (2)
		Hak atas kedudukan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum	Pasal 27 (1), Pasal 28D (1)
Buruh Migran Busana	Tidak ada perlindungan, khususnya dari kerentanan kekerasan seksual	Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi	Pasal 28B (2)
		Hak atas perlakuan khusus	Pasal 28H (2)
		Hak atas penghidupan yang layak	Pasal 27 (2), Pasal 28D (2)

Kebijakan Daerah	Pengalaman Perempuan	Hak yang Dilanggar	Jaminan Hak dalam Konstitusi
	Tidak dapat berbusana sesuai dengan keinginannya sendiri	Hak kebebasan berekspresi sesuai dengan hati nuraninya Hak perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi	Pasal 28E (2) Pasal 28G (1)

Bab 5

Defisit Kualitas Demokrasi

Pemantauan terhadap kebijakan daerah tentang aturan berbusana, larangan prostitusi, *khalwat*, dan buruh migran, kebijakan yang menjadi ajang pelembagaan diskriminasi lahir karena praktik pengutamaan demokrasi prosedural dalam proses perumusan kebijakan. Praktik pengutamaan demokrasi prosedural terjadi ketika keabsahan kebijakan daerah dinilai semata-mata dengan sejauh mana proses perumusannya memenuhi aspek teknis prosedural, meskipun mengabaikan substansi berdemokrasi. Praktik pengutamaan demokrasi prosedural memiliki lima ciri utama yang dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu prosedur dan substansi demokrasi. Dalam prosedur demokrasi, proses perumusan kebijakan mengeksploitasi ketidaksempurnaan mekanisme partisipasi dan akuntabilitas publik dan membiarkan tirani "kehendak mayoritas" lokal. Dalam substansi demokrasi, proses perumusan kebijakan mengedepankan politik pencitraan, membiarkan kevakuman perlindungan substantif, dan melakukan intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas. Praktik pengutamaan demokrasi prosedural menandai defisit dalam kualitas demokrasi dan mengarahkan Indonesia pada kondisi kritis karena mempertaruhkan bangunan negara-bangsa Indonesia.

5.1. Prosedur Demokrasi

Otonomi daerah dipilih sebagai cara untuk memajukan demokrasi Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD Negara RI 1945, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat (pasal 1 (2)). Dengan otonomi daerah, jarak antara rakyat dan pemimpinnya menjadi dekat sehingga lebih kondusif bagi aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek kepemerintahan, termasuk dalam perumusan kebijakan. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dirumuskan untuk juga memastikan proses demokratisasi ini berjalan dengan baik. Caranya, antara lain, dengan menggariskan bahwa salah satu asas perumusan peraturan daerah adalah keterbukaan (Pasal 147 (g)). Selanjutnya, pasal 139 (1) menyebutkan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan perda.

Dalam praktik, sebagaimana ditemukan dalam pemantauan ini, proses perumusan kebijakan daerah, yaitu penyiapan dan pembahasannya, masih belum memenuhi paduan yang diberikan oleh UU No. 32 tahun 2004 yang menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah. Eksploitasi ketidaksempurnaan mekanisme partisipasi dan akuntabilitas publik, pengatasnamaan "kehendak mayoritas" lokal serta keberlanjutan praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang men-

jadi tiga ciri yang tampak pada praktik perumusan kebijakan daerah yang diskriminatif. Situasi ini menghalangi hak warga negara untuk dapat menikmati haknya terlibat secara aktif dan setara dalam hukum pemerintahan, sebagaimana dijamin dalam UUD Negara RI 1945 pasal 27 (1), 28D (1) dan 28D (3).

5.1.1. Eksploitasi Ketidaksempurnaan Mekanisme Partisipasi dan Akuntabilitas Publik

> "Tidak pernah ikut [dalam perumusan]. Tahu tentang perdanya saja baru sekarang!" [Jawaban serentak peserta FGD ibu rumah tangga, Tangerang]

Kurang dari 10% peserta dalam 98 diskusi kelompok terfokus yang diselenggarakan dalam pemantauan ini pernah mengikuti perumusan perda. Mereka bahkan belum pernah membaca perda yang telah dihasilkan di daerahnya, termasuk kebijakan yang dipantau. Kalaupun ada yang mempunyai pengetahuan tentang kebijakan itu, sebagian besar adalah wakil organisasi yang selama ini kritis mengawasi pemerintahan daerah atau mereka yang pernah diminta oleh pemda untuk memberikan pertimbangan sebagai perwakilan dari organisasi masyarakat yang telah mapan, khususnya organisasi perempuan, seperti Aisyah, Muslimat, Fatayat, Kowani, dan Majelis Taklim. Sementara, organisasi perempuan lain, baik yang bergerak dalam pemberian layanan kepada perempuan korban maupun yang bekerja untuk isu kesetaraan Gender yang lebih luas, menyatakan kesulitan untuk terlibat secara aktif dan konsisten dalam perumusan kebijakan karena keterbatasan sumber daya manusia di organisasinya. Bagi perempuan-perempuan yang berada di akar rumput, akses mereka untuk terlibat dalam perumusan kebijakan hampir-hampir tidak ada. Padahal, merekalah yang akan banyak terkena dampak dari kebijakan itu. Seorang narasumber dari biro pemberdayaan perempuan menjelaskan kondisi itu sebagai berikut:

> "Banyak perda yang mestinya terkait atau menjadikan perempuan sasarannya, justru perempuan tidak banyak dilibatkan... Jadi, kita bisa lihat proses-proses [penyusunan] perda itu sudah timpang dari segi kuantitas. Kita bisa membayangkan, produk yang dihasilkan pun pasti akan berpikir lain [bukan pemikiran perempuan]."

Informasi berbeda tentang partisipasi publik diberikan oleh pihak eksekutif dan legislatif daerah yang menjadi penggagas dan pendukung lahirnya kebijakan daerah yang dipantau. Dalam kasus perda tentang larangan prostitusi di Bantul, misalnya, pihak eksekutif dan legislatif yang terlibat dalam penyusunan kebijakan menyatakan bahwa semua cara untuk menghimpun pendapat masyarakat telah dilakukan. Inisiasi perda muncul setelah ada laporan dari masyarakat tentang maraknya prostitusi di Parangtritis dan Parang Kusumo. Kebijakan itu dibuat dengan menyusun naskah akademis sebelumnya, dan juga melakukan jajak pendapat lewat radio dan televisi lokal. Pada 2006, setelah studi banding ke Tangerang, DPRD mengadakan dengar pendapat (*public hearing*) pertama dan terakhir. Menurut salah satu pimpinan Panitia Khusus DPRD Bantul untuk perda tentang prostitusi ini:

> "Bicara demokrasi, bicara proses. Wah, kami bagus *banget*. Kami dialog interaktif di radio yang pro pencabutan perda pelarangan cuma 24 sekian persen dan setuju perda dipertahankan 74 sekian persen... [Dalam *public hearing*] kami undang semua… elemen Muhammadiyah, elemen NU, elemen Fatayat, elemen Anshor, elemen Nasyatul Aisyah. Ada elemen IPN, GPNU, germonya, WTS-nya, KPI. Tidak ada satu pun yang menolak...boleh jadi dia takut karena ada ketua forum komunikasi pondok pesantren, ada tokoh Muhammadiyah, dan Aisyah."

Hal senada juga dikemukakan oleh seorang anggota DPRD Indramayu saat menanggapi pertanyaan tentang sejauh mana proses penyusunan kebijakan ini melibatkan pihak-pihak yang beragam di masyarakat. Tuturannya:

> "Semua elemen termasuk kelompok-kelompok pemegang hiburan yang biasa menyediakan hiburan kita undang. MUI, alim ulama, tokoh Islam, ormas agama, LSM yang membidangi perlindungan perempuan, termasuk pengusaha-pengusaha kafe, diskotik, kita sosialisasikan... Tidak ada [yang menolak]. Siapa mau berani demo, kecuali [di] negara Barat mungkin."

Pemantauan ini menemukan bahwa penyelenggaraan prosedur perumusan kebijakan oleh pihak legislatif dan eksekutif sering kali dinilai semata-mata sebagai upaya melegitimasi produk kebijakan. Semua narasumber dari kelompok kritis dan kelompok yang terkena dampak dari kebijakan daerah yang diskriminatif menilai bahwa sampai saat ini tidak tersedia mekanisme yang efektif dan aksesibel bagi partisipasi publik yang substantif. Misalnya saja, undangan untuk konsultasi publik sering kali datang terlambat, bahkan satu hari sebelum kegiatan diselenggarakan. Materi yang akan dibahas juga tidak diberikan terlebih dahulu, melainkan dibagikan pada saat pertemuan sehingga mereka tidak dapat memberi masukan yang terinci dan mendalam. Bila dikritik tentang ketiadaan mekanisme itu, maka yang mereka temui adalah permohonan maaf atas "kesalahan teknis" yang kejadiannya terus-menerus berulang. Bila pun mereka sudah hadir, tidak ada mekanisme dengar pendapat yang memberikan kesempatan untuk mengeluarkan pendapat secara bebas. Dengar pendapat yang semestinya menjadi ruang perdebatan publik justru menjadi ajang menekan atau intimidasi untuk menghakimi pihak-pihak yang menolak dan kritis terhadap gagasan kebijakan daerah. Mereka yang menentang atau menolak dengan mudah diberi stigma "tidak bermoral atau tidak beragama". Tidak pula ada mekanisme di lembaga eksekutif dan legislatif untuk memastikan keragaman pendapat publik menjadi bahan pertimbangan yang sungguh-sungguh dalam proses akhir penetapan kebijakan. Dengan demikian, mekanisme dengar pendapat kemudian hanya dijadikan alat untuk menunjukkan ketaatan kepada asas prosedur, tanpa memperhatikan makna substantif dari pendapat masyarakat. Keprihatinan terhadap kondisi ini antara lain disampaikan salah satu tokoh agama yang beberapa kali diundang dalam perumusan kebijakan di daerahnya, sebagai berikut:

> Kebanyakan *hearing* hanya sebagai syarat untuk menghadirkan *stakeholders*. Otomatis waktu itu kita absen [memperkenalkan diri], kita akan menyebut diri [sebagai] perwakilan dari [organisasi] anu... Sewaktu [pendapat] disampaikan, cuma ditampung aja. Saya tidak tahu, apakah waktu disahkan di paripurna akan digunakan, selain disebutkan [pertemuan] telah dihadiri [siapa saja], buktinya apa. Jadi, absennya [daftar hadir] jadi alat legitimasi saja."

Persoalan serupa juga muncul dalam pelaksanaan jajak pendapat lewat media oleh pembuat kebijakan. Cara jajak pendapat yang dilakukan selama ini lebih mengarahkan masyarakat untuk menyetujui gagasan yang sedang dilontarkan. Tidak ada pula mekanisme untuk memastikan suara masyarakat yang berbeda yang terhimpun dari jajak pendapat akan diperhitungkan dalam pembahasan rancangan kebijakan. Seorang akademisi yang juga diundang dalam pembahasan perda tentang larangan prostitusi menuturkan:

> "Kalau yang ditanya ke masyarakat adalah setuju atau tidak aturan tentang prostitusi, pastinya semua akan bilang setuju. Saya juga setuju. Tetapi, aturan yang seperti apa? Pertanyaan seperti itu [yang membuka perdebatan wacana di publik] yang tidak pernah ada... Kajian mendalam juga tidak ada. Benturan [perbedaan pendapat] di masyarakat, dalam pembahasan di level wakil rakyat dan eksekutif sering tidak diindahkan."

Bahwa belum ada mekanisme yang memastikan masukan dari masyarakat menjadi bahan pertimbangan paripurna lembaga legislatif diakui oleh sejumlah anggota legislatif. Salah satu di antaranya, seorang anggota DPRD Yogyakarta, menyatakan kekecewaannya dengan kondisi tersebut. Menurutnya:

> "Di dewan tidak tergali suatu perdebatan yang sehat, di mana yang hadir adalah orang-orang yang membawa kepalanya...mendengarkan...berdebat dengan perspektifnya... Institusi ini tidak pernah hadir...yang hadir itu orang yang hanya kuat untuk *voting* saja...dibelokkan kanan-kiri oleh partainya. Jadi, tidak pernah memutuskan keputusan yang berkualitas. Dia tidak mendalam... Tata tertib yang ada di DPR RI dan DPRD itu hanya administratif [dan] bagaimana proses legal itu sah secara hukum, tapi tidak ada ruang yang memperdebatkan isu secara intelektual."

Minimnya ruang untuk partisipasi publik yang substantif tidak hanya hadir dari ketiadaan mekanisme dalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk memastikan pendapat publik didengarkan dan menjadi bahan pertimbangan. Ruang partisipasi publik juga dipersempit dengan dibiarkannya proses intimidasi terhadap kelompok yang berbeda pendapat berlangsung di dalam masyarakat dan di ruang sidang pembahasan rancangan kebijakan. Mengingat kembali proses perumusan Perda Bantul tentang prostitusi, seorang aktivis di sebuah lembaga swadaya masyarakat menuturkan:

> "Yang pro kan biasanya kelompok yang menggunakan atribut partai atau kelompok-kelompok massa yang menggunakan bendera-bendera Islam sebagai alat. Jadi, bukan Islam dalam arti sesungguhnya, tetapi orang yang mengaku dirinya Islam... Kita ikut [dalam kegiatan sosialisasi] pertama, kedua dan ketiga…terus setelah kita merasa tidak ada manfaatnya lagi, buang-buang tenaga tetapi tidak dianggap ya sudahlah... Kita sudah paham bahwa itu tidak mungkin lagi. Bahkan kita khawatir kalau pancingan berubah menjadi fisik...percuma kalau tidak bisa diajak dialog."

Kekhawatiran bahwa ancaman akan menjadi aksi kekerasan bukan tanpa dasar. Kelompok masyarakat yang hendak membedah secara kritis rancangan kebijakan daerah di Tangerang misalnya, harus berhadapan dengan serbuan kelompok massa. Pengalaman ini dikisahkan oleh salah seorang organisator komunitas buruh Tangerang, sebagaimana berikut:

> "Waktu itu kita diskusi tentang dasar pemikirannya, mengapa muncul perda, alasannya apa. Kita libatkanlah anggota dewan, kita libatkanlah orang pemkotnya, orang MUI-nya... Untuk tahu aturan hukumnya, kita kan dari teman-teman buruh, jadi tidak mengerti. Makanya, kita minta bantu dari teman-teman LBH... Kita mau membicarakan bersama-sama pasal-pasal yang multitafsir itu. Ternyata, malah diseruduk oleh Majelis Taklim. Isunya, kita mau membubarkan perda. Memang kita siapa? Kita kan masyarakat yang tiap bulan dipotong pajak."

Praktik pengutamaan demokrasi prosedural mempersempit makna partisipasi publik menjadi sekadar kehadiran tanpa hak suara. Ruang partisipasi publik semakin terbatas ketika ia digabungkan dengan praktik politik pencitraan, sebagaimana tampak dalam pembahasan kebijakan daerah tentang busana dan prostitusi, serta *khalwat* di Aceh. Politik pencitraan adalah suatu langkah politik, termasuk melalui penerbitan kebijakan, untuk menciptakan citra semata atau untuk mengedepankan citra tandingan terhadap stigma atau citra tertentu yang dianggap tidak menguntungkan daerah. Dalam politik pencitraan, strategi yang paling mudah digunakan adalah politisasi identitas, yaitu cara penggunakan simbol-simbol identitas agama, suku, ras, atau Gender untuk kepentingan politik dalam proses perebutan kekuasaan atau penundukan lawan. Politisasi identitas dengan menggunakan simbol-simbol agama dinilai ampuh untuk menghalangi berkembangnya penolakan terhadap kelahiran peraturan daerah itu. Sebagai contoh, simak pernyataan seorang mantan bupati penggagas aturan tentang busana saat dimintai pendapat tentang kesempatan masyarakat untuk menyatakan pandangan yang berbeda dengan gagasannya:

> "Tidak ada yang berani menantang. Kalau pada waktu itu ada yang menantang, saya panggil dia. Kemudian saya tanyakan, "Apakah kau Islam? Islam yang bagaimana kau? Ada yang menentang jilbab, apa kau Islam?" Akhirnya dia malu. Tidak ada yang menantang itu."

5.1.2. Tirani "Kehendak Mayoritas" Lokal

Kebijakan daerah yang dibangun untuk pencitraan dengan menggunakan identitas agama tertentu mengedepankan pembenaran atas dasar pandangan bahwa mayoritas berhak untuk mendominasi seluruh sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pandangan ini menyalahi konstitusi yang memberikan jaminan hak yang sama dalam hukum dan pemerintahan untuk semua warga negara tanpa kecuali. Artinya, demokrasi adalah milik setiap warga negara dan bukan hanya kelompok mayoritas saja. Jaminan ini juga telah ditegaskan kembali dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 28a tentang Pemerintahan Daerah yang melarang penerbitan kebijakan daerah untuk keuntungan satu kelompok tertentu ataupun mendiskriminasi warga negara lain, dalam hal ini termasuk kelompok minoritas yang ada di daerah itu.

Meskipun memahami mandat konstitusi tersebut di atas, semua narasumber yang menjadi penggagas dan pendukung kebijakan daerah yang diskriminatif beralasan bahwa penerbitan kebijakan-kebijakan semacam ini justru berangkat dari desakan masyarakat. Misalnya, penuturan seorang anggota DPRD di salah satu kabupaten pemantauan:

> "Bicara demokrasi itu tidak lepas pendekatan kuantitatif. Sebaik apa pun, jika tidak didukung orang banyak, ya gagal. Ini kelemahan dari segi demokrasi... Bicara demokrasi, maaf, Anda tidak bisa masuk karena [sudah] aklamasi DPRD. Maaf! tandingan demo [unjuk rasa] pun Anda kalah. 'Anda mau demo, paling bisa dibayar,' saya bilang *gitu* [kepada kelompok yang menolak]. Tapi kami, Majelis Taklim sekarang saya bel [telefon], sepuluh ribu bisa hadir. Kami punya Fatayat, GP Ansor dan Pemuda Muhammadiyah. Masih banyak lagi. Ini bicara demokrasi kuantitatif ya."

Pernyataan senada juga disampaikan oleh seorang anggota DPRD dari kabupaten pemantauan yang lain. Menurutnya, kebijakan yang dipantau tidak dimaksudkan untuk mendiskriminasi siapa pun. Tidak juga ada yang salah dari proses penyusunan kebijakan karena anggota DPRD hanya mencoba mewujudkan keinginan yang dimunculkan sendiri oleh masyarakat di daerah tersebut. Tuturannya:

> "Penyusunannya sesuai dengan keinginannya masyarakat itu sendiri. [Masyarakat ingin] berbagai norma agama, norma sosial kedaerahan sendiri terakomodir seluruhnya. Sampai-sampai kita mengambil kebijakan seperti itu... Ini bukan tantangan, tapi masukan-masukan yang kontribusinya sangat besar sekali dari masyarakat terhadap kelengkapan [kebijakan daerah]."

Kehendak rakyat, yang sebetulnya sulit diukur ini, sering kali dikaitkan dengan hasil jajak pendapat, yang secara ideal merupakan salah satu alat menghimpun pendapat rakyat. Namun, seperti diingatkan oleh salah seorang akademisi yang menjadi narasumber dalam pemantauan ini, bentuk pertanyaan dalam jajak pendapat dapat mengarahkan hasil jajak pendapat sesuai dengan keinginan penggagasnya. Seorang tokoh Sulawesi Selatan mengungkapkan bahwa ia tidak ragu untuk ikut mendukung kebijakan daerah tentang busana karena:

> "Dari jajak pendapat, hasilnya adalah 91,11% setuju dengan penegakan syariat Islam."

Hasil jajak pendapat ini, tanpa memedulikan kritik terhadap cara jajak pendapat dilakukan, dijadikan legitimasi angka bahwa mayoritas menghendaki atau menyetujui sebuah rancangan kebijakan daerah. Dengan alasan "kehendak mayoritas", secara terbuka seorang mantan bupati yang menggagas kebijakan-kebijakan daerah tentang agama dan pengaturan busana menyatakan bahwa tidak ada salahnya bila peraturan daerah menguntungkan kelompok mayoritas semata dan mengucilkan yang lain yang tidak bersepakat:

> "... [Tujuannya] itulah kita umat Islam. Itulah gunanya peraturan daerah, karena kebetulan kita yang pegang kekuasaan..."

UU No. 32 tahun 2004
tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 28 (a)

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;

Dalam kalimat yang senada, seorang akademisi di Jawa Barat menguatkan bahwa kekuasaan memang harus tunduk kepada dan melayani keinginan kelompok mayoritas yang ada di suatu wilayah. "Kehendak rakyat" yang berpadu dengan "kehendak penguasa" adalah norma yang dianggap harus dipatuhi oleh setiap dari orang yang bersetia kepada janji demokrasi. Menurutnya:

> "… Sebagai demokrat sejati...jangan takut pada siapa pun yang berkuasa. Itu sudah komitmen kita di negara demokrasi... Kita kan sekarang menggunakan demokrasi Indonesia. Kupang, Indonesia Timur yang mayoritas Katolik, silahkan buat perda yang sesuai dengan Katolik. Kita tidak keberatan, asalkan itu dikehendaki oleh masyarakat... Kalau kita orang minoritas merasa dirugikan, ya berhak kita protes. Soal protes kita didengar atau tidak, ya itu kan urusan mereka."

Berbagai narasumber menyatakan bahwa kebijakan yang mengatasnamakan "kehendak mayoritas" dengan menyingkirkan pendapat minoritas berujung pada penyeragaman identitas dan merupakan tindakan yang tidak bijaksana. Bukan saja kebijakan tersebut mengucilkan kelompok minoritas, tetapi juga meniadakan kemajemukan yang ada di tubuh kelompok mayoritas itu sendiri. Seorang anggota legislatif di Jawa Barat menegaskan bahwa hal ini merupakan sebuah pelanggaran terhadap konsensus berbangsa Indonesia. Lebih lanjut ia menjelaskan:

> "Jangan-jangan [penggagas] perda itu tidak tahu sejarahnya Pancasila, mengapa itu menjadi filosofi bangsa kita. Dia hanya tahu Pancasila itu cuma ideologi politik. Dia tidak tahu makna yang ada dalam Pancasila seperti apa... Negara kita adalah negara hukum. Hukum agama bukan di atas segala macam hukum. Kalau sudah hukum agama di atas hukum negara apa yang terjadi, akan bermainlah agama. Maka, timbul konflik...karena kepentingan yang berlaku sekarang ini, dilupakan konsensus nasional bahwa negara kita itu adalah negara hukum."

Konsensus nasional sebagai "kehendak mayoritas" di tingkat nasional yang dimaksud adalah yang telah dirumuskan dalam konstitusi sebagai landasan negara-bangsa Indonesia yang menghargai keberagaman, sekecil apa pun kelompok minoritas yang ada. Karena menggunakan politisasi identitas, proses kelahiran kebijakan daerah yang digunakan sebagai alat politik pencitraan mengucilkan komunitas minoritas dari kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Sebagian besar narasumber dari kelompok minoritas, terutama yang bukan berasal dari komunitas adat, menyatakan bahwa mereka hampir tidak pernah dimintai pendapatnya. Tentang ini salah satu tokoh muda Kabupaten Banjar mengungkapkan:

> "Sering kali mereka, suara mereka [kelompok minoritas], diabaikan sama sekali karena mereka hanya nol koma nol-nol-nol sekian persen dari penduduk di kabupaten ini yang mayoritasnya beragama Islam. Saking sedikitnya, kalau mereka bergabung jadi satu, memilih satu kandidat pun mungkin tidak cukup untuk mendudukkan satu wakil di DPRD ini... Tidak ada cara yang dibangun untuk memastikan bahwa mereka juga bisa berpendapat dan pendapatnya didengarkan dalam penyusunan kebijakan-kebijakan publik, termasuk aturan tentang busana ini... Apalagi untuk kelompok adat Dayak, tempat tinggal mereka terlalu jauh dari kota."

Kelompok kritis dan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan daerah mengonfirmasi bahwa kelompok minoritas sama sekali tidak mendapat ruang dalam perumusan kebijak-

an. Kalaupun diundang ke acara dengar pendapat, tidak ada ruang yang cukup nyaman bagi kelompok minoritas untuk menyatakan pendapatnya. Kelompok minoritas dihadapkan dengan situasi yang memperlihatkan mereka harus ekstra hati-hati dalam membuat pernyataan agar tidak menyinggung perasaan "mayoritas". Ungkapan berikut ini dari salah satu peserta FGD kelompok minoritas di Pangkep bisa menjadi cermin dari perasaan tersingkir, namun pada saat bersamaan mencoba beradaptasi dengan tirani mayoritas yang sedang berkembang dalam praktik demokrasi di era otonomi ini. Tuturannya:

> "Terkait dengan kemunculan kebijakan [dengan simbol] keagamaan, sebenarnya dalam perkembangannya, kelompok minoritas tidak merasa terlalu tertekan. Akan tetapi, kekhawatiran akan mendapatkan perlakuan tidak adil dari masyarakat mayoritas selalu ada. Karena, dalam kesehariannya untuk menghormati masyarakat mayoritas, kami selalu berusaha untuk menyesuaikan diri."

5.2. Substansi Demokrasi

Substansi demokrasi, beranjak dengan pemahaman konstitusional, adalah bagaimana kedaulatan rakyat dijalankan agar dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia, yaitu bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Untuk memastikan peraturan daerah memegang teguh cita-cita ini, maka UU No. 32 tahun 2004 pada pasal 138 (1) menegaskan bahwa materi peraturan daerah haruslah memuat asas (a) pengayoman; (b) kemanusiaan; (c) kebangsaan; (d) kekeluargaan; (e) kenusantaraan; (f) Bhinneka Tunggal Ika; (g) keadilan; (h) kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; (i) ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau (j) keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Prosedur demokrasi yang tidak dijalankan secara baik untuk memastikan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi secara aktif mengakibatkan substansi demokrasi pun tertinggal dalam proses perumusan kebijakan daerah. Bukan memenuhi asas yang digariskan, kebijakan daerah yang diskriminatif justru mengedepankan politik pencitraan, membiarkan kevakuman perlindungan substantif, dan melakukan intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas. Akibatnya, peraturan daerah justru menjauhkan diri dari tujuan berbangsa dan bernegera Indonesia, sebagaimana tertera dalam UUD Negara RI 1945.

5.2.1. Politik Pencitraan

Politik pencitraan adalah sebuah langkah politik, termasuk melalui penerbitan kebijakan, untuk menciptakan citra semata atau untuk mengedepankan citra tandingan terhadap stigma atau citra tertentu yang dianggap tidak menguntungkan daerah. Dalam politik pencitraan, strategi yang paling mudah digunakan adalah politisasi identitas, yaitu penggunaan simbol-simbol identitas yang bersumber dari agama, suku, ras atau Gender untuk kepentingan politik dalam proses perebutan kuasa atau penundukan lawan.

Sejumlah kebijakan diskriminatif lahir dari keinginan para penggagas untuk menciptakan sebuah citra daerah, sering kali citra tersebut adalah yang "religius", "beriman dan bertakwa", dan "Islami". Proses pencitraan kerap menggunakan acuan sejarah, seperti perjuangan ulama di daerah tersebut. Pencitraan juga didukung oleh motto atau slogan-slogan daerah yang menggunakan kata-kata "religius", "agamis", "kota santri", "*akhlakul karimah*" dan lain-lain. Tabel 11 berikut ini menampilkan sejumlah contoh cukilan niat politik pencitraan yang muncul dalam dokumen kebijakan daerah yang dipantau:

Tabel 11

Politik Pencitraan dalam Teks Kebijakan Daerah

Kebijakan Daerah yang Dipantau	Cukilan Niat pencitraan
Perda (*Qanun*) No. 14/2003 tentang *Khalwat* (mesum)	"Melalui penghayatan dan pengamalan ajaran Islam dalam rentang sejarah yang cukup panjang... Aceh yang telah lama dikenal sebagai Serambi Mekkah"
Perda No. 1/2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Dompu tahun 2001-2005	"terwujudnya masyarakat Dompu yang Sejahtera dan Religius tahun 2020 disemangati oleh Ngahi Rawi Pahu"
Keputusan Bupati No. 48/2007 tentang Penetapan Desa Tompo Bulu Kecamatan Balocci dan Desa Mattiro Bombang Kecamatan Liukang Tupabbiring Sebagai Desa Bernuansa Islami	"untuk mewujudkan visi ... sebagai daerah kabupaten yang lebih religius"
Perda No. 05/2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba	"...terwujudnya suasana kehidupan masyarakat yang mencerminkan kepribadian Muslim dan Muslimah, serta dalam upaya mewujudkan masyarakat Kabupaten Bulukumba yang beriman dan bertaqwa"
Perda No. 32/2003 tentang Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan	"...bahwa masyarakat Daerah Hulu Sungai Utara adalah masyarakat agamis...[sehingga] untuk menjalankan ibadah pada bulan Ramadhan diperlukan suasana yang kondusif"

Praktik selama ini menunjukkan bahwa politisasi identitas agama menjadi paling ampuh untuk menghalangi berkembangnya penolakan terhadap kelahiran perda itu. Dalam praktik ini, tidak ada sarana yang lebih mudah ditangkap di masyarakat daripada tubuh perempuan. Kontrol atas tubuh perempuan, atas nama moralitas berbasis agama, dianggap wajar dalam masyarakat pa-

triarkis. Pernyataan berikut ini, yang disampaikan oleh Kepala Satpol PP di salah satu kabupaten pemantauan, mencerminkan pendapat umum ketika berhadapan dengan kebijakan-kebijakan daerah yang dibangun untuk politik pencitraan dengan menggunakan politisasi identitas agama dan perempuan:

> ”Kebijakan itu himbauan, [dan] himbauan itu tidak salah. Mayoritas penduduk di sini Muslim. Jilbab itu kan tandanya orang Islam.”

Agenda membangun citra religius juga menjadi salah satu landasan bagi perda-perda tentang prostitusi. Persoalan prostitusi dirumuskan sebagai “perbuatan yang bertentangan dengan norma agama dan kesusilaan”. Dalam FGD perempuan kelompok pendidik di Tangerang, kaitan antara citra daerah dan aturan prostitusi dijelaskan oleh salah satu peserta sebagai berikut:

> “Sejak awal walikota menetapkan Kota Tangerang adalah kota yang ber-*akhlakul karimah*. Jadi bagaimana itu diterjemahkan ke dalam beberapa elemen, salah satunya adalah [pengaturan] prostitusi.”

Bagi Indramayu, misalnya, urusan penciptaan citra menjadi populer di kalangan pembuat kebijakan dan beberapa kelompok masyarakat yang resah terkait *image* daerahnya sebagai daerah pemasok pekerja seks. Julukan “Randa Cilik Turunan Indramayu” adalah sebutan populer untuk merujuk kepada praktik kawin-cerai yang melanda kalangan muda dan mendesak mereka untuk berprofesi sebagai pekerja seks. Memperbaiki citra semacam inilah yang mendorong pemerintah daerah bersemangat memroduksi dan melaksanakan perda larangan prostitusi di Indramayu. Salah seorang pimpinan DPRD Indramayu menyebutkan:

> “Walaupun tidak mungkin hilang yang namanya prostitusi, tapi setidaknya *image* dari masyarakat bahwa Indramayulah pemasok PSK [pekerja seks komersial], dan alhamdulillah walaupun belum bisa hilang sama sekali, di mana-mana kita sudah tau [bahwa]…PSK/WTS itu yang dari luar kota itu mengaku dari Indramayu. Sekarang, di sini juga Pak Bupati sudah menerapkan misi Remaja [Religius, Maju dan Sejahtera]. Alhamdulillah, [citra buruk itu] sudah berubah.”

Niat pencitraan daerah pun merambah masuk ke perda tentang perlindungan TKI (buruh migran), sebagaimana terjadi di Kabupaten Cianjur. Kata agama belum pernah hadir dalam peraturan-peraturan tentang buruh migran sebelumnya ataupun di dalam peraturan tertinggi yang berlaku saat itu. Tabel 12 berikut ini memberikan perbandingan rumusan penempatan TKI yang berlaku pada tahun perda Cianjur dibuat (2002) maupun peraturan yang berlaku sebelumnya:

Tabel 12

Perbandingan Rumusan Pasal Penempatan TKI

Perda No 15/2002 tentang Perlindungan TKI Kabupaten Cianjur ke Luar Negeri; **pasal 2 ayat 1 dan 2**	**Kepmenakertrans No. KEP 104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri** **Pasal 2 butir 1 dan 2**	**Kepmenaketrans No. Kep-204/Men/1999 tentang Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri.** **Pasal 2**
(1) Penempatan TKI ke luar negeri dapat dilakukan ke semua negara dengan ketentuan (a) negara tujuan penempatan menjamin perlindungan TKI, (b) tidak merugikan kepentingan nasional; (3) keadaan negara tujuan tidak membahayakan keselamatan TKI, (d) negara tujuan mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia; (2) Penempatan TKI sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sesuai dengan kompetensinya untuk bekerja di berbagai jenis pekerjaan atau jabatan dan tidak bertentangan dengan norma kesusilaan dan **agama** serta dilaksanakan dengan prinsip persamaan hak tanpa diskriminasi, benar dan tertib." (cetak tebal oleh penulis)	(1) Penempatan TKI dilakukan dengan benar, tertib, mudah, murah, cepat dan tanpa diskriminasi. (2) Pelayanan penempatan TKI dimulai dari kegiatan prapenempatan, selama penempatan sampai purnapenempatan.	Penempatan TKI diselenggarakan secara tertib, efisien, dan efektif untuk meningkatkan perlindungan, kesejahteraan tenaga kerja, perluasan lapangan kerja, kualitas tenaga kerja, dan peningkatan penerimaan devisa dengan memperhatikan harkat dan martabat manusia, bangsa, dan negara.

Terlihat bahwa pada dua Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kepmenakertrans) tersebut di atas tidak ada kata agama. Penambahan kata agama dalam Perda Cianjur No. 15 tahun 2002 pada isu penempatan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri ditengarai sebagai suatu upaya di tingkat daerah mengadopsi atau meredam suara dari pihak-pihak yang berkeberatan dengan program penempatan buruh migran asal Cianjur ke luar negeri, seperti dikemukakan oleh salah satu tokoh agama di daerah tersebut:

> "Ketua MUI Kabupaten Cianjur waktu itu adalah [salah satu] pihak yang tidak setuju atau menentang program penempatan TKI. Alasannya, ada begitu banyak kasus yang ditayangkan di media massa dan tidak ada jaminan perlindungan bagi TKI di tempat kerjanya."

Pencantuman norma agama sebagai prasyarat penempatan lebih banyak menghambat pemenuhan hak perempuan untuk mendapatkan pekerjaan. Berbagai interpretasi agama tentang perempuan yang berlaku di masyarakat malah meletakkan perempuan sebagai subordinat, misalnya larangan bagi perempuan untuk meninggalkan rumah tanpa *muhrim* (orang lain dalam ikatan perkawinan atau darah/persaudaraan), stigma perempuan durhaka bila meninggalkan rumah lebih dari tiga hari karena kewajiban perempuan untuk tinggal di rumah dan melayani suami, serta pengingkaran fakta perempuan sebagai kepala keluarga karena laki-laki dianggap sebagai pencari nafkah tunggal dalam keluarga.

Saat ditanyakan alasan kemunculan kebijakan-kebijakan daerah yang sarat dengan politisasi identitas, seorang pimpinan organisasi massa terkemuka berbasis agama Islam di Jawa Barat menyebutkan bahwa politik pencitraan pada dasarnya adalah cara bagi elit politik untuk memobilisasi dukungan masyarakat demi kepentingan politiknya sesaat. Menurutnya:

> "Kadang perda ini dijadikan fasilitas di dalam memodifikasi lingkungan politik dalam pemilihan kepala daerah atau untuk mempertahankan kekuasaannya. Jadi perda-perda pada dasarnya berkaitan dengan kepentingan politik calon-calon kepala daerah atau kepala daerah yang khawatir kehilangan dukungan politik dari umat Islam."

Hampir seluruh narasumber dari kelompok akademisi, organisasi masyarakat dan tokoh agama dan tokoh masyarakat yang kritis juga mengemukakan bahwa pihak yang diuntungkan hanya penggagas dari kebijakan tersebut. Padahal, UU No. 32 tahun 2004, pasal 28 (a) dengan jelas melarang kepala daerah dan wakilnya menyusun kebijakan untuk kepentingan pribadi, golongan tertentu atau kelompok politiknya. Tiga pernyataan berikut ini adalah contoh dari pendapat-pendapat mereka :

> "Pembuatannya hanya ingin dianggap sebagai pemimpin yang religius, dan religinya hanya formalitas." (Ulama, Banjarmasin)

> "Penentuan desa percontohan itu hanya untuk popularitas yang gampang. Ini bisa dilihat dari desa yang ditunjuk. Yang satu memang sudah dikenal sebagai penghasil ulama. Satunya lagi adalah desa model, bisa berganti baju apa pun kapan saja. Namanya juga desa model." (Aktivis media, Pangkajene dan Kepulauan)

> "Kebijakan itu sifatnya politis. Karena visi Kabupaten Dompu: religius. Jadi program 'jilbabisasi' itu ingin dijadikan sampel bahwa Dompu ini betul-betul religius. [Kebijakan ini dibuat untuk] kepentingan penguasa..." (Tokoh pemuda, Dompu)

5.2.2. Kevakuman Perlindungan Substantif

Kebijakan daerah yang dibentuk untuk tujuan politik pencitraan dengan menggunakan politisasi identitas agama tidak hanya menguntungkan semata-mata elit politik dan kelompok politiknya. Menurut seluruh narasumber yang kritis terhadap kemunculan kebijakan-kebijakan serupa ini, kebijakan daerah tersebut melalaikan persoalan-persoalan yang justru membutuhkan perhatian serius pihak pemerintah daerah. Dua pernyataan berikut, yang pertama oleh seorang ulama laki-laki yang juga pengurus Majelis Ulama Indonesia di salah satu daerah pemantauan dan yang kedua oleh seorang ibu rumah tangga, mewakili pendapat tersebut:

> "Kebijakan itu hanya sebuah program untuk meraih popularitas saja. Sebab itu persoalan pribadi. Masa orang harus bisa mengaji dahulu baru naik pangkat. Jadi program itu hanya untuk pencitraan pemerintah saja sebab sekali lagi, soal mengaji, berjilbab itu sudah menjadi kegiatan orang Islam."

> "Tapi saya pikir perda jilbab itu tidak terlalu penting karena masih banyak masalah lain yang mesti diatur di daerah ini. Apa sih pengaruhnya berjilbab kalau pejabatnya masih banyak yang korupsi?" (FGD perempuan ibu rumah tangga, Bulukumba)

Semua narasumber dalam diskusi kelompok terfokus yang dilakukan dalam pemantauan ini, yaitu 800 orang dalam 98 diskusi, menyatakan bahwa persoalan utama yang harus menjadi perhatian pemerintah daerah adalah persoalan kesejahteraan atau mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, disusul dengan peningkatan kualitas pendidikan dan layanan kesehatan. Tiga hal utama itu justru tertupi setiap kali pemerintah daerah membahas persoalan daerah dalam kerangka pencitraan daerah dengan menggunakan politisasi identitas. Dalam konteks prostitusi misalnya, sejumlah narasumber dalam FGD perempuan guru Bantul berpendapat bahwa prostitusi tidak dapat dilepaskan dari fakta keterbatasan lapangan pekerjaan dan tidak adanya kesejahteraan bagi rakyat. Seorang narasumber wakil salah satu lembaga eksekutif di Tasikmalaya berkata:

> "Mestinya, sebelum membuat perda itu harus ada kebijakan pemerintah yang memberikan solusi bagi seseorang yang jatuh untuk memilih hidupnya menjadi seorang pelacur. Banyak alasannya, tapi terutama masalah ekonomi...kebijakan perekonomian, pembukaan lapangan kerja baru ataupun industri yang lebih mengarah pada tenaga kerja perempuan... Itu akar permasalahan yang sesungguhnya. Kita ketahui prostitusi akan ada sepanjang ada manusia, dulu sampai sekarang. Itu bagai-

Menuju Perlindungan Substantif

(Bupati Hulu Sungai Utara)

"Visi dan misi *Amutai Rawa Makmur 2020*, dengan slogan *Amutai Kota Bertaqwa*, harus bisa diaplikasikan dalam bentuk program yang nyata. Jangan hanya sebatas slogan. Harus ada program yang arahnya jelas, yang targetnya jelas, dan pembiayaannya pun harus rasional... Masyarakat butuh hasil nyata, bukan sekedar simbol... [terkait tren menerbitkan aturan tentang agama] Kita serahkan pada kemauan pribadi saja. Dipaksakan pun percuma. Apalagi kalau akan menjadi beban baru...masyarakat, pendidik, dan juga orang tua harus mainkan peran utama untuk pendidikan anak-anaknya dalam berhadapan dengan globalisasi infomasi."

mana [kebijakan daerah seharusnya] meminimalisir; jangan sampai perda mengeluarkan biaya besar tapi tidak efektif."

Pendapat serupa, bahwa persoalan sesungguhnya adalah rendahnya kesejahteraan dan tingginya tingkat pengangguran, juga mengemuka dalam FGD di Indramayu, salah satu kabupaten yang mengeluarkan perda tentang larangan prostitusi. Salah satu peserta FGD perempuan kepala keluarga di Kabupaten Indramayu menyebutkan bahwa ia tidak setuju dengan pendekatan kriminalisasi karena:

"Kalau tidak ada lapangan kerja, mau ngapain lagi. Ya, begitu lagi… Kalau prostitusi harusnya dihapus, makanya harus dikasihkan pekerjaan, ada lapangan kerja."

Penanganan represif dan parsial dalam menghadapi persoalan prostitusi juga menyebabkan pemerintah daerah gagal menjamin perlindungan bagi setiap warga negaranya, termasuk bagi pekerja seks. Begitu juga perlindungan bagi masyarakat pada umumnya. Hal ini dinyatakan antara lain oleh seorang kepala Pengadilan Negeri di salah satu kabupaten pemantauan. Ia berpendapat bahwa lokalisasi mungkin solusi yang lebih efektif daripada langkah kriminalisasi dalam pengaturan terkait prostitusi. Menurutnya:

"Kasihan juga mereka yang terbelenggu persoalan ekonomi. Persoalan pelacuran ini kan dari jamannya Nabi Adam hingga sekarang sudah ada... Kalau ada lokalisasi orang hanya di situ saja... Kalau ada lokalisasi itu setiap sebulan sekali ada dokter datang, untuk menyuntik supaya tidak terkena penyakit kelamin... Sekarang lihat, tidak ada tempat khusus sehingga mereka liar. Berdekatan dengan penduduk, dengan anak-anak. Itu kan untuk pendidikan tidak bagus…"

Pendapat senada dikemukan banyak pihak lain terkait dengan penanganan prostitusi, yang pada intinya menuntut pemerintah untuk secara serius menyikapi persoalan kemiskinan yang menjadi akar persoalan prostitusi, di samping perubahan budaya di tengah masyarakat yang meletakkan perempuan sebagai objek seksual. Bila terus berkutat dengan politik pencitraan, maka disangsikan pemerintah daerah akan dapat menghadirkan kebijakan daerah yang memberikan perlindungan sejati kepada warga negara, khususnya perempuan. Seorang budayawan di Tasikmalaya berkomentar:

"Kebijakan itu lahir dari pikiran-pikiran pendek masyarakat yang sudah terlanjur menjargonkan Tasikmalaya sebagai kota santri... Untuk menunjukkan bahwa Kota Tasikmalaya ini kota santri, tidak perlu dibuat perda tentang [penamaan] kota santrinya, tentang religius Islami. Tapi, tunjukkan bahwa di Tasikmalaya itu tidak ada korupsi, misalnya. Terus juga masalah pendidikan agama. Jangan dibuat perda tentang wajib sekolah wajib punya ijazah *ibtidaiyah* untuk masuk SMP. Ini hanya akan melahirkan praktik-praktik jual-beli ijazah. [Lebih baik] gurunya yang disejahterakan atau sekolah-sekolah yang ditambah lagi lebih banyak lagi dengan gratis, misalnya."

Terkait kebijakan tentang busana, pendapat bahwa kebijakan tersebut sama sekali tidak memberikan perlindungan kepada perempuan tidak hanya ditemukan di kalangan masyarakat. Pen-

dapat serupa juga muncul di kalangan penyelenggara negara yang melihat bahwa pemaknaan religiositas harus lebih dari sekadar simbol. Salah satu pendapat ini diungkapkan oleh seorang kepala bagian hukum di kabupaten pemantauan, sebagai berikut:

> "Semestinya tidak usah diatur sedemikian tentang berpakaian ini. Saya rasa religius di sini tidak hanya diartikan sebatas pakaian saja, tetapi harus lebih luas, yaitu dengan melihat kesejahteraan rakyat. Jika masyarakatnya sejahtera dan tingkat kriminalitas rendah itu baru bisa dikatakan religius."

Seperti juga yang telah disampaikan pada Bab 4, ada banyak hal yang dapat dan lebih baik dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan kepada perempuan daripada memaksa penggunaan jilbab. Penerangan yang cukup dan patroli keamanan yang rutin di setiap sudut kota yang rawan kekerasan merupakan salah satu contoh langkah yang dapat diambil oleh pemerintah daerah. Di Dompu, pada FGD perempuan kepala keluarga, salah seorang narasumber menyampaikan bahwa perlindungan bagi perempuan seharusnya hadir dengan upaya menguatkan kemandirian perempuan, khususnya di bidang ekonomi. Menurutnya:

> "Untuk melindungi perempuan, yang harus diutamakan adalah bagaimana keterampilan masyarakat, khususnya perempuan dapat ditingkatkan lewat pelatihan-pelatihan keterampilan hidup sehingga bisa meningkat kesejahteraan hidupnya tanpa harus bergantung kepada orang lain, termasuk kepada suaminya."

Di Kalimantan Selatan, hampir di setiap FGD, peserta menyarankan agar pemerintah mendukung pendirian lembaga tempat perempuan korban kekerasan dapat mengadukan kasusnya dan memperoleh layanan pemulihan. Layanan ini belum ada sehingga para korban harus bergelut sendiri dalam keterpurukan akibat kekerasan yang ia alami. Situasi ini tidak dapat diselesaikan dengan membuat aturan tentang busana yang justru menyalahkan korban bila terjadi kekerasan.

Aceh, sebagai barometer pelaksanaan syariat Islam di Indonesia, juga berhadapan dengan persoalan serupa dalam konteks pelaksanaan *qanun khalwat*. Kasus-kasus salah tangkap menyebabkan perempuan-perempuan korban justru mengalami ketidakadilan dan pemiskinan (baca Bab 4 dan 6). Proses pelaksanaan syariat Islam dipandang lebih cenderung menyasar ke perempuan, terutama karena difokuskan kepada urusan busana dan *khalwat* yang memperlihatkan perempuan menjadi target utama penghakiman masyarakat tentang moralitas. Dalam diskusi kelompok terfokus di tiga kabupaten dan di tingkat provinsi di Aceh, hampir semua narasumber menyatakan bahwa mereka tidak merasa terlindungi dengan kehadiran *qanun khalwat*. Mereka berharap kebijakan daerah atau *qanun* di masa depan mampu memberikan solusi atas persoalan-persoalan utama yang dihadapi kaum perempuan, yaitu perbaikan ekonomi masyarakat dengan memajukan pertanian, rehabilitasi perempuan korban konflik, pelibatan perempuan dalam pembuatan kebijakan, dan memajukan perlindungan kepada perempuan dari tindak kekerasan dan diskriminasi dalam bentuk apa pun. Harapan ini mungkin dapat terwujud, sebagaimana disampaikan seorang perempuan aktivis Aceh sebagai berikut:

"Kondisi masyarakat Aceh sudah lebih terbuka daripada tahun-tahun pertama pemberlakuannya [syariat Islam]. Pelaksanaan *qanun* yang justru menimbulkan ketidakadilan dan praktik penyelewengan kekuasaan menyebabkan masyarakat bisa melihat persoalan ini [penerapan syariat Islam] dengan lebih jernih dan mulai berpikir ke arah yang lebih substantif dari penerapan tersebut. Dari pihak otoritas, kritikan terhadap *qanun* saat ini juga tidak lagi dipandang sebagai sebuah penolakan terhadap nilai-nilai Islam, atau menganggap orang yang mengkritik sebagai anti-Islam, tapi sebagai upaya untuk perbaikan yamg lebih baik untuk keadilan yang lebih substantif. Kondisi ini juga yang kemudian membuat para akademisi, aktivis HAM dan perempuan, dan tokoh masyarakat lainnya mau dan lebih leluasa menyampaikan masukan-masukannya."

5.2.3. Pengerdilan Kemandirian Masyarakat

Kemandirian masyarakat, di samping keberagaman, adalah dua hal yang dipertaruhkan oleh politisasi identitas. Kedua hal ini menjadi pokok keprihatian paling utama yang muncul dalam temuan pemantauan. Kebijakan daerah hasil dari politik pencitraan yang menggunakan politisasi identitas agama sering kali mengatur hal yang selama ini berada di bawah kontrol masyarakat, baik lewat pendidikan maupun kegiatan beribadah. Oleh karena itu, kebijakan daerah tersebut dinilai menjadi intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas. Dua pendapat berikut adalah contoh bagaimana berbagai lapisan masyarakat menyoroti persoalan ini:

"Persoalan kita tidak bisa mengaji atau untuk menutup aurat itu adalah urusannya antara kita dengan Yang di Atas [Tuhan]. Masa' harus diatur oleh negara. Tidak perlu pemerintah ikut terlalu jauh dengan masalah itu... Janganlah mengatur kehidupan pribadi manusia dengan Yang di Atas." (Perempuan, peserta FGD kelompok kritis)

"... Ibadah itu yang bisa menilai diterima atau tidaknya hanya Yang di Atas [Tuhan]... Kalau kita terjebak di situ nanti akan menjadi kabur, mana yang agama mana yang urusan kenegaraan. Sebetulnya, ajaran agama tidak bisa diformalkan... Yang harus diatur adalah hubungan manusia dengan manusia." (Perempuan, kepala Biro Hukum tingkat provinsi)

Meskipun menganggap bahwa peraturan-peraturan tersebut baik, pernyataan yang paling sering dikemukakan oleh para narasumber dalam FGD perempuan pendidik adalah imbauan agar pemerintah meletakkan persoalan moralitas dan agama dalam porsi pendidikan, di sekolah dan juga di keluarga. Kehadiran mekanisme represif untuk pengaturan moralitas masyarakat melalui aparat ketertiban umum milik negara, seperti Satuan Polisi Pamong Praja, ataupun *Wilayatul Hisbah* di Aceh, dinilai tidak akan pernah menjadikan kebijakan daerah tersebut efektif. Tentang hal ini, seorang narasumber dalam FGD pendidik di Banten berpendapat:

"Kalau konteksnya moral, pendidikan adalah obatnya. Sebaik-baiknya pendidikan agama itu hanya bisa disampaikan lewat pendidikan. Di samping pendidikan (formal dan informal), yang penting adalah ulama... Jangan hanya jadikan ulama untuk legitimasi mencapai itu [kekuasaan]. Ulama harus diikutsertakan, diberdayakan, bukan digantikan."

Sependapat bahwa persoalan moralitas dan agama hendaknya menjadi porsi pendidikan, salah seorang akademisi Jawa Barat menyarankan pihak pendidik untuk lebih hati-hati dalam mengadopsi kebijakan daerah. Sekolah merupakan salah satu institusi awal tempat anak belajar tentang keberagaman. Kebijakan daerah yang menggunakan politisasi identitas adalah tidak mendidik sama sekali karena mengancam rasa toleransi yang selama ini dirawat di masyarakat. Menurutnya:

> "Bukan hanya pakaian saja [seragam] yang penting... Sekarang, mulai anak-anak sudah diajarkan fanatik. Itu sudah tidak baik. Harusnya tidak begitu... Dulu, rukun sekali. Semua agama tidak ada perbedaan. Sekarang sudah *jor-joran*. Kok malah jadi begini? Dari kecil sudah diajarkan fanatik, apa maksudnya? Mana cinta kasihnya? Itu yang harus ditekankan pada masyarakat."

Seorang ketua Kantor Wilayah Hukum dan HAM menegaskan bahwa intervensi negara yang terlalu berlebihan dalam bidang agama justru bisa melemahkan masyarakat, bukan memberdayakannya.

> "Masyarakat kita itu masyarakat yang sangat plural…menghargai agama-agama masing-masing dan cukup diatur oleh agama masing-masing... Jadi, pemerintah provinsi maupun kabupaten tidak perlu mencampuri soal agama. Kalau soal agama diatur, malah menjadi rusak... Masyarakat di sini setidaknya sudah matang untuk pluralisme...dan peningkatan kualitas agama tidak diletakkan pada negara... Kita tidak perlu mengandalkan negara dan tidak pernah minta dari negara."

Pengerdilan kemandirian masyarakat akibat intervensi negara yang berlebihan dalam hal agama/moralitas, seperti juga kevakuman jaminan perlindungan substantif, adalah saling berkelindan dengan kebijakan daerah yang mengepankan politik pencitraan. Ketiga kondisi ini merupakan ciri dari substansi demokrasi yang diakibatkan oleh prosedur demokrasi yang mengeksploitasi ketidaksempurnaan mekanisme partisipasi dan akuntabilitas publik dan membiarkan tirani "kehendak mayoritas" lokal. Praktik pengutamaan demokrasi prosedural, yaitu pembenaran kehadiran kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif dengan ketaatan formalistik pada prosedur semata, yang dikedepankan di tengah situasi ini menandai defisit dalam kualitas demokrasi Indonesia. Pembiaran kondisi ini menyebabkan Indonesia mencapai situasi krisis yang memperlihatkan keberagaman, keadilan, kesejahteraan dan juga kemandirian masyarakat dipertaruhkan. Dengan pertimbangan ini, semua narasumber dari kelompok kritis mendesak agar kebijakan daerah serupa ini betul-betul ditinjau ulang, termasuk salah seorang narasumber dalam diskusi kelompok terfokus dengan perempuan penggerak ormas di Jawa Barat. Menurutnya:

> "Manusia juga punya tuntunan moral sendiri, masing-masing punya etika moral sendiri. Mengapa sih perda-perda kita itu sudah terlalu jauh masuk ke wilayah privat?... Meskipun dia tidak menganut enam agama yang diakui oleh negara, dia punya agama lokal, seperti Kaharingan dan lain sebagainya. Dia juga punya etika moral sendiri. Lalu UU kita juga membuka peluang untuk melakukan kekerasan, seperti UU Pornografi. Masyarakat diperbolehkan untuk menjadi polisi sipil, kalau diterjemahkan secara bebas, dan itu mau tidak mau membuka peluang kekerasan untuk menghakimi orang lain."

Bab 6

Pengikisan Kewibawaan dan Kepastian Hukum

Temuan pemantauan Komnas Perempuan di enam belas kabupaten yang tersebar di tujuh provinsi memperlihatkan bahwa perda-perda diskriminatif yang berkaitan dengan busana, prostitusi, *khalwat* dan buruh migran berdampak pada pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum. Ada dua bentuk pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum. Bentuk pertama terkait persepsi masyarakat bahwa elit politik tidak memiliki kemampuan untuk menyelenggarakan negara dan bahkan menggunakan hukum sebagai alat politik pencitraan. Pengikisan kewibawaan hukum ini tampak pada pengaturan yang sia-sia dalam kebijakan daerah tentang busana, ketidakefektifan kebijakan daerah tentang prostitusi dan buruh migran, dan terus berlangsungnya praktik korupsi dan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan kebijakan daerah itu. Bentuk kedua terkait pelaksanaan kepastian hukum. Kriminalisasi perempuan dan pemiskinan akibat kebijakan daerah tentang prostitusi dan *khalwat* mengaburkan jaminan kepastian hukum bagi perempuan. Perempuan tidak pernah tahu kapan ia dituduh melakukan pelanggaran yang sebetulnya bukan merupakan tindak pidana dalam sistem hukum nasional. Pengaburan kepastian hukum juga terjadi karena adanya tindak kekerasan dari aparat negara yang sebetulnya memainkan peran sebagai pengayom dan penegak hukum. Belum lagi ancaman "polisi moral", yaitu pihak-pihak yang merasa dirinya memiliki mandat untuk mengawasi moralitas masyarakat dalam rangka ikut serta melaksanakan kebijakan daerah yang menempatkan moralitas sebagai pertimbangan dan tujuan kebijakan. Pihak-pihak ini tidak segan menggunakan kekerasan karena merasa berhak melakukannya demi penegakan hukum. Seluruh situasi ini menyebabkan tingkat kepercayaan masyarakat turun terhadap pemerintah dan aparat penegak hukum, dan pada gilirannya merongrong kewibawaan dan kepastian hukum baik di tingkat daerah maupun nasional.

6.1. Pengikisan Kewibawaan Hukum

Kemampuan sebuah kebijakan daerah sebagai sebuah produk hukum dalam mengatur dan memajukan tatanan masyarakat dan pemerintahan menjadi acuan untuk menilai sistem hukum yang dikembangkan dalam era otonomi daerah. Kemampuan tersebut diukur dari sejauh mana muatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut menjawab kebutuhan nyata yang ada dalam masyarakat secara cermat, tepat dan menghadirkan rasa adil. Pemantauan ini menemukan bahwa kebijakan diskriminatif yang lahir dari praktik pengutamaan demokrasi prosedural mengentalkan persepsi dalam masyarakat tentang ketidakberdayaan hukum Indonesia dalam era otonomi daerah.

6.1.1. Pengaturan yang Sia-Sia

> "Memang dari dulu kami sudah menutup kepala...sudah menjadi budaya di sini karena dari kecil kita sudah mulai pakai kerudung. Sebelum ada surat edaran [kepala daerah], kami sudah memakai jilbab." (Peserta FGD perempuan penggerak ormas, Kalimantan Selatan)

Dalam pemantauan kebijakan daerah tentang aturan busana, sejumlah narasumber menyatakan bahwa segera setelah kepala daerah yang menggagas aturan tersebut menyelesaikan masa tugasnya, gaung kebijakan itu berangsur-angsur pudar. Masyarakat cenderung tidak menghiraukan keberadaan kebijakan itu. Situasi ini adalah indikasi keterkaitan penerbitan kebijakan daerah dengan politik pencitraan oleh penggagasnya. Jika kebijakan daerah tersebut betul-betul dibutuhkan oleh masyarakatnya, maka kebijakan daerah ini tidak akan lekang dimakan usia kepemimpinan kepala daerah.

Pada pemantauan terkait aturan busana, pemantauan Komnas Perempuan menemukan bahwa banyak perempuan bahkan tidak peduli, apakah aturan tersebut ada atau tidak. Peraturan tersebut dianggap sebagai pengulangan atas tradisi yang ada, tanpa nilai tambah. Pernyataan serupa di atas, yang diungkapkan oleh salah satu narasumber di dalam FGD perempuan penggerak ormas di Kalimantan Selatan, juga ditemukan di berbagai daerah yang memiliki aturan serupa, seperti di Bulukumba, Pangkep, Cianjur, Banjar, dan Dompu. Kondisi ini pula yang menyebabkan mereka tidak sudi untuk berkomentar secara publik tentang penerbitan aturan tersebut. Bagi mereka, seharusnya sudah jelas bahwa ada hal-hal yang sebetulnya negara tidak perlu lagi terlibat di dalamnya, seperti diungkapkan salah satu korban pemaksaan busana berikut ini:

> "Aturan pegawai pakai jilbab dan tidak, apa sih untungnya? Yang [seharusnya] dilihat adalah kinerja pegawai atau kualitas kerja untuk membangun daerah. Bukan dengan menggunakan jilbab tapi kinerja seseorang itu... Saya sendiri *ogah* [tak mau] berkomentar, mau menguntungkan atau tidak menguntungkan [aturan tersebut] karena tidak mau membebani pikiran dengan hal-hal tidak penting seperti itu."

Karena tidak dibutuhkan dan tidak seharusnya diurus oleh negara, aturan yang diterbitkan pun dinilai sebagai aturan yang sia-sia. Sejumlah anggota masyarakat secara kritis menilai bahwa elit politik yang bersikeras menerbitkan aturan serupa ini menggunakan hukum untuk kepentingan pribadi. Aturan ini menjadi alat jual elit untuk menampilkan diri sebagai tokoh yang religius dan bermoral tinggi. Pihak-pihak yang terbebani untuk memenuhi tuntutan aturan ini berpendapat bahwa busana tidak dapat dijadikan pijakan menilai moralitas seseorang. Akibatnya, mereka hanya mengenakan jilbab di tempat-tempat yang memang diwajibkan saja. "Bongkar pasang," demikian istilah yang mereka kemukakan saat menjelaskan perilaku mereka dalam berhadapan dengan aturan itu. Perilaku seperti ini dilakukan tidak saja oleh pegawai negeri sipil, tetapi juga oleh pelajar dan perempuan pada umumnya yang memang tidak berkeinginan memakai jilbab. Salah satu dari mereka mengungkapkan bagaimana unsur pemaksaan menyebabkan kebijakan tentang busana semakin sia-sia.

> "Persoalannya bukan setuju atau tidak setuju. Kebijakan seperti ini jangan memaksa. Yang penting kita bisa menjadi diri kita sendiri. Masyarakat tidak berhak untuk memaksa orang untuk begini-begitu. Apalagi memaksa orang untuk memakai jilbab... Saya tidak yakin dengan kebijakan ini daerah ini bisa jadi religius. Religiusnya hanya bersifat simbolik!"

Kebijakan daerah tentang aturan berbusana menghalangi kebebasan seseorang untuk memilih busana sebagai bagian dari cara ia berekspresi. Hal ini menyebabkan kebijakan daerah tentang aturan berbusana melanggar hak setiap orang untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani, sebagaimana tertera dalam pasal 28E (2) UUD 1945, yang memberikan kebebasan kepada setiap perempuan untuk memilih memakai maupun tidak memakai jilbab. Pemikiran kritis seperti ini tidak selalu segera mendapat tempat di hati masyarakat, sampai pada saat waktu sendiri yang membuktikan bahwa politik pencitraan sempitlah yang sesungguhnya berada di belakang penerbitan kebijakan itu. Narasumber dari diskusi kelompok perempuan orang tua tunggal dan kepala keluarga di salah satu kabupaten berkomentar:

> "Waktu itu masyarakat menilai bupati itu baik. Kemudian, masyarakat merasa kecolongan setelah tahu dia itu korupsi. Waktu itu [ketika tahu], masyarakat merasa menjadi korban... [Tujuan menerbitkan kebijakan ini adalah] ketenaran atau popularitasnya. Pemerintah ingin menunjukkan dirinya Islami untuk kepentingan politik dalam melanggengkan kekuasaannya melalui pemilu atau pilkada. Padahal, masyarakat sendiri belum tentu mendukung. Kebijakannya itu sendiri tidak bisa dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat."

Kritik serupa terhadap kebijakan daerah tersebut tentang busana juga disampaikan oleh salah satu anggota DPRD berikut ini:

> "Jilbab menjadi tren saja. Itu hanya menjadi semangat religiositas yang dipersempit. Tidak ada filosofi lain yang bisa dipakai dalam kebijakan itu. Saya menentang sebuah konsep/paradigma yang dipaksakan dan dimasukkan ke dalam sistem yang tidak pernah disepakati."

Pengalaman bahwa hukum dalam bentuk kebijakan daerah menjadi sarana politik pencitraan elit politik menyebabkan masyarakat di daerah itu lebih kritis ketika berhadapan dengan kebijakan-kebijakan yang mengatasnamakan agama. Para pengambil keputusan dituntut untuk lebih mampu menghadirkan perlindungan yang substantif, seperti dikemukakan salah satu narasumber FGD perempuan kepala keluarga di kabupaten tersebut berikut ini:

> "Kebijakan penggunaan jilbab itu sebenarnya tidak prioritas. Kebijakan yang harus diutamakan pemerintah adalah kebijakan yang bersentuhan langsung dengan ekonomi masyarakat, pendidikan dan kesehatan... Pemerintah harus bisa memanfaatkan potensi daerah, dan pendidikan harus lebih berkualitas."

6.1.2. Hukum yang Tidak Efektif

Kewibawaan hukum semakin luntur akibat kebijakan daerah yang diterbitkan tidak efektif dalam mengatasi persoalan-persoalan sosial. Kondisi ini teridentifikasi dalam pemantauan kebijakan daerah tentang prostitusi dan tentang buruh migran.

Dalam persoalan prostitusi, akar masalah setidaknya ada pada pemiskinan dan juga relasi kuasa yang timpang antara laki-laki dan perempuan. Persoalan ini pun sudah ada sejak dahulu kala dan perjalanan sejarah dunia membuktikan bahwa pendekatan represif sudah pasti tidak akan berhasil menjawab persoalan itu. Maka, salah satu tokoh agama menilai pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi yang berlangsung saat ini tidak akan mampu menyelesaikan persoalan itu. Menurutnya:

> "Setelah perda itu dikeluarkan sering ada operasi di sana. Namun, sampai seberapa kuat polisi melakukan operasi di sana? Apakah setiap hari Polres mengirimkan anggotanya ke sana melakukan razia dan bermain kucing-kucingan dengan mereka [pekerja seks]? Saya kira, proses seperti ini tidak akan betah. Sekarang saja operasinya sudah berhenti... Perda itu menghalalkan tindakan represif oleh aparat kepolisian dan Satpol PP sehingga akhirnya mereka [pekerja seks] diperlakukan secara tidak manusiawi. Yang menjadi persoalan sebenarnya tidak diatasi, malah hidup mereka menjadi tidak menentu."

Di samping menimbulkan masalah baru akibat maraknya kasus salah tangkap, pelaksanaan aturan yang mengriminalkan pekerja seks diyakini hanya menyebabkan prostitusi menjadi lebih tersebar dan terselubung. Menurut salah satu narasumber dalam FGD kelompok target perda di Yogyakarta, konsekuensi ini tidak bisa dibendung karena:

> "Kami bekerja untuk mencari duit…menghidupi keluarga, anak sekolahan...mudah-mudahan tidak ada operasi lagi deh... Selama perda ini ada, sekarang [razia] dua bulan sekali... [Karena tempatnya di razia] sekarang di pinggir jalan malah lebih banyak. Koboi [sembarang tempat] pun jadi."

Organisasi-organisasi yang selama ini mendampingi komunitas pekerja seks untuk kerja-kerja pemberdayaan sangat mengkhawatirkan berlangsungnya situasi ini. Para pekerja seks yang terselubung lebih rentan kekerasan dan diskriminasi. Mereka juga kesulitan mengakses layanan kesehatan yang sebetulnya sangat dibutuhkan. Memahami persoalan ini, seorang narasumber dalam FGD perempuan pendidik di Banten mengungkapkan:

> "Saya malah setuju, daripada perda prostitusi [yang represif], lebih baik dibuatkan tempat khusus seperti lokalisasi. Tempat yang jauh dari masyarakat. Sampai kapan pun, prostitusi tidak bisa dihilangkan. Jadi lebih baik di-*manage*. Pelan-pelanlah dibuatkan lokalisasinya dan PSK didata untuk dimasukkan semuanya ke situ. Baru nanti, berikan pendidikan, masukkan kaidah-kaidah agama."

Dalam konteks perda tentang buruh migran, Perda Sukabumi dan Cianjur yang tidak mengedepankan aspek perlindungan melainkan memfokuskan diri pada persyaratan administratif

menyebabkan banyak pihak menilai kebijakan daerah tersebut tidak akan efektif. Laju pertumbuhan buruh migran tidak lepas dari persoalan pemiskinan yang terjadi di daerah. Penanganan buruh migran, oleh karena itu, harus melibatkan upaya menciptakan lapangan kerja baru dan menguatkan sektor ekonomi daerah. Perlindungan bagi tenaga kerja di luar negeri membutuhkan lebih dari sekadar kelengkapan prasyarat administratif, yang dalam pelaksanaan justru menjadi celah pemerasan terhadap calon tenaga kerja. Apalagi, belum pernah ada sanksi yang diberlakukan bagi pihak-pihak yang melanggar ketentuan administratif itu. Mencermati kondisi itu, seorang anggota DPRD di salah satu kabupaten tersebut menyatakan bahwa aturan yang dibuat seolah-olah sia-sia. Menurutnya:

> "... Tidak signifikan perubahannya setelah perda itu keluar. Terkesan perda itu hanya hiasan saja."

Menurut salah satu aparat penegak hukum yang juga berhadapan dengan kasus-kasus buruh migran, kebijakan daerah tidak efektif juga karena ia tidak dapat dilaksanakan oleh aparat penegak hukum. Situasi ini terjadi ketika kebijakan daerah kontradiktif atau juga tumpang tindih dengan aturan di atasnya. Situasi ini bisa dihindari bila kebijakan daerah dirumuskan secara cermat dan dengan mengajak seluruh pihak yang terkait terlibat di dalam perumusannya. Menurutnya:

> "Banyak perumusan kebijakan daerah yang tidak melibatkan aparat hukum. Ini terjadi hampir di mana pun juga, [perumusan] hanya DPRD dan pemda. Pada awalnya, [perda lahir karena] didesak oleh masyarakat. Bupati dan DPRD, karena diancam oleh masyarakat, menggebu-gebu membuat perda. Akhirnya, tumpang tindih dengan undang-undang yang lebih kuat. Ini kan mubazir saja… Akibatnya tidak bisa dilaksanakan, dipaksakan pun tidak akan efektif."

Penerbitan sebuah kebijakan daerah yang tidak efektif karena tidak menyentuh akar persoalan dan tidak menghadirkan terobosan untuk menyelesaikan persoalan sosial yang kompleks membuat masyarakat semakin sangsi terhadap kemampuan dan kepemimpinan para penyelenggara negara. Situasi ini juga mengentalkan kecurigaan masyarakat mengenai adanya kepentingan pribadi elit politik untuk menerbitkan kebijakan daerah yang jelas tidak efektif dan bahkan terkesan sia-sia. Bahkan, di beberapa FGD sejumlah narasumber mengemukakan kecurigaan bahwa kebijakan-kebijakan yang tidak efektif terus diterbitkan karena setiap elit politik bisa meraup keuntungan finansial dari setiap proses perumusan kebijakan. Terus berlangsungnya situasi ini tentu berakibat pada lunturnya kewibawaan hukum di mata masyarakat. Menyikapi situasi ini, penyelenggara pemerintahan daerah harus segera memperbaiki diri dengan menghadirkan kebijakan daerah yang betul-betul mumpuni. Seorang narasumber dalam FGD akademisi di salah satu kabupaten pemantauan menyatakan:

> "Perda itu harus komprehensif, jadi tidak hanya satu sisi... Kalau tanpa solusi, perda itu tidak akan efektif... Perda itu efektif kalau juga menyoal kesejahteraan, fasilitas agar orang dapat bekerja, dan perempuan terlindungi secara baik."

6.1.3. Korupsi dan Penyalahgunaan Wewenang

Dari diskusi kelompok terfokus dengan perempuan yang menjadi target pelaksanaan perda larangan prostitusi, pemantauan ini mencatat bahwa perempuan pekerja seks menjadi objek pemerasan oleh berbagai kalangan. Secara berkala, mereka diminta untuk memberikan uang sebagai "uang keamanan". Uang ini diberikan kepada "preman" setempat yang akan membagikannya juga kepada pihak aparat. Menurut narasumber, aparat yang dimaksud bisa anggota Satpol PP, bisa polisi dan bisa pula militer. Apabila ditangkap, mereka juga harus membayar denda sebagai sanksi. Denda ini bisa berbeda-beda, dari satu dengan yang lain, rata-rata berkisar antara Rp 50 ribu dan Rp 75 ribu per orang, ada juga yang didenda hingga ratusan ribu rupiah. Mereka juga belum pernah menerima bukti pembayaran denda. Seorang pimpinan Satpol PP membenarkan adanya peluang bagi oknum petugas untuk korupsi karena memang ada pihak yang menyuap petugas. Selain penyuapan, menurutnya, petugas juga berhadapan dengan intimidasi dari oknum-oknum dari petugas lain yang melindungi praktik prostitusi. Ia menjelaskan:

> "Bayangkan saja, mereka datang membawa uang 350 ribu. Kalau yang datang 65 orang, kan sudah 22 juta. Kalau saya tergiur, ya bisa kena itu [korupsi]... Kalau dihukum denda, mereka juga berani *nebus*. Saya yakin oknum itu mengambil keuntungan yang ditawarkan oleh mucikari-mucikari."

Dalam konteks buruh migran, persyaratan kelengkapan administrasi justru menjadi celah pemerasan terhadap calon tenaga kerja. Di Sukabumi dan Cianjur, calon buruh migran hanya akan mendapatan pelayanan resmi dari instansi pemerintah jika melalui petugas PPTKIS/PJTKI yang mendapat surat rekomendasi atau surat izin resmi (dari Disnakertrans untuk Sukabumi, dan izin dari Bupati untuk Cianjur). Surat izin itulah yang justru dijadikan alat legitimasi pemungutan liar, pemerasan, ataupun korupsi. Seorang pembela hak buruh migran di Cianjur mengungkapkan:

> "Di Cianjur saya sering ketemu orang yang menyalahgunakan surat itu. Mereka meminjamkannya pada orang lain untuk cari mangsa, orang-orang yang ingin kerja ke luar negeri. Kalau tidak hati-hati, masyarakat tertipu. Tapi, masyarakat tidak tahu bagaimana menuntut balik. Ada juga yang menggunakannya walaupun sudah kedaluwarsa. Untuk mendapatkan surat izin atau surat rekomendasi itu, ya bayar."

Perda Cianjur No. 15 tahun 2002 yang membolehkan terjadinya penempatan TKI dalam konteks di luar hubungan kerja membuka ruang lebih besar untuk pemerasan, pemungutan liar, dan korupsi. Aturan ini membolehkan tenaga kerja Indonesia dikirimkan untuk magang atau melakukan muhibah budaya, meskipun kenyataannya relasi mereka dengan pihak di luar negeri adalah relasi kerja. Penggunaan istilah magang menyebabkan mereka dipekerjakan dengan upah dan kondisi kerja di bawah standar yang berlaku untuk tenaga kerja dan sama sekali tidak mendapat perlindungan.

Dalam konteks pelaksanaan *qanun khalwat,* indikasi korupsi dengan cara memeras korban kriminalisasi terungkap dalam penuturan beberapa korban yang bersedia diwawancarai oleh

Komnas Perempuan dan di beberapa FGD dengan kelompok perempuan di Aceh. Seorang perempuan yang ditahan dengan tuduhan ber-*khalwat*, hanya karena duduk bersisian dengan pacarnya di sebuah warung, menduga bahwa tidak mungkin ia dibebaskan dengan cepat jika tidak karena keluarga dari pihak pacarnya membayar sejumlah uang kepada WH. Dugaan serupa juga disampaikan oleh korban dalam Ilustrasi Kasus 3. Menurutnya, ia tidak perlu terlalu lama berada di dalam tahanan seandainya ia juga "bermain uang" untuk menyelesaikan kasusnya, sebagaimana diisyaratkan oleh para petugas. Dalam kasus lain di Banda Aceh, korban menyatakan bahwa masing-masing pihaknya dan pihak laki-laki membayarkan uang sebesar Rp 1 juta kepada polisi (karena berkas mereka dilimpahkan ke sana) dan tidak mendapatkan bukti apa pun. Uang tersebut mereka bayarkan sebagai uang jaminan agar penahanannya bisa ditangguhkan.

Praktik korupsi dan pemerasan yang merupakan bentuk-bentuk penyalahgunaan kewenangan menyebabkan masyarakat menjadi semakin melunturkan kewibawaan hukum di mata masyarakat. Menanggapi persoalan ini, para penyelenggara pemerintahan daerah saling lempar tanggung jawab. Seorang anggota DPRD Indramayu, misalnya, berpendapat bahwa kewibawaan hukum hancur karena perilaku aparat penegak hukum dan tidak ada kaitan dengan peluang penyalahgunaan kewenangan yang diciptakan oleh kebijakan daerah tentang larangan prostitusi, yang melembagakan diskriminasi terhadap perempuan. Menurutnya:

> "Saya mau tanya ke mana uangnya? Masuk ke kas daerah tidak?... Mana uang kas negara dari hasil persidangan prostitusi? Justru kami memprotes [sikap dan perilaku] aparat penegak hukum yang ada di daerah... Masyarakat yang dijadikan korban. Kita pemerintah daerah yang disuruh bekerja menertibkan masyarakat. Masyarakat juga mau tertib. Tetapi, ketika dilakukan proses penegakan hukum menjadi "kanibalisme" aparat penegak hukum. Maaf, saya harus pakai kata kanibalisme."

Sikap saling mengalihkan tanggung jawab menyebabkan masyarakat menjadi semakin curiga bahwa tidak ada keinginan yang sungguh-sungguh dalam memperbaiki kondisi penegakan hukum, tidak saja dari segi perumusan kebijakan yang menjawab persoalan sosial tetapi juga pelaksanaannya yang tidak menimbulkan persoalan baru. Seorang tokoh agama di salah satu kabupaten yang memiliki perda larangan prostitusi, contohnya, menuturkan:

> "Semakin banyak korban, semakin banyak pungli berarti *tho*… Ada yang dirugikan, ada yang diuntungkan... Masa' kas negara dari *nangkepin cewe-cewe*… Karena aturan ini, kerja jadi tidak akurat. Bisa saja, yang betul-betul pelacur karena dia bawa *backing* [boleh] keluar. Sementara yang betul-betul santri karena nggak punya *backing* malah masuk tahanan."

6.2. Pengaburan Kepastian Hukum

Pemantauan ini menemukan bahwa ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum di era otonomi daerah menurun karena kebijakan daerah yang diskriminatif mengaburkan kepastian hukum, yang menjadi salah satu prinsip utama bagi hukum untuk dapat menghadirkan rasa adil. Kepastian hukum goyah akibat kriminalisasi perempuan dalam kebijakan daerah terkait larang-

an prostitusi dan *khalwat*. Pemantauan ini mencatat bahwa kriminalisasi berdampak pada pemiskinan perempuan, terutama bagi perempuan korban salah tangkap. Berbagai narasumber menyoroti kekerasan yang dilakukan oleh aparat negara dan munculnya "polisi moral" dalam praktik pelaksanaan kebijakan daerah, yang mengatasnamakan penegakan moralitas sebagai dua faktor yang turut mengaburkan kepastian hukum karena menjadi ancaman bagi rasa aman dan hak warga negara atas perlindungan hukum.

6.2.1. Kriminalisasi Perempuan dan Pemiskinan

> "Di Tangerang ada banyak karyawati yang *shift* 2 atau 3 sehingga dia baru berangkat jam 11 malam. Atau juga, mahasiswi yang kuliahnya di Jakarta dan pulang jam 9 malam sehingga sampai rumah kadang jam 10 malam. Ibu-ibu di sini dan orang tua takut kalau-kalau anaknya akan menjadi korban salah tangkap. (FGD buruh dan karyawan, Tangerang).

> "Saya dan Bu RT di sini jadi korban salah tangkap [oleh Satpol PP]. Padahal saya ini apa... Saya cuma cari uang, buka kios kecil-kecilan...*lha* kok ditangkap. Padahal, saya ada di sana dengan suami. Mereka main tangkap dan main angkut saja dengan truk. Tidak peduli saya bilang apa dan sedang apa. Baru setelah suami saya ikut *ngotot*, saya dibebaskan... Sakit hati betul saya. Tetangga saya yang juga ditangkap, istrinya Pak RT. Dia lagi jaga WC umum. Kalau musim *nyekar* [membersihkan makam] WC umum *rame*, ya dijaga... *Wong* itu kan lumayan tambah penghasilan. Kok *lha* ya ditangkap juga; [Satpol] PP *nyangka* semua perempuan di sekitar pantai ini pekerja seks... Kalau suaminya bukan kepala RT, kalau suami saya tidak ada di sebelah saya malam itu, *walah*!... Saya pasti disidang segala, ratusan ribu sampai jutaan bayarannya... Padahal saya ini apa... Dagang *cilik-cilikan* [usaha kecil] *gini* kok… Aduh, tidak bisa lupa saya sakitnya... Was-was terus rasanya kalau ingat penangkapan itu. (WT, perempuan pedagang pantai, Bantul, Yogyakarta)

Dua macam ungkapan yang dikemukakan masyarakat tersebut di atas menunjukkan bagaimana kebijakan daerah bukan saja melembagakan diskriminasi terhadap perempuan, tetapi juga mengabaikan asas praduga tidak bersalah yang pada gilirannya mengriminalkan perempuan. Kasus salah tangkap – baik di Tangerang, Indramayu maupun Bantul – secara langsung menjadi bukti berlangsungnya kriminalisasi. Pengurangan terhadap jaminan hak atas prinsip praduga tidak bersalah, termasuk yang berakar dari kecurigaan-kecurigaan yang bias Gender, menyebabkan perempuan berhadapan dengan ketidakpastian hukum. Perempuan selalu berada dalam kondisi terancam, bukan saja karena ia tidak tahu kapan ia akan dinyatakan bersalah telah melanggar sesuatu yang sesungguhnya bukan merupakan tindakan pidana, tetapi juga karena kebijakan daerah itu menghalanginya untuk dapat menggunakan hak asasinya dalam kehidupan ekonomi, sosial dan politik. Alhasil,

Bergerak Menuju Perlindungan Substantif

"Terjadinya kasus-kasus salah tangkap adalah alasan perda-perda semacam itu susah untuk disahkan di sini. Karena, kita-kita [sejumlah anggota DPRD] memang tidak setuju. Yang kami inginkan adalah bagi perempuan mendapatkan perlindungan, bukan malah karena peraturan menjadi objek untuk dijaring. (Anggota DPRD)

perempuan terbatasi geraknya untuk dapat mengembangkan diri, misalnya pendidikan, yang menuntut mereka beraktivitas hingga malam hari, dan buruh atau karyawan terkurangi haknya untuk bekerja (di malam hari). Usulan agar perempuan bekerja hanya di siang hari karena pabrik tidak dapat memberikan fasilitas antar-jemput,[16] ini berimplikasi pada pembatasan kesempatan kerja berdasarkan pembedaan jenis kelamin terhadap perempuan.

Di Tangerang, pelaksanaan kebijakan daerah tentang larangan prostitusi telah menyebabkan korban salah tangkap kehilangan mata pencahariannya. Seorang peserta FGD kelompok buruh/karyawan, mengungkapkan:

> "Seorang teman yang bekerja [di salah satu pabrik kopi terkemuka]. Ia baru saja pulang dari *shift*-nya, itu sekitar jam 11 malam. Ia ditangkap waktu mau membeli nasi goreng. Meskipun dilepas, ia sudah malu akibat salah tangkap itu. Juga, ada banyak wartawan yang datang ke pabrik untuk mewawancarainya. Kata bosnya, "Saya tidak mau punya pekerja yang ada masalah seperti ini." Akhirnya ia di-PHK dan pulang kampung. Jadi, perempuan lagi yang dirugikan."

Menurut informasi dari pihak pengadilan seluruh daerah pemantauan tentang aturan larangan prostitusi, pemublikasian kasus salah tangkap menyebabkan aparat penegak hukum menjadi lebih hati-hati dalam pelaksanaan perda. Tidak ada informasi mengenai sejauh mana pemerintah daerah telah menyiapkan mekanisme pemulihan bagi korban salah tangkap. Komnas Perempuan mencatat bahwa salah satu korban salah tangkap di Tangerang menderita depresi akibat penangkapan dan juga akibat publikasi terkait dengan kasusnya. Saat ini ia telah pindah dari Tangerang dan sedang menghadapi krisis dalam perkawinannya akibat peristiwa itu.

Ketakutan yang muncul sebagai akibat dari salah tangkap menyebabkan seorang perempuan korban salah tangkap di Indramayu memutuskan untuk menikah agar tidak lagi dicurigai sebagai pekerja seks, terutama karena tadinya ia berstatus janda. Hal ini adalah bukti lanjut bahwa kebijakan daerah yang mengriminalkan perempuan menjadi ajang pelembagaan diskriminasi terhadap perempuan, termasuk karena status perkawinannya. Stigma janda sebagai "perempuan nakal" adalah sama dengan stigma yang disandang oleh perempuan pekerja seks. Seorang narasumber dari FGD pemilih pemula menyampaikan bahwa perempuan korban salah tangkap tidak akan lepas dari stigma yang dibebankan kepadanya, sekalipun ia memilih untuk mengupayakan keadilan bagi dirinya. Menurutnya:

> "Walaupun mengadukan diri, nama baiknya sudah tercemar. Karena banyak berita tentang salah tangkap [terkait dugaan] pekerja seks... Di masyarakat muncul cerita, dia tertangkap sebagai *gini-gini*, dia keluar malam makanya dia tertangkap. Akibatnya, walaupun dia mengadukan ke Komnas Perempuan atau lainnya, *image*-nya tetap sudah turun."

Dampak lain kasus-kasus salah tangkap dan penangkapan adalah pemiskinan kelompok miskin di wilayah tersebut. Definisi hukum yang multitafsir, yang mendasarkan penegakan hukum

[16] Menurut FGD buruh/karyawan di Tangerang, usulan ini diajukan oleh beberapa pabrik agar karyawan perempuannya tidak menjadi korban salah tangkap.

pada "dugaan", menyebabkan masyarakat tidak mau mengambil risiko untuk menjadi korban dari salah tangkap. Mereka akhirnya menghindari salah satu tempat pariwisata yang pernah terjadi salah tangkap. Dampaknya dirasakan betul oleh masyarakat yang menggantungkan diri dari industri pariwisata lokal, seperti penuturan salah satu tokoh masyarakat di daerah itu:

> "Sebelum adanya perda itu, daerah ini ramai... Banyak orang merasa nyaman. Mau lihat pantai tidak terganggu. Mau melakukan ritual juga tidak terganggu. Banyak orang pacaran memang, tapi ekonomi masyarakat bagus. Dulu sebelum ada perda, masyarakat jadi bisa punya tabungan, dari jualan minuman dan makanan kecil, jual kain pantai atau celana pendek, sewa penginapan sederhana, atau parkir kendaraan bermotor. Sekarang, sehabis penangkapan-penangkapan itu, pemasukan masyarakat melorot. Dulu bisalah paling sedikit menyisihkan uang Rp 40 ribu semalam, sampai Rp 200 ribu malah kalau lagi ramai. Sekarang Rp 5.000 saja susah dapatnya... Bahkan ada [yang setelah perda diberlakukan] yang tabungannya habis bis! Banyak utang, entah dari mana nanti bayarnya."

Di Aceh, seperti telah diulas pada Bab 2 dalam laporan ini, kriminalisasi perempuan terjadi karena tuduhan *khalwat*. Empat perempuan yang dituduh melakukan *khalwat* yang diwawancarai Komnas Perempuan dalam pemantauan ini adalah korban salah tangkap. Definisi *khalwat* yang multitafsir menyebabkan perempuan dalam situasi apa pun dikriminalkan jika berada berduaan dengan lawan jenis. Tiga dari empat korban yang dituduh telah berhubungan seksual sama sekali tidak diberi ruang untuk membela diri. Ketiganya diusir dari tempat tinggalnya, dan salah satunya harus hidup dalam kemiskinan akibat peristiwa salah tangkap itu (Lihat Ilustrasi Kasus 5).

Ilustrasi kasus 5

Kriminalisasi Perempuan dan Pemiskinan karena Tuduhan *Khalwat*

Membaca kata "sayang" di telefon genggam istrinya dari seorang kenalan laki-laki, suami korban menuduhnya telah berselingkuh. SMS tersebut dilaporkan ke sebuah lembaga masyarakat yang baru didirikan pascapenandatanganan perjanjian damai Aceh. Beberapa hari kemudian, anggota lembaga tersebut datang dan membawa korban ke kantor mereka untuk diinterogasi. Dalam interogasi itu, korban mengalami berbagai kekerasan, mulai dari dimaki-maki, ditampar berkali-kali hingga mukanya memar. Jilbab yang dikenakan korban pun robek karena ditarik. Korban kemudian dibawa ke kepolisian setempat untuk diperiksa lebih lanjut.

Dalam pemeriksaan itu, korban dipaksa untuk mengaku telah berzina. Apalagi karena pihak laki-laki, yaitu orang yang meng-SMS-nya, mengaku bahwa mereka telah berhubungan seksual. Korban tetap menolak. Belakangan korban tahu, pihak laki-laki mengaku karena tidak tahan dipukuli berulang kali dengan *broti* (kayu besar).

Selama diproses hukum, korban dititipkan ke rumah abang kandungnya oleh pihak kepolisian karena tidak ada ruangan khusus untuk tahanan perempuan. Korban saat itu sedang mengandung. Selama menjalani proses peradilan korban terus mengalami intimidasi dari aparat penegak hukum. Karena menargetkan kasus ini cepat selesai, banyak hak korban yang diabaikan. Jaksa Penuntut Umum, misalnya, mengancam akan meminta wartawan mengekspos

kasusnya ketika korban dianggap menghambat proses persidangan. Saat itu, korban menyatakan pada kuasa hukumnya bahwa ia tidak dapat menghadiri persidangan karena merasa kurang sehat.

Pengadilan memutuskan bahwa ia telah melanggar *qanun khalwat* sehingga dihukum cambuk lima kali. Korban, melalui kuasa hukumnya, menyatakan banding terhadap keputusan tersebut. Putusan banding menguatkan putusan pengadilan tingkat pertama. Korban tetap dinyatakan bersalah telah melanggar *qanun khalwat*. Hukumannya adalah denda sebesar Rp 3 juta. Dengan pertimbangan korban sedang hamil maka hukuman cambuk ditangguhkan. Sementara, pihak laki-laki tetap dicambuk sebanyak enam kali. Pihak laki-laki mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, yang putusannya menguatkan putusan pengadilan sebelumnya.

Meskipun hukuman cambuk belum dilaksanakan, putusan pengadilan yang menyatakan bahwa ia bersalah melanggar *qanun khalwat* menyebabkan korban tidak dapat kembali ke kehidupan sebelumnya. Suami korban memutuskan untuk meninggalkannya, keluarga suami mengusirnya dari rumah, dan masyarakat mencemoohnya. Untung saja dengan pembelaan Tengku Imum (seperti kepala lingkungan), ia bisa menempati rumahnya dengan ketiga anaknya yang masih kecil-kecil, yaitu kelas 6 SD, kelas 1 SD dan bayi berusia 17 bulan. Ia menafkahi anak-anaknya dengan hasil dari kebun coklat dan pinang. Hingga saat ini, korban tetap khawatir suaminya akan kembali dan mengambil alih sumber penghidupannya itu. Ia juga sempat memutuskan untuk menikah lagi agar tidak menanggung cemoohan masyarakat. Namun, ia kembali bercerai karena istri pertama laki-laki itu tidak mau dipoligami.

> "Saran saya, dan ini juga saya katakan ke mereka [lembaga masyarakat yang menginterogasinya]. Menangkap orang boleh saja, asal ada bukti. Kalau hanya menuduh saja, saya juga bisa menuduh kalian. Kali ini boleh saja terjadi seperti ini pada saya. Karena suami saya tidak menyelidiki dulu ke orang-orang, karena dia gegabah. Tapi kalau kejadian seperti ini terjadi pada adik-adik kalian, apakah kalian bisa menerima?"

6.2.2. Kekerasan oleh Aparat Penegak Hukum

Pemantauan ini juga menemukan bahwa pelaksanaan kebijakan daerah tentang prostitusi juga diwarnai dengan kekerasan oleh aparat penegak hukum. Narasumber dalam FGD kelompok target kebijakan daerah tentang larangan prostitusi juga menyebutkan bahwa mereka selalu menjadi target razia sekalipun mereka tidak sedang dalam situasi menawarkan jasa layanan seksual. Hal ini semata-mata karena latar belakang mereka sebagai pekerja seks sehingga secara otomatis dianggap melanggar hukum, kapan pun dan di mana pun. Berhadapan dengan situasi ini, para pekerja seks "memilih" untuk membayar, baik denda resmi maupun "harga damai", untuk menghindari penangkapan. Meskipun demikian, tidak ada jaminan bahwa mereka tidak akan ditangkap dan mengalami kekerasan lagi.

Semua perempuan yang ditangkap dan atau ditahan menceritakan bahwa petugas, terutama Satpol PP, tidak segan menghardik atau membuat pelecehan verbal saat menjalankan tugasnya. Ada banyak bentuk pelecehan dan kekerasan lain dari Satpol PP yang sudah biasa mereka alami. Salah seorang di antara mereka bercerita:

"Sekedar tarik-tarik atau mendorong dengan kasar, itu sudah biasa. Paling juga ada yang curi-curi kesempatan, seperti senggol dada atau sengaja dorong pantat waktu kita disuruh masuk ke dalam mobil patroli."

Bila mengalami pelecehan ataupun kekerasan lain oleh petugas dalam setiap tahapan proses hukum, mereka hanya bisa memendam kekesalan dalam hati, seperti cerita salah satu narasumber berikut ini:

"Aku kan pernah digaruk satu kali mbak... Waktu itu aku pas minum dan ngobrol di warung *temen*-ku...terus *dipukulin* sama bapak-bapaknya... Ya aku naik saja [ke dalam mobil patroli]... Cuma aku langsung keluar, suruh fotokopi KTP...terus di penjara itu kalo disidang suruh bayar 25 [ribu]... Polisinya itu ngomong nggak pas gitu *loh* kadang-kadang... Waktu itu aku pas ingin kencing... Terus mereka *ngomong*, 'Kencing terus…*diudani sisa wae*, *diudani sisan*... ditelanjangi, mbak.'"

Untuk menghindari kekerasan lebih lanjut dan agar "dipulangkan" atau dibebaskan dengan cepat, mereka yang mempunyai uang memilih untuk membayar "uang damai". Sering kali, pembayaran ini bukan diinisiasi oleh mereka, melainkan diminta oleh petugas. Itu pun belum menjamin mereka tidak akan mengalami kekerasan lagi. Semua ini semata-mata karena latar belakang mereka sebagai pekerja seks. Karena latar belakang itu pula, mereka tidak mau melaporkan kepada polisi peristiwa kekerasan yang menimpanya karena khawatir justru akan mendapatkan kekerasan lebih lanjut. Seluruh kondisi itulah yang menyebabkan seorang narasumber dalam FGD pekerja seks di Bantul mengimbau:

"Kami juga punya hak. Tolonglah kami agar tidak terlalu dikucilkan, disisihkan. Kami juga punya hak sebagai manusia."

Kekerasan dan perlakuan sewenang-wenang oleh WH juga dilaporkan oleh korban salah tangkap atas tuduhan melanggar *qanun khalwat* di Aceh. Salah satu korban yang dipaksa dicium oleh seorang anggota masyarakat yang menangkapnya menceritakan bahwa petugas WH sama sekali tidak peduli dengan kekerasan yang dialami korban. Bahkan, petugas itu mengatakan bahwa perlakuan tersebut pantas ia terima karena telah melanggar *qanun*. Dalam kasus lain, WH bahkan melempari perempuan korban yang dituduh melakukan *khalwat* agar mengaku (baca Ilustrasi Kasus 4 dalam bagian 4.3).

Kekerasan secara fisik, psikis dan/atau seksual yang dilakukan oleh aparat menunjukkan bahwa petugas masih belum profesional saat menjalankan tugas. Kondisi itu memperburuk keyakinan masyarakat terhadap jaminan perlindungan hukum, karena petugas yang seharusnya menjadi penegak hukum jutru menjadi pelaku pelanggaran. Kekerasan oleh aparat negara, baik untuk memperoleh informasi maupun untuk menghukum atas tindakan ataupun dugaan telah melakukan tindakan, adalah tindak penyiksaan dan karena itu bertentangan dengan hukum. Konstitusi dalam pasal 28G (2) menyebutkan bahwa jaminan hak setiap warga negara untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia. Jaminan ini juga telah ditegaskan dalam UU No. 5 tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan.

6.2.3. "Polisi Moral"

Kebijakan daerah yang menyebutkan moralitas sebagai pertimbangan dan tujuan, seperti aturan busana dan larangan prostitusi, memunculkan situasi adanya pihak-pihak yang merasa diberikan mandat untuk mengawasi moralitas masyarakat. Pihak-pihak inilah yang dikenal di dalam masyarakat, sebagaimana diungkapkan oleh narasumber dalam FGD maupun yang diwawancarai, sebagai "polisi moral". Pihak tersebut bisa saja terdiri dari aparat yang memang memiliki kewenangan resmi untuk pelaksanaan kebijakan daerah, seperti Satpol PP dan khusus di Aceh adalah *Wilayatul Hisbah* (WH). Bisa juga mereka dari kalangan masyarakat, baik secara perseorangan maupun berkelompok.

Dari informasi yang tergali dalam FGD dan wawancara, masyarakat mengeluhkan pelembagaan kekerasan akibat kehadiran "polisi moral". Dalam aksinya, "polisi moral" tidak segan menggunakan kekerasan untuk memaksa masyarakat tunduk kepada standar moralitas yang ada dalam kebijakan daerah. Standar moralitas ini sering kali dibentuk berdasarkan interpretasi tunggal agama tertentu dan karena itu dalam aksinya digunakan juga sejumlah simbol agama. Karena terkait moralitas, pemaksaan ini terutama terarah ke perempuan, misalnya saja untuk memaksa perempuan memakai jilbab. Pihak yang mengritik aksi kekerasan yang dilakukan oleh "polisi moral" justru dituduh mencemarkan nama baik, bahkan berkeinginan untuk menghancurkan agama tersebut. Tuduhan ini biasanya dilancarkan dengan cara yang intimidatif, secara verbal maupun fisik (Lihat Bab 5).

Secara berkelompok, "polisi moral" dari masyarakat, terutama laki-laki, melakukan razia-razia (atau juga dikenal dengan aksi *sweeping*) terhadap anggota masyarakat yang dianggap melanggar kebijakan daerah, dan dalam aksi inilah kekerasan biasanya terjadi. Melalui pemantauan ini, ada sejumlah pihak yang oleh masyarakat diidentifikasi sebagai pelaku kekerasan. Di Sulawesi, kelompok yang disebut-sebut pernah melakukan kekerasan dengan alasan kebijakan daerah adalah Komite Persiapan Pelaksanaan Syariat Islam (KPPSI). Ketua KPPSI Bulukumba tidak menolak pernyataan itu, tetapi juga menginformasikan bahwa praktik kekerasan sudah tidak pernah lagi dilakukan di masa kepemimpinannya. Menurutnya:

> "Menutup aurat seperti tidak dipaksakan tapi dilakukan secara pembinaan. Karenanya, di dalam perda itu tidak ada sanksi yang jelas... KPPSI juga tidak pernah melakukan kekerasan pada masa saya... KPPSI tidak akan bisa langgeng kalau melakukan tindakan kekerasan. Kalaupun ada praktek maksiat, maka yang akan diutamakan adalah aparat kepolisian. Dialah yang bisa menjalankan peraturan. Kalau KPPSI tidak; kami hanya mendekati aparat hukum, memberikan masukan dan penegak hukum yang memberikan tindakan."

Sejumlah narasumber yang menjadi peserta FGD maupun yang diwawancarai di Sulawesi Selatan, Tangerang, Banten, Mataram, serta Yogyakarta mengidentifikasi Front Pembela Islam (FPI) juga sebagai pelaku kekerasan terhadap anggota masyarakat terkait pelaksanaan kebijakan daerah yang mengedepankan isu moralitas. Saat diwawancarai, wakil-wakil dari FPI di daerah-daerah tersebut menyampaikan bahwa kekerasan merupakan "persepsi masyarakat dari sikap

tegas FPI terhadap kemaksiatan dan kemungkaran". FPI juga merasa bahwa aksinya dikecilkan menjadi hanya razia, padahal mereka juga melakukan dakwah dan bakti sosial. Aksi razia terkait minuman beralkohol dan prostitusi itu dinyatakan dilakukan hanya bila mendapatkan laporan dari masyarakat yang terganggu ketentramannya akibat adanya aktivitas tersebut di lingkungannya. Laporan masyarakat akan diteruskan ke penegak hukum secara tertulis. Bila aparat tidak menindaklanjuti, barulah FPI menjalankan aksi razia. Salah seorang wakil dari FPI yang diwawancarai di Yogyakarta menyatakan:

> "Bila penegak hukum tidak mampu menjalankan tugasnya, maka baru kami bergerak. Itu pun kami beritahukan kepada pihak kepolisian."

Dalam FGD dan wawancara di daerah Jawa Barat, khususnya Tasikmalaya, sejumlah narasumber mengidentifikasi kelompok Tholiban sebagai "polisi moral" yang juga menggunakan kekerasan. Saat diwawancarai, Ketua Tholiban, KH Jenjen, mengemukakan bahwa aksi yang mereka lakukan merupakan bagian dari melaksanakan tanggung jawab sebagai masyarakat dalam menghadapi berbagai persoalan sosial yang ada di Tasikmalaya. Menurutnya:

> "Kalau polisinya bagus, aparatnya bagus, untuk apa kita bekerja? Dikasih duit [uang] juga tidak, untung juga tidak. Tapi, kalau aparat kepolisian diam, saya keluar. Saya bangkit… Seharusnya polisi beruntung dengan kehadiran Tholiban.... Kami antikekerasan seperti menghancurkan, membakar, penjarahan, atau yang seperti itu. Tidak ada [tidak pernah dilakukan]…"

Di Aceh, pemantauan juga menemukan informasi tentang adanya individu dan kelompok masyarakat mengambil peran "polisi moral". Kondisi ini mengingatkan sejumlah peserta FGD di Aceh pada masa ketika Aceh masih dalam situasi konflik. Kelompok yang paling sering disebutkan adalah mereka yang mengatasnamakan sebagai kelompok santri atau *dayah* (pesantren). Di Bireuen, kelompok ini sering tampil dengan jubah putih. Di Lhokseumawe, kelompok serupa lebih sering mengenakan jubah hitam dengan cadar, sambil mengendarai motor dengan suara knalpot yang dikeraskan untuk menunjukkan bahwa mereka sedang "patroli". Aksi utama mereka adalah razia jilbab yang sesuai dengan standar kelompok tersebut. Perempuan yang dianggap melanggar, sekalipun telah mengenakan jilbab, berhadapan dengan intimidasi dan kekerasan. Mereka tidak segan memaki, seperti "anjing", "setan", ataupun dengan makian yang melecehkan secara seksual, seperti "lonte". Pada beberapa kejadian, ada perempuan yang ditendang, dicambuk ataupun pakaian digunting, dirobek, atau disemprot dengan cat. Menanggapi aksi tersebut, Kepala Dinas Syariat Islam Lhokseumawe, menjelaskan:

> "Itu warga, bukan di bawah perintah kita... Tiba-tiba dia muncul dengan pakai jubah, seperti orang Arab. Kadang merazia atau men-*sweeping*. Tidak ada koordinasi dengan kita. Cuma, kita lihat razia itu dari segi positifnya. Banyak masyarakat yang tertegur dan sejauh ini memang tidak ada terjadi bentrokan. Kita ingatkan pada komandan atau pimpinan *dayah* itu, jangan sampai razia dilakukan dengan cara yang anarkis... Kami ingatkan untuk bergerak dengan metode dakwah Nabi yang penuh hikmah, yang bijaksana, dan pengajaran yang baik."

Tindakan kelompok santri *dayah* ini dijadikan alasan bagi universitas di Lhokseumawe dan Bireuen untuk mengharuskan mahasiswinya mengenakan rok ke kampus. Jika ada mahasiswi yang mengenakan celana panjang, ia akan disuruh pulang dan tidak dibenarkan mengikuti kuliah. Salah seorang peserta FGD pendidik, yang menjadi staf pengajar di lembaga pendidikan itu, menyampaikan alasan pemberlakuan aturan tersebut:

> "Lebih baik kita segera membuat aturan itu [mahasiswi tidak boleh mengenakan celana panjang atau rok yang menyerupai celana panjang], daripada nanti santri-santri masuk ke kampus melakukan razia."

Ilustrasi 6

Razia oleh Kelompok Perempuan

Selain oleh kelompok *dayah*, *sweeping* di Lhokseumawe juga pernah dilakukan oleh lembaga perempuan Luas (Lembaga Ureung Inong Atjeh Samudra). *Sweeping* dilakukan terhadap perempuan-perempuan yang berada di sekitar pos militer. Aksi ini dilakukan dengan alasan mereka tidak puas atas kinerja WH selaku penegak hukum syariat Islam yang terkesan pilih-pilih saat menjalankan tugasnya. Menurut Luas, WH tidak pernah menjangkau pos-pos militer yang mereka ketahui telah membawa masuk perempuan. Ketua Luas, Sabariah, menyatakan aksinya itu bertujuan mengembalikan *marwah* [kehormatan] perempuan Aceh.

Aksi *sweeping* menyebabkan beberapa anggota Luas sempat ditahan oleh polisi. Padahal, polisi belum pernah sekalipun menangkap para pelaku razia dari kelompok *dayah,* yang jelas-jelas menggunakan kekerasan, terutama terhadap perempuan. Oleh karena itu, anggota Luas merasa diperlakukan tidak adil. Di masyarakat, penahanan ini menguatkan anggapan bahwa hukum, termasuk syariat Islam, berlaku berbeda antara masyarakat sipil dan militer.

Pembiaran aksi "polisi moral" menyebabkan masyarakat merasa kehilangan perlindungan hukum. Narasumber dalam FGD perempuan pedagang kecil di pesisir pantai di Lhokseumawe, misalnya, mengatakan bahwa polisi sering kali datang terlambat. Padahal, mereka sangat diharapkan untuk mampu mencegah aksi kekerasan oleh masyarakat, maupun oleh WH*,* yaitu organ yang dibentuk di bawah lembaga eksekutif untuk menegakkan pelaksanaan syariat Islam. Peserta dalam FGD kelompok target perda di Yogyakarta menginformasikan bahwa polisi terlihat berada di sekitar lokasi kejadian kekerasan, tetapi tidak berusaha untuk menghentikannya. Mereka juga meragukan bahwa polisi bisa mencegah hal-hal tersebut mengingat jumlah polisi yang ada selalu lebih sedikit daripada "kelompok penyerang".

Pihak kepolisian di daerah-daerah yang menyebutkan adanya aksi "polisi moral" memberikan keterangan yang beragam terkait persoalan ini. Beberapa di antara mereka mengatakan bahwa selama bertugas belum pernah ada aksi kekerasan. Ada pula yang menegaskan bahwa polisi telah diperintahkan dan sudah berupaya untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan.

Bila dibiarkan, aksi "polisi moral" berkonsekuensi kepada hilangnya kepastian hukum, yang berujung pada pengikisan kewibawaan hukum di mata masyarakat. Pertama, aksi "polisi moral" adalah pernyataan ketidakpercayaan sekelompok anggota masyarakat terhadap kemampuan aparat hukum dalam menjalankan tugasnya. "Polisi moral" dari kelompok masyarakat selalu berkilah bahwa aksi mereka dilakukan karena aparat penegak hukum tidak mampu menegakkan hukum sebagaimana yang dituntut oleh kebijakan daerah. Kedua, aksi ini menghilangkan rasa aman dalam masyarakat akibat pengaburan kepastian hukum. Setiap orang dapat berlaku seolah-olah penegak hukum tanpa kewenangan yang jelas. Ketiga, sikap kepolisian dalam aksi-aksi razia partikelir "polisi moral" dapat dinilai mengarah ke tindak pelanggaran hak asasi manusia secara tidak langsung oleh negara. Tidak adanya upaya mencegah aksi, bahkan berada di tempat untuk mengamati jalannya aksi "polisi moral" adalah suatu pembiaran atas berlangsungnya intimidasi dan kekerasan oleh "polisi moral" terhadap masyarakat, khususnya terhadap perempuan.

Kehadiran produk hukum yang daya tanggapnya sangat terbatas, bahkan terkesan sia-sia, dalam menjawab persoalan sosial yang kompleks sehingga kemudian tidak dapat dijalankan menyebabkan kewibawaan hukum semakin luntur di mata masyarakat. Pada saat bersamaan pengaburan kepastian hukum terus berlangsung akibat kriminalisasi, kekerasan oleh aparat penegak hukum dan pembiaran terhadap aksi "polisi moral". Bila kondisi ini tidak ditanggapi dengan serius dan cepat, bukan saja menyebabkan pengikisan kewibawaan dan kepastian hukum, tetapi juga menghilangkan rasa keadilan bagi setiap warga negara, khususnya perempuan yang menjadi sasaran dari kebijakan-kebijakan daerah tersebut.

Bab 7

Kevakuman Mekanisme Nasional

Sistem ketatanegaraan Indonesia telah menciptakan mekanisme pencegahan dan pembatalan kebijakan daerah yang bertentangan dengan hukum nasional untuk menjamin integritas sistem hukum nasional. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan mandat pencegahan diusung oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) selaku pembina pelaksanaan otonomi daerah, tugas uji materi oleh Mahkamah Agung dan kewenangan pembatalan peraturan daerah ada pada Presiden RI.

UU No. 32 tahun 2004, dan juga UU No. 10/2004 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan telah menegaskan spektrum persoalan yang boleh menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Demikian juga batasan-batasan yang tidak boleh dilampaui. Inilah yang menjadi acuan pelaksanaan mandat pencegahan dan pembatalan peraturan daerah. Disebutkan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 136, peraturan daerah adalah (1) ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD, (2) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan dan (3) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan (4) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Meskipun dalam pasal 136 (3) dibolehkan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, pasal yang sama poin 4 tetap menegaskan bahwa materi muatan perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pembentukan perda, yang merupakan bagian dari kewenangannya dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, membuka kesempatan bagi daerah untuk menciptakan berbagai terobosan dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum dan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, sebagai mandat utama otonomi daerah. Dalam UU ini dinyatakan pula urusan yang bukan merupakan kewenangan pemerintahan daerah dan asas yang harus dipatuhi dalam perumusan perda, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 12 berikut:

Tabel 12

Pengecualian dan Asas Peraturan Daerah menurut UU No. 32 tahun 2004

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah		
Pengecualian Kewenangan Pemerintah Daerah (Pasal 10(3))	**Asas Pembentukan Perda (Pasal 137)**	**Asas Materi Muatan Perda (Pasal 138 (1))**
1. politik luar negeri; 2. pertahanan; 3. keamanan; 4. yustisi; 5. moneter dan fiskal nasional; 6. agama.	1. kejelasan tujuan; 2. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; 3. kesesuaian antara jenis dan materi muatan; 4. dapat dilaksanakan; 5. kedayagunaan dan kehasilgunaan; 6. kejelasan rumusan; dan 7. keterbukaan.	1. pengayoman; 2. kemanusiaan; 3. kebangsaan; 4. kekeluargaan; 5. kenusantaraan; 6. Bhinneka Tunggal Ika; 7. keadilan; 8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; 9. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau 10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
Pasal 136 (4): Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi		

Berpedoman pada UU Pemerintahan Daerah, seluruh perda yang dipantau oleh Komnas Perempuan cacat hukum, baik dari segi perumusan maupun muatan, dan dikuatkan dengan dampak yang ditimbulkan akibat pelaksanaannya. Perda tentang aturan busana maupun perda lain tentang agama melangkahi kewenangan pemerintah daerah, sekalipun perda itu disusun untuk kalangan terbatas, seperti pegawai negeri sipil, pelajar dan karyawan. Kebijakan daerah tentang busana yang dikeluarkan dalam bentuk surat keputusan, surat edaran maupun peraturan kepala daerah juga tidak memiliki kewenangan untuk pengaturan ini karena telah memasuki cakupan isu yang menjadi kewenangan pemerintah (pusat). Bahkan, berdasarkan pasal 28 UU Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah juga dilarang mengeluarkan kebijakan yang hanya menguntungkan satu kelompok maupun mendiskriminasikan warga negara. Lebih lanjut, proses perumusan kebijakan daerah tentang agama yang menjadi alat politik pencitraan dengan menggunakan politisasi identitas menyebabkan warga negara yang berbeda pendapat dan identitasnya tidak memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan. Mereka tidak dapat mengemukakan pendapatnya secara leluasa dan pengaturan yang mengedepankan politisasi iden-

titas menyebabkan pengucilan dan pembedaan terhadap kelompok minoritas. Konsekuensinya, kebijakan daerah serupa ini tidak memberikan pengayoman, mengancam kebangsaan dan kebinekaan Indonesia.

Persoalan serupa terjadi dalam perumusan perda tentang prostitusi. Perluasan persoalan prostitusi menjadi isu moralitas menyebabkan kebijakan ini tidak dapat memberikan pengayoman melainkan melakukan kriminalisasi terhadap perempuan. Perluasan ini tampak dalam rumusan larangan yang multitafsir sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum dan menciptakan ketidakadilan bagi perempuan korban salah tangkap.

Dalam kasus kebijakan daerah terkait buruh migran, kecuali kebijakan daerah Lombok Timur, peraturan daerah menunjukkan ketidaksesuaian antara jenis dan materi muatan akibat pengabaian perlindungan terhadap buruh migran. Dalam kasus Perda Cianjur dan Sukabumi tentang buruh migran, perda membuka ruang terjadinya eksploitasi dan kriminalisasi terhadap buruh migran dan *reviktimisasi* terhadap perempuan buruh migran yang mengalami kekerasan seksual. Terlebih lagi Perda Cianjur yang mengakomodasi politisasi identitas berbasis agama; peraturan tersebut menyebabkan perempuan buruh migran mengalami pembedaan dalam kedudukannya di mata hukum.

Peraturan Daerah (*Qanun*) No. 14 tahun 2003 tentang *Khalwat*, meskipun kehadirannya dilegitimasi oleh UU No. 44 tahun 1999, juga mengandung persoalan serupa dengan perda-perda yang telah disebutkan sebelumnya. Selain tidak memberikan perlindungan kepada perempuan, rumusan yang multitafsir menyebabkan ketidakpastian hukum dan telah menciptakan ketidakadilan bagi korban salah tangkap, khususnya perempuan. Tambahan lagi, peraturan daerah itu telah menciptakan preseden hukum baru, karena baik larangan *khalwat* maupun hukuman cambuk sebagai sanksi pidana tidak dikenal dalam sistem hukum nasional.

Fakta pelembagaan diskriminasi melalui kebijakan daerah menunjukkan bahwa pemerintahan daerah, atas nama otonomi daerah, telah melanggar semua batasan yang telah ditetapkan dalam kedua acuan hukum tersebut, yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Atas nama otonomi daerah, sebagaimana tercermin dalam pendapat di bawah ini, pihak pemerintah daerah melegitimasi kebijakan daerah yang mereka terbitkan sekalipun kebijakan itu melembagakan diskriminasi dan cacat konstitusional. Persoalan ini terutama disepakati oleh narasumber dari pihak legislatif dan eksekutif di tingkat provinsi. Salah satunya, seorang perempuan anggota DPRD tingkat provinsi, mengemukakan:

> "Masalah otonomi daerah ini sudah ada ego dari masing-masing kabupaten, sehingga kita tidak bisa menegur perda kabupaten yang tidak implementatif karena secara struktur kita tidak punya kewenangan untuk memberikan teguran atau melarang membuat suatu perda... Repotnya, banyak masyarakat yang *complaint* [mengeluh] tentang peraturan di kabupaten. Karena tidak ada tanggapan dari kabupaten, [masyarakat] larinya ke provinsi. Padahal, kita tidak punya kewenangan untuk menjangkau itu. Jadi, otonomi daerah ini malah bikin *ribet* [rumit]."

Temuan pemantauan telah menunjukkan bahwa kehadiran kebijakan-kebijakan daerah yang cacat hukum, bahkan cacat konstitusional ini, dimungkinkan karena belum efektif dan sempurna mekanisme nasional yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah, termasuk dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Bab berikut ini akan mengelaborasi persoalan yang dihadapi oleh mekanisme-mekanisme nasional itu. Pertama, kegagalan Departemen Dalam Negeri selaku pembina pelaksanaan otonomi daerah dalam mencegah penerbitan kebijakan daerah yang cacat hukum. Kedua, kelumpuhan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam menjalankan fungsinya sebagai ujung tombak promosi penegakan hak asasi manusia dalam perumusan kebijakan daerah. Ketiga, kebelummampuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dalam memastikan prinsip pengarusutamaan Gender ke dalam penyusunan kebijakan daerah. Keempat, kelalaian Mahkamah Agung dalam menjalankan tugas menjaga integritas hukum nasional. Kelima, ketidakberdayaan Mahkamah Konstitusi (MK) karena tidak memiliki kewenangan pengujian materi produk hukum di bawah undang-undang.

7.1. Kelalaian Departemen Dalam Negeri

> "Menyangkut koordinasi… [kami] konsultasi dengan Biro Hukum dan Biro Pemerintahan. Model kita DPRD Provinsi ke Depdagri, kalau kata Depdagri tidak boleh ya tidak boleh. Secara aturan dimungkinkan, tetapi Depdagri tidak boleh, ya tidak boleh... Kalau dianggap mengganggu integritas nasional saya kira Depdagri sebagai pembina politik [dan] sebagai pembina pemerintahan daerah akan membatalkan itu. Tapi kan [jumlah perda diskriminatif] tidak berkurang juga... Justru oleh daerah lain di Indonesia dijadikan obyek studi banding, untuk diterapkan di masing-masing daerahnya." [Pimpinan Komisi DPRD Provinsi]

Berdasarkan pada UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Menteri Dalam negeri (Mendagri) memiliki tugas koordinasi pembinaan dan pengawasan pelaksanaan otonomi daerah. Bentuk kewenangan itu antara lain menelaah dan mengevaluasi serta membatalkan keberlakuan sebuah perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 145, perda yang telah disahkan oleh gubernur atau bupati/walikota, dalam waktu tujuh hari harus disampaikan kepada pemerintah. Dengan peraturan presiden, pemerintah dapat membatalkan perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menurut UU No. 32 tahun 2004 pasal 185 dan 186, sebelum disahkan perda harus dievaluasi oleh menteri dalam negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernur untuk perda kabupaten/kota, dan hasil evaluasi ini bersifat mengikat. Selain perda terkait APBD, menurut pasal 222 (1b) pengawasan Depdagri atas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga meliputi pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah secara umum.

Di tingkat nasional, menteri dalam negeri menjalankan kewenangannya menguji kelayakan rancangan perda secara selektif, yaitu terkait kebijakan daerah tentang keuangan dan retribusi dan

nyaris sama sekali tidak menjalankan tanggung jawabnya terkait rancangan perda diskriminatif yang bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara. Sejauh ini, dalam menjalankan tugas pengawasannya, Depdagri telah mendorong pembatalan lebih dari 2.300 perda[17] yang terkait pajak dan retribusi. Juga, satu pasal dalam *Qanun* Aceh No. 7/2006[18] tentang Perubahan Kedua atas *Qanun* No. 3/2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi NAD, yang dibatalkan dengan Peraturan Presiden No. 87/2006. Baru pada 2007, Depdagri untuk pertama kali menggunakan kewenangannya untuk menyatakan ketidaksetujuannya atas sebuah rancangan perda (Ranperda) tentang busana Muslim dan kegiatan di bulan Ramadhan oleh Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Tengah. Pembatalan ini didasarkan pada prinsip bahwa urusan agama bukanlah kewenangan daerah.

Pemerintah provinsi, dalam hal ini Biro Hukum Provinsi, sebagai kepanjangan pemerintah pusat, memainkan peranan penting dalam pengawasan Ranperda APBD, retribusi, pajak, tata ruang, dan juga terhadap perda-perda yang berhubungan dengan kehidupan kemasyarakatan. Hanya saja, keterbatasan landasan hukum terkait kewenangan Biro Hukum Provinsi dan di tengah dinamika politik yang kurang produktif akibat euforia otonomi daerah, aparat Biro Hukum Pemerintah Provinsi merasa tidak mampu berbuat apa-apa, seperti dikemukakan oleh salah satu Kepala Biro Hukum Provinsi:

> "Yang berwenang membatalkan kan [pemerintah] pusat. Jadi, kita memberikan rekomendasi [ke pemda kabupaten]. Sepanjang rekomendasi itu tidak diindahkan, ya kita tentunya memberikan teguran, peringatanlah untuk segera menyesuaikan...karena perda yang dibuat oleh kabupaten harus diubah sendiri oleh kabupaten... Kita [juga] mengklarifikasi [kalau] ada beberapa perda yang disinyalir melanggar HAM...[tapi hasil klarifikasi] hanya sekadar anjuran... himbauan... untuk dilakukan revisi... Akan dilakukan atau tidak, itu tergantung dari daerahnya."

Ketiadaan landasan hukum yang tegas tentang kewenangan pengawasan dari Biro Hukum Pemda Provinsi mencerminkan belum tertata baik relasi antarinstitusi secara vertikal dan juga horizontal di dalam praktik otonomi saat ini. Karena tidak ada kejelasan ini, sering kali pihak provinsi menjadi ragu untuk mengambil sikap terhadap persoalan yang ada di tingkat kabupaten. Hal ini antara lain tergambar dari pernyataan anggota DPRD provinsi:

> "...Saya di tingkat provinsi, [dan] ini persoalan otonomi daerah... Saya tidak bisa berkomentar... [meskipun] saya memang tahu bahwa perda [bermasalah] itu ada."

---

[17] http://newspaper.pikiran-rakyat.com/prprint.php?mib=beritadetail&id=47640, diakses, Kamis, 12 Maret 2009, 22:56 WIB

[18] Pasal 33 ayat (2) huruf n dan Pasal 34 ayat (8) *Qanun* Aceh No. 7 tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas *Qanun* Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 2 tahun 2004 tentang Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang mengatur "suami/isteri tidak sedang dalam menduduki jabatan publik dan politik di daerah yang bersangkutan" dan "Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota tidak dapat menjadi calon yang dipilih secara langsung dan tidak boleh mengundurkan diri dari Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota yang bertujuan untuk menjadi calon" bertentangan dengan Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Ragu dalam mengambil sikap terhadap persoalan yang dimunculkan oleh kehadiran kebijakan daerah yang diskriminatif juga dirasakan aparat Biro Hukum Pemda Kabupaten. Kondisi ini muncul karena mereka merasa berada di dalam dilema antara kebutuhan mengelola asipirasi masyarakat dan mengawal konsistensi dengan peraturan yang lebih tinggi. Kondisi ini disampaikan oleh aparat Biro Hukum salah satu kabupaten pemantauan sebagai berikut:

> "Kita pahami juga ada beberapa hal yang tidak boleh dikelola di daerah, tidak boleh menjadi urusan otonomi daerah. Salah satu di antaranya itu di bidang keagamaan. Itu tidak diserahkan ke daerah, tidak menjadi urusan otonomi daerah...tidak pernah diserahkan ke daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya…[tapi] wajib kita sebagai pemerintah mengakomodir keinginan dari masyarakat. Padahal, itu pertentangan dengan UU Otonomi Daerah. Tapi, karena itu keinginan masyarakat, maka kita lakukan. Pemerintah hanya sebagai fasilitator atau pelayan saja."

Sikap ragu-ragu ini sebetulnya tidak perlu ada. Temuan pemantauan, sebagaimana telah dielaborasi pada bagian-bagian sebelumnya dari laporan ini menunjukkan bahwa selain bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, ada keberagaman pendapat di tubuh masyarakat mengenai perlu-tidaknya aturan tentang agama. Keberagaman itu hidup bahkan di tengah komunitas-komunitas mayoritas itu sendiri, yang identitasnya dijadikan legitimasi oleh elit politik untuk menerbitkan kebijakan daerah atas nama identitas masyarakat tersebut. Sesungguhnya kebijakan daerah serupa itu mengancam landasan negara-bangsa. Dengan dukungan proaktif dari Presiden, Departemen Dalam Negeri bersama dengan biro hukum pemerintah daerah tingkat provinsi dan kabupaten perlu mengambil kepemimpinan yang lebih tegas sebagai ujung tombak menjaga integritas hukum nasional dalam era otonomi daerah.

7.2. Kelumpuhan Departemen Hukum dan HAM

Dalam struktur organisasi dan kewenangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Dephukham) memiliki fungsi pembinaan hukum nasional yang di dalamnya termasuk pembinaan kebijakan daerah. Dephukham menjalankan fungsi preventif lahirnya perdan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, khususnya dalam konteks penegakan HAM. Bagian khusus menjalankan fungsi tersebut adalah Direktorat Fasilitasi Penyusunan Peraturan Daerah. Meskipun tidak memiliki kewenangan mengikat, peran Dephukham sangat dibutuhkan khususnya dalam rangka peningkatan kapasitas kelembagaan daerah dalam menyusun sebuah kebijakan dan harmonisasi perundang-undangan dalam kerangka penegakan HAM. Seorang kepala Kantor Wilayah Hukum dan HAM di salah satu provinsi pemantauan mengemukakan:

> "Khusus harmonisasi HAM, memang belum dilakukan secara intensif dalam kaitannya Dephukham berupaya berkoordinasi dengan dinas, kabupaten/kota untuk menyelaraskan materi-materi perda tersebut dengan materi-materi HAM sehingga perda-perda tersebut diharapkan tidak mengurangi hak-hak perempuan... Mestinya himbauan atau surat edaran dari Mendagri itu sudah bisa dilakukan dan sifatnya koordinatif.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 188.34/1586/SJ/2006 tentang Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah menyebutkan, agar pembentukan peraturan daerah sebelum disahkan dapat dikonsultasikan ke Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM (Kanwil Hukham) Provinsi jika perda kabupaten, dan kepada Dephukham (pusat) untuk perda provinsi. Demikian juga Keputusan Presiden (Keppres) No. 49 tahun 2004 tentang Rancangan Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) yang di dalamnya mengagendakan harmonisasi perundang-undangan dengan instrumen HAM. Keppres ini menegaskan pentingnya konsultasi dalam pembentukan peraturan daerah dan kebijakan daerah lain.

Pemantauan Komnas Perempuan mencatat bahwa sebagai titik koordinasi harmonisasi HAM di daerah, Kanwil Hukham tidak mempunyai akses ataupun pengaruh yang berarti dalam proses perumusan kebijakan daerah di tingkat kabupaten/kota. Penyebabnya antara lain adalah landasan hukum yang ada hanya memberikan kewenangan yang bersifat konsultatif dan itu pun tidak wajib dilakukan oleh pemerintah daerah sebagai prasyarat perumusan perda. Akibatnya, Kanwil Hukham sulit untuk memainkan peran yang lebih kuat dalam memastikan agenda penegakan HAM. Tak berbeda dengan publik, praktik demokrasi prosedural juga menyebabkan keterlibatan Kanwil Hukham dalam proses perumusan perda menjadi sebatas simbolik. Salah seorang kepala Subbidang Pengembangan Hukum Kanwil Hukham di tingkat provinsi berkomentar:

> "Berbeda dengan di pusat yang punya Peraturan Presiden No. 61 tahun 2005 [tentang Tata cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional], di daerah tidak punya *cantolan* [landasan] hukum untuk memastikan kerja sama badan hukum dan kanwil... Dari awal, kami bisa memberikan masukan, jika diundang oleh DPRD, untuk masuk dalam pembahasan naskah akademis. Tapi, sering kali undangannya mendadak... Padahal, dalam kondisi kapasitas *legal drafting* yang terbatas, DPRD bisa gunakan kami. Saat ini sudah ada delapan orang di Kanwil Yogyakarta yang telah mengikuti pelatihan Suncang, susun rancang legislasi, atau *legal drafter*. Tidak perlu bayar, karena memang sudah tugasnya kami... Jika sudah jadi perda dan bermasalah, biasanya akan ada undangan dari Biro Hukum Pemda untuk mendiskusikan poin-poin klarifikasi. Sayangnya, keberlanjutannya sulit karena tim yang membahasnya sering berganti orang."

Pernyataan senada, tentang hambatan harmonisasi HAM, dikemukakan oleh semua narasumber yang mewakili Kanwil Hukham yang ditemui dalam pemantauan ini. Panitia RANHAM yang ada di daerah, yang diproyeksikan mampu menjadi kekuatan preventif penerbitan kebijakan daerah yang diskriminatif, juga belum dapat memainkan peran yang lebih aktif. Anggota dari panitia RANHAM berasal dari unsur pimpinan daerah, tokoh masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat perlu menyosialisasikan dengan lebih luas pemahaman HAM dan dapat menanggapi dengan cepat bila di daerah tersebut muncul persoalan-persoalan terkait HAM, termasuk dalam program legislasi daerah. Keberadaan panitia RANHAM dapat menjadi peluang untuk menguatkan posisi Kanwil Hukham dalam memainkan peran kunci harmonisasi HAM. Menurut Kepala Kanwil Hukham di salah satu provinsi pemantauan, potensi panitia RANHAM belum tergali, bahkan cenderung "berjalan sendiri-sendiri". Menurutnya:

"Itulah, kita tidak ada landasan hukum untuk bisa menuntut hak kita untuk dilibatkan. Jadi, kita berjalan sendiri-sendiri saja. Kita sekarang ini berkoordinasi lewat level bawah. Tidak pakai aturan biasa, tergantung pada pendekatan kita dengan biro hukum. Dalam sosialisasi masalah HAM itu, kita berusaha bagaimana tidak tumpang tindih dalam hal sosialisasi kepada masyarakat. Juga dalam diseminasi dan pendidikan HAM, karena juga ada peraturan itu di pemerintah daerah."

Wacana adanya kebijakan-kebijakan daerah yang melanggar HAM dan juga mandat untuk melakukan harmonisasi HAM mendorong Kanwil Hukham untuk mengambil langkah yang lebih proaktif. Seluruh narasumber dari Kanwil Hukham di semua daerah pemantauan mengungkapkan bahwa saat ini mereka sedang mengumpulkan perda yang telah diterbitkan oleh masing-masing kabupaten di dalam provinsi tersebut untuk kemudian dikaji dan dikoordinasikan bersama dalam skala nasional. Inisiatif ini dapat mengantarkan Kanwil Hukham pada peran yang lebih mantap untuk memastikan terpenuhinya jaminan konstitusional atas hak asasi manusia melalui kebijakan-kebijakan daerah. Kepala Bidang Hukum Kanwil Hukham di salah satu provinsi pemantauan menceritakan sekilas temuan yang mereka dapatkan dari inisiatif tersebut:

"Tahun 2008 [kami] mengumpulkan perda-perda berkaitan dengan HAM... Dari 26 kabupaten/kota, tidak semuanya mempunyai perda berkaitan dengan masalah wanita... Pokoknya mungkin yang rawan-rawan... Kayaknya [sepertinya] perda itu harus dikaji lagi ya apakah memang bertentangan dengan produk perundangan di atasnya, atau yang sekarang lagi kita pantau itu bertentangan dengan HAM... Ternyata setelah kita kumpul-kumpul, banyak sekali perda-perda yang bertentangan [dengan HAM, padahal] kemarin baru satu kali mengadakan analisis perda. Ada satu perda di kabupaten yang [seperti perda di] Acehlah...karena sosialisasinya kurang di masyarakat, jadi *adem ayem aja*. Padahal itu perda kalau dibaca oleh non-Islam pasti *ngamuk*. Masa' semua diarahkan ke yang Islam saja. Padahal di kabupaten itu ada yang non-Islam juga."

7.3. Kebelummampuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan

Instruksi Presiden No. 9 tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional hakikatnya adalah memerintahkan seluruh menteri, kepala lembaga pemerintahan nondepartemen, pimpinan kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, kepala kepolisian RI, jaksa agung, gubernur, bupati/walikota untuk memastikan perspektif keadilan Gender terintegrasi dalam pembangunan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing. Instruksi ini mengandung perintah perlunya upaya sistematis dalam memastikan akomodasi perspektif dan analisis Gender, termasuk dan yang utama adalah jaminan hak-hak konstitusional perempuan dalam pembentukan kebijakan daerah. Namun demikian, seperti halnya Kanwil Hukham, Biro/Badan Pemberdayaan Perempuan yang menjalankan peran pengarusutamaan Gender juga tidak mempunyai akses ataupun pengaruh yang berarti dalam proses perumusan kebijakan daerah di tingkat kabupaten/kota.

Sejauh ini, pemantauan Komnas Perempuan menemukan bahwa agenda substantif dari pengarusutamaan Gender masih belum menjadi prioritas dalam perumusan kebijakan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Biro Pemberdayaan Perempuan juga lebih banyak berperan dalam mengerjakan upaya-upaya tindak lanjut UU PKDRT lewat pembentukan P2TP2A, pemberdayaan ekonomi, dan layanan kesehatan untuk ibu dan anak bekerja sama dengan Departemen Kesehatan (Posyandu). Pengarusutamaan Gender, sebaliknya, malah mengalami penyempitan makna menjadi penerbitan kebijakan daerah khusus tentang pengarusutamaan Gender. Tanpa penguatan kapasitas institusional yang memadai, lembaga ini akan kesulitan untuk mengambil peran kepemimpinan aksi melawan diskriminasi terhadap perempuan, yang menjadi roh agenda pengarusutamaan Gender dalam kebijakan daerah.

7.4. Kegagalan Mahkamah Agung

> "Apakah uji materi salah satunya cara mengukur kebenaran? Saya pikir tidak. MA [Mahkamah Agung] lebih berada pada domain *review* yang bersifat teknis dan bersifat prosedural, bukan substansi... Ketika substansi perda ini bertentangan dengan konstitusi, kita cuma bisa mengajukan perda ini ke MA. MA menganalisis atau melakukan *review* itu terhadap proses dan mekanisme yang sifatnya prosedural bukan substansi. Kalau substansi, menurut MA, itu diserahkan kepada masyarakat lokal, maunya *spirit*-nya apa. Di sini benang kusutnya mulai muncul (FGD pendidik, Banten)

Ketika mekanisme preventif tidak berfungsi dengan sempurna untuk dapat menjaga jaminan konstitusional dalam sistem otonomi daerah, harapan yang tersisa ada pada MA yang secara eksklusif memegang kewenangan yudisial untuk menguji materi kebijakan daerah. Uji materi terhadap perda dapat dilakukan terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari perda. Kewenangan itu dimiliki oleh MA berdasarkan mandat dari UU No. 5 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dasar kewenangan MA dapat melakukan pengujian juga tertera pada pasal 24A ayat (1) UUD Negara RI 1945, pasal 11 ayat (2) huruf b UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan pasal 31 ayat (2) UU No. 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. UU Mahkamah Agung juga telah memberi ukuran atau alasan suatu peraturan di bawah undang-undang dapat dibatalkan, yaitu: [1] karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (aspek materiil); atau [2] pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku (aspek formil).

Kepemimpinan MA dalam merawat integritas hukum nasional melalui kewenangan uji materi dipertaruhkan dalam memutuskan perkara uji materi Perda Kota Tangerang No. 8/2005 tentang Larangan Pelacuran. Uji materi ini dimohonkan oleh Lilis Maemunah, Tuti Rahmawati, dan Hesti Prabowo, ketiganya adalah korban salah tangkap dalam penegakan kebijakan daerah yang diskriminatif itu. Pada 1 Maret 2007, dalam keterangan pers yang disampaikan oleh Hakim Agung Djoko Sarwoko, disebutkan bahwa MA menolak permohonan uji materi tersebut karena:

> "Proses pembentukan Perda No. 8/2005 telah melalui proses yang cukup lama dan melibatkan semua unsur masyarakat. MA juga menilai Perda Kota Tangerang itu merupakan implementasi politik dari Pemerintah Kota Tangerang, sehingga belum termasuk materi yang diuji materil".

Pilihan MA untuk hanya menguji aspek formil Perda Tangerang telah membuktikan bahwa MA gagal mengawal konsistensi perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Mekanisme uji materi yang dilakukan di MA sama sekali tidak memberikan akses perdebatan wacana dan ide dari berbagai pihak yang dianggap mampu memberikan penjelasan. Bahkan para pihak yang berperkara juga tidak memiliki akses sama sekali terhadap proses-proses sidang pengujian. Meskipun mekanisme MA memungkinkan adanya ahli-ahli yang diundang, dalam praktiknya ruang ini sangat tertutup.[19] Padahal, karakter pengujian peraturan perundang-undangan sangat berbeda dengan karakter pemeriksaan perkara kasasi yang sifatnya memeriksa putusan-putusan pengadilan di bawahnya, perihal akurasi penegakan hukum atas sebuah perkara hukum. Seorang kepala biro hukum di tingkat provinsi berkomentar:

> "Kami menghargai putusan pengadilan itu, meskipun memang tembusannya sendiri kita belum punya. Artinya, lembaga pemutus tertinggi yaitu Mahkamah Agung [telah] menangani itu [*judicial review*]. Saya kira, kita harus menghargai itu. Secara birokrasi, apa pun yang sudah diputuskan oleh pengadilan, kita harus konsisten dengan ini. Bahwa ada masyarakat melihatnya lain, ya itu urusan masyarakat."

Sebagai penjaga gawang, putusan MA adalah final, sekalipun rasa keadilan telah diabaikan. Secara prosedur, demokrasi telah dilaksanakan dan masyarakat, termasuk pemohon, diimbau untuk menerima putusan itu. Kelompok masyarakat yang tetap menolak keberadaan kebijakan daerah ini dinilai bukan saja tidak setia kepada demokrasi, tapi juga tidak patuh kepada hukum sebagaimana secara implisit tampak dalam pernyataan di atas.

Ujian kedua terhadap kepemimpinan MA adalah pada permohonan uji materi Perda No. 5/2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul. Permohonan diajukan pada 1 Mei 2007 oleh Aliansi Tolak Perda Larangan Pelacuran Bantul, yang terdiri dari 21 organisasi bersama masyarakat yang mengalami dampak pelanggaran hak konstitusional dari kehadiran peraturan daerah tersebut. Sampai saat ini, tidak ada informasi apa pun yang diberikan oleh MA atas proses uji materi perda ini. Satu-satunya berkas yang dimiliki adalah surat dari MA bertanggal 14 November 2007 tentang penerimaan dan registrasi berkas.

Keputusan pertama dari MA yang menolak permohonan uji materi Perda Tangerang menyebabkan penggagas dan kelompok pendukung Perda Bantul merasa di atas angin. Sebagaimana dijelaskan dalam bagian 4 dalam laporan ini, Perda Bantul tidaklah jauh berbeda dari Perda

[19] Mahkamah Agung tidak pernah memublikasikan putusan uji materi Perda No. 8/2005. Para pemohon perkara ini juga tidak memperoleh salinan putusannya.

Tangerang terkait rumusan yang multitafsir dan pelaksanaannya pun telah menelan korban salah tangkap. Salah satu pimpinan pansus DPRD untuk perda ini menyatakan sudah tidak ada keraguan lagi bahwa langkah permohonan uji materi ke MA akan membawa Perda Bantul menjadi lebih kokoh sebagai sebuah produk hukum, karena menurutnya:

> "Salah satu kelompok teman LSM yang dia cukup bangga kopnya adalah konsorsium, paguyuban advokat pro perempuan. Dia sampai JR [*judicial review*]. Itu klimaksnya pengaduan, ke Jakarta... Mengubah perda berarti JR kan, setidak-tidaknya ada keinginan untuk membatalkan… Mereka menyampaikan tidak puas, tidak rela, itu demokrasi. Tapi, meski dia tidak rela, toh faktanya perda sudah sah dan diakui oleh mayoritas, dan nyatanya diberlakukan juga... Ingat [JR] di Tangerang gagal, dan Bantul dalam proses. Di pemda [Bantul] sudah ada pengumuman ada tim hukumnya yang digunakan untuk mengurus JR."

Kegagalan MA dalam menjalankan mandat menjaga integritas hukum nasional, seperti tertuang dalam UUD Negara RI 1945 pasal 24A, juga tampak dalam penyikapannya terkait permohonan kasasi kasus tuduhan pelanggaran *qanun khalwat* yang telah diputuskan oleh Mahkamah Syariyah di tingkat Provinsi Aceh. Keputusan MA untuk menolak seluruh permohonan kasasi tersebut berkonsekuensi pada tidak saja pengukuhan jenis kriminalisasi baru terhadap sebuah relasi sosial atas dugaan mesum (*khalwat*) dan bentuk penghukuman baru (cambuk) yang keduanya tidak dikenal dalam sistem hukum nasional, tetapi juga pengikisan kepastian hukum. Definisi *khalwat* yang sumir membuka ruang yang lebar bagi terjadinya kasus-kasus salah tangkap yang didasarkan atas dugaan, bahkan tuduhan, yang mengabaikan asas praduga tidak bersalah. Proses hukum yang dijalankan kepada tertuduh pelanggar *qanun khalwat*, sebagaimana telah disampaikan, juga penuh kekerasan dan intimidasi. Sikap MA untuk tidak menelusuri akurasi proses hukum dan tuduhan pelanggaran atas sesuatu yang bukan tindak pidana jelas mengabaikan hak keadilan bagi setiap warga negara, termasuk bagi perempuan di Aceh.

Ketidakadilan Akibat Pengikisan Integritas Hukum Pidana Nasional

Sebagaimana tertuang dalam UUD Negara RI 1945, pasal 24A, selain menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, MA juga berwenang mengadili pada tingkat kasasi. Dalam kapasitasnya itu, setidaknya tercatat bahwa MA telah menolak tiga permohonan kasasi dari kasus dugaan *khalwat* yang telah diputuskan oleh Mahkamah Syariyah di tingkat Kabupaten dan Provinsi Aceh. Ketiga kasus tersebut menyebutkan cambuk sebagai bentuk hukuman, baik sebagai hukuman satu-satunya, maupun sebagai salah satu hukuman selain denda.

Dalam kasus terakhir (pada laporan ini baca Ilustrasi Kasus 4), korban dituduh melakukan zina (dan bukan *khalwat*) hanya karena menerima sebuah SMS. Tanpa menyelidiki lebih lanjut, MA memutuskan dengan mendasarkan pada berkas-berkas yang disampaikan oleh pengadilan di bawahnya. Keputusan MA untuk menolak permohonan kasasi ini menghadirkan ketidakadilan bagi korban, yang selama ini juga telah dikucilkan oleh komunitasnya akibat tuduhan itu.

Pada tahapan ini, pemantauan Komnas Perempuan telah menunjukkan urgensi melakukan kajian keseluruhan terhadap perda-perda diskriminatif, termasuk di dalamnya perda dengan landasan moralitas dan agama. Sesungguhnya perda-perda itu tidak saja patut diuji legalitasnya, tapi juga harus diuji konstitusionalitasnya karena perda-perda tersebut secara sistemik telah mengikis jaminan hak-hak konstitusional warga negara dan melembagakan diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok minoritas lain. Karena kewenangan pengujian perda ini melekat pada institusi MA, maka MA tidak boleh hanya melakukan uji formil atas sebuah pengajuan uji materi sebuah perda. MA tidak dapat lagi menolak, melainkan melakukan uji materi/substansi seluruh kebijakan daerah yang dimohonkan oleh masyarakat.

7.5. Ketidakberdayaan Mahkamah Konstitusi

Ketika putusan MA dijatuhkan, dengan keputusan menolak permohonan *judicial review* atas dasar pertimbangan formil, MA telah berkontribusi melanggengkan supremasi demokrasi prosedural di atas demokrasi substantif dan mengorbankan konstitusi atas nama demokrasi dan otonomi daerah. Sebagai satu-satunya lembaga yudisial yang dapat menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, keputusan MA adalah keputusan hukum terakhir yang mengikat semua institusi negara dan seluruh warga negara. Padahal, keputusannya justru menghadirkan ketidakadilan baru, dan mengingat jenis kebijakan daerah yang dikokohkannya, mengancam kebangsaan dan kebinekaan Indonesia.

Praktik penolakan uji materi yang terjadi di MA telah menggambarkan secara nyata ketidaksempurnaan sistem ketatanegaraan Indonesia, karena masih menyisakan kevakuman mekanisme uji materi yang lebih berkeadilan. Warga negara yang terlanggar hak konstitusionalnya atas keputusan MA tidak memiliki pilihan lain selain terus menjadi "pelanggar hukum" dari peraturan daerah yang melanggar hak konstitusionalnya. Mereka juga tidak dapat menggunakan mekanisme uji konstitusional yang tersedia, karena menurut pasal 24C (1) UUD Negara RI 1945, Mahkamah Konstitusi (MK) hanya memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Situasi kevakuman mekanisme nasional ini harus segera diatasi. Penguatan peran-peran institusi eksekutif di tingkat provinsi termasuk penataan koordinasi adalah beberapa agenda utama. Termasuk pula, menata pola hubungan pusat dan daerah maupun hubungan institusi yang secara horizontal memiliki kedudukan yang sama. Tidak kalah penting adalah penataan institusi MA yang memiliki kewenangan yudikatif dalam hal pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Lebih lanjut, terobosan strategis yang perlu diambil untuk mengatasi kevakuman sistem nasional adalah memberikan kewenangan kepada MK untuk dapat menguji kebijakan negara di bawah undang-undang. Dengan kewenangan ini, MK dapat lebih optimal bekerja memastikan pemenuhan hak-hak konstitusional setiap warga negara, tanpa kecuali.

Keikutsertaan masyarakat penting dalam upaya penguatan lembaga-lembaga negara yang berperan sebagai mekanisme nasional pencegahan dan pembatalan kebijakan daerah yang bertentangan dengan konstitusi adalah kunci merawat integritas hukum nasional dan mendorong pemenuhan jaminan hak konstitusional. Indonesia, pada era otonomi daerah, adalah sebuah bangsa yang masih mencari jati dirinya. Partisipasi aktif masyarakat dalam merawat dan mengembangkan konsensus nasional adalah penyangga utama pilar-pilar demokrasi yang mulai tumbuh di Indonesia. Seorang ketua dewan pimpinan daerah organisasi massa Islam di Jawa Barat menuturkan:

> "Seluruh Indonesia mempunyai peranan yang strategis untuk melakukan pengawasan terhadap munculnya perda-perda ini. Tentu ini tidak bisa dilakukan sepenuhnya oleh Depdagri... MA dan MK untuk melakukan *judicial review* terhadap seluruh perda yang ada… Pada saat sekarang [pemerintah daerah] memang sedang euforia [terlalu bersemangat]. Sejak tahun 1998, semua diatur oleh pemda, yang pada akhirnya kebablasan semuanya... Sedang mencari-cari bentuk, kadang berlebihan...sampai-sampai itu [aturan yang dibentuk] adalah domain masyarakat yang tidak harus diambil oleh negara...Teman-teman kita dari LSM berperan penting untuk juga mendorong institusi-institusi resmi melakukan *review* [kajian] terhadap seluruh perda-perda yang memang tidak sesuai dengan konstitusi."

Bab 8

Kesimpulan dan Rekomendasi

8.1. Kesimpulan

1. Tentang Tren Nasional dari Kebijakan Daerah

1.1. Sebanyak 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat provinsi (19 kebijakan), tingkat kabupaten/kota (134 kebijakan) dan di tingkat desa (1 kebijakan) antara 1999 hingga 2009 menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampaknya. Kebijakan daerah tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi sejak era reformasi, dan otonomi daerah adalah sebagai salah satu agenda demokratisasi. Lebih dari setengah kebijakan daerah yang diskriminatif (80 kebijakan) diterbitkan nyaris secara serentak dalam rentang dua tahun saja, yaitu antara 2003 dan 2005.

1.2. Sebanyak 63 dari 154 kebijakan daerah tersebut secara langsung diskriminatif terhadap perempuan melalui pembatasan hak kemerdekaan berekspresi (21 kebijakan mengatur cara berpakaian), pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengriminalkan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi dan 1 kebijakan tentang larangan *khalwat*), pengabaian hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (4 kebijakan tentang buruh migran). Selebihnya, 82 kebijakan daerah mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat dan telah berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas. Sembilan kebijakan lain merupakan pembatasan atas kebebasan memeluk agama bagi kelompok Ahmadiyah karena mereka harus tunduk kepada kebijakan daerah yang mengriminalkan seluruh keberadaan mereka. Semua hak yang dibatasi atau dikurangi ini merupakan hak-hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali.

1.3. Provinsi yang kabupaten-kabupatennya paling banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif secara berturut-turut adalah Jawa Barat (35 kebijakan), Sumatera Barat (26 kebijakan), Kalimantan Selatan (17 kebijakan), Sulawesi Selatan (16 kebijakan), Nusa Tenggara Barat (13 Kebijakan) dan Jawa Timur (11 kebijakan). Dalam konteks kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, lebih dari sepertiga kebijakan yang membatasi kemerdekaan berekspresi diterbitkan oleh kabupaten-kabupaten di Provinsi Sumatera Barat (8 kebijakan), disusul oleh kabupaten di Jawa Barat (5 kebijakan) dan Sulawesi Selatan (3 kebijakan). Kabupaten-kabupaten di Jawa Barat adalah

yang paling banyak menerbitkan kebijakan daerah yang mengriminalkan perempuan (8 kebijakan), diikuti oleh kabupaten di Jawa Timur (7 kebijakan) dan Sumatera Barat (6 kebijakan). Dua kebijakan buruh migran yang mengabaikan hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan diterbitkan oleh daerah yang menjadi kantong pekerja migran perempuan yaitu Cianjur, Sukabumi dan Karawang, ketiganya di Provinsi Jawa Barat.

1.4. Lebih dari dua pertiga dari kebijakan-kebijakan diskriminatif ini (106 kebijakan) menggunakan peristilahan serupa dalam rumusan landasan pemikiran maupun muatan, yang menyatakan bahwa maksud penerbitan kebijakan adalah sebagai "salah satu perwujudan dari pelaksanaan ajaran agama" atau untuk "meningkatkan iman dan taqwa". Lebih dari setengahnya secara spesifik menyebutkan bahwa tujuan kebijakan tersebut adalah untuk "mewujudkan karakter daerah yang Islami", termasuk di antaranya 7 kebijakan daerah tentang aturan busana dan 13 kebijakan daerah yang mengriminalkan perempuan dalam aturan tentang prostitusi. Kondisi ini mencerminkan adanya praktik pembuatan kebijakan dengan tujuan pencitraan politik atas dasar identitas keagamaan tertentu, atau politisasi identitas.

1.5. Di antara berbagai daerah yang menerbitkan kebijakan-kebijakan daerah diskriminatif adalah Aceh, yang dijadikan rujukan oleh para penggagas kebijakan daerah di wilayah pemantauan Komnas Perempuan dengan alasan bahwa inilah satu-satunya provinsi yang memperlihatkan syariat Islam secara resmi diberlakukan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan daerah terkait syariat Islam di Aceh mengakibatkan integritas sistem hukum nasional terkikis, khususnya terkait pemberlakuan bentuk pelanggaran (larangan *khalwat*) dan bentuk penghukuman (cambuk) yang tidak dikenal dalam sistem hukum nasional.

2. Tentang Diskriminasi

2.1. Dalam konteks praktik pembuatan kebijakan yang menggunakan politisasi identitas, kelompok minoritas mengalami pembedaan dalam kesempatan untuk ikut serta dalam pemerintahan. Karena kebijakan daerah didasarkan pada pertimbangan identitas keagamaan pihak mayoritas, penggagas kebijakan tidak merasa perlu meminta ataupun mempertimbangkan pendapat kelompok minoritas dalam proses perumusan kebijakan. Mengkhususkan pemberlakuan kebijakan yang hanya ditujukan kepada pemeluk agama mayoritas dianggap secara otomatis sebagai wujud dari perlindungan atas hak kebebasan beragama bagi kelompok minoritas. Tindakan penggagas kebijakan ini menyebabkan kelompok minoritas merasa dikucilkan dan terpinggirkan, sementara implementasi kebijakannya semakin memojokkan kelompok minoritas yang dinyatakan harus "menyesuaikan diri".

2.2. Tubuh dan seksualitas perempuan menjadi sarana yang paling mudah dan efektif bagi pelaksanaan praktik politik pencitraan yang berakibat diskriminasi terhadap perempuan. Para penggagas kebijakan cenderung menyikapi kekhawatiran masyarakat ten-

tang persoalan sosial di lingkungannya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang didasarkan pada stereotip tentang perempuan sebagai simbol moralitas komunitas, pada budaya menyalahkan perempuan korban bila terjadi kekerasan seksual (*blaming the victim*), dan pada pembenaran agama dalam menghambat mobilitas dan ekspresi perempuan. Lewat kebijakan daerah yang justru mengriminalkan atau mengontrol tubuh dan seksualitas perempuan, penggagas kebijakan berniat mencitrakan dirinya sebagai sosok penjaga moral masyarakat dan pelindung perempuan dari kerusakan, yang dianggap berasal dari kesalahan diri perempuan itu sendiri.

2.3. Perempuan dipaksa untuk tunduk terhadap penyeragaman identitas, khususnya identitas keagamaan melalui pemakaian jilbab, akibat politik pencitraan yang menggunakan tubuh dan seksualitas perempuan sebagai alat pencitraan. Perempuan yang menolak menaati kebijakan penyeragaman ini akan mendapat sanksi berupa pelecehan, pengucilan, pembatasan dalam akses layanan publik, dan bahkan dijatuhi hukuman denda maupun kurungan (sebagaimana dialami perempuan Aceh).

2.4. Perempuan miskin dan perempuan yang bekerja di industri hiburan secara khusus menjadi target kriminalisasi melalui kebijakan daerah tentang pemberantasan prostitusi. Sementara itu, perempuan miskin yang bekerja di luar negeri sebagai TKW tidak juga menerima jaminan perlindungan hukum dari kebijakan daerah tentang buruh migran karena diabaikan kebutuhan-kebutuhan khasnya sehingga mereka tetap rentan eksploitasi dan kekerasan lain.

2.5. Perempuan minoritas menjadi korban pelanggaran hak-hak konstitusional secara berlapis. Perempuan minoritas, sebagai bagian dari kelompok minoritas yang terdiskriminasi, ikut dipinggirkan dalam proses perumusan kebijakan dan dibedakan terkait hak atas kesempatan yang sama untuk memperoleh manfaat dari penerbitan kebijakan publik. Sebagai perempuan, perempuan minoritas mengalami diskriminasi tambahan akibat identitas Gendernya. Misalnya, perempuan minoritas di daerah-daerah yang mewajibkan jilbab, terutama yang bekerja di bidang pelayanan publik, berada dalam situasi terpaksa untuk ikut mengenakan busana tersebut agar tidak diperlakukan berbeda dalam pekerjaannya ataupun dikucilkan dari pergaulan.

2.6. Perempuan di Aceh tidak mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum jika dibandingkan perempuan Indonesia lain. Mereka harus tunduk terhadap standar hukum yang berbeda dari sistem hukum pidana yang berlaku di seluruh Indonesia, khususnya pembatasan hubungan sosial antarjenis kelamin terkait aturan larangan *khalwat* dan dapat dihukum dengan hukuman cambuk, bentuk hukuman yang tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia.

3. Tentang Kualitas Demokrasi

Kinerja Institusi Negara

3.1. Institusi eksekutif dan legislatif yang berwenang merumuskan kebijakan daerah hanya membuka ruang partisipasi publik secara terbatas dan simbolik prosedural. Kelompok sasaran, kelompok masyarakat yang paling berpotensi terkena dampak dari pelaksanaan kebijakan, dan kelompok kritis tidak memperoleh kesempatan yang sama untuk ikut serta memberikan pendapat dalam proses perumusan. Dalam situasi keterlibatan mereka pun, tidak ada mekanisme yang efektif dan aksesibilitas untuk memastikan pendapat mereka menjadi bahan pertimbangan yang sungguh-sungguh dalam proses akhir penetapan kebijakan.

3.2. Praktik demokrasi prosedural membuka ruang lebar bagi politik pencitraan yang gemar menggunakan tubuh perempuan sebagai simbol moralitas dan keberagamaan daerah. Ketaatan formalistis pada prosedur senantiasa dijadikan sumber pembenaran bagi penerbitan kebijakan-kebijakan daerah yang secara substantif justru melembagakan diskriminasi.

Keberagaman dan Kemandirian Masyarakat

3.3. Masyarakat cenderung memilih bungkam terhadap kebijakan-kebijakan yang menggunakan isu moralitas dan keagamaan sebagai niat dan standar pembuatan kebijakan karena takut dituduh tidak bermoral. Masyarakat cenderung menganggap bahwa kebijakan-kebijakan semacam ini tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat sehingga sering tidak merasa berkepentingan untuk angkat bicara. Dalam beberapa kasus, warga masyarakat yang secara terbuka menyuarakan kritik terhadap gagasan dan pelaksanaan kebijakan semacam ini mendapatkan intimidasi dan kekerasan secara verbal dan fisik. Alhasil, keberagaman pandangan dan perdebatan publik menjadi sulit berkembang dalam kehidupan demokrasi di daerah-daerah itu.

3.4. Peran dan kemandirian warga negara dalam membangun kehidupan masyarakat yang demokratis semakin diambil alih oleh negara, khususnya lewat kebijakan daerah tentang agama yang justru mengotak-kotakkan masyarakat berdasarkan identitas agama sehingga mempersempit ruang dialog antarwarga negara dan mengikis rasa saling menghargai perbedaan dan keberagaman dalam masyarakat.

3.5. Penggunaan Satpol PP – dan *Wilayatul Hisbah* di Aceh – sebagai mekanisme represif dalam pelaksanaan kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan lebih jauh telah melegitimasi intervensi negara dalam kehidupan pribadi warganya dan menggerogoti kebebasan warganya untuk mengekspresikan dan mengembangkan diri.

3.6. Berhadapan dengan praktik demokrasi yang bersifat sempit prosedural dan proses pemangkasan kemandirian masyarakat, terdapat kelompok masyarakat yang terus aktif mendorong pemerintah daerahnya untuk menerbitkan kebijakan-kebijakan publik yang menyasar ke kebutuhan kesejahteraan sosial, keadilan dan perlindungan hak konstitusional lain. Upaya-upaya ini terbukti dapat juga mencegah penetapan

kebijakan yang diskriminatif. Sebagai contoh, di Lombok Timur, kelompok sipil yang bekerja dalam kerangka antidiskriminasi menggagas dan mengawal perumusan kebijakan daerah tentang buruh migran sehingga menghasilkan produk kebijakan yang lebih menekankan aspek perlindungan daripada sekadar pengelolaan pengerahan tenaga kerja ke luar negeri. Kelompok masyarakat yang sigap mengritisi kebijakan daerah yang diskriminatif, seperti tentang pengaturan busana di Bulukumba dan Dompu dan kebijakan yang mengriminalkan perempuan lewat larangan pelacuran di Mataram dan Yogyakarta, memberi kontribusi penting dalam merawat ruang demokrasi substantif dan dalam mencegah semakin menyebarnya praktik politik pencitraan.

4. Tentang Kewibawaan dan Kepastian Hukum

4.1. Kepercayaan masyarakat kepada sistem hukum dan kewibawaan hukum semakin merosot akibat berkembangnya aturan-aturan yang mewajibkan cara berbusana tertentu bagi warga negara karena kebijakan-kebijakan ini cenderung dinilai tidak mempunyai kredibilitas tinggi dan sarat muatan politik. Rendahnya kepercayaan ini diperburuk dengan maraknya dugaan korupsi pada para penggagas kebijakan dan setelah terjadi kasus-kasus salah tangkap dan tindakan-tindakan kekerasan dalam pelaksanaan perda, khususnya terkait larangan *khalwat* dan pemberantasan prostitusi.

4.2. Masyarakat semakin tidak yakin kepada kewibawaan hukum ketika menyaksikan kehadiran polisi di tengah pelaksanaan razia oleh kelompok (milisi) sipil dan mendengarkan pembenaran atas langkah pembiaran oleh polisi dengan alasan ”tidak mampu” karena jumlah mereka lebih sedikit daripada milisi sipil yang sedang melakukan kejahatan. Sikap kepolisian dalam aksi razia partikelir ini mengarah ke tindak pelanggaran HAM secara langsung oleh negara, karena aparat penegak hukum membiarkan intimidasi dan kekerasan berlangsung terhadap masyarakat, khususnya terhadap perempuan.

4.3. Karena tidak berangkat dari kebutuhan publik, kebijakan daerah yang diskriminatif sering tidak efektif dan bahkan tidak memenuhi syarat sebagai suatu aturan hukum. Dalam pemberlakuan kebijakan daerah tentang aturan busana, banyak anggota masyarakat mengakui bahwa mereka hanya mengenakan jilbab bila berada dalam situasi formal, seperti di sekolah atau di kantor saja, atau hanya pada tempat/waktu yang dihadiri oleh pejabat. Dalam pengaturan tentang prostitusi yang berakibat kriminalisasi terhadap perempuan, masyarakat menyimak fakta bahwa pelaksanaan aturan hanya menyebabkan prostitusi menjadi lebih tersebar dan terselubung.

5. Tentang Integritas Hukum Nasional

5.1. Otonomi khusus berpotensi menciptakan inkonsistensi dalam sistem hukum nasional jika tidak disertai dengan konsep konstitusionalitas dan ketatanegaraan yang utuh, sebagaimana terjadi dalam konteks kriminalisasi hubungan sosial antarjenis kelamin

(larangan *khalwat*) dan pemberlakuan hukum cambuk di Aceh yang keduanya tidak dikenal dalam sistem hukum nasional.

5.2. Mekanisme dalam jajaran pemerintah eksekutif untuk mencegah penerbitan kebijakan daerah diskriminatif belum berjalan efektif.

- Di tingkat provinsi, Kantor Wilayah Hukum dan HAM yang menjadi titik koordinasi harmonisasi HAM di daerah dan Biro/Badan Pemberdayaan Perempuan yang menjalankan peran pengarusutamaan Gender tidak mempunyai akses ataupun pengaruh yang berarti dalam proses perumusan kebijakan daerah di tingkat kabupaten/kota.
- Di tingkat nasional, Departemen Dalam Negeri hanya menjalankan kewenangannya untuk menguji kelayakan rancangan peraturan daerah secara selektif, yaitu terkait kebijakan daerah tentang keuangan dan retribusi dan nyaris sama sekali tidak menjalankan tanggung jawabnya terkait rancangan perda/perda diskriminatif yang bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara.

5.3. Mahkamah Agung, sebagai mekanisme yudisial yang tersedia, gagal menjalankan fungsinya sebagai mekanisme terakhir untuk memelihara konsistensi hukum nasional, baik terkait pembatalan kebijakan daerah maupun dalam memberi keputusan kasus-kasus kasasi. Mahkamah Agung menolak melakukan uji materi terhadap Perda Tangerang No. 8 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran karena dianggap telah taat asas prosedural. Sebagai penjaga terakhir bagi sistem peradilan pidana nasional, Mahkamah Agung justru menguatkan keputusan pengadilan Mahkamah Syariyah NAD untuk jenis pelanggaran (*khalwat*) dan bentuk hukuman (cambuk) yang tidak diakui dalam sistem hukum pidana nasional.

5.4. Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlaku saat ini menyisakan kevakuman mekanisme uji materi terhadap kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif, yakni dalam situasi yang memperlihatkan Mahkamah Agung gagal menjalankan fungsinya untuk membatalkan perda-perda diskriminatif, dan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk menguji produk hukum di bawah undang-undang.

6. Tentang Tatanan Negara-Bangsa

6.1. Pembiaran terhadap pelembagaan diskriminasi karena tidak berjalan mekanisme nasional dan inkonsistensi hukum nasional yang diakibatkan terjadi atas nama "otonomi daerah" mengancam landasan berbangsa dan cita-cita bernegara sebagaimana tertera dalam UUD Negara RI 1945. Persoalan ini tidak terselesaikan secara tuntas karena belum ada konsensus nasional yang tegas dan utuh tentang pemisahan ranah negara dari agama, tentang jaminan perlindungan bagi warga negara minoritas, serta tentang hubungan antara pemerintah dan pemerintah daerah, yang diterjemahkan secara konsisten dalam seluruh sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia.

8.2. Rekomendasi

Dalam rangka meningkatkan kapasitas bangsa dalam memenuhi jaminan-jaminan konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali serta menjalankan mandat konstitusional untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi atas dasar apa pun, Komnas Perempuan mengedepankan 20 rekomendasi di bawah ini.

Pemerintah

1. Presiden RI agar:
   1.1. membatalkan demi hukum semua kebijakan daerah yang diskriminatif dan melanggar hak asasi warga negara, sebagaimana dialami oleh perempuan dan golongan minoritas, atas dasar tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM;
   1.2. membatalkan demi hukum semua kebijakan daerah yang mengatur kehidupan beragama atas dasar UU Otonomi Daerah yang menyebutkan agama sebagai salah satu kewenangan yang tetap dipegang penuh oleh pemerintah di tingkat nasional;
   1.3. menerbitkan peraturan presiden untuk memperkuat peran dan fungsi Departemen Hukum dan HAM dalam menjaga konsistensi dan harmonisasi antarperaturan perundang-undangan dalam kerangka HAM dalam sistem otonomi daerah, termasuk dengan menegaskan kewenangan Kantor Wilayah Hukum dan HAM di tingkat provinsi dalam proses perumusan kebijakan daerah tingkat kabupaten/kota;
   1.4. menerbitkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan melaksanakan mandat konstitusional tentang perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan, khususnya bagi perempuan, golongan minoritas dan kelompok-kelompok rentan diskriminasi lain.
2. Menteri Dalam Negeri agar meningkatkan efektivitas Departemen Dalam Negeri dalam menjalankan tugasnya untuk mencegah penerbitan kebijakan daerah yang diskriminatif dan merongrong integritas hukum nasional.
3. Menteri Hukum dan HAM agar meningkatkan kinerja Departemen Hukum dan HAM dalam:
   3.1. menjaga konsistensi peraturan perundang-undangan untuk memromosikan HAM dan memastikan integritas hukum nasional, termasuk dengan menyempurnakan peran strategis Panitia RANHAM dan Kanwil Hukum dan HAM dalam seluruh proses pembuatan kebijakan daerah;
   3.2. menyelaraskan seluruh sistem hukum nasional, termasuk peraturan-peraturan daerah, dengan Konvensi Anti Penyiksaan di seluruh Indonesia, khususnya tentang hukum cambuk dan bentuk-bentuk penghukuman yang tidak manusiawi lain.
4. Menteri Pemberdayaan Perempuan agar meningkatkan kinerja Kementerian Pemberdayaan Perempuan dalam pengarusutamaan Gender di jajaran pemerintahan daerah untuk men-

cegah penerbitan kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dan untuk mendorong penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan sesuai mandat UU No. 7 tahun1984 tentang Ratifikasi CEDAW.

Lembaga Yudikatif

5. Ketua Mahkamah Agung agar meningkatkan daya tanggap Mahkamah Agung terhadap permohonan-permohonan uji materi dari masyarakat terkait perda-perda diskriminatif dan, demi hukum, membatalkan semua perda yang diskriminatif dalam maksud ataupun dampak, termasuk perda-perda yang mengatur tentang busana dan yang mengriminalkan perempuan, kendatipun perda diskriminatif tersebut secara prosedural telah memenuhi UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
6. Mahkamah Konstitusi agar mengintegrasikan perspektif keadilan Gender dalam menjalankan kewenangannya, baik dalam penanganan perkara uji materi UU maupun kajian-kajian konstitusi serta pendidikan publik tentang konstitusi.

Lembaga Penegak Hukum

7. Kepala Polri agar meningkatkan peran polisi dalam menjaga kewibawaan dan kepastian hukum dengan mengambil tindakan hukum yang tegas bagi setiap individu atau kelompok yang melakukan aksi kekerasan dan pemaksaan terhadap anggota masyarakat atas dasar apa pun, termasuk agama, serta mengambil langkah pencegahan dengan menolak permohonan izin bagi aksi razia oleh kelompok sipil.
8. Jaksa Agung dan Kepala Polri agar menginstruksikan kepada jajaran pimpinan institusi di setiap lapisan untuk tidak membuat pengaturan berbusana di lingkungan institusi penegak hukum yang mengikuti tradisi keagamaan tertentu.

Lembaga Legislatif

9. MPR agar menyelenggarakan amandemen UUD Negara RI 1945 untuk menyempurnakan mekanisme nasional yang efektif menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali, termasuk dengan memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam uji konstitusional materi perundang-undangan agar sampai ke tingkat terendah di bawah undang-undang dan memberi kewenangan baru kepada Mahkamah Konstitusi untuk menciptakan mekanisme *constitutional complaint* yang dapat diakses oleh setiap warga negara.
10. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) agar mengambil langkah proaktif untuk menjalankan kewenangannya untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang di daerah dan mengembangkan dialog publik tentang temuan-temuannya dalam kerangka pemenuhan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara tanpa menunggu amandemen UUD Negara RI 1945.

11. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar:
    11.1. menggagas perumusan perundang-undangan yang menerapkan mandat konstitusional tentang perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan, khususnya bagi perempuan, golongan minoritas dan kelompok-kelompok rentan diskriminasi lain;
    11.2. melakukan pengkajian komprehensif dan mengagendakan perubahannya terhadap berbagai produk undang-undang yang menjadi landasan pembentukan perda-perda yang diskriminatif;
    11.3. mengintegrasikan mandat konstitusional untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi dalam seluruh proses orientasi bagi anggota dewan terpilih pascapemilu dan dalam setiap kesempatan peningkatan kapasitas anggota dewan.

Lembaga Negara Independen

12. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia agar meningkatkan efektivitas mekanisme HAM nasional dalam menangani segala bentuk diskriminasi yang dialami masyarakat sebagai pelanggaran HAM.

Pemerintahan Daerah

13. Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota agar memastikan kepemimpinannya ikut mendukung cita-cita bangsa, sebagaimana tertera dalam UUD Negara RI 1945, di tingkat daerah.

14. Kepala Pemerintahan dan DPRD Kabupaten/Kota agar menerbitkan kebijakan-kebijakan daerah yang bertujuan melaksanakan mandat konstitusional tentang perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama untuk mencapai persamaan dan keadilan, khususnya bagi perempuan, golongan minoritas dan kelompok-kelompok rentan diskriminasi lain.

15. DPRD Kabupaten/Kota agar memperbaiki mekanisme partisipasi publik dalam seluruh proses perumusan kebijakan untuk memastikan akses yang sama bagi semua pihak yang berkepentingan dan untuk menjadikan penetapan kebijakan sebagai produk dari perdebatan publik yang demokratis.

16. Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi agar mengambil langkah proaktif untuk membatalkan rancangan-rancangan perda atau, untuk Aceh, rancangan *qanun*, yang diskriminatif maupun yang berpotensi mengakibatkan diskriminasi terhadap perempuan dan kelompok minoritas di daerahnya masing-masing, dalam kerangka pemenuhan jaminan konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali dan demi menjaga integritas hukum nasional.

17. Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota agar menyelenggarakan pendidikan tentang konstitusi dan jaminan hak konstitusional bagi setiap warga negara di daerahnya masing-masing, termasuk dengan mengintegrasikan perspektif hak asasi manusia dan keadilan Gender dalam kurikulum peningkatan kapasitas PNS di daerah.

18. Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota agar memperbaiki mekanisme penerimaan dan penanganan bagi pengaduan masyarakat tentang sikap dan perilaku aparat Satuan Polisi Pamong Praja dan, untuk Aceh, *Wilayatul Hisbah*, yang melakukan tindak pemerasan dan pelecehan seksual saat menjalankan tugasnya.

Masyarakat

19. Organisasi-organisasi masyarakat sipil agar:
    19.1. melakukan pemantauan secara berkelanjutan terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah dengan menggunakan hak-hak konstitusional sebagai standar ukuran penilaian dan sigap mengajukan tuntutan uji materi terhadap setiap kebijakan yang diskriminatif;
    19.2. meningkatkan kualitas dan cakupan pendidikan politik – termasuk pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah – dengan fokus pada jaminan-jaminan konstitusional dan untuk membangun *resiliensi* masyarakat terhadap bahaya politisasi identitas.

20. Segenap elemen masyarakat dan lembaga negara agar membangun konsensus nasional yang tegas dan utuh tentang pemisahan ranah negara dari agama, tentang jaminan perlindungan bagi warga negara minoritas, serta tentang hubungan antara pemerintah nasional dan daerah, yang diterjemahkan secara konsisten dalam seluruh sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia.

Lampiran-Lampiran

Lampiran 1

Daftar Kebijakan Daerah yang Diskriminatif

1.1. Kebijakan Daerah Kategori Kriminalisasi Terhadap Perempuan				
No.	**Kebijakan Daerah**	**Tahun**	**Provinsi**	**Kab/Kota**
1	Peraturan Daerah Propinsi Daerah (Qanun) Istimewa Aceh No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum)	2003	Aceh	
2	Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran	2005	Banten	Tangerang
3	Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 24 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran Dalam Kota Bengkulu	2000	Bengkulu	Bengkulu
4	Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat	2003	Gorontalo	
5	Peraturan Daerah Kab. Tasikmalaya No. 28 tahun 2000 tentang Perubahan pertama Peraturan Daerah No. 1 tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran	2000	Jabar	Tasikmalaya
6	Perda Kab. Majalengka tentang PROSTITUSI (14 Maret 2009)	2009	Jabar	Majalengka
7	Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu No. 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi	2001	Jabar	Indramayu
8	Perda Kab. Garut No. 6/2000 tentang Kesusilaan	2000	Jabar	Garut
9	Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap No. 21 Tahun 2003 Tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Cilacap Nomor 13 Tahun 1989 Tentang Pemberantasan Pelacuran	2003	Jabar	Cilacap
10	Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 10 Tahun 2002 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat IIBekasi Nomor 17/Hk-Pd/Tb.013.1/VIII/1984 Tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila	2002	Jabar	Bekasi
11	Peraturan Daerah Kabupaten Badung No. 6 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran	2001	Bali	Badung
12	Perda Kab. Sumenep No 3 tahun 2002 tentang Larangan Tempat Maksiat	2002	Jatim	Sumenep

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
13	Perda No. 5 Tahun 2005 Tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Probolinggo	2005	Jatim	Probolinggo
14	Peraturan daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran	2001	Jatim	Pasuruan
15	Peraturan Daerah Kota Malang No. 8 Tahun 2005 Tentang Larangan Tempat Pelacuran Dan Perbuatan Cabul	2005	Jatim	Malang
16	Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan No. 05 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran Di Kabupaten Lamongan	2007	Jatim	Lamongan
17	Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 14 Tahun 2001 tentang Penanganan Pelacuran	2001	Jatim	Jember
18	Peraturan Daerah Kabupaten Gresik No. 07 Tahun 2002 Tentang Pelarangan Pelacuran Dan Perbuatan Cabul	2002	Jatim	Gresik
19	Peraturan Daerah Kab. Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul	2007	Jogja	Bantul
20	Perda Kab. Ketapang No. 11 tahun 2003 tentang Pelarangan Prostitusi	2003	Kalbar	Ketapang
21	Perda Kab. Banjar No. 10/ 2007 tentang Ketertiban Sosial	2007	Kalsel	Banjar
22	Perda Kota Palangkaraya Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Rehabilitasi Tuna Susila dalam Daerah Kota Palangkaraya	2002	Kalteng	Palangkaraya
23	Perda Kabupaten Way Kanan Nomor 7 Tahun 2001 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila Dalam Daerah Kabupaten Way Kanan	2001	Lampung	Way Kanan
24	Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan No. 4 Tahun 2004 Tentang Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila, Dan Perjudian Serta Pencegahan Perbuatan Maksiat Dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan	2004	Lampung	Lampung Selatan

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
25	Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna susila Dalam Wilayah Kota Bandar Lampung	2002	Lampung	Bandar Lampung
26	Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang	1999	NTT	Kupang
27	Peraturan Daerah Kota Batam No. 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam	2002	Riau	Batam
28	Peraturan Desa Muslim Padang Kecamatan Gantarang Kabupaten Bulukumba No. 05 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Hukuman Cambuk	2006	Sulsel	desa
29	Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 19 Tahun 2006 Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Maksiat	2006	Sumbar	Sawahlunto
30	Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Penindakan dan Pemberantasan Maksiat	2004	Sumbar	Padang Pariaman
31	Peraturan Daerah Kota Padang Panjang No. 3 Tahun 2004 Tentang Pencegahan, Pemberantasan Dan Penindakan Penyakit Masyarakat	2004	Sumbar	Padang Panjang
32	Peraturan Daerah Kabupaten Lahat Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Pelacuran dan Tuna Susila dalam Kabupaten Lahat	2002	Sumbar	Lahat
33	Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No. 20 Tahun 2003 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Penertiban Dan Penindakan Penyakit Masyarakat	2003	Sumbar	Bukittinggi
34	Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Barat No. 11/2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat	2001	Sumbar	
35	Peraturan daerah Propinsi Sumatra Selatan Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Maksiat di Propinsi Sumatra Selatan	2002	Sumsel	

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
36	Peraturan Daerah Kota Palembang No. 2 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Pelacuran	2004	Sumsel	Palembang
37	Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Larangan Gelandangan Dan Pengemisan Serta Praktek Susila Di Kota Medan	2003	Sumut	Medan
38	Perda Kab. Cirebon No. 05/2002 ttg Larangan Perjudian, Prostitusi, dan Minuman Keras	2002	Jabar	Cirebon

1.2. Kebijakan Daerah Kategori Kontrol Tubuh Perempuan				
No.	**Kebijakan Daerah**	**Tahun**	**Provinsi**	**Kab/Kota**
1	Peraturan Daerah/ Qanun Propinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam	2000	Aceh	
2	SK Bupati Kab. Pandeglang No. 09 tahun 2004 tentang seragam sekolah SD, SMP, SMU	2004	Banten	Pandeglang
3	Surat Edaran Bupati Cianjur No. 025/3643/Org & Surat Edaran No. 061.2/2896/Org. tentang Jam Kerja dan Anjuran Pemakaian Seragam Kerja (Muslim/Muslimah) pada Hari-hari Kerja	2001	Jabar	Cianjur
4	Perda Bupati Cianjur No. 15/2006 tentang Pakaian Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur	2006	Jabar	Cianjur
5	Surat Edaran Bupati Indramayu [Tahun 2001] tentang Wajib Busan Muslim dan Pandai Baca Al Quran untuk Siswa Sekolah	2001	Jabar	Indramayu
6	Instruksi Bupati Sukabumi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa dan Mahasiswa di Kabupaten Sukabumi	2004	Jabar	Sukabumi

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
7	Surat Edaran Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi Nomor 450/2198/TU tentang Pemakaian Busana Muslim Bagi Siswa Sekolah Dan Mahasiswa	2004	Jabar	Sukabumi
8	Surat Edaran Bupati Kab. Banjar No. 065.2/00023/ORG tentang Pemakaian Jilbab bagi PNS Perempuan di lingkungan Pemkab. Banjar tertanggal 12 Januari 2004	2004	Kalsel	Banjar
9	Surat Edaran Gubernur Kalimantan Selatan Nomor 065/02292/ORG tanggal 19 Desember 2001 tentang Pemakaian Pakaian Seragam dinas pada jam kerja	2001	Kalsel	
10	SK. Bupati Dompu No. Kd. 19.05./1/HM.00/1330/2004, tentang Pengembangan Perda No. 1 tahun 2002. Isinya meyebutkan tentang: [1] Kewajiban Membaca Al-Qur'an (ngaji) bagi PNS yang akan mengambil SK/ kenaikan pangkat, Calon Pengantin, Calon Siawa SMP dan SMU, dan bagi Siswa yang akan mengambil Ijazah; [2] Kewajiban Memakai Busana Mulsim (jilbab); [3] Kewajiban mengembangkan budaya Islam (MTQ, Qosidah dll)	2004	NTB	Dompu
11	Perda Kab. Bulukumba No. 05 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba	2003	Sulsel	Bulukumba
12	Perda Kab. Enrekang No. 6/2005 tentang Busana Muslim	2005	Sulsel	Enrekang
13	Perda Kab. Maros No. 16/ 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah	2005	Sulsel	Maros
14	Perda Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Berpakaian Muslim	2005	Sumbar	Agam
15	Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 Tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didkan Subuh Dan Anti Togel/ Narkoba Serta Berpakaian Muslim/ Muslimah Bagi Murid/ Siswa SD/ MI, SLTP/ MTS Dan SLTA/ SMK/ MA Di Kota Padang	2005	Sumbar	Padang
16	Perda Kabupaten Pasaman No. 22 Tahun 2003 Tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah Bagi Siswa, Mahasiswa Dan Karyawan	2003	Sumbar	Pasaman

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
17	Perda Kabupaten Pesisir Selatan No. 4/ 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah	2005	Sumbar	Pesisir Selatan
18	Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/ Sijunjung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim Dan Muslimah	2003	Sumbar	Sawahlunto
19	Perda Kota Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Wajib Berbusana Muslimah	2002	Sumbar	Solok
20	Surat Himbauan Bupati Tanah Datar No. 451.4/ 556/ Kesra-2001 perihal Himbauan Berbusana Muslim/ muslimah Kepada Kepala Dinas Pendidikan dan Tenaga kerja	2001	Sumbar	Tanah Datar
21	Surat Himbauan Gubernur Sumatera Barat Nomor 260/ 421/X/ PPr-05 Perihal Perihal: Menghimbau Bersikap dan Memakai Busana Muslimah epada Kepala Dinas/ Badan/ Kantor/ Biro/ Instansi Se-Sumatera Barat dan Bupati/ Walikota Se-Sumatera Barat	2001	Sumbar	

1.3. Kebijakan Daerah Kategori Buruh Migran

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
1	Perda No. 13/2005 tentang Pengerahan Calon Tenaga Kerja (TKI) ke Luar Negeri Asal Kab. Sukabumi	2002	Jabar	Sukabumi
2	Perda No. 15/2002 tentang Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Kab. Cianjur ke Luar negeri	2002	Jabar	Cianjur
3	Perda Kabupaten Karawang No. 22/2001 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketanagakerjaan	2001	Jabar	Karawang
4	Perda Provinsi No. 02/2004 tentang Jawa Timur tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI asal Jawa Timur	2004	NTB	Sumbawa

1.4. Kebijakan Daerah Kategori Pembatasan Terhadap Komunitas Ahmadiyah				
No.	**Kebijakan Daerah**	**Tahun**	**Provinsi**	**Kab/Kota**
1	SKB dengan Nomor: 451.7/KEP.58-Pem.Um/ 2004,KEP-857/0.2.22/Dsp.5/ 12/2004, kd.10.08/ 6/ST.03/1471/2004 tentang Pelarangan kegiatan Ajaran Ahmadiyah di Kuningan	2004	Jabar	Kuningan
2	SKB No. 143/ 2006, tentang Penutupan dan Pelarangan Aktivitas Jema'at Ahmadiyah, tanggal 20 Maret 2006	2006	Jabar	Sukabumi
3	Surat Keputusan (SK) No. 583/KPTS/BAN.Kesbangpol dan Linmas/2008 tentang Larangan terhadap Aliran Ahmadiyah &Aktifitas Penganut, Anggota dan atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dalam Wilayah Sumatera Selatan	2008	Sumsel	
4	Keputusan Bersama Bupati, kejari, Dandim 0612, Kapolres dan Kapolresta Tasikmalaya tentang Pernyataan Tidak Puas dan Teguran terhadap Jemaat Ahmadiyah di Kabupaten Tasikmalaya	2007	Jabar	Tasikmalaya
5	SKB Nomor 21 Tahun 2005 tentang larangan melakukan aktivitas penyebaran ajaran/faham Ahmadiyah di Kabupaten Cianjur yang ditandatangani Bupati Cianjur, Kepala Kejaksaaan Negeri Cianjur dan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Cianjur, 17 Oktober 2005.	2005	Jabar	Cianjur
6	SKB Nomor 450/Kep. 225 – PEM/2005 tentang pelarangan kegiatan ajaran Ahmadiyah di Wilayah Kabupaten Garut yang ditandatangani oleh Bupati Garut, Kepala Kejaksaaan Negeri Garut, Kepala Kepolisian Resort Garut dan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten Garut, 9 Agustus 2005.	2005	Jabar	Garut

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota
7	Surat Pernyataan Bersama tentang pelarangan kegiatan Jamaah Ahmadiyah di Indonesia di Wilayah Kabupaten Bogor yang ditandatangani oleh Bupati Bogor, Ketua DPRD, 20 Juli 2005 Kab. Bogor, Dandim 0621 Bogor, Kepala Kejaksaaan Negeri Cibinong, Kepala Kepolisian Resort Bogor, Ketua Pengadilan Negeri Bogor, DANLANUD ARS, dan Kepala Kantor Departemen Agama dan MUI Kabupaten Bogor.	2005	Jabar	Bogor
8	Surat Edaran Bupati Nomor 045.2/134/KUM/2002 yang menegaskan kembali pelarangan ajaran Ahmadiyah dan pimpinan Pemkab Lombok Timur agar mengambil tindakan atas pelanggaran terhadap larangan sesuai ketentuan undang-undang, 13 September 2002.	2002	NTB	Lotim
9	Seruan Walikota Mataram Nomor 008/283/X/INKOM/02 terkait pengungsi Jamaah Ahmadiyah dari Lombok Timur, 10 Oktober 2002	2002	NTB	Mataram

1.5. Kebijakan Daerah Kategori Landasan Moralitas dan Agama

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
1	Perda Kab. Bangka No. 4/ 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh	2006	Babel	Bangka	zakat
2	Perda Kota Serang No. 1/ 2006 tentang Madrasah Diniyah Awwaliyah	2006	Banten	Serang	Qur'an
3	Perda Tanggerang No. 7/ 2005 tentang Menjual, Mengecer dan Menyimpan Minuman Keras Mabuk-mabukan	2005	Banten	Tanggerang	miras
4	Surat Edaran Walikota Tangerang Agustus 2008 tentang Penutupan Sementara Usaha Jasa Hiburan selama Bulan Suci Ramadhan dan Idul Fitri 1429 H.	2008	Banten	Tanggerang	puasa

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
5	Perda No. 4/ 2004 tentang Pengelolaan Zakat	2004	Banten		zakat
6	Instruksi Walikota Bengkulu No. 3/ 2004 tentang Program Kegiatan Peningkatan Keimanan	2004	Bengkulu	Bengkulu	akhlak
7	Perda Prov. Gorontalo No. 22/ 2005 tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran bagi Siswa yang Beragama Islam	2005	Gorontalo		Qur'an
8	Perda Kab. Bandung No. 9/ 2005 tentang Zakat, Infaq dan Shadaqoh	2005	Jabar	Bandung	zakat
9	SE Bupati Kab. Cianjur No. 451/2719/ASSDA I September 2001, ttg Gerakan Aparatur Berahlaqul Karimah dan Masyarakat Marhamah	2001	Jabar	Cianjur	akhlak
10	Perda No. 08/ 2002 tentang Rencana Strategis Kabupaten Cianjur Tahun 2001-2005	2002	Jabar	Cianjur	akhlak
11	Keputusan Bupati Kabupaten Cianjur No. 36/ 2001 tentang Pembentukan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI)	2001	Jabar	Cianjur	lembaga
12	Perda Kab. Cirebon No. 77/2004 tentang Pendidikan Madrasah Diniyah Awaliyah	2004	Jabar	Cirebon	Qur'an
13	Perda Kab. Garut No. 1/ 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah	2003	Jabar	Garut	zakat
14	Perda Kab. Indramayu No. 2/ 2003 tentang Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah	2003	Jabar	Indramayu	Qur'an
15	Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No. 11/ 2005 tentang Penertiban Minuman Beralkohol	2005	Jabar	Sukabumi	miras

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
16	Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi No. 12/ 2005 tentang Pengelolaan Zakat	2005	Jabar	Sukabumi	zakat
17	Surat Edaran Bupati Tasikmalaya No. 451/SE/04/Sos/2001 tentang Upaya Peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketakwaan	2001	Jabar	Tasikmalaya	akhlak
18	Perda kab. Tasikmalaya No. 3/2001 tentang Pemulihan Kemanan dan Ketertiban yang Berdasarkan kepada Ajaran Moral, Agama, Etika dan nilai-nilai budaya daerah	2001	Jabar	Tasikmalaya	akhlak
19	Perda No. 13/2003 tentang Revisi Renstra Kab. Tasikmalaya [memuat visi religius Islami]	2003	Jabar	Tasikmalaya	akhlak
20	Keputusan Bupati Tasikmalaya No. 421.2/Kep.326 A/Sos/2001 tentang Persyaratan Memasuki Sekolah Dasar (SD), Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Tasikmalaya	2001	Jabar	Tasikmalaya	Qur'an
21	Himbauan Bupati Tasikmalaya No. 556.3/SP/03/Sos/2001 tentang Pengelolaan Pengunjung Kolam Renang	2001	Jabar	Tasikmalaya	ruang publik
22	Surat Edaran Wali Kota Semarang No 435/4687 tertanggal 27 Agustus 2008 [yang memuat materi tempat hiburan seperti bar, pub, mandi uap, biliar, karaoke, diskotik, panti pijat, klub malam, kafe, dan sejenisnya harus membatasi jam pengelolaannya]	2008	Jateng	Semarang	ruang publik
23	Surat Edaran Bupati Pamekasan (Madura) No. 450/ 2002 tentang Pemberlakuan Syariat Islam	2002	Jatim	Pamekasan	Syariyat Islam

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
24	Perda Kab. Pasuruan No. 4/ 2006 tentang Pengaturan Membuka Rumah Makan, Rombong dan sejenisnya pada Bulan Ramadhan	2006	Jatim	Pasuruan	puasa
25	Perda Kab. Sidoarjo No. 4/ 2005 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Sadaqah	2005	Jatim	Sidoarjo	zakat
26	Perda Kab. Banjar 5/ 2006 tentang Penulisan Identitas Dengan Huruf Arab Melayu (LD Nomor 5 Tahun 2006 Seri E Nomor 3)	2006	Kalsel	Banjar	citra (huruf arab)
27	Perda Kab. Banjar No. 10/ 2001 tentang Membuka Restoran, Warung, Rombong dan yang Sejenisnya serta Makan, Minum atau Merokok Ditempat Umum pada Bulan Ramadhan	2001	Kalsel	Banjar	puasa
28	Perda Kab. Banjar No. 5/ 2004 tentang Ramadhan (Perubahan Perda Ramadhan No. 10 Thn. 2001)	2004	Kalsel	Banjar	puasa
29	Perda Kab. Banjar No. 4/ 2004 tentang Khatam al-Qur'an bagi Peserta Didik pada Pendidikan Dasar dan Menengah	2004	Kalsel	Banjar	Qur'an
30	Perda Kab. Banjar No. 8/ 2005 tentang Jum'at Khusyu‘	2005	Kalsel	Banjar	Shalat
31	Perda Kab. Banjar No. 9/ 2003 tentang Pengelolaan Zakat	2003	Kalsel	Banjar	zakat
32	Perda Kab. Banjarbaru No. 5/ 2006 tentang Larangan Minuman Beralkohol	2006	Kalsel	Banjar Baru	miras
33	Perda Kota Banjarmasin No. 13/ 2003 tentang Ramadhan	2003	Kalsel	Banjarmasin	puasa
34	Perda No. 4/ 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Banjarmasin No. 13/ 2003 tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan	2005	Kalsel	Banjarmasin	puasa

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
35	Perda Kota Banjarmasin No. 31/ 2004 tentang Pengelolaan Zakat	2004	Kalsel	Banjarmasin	zakat
36	Perda Kab. Hulu Sungai Utara No. 7/ 2000 tentang Perjudian	2000	Kalsel	HSU	judi
37	Perda Kab. Hulu Sungai Utara No. 6/ 1999 tentang Miras	1999	Kalsel	HSU	miras
38	Perda Kab. Hulu Sungai Utara No. 32/ 2003 tentang Ramadhan	2003	Kalsel	HSU	puasa
39	Perda Kab. Hulu Sungai Utara No. 19/ 2005 tentang Zakat, Infaq dan Shadaqah	2005	Kalsel	HSU	zakat
40	Perda NAD No. 7/ 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat	2000	NAD		adat
41	Perda NAD No. 13/ 2003 Tentang Maisir (Perjudian)	2003	NAD		judi
42	Perda NAD No. 12/ 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya	2003	NAD		miras
43	Qanun NAD No. 3/ 2008 tentang Partai Lokal [memuat persyasaratan wajiib baca al Qur'an bagi calon anggota legislatif]	2008	NAD		Qur'an
44	Perda NAD No. 7/ 2004 tentang Pengelolaan Zakat	2004	NAD		zakat
45	Perda Kab. Bima No. 2/ 2002 tentang Jum'at Khusu'	2002	NTB	Bima	Shalat
46	SK Bupati Dompu Kd. 19./HM.00/527/2004, tanggal 8 Mei 2004 tentang Kewajiban Membaca Al Qur'an oleh seluruh PNS dan Tamu yang menemui Bupati	2004	NTB	Dompu	Qur'an

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
47	Perda Kab. Dompu No. 11/ 2004 tentang Tata Cara Pemilihan Kades (materi muatannya mengatur keharusan calon dan keluarganya bisa membaca al Quran, yang dibuktikan dengan rekomendasi KUA)	2004	NTB	Dompu	Qur'an
48	SK Bupati Dompu No. 140/ 2005 tanggal 25 Juni 2005, tentang Kewajiban Membaca Al Quran bagi PNS Muslim	2005	NTB	Dompu	Qur'an
49	Perda Kab. Bima No. 9/ 2002 tentang Zakat	2002	NTB	Bima	zakat
50	Instruksi Bupati Dompu No. 4/ 2003 tentang Pemotongan Gaji PNS/ Guru 2,5% setiap Bulan	2003	NTB	Dompu	zakat
51	Surat Himbauan Bupati Nomor 451.12/016/ SOS/2003, tentang Infak dan Zakat Bagi seluruh PNS di Dompu	2003	NTB	Dompu	zakat
52	Perda Kab. Lombok Timur No. 8/ 2002 tentang Minuman Keras	2002	NTB	Lombok Timur	miras
53	Perda Kab. Lombok Timur No. 9/ 2002 tentang Zakat	2002	NTB	Lombok Timur	zakat
54	Instruksi Bupati Lombok Timur No. 4/ 2003 tentang Pemotongan Gaji PNS/ Guru 2,5% setiap bulan	2003	NTB	Lombok Timur	zakat
55	Perda Kab. Kampar No. 2/ 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah	2006	Riau	Kampar	zakat
56	Surat Edaran No. 44/1857/VIII,Humas Infokom Bone tertanggal 22 Agustus 2008 tentang Larangan di Bulan Ramadhan [antara lain meminta rumah makan, restoran , cafe dan warung tidak beroperasi selama bulan ramadan dan menghimbau hotel-hotel dan tempat penginapan agar tidak menerima tamu berpasangan yang bukan muhrim]	2008	Sulsel	Bone	puasa

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
57	Perda No. 6/ 2003 tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin dalam Kabupaten Bulukumba	2003	Sulsel	Bulukumba	Qur'an
58	Perda No. 02/ 2003 tentang Pengelolaan Zakat Profesi, Infak dan Shadaqah dalam Kabupaten Bulukumba	2003	Sulsel	Bulukumba	zakat
59	Perda Kabupaten Gowa No 7 Tahun 2003 tentang Memberantas buta aksara Al-Qur'an pada tingkat dasar sebagai persayaratan untuk tamat Sekolah Dasar dan diterima pada tingkat pendidikan selanjutnya	2003	Sulsel	Gowa	Qur'an
60	Perda Kota Makasar No. 2/ 2003 tentang Zakat Profesi, Infak dan Sadakah	2003	Sulsel	Makasar	zakat
61	Perda Kota Makasar No. 5/ 2006 tentang Zakat	2006	Sulsel	Makasar	zakat
62	Perda Kab. Maros No. 9/ 2001 tentang Larangan Pengedaran, Memproduksi, Mengkonsumsi Minuman Keras Beralkohol, Narkotika, dan Obat Psikotropika	2001	Sulsel	Maros	miras
63	Perda Kab. Maros No. 15/ 2005 tentang Gerakan Buta Aksara dan Pandai Baca Al-Qur'an Dalam Wilayah Kabupaten Maros	2005	Sulsel	Maros	Qur'an
64	Perda Kab. Maros No. 17/ 2005 tentang Pengelolan Zakat	2005	Sulsel	Maros	zakat
65	Perda Kab. Pangkep No. 11/ 2006 tentang Larangan Pengedaran Minuman Beralkohol	2006	Sulsel	Pangkep	miras
66	Perda Kab. Polewali Mandar No. 14/ 2006 tentang Gerakan Masyarakat Islam Baca Al-Qur'an	2006	Sulsel	Polewali Mandar	Qur'an
67	Perda Prov. Sulawesi Selatan No. 4/ 2006 tentang Pendidikan Al-Qur'an	2006	Sulsel		Qur'an

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
68	Perda Kota Kendari 17/ 2005 tentang Bebas Buta Aksara Al-Quran Pada Usia Sekolah dan Bagi Masyarakat Islam di Kota Kendari	2005	Sultra	Kendari	Qur'an
69	Perda Kab. Agam No. 5/ 2005 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2005	Sumbar	Agam	Qur'an
70	Perda Kab. Bukit Tinggi No. 29/ 2004 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah	2004	Sumbar	Bukittinggi	zakat
71	Perda Kab. Limapuluh Kota No. 6/ 2003 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2003	Sumbar	Limapuluh Kota	Qur'an
72	Perda Kota Padang No. 6/ 2003 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2003	Sumbar	Padang	Qur'an
73	Perda Kab. Padang Panjang No. 7/ 2008 tentang Zakat	2008	Sumbar	Padang Panjang	zakat
74	Perda Kab. Pasaman No. 21/ 2003 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2003	Sumbar	Pasaman	Qur'an
75	Perda Kab. Pesisir Selatan No. 8/ 2004 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2004	Sumbar	Pesisir Selatan	Qur'an
76	Perda Kab. Pesisir Selatan No. 31/ 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah	2003	Sumbar	Pesisir Selatan	zakat
77	Perda Kab. Sawahlunto No. 1/ 2003 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2003	Sumbar	Sawahlunto	Qur'an
78	Perda Kab. Solok No. 10/2001 tentang Wajib Baca Al Quran untuk Siswa dan Pengantin	2001	Sumbar	Solok	Qur'an
79	Perda Kab. Solok No. 13/ 2003 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah	2003	Sumbar	Solok	zakat
80	Perda Prov. Sumatera Barat No. 7/ 2005 tentang Pandai Baca Tulis al Quran	2005	Sumbar		Qur'an

No.	Kebijakan Daerah	Tahun	Provinsi	Kab/Kota	Materi Pokok
81	Perda Kab. Ogan Ilir No. 35/ 2005 tentang Pengolahan Zakat	2005	Sumsel	Ogan Ilir	zakat
82	Perda Prov. Sumatera Selatan No. 13/ 2004 tentang Pengawasan dan penertiban Peredaran Minuman Beralkohol	2004	Sumsel		miras

Lampiran 2

Daftar Kebijakan Daerah yang Kondusif bagi Pemenuhan Hak Kontitusional Warga Negara

I	Pengarusutamaan Gender			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
1	Pergub No. 39/ 2006 tentang Pedoman Rencana Aksi Daerah Pengarusutamaan Gender Provinsi Banten	2006	Provinsi Banten	

II	Perda Pengaturan Buruh Migran [2 Kebijakan di daerah]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
2	Perda Kabupaten Sumbawa No. 11/2003 Pembinaan dan Perlindungan TKI	2003	NTB	Sumbawa
3	Perda Lombok Timur No. 12/ 2006 tentang Pembinaan dan Perlindungan dan Pembinaan Tenaga Kerja Indonesia asal Kab. Lombok Timur	2006	NTB	Lombok Timur

III	Kebijakan tentang Anti-Trafiking [7 kebijakan]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
4	Perda Provinsi Sulawesi Utara No. 1/ 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafiking) Terutama Perempuan dan Anak	2004	Sulawesi Utara	
5	Perda Propinsi Sumatera Utara No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak	2004	Sumatera Utara	
6	Perda Provinsi Kepulauan Riau No. 12/ 2007 tentang Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (Trafiking)	2007	Kepulauan Riau	
7	Perda Provinsi Jawa Barat No. 3/ 2008 tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang di Jawa Barat	2008	Jawa Barat	
8	Perda Kabupaten Indramayu No. 14/ 2005 tentang Pencegahan dan Pelarangan Trafiking untuk Eksploitasi Seksual Komersial Seksual Anak	2005	Jawa Barat	Indramayu

No.	Kebijakan	Tahun	Provinsi	Prov/ Kab
9	Perda Provinsi Sulsel No. 9/ 2007 tentang Pencegahan dan Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak	2007	Sulawesi Selatan	
10	Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pencegahan Trafficking		Lampung	

IV	Perlindungan Anak [2 kebijakan]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
11	Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 43 Tahun 2004 tentang Komite Aksi Provinsi Jawa Barat untuk Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak	2004	Jawa Barat	
12	Perda Provinsi Jawa Barat No. 5/ 2006 tentang Perlindungan Anak	2006	Jawa Barat	

V	Perlindungan dan Penanganan HIV/AIDS [1 kebijakan]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
13	Perda Kepulauan Riau No. 15/ 2007 tentang Pencegahan dan Penanggulangan HIV/AIDS	2007	Kepulauan Riau	

VI	Pendidikan dan Kesehatan Gratis [5 kebijakan]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
14	Peraturan Daerah Kabupaten Gowa No. 4/ 2008 tentang Pendidikan Gratis di Gowa	2008	Sulawesi Selatan	Gowa
15	Instruksi Bupati Pangkajene dan Kepulauan Nomor 440/125/Hukum Tertanggal 24 Desember 2005 tentang Pendidikan Gratis	2005	Sulawesi Selatan	Pangkep

No.	Kebijakan	Tahun	Provinsi	Prov/ Kab
16	Perda Provinsi Sulsel No. 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Sulsel [salah satu materinya menyebut pendidikan dan kesehatan gratis]	2008	Sulawesi Selatan	
17	Perda Kabupaten Jembrana No. 15/ 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun	2006	Bali	Jembrana
18	Perda Kabupaten Dompu No. 4/2008 tentan Penyelenggaraan Program Pendidikan dan Kesehatan Gratis Bagi Masyarakat Kabupaten Dompu	2008	NTB	Dompu

VII	Kebijakan tentang Layanan [22 Kebijakan]			
No.	**Kebijakan**	**Tahun**	**Provinsi**	**Prov/ Kab**
19	Instruksi Bupati Bima Nomor 03 tahun 2005, tentang pembebasan biaya visum et repertum bagi perempuan dan anak korban kekerasan, 31 Desember 2005	2005	NTB	Bima
20	Keputusan Bupati Bone nomor 504 tahun 2006, tentang : Penetapan Panitia dan Tim Advokasi PPT Korban kekerasan Perempuan dan anak , 1 Januari 2006	2006	Sulawesi Selatan	Bone
21	Keputusan Bupati Buru No. 463-116 Tahun 2008 tentang Pembentukan Pusat Layanan Terpadu	2008	Sulawesi Selatan	Buru
22	Keputusan Bupati Jember tentang Pusat perlindungan Perempuan dan Anak (P3A) di Kabupaten Jember, 20 Februari 2004	2004	Jawa Timur	Jember
23	Keputusan Bupati Lombok Timur tentang Pembebasan Biaya Visum bagi perempuan dan anak korban kekerasan, 13 Juli 2005	2005	NTB	Lombok Timur
24	Keputusan Bupati Maluku Tengah No. 463-142 Tahun 2008 tentang Pembentukan P2TP2A	2008	Maluku	Maluku Tengah
25	Keputusan Walikota Ambon No. 390 Tahun 2008 tentang Pembentukan P2TP2A	2008	Maluku	Ambon

No.	Kebijakan	Tahun	Provinsi	Prov/ Kab
26	Keputusan Walikota Bengkulu nomor 225 tahun 2006, tentang : Pembentukan Tim Pemantau, Penanggulangan dan Penanganan Korban Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak tingkat Kota Bengkulu , 7 September 2006	2006	Bengkulu	Kota Bengkulu
27	Kesepakatan Bersama Bupati Sikka, Polres Sikka, Kejaksaaan Negeri Maumere dan Div. Perempuan TRUK-F :Nomor 3 tahun 2006; Nomor B/2400/ XII/2006/RES. Sikka; Nomor B-1805/P.3.15/ Cs.1/12/2006; Nomor 53/D.P/TRUK F/2006 Tentang Pelayanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	2006	NTT	Sikka
28	Peraturan Desa Sido Urip nomor 01tahun 2005, tentang perlindungan hukum korban kekerasan di wilayah desa Sido Urip, 2 Desember 2005	2005	Sumatera Utara	Deli Serdang
29	Peraturan Daerah Kab. Sidoarjo nomor 18 tahun 2006 tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan, 17 Desember 2006	2006	Jawa Timur	Sidoarjo
30	Peraturan Daerah Prov. Lampung nomor 6 tahun 2006 tentang Pelayanan Terpadu tehadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan	2006	Lampung	
31	Peraturan Desa Jayakarta nomor 3 tahun 2006 tentang penanganan perempuan korban kekerasan, 27 Januari 2006	2006	Bengkulu	Bengkulu Utara
32	Peraturan Desa Sunda Kelapa nomor 2 tahun 2006 tentang penanganan perempuan korban kekerasan	2006	Bengkulu	Bengkulu Utara
33	Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 16 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu bagi Korban Kekerasa Berbasis Gender, 1 Maret 2006	2006	Yogyakarta	Kota Yogyakarta
34	Perda Kabupaten Bengkulu No. 21/2006 ttg Pencegahan dan Penanganan Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	2006	Bengkulu	Kab. Bengkulu

No.	Kebijakan	Tahun	Provinsi	Prov/ Kab
35	Perda Prov. Lampung No.6/2006 tentang Pelayanan Terpadu terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan	2006	Lampung	
36	Perjanjian Kerja Sama antara Dinas Kesehatan Yogyakarta dengan Rumah Sakit Panti Rapih tentang Layanan Terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan, di RS, 1 September 2005	2005	Yogyakarta	
37	Perjanjian Kesepakatan Kerjasama PPT untuk Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (24 Oktober 2004), antara : Polda Jateng, RS Bhayangkara Semarang, LPA Jateng, LSM Perisai, Kelompok Kerja Bantuan Hukum, KPI Cab. Semarang, PSW/Lemlit Gender Universitas Diponegoro	2004	Jawa Tengah	
38	SK Bupati Bone No. 504/ 2006 yang menyediakan layanan terpadu untuk perempuan korban kekerasan di rumah sakit umum milik pemerintahan daerah dan RS Bhayangkara milik kepolisian.	2006	Sulawesi Selatan	Bone
39	SK Bupati Kabupaten Bengkulu Utara No. 184/2006 yang menunjuk relawan pendamping	2006	Bengkulu	Bengkulu Utara
40	SK Bupati Kabupaten Bengkulu Utara No. 21/ 2007 tentang Pembentukan Tim Penanganan Terpadu bagi Perempuan dan Anak	2007	Bengkulu	Bengkulu Utara

Lampiran 3

Data Statistik Daerah Pemantauan

3.1. Perkembangan Jumlah Penduduk di Daerah Terpilih Tahun 2000 dan 2007

Kabupaten/Kota/ Provinsi	Laki-Laki			Perempuan			L+P		
	2000	2007	Perkembangan 2000-2007 (Dalam %)	2000	2007	Perkembangan 2000-2007 (Dalam %)	2000	2007	Perkembangan 2000-2007 (Dalam %)
NAD	-	2 079 985	-	-	2 136 297	-	-	4 216 282	-
- Bireun *)	-	175 164	-	-	179 472	-	-	354 636	-
- Lhokseumawe *)	-	78 160	-	-	79 515	-	-	157 675	-
- Banda Aceh	-	111 222	-	-	108 114	-	-	219 336	-
Jawa Barat	21 980 956	20 353 242	-7.41	21 265 699	20 003 696	-5.93	43 246 655	40 356 938	-6.68
- Kab. Tasikmalaya	1 059 671	821 346	-22.49	981 565	847 603	-13.65	2 041 236	1 668 949	-18.24
- Kota Tasikmalaya *)		289 480			298 259			587 739	
- Cianjur	973 451	1 106 366	13.65	948 655	1 032 099	8.80	1 922 106	2 138 465	11.26
- Sukabumi	1 090 024	1 126 269	3.33	962 395	1 082 676	12.50	2 052 419	2 208 945	7.63
- Indramayu	810 298	881 424	8.78	770 851	847 800	9.98	1 581 149	1 729 224	9.37
DI Yogyakarta	1 527 704	1 699 402	11.24	1 574 825	1 732 185	9.99	3 102 529	3 431 587	10.61
- Bantul	386 101	438 864	13.67	388 863	457 680	17.70	774 964	896 544	15.69
Banten		4 726 267			4 703 944			9 430 211	
- Kota Tanggerang **)	648 293	754 052	16.31	646 435	755 820	16.92	1 294 728	1 509 872	16.62
Nusa Tenggara Barat	1 866 051	2 040 919	9.37	1 939 486	2 245 919	15.80	3 805 537	4 286 838	12.65
- Lombok Timur	462 441	477 644	3.29	505 013	577 770	14.41	967 454	1 055 414	9.09
- Mataram	154 909	179 820	16.08	158 629	176 120	11.03	313 538	355 940	13.52
- Bima	256 797	204 481	-20.37	246 206	207 442	-15.74	503 003	411 923	-18.11
Kalimantan Selatan	1 482 838	1 685 996	13.70	1 473 946	1 699 776	15.32	2 956 784	3 385 772	14.51
- Banjar	269 226	234 888	-12.75	261 547	243 972	-6.72	530 773	478 860	-9.78
- Hulu Sungai Utara	140 825	104 347	-25.90	147 923	107 913	-27.05	288 748	212 260	-26.49
Sulawesi Selatan	3 794 823	3 717 194	-2.05	3 963 751	3 958 699	-0.13	7 758 574	7 675 893	-1.07
- Bulukumba	162 732	182 430	12.10	189 352	202 735	7.07	352 084	385 165	9.40
- Pangkajene Kepulauan	127 060	142 260	11.96	136 144	147 143	8.08	263 204	289 403	9.95

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.2. Perbandingan Persentase Wanita Sebagai Kepala Rumah TanggaTahun 2000 dan 2007			
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2000**	**2007**	**Perubahan % 2000-2007**
NAD	-	20.14	-
- Bireun *)	-	26.12	-
- Lhokseumawe *)	-	16.87	-
- Banda Aceh	-	18.13	-
Jawa Barat	12.10	12.25	0.15
- Kab. Tasikmalaya	13.45	14.23	0.78
- Kota Tasikmalaya *)		14.42	-
- Cianjur	12.95	10.68	-2.27
- Sukabumi	10.75	9.69	-1.06
- Indramayu	12.89	14.05	1.16
DI Yogyakarta	19.63	19.44	-0.19
- Bantul	13.85	16.49	2.64
Banten		13.02	
- Kota Tanggerang **)	10.62	9.98	-0.64
Nusa Tenggara Barat	16.52	21.64	5.12
- Lombok Timur	20.07	28.60	8.53
- Mataram	15.54	16.94	1.40
- Bima	8.33	13.59	5.26
Kalimantan Selatan	14.16	14.17	0.01
- Banjar	15.64	13.64	-2.00
- Hulu Sungai Utara	16.28	21.72	5.44
Sulawesi Selatan	15.61	18.44	2.83
- Bulukumba	21.25	20.32	-0.93
- Pangkajene Kepulauan	16.33	18.09	1.76

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.3. Perbandingan Rata-rata Lama Sekolah PerempuanTahun 2000 dan 2007			
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2000**	**2007**	**Perubahan 2000-2007 (Thn)**
NAD	6.80	7.92	1.12
- Bireun *)	-	8.61	-
- Lhokseumawe *)	-	9.10	-
- Banda Aceh	10.00	11.56	1.56
Jawa Barat	6.38	6.97	0.59
- Kab. Tasikmalaya	6.16	6.25	0.09
- Kota Tasikmalaya *)	-	7.94	-
- Cianjur	5.55	5.73	0.18
- Sukabumi	5.40	5.99	0.59
- Indramayu	3.87	4.31	0.44
DI Yogyakarta	6.42	7.83	1.41
- Bantul	6.15	7.66	1.51
Banten	-	7.24	-
- Kota Tanggerang **)	8.14	9.31	1.17
Nusa Tenggara Barat	4.90	5.80	0.90
- Lombok Timur	4.93	5.76	0.83
- Mataram	6.81	8.12	1.31
- Bima	5.66	6.92	1.26
Kalimantan Selatan	5.92	6.85	0.93
- Banjar	6.14	6.57	0.43
- Hulu Sungai Utara	5.11	6.13	1.02
Sulawesi Selatan	6.14	6.89	0.75
- Bulukumba	5.45	6.12	0.67
- Pangkajene Kepulauan	4.94	6.20	1.26

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.4. Perbandingan Persentase Perempuan Buta Huruf Tahun 2000 dan 2007			
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2000**	**2007**	**Perubahan % 2000-2007**
NAD	9.90	6.56	-3.34
- Bireun *)	-	4.40	-
- Lhokseumawe *)	-	2.10	-
- Banda Aceh	3.20	2.86	-0.34
Jawa Barat	9.33	6.08	-3.25
- Kab. Tasikmalaya	3.76	3.52	-0.24
- Kota Tasikmalaya *)	-	1.12	-
- Cianjur	9.45	4.83	-4.62
- Sukabumi	8.27	5.17	-3.10
- Indramayu	33.60	18.86	-14.74
DI Yogyakarta	24.37	16.90	-7.47
- Bantul	24.44	16.63	-7.81
Banten	-	6.05	-
- Kota Tanggerang **)	8.96	2.34	-6.62
Nusa Tenggara Barat	26.13	23.06	-3.07
- Lombok Timur	23.85	22.89	-0.96
- Mataram	19.97	11.60	-8.37
- Bima	21.58	16.88	-4.70
Kalimantan Selatan	9.92	7.47	-2.45
- Banjar	7.19	6.78	-0.41
- Hulu Sungai Utara	11.67	9.63	-2.04
Sulawesi Selatan	17.25	14.73	-2.52
- Bulukumba	23.01	20.17	-2.84
- Pangkajene Kepulauan	19.09	15.01	-4.08

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.5. Perbandingan Persentase Perempuan yang Bekerja Tahun 2000 dan 2007			
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2000**	**2007**	**Perubahan % 2000-2007**
NAD	38.40	41.34	2.94
- Bireun *)	-	40.49	-
- Lhokseumawe *)	-	22.95	-
- Banda Aceh	31.70	34.01	2.31
Jawa Barat	31.92	39.51	7.59
- Kab. Tasikmalaya	41.24	54.07	12.82
- Kota Tasikmalaya *)	-	47.15	-
- Cianjur	40.31	36.43	-3.88
- Sukabumi	30.36	43.74	13.38
- Indramayu	38.18	40.96	2.78
DI Yogyakarta	57.52	61.83	4.32
- Bantul	57.32	56.52	-0.80
Banten	-	42.13	-
- Kota Tanggerang **)	30.06	37.39	7.33
Nusa Tenggara Barat	47.20	58.69	11.49
- Lombok Timur	40.47	55.37	14.90
- Mataram	31.99	43.74	11.74
- Bima	44.19	61.65	17.47
Kalimantan Selatan	48.47	54.43	5.96
- Banjar	42.13	58.28	16.15
- Hulu Sungai Utara	57.93	65.72	7.79
Sulawesi Selatan	28.32	40.35	12.03
- Bulukumba	20.92	51.84	30.92
- Pangkajene Kepulauan	13.56	34.24	20.68

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.6. Perbandingan Rata-rata Usia Nikah Perempuan umur 10 Tahun ke Atas Tahun 2000 dan 2007 (dalam Tahun)

Kabupaten/Kota/Provinsi	2000	2007	Perubahan 2000-2007 (Tahun)
NAD	-	19.87	-
- Bireun *)	-	19.95	-
- Lhokseumawe *)	-	20.81	-
- Banda Aceh	-	21.85	-
Jawa Barat	18.05	18.81	0.76
- Kab. Tasikmalaya	17.62	17.85	0.23
- Kota Tasikmalaya *)	-	19.49	-
- Cianjur	17.21	18.29	1.08
- Sukabumi	17.1	17.75	0.65
- Indramayu	17.08	18.01	0.93
DI Yogyakarta	20.43	21.06	0.63
- Bantul	20.43	21.02	0.59
Banten	-	19.23	-
- Kota Tanggerang **)	19.5	21.02	1.52
Nusa Tenggara Barat	19.51	19.67	0.16
- Lombok Timur	19.12	18.94	-0.18
- Mataram	19.72	20.58	0.86
- Bima	20.42	21.05	0.63
Kalimantan Selatan	18.13	19.26	1.13
- Banjar	18.58	19.26	0.68
- Hulu Sungai Utara	17.52	18.73	1.21
Sulawesi Selatan	19.66	20.01	0.35
- Bulukumba	19.63	20.10	0.47
- Pangkajene Kepulauan	19.73	19.08	-0.65

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.7. Perbandingan Angka KemiskinanTahun 2002 dan 2007						
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2002**		**2007**		**Perubahan 2000-2007**	
	Jumlah (000)	**%**	**Jumlah (000)**	**%**	**Jumlah**	**%**
NAD	1199.9	29.83	1083.7	26.65	-116.2	-3.18
- Bireun *)	86.7	25.29	93.0	27.18	6.3	1.89
- Lhokseumawe *)	36	25.51	19.4	12.75	-16.6	-12.76
- Banda Aceh	22.6	10.25	14.0	6.61	-8.6	-3.64
Jawa Barat	4938.2	13.38	5457.9	13.55	519.7	0.17
- Kab. Tasikmalaya	341.1	16.21	302.4	18.15	-38.7	1.94
- Kota Tasikmalaya *)	-	-	54.5	9.30	-	-
- Cianjur	368.6	18.49	394.6	18.49	26.0	0.00
- Sukabumi	362.2	17.03	352.3	15.98	-9.9	-1.05
- Indramayu	300.3	18.65	361.7	20.96	61.4	2.31
DI Yogyakarta	635.7	20.14	633.5	18.99	-2.2	-1.15
- Bantul	157.2	19.75	169.3	19.43	12.1	-0.32
Banten	786.7	9.22	886.2	9.07	99.5	-0.15
- Kota Tanggerang **)	62	4.38	76.9	4.92	14.9	0.54
Nusa Tenggara Barat	1145.8	27.75	1118.6	24.99	-27.2	-2.76
- Lombok Timur	294.1	29.58	282.1	25.60	-12.0	-3.98
- Mataram	47.2	12.79	35.9	9.67	-11.3	-3.12
- Bima	133.7	25.83	108.1	25.12	-25.6	-0.71
Kalimantan Selatan	259.8	8.51	233.5	7.01	-26.3	-1.50
- Banjar	35.4	8.36	20.0	4.24	-15.4	-4.12
- Hulu Sungai Utara	35.8	12.18	23.3	11.16	-12.5	-1.02
Sulawesi Selatan	1309.2	15.88	1083.4	14.11	-225.8	-1.77
- Bulukumba	49.1	13.13	52.3	13.56	3.2	0.43
- Pangkajene Kepulauan	69	25.75	69.3	23.93	0.3	-1.82

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.8. Perbandingan Indeks Pembangunan Manusia Tahun 1999 dan 2007					
Kabupaten/Kota/ Provinsi	1999	2007	Ranking		Perubahan 2000-2007
			1999	2007	
NAD	65.30	70.35	12	17	5.05
- Bireun *)	-	72.45	-	122	-
- Lhokseumawe *)	-	74.65	-	56	-
- Banda Aceh	70.50	76.31	23	24	5.81
Jawa Barat	64.60	70.71	14	15	6.11
- Kab. Tasikmalaya	65.30	71.24	109	180	5.94
- Kota Tasikmalaya *)		72.75		109	-
- Cianjur	63.60	67.65	167	339	4.05
- Sukabumi	63.20	69.21	176	270	6.01
- Indramayu	56.50	66.22	269	388	9.72
DI Yogyakarta	68.70	74.15	2	4	5.45
- Bantul	65.80	72.78	102	106	6.98
Banten	-	69.29	-	23	-
- Kota Tanggerang **)	68.30	74.4	52	64	6.10
Nusa Tenggara Barat	54.20	63.71	26	32	9.51
- Lombok Timur	52.10	61.12	284	439	9.02
- Mataram	63.10	70.71	184	196	7.61
- Bima	57.30	67.13	264	365	9.83
Kalimantan Selatan	62.20	68.01	21	26	5.81
- Banjar	63.70	69.43	161	248	5.73
- Hulu Sungai Utara	60.60	67.01	247	369	6.41
Sulawesi Selatan	63.60	69.62	17	21	6.02
- Bulukumba	62.90	69.27	188	261	6.37
- Pangkajene Kepulauan	62.70	67.73	197	337	5.03

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.9. Perbandingan Indeks Pembangunan Gender (IPJ) Tahun 1999 dan 2006					
Kabupaten/Kota/Provinsi	**1999**	**2006**	**Ranking**		**Perkembangan 2000-2006**
			1999	**2006**	
NAD	59.00	62.80	8	13	3.80
- Bireun *)	-	68.40	-	55	-
- Lhokseumawe *)	-	57.20	-	328	-
- Banda Aceh	57.50	61.20	118	212	3.70
Jawa Barat	54.60	60.80	17	20	6.20
- Kab. Tasikmalaya	54.50	55.00	187	372	0.50
- Kota Tasikmalaya *)	-	64.00	-	141	-
- Cianjur	53.90	49.00	196	443	-4.90
- Sukabumi	56.40	56.00	145	354	-0.40
- Indramayu	40.20	46.50	289	451	6.30
DI Yogyakarta	66.40	70.30	1	2	3.90
- Bantul	62.10	70.30	33	29	8.20
Banten	-	59.00	-	28	-
- Kota Tanggerang **)	56.90	63.80	134	145	6.90
Nusa Tenggara Barat	45.90	54.60	26	32	8.70
- Lombok Timur	38.80	59.40	293	266	20.60
- Mataram	54.60	62.30	186	188	7.70
- Bima	52.20	62.70	219	177	10.50
Kalimantan Selatan	56.90	62.20	13	15	5.30
- Banjar	58.30	61.00	100	217	2.70
- Hulu Sungai Utara	58.50	55.30	94	366	-3.20
Sulawesi Selatan	53.30	59.00	22	27	5.70
- Bulukumba	52.70	59.10	209	272	6.40
- Pangkajene Kepulauan	43.90	59.00	282	273	15.10

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.10. Perbandingan Indeks Pemberdayaan Gender (IDJ) Tahun 1999 dan 2006					
Kabupaten/Kota/Provinsi	1999	2006	Ranking		Perkembangan 2000-2006
			1999	2006	
NAD	52.4	49.7	6	28	-2.7
- Bireun *)	-	54.4	-	175	-
- Lhokseumawe *)	-	46.5	-	346	-
- Banda Aceh	37.4	48.2	253	307	10.8
Jawa Barat	47.7	54.4	14	22	6.7
- Kab. Tasikmalaya	47.4	51.4	111	239	4
- Kota Tasikmalaya *)	-	44.5	-	392	-
- Cianjur	53.6	51.6	34	231	-2
- Sukabumi	38.4	55.4	246	162	17
- Indramayu	35.5	52.9	270	205	17.4
DI Yogyakarta	58.8	62.4	1	6	3.6
- Bantul	55.7	63.3	15	38	7.6
Banten	-	46.5	-	30	-
- Kota Tanggerang **)	40.6	45.4	229	379	4.8
Nusa Tenggara Barat	46.2	54.5	20	21	8.3
- Lombok Timur	43.3	57.4	192	128	14.1
- Mataram	39.6	53.7	236	188	14.1
- Bima	43.4	54.2	188	181	10.8
Kalimantan Selatan	55.1	57.7	3	17	2.6
- Banjar	51.3	59.5	57	87	8.2
- Hulu Sungai Utara	51.9	55.3	50	164	3.4
Sulawesi Selatan	43.9	51.8	23	25	7.9
- Bulukumba	44.5	45.6	165	372	1.1
- Pangkajene Kepulauan	39.1	52.9	240	206	13.8

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.11. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Perkapita dengan Migas Tahun 1999 dan 2007	
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2007**
NAD	17329348
- Bireun *)	8786414
- Lhokseumawe *)	56737956
- Banda Aceh	12340849
Jawa Barat	13048168
- Kab. Tasikmalaya	5547332
- Kota Tasikmalaya *)	10802829
- Cianjur	6339298
- Sukabumi	6565538
- Indramayu	19967093
DI Yogyakarta	9584047
- Bantul	7145697
Banten	11400592
- Kota Tanggerang **)	26090042
Nusa Tenggara Barat	7808657
- Lombok Timur	4095600
- Mataram	8668928
- Bima	5313029
Kalimantan Selatan	11613224
- Banjar	9870197
- Hulu Sungai Utara	4703845
Sulawesi Selatan	8996056
- Bulukumba	5699441
- Pangkajene Kepulauan	10817285

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

3.12. Persentase Wanita di Parlemen Tahun 2000 dan 2006			
Kabupaten/Kota/Provinsi	**2002**	**2006**	**Perubahan 2000-2006**
NAD	9.10	4.30	-4.80
- Bireun *)	0.00	5.70	5.70
- Lhokseumawe *)		8.00	8.00
- Banda Aceh	0.00	6.70	6.70
Jawa Barat	3.00	10.10	7.10
- Kab. Tasikmalaya	6.70	11.10	4.40
- Kota Tasikmalaya *)		2.20	2.20
- Cianjur	13.30	15.60	2.30
- Sukabumi	6.70	13.60	6.90
- Indramayu	2.20	15.60	13.40
DI Yogyakarta	9.10	9.10	0.00
- Bantul	6.70	8.90	2.20
Banten	9.30	5.30	-4.00
- Kota Tanggerang **)	2.20	6.70	4.50
Nusa Tenggara Barat	5.50	7.30	1.80
- Lombok Timur	6.30	4.40	-1.90
- Mataram	8.60	5.70	-2.90
- Bima	0.00	4.00	4.00
Kalimantan Selatan	12.70	9.10	-3.60
- Banjar	10.00	12.50	2.50
- Hulu Sungai Utara	3.30	13.30	10.00
Sulawesi Selatan	2.70	6.70	4.00
- Bulukumba	6.10	2.90	-3.20
- Pangkajene Kepulauan	6.70	6.70	0.00

*Catatan: *) Tahun 2000 belum terbentuk*

***) Tahun 2000 masih tergabung ke Jawa Barat*

Lampiran 4

Tanggapan di Tingkat Nasional

4.1. Tanggapan Ketua Mahkamah Konstitusi

SAMBUTAN KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI RI PROF. DR. MAHFUD MD[20]

Mahkamah Konstitusi, 23 Maret 2009

Ass. Wr wb. Ibu Kemala Candrakirana, para hakim konstitusi, hakim agung, para bapak pecinta perempuan dan ibu hadirin yang berbahagia. Pertama, saya mengucapkan selamat dan terimakasih kepada Komnas Perempuan, telah memilih gedung Mahkamah Konstitusi untuk acara ini. Ini relevan karena menyangkut hak-hak konstitusional perempuan. Saudara sekalian kalau kita mau jujur dan objektif, dalam 10 tahun terakhir kehidupan konstitusi kita sudah jauh lebih maju. Kemajuan konstitusi itu ada dua hal untuk mengukurnya. Pertama, soal perlindungan HAM, kedua soal sistem dan pembatasan kekuasaan pemerintahan untuk melindungi hak asasi. Lebih dari itu biasanya sekadar pelengkap dari isi konstitusi. Kalau diukur dari ini saja maka kita bisa evaluasi secara jujur dan objektif, sekarang ini sudah terjadi kemajuan-kemajuan yang sangat signifikan. Misalkan di bidang perlindungan HAM, sekarang sudah terjadi pembalikan residu tentang konsep hubungan HAM dan kekuasaan negara. Kalau dulu HAM adalah sisa dari kekuasaan negara, sekarang terbalik, kekuasaaan negara merupakan sisa dari HAM. Bagaimana menjelaskan hal ini, dulu rumusan UUD sangat singkat mebahas HAM, mengakui tapi diatur dengan UU. Sehingga lalu akhirnya negara membuat UU yang mengambil seluruh HAM lalu sisanya diserahkan kepada rakyat yang tinggal sedikit. Melalui kekerasan-kekerasan konstitusi. Sekarang sudah dikurangi semua, HAM kita tambah, pasal 28 itu dengan sekian pasal HAM, mengambil hampir seluruh konvensi internasional. Sehingga sekarang ini HAM merupakan hak yang dimiliki rakyat yang kemudian sisanya sedikit diberikan kepada negara. Sisa untuk apa, sisa untuk mengatur serta melindungi tanpa mengambil secara tidak fair terhadap HAM yang ada.

Kekuasaan pemerintahan negara, sekarang saya kira sudah lebih jauh demokratis, suka atau tidak suka pemerintah tidak bisa sewenang wenang melakukan intervensi terhadap kekuasaan lain. Saya heran juga jika ada orang berfikir misalnya pemerintah itu masih suka intervensi. Dunia peradilan sekarang ini sudah bebas, tidak ada campur tangan dari presiden. Itu mainset lama, kalau ada intervensi dari presiden. Jadi, Sistem pemerintahan kita sudah berjalan bagus. Bahkan saya juga termasuk orang yang tidak percaya, keributan-keributan rencana penyelenggaraan

[20] Naskah ini adalah transkripsi dari sambuta yang disampaikan langsung dalam acara Peluncuran Hasil Pemantauan Komnas Perempuan tentang Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di Era Otonomi Daerah, Jakarta, 23 Maret 2009.

pemilu itu rekayasa pemerintah, DPD fiktif, DPD palsu, saya sama sekali tidak percaya. Undang-undang menyatakan bahwa pemilu itu urusan KPU, bukan pemerintah. Kita tidak bisa sembarangan menuduh seperti itu. Bahwa itu memang ada, campur tangan, saya melihat itu melalui campur tangan berbagai kekuatan politik di berbagai daerah. Dimana kekuatan poilitik di daerah tertentu campur tangan juga ke KPU. Karena kita tahu juga setiap pemilihan anggota KPU, KPUD, itu kan partai politik, "saya mau mencari ini, ini orang saya.." akhirnya diperjuangkan masuk KPU, terlepas dari kapasitasnya. Saya kira itu bukan rahasia, semua orang tahu. Saya juga pernah di DPR. Maka dari itu mari kita sharing tentang perkembangan hak asasi dan sistem kenegaraan kita, saya kira sudah jauh berbeda. Mindset kita di dalam menilai segala sesuatu harus berubah. Sehingga jika ada persoalan konstitusional, maka kita tidak langsung menyorot, bahwa ini intervensi pemerintah, tapi kita menyorot kita sendiri, ya LSM, partai politik, ya pers, siapa saja yang berada di luar kekuatan politik. Kalau kita selalu melihatnya dari kacamata lama, maka kita tidak akan pernah bisa memperbaiki keadaan.

Lalu, menyangkut soal apa yang kita bicarakan hari ini, konstitusi kita ini tentang HAM sudah mengadopsi hampir semua konvensi internasional tentang HAM. Saya punya catatan di sini, sejak zaman reformasi itu sudah tidak kurang dari 8 UU itu dikeluarkan, di luar UUD 45, yang langsung menyebut hak perempuan, UU HAM, UU PKDRT, UU Pemberantasan Tindak Perdagangan Orang, UU Perlindungan Anak, UU Saksi dan Korban, UU Kewarganegaraan, UU Penanggulangan Bencana, UU Penempatan dan Perlindungan TKI di luar negeri, yang semuanya ditujukan perlindungan maksimal terhadap perempuan. Jadi dari sudut konstitusi dan UU sudah tidak kurang. Kita sudah benar-benar memperhatikan perempuan untuk menegakkan atau memberikan perlindungan terhadap hak asasi perempuan yang sudah diatur dalam berbagai konvensi internasional. Lebih jauh lagi sebagaimana, ini ada dalam catatan Komnas Perempuan, bahwa 10 tahun reformasi ini ada 29 produk kebijakan telah dihasilkan untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, yang berupa 11 kebijakan di tingkat nasional, 15 kebijakan di tingkat daerah, dan kebijakan di tingkat regional, asia. Kita juga sudah meratifikasi CEDAW dengan UU nomor 7/1984. Saudara saya kira ini suatu fakta, bahwa di tingkat konstitusi dan UU, kita sudah cukup. Sekarang persoalannya di tingkat bawah ada 154 perda yang bermasalah, itu memang salah satu persoalan yang sering saya kemukakan dimana-mana.

Jadi di Indonesia ada pengawasan pemerintah dalam bentuk pengawasan yang reprsif dan pengawasan hukum di pengadilan, kalau ada perda yang bermasalah. Jadi menurut UU no 32, setiap perda sejak ditetapkan itu disampaikan ke pusat, dalam waktu 60 hari pemerintah bisa membatalkannya melalui perpres. Jika ada 154 perda, dan tidak dibatalkan, persoalannya kira-kira ada di tingkat pemerintahan, bukan pada UU atau konstitusi. Kenapa pemerintah tidak membatalkan, atau mungkin pemerintah menganggap sebenarnya tidak ada masalah. Karena saya kebetulan juga jadi pembimbing penelitian tentang perda ini, pemerintah nampaknya banyak membatalkan perda, yang diteliti adalah persoalan pajak dan retribusi, soal perda syariat, perda agama, itu tidak pernah diteliti. Permasalahan ada di sektor ini, bukan pada masalah UU dan konstitusi. Jadi mungkin rekomendasi-rekomendasi tadi penting untuk mendapat perhatian

dari pemerintah. Saya juga pernah usul sewaktu di DPR, bagaimana jika pemerintah membuat desk tentang perda. Khusus meneliti perda yang diajukan dalam waktu 60 hari bisa betul-betul dinilai. Kalau ini tidak ada desk sendiri, tidak akan intensif mengoreksinya. Sehingga soal perda syariat bisa dianggap benar, perda yang diskriminatif terhadap perempuan bisa dianggap benar, yang dianggap bermasalah itu jika perda terlalu besar menarik pajak atau retribusi. Ini perlunya desk khusus untuk meneliti dan memberi rekomendasi kepada presiden untuk membuat perpres. Ini suatu persoalan di tingkat pengawasan umum, saya kira ke depan ini menjadi penting.

Kedua, apa yang menjadi dasar pembatalan perda oleh pemerintah pusat itu. Seringkali perda itu dibuat atas dasar demokrasi, padahal negara kita, UUD 45 bukan hanya soal demokrasi saja, tapi juga negara nomokrasi. Demokrasi itu diatur dalam ayat empat, "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan" itu adalah demokrasi, proses pengambilan keputusan dalam demokrasi itu siapa yang menang. Suka tidak suka, di dalam demokrasi itu siapa yang menang. Kalau kita di sini ada 200 orang yang menginginkan sesuatu itu 150 orang, ya, yang 50 orang harus mundur. Tapi Indonesia juga berdasar negara hukum (pasal 1 ayat 3), nomokrasi, Indonesia adalah negara hukum. Proses pengambilan keputusan di dalam nomokrasi itu adalah yang benar bukan yang menang. Oleh karena itu yang menang secara demokratis, tapi belum tentu benar secara nomokratis. Di sini lah letak Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi untuk memutus persoalan. Inilah yang dinamakan sah secara demokratis dan benar secara nomokratis, sesuatu bisa dibatalkan karena secara nomokratis salah meskipun secara demokrasi menang. Kita boleh berangan-angan, bahwa demokrasi kita ini bukan menang-menangan tapi musyawarah. Seluruh demokrasi di dunia ini adalah musyawarah. Karena pada ujungnya kalau musyawarah macet, juga voting. Di Amerika yang katanya liberal langsung voting. Tidak juga, kalau sejak awal sudah disepakati buat apa voting. Cuma musyawarah kita mungkin lebih lama, intinya sama, kalau sejak awal sudah disepakati buat apa voting.

Tapi intinya akan kembali bahwa demokrasi itu siapa yang paling banyak, tapi yang paling banyak itu belum tentu benar makanya kita atur, yang menang itu berdasar ukuran-ukuran tertentu dan prosedur-prosedur tertentu. Apa ukurannya di dalam hukum, di dalam tatanan hukum kita itu Ada 4 kriterianya. Pertama, bahwa hukum apapun yang anda inginkan tidak boleh merusak integritas teritori dan bertentangan integritas ideologi bangsa. Melindungi segenap bangsa dan negara, tidak boleh ada aturan hukum yang memperbolehkan secuilpun wilayah Indonesia ini terlepas. Yang kedua hukum hanya boleh dibangun berdasar prinsip demokrasi dan nomokrasi sebagai satu kesatuan. Ketiga, hukum di Indonesia harus dibangun untuk keadilan sosial, bukan keadilan individual atau liberal. Keadilan sosial dimana negara secara resmi turut menciptakan struktur sosial yang adil melaui peraturan-peraturan yang memberi proteksi terhadap warga negara yang lemah dan berpotensi didiskriminasikan. Keempat, hukum hanya bisa dibangun berdasar tolerasi beragama. Keempat ini ukurannya di luar keempat kriteria itu pasti akan kena sewaktu uji material. Karena ketika keluar dari keempat kriteria itu pasti bertentangan dengan salah satu dari isi konstitusi, bisa dicari pasalnya, karena konstitusi itu sebenarnya menggambarkan keempat ketentuan ini. Itu lah sebabnya, dulu ketika terjadi ribut-

ribut tentang perda syariah, lalu kita ingat boleh kah perda syariat itu boleh kita buat di Indonesia. Kalau menurut saya, bukan soal boleh atau tidak boleh tapi perlu atau tidak, ada gunanya atau tidak. Misalnya di suatu daerah orang mau kawin harus bisa baca tulis alquran dulu, kalau mau masuk ke sekolah negeri harus bisa baca tulis alquran dulu. Menurut saya tidak perlu hal-hal semacam itu. Tanpa itu pun seluruh pemeluk agama tidak pernah dihalangi untuk menjalankan ibadah agama. Meskipun saya sendiri berbeda dengan Bu Kemala, Indonesia bukan negara sekuler dan bukan juga negara agama, Indonesia adalah negara Pancasila. Negara Pancasila adalah titik temu antara kebaikan sebuah negara agama dan kebaikan negara sekuler. Di sini negara agama seperti negara Vatikan atau Arab Saudi, dimana suatu agama menjadi agama negara, tapi agama memberi spirit dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak sekuler betul, sepeti Amerika. Disini negara tidak memberlakukan hukum agama tapi negara wajib memberi proteksi kepada setiap pemeluk agama yang ingin melaksanakan ajaran agamanya dengan benar.

Ketika pada tahun 1999 kita membuat UU otoda, urusan absolut pemerintah ada empat yaitu diplomasi, finansial, hankam, dan peradilan. Sesudah itu diketok lalu masuk Majelis Ulama Indonesia datang dan mengusulkan bahwa urusan agama harus menjadi urusan nasional, jika tidak, maka setiap daerah yang memiliki agama yang berbeda mayoritas minoritasnya, daerah akan menyusun perda sendiri. Jadi akan mengancam integrasi teretori maupu integrasi ideologi kita. Sehingga pada ssat itu meskipun tidak dibahas di dalam pansus, atas permuntaan MUI dan beberapa ormas Islam, ketentuan agama menjadi urusan pusat itu diatur dalam pengesahan terakhir. Artinya ada pikiran untuk menyelamatkan kesatuan bangsa secara integrasi teritori dan ideologi di dalam hankamrata RI. Lalu pengawasan peradilan, urusan diskriminasi terhadap perempuan itu misalnya tidak bisa mengharapkan peran pemerintah untuk saat ini karena seluruh sudah perah diperiksa. Sehingga lewat 60 hari bisa berlaku atas nama hukum, masih ada satu cara lagi, menurut UU, yaitu diminta judicial review ke MA, baik pengujian formal ataupun material. Formal itu karena cara prosedural pembuatannya, secara material karena isinya. Itu diberi waktu 180 hari, ke MA untuk dimintakan pembuktian judicial atas perda yang bermasalah tadi. Menurut laporan tadi tidak ada yang dibatalkan mungkin persoalannya tidak ada gugatan, atau MA tidak menganggap diskriminasi, atau MA yang kurang awas melihat. Nah, nanti akan kita diskusikan hari ini. Kalau MA tidak bisa juga, tidak bisa, MA 160 hari lewat, ketentuan UU no 32 yaitu legislatif review, nanti yang mengubah DPRDnya sendiri tergantung hasil pemilu yang akan datang. Memang begitulah aturan main politik kita dalam Undang-Undang Dasar. Artinya, hasil pemilu di DPRD-DPRD yang akan datang ini bisa didorong untuk mempunyai komitmen mulai sekarang, mumpung masih kampanye, untuk mengarah pada perbaikan. Karena memang dalam kehidupan bernegara pemerintah memang bisa melakukan pengawasan hukum, represif oleh MA, kemudian pengawasan politik melalui legislatif review terhadap persoalan-persoalan yang muncul. Jadi persoalan perempuan yang masih diskriminatif, yang ada pada persoalan perda, berdasarkan laporan hari ini. Lalu ada lagi soal kultur atau budaya. Karena atas nama hukum dan konstitusi, di negara ini tidak pernah ada diskriminasi pada perempuan. Konstitusi kita sudah jelas mengatur itu. Pengalaman politik kita juga demikian, kita punya banyak tokoh perempuan. Kita punya SK Trimurti, Bu Fatmawati, Maria Ulfa, kita punya

Presiden Megawati, kita punya menteri peran wanita, kofifah Indarparawangsa, Mutia Hatta. Perempuan sudah banyak masuk bidang politik tanpa dihalangi oleh hukum dan konstitusi, tapi ternyata jika jumlahnya masih sedikit, ini soal kultur, bukan konstitusi. Budaya masyarakat kita masih menganggap bahwa perempuan itu tidak bisa memimpin, itu budaya yang hidup seperti itu. Saudara, saya ini dosen, saya melihat betapa perempuan itu hebat-hebat. Kalau ada 10 orang wisuda 7 orang itu perempuan.

Perlu kiranya saya jelaskan pandangan MK terhadap apa yang sedang diributkan yaitu soal caleg, affirmatif action, kebijakan affirmatif untuk perempuan yang dikatakan bahwa putusan MK untuk menetapkan suara terbanyak menyebabkan hak-hak perempuan menjadi hilang. Saya menjelasakan, pertama, pengujian UU yang dilakukan oleh MK itu pemohon meminta ketentuan 30% itu dihapus, diubah menjadi suara terbanyak, alasanya itu keadilan dan kedaulatan rakyat. Agar adil katanya kalau orang yang mendapat lebih banyak ya lebih cepat. Adalah sesuai dengan kehendak rakyat kalau rakyat memilih orang yang lebih banyak maka dia yang jadi, jangan yang di atas, itu masuk akal. Lalu yang kedua, di dalam UU yang diuji tidak ada affirmatif action yang menjamin bahwa perempuan harus jadi itu tidak ada. Seandainya itu ada, maka MK akan memihak itu. Karena memang ada beberapa yang mendapat perlakuan khusus, di dalam UU yang ada bahwa setiap 3 caleg harus ada satu caleg perempuan, bukan setiap anggota legislatif yang jadi harus ada satu anggota legislatif perempuan yang jadi, itu tidak ada. Dan setiap 3 caleg itu harus ada 1 caleg perempuan itu yang dikuatkan oleh MK karena memang sudah sesuai dengan affirmatif action. Kemudian MK tidak menetapkan perempuan harus ada satu diantara 3 yang jadi? Itu tidak dilakukan karena akan bertentangan secara konstitusional. Diskusinya sampai berhari-hari, hasilnya voting, dan satu disenting opinion. Kalau masih diinginkan menjadi sebuah kebijakan, ke depan ketentuan afirmatif action itu bisa dimasukkan dalam produk UU. Tetapi jangan memaksa MK ini mengatur sesuatu yang tidak ada, memaksakan sesuatu yang bukan menjadi kewenangannya. Saya menyambut gembira dan mengucapkan selamat, menunggu rekomendasi kepada MK, untuk apa yang nanti akan dilakukan oleh MK nanti. Sekian Ass. Wr. wb.

4.2. Tanggapan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah RI

OTDA DAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA (UPAYA MEMBANGUN FORMAT IDEAL)

Oleh:

Laode Ida

Wakil Ketua DPD RI

Konsekwensi (kelemahan) Otda

- Kekuasaan: demokrasi berbasis mayoritas. Etnis dan atau agama mayoritas menguasai arena politik, sehingga kebijakan politik cenderung selalu merepresentasikan kepentingan mayoritas.
- Budaya: kebebasan untuk mengekspresikan budaya lokal → patriarkhis dan atau religious. Pengambilan keputusan berdasarkan persepsi budaya dan atau nilai-nilai agama tertentu yang dominan (persepsi warisan).

Hubungan Pusat-Daerah

- Kealpaan pusat dalam melakukan supervisi yang terpandu → akibat dari (1) ketiadaan instrumen supervisi (pengawasan) dalam pembuatan kebijakan lokal yang berbasis pada hak minoritas dan perempuan, dan (2) kesulitan melakukan supervisi lantaran banyaknya unit otda, dan atau (3) kesibukan para pejabat/aparat terkait dalam mengurus tugas-tugas rutin di Jakarta.
- Ketiadaan punishment terhadap daerah-daerah yang membuat kebijakan diskriminatif pembiaran tindakan diskriminatrif, karena birokrasi pun cenderung melakukan pelayanan berbasis etnis.

Tawaran Perbaikan

- Revisi kebijakan otda, lakukan otonomi terpandu → menarik kewenangan-kewenangan daerah yang secara umum bermasalah dalam pelaksanaannya.
- Perkuat pemantauan dan pengawasan atas perencanaan, pembuatan dan implementasi kebijakan lokal → bangun-kembangkan kelembagaan pengawasan yang efektif
- Lakukan sistem reward and punishment terhadap pemda

Langkah DPD

- Mendorong revisi UU 32/2004 (draft revisi sedangt dalam proses)
- Mendorong dibuatnya indikator supervisi pelaksaan otda
- Memperkuat kewenangan agar bisa secara efektif melakukan pengawasan terhadap dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (melalui amandemen konstitusi yang sekarang ini draft-nya sudah disiapkan)

Sukses
Selamat berdiskusi

4.3. Tanggapan Perwakilan dari Mahkamah Agung

MAHKAMAH AGUNG SEBAGAI PELAKSANA KEKUASAAN KEHAKIMAN DALAM MELAKSANAKAN FUNGSI UJI MATERIIL (JUDICIAL REVIEW) DALAM KONTEKS MENJAGA INTEGRITAS HUKUM NASIONAL DAN MEMPERKUAT KAPASITAS DALAM MENJALANKAN FUNGSI TERSEBUT

Oleh:

Marina Sidabutar, SH, MH

Hakim Agung Mahkamah Agung Republik Indonesia

Komisi Nasional (Komnas) Perempuan, 23 Maret 2009

Ketika Prof. Dr. Paulus E. Lotulung menanyakan kesediaan kami untuk menggantikan beliau memenuhi undangan untuk hadir di forum yang terhormat ini, hati kami berbunga-bunga, akan tetapi kami minta konfirmasi lebih dahulu apakah pengundang bersedia menerima kami, sementara yang diharapkan hadir adalah beliau dalam kapasitas sebagai Ketua Tim Reformasi di Mahkamah Agung RI.

Pada hari ini kami hadir ditengah-tengah para hadirin yang kami hormati dengan penuh sukacita, walaupun perasaan sedikit terusik setelah membaca kesimpulan awal yang dikirimkan oleh panitia dimana Mahkamah Agung dipandang gagal menjalankan fungsi sebagai mekanisme terakhir untuk memelihara konsistensi Hukum Nasional, baik terkait dengan masalah pembatalan kebijakan daerah, maupun dalam menjatuhkan putusan dalam kasus-kasus yang diterima.

Benar bahwa ada putusan yang tidak sesuai dengan kebenaran dan keadilan mulai dari peradilan tingkat pertama sampai tingkat terakhir di Mahkamah Agung akan tetapi karena yang di*expose* hanyalah putusan yang demikian sementara putusan yang benar tidak mendapat perhatian karena tidak menarik, maka terbentuklah image yang negatif sampai saat ini.

Prof. Dr. Bagir Manan sebagai Ketua Mahkamah Agung (telah purnabakti sejak 1 November 2008) kiranya merasa sangat perlu menyampaikan pokok-pokok pikiran beliau dalam Rapat Kerja Nasional (Rakernas) sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2008 dengan tema berturut-turut sebagai berikut:

1. Membangun kembali Citra Badan Peradilan yang bermartabat dan dihormati.
2. Melalui pembinaan dan pengawasan meningkatkan integritas dan mutu putusan.
3. Meningkatkan citra dan wibawa Peradilan melalui pemantapan Profesionalitas dan kualitas putusan Hakim.
4. Pengembangan sistem pengelolaan atau management peradilan.
5. Memantapkan kemampuan tehnis dan dan management peradilan demi terselenggaranya kekuasaan kehakiman yang berkualitas dan berwibawa.
6. Pengawasan.
7. Pembinaan Teknis Peradilan.
8. Modernisasi Mahkamah Agung dan Peradilan Indonesia

Bahkan Prof. Dr. Sartjito Rahardjo, mengatakan bahwa Mahkamah Agung belum memiliki apa yang disebut *"Conscience of the court"* akan tetapi beliau juga berpendapat bahwa kita semua bertanggung jawab untuk selalu memberi masukan bagi kemajuan Mahkamah Agung, yang adalah milik kita

Sejalan dengan pandangan beliau dengan senang hati kami menerima semua kritik yang ditujukan kepda Mahkamah Agung beserta keempat lingkungan peradilan dibawahnya, untuk dapat dijadikan sebagai bahan introspeksi demi perbaikan dalam arti hari ini lebih baik dari hari-hari kemarin.

Untuk itu kami harapkan seusai acara ini kami memperoleh hasil berupa kesimpulan dari kegiatan ini yang dapat dipergunakan Mahkamah Agung sebagai masukan guna memenuhi harapan para pencari keadilan termasuk Komisi Nasional (Komnas) Perempuan yang patut dibanggakan ini.

Team Pembaruan (Reformasi) yang dipimpin oleh Ketua Muda Bidang Lingkungan T.U.N. Bapak Prof. Dr. Paulus E. Lotulung akan segera tanggap terhadap kritik, saran dan harapan yang ditujukan kepada Mahkamah Agung.

Keprihatinan Komnas Perempuan tentang diskriminasi terhadap kelompok minoritas juga telah menjadi keprihatinan berbagai pihak antara lain Hendardi pada tahun 2005 (Pendiri Setara Institute) dengan mengatakan bahwa setelah reformasi tidak ada kemajuan bahwa Negara menunaikan kewajiban melindungi *the right to liberty / freedom*. Dan mengemukakan urgensi atas:

Perangkat hukum yang menjamin hak atas kebebasan terutama fundamental freedom (kebebasan dasar) yakni beragama, berfikir dan berkeyakinan.

1. Perlindungan dari penegak hukum (*law enforcement officials*).
2. Independensi dan imparsialitas sistem peradilan dalam menjalankan *law enforcement*.

Dalam pasal 18 *Internasional Covenant on Civil and Political Rights* dan pasal 28 E(1), pasal 29 (2) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa kebebasan beragama adalah kebebasan dasar (kebebasan fundamental) merupakan hak alamiah dan bersifat kodrati. Hak ini bukan hanya sebagai hak bagi manusia *(right for itself)* tapi juga hak yang melekat pada dirinya (*right in itself*) berarti suatu hak yang tidak boleh ditangguhkan pemenuhannya (*non derogable rights*).

Karena yang diharapkan dari pembicara adalah mengenai Hambatan Institusional yang dihadapi Mahkamah Agung dalam menjalankan kewenangan menjaga Integritas Hukum Nasional melalui uji materi Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang dan terobosan yang bisa diambil oleh Mahkamah Agung untuk memperkuat kapasitasnya dalam menjalankan kewenangan tersebut, maka kedua hal dimaksud akan diuraikan sebagai berikut :

I. Bahwa Mahkamah Agung terikat pada ketentuan-ketentuan prosedural yang hanya diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No 1 tahun 2004. tentang Hak Uji Materiil antara lain tentang tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari, untuk mengajukan permohonan keberatan, sejak Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan ditetapkan, sementara Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan keberatan beralasan, karena peraturan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang atau peraturan yang lebih tinggi sehingga sebaiknya ketentuan tersebut ditiadakan karena Hakim harus 'mencari dan menemukan kebenaran materiil tidak hanya kebenaran formil.`
    - Bahwa pemeriksaan (pengujian) terbatas pada ketentuan / peraturan dibawah Undang-Undang apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki Perundang-undangan.
    - Bahwa penilaian dilakukan hanya dari segi (aspek) legalitas peraturan yang bersangkutan tidak sampai pada segi opportunitas (manfaat / kegunaan peraturan) sehingga *rechtmatigheid* dihadapkan dengan *doelmatigheid.*
    - Bahwa bila pada waktu yang bersamaan Undang-Undang yang bersangkutan diajukan ke Mahkamah Konstitusi sementara peraturan dibawah Undang-Undang tersebut diajukan uji materiil ke Mahkamah Agung, dalam hal majelis mengetahui hal tersebut, maka perkara yang di Mahkamah Agung harus menunggu putusan Mahkamah Konstitusi akan tetapi beda halnya bila uji materiil di Mahkamah Agung telah dikabulkan karena bertentangan dengan undang-undang tertentu sementara undang-undang tersebut, uji materiilnya di Mahkamah Konstitusi juga dikabulkan kemudian, karena bertentangan dengan undang-undang dasar. Hal ini bisa terjadi karena tenggang waktu pengajuan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi tidak terikat pada tenggang waktu.
    - Bahwa karena volume perkara di Mahkamah Agung sangat tinggi maka tenggang waktu 14 (empat belas) hari kerja paling lama untuk melakukan *Judicial Review* sejak tanggal permohonan diterima dimaksud dalam pasal 31 A. Undang Undang No 3 tahun 2009, kadang kala tidak dapat diterapkan sehingga sebaiknya ketentuan tersebut ditiadakan.

II. Untuk istilah terobosan mungkin sebaiknya digunakan istilah penemuan hukum (*rechtsvinding*)

- Bahwa dalam perkara tertentu Mahkamah Agung telah mengesampingkan ketentuan tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari untuk mengajukan permohonan keberatan dengan alasan pertimbangan :
  a. Ditinjau dari studi perbandingan hukum (*comparative law study*) yang berlaku diberbagai negara yang tidak mengenal batasan dimaksud.
  b. Ditinjau dari segi analogi pada praktek dan prosedur yang berlaku di Mahkamah Konstitusi yang tidak menerapkan pembatasan tenggang waktu.
  c. Ditinjau dari segi filofis perlindungan hukum maka pembatasan waktu tersebut adalah merupakan bentuk pengurangan atau pembatasan hak asasi manusia untuk mengajukan gugatan ; untuk memperoleh kesempatan dan manfaat guna mencapai keadilan.
  d. Ditinjau dari segi hukum positif bahwa pembatasan tenggang waktu hanya diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung tidak secara eksplisit dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan atau Undang_Undang Mahkamah agung.
- Bahwa Mahkamah Agung dapat (harus) mengubah paradigma yang hanya terbatas pada aspek legalitas akan tetapi demi rasa keadilan bagi gender maupun kelompok minoritas juga harus dipertimbangkan aspek opportunitas (manfaat atau kegunaan) dari peraturan yang sedang diuji. Hakim harus berani melepaskan diri dari ikatan undang-undang bukan menjadi tawanan undang-undang atau Peraturan.
- Bahwa kriteria pengujian Peraturan harus diperluas terhadap peraturan yang saling bertentangan antara peraturan-peraturan yang secara sektoral berada pada tingkat (hierarki) yang sama.
- Bahwa tolok ukur pengujian peraturan harus diperluas sehingga mencakup Asas- Asas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB) (sebagaimana tertera didalam pasal 53 (2), Undang Undang Tentang Peradilan TUN) yang terdiri dari 6 (enam) asas dilengkapi dengan asas asas umum penyelenggara negara (sebagaimana tertera didalam pasal 3. Undang Undang No:28 tahun 1999) yang terdiri dari 7 (tujuh) asas; yang ditambahkan didalam Undang Undang No:28 tahun 1999 adalah asas kepentingan umum. Yang harus diutamakan adalah asas tidak diskriminatif (yang tercakup dalam asas keterbukaan) dan asas keadilan (yang tercakup dalam asas kepastian hukum). Bahwa budaya *dissenting opinion* telah diterapkan yang disebelumnya dipandang kurang etis karena berpegang pada asas musyawarah untuk mufakat yang telah berurat berakar sejak tempo dulu.

Sebenarnya ketentuan kebijakan atau peraturan berbentuk apapun juga yang diskriminatif tidak akan terbit bila para penyelenggara negara yakni Pejabat Negara dan Pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku; menerapkan UU No. 88 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (tanggal 19 Mei 1999).

Dalam UU tersebut telah ditentukan / digariskan Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang pada Ketentuan Umum Pasal 6, disebut sebagai Asas Umum Pemerintahan Negara Yang Baik yang adalah Asas menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum untuk mewujudkan Penyelenggaran Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Dalam penjelasan tentang asas kepastian hukum digariskan bahwa asas tersebut adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.

Hanya bertitik tolak dari makna dari asas kepastian hukum tersebut maka seyogyanyalah tidak terbit peraturan / ketentuan yang diskriminatif di bidang apapun juga khususnya terhadap kaum perempuan dan kelompok minoritas seperti yang telah digambarkan oleh Komnas Perempuan yang merupakan hasil pemantauan yang telah dilakukan .

Bahkan sosiolog hukum dari Amerika Serikat Donald Black memandang bahwa hukum adalah merupakan sarana *control social*, sebagai *government social control.*

Demikianlah uraian ini disampaikan semoga berkenan dihati para hadirin dengan ucapan terima kasih yang sebesar besarnya atas kesempatan yang sangat berharga ini. Semoga kita semua senantiasa berada dibawah lindungan Tuhan Yang Maha Pengasih – Amin.

4.4. Tanggapan Wakil Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

PERAN KOMNAS HAM SEBAGAI MEKANISME NASIONAL PENEGAKAN HAM DALAM MENANGANI SEGALA BENTUK DISKRIMINASI SEBAGAI PELANGGARAN HAM.[21]

Oleh:

Hesti Armiwulan[22]

Wakil Ketua Bidang Eksternal Komnas HAM

Landasan Hukum

1. Agenda reformasi sebagaimana yang dapat dilihat dalam Tujuan Reformasi Pembangunan yang diatur dalam Bab III, Ketetapan MPR Nomor X / MPR / 1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan Dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara, antara lain adalah :
   a. Mewujudkan kedaulatan rakyat dalam seluruh sendi kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara melalui perluasan dan peningkatan partisipasi politik rakyat secara tertib untuk menciptakan stabilitas nasional,
   b. Menegakkan hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan, hak asasi manusia menuju terciptanya ketertiban umum dan perbaikan sikap mental,
   c. Meletakkan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan agama dan social budaya dalam usaha mewujudkan masyarakat madani.

2. Ketetapan MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang disahkan & diundangkan : 13 November 1998, antara lain menentukan :

   Pasal 1 :
   Menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan meyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat

---

[21] Disampaikan dalam acara Peluncuran Laporan "Atas Nama Otonomi Daerah:Pelembagaan Diskriminasi dalam Tatanan Negara-Bangsa" yang diselenggarakan oleh Komnas Perempuan, bertempat di Mahkamah Konsitusi, pada hari Senin, tanggal 23 Maret 2009.

[22] Wakil Ketua bidang Eksternal Komnas HAM periode Tahun 2007 - 2012

Pasal 4 :
Pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian, dan mediasi tentang HAM dilakukan oleh suatu **Komisi nasional HAM** yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 23 September 1999 pada prinsipnya dimaksudkan untuk memayungi seluruh Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada berkaitan dengan hak asasi manusia. Oleh karena itu U.U. Nomor 39 Tahun 1999 dapat disebut sebagai Undang-Undang yang menjadi Landasan hukum, merupakan standar dan norma dalam rangka pengakuan, pemajuan, perlindungan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia di Indonesia. Ada beberapa Pasal yang perlu dikutip antara lain :
   a. Definisi tentang Diskriminasi "adalah setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan, politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya". (Pasal 1 angka 3)
   b. Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan. (Pasal 2)
   c. i. Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dengan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam semangat persaudaraan. (Pasal 3 ayat (1))
      ii. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakukan yang sama di depan hukum. (Pasal 3 ayat (2))
      iii. Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia, tanpa diskriminasi (Pasal 3 ayat (3))
   d. i. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah
      ii. Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-Undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. (Pasal 71)
      iii. Kewajiban dan tangung jawab Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam PASAL 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain (Pasal 72)

e. Komnas HAM bertujuan :

(1) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan

(2) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan meditasi tentang hak asasi manusia. (Pasal 76 ayat (1)).

4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan kedua tanggal 17 Agustus 2000, antara lain adalah penambahan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang ditentukan dalam Pasal 28 A s.d. Pasal 28 J. Hal ini berarti bahwa ketentuan mengenai Hak Asasi Manusia yang diatur dalam UUD Negara RI merupakan hak konstitusional semua Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia.
   1. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28 D ayat (1))
   2. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu (Pasal 28 I ayat (2))
   3. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28 I ayat (4))
   4. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 28 I ayat (5))

5. Hukum/ Instrumen Internasional tentang Hak Asasi yang telah diratifikasi/diterima oleh Negara Republik Indonesia. Sebagaimana seperti yang ditentukan dalam U.U. Nomor 39 Tahun 1999, bahwa Hukum Internasional yang telah diterima / diratifikasi oleh Indonesia menyangkut Hak Asasi Manusia merupakan Hukum Nasional.
   a. The International Covenant on Civil and Political Rights (U.U. No. 12 Tahun 2005).
   b. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (U.U. No.11 Tahun 2005).
   c. Konvensi Hak Politik Wanita (U.U. No. 68 Tahun 1958)
   d. Konvensi Hak Anak (Keppres No 36 Tahun 1990)
   e. Konvensi Penghapusan Semua bentuk diskriminasi terhadap wanita (U.U. No. & tahun 1984)
   f. Konvensi menentang penyiksaan dan penahanan yang sewenang-wenang (U.U. No. 5 Tahun 1998)
   g. Konvensi Penghapusan Segala bentuk Diskriminasi RAS (U.U. No. 29 Tahun 1999).

Mekanisme Penegakan Hak Asasi Manusia

Walaupun UUD Negara RI Tahun 1945 telah menjamin setiap orang bebas dari perlakuan diskriminatif namun apabila dicermati kondisi yang terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa dari berbagai persoalan pelanggaran hak asasi manusia salah satu persoalan yang sangat menonjol adalah pelanggaran hak asasi manusia yang disebabkan karena perlakuan yang diskriminatif baik yang terjadi dalam relasi horizontal maupun dalam relasi vertical. Hal tersebut semakin terbukti dengan adanya hasil pemantauan yang dilakukan oleh Komnas Perempuan.

Dalam sistem hukum di Indonesia sesungguhnya penegakan hukum Hak Asasi Manusia mengikuti sistem penegakan hukum di Indonesia. Pelanggaran-pelanggaran hukum hak asasi manusia diproses sesuai dengan sistem peradilan dengan menggunakan upaya hukum yang berlaku di Indonesia. Para pelaku pelanggaran hukum Hak Asasi Manusia memperoleh sanksi sebagaimana yang diatur dalam sistem hukum Perdata, hukum pidana ataupun hukum administrasi.

Selain itu harus diakui bahwa sampai saat ini masih belum ada jaminan bahwa produk hukum dapat dipastikan telah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Hukum dalam hal ini Peraturan Perundang-undangan ternyata belum seluruhnya secara substansial dibentuk dalam kerangka untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis sebagaimana diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. di sisi yang lain walaupun substansi hukum tidak mengandung ketentuan yang diskriminatif namun dalam tatanan kehidupan bermasyarakat dan bernegara sehari-hari masih sering dijumpai sikap, perlakuan atau tindakan yang diskriminatif.

Oleh karena itu dibutuhkan adanya mekanisme yang memungkinkan warga negara Republik Indonesia yang mengalami diskriminasi memperoleh perlindungan hukum sekaligus memperoleh keadilan. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah dikenal adanya beberapa institusi yang secara khusus mempunyai tugas untuk menjamin adanya perlindungan dan penegakan hak asasi manusia, yaitu : Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Kepolisian RI dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Sebagaimana diketahui bahwa pelaksanaan demokrasi harus dikawal oleh hukum (Rule of law), oleh karena itu untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan dari penyelenggara Negara diperlukan adanya kontrol dari lembaga yudisiil. Dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Pasal 24 ditentukan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya serta oleh Mahkamah Konstitusi. Apabila memperhatikan kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebaimana yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 adalah terbatas dalam hal melakukan pengujian materiil terhadap Peraturan Perundang-undangan. Hal ini berarti bahwa jaminan perlindungan terhadap terpenuhinya hak-hak konstitusional warga Negara RI dari perbuatan yang diskriminatif masih belum maksimal apabila secara substansial perbuatan diskriminatif tersebut tidak ditemukan dalam substansi Peraturan Perundang-undangan.

Mencermati hal-hal tersebut di atas, maka Komnas HAM sebagai lembaga mandiri setingkat lembaga negara lainnya yang secara formal dibentuk sebagai lembaga yang mengawal dan mengontrol pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia mempunyai peranan yang cukup signifikan dalam penegakan hak asasi manusia. Landasan yuridis yang digunakan sebagai alas hak bagi Komnas HAM adalah Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi yang memberikan mandat kepada Komnas HAM untuk melaksanakan fungsi Penyuluhan, Pengkajian dan Penelitian, Pemantauan serta Mediasi. Bahkan dalam U.U. Nomor 39 Tahun 1999 juga memberikan mandat kepada Komnas HAM untuk memeriksa pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Namun harus diakui bahwa peranan Komnas HAM tidak dapat maksimal karena U.U. Nomor 39 Tahun 1999 tidak mengatur mengenai mekanisme yang jelas dan tegas untuk mendukung kewenangan Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi penegakan HAM. Tidak ada kewenangan yang mandiri dapat dilaksanakan KomnasHAM ketika nyata-nyata ditemukan adanya pelanggaran hak asasi manusia selain hanya memberikan rekomendasi atas fakta yang ditemukan oleh Komnas HAM kepada pihak pelaku pelanggaran HAM. Padahal sesungguhnya keberadaan Komnas HAM sangat diharapkan oleh setiap orang untuk dapat memastikan bahwa Negara atau dalam hal ini para penyelenggara Pemerintahan RI benar-benar melaksanakan kewajibannya dalam menjamin perlindungan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia yang telah dijamin oleh UUD Negara RI Tahun 1945 maupun oleh Peraturan Perundang-undangan. Artinya apabila ada perlakuan diskriminatif yang bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga Negara sebagaimana dijamin dalam UUD Negara RI Tahun 1945, upaya hukum yang ada masih belum dapat memberi jaminan untuk terpenuhinya rasa keadilan dan kepastian hukum.

Dengan demikian agar jaminan perlindungan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia benar-benar terwujud secara konstitusional sesuai dengan agenda reformasi sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR No XV / MPR / 1998, maka rekomendasi Komnas HAM adalah segera dibentuk Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagaimana diamanatkan oleh Ketetapan MPR No XVII/ MPR/ 1998 dengan kewenangan yang jelas dan tegas seperti halnya Komisi Pemberantasan Korupsi.

Lampiran 5

Tanggapan di Tingkat Provinsi

5.1. Pidato Gubernur Nangroe Aceh Darussalam

KEYNOTE SPEAKER
PADA ACARA TUGAS KONSTITUSIONAL KEPEMIMPINAN BARU,
PASCA PEMILU "BEBASKAN INDONESIA DARI DISKRIMINASI"

Sabtu, 04 April 2009

"Bismillahirahmanirrahim". Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakathu
Hamdan wa syukran lillah, salatan wasalaman' ala rasulillah, wa'ala alihi washabihi wamauwalah.

Yang kami hormati (disesuaikan) ;

- Para pejabat sipil, TNI dan Polri
- Para akademisi dan birokrat,
- Ketua dan pengurus Komnas Perempuan,
- Para pimpinan LSM dalam dan luar negeri,
- Para perwakilan Komnas Perempuan,
- Para pemantau dan aktivis perempuan,
- Para undangan dan hadirin sekalian.

Puji syukur kepada Allah SWT yang telah memberi kasih sayangnya kepada kita, sehingga sampai saat ini rakyat Aceh bisa menikmati suasana damai yang indah ini, momen hari ini menjadi sangat penting karena berkaitan semangat kita untuk memperkuat hak dan semangat perempuan Aceh khususnya dan di Indonesia pada umumnya.

Shalawat dan salam tercurahkan kepada junjungan kita, Nabi Muhammad Sallalahu'alaihi Wassalam, yang telah membawa umat manusia, dari alam gelap gulita ke alam penuh ilmu dan kecerdasan.

Bapak/Ibu yang saya hormati,

Sebelum kita melaksanakan pertemuan hari ini, kami sebenarnya kerap sekali mendengar tentang masih adanya sejumlah peraturan di Indonesia yang terkesan melakukan diskriminasi terhadap perempuan. Belum lama ini, dari media massa kami mendapat kabar kalau Komnas Perempuan telah melakukan penelitian terhadap masalah ini di 16 kabupaten yang tersebar di 7 propinsi

di Indonesia. Untuk propinsi Aceh, ada tiga wilayah yang menjadi lokasi penelitian yakni Kota Banda Aceh, Kabupaten Bireun dan Kabupaten Aceh Utara. Tiga wilayah itu merupakan fokus perhatian Komnas Perempuan untuk Pulau Sumatera. Sementara 13 kabupaten lain yang menjadi lokasi penelitian, berada di Pulau Jawa dan Indonesia bagian timur.

Seiring penelitian tersebut, Komnas Perempuan menemukan kesimpulan, ternyata ada 154 peraturan daerah (perda) yang diskriminatif selama sepuluh tahun terakhir terhadap warga Indonesia, dari jumlah itu, 64 perda di antaranya merupakan peraturan yang merugikan langsung perempuan dalam laporan tersebut, Komnas Perempuan juga menemukan adanya diskriminasi terhadap perempuan di Aceh.

Seperti yang kami baca di media massa, salah satu temuan itu adalah ketentuan wajib berjilbab bagi perempuan, termasuk yang berstatus pegawai negeri, polisi, korp wanita angkatan darat dan sebagainya. Komnas Perempuan menilai, ketentuan wajib berjilbab tersebut melanggar jaminan kebebasan berekspresi bagi perempuan.

Sebagai sebuah penelitian lapangan, kami tentu sangat menghargai laporan yang disampaikan Komnas Perempuan ini. Di Aceh sendiri, sesungguhnya ini bukanlah isu baru, sebab sejak pertama kali Syariat Islam berlaku di Aceh, perdebatan tentang masalah ini sudah berlangsung secara ketat, ada anggaran Syariat Islam berperan dalam melahirkan kebijakan diskriminasi terhadap perempuan. Paling tidak inilah salah satu makna yang bisa kami tarik dalam laporan-laporan yang ada sebelumnya.

Bapak/Ibu yang kami hormati,

Berbicara tentang diskriminasi perempuan, khususnya di Aceh, maka kita akan mengulas dua hal yang saling bertautan, pertama, apa sebenarnya makna diskriminasi itu, kedua, bagaimana itu terjadi, dan yang ketiga, kalaupun itu terjadi, apa yang melatarbelakanginya.

Menurut kamus bahasa Indonesia, diskriminasi adalah berupa pelayanan yang tidak adil terhadap individu atau golongan tertentu, dimana layanan ini dibuat berdasarkan karakteristik yang diwakili oleh kelompok tertentu. Diskriminasi merupakan suatu kejadian yang biasa dijumpai dalam masyarakat manusia. Hal ini disebabkan karena kecenderungan manusia untuk membeda-bedakan yang lain. Diskriminasi bisa muncul ketika seseorang diperlakukan secara tidak adil, apakah itu karena karakteristik kelamin, ras, agama atau kepercayaan, aliran politik maupun kondisi fisik, diskriminasi berpeluang terjadi karena implementasi hukum atau peraturan yang salah.

Bapak/Ibu dan hadirin sekalian,

Khusus untuk wilayah Aceh, tuduhan diskriminasi terhadap perempuan yang paling banyak disorot terkait dengan penegakkan Syariat Islam. Seolah-olah ada anggapan, Syariat Islam yang

berlaku di Aceh mengekang hak-hak perempuan, kaum perempuan harus menggunakan jilbab, sementara aturan seperti itu tidak berlaku untuk laki-laki

Banyak aktivis perempuan di jakarta yang menentang aturan ini. Seperti yang pernah disampaikan ketua Komnas Perempuan kepada media massa beberapa waktu lalu, ketentuan wajib berjilbab melanggar kebebasan berekspresi bagi perempuan.

Pandangan seperti inilah yang kerap muncul sebagai upaya untuk mengkritis kebijakan yang berlaku di Aceh. Pemerintah maupun lembaga legislatif Aceh bukannya anti kritik. Kita malah senang dengan sikap kritis seperti ini. Hanya saja, kritik yang menyangkut kebijakan pelaksanaan Syariat Islam itu sebaiknya melihat secara jelas latar belakang yang ada. Bukan semata-mata berdasarkan hak manusia berekspresi. Jika hal ini yang menjadi acuan, sebenarnya akan banyak lagi ditemukan–yang bagi daerah lain mungkin dianggap kontroversi–tapi Aceh sudah merupakan keharusan.

Haruskah masalah ini perlu diperdebatkan secara tajam. Saya pikir kalau itu yang kita lakukan, maka kita harus berhadapan dengan dunia-dunia yang menerapkan hukum Syariat Islam.

Hal ini misalnya wajib bagi laki-laki shalat kumat berjamaah, larangan untuk berjualan secara terbuka pada bulan puasa dan sebagainya. Di Aceh, aturan semacam itu sudah ditabalkan dalam hukum positif, tidak lagi sekedar Syariat Islam saja, termasuk menutup aurat bagi muslimah. Sesungguhnya hukum Syariat Islam yang berlaku di Aceh, merupakan bagian dari hukum positif di Indonesia dan berlaku secara khusus dalam wilayah hukum Aceh.

Maka, ketika ada pihak yang mengkritisi soal kebijakan-kebijakan tersebut, mau tidak mau akan bersentuhan dengan agama, inilah konsekuensi dari keputusan yang menyatakan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh.

Bapak/Ibu yang kami hormati,

Kita semua paham, bahwa provinsi Aceh telah dinyatakan sebagai daerah istimewa, ke-istimewaan itu, salah satunya di bidang penerapan Syariat Agama, yang dipertegas dalam UU No.44 tahun 1999 tentang penyelenggaraan keistimewaan aceh dan UU No.11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh. Dari sini saja kita harus memahami, ada beberapa kebijakan di Aceh yang tidak sama dengan daerah lain. Di sini ulama mendapat kedudukans sejajar dengan eksekutif dan legislatif, bahkan pemerintah pusat pun, jika ingin membuat kebijakan meyangkut provinsi Aceh, harus membicarakannya terlebih dahulu dengan pemerintah dan legislatif di daerah ini.

Sejalan dengan keistimewaan Aceh itu, pemerintah kemudian menindaklanjutinya dengan pemberlakuan sejumlah qanun yang berkaitan dengan Syariat Islam. Di antaranya, qanun nomor 10 tahun 2002, nomor 11 tahun 2002, nomor 12 tahun 2003, nomor 13 tahun 2003 dan nomor 14

tahun 2003. Semua aturan qanun tersebut mengatur Syariat Islam, bukan hanya bari perempuan, tapi juga laki-laki. Bahwa jika ada yang menganggap regulasi itu bersifat dikriminatif terhadap perempuan, maka pengkajiannya tentu bisa dilakukan kembali, namun yang pasti, pengkajian itu tetap tidak akan bisa menghindari dari kaidah-kaidah agama Islam, jika memang kaidah agama Islam sudah menetapkan demikian, maka itulah yang pantas berlaku di Aceh sebagai konsekuensi kebijakan pemerintah yang memutuskan berlakunya Syariat Islam di Aceh.

Yang perlu kita pahami, agama Islam sangat menghormati kaum wanita, jika ada anggapan Syariat Islam melakukan tindakan dikriminsi terhadap wanita, barangkali itu hanyalah interpretasi yang dipengaruhi keinginan memiliki kebebasan berekspresi secara luas seperti halnya wanita-wanita di tempat lain. Di Aceh, wanita juga bisa bebas berekspresi secara bebas, asal tetap tidak melenceng dari syiar Islam. Jangan samakan cara berekspresi wanita Aceh dengan wanita di luar Aceh. Di Aceh, "laki-laki dan wanita muslim" ulangi laki-laki dan wanita muslim wajib menutup aurat di tempat umum. Kalau tidak menutup aurat, berarti sudah melakukan pelanggaran hukum.

Hukum ini yang kemudian kerap dibenturkan dengan hak-gak asasi manusia secara universal, seolah-olah menganggap kebebasan yang berlaku di daerahnya harus pula berlaku di Aceh.

Contoh lain, Komnas Perempuan pernah menulis surat kepada presiden agar tidak menghapus salah satu lokasi prostitusi yang ada Tangerang. Barangkali di Tangerang atau Jakarta, protes seperti itu akan mendapat banyak dukungan dari warga, tapi kalau kasus ini terjadi di Aceh, kami tidak bisa bayangkan apa reaksi yang akan diperlihatkan rakyat Aceh kepada Komnas Perempuan.

Coba pejamkan mata, kita renungkan, bagaimana kalau di lokasi prostitusi lahir anak-anak haram, lalu besar, dewasa dan menjadi pemimpin bangsa, maka akan kita kemanakan negeri ini.

Karena itu, kami ingin menyarankan, jika ingin mengkaji kebijakan tentang Aceh, sebaiknya melihat secara komprehensif masalah tersebut dengan latar belakang budaya dan keistimewaan aceh. Jangan disamakan dengan daerah lain, karena ada aturan di Aceh yang tidak sama dengan daerah lain, ada beberapa hukum yang sifatnya berlaku secara khusus dan sudah pula dibatalkan dalam hukum positif, sementara bagi daearah lain, aturan itu tidak disentuh dalam hukum positif karena menganggap syariat agama lebih bersifat individu pribadi, menyangkut hubungan persoalan antara individu dengan Tuhannya.

Meski demikian, pemerintah Aceh tidak pernah menutup diri dengan kritisi dari semua pihak, terbukti, upaya perbaikan qanun jinayah seperti yang tertuang dalam qanun 11, 12, 13 dan 14 itu tengah diupayakan untuk direvisi. Namun tetap mengacu kepada hukum Islam, kami hanya menghimbau agar pihak yang mengkritisi bisa melihat masalahnya secara luas, secara jernih, tidak hanya fokus pada satu masalah saja, sulit untuk memisahkan hukum yang ada di Aceh dengan Syariat Islam, dan sebaiknya jangan dipaksanakan untuk dilihat secara terpisah, sudah berpuluh-puluh tahun lamanya Islam menjadi budaya di sini. Apalagi dia Aceh ada pengadilan dan mahkamah syariah, yang melihat pelanggaran pidana dengan persfektif agama. Terlebih lagi di Aceh

berlaku adagium "hukom ngon adat lagee zat ngon sifeut" artinya hukum dengan adat seperti zat dan sifat, yang sulit dipisahkan.

Tapi bukan berarti kami menganggap diskriminasi terhadap perempua tidak ada di aceh. Justru implementasi syariat islam ini yang kerap menjadi protes, karena aparat keamanannya kerap bertindak diskriminatif, misalnya, hanya mereka yang naik sepeda motor yang dipantau atau dirazia, sementara yang ada di dalam mobil bebas tidak menutup aurat. Masalah-masalah seperti ini memang sangat terkait dengan optimalisasi petugas wilayatul hisbah yang amat terbatas.

Bapak/Ibu yang kami hormati,

Pemerintah aceh sangat mendorong untuk menghilangkan sikap diskriminaf terhadap perempuan. Pada november tahun lalu, selaku kepala pemerintahan Aceh, kami menandatangani berlakunya piagam hak-hak perempuan Aceh. Keterlibatan pemerintah Aceh dalam deklarasi itu akan ditindak lanjuti dalam bentuk komitmen, agar kebijakan-kebijakan yang nantinya dilahirkan pemerintah Aceh, tetap mengaku kepada persamaan hak antara laki-laki dengan perempuan. Selain itu, pemerintah juga memperjuangkan qanun perlindungan dan pemberdayaan perempuan yang drafnya sudah dijadwalkan pembahasannya.

Dalam kebudayaan Aceh tidak ada anggapan bahwa posisi laki-laki lebih tinggi dibanding perempuan. Malah di masa Kesultanan Aceh, banyak perempuan yang mendapat tempat terhormat di pemerintahan, yang tidak bisa dicapai laki-laki. Hampir 60 tahun kesultanan Aceh di bawah kendali perempuan.

Terlepas dari semua itu, jika memang Komnas Perempuan menemukan ada aturan di Aceh yang sifatnya diskriminatif terhadap perempuan, tentu rakyat Aceh dan pemerintah Aceh dengan senang hati akan mengkaji masukan tersebut, semangat yang diusung rakyat Aceh pada dasarnya adalah semangat kebersamaan. Karena itu mari kita sama-sama menyatakan perang terhadap berbagai bentuk diskriminasi, tidak terkeceuali terhadap kaum perempuan dan anak-anak.

Para aktivis dan peserta sekalian,

Demikian paparan singkat yang dapat kami sampaikan, kiranya apa yang kami sampaikan tidak akan mengurangi makna yang sedang diperjuangkan oleh kaum perempuan untuk meningkatkan harkat dan martabatnya.

Wabillahitaufoq walhidayah
Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Gubernur Aceh,

Irwandi Yusuf

5.2. Pidato Gubernur Kalimantan Selatan

GUBERNUR
KALIMANTAN SELATAN

SAMBUTAN

PADA PELUNCURAN LAPORAN
HASIL PEMANTAUAN KOMNAS PEREMPUAN
TENTANG KONDISI PEMENUHAN HAK KONSTITUSI PEREMPUAN
DI ERA OTONOMI DAERAH

Hari Senin, tanggal 6 april 2009, Pukul 09.00 Wita,
Hotel Arum Banjarmasin

Assamu'alaikum Wr.Wb.,

Segala puji syukur marilah kita panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga pada hari ini kita dapat menghadiri Peluncuran laporan pemantauan "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Pelembagaan Negara-Bangsa".

Saya atas nama Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan turut menyampaikan ucapan selamat kepada seluruh aktivis Komnas Perempuan atas perjuangannya menegakkan kesederajatan bagi kaum perempuan, khususnya melalui pemantauan terhadap kondisi pemenuhan hak konstitusional perempuan di era otonomi daerah.' Saya juga mengucapkan terima kasih atas terselenggaranya Peluncuran Laporan ini, mengingat hasil pemantauan yang dihimpun dalam laporan tersebut merupakan masukan yang sangat berarti untuk pelaksanaan otonomi daerah yang lebih baik pada masa yang akan datang.

Saudara-saudara dan hadirin yang berbahagia,

Sejarah telah mencatat perjuangan panjang perempuan dalam memperoleh haknya untuk berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, baik ditingkatan masyarakat maupun

pemerintahan. Perjuangan panjang kaum perempuan itu, semakin menguat sejak reformasi bergulir di negeri yang kita cintai ini.

Bersamaan dengan reformasi di berbagai aspek kehidupan, perhatian negara terhadap keberadaan kaum perempuan juga semakin membaik jika dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Di panggung politik umpamanya, dalam budaya patriarki yang dulu telah menempatkan perempuan sebagai sub-ordinat dan termarjinalisasi dari akses politik, kini terbuka lebar bagi kaum perempuan untuk tampil dalam dunia politik dengan kuota 30% bagi perempuan di legislatif.

Kendatipun demikian masih ada kesangsian terhadap minat dan kemampuan perempuan di bidang politik tidak dapat dipungkiri. Oleh karenanya kaum perempuan harus antisipatif apa yang disiapkan ketika memasuki dunia politik, dan upaya meningkatkan peran perempuan dalam politik adalah perjuangan yang harus dilanjutkan agar politisi perempuan membentuk kekuatan baru yang dapat memberdayakan dan mensejahterakan bangsa.

Meningkatkan peran politik perempuan, tidaklah cukup sebatas memenuhi kuota 30% dalam keanggotaan lembaga legislatif, yang perlu dipersiapkan adalah kualitas dan bukan kuantitas. Dengan begitu pada masa depan tidak lagi ditemukan politisi perempuan hanya sebagai hiasan dalam parlemen. Yang dibutuhkan bukan perempuan cantik dalam arti fisik, tetapi perempuan yang punya komitmen pada upaya-upaya pemberdayaan perempuan dan dapat menggali serta menyuarakan kepentingan perempuan.

Saudara-saudara dan hadirin yang berbahagia.

Selain kesempatan perempuan yang sangat terbuka untuk tampil dalam dunia politik, penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak perempuan untuk memperoleh keadilan hukum juga sangat jelas kita simak melalui Undang-Undang KDRT. Dengan adanya UndangUndang tentang KDRT tersebut, kekerasan yang dulu dianggap sebagai masalah privasi yang sering menimpa kaum perempuan, kini masuk dalam wilayah hukum. Dengan begitu, sangat jelas kaum perempuan pada masa sekarang ini mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi dalam lingkungan rumah tangga.

Begitupun dalam pelaksanaan otonomi daerah, pembentukan perangkat daerah yang menempatkan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam satu badan juga merupakan upaya nyata dari Pemerintah Daerah untuk mewadahi perjuangan kaum perempuan dalam meningkatkan kemampuannya dan mencapal kesedarajatan

Walaupun demikian, kita juga mengakui bahwa pada daerah tertentu masih ada hal-hal yang belum sejalan dengan tuntutan kesederajatan dan persamaan hak-hak kaum perempuan, sebagaimana hasil temuan dari pemantauan Komnas Perempuan terhadap kebijakan di 16 Kabupaten/Kota yang dihimpun dalam laporan yang diluncurkan hari ini.

Temuan yang disampaikan tersebut menjadi masukan yang sangat berharga bagi Pemerintahan di Kalimantan Selatan, apalagi di antara temuan itu melibatkan Kabupaten Banjar dan Hulu Sungai Utara yang masih dalam wilayah Provinsi Kalimantan Selatan. Temuan itu sekaligus juga menjadi tantangan bagi aktivitis perempuan untuk memperjuangkannya, dimana dengan kondisi seperti itu perjuangan kaum perempuan artinya masih panjang.

Saudara-saudara dan hadirin yang berbahagia,

Bagi saya, tuntutan kaum perempuan akan hak-haknya merupakan sikap yang selaras dan dilindungi dalam konstitusi. Dengan berdayanya kaum perempuan, negara ini akan semakin kuat. Dengan terjaminnya hak-hak kaum perempuan untuk berkarya dan berpartisipasi, banyak hal yang bisa diperbuat untuk perbaikan bangsa dan daerah ini.

Maka dari itulah simpang pemikiran yang mungkin saja muncul dari hasil pantauan Komnas Perempuan tentang kondisi pemenuhan hak konstitusional perempuan di era otonomi daerah, harus kita maknai dalam perbaikan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan kata lain saya mengharapkan agar semua pihak, termasuk kaum perempuan untuk mendiskusikan hasil temuan tersebut lebih komprehensif dalam konteks semangat otonomi daerah, peraturan perundang-undangan yang berlaku, nilai-nilai sosial, budaya dan agama agar hasil yang diperoleh dari pantauan Komnas Perempuan itu memberikan kontribusi untuk kita melangkah lebih maju dalam kehidupan berbangsa dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Mudah-mudahan dengan adanya kegiatan ini menjadi jalan baru untuk membangun kesederajatan, yang lebih berkualitas dalam mencapai kehidupan kaum perempuan yang lebih baik pada hari ini dan hari esok.

Demikian beberapa hal yang saya sampaikan pada kesempatan ini, semoga Allah SWT memberikan perlindungan dan bimbingan atas usaha kita untuk membangun hidup yang lebih baik.

Sekian dan terima kasih atas perhatiannya.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.-

Gubernur Kalimantan Selatan,

H. Rudy Ariffin

5.3. Tanggapan Perwakilan Kantor Kanwil HukHAM Provinsi Banten

HARMONISASI PERATURAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF HAM

Oleh :

Dhahana Putra, SH, Msi

Kepala Bidang Hukum Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM Banten

Serang, 06 April 2009

Data Pembatasan Perda oleh Depdagri

- Tahun 2002 : 19 Perda
- Tahun 2003 : 105 Perda
- Tahun 2004 : 236 Perda
- Tahun 2005 : 136 Perda
- Tahun 2006 : 114 Perda
- Tahun 2007 : 173 Perda

Pengertian Harmonisasi

- Merupakan peristilahan dalam dunia musik untuk menunjukkan adanya keselarasan atau keserasian dan keindahan nada-nada. Dalam Kamus Inggris-Indonesia, harmony berarti keselarasan, keserasian, kecocokan, kerukunan
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (1998)

  Harmonisasi berarti serasi, selaras, sepadan, sebagai lawan dari kejanggalan dan ketidak selarasan

Mengapa Perlu Pengharmonisasian

- Menghindari terjadinya disharmoni;
- Konsekuensi adanya hierarkhi peraturan perundang-undangan;

  Pasal 18 ayat (2) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan :
  "Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan anggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan"

Landasan Operasional

- Undang-undang No.10/ 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Permendagri No. 16/ 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
- Permendagri No. 17/ 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah
- Surat Edaran Mendagri No.188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 prihal Tertib Perancang-an dan Penetapan Perda

Tujuan Harmonisasi

- Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum
  - Merupakan satu kebulatan yang utuh antara satu peraturan dengan peraturan lain baik vertikal maupun horizontal
  - Peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari hierarki peraturan itu sendiri
- Peraturan perundang-undangan dapat di uji (judicial review) baik secara materiel maupun formal
  - Mahkamah Konstitusi (menguji UU terhadap UUD 1945)
  - Mahkamah Agung (menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU)
- Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukans ecara taat asas demi kepastian hukum
  - kejelasan tujuan
  - Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
  - Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
  - dapat dilaksanakan
  - Kedayagunaan dan kehasilgunaan
  - Kejelasan rumusan
  - keterbukaan

Aspek yang Perlu Diharmonisasikan

- Aspek Prosedural
- Aspek Substansi dan
- Aspek Teknik Penyusunan

Aspek Prosedural

- Dalam penyusunan Produk Hukum Daerah harus diperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan :
  - Perencanaan (prolegda dan naskah akademis)
  - Persiapan
  - Pembahasan
  - Penetapan
  - Pengundangan
  - Penyebarluasan

Aspek Substansi

- Pengharmonisasian konsepsi Raperda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- Pengharmonisasian konsepsi Raperda dengan kepentingan umum
- Pengharmonisasian Raperda dengan asas materi muatan
- Pengharmonisasian materi muatan Raperda secara Horizontal
- Pengharmonisasian Perda dengan nilai-nilai HAM

Bagan Proses Harmonisasi Raperda Inisiatif Pemerintah

Penyusunan Naskah Akademik Di Pemrakarsa	→	Rapat Antar Instansi/Dinas Terkait	→ Perngharmonisasian	→ Rapat Pembahasan di DPRD Biro / Bagian Hukum

Pembahasan Raperda di DPRD merupakan proses screaning terakhir terhadap upaya pengharmonisasian Raperda

Bagan Proses Harmonisasi Raperda yang merupakan Inisiatif DPRD

Penyusunan Naskah Akademik	→	Rapat Pansus DPRD	→	Penyusunan DIM Pemerintah	→	Pembahasan di DPRD

Perda Kontroversial

- Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran

  Pengaturan dalam perda tidak tegas/ multitafsir sehingga menimbulkan keresahan masyarakat khususnya perempuan yang beraktifitas pada malam hari

Pelaksanaan HAM di Provinsi Banten

- Telah terbentuk panitia pelaksana RANHAM di Provinsi dan Kabupaten/ Kota
- Pemetaan HAM
- Pandu evaluasi dan Harmonisasi Perda dalam Parameter HAM
- Desk konsultasi HAM
- Sosialisasi dan Pelatihan HAM

Permasalahan Pelaksanaan RANHAM

- Kurangnya pemahaman HAM bagi aparat pemerintah
- Kurangnya koordinasi masing-masing stakeholder
- Kurangnya penganggaran kegiatan RANHAM
- Kurang jelasnya visi an misi RANHAM

Parameter HAM (Dasar Penilaian Perda)

- Hak sipil
- Hak politik
- Hak ekonomi
- Hak sosial
- Hak budaya
- Hak wanita dan
- Hak anak

KONSEP HARMONISASI PERATURAN DAERAH
Dalam Parameter HAM

Hak Asasi manusia dan Dasar Hukum	Cakupan	Indikator
Hak Sipil dan Politik 1. Hak untuk hidup - UUD 1945 Pasal 28A,H (1), I (1) - UU 39/1999 Pasal 9 (1), (2), (3) - UU 12/ 2005 Pasal 6 (1), (2), (3), (4), (5), (6)	1. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya 2. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat 3. Setiap orang berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera, lahir dan batin	1. Tidak boleh ada Perda yang melarang masyarakat unruk berpindah dari satu tempat ke tempat lain, bebas utnuk menyampaikan pendapat, hak memilih dan dipilih 2. Perda harus bersifat terbuka, tidak diskriminatif, memberi jaminan keamanan, kedamaian dan kesejahteraan lahir dan batin

5.4. Tanggapan Perwakilan Kantor Kanwil Huk HAM Provinsi Kalimantan Selatan

PERAN KANWIL DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM DALAM MENCEGAH RANCANGAN PERATURAN DAERAH YANG BERTENTANGAN DENGAN HAK ASASI MANUSIA

Oleh :

Farida, SH, Msi

Disampaikan Pada Dialog Publik Komnas Perempuan
"Tugas Konstitusional Kepemimpinan Pasca Pemilu:
Bebaskan Indonesia Dari Diksiminasi"

Banjarmasin

Pembagian Urusan Pemerintahan

- Pemerintah (pusat)
  - Politik luar negeri
  - Keamanan
  - Pertahanan dan
  - Yustisi
  - Moneter dan Fiskal Nasional dan
  - Agama
- Propinsi
  - Terdapat 16 urusan wajib dalam skala provinsi (pasal 13 UU No.32 Tahun 2004)
  - Bersifat pilihan (urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah

- Kabupaten/Kota
  - Terdapat 16 urusan wajib
  - Bersifat pilihan

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum

Jenis dan Hierarki

- Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945
- Undang-undang/ Peraturan Pengganti Undang-undang
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Presiden dan
- Peraturan Daerah

Jenis Produk Hukum Daerah

Beradasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah (Dahulu Permendagri Nomor 22 Tahun 2001)

Pasal 2 :

- Peraturan Daerah;
- Peraturan Kepala Daerah;
- Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- Keputusan Kepala Daerah dan
- Insturksi Kepala Daerah

Materi Muatan Perda

- Penyelenggaraan Otonomi Daerah;
- Tugas Pembantuan;
- Menampung Kondisi Khusus Daerah dan
- Penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi

Prinsip HAM

- Kesetaraan
  - Non Diskriminasi
  - Kesetaraan kesempatan
  - Kesetaraan akses pada sumber daya publik
  - Partisipasi
- Harkat dan Martabat
  - Kebebasan
  - Kebebasan untuk memilih
  - Otonomi
- Kemanusiaan
  - Penghormatan pada hak orang lain
  - Saling menghormati
  - Solidaritas

Mengapa Perlu Pengharmonisasian

- Seringkali terjadi disharmonisasi dalam bidang hukum Indonesia
- Konsekuensi adanya hierarki peraturan perundang-undangan

  Dalam rangka mentaati asas hierarki peraturan perundang-undangan, diperlukan adanya suatu proses pengharmonisasian dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Paling tidak ada 3 alasan lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu :
  - Peraturan perundang-undangan merupakan integrasi dari sistem hukum
  - Peraturan perundang-undangan dapat diuji (judicial review) baik secara material maupun formal
  - Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum

Bagaimana untuk rancangan Perda ?

- Siapa yang bertanggung jawab mengkoordinasikan pengharmonisasian ?
- Dimana peran Departemen Hukum dan HAM ?

Peran Departemen Hukum dan HAM dalam Pengharmonisasian

- Pasal 18 ayat (2) UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-udangan :

  Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang berasal dari presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan

UU No. 10 Tahun 2004 tidak mengatur Pengharmonisasian Ranperda.

- Pasal 26 :
  - Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/ walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, atau kota
- Pasal 27 :
  - Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden

Organisasi dan Tata Kerja Kanwil Departemen Hukum dan HAM

Dasar Hukum

- Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI
  Nomor : M-01-PR.07.10 tahun 2005
  Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI

Tugas Pokok Dan Fungsi :

- Kantor Wilayah mempunyai tugas melaksanakan tugas pokok dan fungsi Dep Hukum dan HAM RI dalam wilayah provinsi berdasarkan Kebijakan Menteri Hukum dan HAM RI dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Dalam melaksanakan tugas tersebut, kantor wilayah menyelenggarakan fungsi :

- Pengkoordinasian, perencnaan, pengendalian program dan pengawasan
- Pembinaan dibidang hukum dan HAM
- Penegakkan hukum dibidang pemasyarakatan, kemigrasian, administrasi hukum umum dan hak kekayaan intelektual
- Perlindungan, pemajuan, pemenuhan, penegakan dan penghormatan HAM
- Pelayanan hukum

- Pengembangan budaya hukum dan pemberian informasi hukum, penyuluhan hukum dan diseminasi HAM
- Pelaksanaan kebijakan dan pembinaan teknis di bidang administrasi di Lingkungan Kantor Wilayah

Apa Saja yang Perlu Diharmonisasikan

- Ada 2 aspek yang perlu diharmonisasikan, yaitu :
  - Aspek konsepsi materi muatan; dan
  - Aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan

Harmonisasi dengan Aspek Konsepsi Materi Muatan

- Pengharmonisan konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum
- Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara vertikal
- Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan asas pembentukan, asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan asas-asas lain
- Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara horisontal
- Pengharmoniasasian materi rancangan peraturan perundang-undangan dengan konvensi/ perjanjian internasional
- Pengharmoniasasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan teori hukum, asas hukum, sistim hukum, pendapat para ahli
- Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan kebijakan-kebijakan yang terkait
- Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi, terutama terkait dengan Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas permohonan pengujian (judicial review) peraturan perundang-undangan
- Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan rancangan peraturan perundang-undangan lain dan antara pasal-pasal dalam rancangan peraturan perundang-undangan itu sendiri

Harmonisasi dengan Teknik Penyusunan

- Kerangka peraturan perundang-undangan
- Hal-hal khusus
- Ragam bahasa
- Bentuk peraturan perundang-undangan dan
- Lain-lain sebagaimana dirumuskan dalam lampiran UU No. 10 Tahun 2004

Rancangan Peraturan Perundang-undangan Dimasa Yang Akan Datang tergantung Pada :

- Pengetahuan dan pemahaman Hukum dan HAM oleh para perancang dan pembentuk hukum
- Ada tidaknya proses perancangan yang didasari pada need assesment dan situasional analysis
- Pemberian ruang pada partisipasi publik yang luas
- Hubungan informal antara eksekutif dan legislatif
- Suasana batin dan sosiologis masyarakat, termasuk gerakan civil society

Kesimpulan

Hukum Sebagai Landasan Ham

- Negara berkewajiban memastikan di lindungi dan dimajukannya HAM; karenanya penyelenggara negara harus bekerja melayani masyarakat dengan berorientasi pada HAM
- Hukum wajib memastikan pengajuan atas harkat dan martabat yang melekat, hak-hak yang setara dan tidak terpisahkan daris emua orang, baik melalui perumusan maupun penerapannya
- Kepastian hukum diperlukan dengan tetap bersandar pada nilai-nilai HAM

Hukum = Produk Politik

Maka …….

- Hukum harus berangkat dari hak terhadap pemerintahan yang demokratis
- Juga setiap hak asasi manusia harus diperhatikan dalam setiap perumusan produk hukum
- Para politisi seyogyanya memahami nilai-nilai HAM yang mendasar
- Walaupun produk politik, hukum harus selalu selaras dengan perundang-undangan yang lebih tinggi

Karenanya ……

- Demokrasi dalam legislasi menuntut proses legislasi yang melibatkan aktor-aktor yang akan melaksanakan di lapangan, dan juga membuka ruang bagi warga masyarakat

- Harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan yang lebih tinggi
- Perancang peraturan dan legislator harus memahami sistem hukum yang ada dan juga nilai-nilai HAM yang dianut Indonesia
- Harmonisasi terhadap rancangan peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menelenggarakan suatu peraturan perundang-undangan dengan berbagai kepentingan yang ada dan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain di luar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistimatis, tidak saling bertentangan atau tumpang tindih (overlaping)
- Dengan demikian pengharmonisasian maka akan dihasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan merupakan bagian integrasi yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan
- Dengan harmonisasi akan dapat dihindari produk hukum yang bertentangan dengan prinsip HAM

5.5. Tanggapan Kepala Biro Hukum Provinsi Nusa Tenggara Barat

MATERI

PERAN BIRO HUKUM
DALAM MELAKSANAKAN TUGAS EVALUASI,
KLARIFIKASI DAN HARMONISASI
PRODUK HUKUM DAERAH

Disampaikan Oleh:

Kepala Biro Hukum Setda Provinsi NTB

Mataram, 04 April 2009

Tugas Pokok Biro Hukum Setda Provinsi Nusa Tenggara Barat

Berdasarkan :

- Peraturan Pemerintah No.41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
- Peraturan Daerah Provinsi NTB Nomor 6 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi NTB dan Sekretariat DPRD Provinsi NTB
- Keputusan Gubernur NTB Nomor. 20 tahun 2008 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD Provinsi dan NTB dan Staf Ahli Gubernur NTB

Tugas Pokok Biro Hukum :

Menyiapkan bahan dan materi penyusunan, perumusan kebijakan, pembinaan koordinasi dan evaluasi penyelenggaraan Perundang-undangan, Bantuan Hukum, pembinaan dan pengawasan produk hukum, serta pembinaan Hukum dan Hak Asasi Manusia

Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah Kabupaten/Kota

Merupakan salah satu tugas biro hukum Setda Provinsi Nusa Tenggara Barat yaitu dengan melakukan Evaluasi, Klarifikasi dan Harmonisasi terhadap produk Hukum Daerah Kabupaten/ Kota

Dasar Hukum Pelaksanaan Tugas Evaluasi, Klarifikasi dan Harmonisasi

Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- Peraturan Pemerintah No.78 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan pemerintah Daerah
- Permendagri No.16 tahun 2007 tentang Tata Cara Evaluasi Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran APBD
- Permendagri No.28 tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah
- Permendagri No. 32 tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009
- Keputusan Presiden No. 40 tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN-HAM)
- Surat Edaran Mendagri No. 188.34/1586/SJ, tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah

Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah Berdasarkan SE Mendagri No. 188.34/1586/SJ, Tanggal 25 Juli 2006

- Gubernur melakukan inventarisasi terhadap Perda, Kab./Kota dan merevisi atau menyempurnakan Perda yang isinya tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, UUD 1945, peraturan yang lebih tinggi, serta asas dan amteri muatan perda bersifat diskriminatif, melanggar HAM dan menimbulkan konflik
- Sebelum Raperda disampaikan oleh Pemda kepada DPRD untuk dibahas lebih lanjut, Raperda Kab./Kota terlebih dahulu dikonsultasikan oleh Bagian Hukum Kab./Kota ke Biro Hukum Provinsi sedangkan untuk Raperda Provinsi dikonsultasikan oleh Biro Hukum kepada Biro Hukum Depdagri
- Raperda yang merupakan hak inisiatif DPRD sebelum dibahas lebih lanjut dengan Pemda, terlebih dahulu dikonsultasikan oleh Bagian hukum Kab./Kota kepada Biro Hukum Provinsi untuk Raperda Kabupaten/Kota, sedang untuk Raperda Provinsi dikonsultasikan oleh Biro Hukum Depdagri
- Raperda Kab./Kota sebelum dikonsultasikan oleh Bagian Hukum Kab./Kota kepada Biro Hukum Privinsi terlebih dahulu dilakukan harmonisasi dengan Panitia Rencana Aksi Nasional

HAM (RAN-HAM) Kab./Kota, sedangkan untuk Raperda Provinsi sebelum dikonsultasikan oleh Biro Hukum Provinsi kepada Biro Depdagri dilakukan harmonisasi dengan Panitia RANHAM Provinsi

Hambatan-hambatan

- Penyampaian rancangan perda kabupaten/kota kepada gubernur belums emuanya tepat waktu, masih ada beberapa kab/kota yang menyampaikan batas waktu yang teleh ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk dilakukan evaluasi
- Pemerintah kabupaten/kota menyampaikan perda dan peraturan kepala daerah kepada gubernur untuk dilakukan klarifikasi sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang
- Pemerintah kabupaten/kota belum menyampaikan peraturan Bupati/Walikota kepada Gubernur, baik dalam rangka evaluasi maupun klarifikasi, kecuali Peratuan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD/Perubahan APBD

Tenggang Waktu Evaluasi, Klarifikasi dan Harmonisasi

Proses	Waktu	Keterangan
Harmonisasi Raperda kepada panitia ranham Penyampaian raperda ke gubernur untuk dievaluasi	- 3 hari	Sebelum diajukan ke dprd sejak persetujuan bersama
Evaluasi oleh gubernur	15 hari	Sejak diterima
Tindak lanjut hasil evaluasi dan kab/kota	7 hari	Sejak diterima
Penyampaian hasil evaluasi ke menteri dalam negeri	7 hari	Setelah dievaluasi
Disampaikan ke gubernur untuk diklarifikasi	7 hari	Setelah ditetapkan
Pembatalan perda penghentian pelaksanaan perda oleh bupati/walikota	60 hari 7 hari	Sejak diterima Sejak diterima

Ruang Lingkup Evaluasi/Klarifikasi (meliputi)



Pembatalan Perda

Gubernur dan Bupati/ Walikota lanjuti hasil evaluasi paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak diterima

Apabila Bupati/ Walikota tidak menindaklanjuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tetap menetapkan menjadi Peraturan daerah dan/atau Peraturan Kepala daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daeran dan Peraturan Kepala Daerah tersebut dengan Peratuan Gubernur

Hasil Evaluasi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2008

No.	Kabupaten/ Kota	Tahun 2008						
		Apbd	Retribusi	Pajak	Rt/Rw	Opd	Lain-Lain	Jumlah
1.	Kabupaten Lombok Barat	3	-	-	-	1	-	4
2.	Kabupaten Lombok Tengah	2	-	-	-	1	-	3
3.	Kabupaten Lombok Timur	3	-	-	-	1	-	4
4.	Kota Mataram	3	-	-	-	1	-	4
5.	Kabupaten Sumbawa	3	-	-	-	1	-	4
6.	Kabupaten Sumbawa Barat	2	-	-	-	1	-	3
7.	Kabupaten Dompu	3	-	-	-	1	-	4
8.	Kabupaten Bima	2	-	-	-	-	-	2
9.	Kota Bima	3	-	-	-	1	1	5
	Jumlah	24	0	0	0	8	1	33

Hasil Evaluasi Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Tahun 2009

No.	Kabupaten / Kota	Tahun 2008					
		APBD	Retribusi	PAJAK	RT/ RW	Lain-lain	Jumlah
1.	Kabupaten Lombok Barat	1	-	-	-	-	1
2.	Kabupaten Lombok Tengah	1	-	-	-	-	1
3.	Kabupaten Lombok Timur	1	1	1	-	1	4
4.	Kabupaten Lombok Utara	1	-	-	-	1	2
5.	Kota Mataram	1	-	-	-	-	1

6.	Kabupaten Sumbawa	1	-	-	-	-	1
7.	Kabupaten Sumbawa Barat	1	-	-	-	-	1
8.	Kabupaten Dompu	1	-	-	-	-	1
9.	Kabupaten Bima	1	-	-	-	-	1
10.	Kota Bima	1	-	-	-	-	1
	Jumlah	10	1	1	0	2	14

Apabila Bupati/ Walikota tidak menerima Keputusan Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dengan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 15 (lima belas) hari kerja sejak diterimanya pembatalan

5.6. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Banten

PARTISIPASI POLITIK PEREMPUAN BANTEN DI ERA OTONOMI DAERAH[23]

Oleh:

Gandung Ismanto[24]
Listyaningsih[25]

Pendahuluan

Masalah rendahnya partisipasi politik perempuan secara nasional maupun ditingkat local merupakan persoalan mendasar berkait dengan eksistensi peran perempuan-sebagai warga negara yang memiliki kedudukan sama dalam demokrasi-dalam mengartikulasikan kepentingannya. Salah satu indikasi rendahnya kedudukan perempuan dalam politik adalah rendahnya tingkat represntasi kaum perempuan di lembaga legislative yang sejak tahun 1999 hingga 2004 yang baru berikisar pada angka 8,8% di tingkat pusat, 6% di tingkat propinsi dan 2% di tingkat kabupaten/kota. Data *Central of Electoral Reform* (2002) bahkan menunjukkan adanya kecenderungan penurunan dalam representasi perempuan di parlemen Indonesia, dimana dari 12,5% pada tahun 1992 menjadi 9% pada tahun 1999. Representasi perempuan tertinggi dicapai pda periode 1987 sampai 1992 yang mencapai 13% dari keseluruhan jumlah anggota parlemen saat itu.

Di provinsi Banten (2005) terdapat realitas yang relative sama, bahwa proporsi anggaota DPRD laki-laki jauh lebih besar (95%). Demikian pula ditingkat kabupaten/ kota yang rata-rata hanya berkisar 5,41% dengan sebaran : di Pendeglang sebanyak 2%, Kabupaten Tangerang 2,2% Kabupaten Serang 6,67%, Kota Tangerang 2%, Kota Cilegon 13% dan Lebak 6,6%.

Di lembaga eksekutif, secara nasional terdapat fakta ketimpangan bahwa dari setiap 100 pegawai di lembaga-lembaga departemen dan non departemen rata-rata hanya terdapat 8 perempuan. Di level pejabat eselon I, II dan III hanya terdapat sekitar 7% pejabat structural perempuan (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2004). Di Banten proporsi PNS pe-

---

[23] Makalah, disampaikan pada Eskpose Hasil Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kondisi Pemenuhan Hak Konstitusional Perempuan di Era Otonomi Daerah, 06 April 2009

[24] Pemerhati Politik dan Kebijakan, Peneliti dan Pengajar pada Program Studi Administrasi Publik Universitas Sultang Ageng Tirtayasa

[25] Pemerhati Gender, Dosen dan Peneliti pada Program Studi Administrasi Publik Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

rempuan baru mencapai 27% (BPD, 2005) dari sekitar 2.768 PNS di lingkungan pemerintah Provinsi Banten.

Gambaran kualitatif diatas tentu saja paradoksal dengan jumlah perempuan yang hampir mencapai separuh (49,50%) dari jumlah penduduk Banten yang mencapai 9.308.944 (BPS, 2005). Kendati tidak dapat dikolerasikan langsung, tidak terwakilinya perempuan secara fisik di lembaga-lembaga negara tersebut berpeluang menciptakan kesengajaan karena tidak terwakilinya aspirasi dan kepentingan kamun perempuan dalam pembuatan kebijakan publik yang sensitive gender. Hal ini dimungkinkan terjadi mengingat bahwa iklim dan ruang lingkup kebijakan politik seringkali tidak berpihak pada masalah-masalah yang dianggap bukan ranah publik, seperti : perlindungan anak, kesehatan reproduksi perempuan, kekerasan terhadap perempuan, dan sebagainya. Oleh karenanya, keterlibatan perempuan secara lebih luas dalam politik menjadi sangat penting mengingat bahwa sikap politik perempuan lebih cenderung mementingkan isu-isu *conventional politic* daripada *hard politic*. Masalahnya, masih terdapat sejumlah factor yang menghambat laju partisipasi perempuan dalam politik, baik yang bersifat keterlibatan perempuan dan sensitive partai terhadap issue-issue *conventional politics* tersebut. Tulisan ini mencoba menelaahnya dengan mengabstraksi riset yang penulis lakukan pada tahun 2004, serta dengan mengelaborasinya dari sejumlah kepustakaan terkini.

Memahami Partisipasi Publik

Berbicara tentang partisipasi publik perempuan, tentu saja kita tidak dapat menghindari diri dari diskusi tentang partisipasi politik menurut disiplin ilmu politik. Menurut Verba, Nie dan Kim dalam Afan Gaffar (1991) partisipasi politik adalah *"legal activities by private citizens that are more or less directly aimed at influence the selection of governmental personal and/or the actions they take"*. Budiardjo (1981) mendefinisikan partisipasi politik sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta aktif dalam kehidupan politik yaitu dengan jalan memiliki pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan Gabriel Almond dalam Mas'oed dan MacAndrew (1978) membedakan partisipasi politik dalam bentuk yang lebih sederhana menjadi dua bentuk, yaitu : bentuk partisipasi politik konvensional seperti : voting, diskusi politik, kampanye, bergabung dengan kelompok kepentingan dan berkomunikasi dengan pejabat politik; serta bentuk partisipasi politik non-konvensional seperti : pengajuan petisi, demonstrasi, konfrontasi, pemogokkan, tindak kekerasan politik terhadap harta benda (perusakan, pemboman, pembakaran), tindakan revolusi. Sejalan dengan itu, Huntington dan Nelson dalam Afan Gaffar (1983) membedakan partisipasi politik menjadi lima tipe yaitu *Electoral activity, Lobbying, Contacting, Organization activity, Violance activity.*

Dengan demikian, partisipasi politik secara istilah dapat dipahami sebagai : (1) perilaku atau tindakan warga negara kebanyakan, (2) yang dilakukan untuk mempengaruhi pemerintah dengan cara yang sah dalam perbuatan dan pelaksanaan kebijakan, serta ikut menentukan personal pemimpin, (3) baik dengan cara langsung maupun tak langsung, dan (4) bersifat otonomi

atau mandiri. Sementara menurut ranahnya partispasi politik itu dapat berkaitan dengan *electoral activities* yaitu segala macam kegiatan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemilihan umum, maupun kegiatan yang tidak ada sangkut pautnya dengan pemilihan umum atau *non electoral activities*.

Akar Permasalah Bias Gender

Harus disadari bahwa dalam tradisi kebanyakan kebudayaan masyarakat dunia memandang perempuan dan laki-laki sebagai identitas yang berbeda dan berlawanan dalam persfektif biologis. Cara pandang yang bipolar dan diametral inilah yang secara natural terwariskan pada hampir seluruh kebudayaan manusia. Dalam kebudayaan Yunani misalnya, memandang secara dualistis eksistensi perempuan dan laki-laki, sebagaimana diyakini oleh Aristoteles dalam sejumlah manuskripnya, dan diyaniki pula oleh sejumlah filosof Barat, seperti : Aquinas, Rosseau, Hegel, Nietzsche, hingga Freud.

Tradisi kebudayaan Yunani memandang perempuan dan laki-laki sebagai individu yang tidak hanya berbeda *(contradictory)* secara seksual, namun juga berlawanan (*contrary)* dalam pemahaman akan gender. Cara pandang kebudayaan Yunani paling tidak dapat kita refleksikan dari motos Pandora[26] yang mengidentifikasi laki-laki sebagai segala seuatu yang baik, benar dan sementara perempuan diidentifikasi sebagai segala sesuatu yang jahat dan salah. Enkulturisasi mitos ini dapat kita temukan dan simpulkan dalam hampir seluruh manuskrip Plato dan Aristoteles, seperti Timaeus, Politics dan Metaphysics.

Cara pandang yang relative sama dapat pula kita temukan pda "kebudayaan" Kristiani Eropa yang berorientasi patriakhis baik dalam konteks teologis maupun pranata sosialnya. Dalam sejumlah literature kristiani klasik dapat kita temukan pandangan yang menempatkan perempuan sebagai "sumber segala sumber dosa" yang dikenal sebagai 'dosa awal" manusia. Thomas Aquinas dalam bukunya *Civiate Dei* mengatakan bahwa. "melalui seorang perempuan, maka dosa pertama datang, dosa membawa kematian bagi kita semua". Hal yang sama dapat pula kita simpulkan dalam ajaran Bapak Gereja Albertus Agung yang juga adalah guru dari Aquinas.

Praktek kebudayaan yang relative sama juga terjadi di belahan dunia lainnya, misalnya: praktek penguburan hidup-hidup anak perempuan dalam sejarah Jahiliyah Arab, pemasungan perempuan di China, kremasi perempuan hidup di India, perusakan genital perempuan di Afrika, diskriminasi perempuan dalam tradisi Jawa, dll. Praktek ini makin terlembaga kuat saat pengaruh kebudayaan Eropa meluas melalui kolonilisme Eropa di Asia dan Afrika. Dalam bentuknya

[26] Motir Pandora menceritakan bahwa dunia awalnya hanya dihudi oleh laki-laki dalam dunia kebaikan. Lalu Zeus menciptakan perempuan pertama (Pandora) sebagai hukuman dan kutukan bagi Titian yang telah mencuri apa Zeus di gunung Olympus. Pandora inilah yang kelak merusak kehidupan laki-laki, sumber kejahatan dan kerusakan. Mitos ini sangat mirip dengan teologi dosa awal yang diturunkan oleh eva yang berhasil "menjerumuskan" adalam dari surge ke dunia fana.

yang telah bermetamorforse dengan Globalisme dan Liberalisme, tradisi menempatkan perempuan sebagai sub-ordinat laki-laki bahkan komoditas- masih banyak terjadi hingga kini, bahkan di Eropa sekalipun yang dianggap sebagai penyeru gerakan emansipasi dan kesetaraan gender, Trafficking dari negara-negara dunia ketiga dengan tujuan negara-negara Eropa paling tidak merupakan bukti masih panjangnya perjuangan kaum perempuan untuk benar-benar setara dengan laki-laki.

Perempuan dan Politik

Keterlibatan perempuan dalam politik sangat tergantung pada kemampuan sistem politik untuk memberikan ruang-ruang bagi warganya dalam menyampaikan aspirasi tanpa mengenal batas ruang dan waktu, dan tanpa rasa takut atau segan. Kondisi ini tentu tidak akan dapat kita temukan dalam masyarakat yang sangat diwarnai oleh budaya patriakhis, yang menempatkan nilai laki-laki pada posisi super-ordinate sehingga secara sengaja maupun tidak, dan langsung maupun tidak telah mendiskriminasikan perempuan dalam proses politik. Adanya pembagian peran sosiologis yang rigid antara peran publik untuk laki-laki dan peran domestik untuk perempuan membuat posisi perempuan menjadi terpinggirkan. Dikotomi peran inilah yang kemudian pada akhirnya memposisikan perempuan menjadi tidak terlibat dan atau tidak dilibatkan dalam proses-proses publik tersebut. Kendati beberapa perempuan mencoba muncul menjalankan peran-peran publik, namun tetap saja kebanyakan hanya ditempatkan sebagai pelengkap semata. Situasi rapat-rapat politik yang sangat melelaki, lengkap dengan berbagai humor selera laki-laki yang kebanyakan mengeksploitasi seksualitas perempuan, secara psikologis kebanyakan membuat perempuan tidak betah berlama-lama dalam forum-forum tersebut. Sebab bila tidak maka cap "doyan" atau "gampangan" dengan mudah melekat pada dirinya. Walhasil perempuan kendati sudah masuk sektor publik, tetap saja masih menjalankan peran-peran tradisionalnya misalnya sebagai MC, penerima tamu, seksi konsumsi dan sebagainya.

Tersegmentasinya kegiatan laki-laki dan perempuan sesuai ranah urusannya sebagaimana dijelaskan di muka, menggambarkan kembali nilai-nilai masyarakat yang menempatkan peran perempuan jauh dari urusan-urusan politik. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari stigma uang berkembang bahwa masalah politik bukanlah masalah perempuan, sama kedudukannya seperti halnya masalah kewajiban mencari nafkah dalam keluarga. Perempuan dianggap kurang pantas terlibat dalam politik yang "kotor" dan hanya bapak-bapak yang boleh berurusan dengan yang "kotor-kotor" agar ibu sebagai orang yang terdekat dengan anak tidak terkontaminasi.

Persepsi memainkan peranan yang sangat penting dalam menentukan kualitas partisipasi politik seseorang. Persepsi yang baik cenderung melahirkan sikap-sikap simpati hingga empati, sementara persepsi yang buruk cenderung melahirkan sikap antipati hingga apatis. Untuk kepentingan praktis, telaahan mengenai persepsi juga penting dilakukan dalam rnagka mengidentifikasi dan memetakan bagaimana gambaran partisipasi politik perempuan. Persepsi, sebagaimana dijelaskan di muka, akan berpengaruh terhadap cara seseorang berprilaku dan bersikap terhadap suatu

masalah dan isu. Demikan halnya persepsi perempuan terhadap politik dan peran-peran gendernya dalam masyarakat, akan mempengaruhi pula bangaimana mereka melakukan aktivitas keseharian mereka, karena persepsi muncul dari seperangkat nilai yang terkristalisasi dalam diri seseorang melalui berbagai proses interaksi sosial dan pendidikan di lingkungannya. Persepsi perempuan terhadap politik yang sering diidentikkan dengan dunia yang kotor, penuh konspirasi dan intrik, keras dan penuh tipu daya, menjadi refrensi sosial yang membentuk *mind set* kaum perempuan untuk menjauhi hal-hal tersebut.

Dari pemilu 2004 lalu diperoleh gambaran bahwa kendati partisipasi politik perempuan dalam pemilu terbilang sangat tinggi, namun keikutsertaan perempuan dalam pemilu belumlah partisipasi yang sifatnya otonom karena mengikuti pilihan keuarga (suami), hanya sebagaian kecil yang dilandasi motivasi kesengajaan secara sadar untuk terlibat dalam pemilu karena manganggap "tos wayahna", menjadi kebiasaan masyarakat yang seolah harus diikuti dan dimaknai sebagai hal yang menentukan dalam kehidupannya sebagai warga negara serta sebagai peluang bagi adanya perubahan bagi perbaikan nasib diri dan masyarakatnya.

Realitas rendahnya keterlibatan perempuan dalam aktivitas public sebagaimana dipaparkan pada bahasan sebelumnya terjadi paling tidak karena dua factor penting, yaitu daya akomodasi kultur dan daya dukung struktural. Hambatan-hambatan tersebut nampak dari berbagai praktek kehidupan sosial masyarakat yang cenderung menempatkan posisi perempuan dalam posisi marginal dan melegitimasi peran domestik serta stereotipenya. Persepsi publik perempuan yang memandang politik sebagai aktivitas "kotor" dan sangat maskulin merupakan realitas kultur yang kurang akomodatif terhadap adanya partisipasi politik perempuan secara lebih luas dalam politik. Perempuan dianggap tidak pantas dan tidak boleh berpolitik karena sifat-sifatnya yang harus dan memiliki tugas-tugas khusus dirumah. Bahkan tidak jarang larangan berpolitik ini muncul juga karena alasan kemampuan perempuan yang selalu dianggap dibawah laki-laki dalam hal politik maupun alasan agama yang bersifat doktrine. Hal-hal itulah yang kemudian menghegemoni partisipasi politik, sebagai manifestasi dari akar budaya patriakhi yang masih tersisa kuat.

Masalah-masalah sebagaimana disebutkan di muka merupakan faktor kultur yang mengkendalakan keterlibatan perempuan di dalam aktivitas politik. Sementara pada aspek yang berbeda, kebijaan yang kurang peka gender yang diputuskan oleh pengambil kebiajakan yang tidak melibatkan perempuan, di samping merupakan produk kultur yang berkembang dalam masyarakat, secara faktual menjadi kendala sktuktural yang semakin mempersempit partisipasi politik perempuan.

Rendahnya partisipasi politik perempuan disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya faktor kultur, yang berkaitan dengan konstruksi tradisi yang berlaku di dalam masyarakat. Beberapa hambatan dimaksud dapat diklasifikasi sebagai berikut :

1) Persepsi tentang kultur aktivitas politik yang identik dengan kegiatan-kegiatan rapat di malam hari, kompetisi yang ketat dan cenderung kotor, dan lain-lain, dianggap berten-

tangan dengan nilai yang berlaku di dalam masyarakat. Dan bagi perempuan persepsi ini merupakan tabu yang tidak boleh dilanggar;

2) Peran domestik yang dimaknai secara fatalistik menyebabkan berkurangnya kesempatan bagi perempuan untuk terlibat dalam sektor-sektor publik. Apalagi di tambah dengan kenyataan bahwa sebenarnya peran perempuan tidak hanya merupakan peran domestik karena dalam banyak kasus perempuan justru menjadi mitra kerja bagi suami dalam membantu perekonomian keluarga. Posisi subordinat perempuan dalam susunan keluarga tampak dari kewajiban justru untuk tunduk patuh dan sebatas sebagai pelengkap jabatan suami, atau kepatuhan terhadap ketentuan suami atas peran publiknya;

3) Pandangan agama yang dimaknai salah sehingga cenderung membatasi peran perempuan dalam politik karena dianggap sudah terwakili oleh suami yang merupakan kepada keluarga.

Di samping faktor-faktor kultur diatas, terdapat pula mekanisme struktural yang menjadi kendala bagi keterlibatan perempuan secara lebih luas dalam proses politik. Dalam konteks pemilu terakhir (2004) misalnya, kendala struktural dalam sistem rekruitmen politik di tingkat partai politik yang tidak peka gender makin memperkecil peluang tampilnya kandidat calon legislative perempuan. Fakta kurangnya kandidat perempuan pada sebagian besar partai politik merupakan indikasi kuat kendala struktural ini. ditambah dengan sistem kaderisasi partai yang kurang membuka akses bagi perempuan untuk menduduki posisi-posisi strategis di dalam partai politik, makin memperkecil peluang perempuan untuk berkiprah di dalamnya. Secara umum faktor structural yang banyak ditemukan sebagai kelemahan di bidang sosial ekonomi yang juga memperkecil kesempatan kaum perempuan untuk terlibat dalam aktivitas politik, termasuk partai politik. Peneliti juga menemukan kecenderungan untuk tipologi politisi perempuan di Banten yang dapat diakomodasi secara struktural dalam kelembagaan politik, yaitu perempuan yang ; (1) berasal dari kalangan mapan secara ekonomi; (2) berasal dari keluarga bangsawan dan/ atau berpengaruh secara kultural; (3) berasal dari kalangan professional (4) berasal dari kalangan aktivis (5) berasal dari kalangan masyarakat bisas *(grass root)* yang beruntung (pasca pemilu 1999 dan 2004) yang kemudian berhasil menstranformasi diri menjadi kelompok elit secara ekonomi, sosial dan politik.

Inilah fakta-fakta empiris yang dapat kita pahami untuk melihat realitas rendahnya partisipasi politik perempuan. Maskulinitas yang mengakar kuat dalam kultur aktivitas publik merupakan gunung karang besar yang menghambat laju sebuah kesenjangan dari desain budaya politik yang dikembangkan, ataukah sesuatu yang *taken graten* sebagai bagian dari warisan kebudayaan masa lalu yang sudah mencapai taraf puncak dan berlaku universal.

Penutup : Implikasi Otonomi Daerah

Otonomi daerah memang telah secara luas memberikan kesempatan kepada kaum perempuan untuk beraktivitas di sektor publik. Sejumlah politisi perempuan yang muncul pada saat ini merupakan indikasinya, kendati secara umum dipengaruhi oleh iklim politik pada aras nasional yang makin "terdesak" untuk mengarusutamakan kesetaraan gender dalam politik. Dengan demikian demokratisasi, desentralisasi dan otonomi daerah baru terbatas berperan sebagai "berkah durian runtuh" bagi kaum perempuan untuk berkiprah dalam politik, belum menjadi kesempatan untuk melakukan perubahan sosial yang berpihak pada isu-isu politis.

Studi yang dilakukan *The Research Institute for Democracy and Peace (RIDEP)* (2005) mengenai *"Enhancing Women's" Leadership ini Politics and for the Promotions of Gender Equality*" paling tidak menggambarkan beberapa penyebab sinyalemen diatas, antara lain :

1. Kurangnya komitmen politik di kalangan elit politik untuk mendukung kesetaraan gender
2. Komitmen yang kuat untuk mendukung kesetaraan gender di kalangan aktivis perempuan tidak memberikan pengaruh kepada para pengambil keputusan
3. Beberapa pimpinan agama telah memiliki kesadaran akan kesetaraan gender akan tetapi tidak disertai dengan komitmen yang jelas untuk melaksanakannya
4. Isu gender masih dianggap sebagai masalah yang eksklusif di kalangan perempuan sehingga sangat diperlukan dukungan dari pihak lain untuk mencapai sasaran ini, misalnya seperti membentuk aliansi dengan para pembuat keputusan dan kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan tertentu *(interest groups)* atau mendesain program untuk media serta meningkatkan partisipasi laki-laki untuk mendukung kesetaraan gender.

Temuan pertama di atas nampaknya merupakan kata kunci dalam menjawab peran partai politik dalam meningkatkan partisipasi politik perempuan. Kegagalan partai politik untuk secara sungguh-sungguh mengakomodasikan kepentingan perempuan dalam pemilu terakhir bisa jadi menjadi *contributor* utama yang menghantarkan pada titik nadir kepercayaan masyarakat terhadap paratai politik saat ini. mengutip hasil penelitian Pusat Studi Kebijakan dan Kependudukan (PSKK) UGM tahun 2007, yang menempatkan partai politik sebagai lembaga non-pemerintah yang paling tidak dipercayai (peringkat 1)- disamping asosiasi pengusaha (2) dan LSM (3)- membuktikan sinyalemen tersebut. Puncak dari ketidakpercayaan masyarakat itu nampaknya terrepresentasi dari menguatnya kepentingan publik yang kemudian berhasil "memaksa" Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodir calon independen dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Kendati isu calon independent tidak berkaitan langsung dengan kepentingan perempuan, namun besarnya resistensi yang ditampakkan oleh partai politik dalam "mengganjal" dan mempersulit mekanisme pemberlakuan calon independen itu diyakini akan makin memperparah kepercayaan publik terhadap partai politik pada pemilu 2009 mendatang.

Beberapa fakta berikut ini menggambarkan kenyataan terabaikannya isu-isu *soft politics* yang sesungguhnya terkait erat dengan isu perempuan, antara lain :

1. Rendahnya porsi pengeluaran per kapita untuk kesehatan, sekitar 1,33%;
2. Keluarga PMKS yang terus meningkat (33,43%);
3. Meningkatnya perempuan PMKS, terdiri dari wanita rawan sosial ekonomi (95,96% dan wanita korban tindak kekerasan 4,04%);
4. Meningkatnya kekerasan terhadap anak, tercatat 7.860 anak korban tindak kekerasan, 7.527 anak yang bermasalah dengan hukum, 58.780 anak terlantar dan 2.347anak jalanan;
5. Disparitas ketersediaan prasarana dan sarana kesehatan, tercatat 20 unit rumah sakit tersebar di wilayah utara dan 4 unit lainnya di wilayah selatan;
6. Daya tampung RS di wilayah utara sebesar 81.656 jiwa/RS, sementara di selatan hanya sebesar 136.808 jiwa/RS
7. 37,1% masyarakat yang sakit tidak mendapat pelayanan rawat inap;
8. Puskesmas tersebar 63,95% atau 110 unit di wilayah utara, dan 36,05% atau 62 unit tersebat di selatan;
9. 80,76% tenaga kesehatan tersebar di wilayah utara, sementara sisanya 19,24% tersebat di selatan;
10. AKB dan AKI mencapai 292 dari 100 ribu, peringkat 3 nasional;
11. Baru 59,7% bayi lahir yang ditolong oleh tenaga medis;
12. Layanan air bersih baru dapat diakses oleh 67,0% rumah tangga;
13. Rumah tangga yang memiliki jamban sendiri baru mencapai 69,8%;
14. Tercatat sebanyak 10,2% rumah tangga berlantai tanah ;
15. Temuan balita gizi buruk cenderung meningkat (1,12%) dan 10,85% balita mengalami gizi kurang, belum termasuk kasus-kasus polio, diare, muntaber, dll;
16. Penduduk miskin cenderung meningkat, saat ini tercatat mencapai 9,07%;
17. Karakteristik kemiskinan terdistribusi dalam 35,92% di wilayah perkotaan dan 64,08% di wilayah pedesaan dengan sebaran secara berurutan : Lebak 42,95%, Pandeglang 39,77%, Serang 25,69%, Cilegon 9,37%, Tangerang 13,79% dan Kota Tangerang 5,1%.
18. Angka daya beli masyarakat baru mencapai Rp.618.000,- atau 84,00% dari 737.720,- (standart minimal UNDP)
19. 230.457 atau 20% keluarga menempati tempat tinggal yang tidak layak huni;
20. ARLS baru mencapai 8,5 tahun, atau rata-rata tamat kelas 2 SMP;
21. 46,31% penduduk berpendidikan di bawah SD, 13,76% tamat SLTP, 15,48% tamat SMA, 13,86% Diploma/ Sarjana, dan sisanya 10,59% masyarakat tidak diketahui tingkat pendidikannya;
22. Kurangnya relevansi dan daya saing tamatan pendidikan menengah dan tinggi dengan kebutuhan lapangan usaha;

23. 57,14% dari 1.221 desa tergolong desa tertinggal, yang terdiri dari 458 desa tertinggal di daerah tertinggal dan 306 desa tertinggal di daerah non tertinggal (Meneg PDT, 17 April 2006);
24. UMKM mampu menyerap 1.256.471 tenaga kerja atau 31,99% terhadap total tenaga kerja yang 65%nya adalah perempuan;
25. Tingkat pendapatan per kapita petani dan nelayan rata-rata baru mencapai Rp. 8 juta/kapita/tahun atau setara dengan Rp.667ribu/kapita/bulan;

Pada akhirnya, tidak ada Jalan lain bagi partai politik selain secara sungguh-sungguh mengubah haluan politiknya untuk menjadi lebih feminine, dengan : (1) mengakomodasi secara sungguh-sungguh calon perempuan, dan menempatkan secara setara eksistensinya; dan (2) lebih banyak berorientasi pada *soft politi*cs daripada *hard politics*. Keniscayaan ini menjadi relevan bila melihat pola perilaku pemilih perempuan yang sangat mudah digerakkan oleh sentimen politik berbasis gender. Bukti empiris pada pemilihan Presiden 2004 yang sangat ditentukan oleh pemilih perempuan, juga pada Pilkada Banten 2006 lalu, nampaknya harus menjadi referensi kuat untuk melakukan kedua hal tersebut.

Tinggal bagaimana kemudian partai politik dapat kembali pada khitahnya untuk melakukan pendidikan politik (selama ini berkutat pada rekruitmen partai semata) yang mengarus-utamakan gender secara sungguh-sungguh. Dengan demikian maka kehidupan politik akan menjadi lebih santun dan feminine dengan keterlibatan perempuan dalam politik secara nyata, bukan sekedar "pajangan" apalagi komoditas politik semata. Semoga……..

Serang, April 2009

5.7. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Kalimantan Selatan

PROSEDUR DEMOKRATIS YANG MENCEMASKAN: SISI LAIN PERDA-PERDA BERNUANSA DISKRIMNATIF[27]

Oleh:

Mukhtar Sarman[28]

Secara generic konsep Demokrasi sering dipahami sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat secara operasional konsep itu lalu diejawantahkan dalam bentuk prosedur pemilihan umum untuk memilih "wakil rakyat" dan atau pemimpin negara. Secara teknis, istilah demokratis juga menjadi mantra untuk prosedur pengambilan keputusan yang melibatkan orang banyak yang memiliki hak pilih setara, bahwa sebuah pilihan akan menjadi sah apabila didukung oleh mayoritas pemilih, minimal sebanyak 50% + 1.

Bagi sejumlah orang, sistem demokrasi yang "procedural" itu jauh dari memuaskan. Mereka mempertanyakan hak hakiki yang selanjutnya ternyata tidak pernah benar-benar memerintah. Mereka menggugat bahwa suara terbanyak tidaklah selalu positif ketika urusannya berkaitan dengan kepentingan-kepentingan kelompok minoritas yang sering terabaikan. Dalam ungkapan proaktif ada tuduhan bahwa sistem demokrasi itu tidak adil karena cenderung lebih pro pada kepentingan kelompok masyarakat lapis atas atau malah dimanipulir oleh kelompok *statusquo* untuk mendukung kepentingan mereka belaka dan sejatinya tidak untuk kepentingan masyarakat lapis bawah atau kelompok yang terpinggirkan. Bahkan dalam beberapa kasus, prosedur demokrasi itu tidak lebih dari sekedar pameran kekuasaan yang menggambarkan adanya fenomena "tirani mayoritas". Dan mengapa hal itu sampai terjadi, diasumsikan, karena demokrasi tidak dipahami sebagai sesuatu hal yang substantive.

Pertanyaanya, apakah benar ada kaidah sebuah demokrasi yang substantive dalam dunia rill ? Sisi pandang mereka yang pro pada istilah "demokrasi substantive" biasanya adalah pemahaman bahwa demokrasi itu mestinya sebuah prosedur untuk mencapai tujuan dan kepentingan masyarakat bahwa atau kelompok rentan. Padahal pola pikir semacam itulah yang menjadi dasar

---

[27] Pengantar wacana untuk Dialog Nasional tentang "Tugas Konstitusional Kepemimpinan Pasca Pemilu : Bebaskan Indonesia dari Diskirminasi" yang diseleggarakan oleh Komnas Perempuan pada tanggal 6 April 2009 di Banjarmasin.

[28] Mukhtar Sarman adalah Kepada Pusat Kajian Kebijakan dan pembangunan Daerah (PK2PD) Universitas Lambung Mangkurat dan Ketua Program Magister Sains Adminsitrasi Pembangunan (MSAP) UNiversitas Lambung Mangkurat.

pemikiran sosialisme yang dalam praktiknya diadopsi oleh sistem komunisme. Dan faktanya, sistem komunisme pun pada akhirnya hanya membenarkan adanya diktator proletariat sebagaimana dipraktikkan secara kasat mata oleh Korea Utara sekarang.

Lalu, apakah ada yang "salah" dalam praktik model demokrasi ? Demokrasi sebagai sebuah sistem yang mengakomodir kepentingan orang banyak tampaknya tidak ada yang salah. Justru yang seringkali "kurang beres" adalah para elite yang memainkan pakem demkrasi itu sendiri ketika mereka berprilaku sebagai orang-orang yang diasumsikan paham dan memahami kaidah demokrasi dalam merumuskan suatu kebijakan publik. Mereka acapkali memanipulir kaidah demokrasi sekedar sebagai sebuah prosedur berpola dukungan mayoritas kelompok kepentingan dengan dasar partisipasi formalitas. Padahal sejatinya, partisipasi itu sendiri mensyaratkan adanya hal yang lebih fundamental, yakni kebebasan! Tetapi yang dimaksud "kebebasan" di sini bukanlah kebebasan kelompok elite untuk berbuat apa saja atas nama demokrasi, melainkan kebebasan bagi warga masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam prsedur demokrasi itu, termasuk untuk terlibat secara aktif dalam proses lahirnya sebuah kebijakan publik macam Undang-undang dan Peraturan Daerah.

Pada sisi lain, Demokrasi sesungguhnya adalah sistem sekuler yang mengarusutamakan kebebasan, pluralisme dan toleransi. Karena itu adalah salah kaprah ketika sistem demokrasi disubordinatkan di bawah satu paham tertentu yang menjadikannya eksklusif; baik yang sifatnya sekuler macam komunis ataupun yang tidak sekuler paham keagamaan tertentu. Dan karena itu pula, memang salah kaprah ketika dengan prosedur demokratis ternyata sebuah kebijakan publik macam Peraturan Daerah justru disubordinasi paham keagamaan kerena para elitenya terperangkap dalam upaya membangun pencitraan politik atas dasar identifikasi keagamaan tertentu.

Saya terpaksa harus menggunaka istilah "salah kaprah", karena ketika membaca hasil kajian Komnas Perempuan tentang sejumlah Perda Bernuansa diskriminatif di Indonesia, logika yang digunakan juga agak "salah kaprah" karena seolah-olah memvonis bahwa (karena) praktik demokrasi perosedural di Indonesia (itulah yang) memicu munculnya kebijakan diskriminatif terhadap kelompok-kelompok rentan, dan terutama kaum perempuan. Pasalnya, tanpa demokrasi prosedural itu lalau bagaimana kita (harus) merumuskan sebuah kebijakan publik itu sendiri ?

Saya sepakat bahwa beberapa Perda yang dibuat oleh sejumlah Pemda di Indonesia, termasuk Kalimantan Selatan, memang "bermasalah" dipandang dari sudut HAM dan rasa keadilan bagi kelompok minoritas tertentu. Tetapi saya tidak sepakat bahwa karena lantaran demokrasi prosedural yang diterapkan lalu muncul sejumlah Perda yang bermasalah tersebut. Dari pengalaman saya, Perda tentang berbusana muslim bagi PNS di lingkungan perda, misalnya, secara substansial tidaklah buruk ketika diniatkan untuk memberikan citra kesopanan bagi pegawai layanan public. Celakanya, dalam Perda tersebut tidak begitu jelas kriteriannya apa yang dimaksud dengan "busana muslim" itu sendiri; apakah sekedar jilbab (baca: penutup kepala untuk perempuan) atau meliputi seluruh bentuk pakaian penutup aurat untuk perempuan. Dan Perda itu pun jadi masalah ketika dipukul rata harus berlaku untuk setiap PNS tanpa kecuali, termasuk kepada mereka yang

non-muslim. Padahal mestinya ada aturan khusus yang memberikan kekecualian busana untuk non-muslim asalkan masih dalam batas-batas kesopanan.

Hal serupa terjadi dalam kasus "Perda Ramadhan" yang menyebabkan seluruh warung sakadup mata angin dan sejumlah orang yang butuh makan siang di bulan ramadhan merasa menjadi korban kebijakan yang sebenarnya tak perlu. Niat penggagas perda yang bermaksud menertibkan warga masyarkat agar menghormati bulan puasa bagi kaum muslimin itu mungkin baik. Tetapi mengatur bagaimana (seharusnya) perilaku orang melaksanakan ibadah puasa di ruang publik, menurut saya, sesungguhnya berlebihan. Lagi pula, karena sesuatu sebab tidak semua orang islam wajib puasa (baca: mereka boleh makan siang) dan mungkin tidak seluruh penduduk yang ada statusnya muslim. Bagaimana mereka itu bisa mendapatkan makanan kalau semua warung dan restoran wajib tutup karena adanya perda ramadhana ? Bahkan, karena dampak perda itu pula, apakah para pedagang makanan di warung-warung pinggir jalan yang semula menggantungkan hidupnya dari usaha membuka warung manakan (harus) dibuarkan mati mata pencahariannya begitu saja tanpa ada kompensasi tertentu dari Pemda ?

Sebatas kasus perda yang diskriminatif seperti itu, saya melihat pokok masalahnya karena para perumus kebijakan "sok tahu" dan abai terhadap kepentingan hidup kelompok minoritas atau kelompok rentan yang paling besar menerima dampak negatifnya. Dan saya sepakat apabila perda-perda macam itu perlu direvisi atau didudukan pada proporsi yang sebenarnya. Soalnya sejumlah perda memang cenderung "mengada-ada" dan dugaan saya, salah satu sebab musababnya karena para elite di daerah "tidak ada kerjaan" dan atau kepala daerahnya tidak mampu melaksanakan tugas politiknya untuk mensejahterakan rakyat di daerah.

Wallahualam

5.8. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Nusa Tenggara Barat

DISKRIMINASI PEREMPUAN DALAM OTONOMI DAERAH

SEBUAH KRITIK

Oleh:

M. Saleh Ending

Kepala Lembaga Penelitian IAIN Mataram

Setelah fajar otonomi daerah terbit pada 01 Januari 2001, daerah-daerah mendapatkan peluang lebih besar menjalankan kewenangan pemerintahan

Filosofi Otonomi Daerah

Bagaikan bola salju yang menggelinding, gerakan reformasi yang mengakhiri kekuasaan rezim orde baru pada tahun 1998 telah memicu berbagai tuntutan perubahan. Salah satu diantaranya adalah agar daerah diberi otonomi dimana kewenangan diberi secara luas untuk mengatur dirinya sendiri. Hiruk pikuk wacana otonomi daerah terus berhembus begitu kekuasaan orde baru yang ringkih runtuh, daerah-daerah bangkit dan menyerukan tuntutan utama, wewenang dan kekeuasaan lebih besar, serta pembagian keuangan yang lebih adil.

Pemerintah pusat menyambut tuntutan itu dengan melahirkan seperangkat undang-undang. Bisa dikatakan otonomi daerah lahir pada 1999 seiiring disahkannya undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, belakangan direvisi menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2004, satu lagi menjadi pelengkap, yaitu tentang perimbangan Keuangan Pusat dan daerah yang awalnya dituangkan dalam undang-undang nomor 25 tahun 1999, kemudian direvisi dengan disahkannya undang-undang nomor 33 tahun 2004.

Ada beberapa alas an ideal dan filosofis bagi penyelenggaraan otonomi daerah pada pemerintah daerah, sebagaimana dinyatakan oleh Liang Gie (2006;171-172) : Pertama, dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, otonomi daerah dimaksudkan untuk mencegak penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani. Kedua, dalam bidang politik, penyelenggaraan otonomi daerah dianggap saebagai tindakan pendemokra-

sian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi. Ketiga, dari sudut teknik organisatoris pemerintah semata-mata utnuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, penguruasannya diserahkan kepada daerah. Keempat, dari sudut kultur, otonomi daerah perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geograti, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya. Kelima, daris udut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dans ecara langsung membantu pembangunan tersebut.

Namun hingga kini yang terlaksana sebagian besar hanya pemindahan sebagian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang sebenarnya sudah dilakukan oleh pada zaman orde baru, meskipun secara terbatas. Kondisi ini jelas tidak sesuai dengan semangat yang terkandung pada kedua undang-undang tersebut bahwa otonomi tak sekedar desentralisasi, tetapi juga lebih luas meningkatkan prakarsa daerah dalam pengelolaan sumber daya.

Dalam amatan saya selama ini, otonomi daerah tidak dapat; Pertama, emdekatkan pelayanan masyarakat oleh pemerintah (mata rantai pelayanan dekat dan bias dipastikan oleh pemerintah). Kedua, belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ketiga, belum mampu meningkatkan daya saing daerah terhadap daerah lain karena diharapkan akan terjadi kompetisi antar daerah. Keempat, belum mampu mewujudkan agenda demokrasi local melalui pratisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan public, bahkan rakyat masih diskriminasi. Seperti munculnya peraturan daerah yang dijadikan kebijakan yang diskriminatif terhadap kaum perempuan dan minoritas lainnya.

Salah satu contoh adalah hasil penelitian (research) yang dilakukan Komnas Perempuan, sungguh Negara (state) dan daerah melakukan hegemoni lewat perda-perda yang diterbitkan oleh elit-elit politik local. Para elit (penguasa) tidak memberikan tempat yang sama antara laki-laki dan perempuan di depan hokum termasuk peraturan-peraturan daerah yang dilahirkan. Masih terjadi merginalisasi perempuan atau pengusilan dari kepemilikan akses dan dan kesempatan dari jenis pekerjaan tertentu, tersubordinasi pada prioritas yang lebih rendah seperti dalam hal pekerjaan sehingga perempuan sulit memperoleh posisi strategis yang berkaitan erat dengan pengambilan keputusan. Pelebelan (stereotipisasi) yang berkonotasi negative terhadap perempuan sehingga menimbulkan ketidakadilan, kekerasan terhadap perempuan yang menganggap laki-laki pemegang dominasi atas semua sector kehidupan.

Pemerintah dalam melahirkan kebijakanya lewat perda-perda, sangat diskriminastif terhadap perempuan. Sungguh ini membangun pencitraan politik atas dasar keagamaan, dan atas jargon-jargon daerah santri religious. Tanpa memperhatikan dimensi budaya yang telah lama mengurat-berakar dalam relung kehidupan masyarakatnya.

Orang yang berbusana muslim, pakai jilbab, bias mengaji, dianggap sebuah prestasi kerja dan bias naik pangkat. Orang yang tidak berbusana dan berjilbab dianggap sebagai orang yang tidak berbusana dan berjilbab dianggap sebagai orang yang tidak punya kinerja, dan bahkan dipertanyakan keagamaanya. Prostitusi dianggap sebagai kelompok masyarakat yang kotor, tidak suci, dan menjijikan. Padahal kalau mau jujur menurut saya bukan pada setumpuk perda-perda yang harus diterbitkan, melainkan pada penyelesaian akar masalahnya seperti kemiskinan dank arena tidak ada lapangan kerja.

Sikap Tegas pemimpin

Masyarakat harus diberi keleluasaan mengembangkan inisiatif dan kemandirian dalam suasana yang demokratis. Jika hal tersebut tidak dilakukan, maka pemerintah pada era otonomi saat ini tidaklah berbeda dengan ketika masih tersentralisasi. Artinya kita tidak pernah belajar dari sejarah. Sehingga sangatlah beralasan bila saat ini muncul otoritarianisme local. Program otonomi yang sejatinya untuk mendorong kesejahteraan masyarakat, kebebasan misalnya, sekarang justru memicu maraknya penyimpangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), politik uang dalam pemilihan kepala daerah, berbagai pungutan oleh daerah dan membuat kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan dan kaum minoritas lainnya demi menjaga pencitraan.

Kesadaran akan fakta itulah maka dibutuhkan pemimpin daerah yang bukan hanya sekedar populis, tetapi harus memiliki visi jauh kedepan dan bias melahirkan kebijakan-kebijakan yang cerdas, menghargai hak minoritas, dan mampu mengartikulasikan produk hokum UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah[29].

Jika norma itu dijalankan secara sadar dan konsekuen diharapkan dapat mencegah munculnya sikap dan pandangan hegemoni mayoritas dan tirani minoritas. Sebagai bangsa yang ditakdirkan Tuhan sebagai bangsa yang majemuk, kita semua harus memandang kemajemukan sebagai rahmat Tuhan Yang Maha Esa yang harus tetap dipelihara dan dilestarikan. Memaksa keinginan kelompok baik bernuansa agama dan budaya pada dasarnya merupakan sikap yang berlawanan dengan takdir kemajemukan tersebut. Dengan kat alain, kenyataan alamiah kemajemukan Indonesia dapat sebagai modal sosial bagi masa depan demokrasi Indonesia.

Ketegasan juga harus dilakukan oleh pemerintah pusat (pemimpin) manakala mendapatkan peraturan daerah (perda) diskriminatif yang dibuat oleh pemerintah dibawahnya bertentang dengan prinsip universal demokrasi (kemajemukan dan kebaikan bersama). Penyelewengan makna demokrasi banyak dijumpai bersama dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Alih-alih

[29] Psal 28 (a) "Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dilarang membuat keputusan yang secara khsuus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politik lainnya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok atau mendiskriminasikan warganegara dan atau golongan masyarakat lainnya".

memberikan kewenangan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri secara professional dan akuntabel, kebijakan daerah masih banyak dipahami oleh sebagian masyarakat dan pemerintah daerah sebagai kebebasan untuk membuat aturan yang sarat dengan semangat primordial, agama dan kesukuan. Demi tegaknya prinsip demokrasi, keterlibatan masayarakat sangatlah penting untuk mendorong Negara bersikap tegas terhadap pandangan dan kebijakan yang bernuansa primordial.

Ikhtiar Bersama

Perjuangan menghapuskan dikriminasi sekaligus memberdayakan perempuan menghadapi tantangan yang bersifat horizontal, dating dari budaya masyarakat yang menghegemoni nalar kalangan kaum laki-laki tetapi bahkan kapangan perempuan itu sendiri. Populasi perempuan sangat besar dinegeri ini, sangat sedikit perempuan yang benar-benar sadar bahwa hak-hak mereka dikebiri dan bahwa posisi emreka secara social tersubordinasi. Dan oleh karena itu menganalisis, dan mengkritisi Perda Dikriminatif terhadap kaum perempuan baik secara formal maupun non formal harus dilakukan secara simultan, sistimatis dan berkelanjutan baik terhadap laki-laki maupun perempuan di Perguruan Tinggi mutlak dilakukan agar lebih resfonsif dna berwawasan gender.

Daftar Pustaka

Ubaidillah, Phd dkk, "Pendidikan Kerwargaan; Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Mandiri"; (Jakarta, Indonesian Center for Civil Education UIN Syarif HIdayatullah, 2006)

Laode Ida, Dr. "Otonomi Daerah Dan Nasib masyrkat ; Apa Yang Mesti Dilakukan ?" (Jakarta, Makalah dipresentasikan pada Seminar Kajian Hukum Nasional, Hotel Millenium 22-23 November 2006)

Syarif Hidayat, Dr. "Merayakan Otonomi Daerah" (Jakarta, LIPI, 2006)

Mufardi Sonhaji, Dr. "Otonomi Baru Sebatas Desentralisasi" (Jakarta, Tempo, Edisi 23-29 Oktober 2006)

Hari Susanto, Dr. "Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam Mencermati Hasil Pemilu 2004" (Jakarta, Jurnal Analisis CSIS Vol 33 No. 2 Juni 2004)

Lembaga Administrasi Negara, "Akuntabilitas dan Good Governance" (Jakarta, LAN, 2004)

Komnas Perempuan, "Atas Nama Otonomi Daerah ' Pelembagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara Bangsa Indonesia", (Edisi Peluncuran, Jakarta, 23 Maret 2009)

5.9. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

PELEMBAGAAN DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN DALAM OTONOMI DAERAH DAN UPAYA ADVOKASI YANG MUNGKIN DILAKUKAN

Oleh:

Damaria Pakpahan[30]

Pengantar

Pengalaman Pribadi : Personal is Political[31]

Beberapa kali saya ke Aceh bertugas dan pernah agak lama selama hampir dua bulan tahun 2005 setelah tsunami. Ketika itu cara berpakaian sebagian perempuan masih agak santai karena banyak orang asing di Aceh. Namun pada kunjungan tahun 2006 dan 2007, sebagai perempuan dikondisikan untuk berpakaian panjang dan paling tidak memakai kerudung/ tapi atau menyiapkan kerudung agar siap mengenakan bila diperlukan dalam kondisi tertentu untuk menutupi rambut kepala. Saya merasa kepanasan dengan pakaian yang panjang, menutup leher, menutup lengan, menutup kaki, dan kepala. Saya berfikir bukankah Indonesia negara tropis, coba cermati adakah pakaian daerah dari suku-suku di Indonesia yang menutup rambut perempuan dan laki-laki ? kalaupun ada lebih sebagai hiasan. Dan setahu saya, Tjoet Nyak Dien – pahlawan perempuan perkasa pelawan pemerintah colonial Belanda-kelihatan rambutnya baik difoto dan gambarnya. Salah seorang ompung (nenek) saya yang muslim pun-sebagai tetangga Aceh karena orang Batak – beliau pun tidak memakai jilbab, rambutnya dikonde kecil dengan mengenakan atasan baju kurung khas sumatera dan sarungnya dibawah. Yang tidak saya mengerti sekarang ini, bahkan bayi-bayi perempuan, anak usia batita (bawah tiga tahun), balita (bawah lima tahun) pun dipakaikan jilbab !

---

[30] Aktivis Perempuan, salah seorang pendiri Rumpun Tjoet Nyak Dien (RTND) dan Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPI-KD). Terima Kasih banyak pad akawan-kawan JPY atas kepercayaan serta terutama Imma dan Enik yang telah mengontak saya.

[31] Diktum feminis, pribadiku adalah politikku atau yang pribadi adalah politik juga, tentu saja ini menentang kaum positivistic-patriak yang membedakan antara politik formal lembaga dengan politik sehari-hari dimana soal yang provat pun politik dalam arti kekerasan domestic dibawa ke ranah publik

Cerita kawan

> *Seorang kawan perempuan bekerja di Depsos, setelah menterinya berasal dari partai agama, maka kebanyakan karyawan mengenakan jilbab. Si kawan tersebut, sekalipun muslim, tidak mengenakan jilbab. Namun kebanyakan kawan-kawan kerjanya mengenakan jilbab karena hampir semua karyawan perempuan mengenakan jilbab . "Ndak enak tidak pakai" demikian alasan kebanyakan kawan-kawan kerjanya. Kawan tersebut tetap bisa cuek karena dia seorang yang juga aktif di gerakan perempuan.*

Pengalaman ini sengaja saya paparkan untuk menunjukkan betapa suatu peraturan di suatu daerah, telah membatasi cara berpakaian perempuan, harus mengenakan *dress code* tertentu. Dan pada kisah kedua, lebih pada kultur atau budaya kerja yang membuat perempuan menyesuaikan dengan kondisi tertentu.

Pengalaman Tingkat Internasional : Masih Terbatas

> *Maret 2008, saya mengikuti siding-sidang CSW (Committee Status of Women) di New York, salah satu sidang yang saya ikuti adalah tentang CEDAW. Di situ dijelaskan bahwa sebagai individu atau organisasi bisa menggunakan mekanisme complain bila negara lalai dalam melindungi perempuan dari dikriminasi. Yang saya pertanyakan pada waktu itu soal perda-perda syariat, saya ceritakan bahwa Indonesia bukan negara agama, bukan negara islam namun perda-perda tersebut mendiskriminasi dan meminggirkan perempuan. Saya mengeluhkan soal Mentri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Pemerintahan SBY yang seolah tidak bersuara dalam soal kebijakan yang sarat diskriminasi tersebut. Di ruangan itu hanya saya orang Indonesia [32]nya, dan ada orang Malaysia yang malah mengatakan bahwa syariat islam itu bagus untuk perempuan dan dia kaget kalau Indonesia bukan negara Islam.*

Pengalaman ini menunjukkan bahwa suara kita atau lebih jauh lagi advokasi agar terjadi perubahan kebijakan dan nasib mesti sampai ke dunia internasional juga. *CEDAW Watch* yang sudah ada di Jakarta masih terbatas keanggotaanya pada Perguruan Tinggi dan Ornop tertentu singkatnya masih Jakarta sentries. Artinya *CEDAW Watch* mesti dikembangkan baik keanggotaan maupun jangkauan geografisnya ke daerah-daerah. Desentralisasi perjuangan dalam advokasi juga mesti dikembangkan, disebarkan tidak terbatas pada segelintir kelompok kecil yang bisa mengarahkan pada elitisme.

*D*ari pengalaman di New York tersebut, saya baru tahu bahwa yang resmi terdaftar di UN System NGO Forum barulah KOWANI dan INFID (*International NGO Forum in Indonesia Development*), saya lupa apakah PKK termasuk atau tidak. Namun sangat diasayangkan Indonesia yang beragam dan besar diwakili anya oleh dua organisasi, KOWANI yang suaranya senyap dalam kebijakan anti dikriminasi dan INFID yang perspektif perempuannya tidak terlalu kuat.

---

[32] Saya sempat ketemu dengan tiga orang Indonesia lainnya ketika registrai, dua dari KOWANI mewakili Sumatera Barat dan Dewi Motik. Sayangnya saya tidak bertemu dengan mereka dalam siding atau diskusi yang saya hadiri

Tanggapan Terhadap Temuan Komnas Perempuan[33]

Selamat pada kerja keras Komnas Perempuan dengan tim pemantauanya di 16 kabupaten/ kota tersebar di 7 Propinsi, salah satu pemantaunya dari Yogyakarta, Enik Maslahah hingga laporan "Atas Nama Otonomi Daerah: Pelambagaan Diskriminasi Dalam Tatanan Negara-Bangsa " Dapat diluncurkan sekarang ini.

Dari temuan tim pemantau tampak kebijakan yang anti diskriminasi, pro kesetaraan dan keadilan gender, pro korban agar menjadi penyintas (survivor) lebih sedikit dibandingkan dari kebijakan yang diskriminatif.

Gambaran Kebijakan Pro-Perempuan

Periode/ Tingkat	Propinsi	Kabupaten/Kota	Total Jumlah Produk Kebijakan	Tujuan – Makna Praktik Produk Kebijakan
1999 - 2009	4	16	23	Memenuhi Hak Korban atas Pemulihan

Gambaran Kebijakan Dikriminasi

Periode/ Tingkat	Propinsi	Kabupaten/ Kota	Desa	Total Jumlah Produk Kebijakan	Tujuan-Makna-Praktik Produk Kebijakan	Keterangan
1999-2009	19 Kebijakan	134 Kebijakan	1 Kebijakan	154	Sarana pelembagaan diskriminasi → tujuan & dampaknya	

[33] Lihat Bab 3. Potret Nasional tentang Kebijakan Daerah yang Dikriminatif, hal 13.

2003-2005	21-6 propinsi paling top dalam memprod uksi "perda anti prempuan minoritas"	69			Hampir diproduksi secara serentak, bahkan ada yang copy paste (Tangerang dan Depok)	Dari 154 hampir setengahnya yaitu 80 kebijakan diskrimi-natif di terbitkan serentak di Propinsi Jawa Barat (35[34]), Sumatera Barat (26), Kalimantan Selatan (17), Sulawesi Selatan (16) Nusa Tenggara Barat (13) dan Jawa Timur (11)

Lebih banyaknya Kebjakan Anti Dikriminatif ini menunjukkan pada kita bahwa :

- Adanya kecenderungan politik yang memang menuju, pada politisasi agama mayoritas atau apa yang diistilahkan Gus Dur "Arabisasi[35]". Perjuangan menegakkan Syariah Islam bagi kelompok-kelompok tertentu tampak terus diperjuangkan dengan berbagai cara mulai dari cara-cara kekerasan dan mobilisasi massa dalam jumlah besar dan juga termasuk cara yang nampaknya konstitusional.
- Tentu saja ini perda-perda diskriminasi ini melahirkan inspirasi perda diskriminasi juga dari kelompok minoritas yang mayoritas di suatu daerah, di Manokwari Papua Barat, telah ada upaya raperda Injil – walaupun sekarang tidak diketahui bagaimana kabarnya
- Kebijakan tentang perempuan dan kelompok minoritas (agama, budaya kepercayaan, seksual) merupakan hal yang pertama diatur karena dianggap kedua kelompok ini tidak akan bereaksi keras karena keminoritasanya tidak akan berani bersuara. Sekalipun perem-

[34] Bab 3, hal 14.

[35] Soal Arabisasi ini, saya jadi teringat soal gerakan Wahabi di Sumatera Barat dengan Tuanku Imam Bonjol yang menduduki wilayah Tanah Batak dengan cara-cara kekerasan, seperti membakar, memebunuh dan memperkosa, yang kisahnya menjadi kontroversi bagi orang Batak Toba dan Mandailing sampai sekarang ini.

puan mayoritas dalam jumlah, bagaimanapun hegemoni dan dominasi patriarki masih kuat dalam berbagai manifestasinya masih kuat. Maka bukan suatu yang aneh, bila sejumlah perempuan dibibirnya mengatakan sukarela (entahlah sukahati atau tidak bila pada waktunya), dan masyaAllah mengatakan "Insya Allah Dipoligami[36]"

- Dalam konteks gerakan perempuan, artinya perjuangan gerakan perempuan masih sangat berat medannya. Karena memang kelompok anti kesetaraan perempuan masih cukup kuat, yang berniat mendomestikkan perempuan
- Perda tentang Buruh Migran[37] dalam hal ini Pekerja Rumah Tangga Migran masih bias gender, diskriminatif, stereotype, marginalisasi dan pembedaan peran gender, dan tentu saja soal aspek perlindungan menjadi hal yang tidak diperhatikan
- Sayangnya Komnas Perempuan tidak menyoroti soal upaya untuk advokasi kebijakan Perda untuk Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang sangatlah lama prosesnya, sudah sejak tahun 1999 diperjuangkan oleh Jaringan pembela Pekerja Rumah Tangga (JPPRT) dengan bantuan Amnesty International (2006), Human Rights Watch (2007/2008) bahkan belum disetujui di DIY sementara perda-perda bernuansa agamis sebegitu cepat. Dengan demikian, kebijakan perlindungan bagi perempuan miskin diabaikan, yang lebih penting adalah pencitraan, kepentingan politik, yang lebih penting adalah pencitraan, formalitas kulit bukan yang substansi.
- Sekarang ini para aktivis pun berfikir dua kali, bila mau beraksi karena berhadapan dengan kelompok garis keras yang tidak segan-segan menggunakan kekerasan dalam aksi-aksinya. Kelompok kawan-kawan kiri, trans gender-trans seksual (antara lain penyerangan peristiwa Hostorenggo Kaliurang awal 2000an) sudah mengalami penekanan, diancam, pertemuan mereka dibubarkan dengan paksa. Yang anehnya, aparat penegak hukum, malah seperti "membiarkan" kelompok pelaku kekerasan dalam menjalankan aksinya. Hukum dan aparat[38] penegak hukum seperti tidak berpihak pada kelompok yang diserang.

Tindak Lanjut Advokasi

- *Unfinished advocacy.* Agenda penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu bahkan yang kini tertunda secara menyedihkan sekaligus menunjukkan komitmen pemerintahan ini yang rendah terhadap penegakkan hak asasi manusia dan hak perempuan, Presiden SBY[39] menghentikan proses pembentukkan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) walaupun sejumlah orang capable sudah ada pada waktu itu. Dengan absennya KKR maka

---

[36] Ini diucapkan oleh anggota Muslimah HTI Indonesia ketika berjumpa dengan Jaringan Perempuan Yogyakarta dalam acara Berani Bicara, debat tentang Poligami, TVRI Yogyakarta, 28 Maret 2009.

[37] Lihat hal 38-42.

[38] Lihat hal 72 tentang pembiaran "polisi moral'

[39] SBY tidak setuju ketika AA Gym berpoligami, namun menangis ketika menonton "Ayat-ayat Cinta" yang dengan romantic-lembut-halus membela poligami namun tidak menangis ketika Ahmadiyah diperlakukan semena-mena.

penanganan hak asasi manusia menjadi abu-abu, tidak tegas dan jelas ada impunitas untuk pejabat tinggi militer rmasa lalu. Dengan kata lain, militerisme dan Soehartoeisme masih kuat sehingga kejahatan pada kemanusiaan tidak dapat terkuak dan terselesaikan, korban tetap korban tidak menjadi penyitas yang berhak mendapatkan kebenaran, rehabilitasi dan rekonsiliasi – karena bukan politik balas dendam yang dipromosikan di sini. Akan tetapi sebagai bangsa kita tahu apa yang telah terjadi pada masa lalu dengan segala kompleksitasnya bukannya mengkambinghitamkan sekelompok orang seperti pada perisiwa 1965 di mana PKI dan ormasnya dikambinghitamkan untuk menurunkan Soekarno.

- Demokrasi substantive bukan procedural saja. Dan sekalipun sudah pada yang katanya pemerintahan demokratis, namun tetap saja kasus 1965 tidak terselesaikan. Hal ini terjadi kerena yang dijalani adalah demokrasi procedural bukan yang subustantif. Kelompok agama garis keras setelah 1998 tumbuh berkembang dalam masa transisi demokrasi, sementara kelompok kiri –apalagi komunis tidak boleh tumbuh sama sekali di Indonesia padahal dari sejarah sulit terbantahkan bahwa mereka salah satu kelompok awal yang menyumbang pada perlawanan kolonialisme dengan dibui, dibuang ke boven digul dan dibunuh karena perjuangan mereka
- Advokasi berbagai tindakan. Advokasinya mesti dari tingkat akar rumput dalam bentuk pengorganisasian, desa, lalu ke tingkat Kabupaten/ Kota, Propinsi, Nasional, regional-ASEAN/ ASIA, dan internasional – Komite CEDAW, seperti yang sudah dikemukakan di atas pada bagian pengalaman advokasi tingkat internasional masih terbatas. Sebagai contoh adalah advokasi kasus Puji yang tidak terpuji dimana kami baru sadar mendengarkan keluhan polisi (polisi juga tidak tahu ada CEDAW) bahwa CEDAW, UU Perlindungan Anak dan KHA tidak bergigi karena tiadanya *punishment* yang jelas soal kawin anak. Dan memang polisi penyidik sampai menelpon saya karena sulit menahan Puji malah meminta agar LSM menangkat kasus ijasah palsu.
- Kerjasama dengan Program lain. Komnas Perempuan bisa bersama-sama dengan Komnas HAM atau sendiri bekerjasama dengan berbagai program dan project penguatan kapasitas sossial governance seperti antara lain LGSP (USAID), ACCESS dan ANTARA (AUSAID), PARTNESHIP agar memasukkan isu-isu kebijakan anti dikriminasi dan upaya untuk mengubahnya ke dalam program mereka dengan memperkenalkan konvensi-konvensi internasional dan kebijakan nasional konsisten dan sinkron serta tidak melanggar hak asasi manusia dan hak perempuan dalam memperoduksi kebijakan
- Cara-cara Kreatif. Advokasi juga mesti dengan cara-cara kreatif seperti dengan kesenian, melalui teater, pertunjukan seni, komik, kartun, film cerita, game, sinetron, *happening art* dan sebagainya. Bukan melulu demo yang sudah biasa.
- Kelanjutan Perlawanan. Perlawanan terhadap UU Anti Pornografi mesti terus dilanjutkan di berbagai wilayah dengan berbagai cara. Usulan Komnas Perempuan agar ada UU Anti Kekerasan Seksual mesti ditindaklanjuti serius, mengingat soal-soal inilah yang sungguh bermakna bagi perempuan dan anak baik perempuan maupun laki-laki seperti

soal anti pelecehan seksual di tempat kerja dan lembaga pendidikan (tidak satu kampus pun di Indoensia punya kebijakan anti pelecehan seksual) perkosaan dan sebagainya.

Peran Pemantauan Masyarakat Dan Gagasan Penguatan Partisipasi Masyarakat Di Era Otonomi Daerah

- Mendorong terjadinya sinergi antara kelompok-kelompok yang pro konstitusi, kebangsaan (bukan kebangsaan jaman Soeharto yang militeristik dan menekan kelompok islam dan menghabisi kelompok komunis, kelompok pro demokrasi, media massa progresif, organisasi profesi, serikat buruh, kelompok miskin kota, organisasi petani, gerakan mahasiswa, organisasi hak asasi manusia-seperti Lembaga Bantuan Hukum, organisasi *child protection*, dan organisasi perempuan dalam memperjuangkan kebijakan yang memang menyejahterakan kaum miskin, berpihak pada kaum lemah. Dan secara bersama-sama menentang kebijakan-kebijakan diskriminatif bukannya mendiamkannya, sejak lama raperda harus sudah dilawan. Bila sudah disahkan harus dibawa ke tingkat yang lebih tinggi, dengan melakukan *jucial review*. Dengan kata lain perkembangan sipil dan kebijakan anti diskriminasi juga harus dimulai, diseberluaskan dan dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari.
- Gerakan Komisi Daerah Hak Asasi Manusia (KOMDAHAM) yang pernah digelindingkan idenya oleh almarhum Mas Mansour Fakih pada tahun 2002 semestinya diwujudkan agar pelanggaran HAM pada tingkat daerah dapat segera ditangani
- Pemantau akar rumput pada tingkat desa bahkan dusun penting untuk diperbanyak, disini pengorganisasian menjadi sentral. Selain itu pemahaman dan keterampilan melakukan monitoring menjadi sangat penting disini, bagaimana memonitoring hak asasi perempuan dan hak-hak minoritas dengan alat/ instrument yang sederhana bila dilatih di kampung-kampung
- Mendorong individu perempuan dan anggota kelompok masyarakat berani menyuarakan pengalaman diskirminasi yang dialami sebagai perempuan dan kelompok minoritas dengan melakukan kampanye-kampanye tentang kebijakan-kebijakan yang diskriminatif melalui berbagai pertemuan-pertemuan arisan, pengajian, sembahyang-kelompok doa, media dari radio, radio komunitas, tv, internet, mailing list, sms dan sebagainya. Mereka yang berani ini harus didampingi oleh kelompok-kelompok pendukung, sehingga mereka tidak sendirian dalam memperjuangkan kasus-kasus diskriminasi yang dialami
- Pendidikan bermuatan hak asasi manusia (mengarusutamakan pendidikan hak asasi manusia dan hak asasi perempuan) mesti ditanamkan, disosialisaksikan dan dikampanyekan sejak dini, soal toleransi, keragama, non diskriminasi, termasuk tentang otonomi tubuh dan cara berfikir agar anak perempuan tahu akan hak dan kewajiban dengan sehat, seimbang dan mengerti pelangaran yang terjadi pada dirinya.
- Gerakan perempuan baik yang berbentuk Ornop, Ormas penting untuk bersikap secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan berjejaring seperti yang diakukan kawan-

kawan Aliansi Tolak Perda Pelacuran Bantul dalam mengkritisi dan menentang kebijakan-kebijakan diksriminatif ini serta praktik-praktiknya

- Riset-riset aksi yang berpresfektif feminis penting untuk terus dilakukan. Sebagai contoh – walaupun tidak diketahui persfektif perempuannya-di Sulawesi Selatan LSM "LAPAR" mengadvokasi perda yang dikriminatif menurut mereka inilah Perda Syariat Islam yang pertama kali dimplementasikan di luar Aceh di Kabupaten Bulukumba. Perda ini bertujuan mencegah tindak kejahatan dan melindungi umat (bukan warga negara dari bahasanya saja sudah bias). Menarik dari hasil penelitian perbandingan tingkat kejahatan sebelum dan sesudah Perda, ternyata tingkat kejahatan justru meningkat pada saat Perda berlaku, ironisnya kejahatan kelamin yaitu naiknya perkosaan.

5.10. Tanggapan Perwakilan Akademisi Provinsi Jawa Barat

DISKRIMINASI DALAM PERATURAN DAERAH

Oleh:

Niken Savitri

Pengantar

Laporan Pemantauan Komnas Perempuan atas 154 kebijakan daerah yang diterbitkan di tingkat propinsi, kabupaten/kota dan desa ini adalah laporan yang komprehensif yang sudah ditunggu sejak lama. Sejak beberapa tahun yang lalu, secara sporadic, ungkapan keluhan beberapa lembaga swadaya masyarakat mewakili masyarakat sebagai korban perlakuan diskriminatif dari kebijakan daerah tersebut telah bermunculan. Beberapa artikel di media massa, beberapa seminar dan diskusi dalam tingkat local dan nasional telah banyak membahas tentang adaya kebijakan daerah yang diskriminatif tersebut. Namun sejauh ini, suara-suara yang muncul tersebut belum mendapatkan respon yang seharusnya dan perbaikan atas kerusakan yang ada disebabkan karena tindakan diskriminatif didasarkan kepad akebijakan tersebut belum sepenuhnya dapat dilakukan.

Karenanya, laporan pemantauan yang mencakup beberapa daerah tentang kebijakan yang diskriminatif ini harus dapat menjadi trigger bagi dilakukannya perbaikan atas kerusakan yang ada. Meskipun sedikit terlambat, karena disosialisakan menjelang hari-hari H pemilu, sehingga tidak dapat digunakan sebagai bahan tawar menawar kontrak politik dengan para calon anggota legislative pusat dan daerah, namun tidak ada kata terlambat bagi pejabat di daerah khususnya dan stakeholder pada umumnya untuk melakukan upaya-upaya strategis yang konstruktif dalam rangka memperbaiki kekurangan dan kerusakan yang telah ditimbulkan.

Dalam makalah ini saya mencoba memberikan tanggapan atas temuan-temuan Komnas Perempuan serta melakukan overview atas relasi institusi yang diharapkan dapat memperbaiki konsisi yang tidak konstruktif yang menghasilkan tindakan diskriminatif serta menawarkan peran perguruan tinggi yang lebih besar atas pembangunan daerah yang dilakukan dengan dasar kebijakan yang non diskriminatif.

Tanggapan atas Laporan Pemantauan Komnas Perempuan

Seperti telah dikemukakan diatas, bahwa apa yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan ini adalah satu kegiatan pemantauan yang dilakukan secara progresif, terstruktur dan sistematis. Kegiatan ini telah menghasilkan suatu temuan yang menyeluruh atas fenomena mendasar berkaitan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia setiap warga Negara. Kegiatan ini dengan demikian harus dijadikan landasan bagi kegiatan pembuatan kebijakan di daerah selanjutnya dan menjadi dasar bari perencanaan menuju perbaikan atas tindakan pemerintah daerah selama ini yang berdampak diskriminasi bagi warga masyarakat di daerah tersebut (khususnya kepada kelompok perempuan).

Laporan pemantauan ini juga telah berhasil memberikan potret teoritis yuridis atas kebijakan daerah yang diskriminatif dengan memaparkan gambaran umum kebijakan daerah yang telah diberlakukan selama ini. Dengan tidak mengabaikan adanya kebijakan daerah yang kondusif bagi pemenuhan HAM. Laporan ini memberikan uraian atas sebaran kebijakan daerah yang diskriminatif, baik emlalui sebaran wilayah maupun waktu berlakunya.

Pembentukan kaidah, termasuk kebijakan di daerah, dapat dilakukan secara dua arah, yaitu secara bottom up dan top down. Secara bottom upa artinya masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan aspirasinya menginginkan adanya suatu kaidah guna mengatur perilaku interaksi diantara mereka. Dengan pemikiran tersebut maka dapat diasumsikan bahwa kaidah yang mengatur akan berupa kaidah yang sesuai dan ditaati oleh mereka. Apabila dalam konteks tersebut muncul suatu kaidah yang ternyata diskriminatif bagi sebagian dari golongan masyarakat tersebut, perlu dilakukan analisa lebih lanjut mengapa hal tersebut dapat terjadi.

Cara kedua dari pembentukkan kaidah adalah melalui metode top down. Dalam hal ini legislator di daerah membuat kaidah yang sekiranya dapat mengarahkan masyarakat kea rah yang diinginkan yaitu masyarakat yang lebih baik. Apabila dalam pembentukan kaidah dengan metode tersebut terdapat kaidah yang mendiskriminasikan sebagaian golongan masyarakat, maka perlu dipertanyakan sejauhmana para pembuat kebijakan di daerah dapat mewakili secara keseluruhan komponen masyarakat di daerahnya sehingga mampu menghasilkan kebijakan daerah yang tidak mewakili seluruh komponen masyarakat tersebut.

Karena proses pembentukan kaidah memiliki pengaruh yang signifikan pada munculnya kaidah yang diskriminatif, maka laporan pemantauan yang dibuat oleh Komnas Perempuan harus ditindak-lanjuti dengan penelitian yang lebih mendasar atas pembentukkan kaidah di daerah-daerah yang menjadi objek pemantauan. Dengan menganalisa akar permasalahan diskriminasi dalam kebijakan di daerah, akan dapat dihilangkan penyebab dari munculnya unsure-unsur yang diskriminatif tersebut. Dengan demikian diharapkan kegiatan pemantauan ini dapat dilanjutkan dengan kegiatan pendalaman pada akar permasalahan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Relasi antar Institusi

Pembentukan kaidah hukum di daerah pada dasarnya adalah pengaturan yang dibuat oleh pemerintah dengan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangan yang lebih tinggi (pasal 12 UU No.10 tahun 2004). Dari rumusan pasal tersebut sudah sangat jelas bahwa peraturan daerah dibuat dengan tidak melanggar rambu-rambu yang telah ditetapkan dan dengan tujuan khusus sesuai dengan kepentingan daerah yang bersangkutan. Dalam peraturan daerah terkadang kata "menampung kondisi khusus" dimaknai dengan memberlakukan peraturan yang akhirnya secara langsung dan tidak langsung berdampak pada diskriminasi pada sebagian kelompok masyarakat yang lain.

Pelaksanaan otonomi daerah dimaksudkan antara lain untuk memunculkan potensi daerah dan memberikan kesempatan kepada setiap daerah untuk mewujudkan local wisdomnya masing-masing yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan aspirasi setiap masyarakat daerahnya. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, kebijakan dapat diambil oleh daerah masing-masing disesuaikan dengan kehendak dan kebutuhan masing-masing daerah.

Seperti telah diuraikan dalam laporan, bahwa meski daerah dipersilahkan membuat kebijakan secara otonom dan mandiri, beberapa kaidah yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat dan bersifat dwingenrecht tidak dapat disimpangi oleh kaidah yang berlaku di daerah. Apalagi kalau kaidah yang berlaku di daerah adalah kaidah yang bersifat umum objektif, mengatur perilaku manusia dan memberikan pembebanan kewajiban secara umum. Dalam hal ini pembuat kebijakan daerah tidak dapat merumuskan kaidah yang bersifat bertentangan dengan kaidah yang diatur oleh pemerintah pusat atau menjadi kewenangan dari pemerintah pusat.

Selain daripada itu, dalam pasal UU no.10 tahun 2004 juga nenyatakan bahwa materi muatan suatu peraturan perundangan harus mengandung asas (a) pengayoman, (b) kemanusiaan, (g) keadilan, selain dari asas-asas lain yang juga harus dimuat dalam suatu peraturan. Sehingga dalam perumusan dan pembentukannya, peraturan Daerah tidak dapat bertentangan dengan asas-asas yang ada dalam pasal 6 tersebut, termasuk ketiga asas diatas, apalagi apabila ternyata menimbulkan dampak, stigma dan pembakuan peran kepada sekelompok masyarakat tertentu, seperti yang telah secara panjang lebar diuraikan oleh Komnas Perempuan melalui Laporan pemantauannya.

Pembentukan kaidah hokum di dalam lingkup pemerintahan di daerah, sesuai dengan prosedurnya telah melibatkan perwakilan dari masyarakat (baik sebagai anggota Parlemen daerah maupun elemen masyarakat lain), namun secara umum belum mewakili setiap golongan secara berimbang, sehingga seringkali rumusan kaidah hokum berusaha mengatur segala sesuatu perbuatan manusia yang ada dalam wilayahnya dengan tidak mempertimbangkan adanya pihak yang terdiskriminasi ataupun dampaknya bahwa dalam pelaksanaannya akan menimbulkan diskriminasi. Prosentasi perempuan dalam parlemen daerah yang sangat kecil, peranan perempuan

dalam perwakilan masyarakat yang juga kecil, menyebabkan tidak tersuarakannya kepentingan perempuan dalam pembuatan kebijakan di daerah.

Selain daripada prosentase yang kecil seperti disebutkan diatas, kecenderungan pihak legislator untuk mengatur perbuatan manusia melalui kaidah hokum menjadi factor penentu bagi maraknya pergeseran antara mauatan kaidah hokum yang bersifat mengatur moral masyarakat. Padahal diketahui bahwa selain kaidah hokum, di dalam masyarakat bekerja, tumbuh dan berkembang kaidah lain selain hokum. Kaidah-kaidah tersebut yang selama ini mengatur bagaimana masyarakat harus berprilaku, bersikap, berinteraksi dan berelasi antara sesamanya. Bila keseluruhan perilaku dan perbuatan manusia akan diatur melalui kaidah hokum, maka berarti akan menjadi kaidah-kaidah lain yang hidup di masyarakat selain hokum. Lebih lanjut ini akan menjadi pengulangan masa legisme abad 18 yang menyebabkan matinya keadilan di masyarakat, dengan hanya mengedepankan aspek kepastian hokum semata.

Lebih lanjut, pelaksanaan otonomi daerah yang ternyata telah menimbulkan adanya kebijakan di daerah yang melampaui kewenangannya, menunjukkan tidak adanya relasi dan mekanisme control yang baik antara pembuatan kaidah oleh pemerintah pusat dan pemerintah di daerah. Seyogyannya system dan mekanisme yang telah disusun dengan adanya prosedur pengajuan judicial review melalui mahkamah Agung dapat dilakukan sebagai mekanisme control, namun sejauh ini ternyata system tersebut banyak mengalami kendala dan hambatan dari segi kecepatan dan ketepatan dalam putusan yang dikeluarkan.

Selain system dan mekanisme pusat dan daerah yang kurang baik dalam proses pembentukan kaidah, system dan mekanisme di daerah untuk perumusan kaidah juga tidak ada pola yang seragam. Mekanisme yang melibatkan semua stakeholder (masyarakat, akademisi, pemerintah dan legislative) dalam perumusan suatu kaidah, sangat diperlukan. Diskusi terarah atas suatu materi yang akan dirumuskan dalam bentuk kaidah harus selalu dilakukan sebelum kaidah diberlakukan, dengan menerima masukan dari sebanyak mungkin unsure dalam masyarakat yang terkait.

Pengarusutamaan gender yang telah diberlakukan melalui Instruksi Presiden No.9 tahun 2000 harus menjadi acuan, tidak saja pada proses perencanaan dan pembangunan di daerah, tapi juga pembentukan setiap kaidah hokum di daerah. Sehingga adanya PUG tersebut tidak hanya sekedar slogan dan program yang terlihat baik namun tidak dapat diintegrasikan ke dalam kegiatan pembangunan di daerah termasuk pembuatan kaidah hokum.

Permasalahan terjadi dalam suatu masyarakat dimana terdapat pola dominasi patriarki, maka masyarakat yang dilibatkan dalam pembentukan kaidah akan menggambarkan dominasi pemikiran tersebut, seperti telah diuraikan diatas. Sehingga rumusan kaidah tidak terdiskrimnasinya kelompok-kelompok tersebut. Maka dalam permasalahan ini, bukan hanya relasi antara institusi yang dibutuhkan, tetapi juga danya perubahan paradigm dari masyarakat yang dominan yang harus diubah.

Peran Perguruan Tinggi dalam Penghapusan atas Dikriminasi

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa Perguruan Tinggi memiliki kewajiban untuk melakukan perubahan atas paradigm berpikir masyarakat yang patriarki. Kewajiban tersebut dapat dilaksanakan dengan berbagai cara.

Cara pertama adalah melalui pendidikan, dengan mengintegrasikan materi-materi tentang diskriminasi kepada sebanyak mungkin mahasiswa yang berpotensi menjadi pengambil kebijakan daerah. Pelatihan dan sosialisasi dapat senantiasa dilakukan sehingga dapat mencakup kalangan yang lebih luas, tidak hanya mahasiswa dengan bidang keilmuan tertentu.

Perguruan tinggi juga dapat berperan aktif dalam emdampingi dan mengawal munculnya kaidah di daerah, mulai dari pembahasan naskah akademis hingga secara teknis yuridis pembuat draft kebijakan (legal drafting). Koalisi pelangi (rainbow coalition) seperti yang telah banyak digagas oleh para pemerhati Perda Diskriminatif harus menjadi salah satu jalan dalam mengawal pembentukan kaidah hokum selanjutnya di daerah dalam koalisi ini Perguruan Tinggi harus dan dapat berperan aktif, baik sebagai pemrakarsa maupun penggiat yang memastikan koalisi berjalan sebagaimana tujuannya.

Berikutnya Perguruan Tinggi juga dapat meneruskan pemantauan yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan, mengkritisi kebijakan daerah yang akan dan telah berlaku untuk mendapatkan tindakan yang semestinya berupa pencabutan atau penggantian. Bersama-sama dengan lembaga daerah, dalam hal ini Perguruan Tinggi dapat bersinergi untuk senantiasa mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah di daerah, terutama yang berkaitan dengan pemenuhan HAM. Bersama-sama dengan elemen masyarakat, Perguruan Tinggi harus dapat memastikan komitmen para anggota legislative di daerah yang terpilih nanti untuk senantiasa menggunakan dan mempertimbangkan asas non diskriminasi dalam setiap kebijakan di daerah termasuk pembuatan peraturan.

Yang terakhir yang dapat dilakukan oleh Perguruan Tinggi adalah melakukan pendampingan kepada masyarakat yang menjadi korban kebijakan yang diskriminatif. Baik melalui jalur hukum maupun jalur social. Pendampingan tidak saja dilakukan setelah masyarakat menjadi korban, namun juga sebelum munculnya korban dengan cara memberikan pelatihan maupun sosialisasi kepada petugas terkait (satpol PP atau penegak hokum) akan pentingnya pemenuhan HAM bagis etiap warga masyarakat tanpa kecuali.

Penutup

Akhirnya, laporan pemantauan ini bukan suatu naskah teoritis yang hanya indah untuk dibaca lalu disimpan dalam laci yang tertutup. Namun pembuat kebijakan di daerah harus mempelajarinya, untuk dapat memperbaiki kerusakan yang ada yang ditimbulkan karena adanya kebijakan sikriminatif. Setiap stakeholder yang terlibat dalam pembuatan kebijakan di daerah melihat laporan ini sebagai suatu kritik yang konstruktif untuk peningkatan pemberdayaan masyarakat yang dapat menghargai setiap indivisu sebagaimana adanya dan dengan menghargai hak-hak setiap orang baik kelompok mayoritas maupun minoritas.

5.11. Tanggapan Perwakilan Aktivis Perempuan Nangroe Aceh Darussalam

PELEMBAGAAN DISKRIMINASI ;
DALAM KONTEKS SUBSTANSI
DAN IMPLEMENTASI QANUN KHALWAT

Oleh;

Khairani Arifin

RPUK

Latar Belakang :

Diundangkannya :

- UU No. 44 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh
- UU No.18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Aceh (Tidak berlaku lagi setelah lahirnya UU No. 11/2006)
- UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Melahirkan berbagai Qanun Syariat Islam, diantaranya : Qanun pelaksanaan Syariat islam di Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam dan Qanun Khalwat.

Tujuan Pengaturan Qanun-qanun Pelaksanaan Syariat Islam :

Dalam beberapa Qanun :

- Pencitraan Aceh sebagai daerah yang islami yang dikenal dengan Serambi Mekkah
- Apakah dengan hanya mengatur tentang Khalwat, pemakaian busana islam, tidak berjudi atau minum khamar, "citra" ini akan tergambar ?
- Bagaimana dengan perilaku dan perbuatan tidak islami lainnya ?

Kaitan dengan Otonomi Daerah

- Dengan otonomi daerah sebenarnya daerah punya peluang untuk membuat kebijakan yang lebih baik dan adil di bandingkan banyaknya kelemahan peraturan yang ada di tingkat nasional

Aturan Khalwat di Aceh :

Definisi :

Peraturan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan

Konsekuensi dari Difinisi :

- Pengertian khalwat dalam qanun ini adalahs ebuah keadaan, bukan perbuatan/ tindakan aktif
- Pengaturan seperti ini akan merugikan masyarakat yang dalam kondisi sengaja atau tidak sengaja misalnya berada dalam suatu kondisi/ keadaan bersama dengan orang lain (laki-laki atau perempuan), sehingga dapat dituduh berkhalwat
- Rumusan tentang khalwat melarang berada pada tempat tertutup atau tersembunyi…."akan menyebabkan orang yang hanya bersunyi tanpa melakukan apapun (yang bernuansa seksual) akan diaktagorikan sebagai mebdekati zina, dan akan mendapatkan hukuman. Ini berpotensi melanggar asas keadilan dan praduga tidak bersalah
- Aliran seperti ini secara budaya dan kebiasaan masyarakat perempuan akan dirugikan, karena ketika ditangkap karena dituduh berkhalwat (walaupun hanya keadaan) perempuan akan diberikan sanksi sosial sebagai perempuan "nakal" yang tidak bermartabat
- Pengalaman pemberlakuan larangan khalwat yang menimbulkan kontroversi (Qanun No.14/2003) membuktikan bahwa akan sulit sekali dilaksanakan dalam prakteksnya dan umumnya si terhukum merasa sangat tidak adil
- Karenanya perlu memikirkan ulang (interpretasi yang lebih terbuka) untuk melihat kembali apakah larangan khalwat ini harusnya ditiadaka atau akan tetap dipertahankan dengan segala konsekuensi dan potensi menimbulkan praktek penegakan hukum unfair dan tanpa ketidakpastian
- Rumusan ini tidak boleh ditafsirkan secara mutlak yang menyebabkan orang yang hanya bersunyi tanpa melakukan apapun dikatagorikan sebagai mendekati zina, misalnya dua orang laki-laki dan perempuan yang sedang bekerja dalam sebuah ruangan di kantor akan mendapatkan hukuman

- Al quran hanya melarang "orang-orang untuk tidak mendekati perbuatan yang mengarah pada zina"
- Al quran juga melarang banyak perbuatan yang lain, seperti "bergunjing", menghujat dll. Masalahnya : Mengapa hanya khalwat yang dikategorikan sebagai perbuatan Pidana (jinayah) dengan sanksi hukuman cambuk ? Bagaimana dengan larangan yang lain ?
- Sanksi :
  Untuk khalwat sanksi yang diberikan adalah berupa dicambuk maksimal 9 kali dan minimal 3 kali, denda paling banyak Rp.10jt, serta paling sedikit Rp.2,5jt
- Sebagai salah satu pelanggaran (bukan tindak pidana), perlu dipikirkan ulang, apakah hukuman badan (cambuk) cukup relevan ? Tidakkah akan menimbulkan diskriminasi dengan pelaku pelanggaran lain ?
- Apakah ratifikasi konvensi anti penyiksaan tahun 1998 oleh Indonesia, tidak menjadi pertimbangan untuk menetapkan hukuman lain yang lebih manusia dan mendidik ?
- Hukuman fisik yang diterapkan (cambuk) akan menjadi bertentangan dengan Konvensi Anti Penyiksaan yang telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. (Semangat menghukum lebih dikedepankan daripada semangat mendidik umat dapat dipertimbangkan ulang)
- Dalam berbagai kasus, tuduhan yang diajukan kepada pelaku, dimaknai telah melakukan ikhtilat atau zina ketika pelaku yang tidak berikhtilat atau zina juga dihukum, dikarena ketidakadilan pengaturan dan ketidakpastian hukum
- Dalam proses penangkapan dan penyidikan (dikarenakan tanpa hukum formal untuk penerapan Hukum Jinayah) juga banyak terjadi penangkapan sewenang-wenang dan penyiksaan

Aturan tentang Pakaian

Perda (Qanun) No.11 tahun 2002 :

Menyebutkan bahwa pelanggaran terhadap kewajiban berbusana sesuai dengan tuntutan Ajaran Islam dikenakan sanksi pidana kurungan selama 3 bulan, dan atau denda Rp.2jt.

Pengaturan seperti ini juga menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum

- Tidak ada kejelasan pengaturan hukum tentang bentuk (kriteria) busana yang diwajibkan
- Masyarakat dan WH dapat punya pandangan yang berbeda tentang kriteria busana, sehingga melakukan berbagai kekerasan untuk "memaksa" orang lain berbusana sesuai dengan pemahamannya

Rekomendasi

- Perlu merevisi kebijakan-kebijakan yang secara substansi dan berjuang mengandung makna diskriminasi dan ketidakadilan
- Dengan membuat kebijakan-kebijakan yang progresif, Aceh dapat menjadi cantoh bagi daerah lain sebagai daerah yang menciptakan hukum-hukum islami yang berkeadilan
- Khalwat perlu didefinisikan ulang, sebagai perbuatan pidana (jinayah) sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya.
- Bagaimanapun :
    - Hukum selayaknya dapat memberi keadilan bagi semua orang, menciptakan kemaslahatan dan perlindungan bukan sekedar "Menghukum".