

RINGKASAN EKSEKUTIF

Dalam 10 tahun reformasi, 29 produk kebijakan telah dihasilkan untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan, berupa: 11 kebijakan di tingkat nasional, 15 kebijakan di tingkat daerah dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN. Sebanyak 235 lembaga baru – dari Aceh hingga Papua – telah didirikan oleh masyarakat dan negara untuk menangani kekerasan terhadap perempuan: Komnas Perempuan di tingkat nasional, 129 Unit Pelayanan bagi Perempuan dan Anak di Polres, 42 Pusat Pelayanan Terpadu di rumah-rumah sakit, 23 Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), dan 41 *women's crisis center* (WCC) di berbagai daerah. Perangkat pelaksanaan 29 produk kebijakan ini merupakan tantangan yang perlu segera dijawab, selain meningkatkan ketersediaan SDM yang kompeten untuk memberi layanan yang memenuhi hak-hak korban. Kerangka kebijakan dan kelembagaan baru ini mayoritas terfokus pada penanganan KDRT.

Semua capaian terkait kerangka kebijakan dan kelembagaan baru berdiri di atas penderitaan dan perjuangan puluhan ribu perempuan yang menjadi korban kekerasan dari tahun ke tahun. Data tahun 2007 menunjukkan adanya 25.522 kasus kekerasan terhadap perempuan (KTP) yang ditangani oleh 215 lembaga, termasuk institusi penegak hukum, rumah sakit dan organisasi masyarakat penyedia layanan. Angka kasus KTP yang ditangani meningkat terus secara konsisten, dari 7.787 kasus pada tahun 2003. Hal ini mencerminkan membaiknya tingkat kesadaran korban dan publik untuk mencari bantuan untuk mencari jalan keluar dari kekerasan yang dialami perempuan.

Dalam lima tahun terakhir, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) merupakan bentuk kekerasan yang terbanyak dialami perempuan dari tahun ke tahun. Sejak pengesahan UU Penghapusan KDRT, pada tahun 2004, jumlah kasus yang ditangani melonjak sampai hampir empat kali lipat. Lembaga yang paling banyak menangani kasus-kasus KDRT adalah Pengadilan Agama (penelantaran ekonomi dalam perkara gugat cerai) tetapi mereka tidak menggunakan UU PKDRT sebagai acuan. Pemisahan antara perkara perdata (cerai) dan pidana (KDRT) dalam sistem peradilan Indonesia ternyata tidak menguntungkan kepentingan perempuan korban untuk mendapatkan keadilan.

Tantangan baru yang terbesar bagi perempuan di Indonesia berasal dari 27 kebijakan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan, baik melalui kriminalisasi perempuan (17 kebijakan) maupun melalui pengendalian tubuh perempuan oleh negara (10 kebijakan). Ke-27 kebijakan diskriminatif ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dari 88 kebijakan daerah yang menggunakan agama dan moralitas sebagai landasan. Lembaga negara tingkat nasional terbukti lalai dalam menjaga konsistensi kebijakan daerah dengan hukum nasional dan Konstitusi ketika Mahkamah Agung memutuskan untuk menolak uji materi sebuah perda diskriminatif dari Kota Tangerang, pada tahun 2007 yang lalu, karena dianggap tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Pada penghujung 10 tahun reformasi perlu dicatat bahwa bangsa Indonesia masih punya hutang besar kepada kaum perempuan korban kekerasan dalam konteks konflik dan pelanggaran HAM masa lalu. Tiga dekade rezim Orde Baru dan paruh pertama era reformasi telah dipenuhi oleh berbagai peristiwa kekerasan politik yang berskala massal di mana perempuan adalah korban yang lebih sering membisu. Upaya untuk mendukung pemulihan korban secara komprehensif, untuk membantu mereka keluar dari jeratan

pemiskinan, bahkan untuk mengetahui kebenaran apa yang sebenarnya terjadi, masih terlalu kecil.

Komnas Perempuan mengajukan 12 rekomendasi umum untuk melangkah maju dalam upaya penanganan dan penghapusan kekerasan terhadap perempuan:

1. Pemerintah perlu melengkapi berbagai peraturan-perundangan di tingkat nasional, daerah dan regional ASEAN yang telah dibuat untuk mendukung penanganan komprehensif terkait kekerasan terhadap perempuan dengan menyediakan perangkat pelaksanaan yang memadai, termasuk:
 - a. mekanisme sosialisasi dan penguatan kapasitas di lingkungan birokrasi negara dan lembaga-lembaga penegak hukum
 - b. petunjuk teknis untuk memastikan pelaksanaan yang tepat guna dan peka jender oleh aparat pemerintahan di tingkat nasional hingga daerah
 - c. alokasi anggaran negara secara berkelanjutan untuk pelaksanaan dan monitoring-evaluasi
 - d. sistem pendataan nasional yang akurat dan relevan bagi perbaikan sistem penanganan kekerasan terhadap perempuan ke depan
2. Pemerintah perlu menciptakan mekanisme yang efektif bagi pencabutan dan pencegahan lahirnya berbagai kebijakan di tingkat nasional dan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, termasuk dengan:
 - a. mengeluarkan kebijakan eksekutif (misalnya Keputusan Presiden) yang memberi kewenangan bagi Departemen Hukum dan HAM untuk ikut mengambil peran aktif dalam melakukan perumusan peraturan daerah dan harmonisasi dengan hukum nasional
 - b. meningkatkan pengetahuan aparat Departemen Dalam Negeri tentang hak-hak konstitusional perempuan dan mengembangkan mekanisme bagi penegakannya melalui peraturan-peraturan daerah
 - c. meningkatkan daya tanggap dan kapasitas Mahkamah Agung dalam menyikapi permohonan uji material terhadap perda-perda diskriminatif sebagai bagian dari tugas untuk menjaga konsistensi peraturan-peraturan daerah dengan jaminan-jaminan hukum yang dijabarkan dalam UUD 1945
 - d. meningkatkan kapasitas *legal drafting* di tingkat daerah agar peraturan dan kebijakan daerah tidak bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara dan justru mendorong pemenuhan hak-hak konstitusional tersebut di tingkat daerah
3. Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah nyata untuk memenuhi hak-hak perempuan korban kekerasan dan diskriminasi dalam konteks peristiwa-peristiwa konflik bersenjata dan pelanggaran HAM di masa lalu agar:
 - a. para korban bisa pulih kembali dan keluar dari siklus pemiskinan, dengan membuat mekanisme bantuan khusus yang peka gender, partisipatif dan transparan
 - b. para korban bisa terpenuhi rasa adil melalui proses pertanggungjawaban yang kredibel, peka jender dan berbasis HAM
 - c. para korban bisa mempunyai pengetahuan utuh tentang apa yang terjadi pada mereka, termasuk sebab-sebab, konsekuensi dan langkah-langkah untuk mencegah keberulangan
4. Pemerintah perlu membuat rencana aksi untuk mendorong pengembangan mekanisme pertanggungjawaban dan pencegahan kekerasan terhadap perempuan dalam jajaran

Tentara Nasional Indonesia (TNI), terutama terkait peran mereka di daerah-daerah konflik dan perbatasan negara.

5. Pemerintah perlu mendukung keberlanjutan lembaga-lembaga baru yang telah dibentuk oleh negara maupun masyarakat untuk menangani kekerasan terhadap perempuan dengan menciptakan insentif bagi lahir dan berkembangnya filantropi domestik serta inisiatif-inisiatif *corporate social responsibility* untuk membiayai dan mendukung, secara efektif dan akuntabel, kerja-kerja masyarakat di bidang kemanusiaan, keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, termasuk keadilan gender.
6. Pemerintah perlu mendorong ketersediaan layanan terpadu yang bermutu bagi pemulihan perempuan korban kekerasan, termasuk tetapi tidak terbatas pada korban kekerasan dalam rumah tangga dan mencakup korban kekerasan negara dan kekerasan dalam komunitas, seperti buruh migran perempuan, perempuan miskin, perempuan minoritas dan perempuan dari kelompok rentan diskriminasi lainnya.
7. Masyarakat dan lembaga-lembaga HAM perlu memainkan peran aktif dalam melakukan pemantauan terhadap sistem penanganan kekerasan terhadap perempuan yang dikembangkan oleh Pemerintah, termasuk (walaupun tidak terbatas pada) kasus-kasus buruh migran yang pulang dalam kondisi bermasalah.
8. Lembaga-lembaga pendidikan, formal dan non-formal, dari berbagai disiplin ilmu, di tingkat nasional dan daerah, perlu mengintegrasikan pengajaran tentang kekerasan terhadap perempuan, HAM perempuan, dan analisis gender dalam kurikulumnya, guna meningkatkan profesionalisme dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan, terutama pada bidang ilmu kesehatan, hukum, kesejahteraan masyarakat, psikologi, ekonomi.
9. Masyarakat, khususnya lembaga-lembaga sosial, budaya dan agama, perlu meningkatkan peran aktifnya – melalui kontribusi dana dan karya kerelawanan – dalam menangani, mencegah dan mendorong pertanggungjawaban bagi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di lingkungannya masing-masing, dengan mengutamakan pemenuhan rasa adil korban, menjunjung nilai-nilai kemanusiaan, tanpa membatasi ruang gerak perempuan.
10. Komunitas pembela HAM perlu meningkatkan efektifitas dalam mengintegrasikan realitas dan aspirasi perempuan, terutama perempuan korban kekerasan dan diskriminasi, ke dalam keseluruhan perjuangan bagi pemenuhan hak-hak ekonomi sosial budaya serta hak-hak sipil politik bagi semua.
11. Gerakan perempuan perlu mengembangkan strategi yang komprehensif untuk penguatan kapasitas organisasi-organisasi perempuan, termasuk pendidikan politik tentang dampak politisasi identitas terhadap perempuan, dan pelibatan aktif generasi muda dalam gerakan perempuan.
12. Komunitas internasional perlu memberi dukungan nyata bagi inisiatif-inisiatif perempuan Indonesia dalam mewujudkan bangsa yang damai, demokratis, adil, sejahtera dan plural serta bagi penguatan lembaga-lembaga (nasional dan lokal) yang didirikan oleh perempuan untuk menangani kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan.

1. REFLEKSI 10 TAHUN REFORMASI

1.1. Gambaran Umum

Upaya penegakan hak-hak dasar perempuan dan penghapusan kekerasan terhadapnya memperoleh peluang yang cukup kondusif dan juga tantangan yang amat serius pada pemerintahan Indonesia di era reformasi ini. Sepanjang 10 tahun yang dimulai 1998 pada masa pemerintahan Presiden BJ Habibie hingga tahun 2008 yang sekarang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, beberapa capaian penting sebagai bagian dari proses demokratisasi yang berkeadilan jender telah dinikmati oleh sebagian kaum perempuan Indonesia. Komnas Perempuan mencatat sebuah proses pelebagaan upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan yang ditandai dengan:

1. adanya serangkaian jaminan hukum yang bertujuan menangani kekerasan terhadap perempuan, mendorong pertanggungjawaban pelaku, memberdayakan kembali perempuan korban dan mencegah segala bentuk kekerasan terhadap perempuan
2. berkembangnya beragam kelembagaan yang dibentuk untuk mendukung akses perempuan korban kekerasan terhadap keadilan, pemulihan dan kebenaran
3. tumbuhnya bangunan pengetahuan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam berbagai konteks (konflik, migrasi tenaga kerja, keluarga, dsb) yang menggambarkan besarnya komitmen bangsa dalam gerakan pemberdayaan perempuan serta pencegahan kekerasan terhadap perempuan.

Dalam 10 tahun reformasi, perempuan Indonesia di tingkat nasional dan daerah telah bekerja keras untuk mendorong pengesahan 29 produk kebijakan untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan. Ke-29 produk kebijakan ini berupa 10 kebijakan di tingkat nasional, 16 kebijakan di tingkat daerah dan 3 kebijakan di tingkat regional ASEAN (lihat daftar rinci). Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan, yang diterbitkan setiap tahun selama 7 tahun terakhir, menunjukkan bahwa capaian ini semua berdiri di atas penderitaan dan perjuangan puluhan ribu perempuan yang menjadi korban kekerasan dari tahun ke tahun.

Sebagai implementasi dari perangkat kebijakan yang disebut di atas, maka sejumlah lembaga pun didirikan di lingkungan pemerintahan agar perempuan korban dapat mengakses keadilan. Lembaga tersebut antara lain Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang sudah dilembagakan dalam struktur Kepolisian yaitu pada Unit Pemberdayaan Perempuan dan Anak (UPPA) yang terdiri dari 129 unit RPK dan 36 Unit Pelayanan Terpadu (UPT) yang ada di RS Bhayangkara di seluruh Indonesia. Selain itu, pihak pemerintah juga menyelenggarakan lembaga-lembaga pemberi layanan yang sama yang dimulai tahun 2002 oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan (KPP). Lembaga tersebut adalah Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan pada tingkat pemerintah daerah langsung di bawah koordinasi Biro Pemberdayaan Perempuan (PP) atau Dinas Kesejahteraan Rakyat (Kesra). Saat ini berdasarkan data dari Kementerian pemberdayaan Perempuan terdapat 23 unit P2TP2A di 19 Propinsi. (Januari 2008).

Selain yang dibentuk oleh pemerintah, jauh sebelumnya lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan dan keagamaan pun berinisiatif mendirikan pusat-pusat pengada layanan bagi perempuan korban. Setidaknya, tercatat 41 lembaga layanan telah terbentuk di seluruh

Indonesia atas inisiatif masyarakat baik melalui organisasi perempuan, organisasi kemasyarakatan dan keagamaan.

Kendati pelbagai upaya penegakan dan perlindungan hak-hak asasi perempuan telah dicapai sepanjang 10 tahun terakhir ini, pada saat yang bersamaan, sejumlah kendala pun menghadang dalam upaya mewujudkannya. Komnas Perempuan mencatat bahwa di antara kendala tersebut adalah adanya kebijakan-kebijakan daerah (termasuk tapi tak terbatas pada peraturan daerah) yang bertentangan dengan UUD 1945 hasil Amandemen Keempat mengenai jaminan hak-hak dasar manusia yang seharusnya menjadi payung hukum dari semua aturan yang ada di Indonesia. Perda-perda tersebut berdampak pada diskriminasi terhadap perempuan, melalui pengaturan tubuh, perilaku dan mobilitas perempuan oleh institusi negara atas nama agama dan moralitas.

Perda Kota Tangerang No.8/2005 yang dibuat untuk menangani masalah pelacuran merupakan pengingkaran terhadap asas praduga tak bersalah karena memberi wewenang kepada aparat sipil untuk melakukan tindakan hukum kepada pihak yang diduga melakukan pelacuran. Perda ini memunculkan keresahan yang amat tinggi di kalangan warga negara perempuan karena menghilangkan rasa aman bagi mereka untuk beraktifitas di luar rumah, terutama pada malam hari. Tentu tak heran bahwa perempuan miskin adalah korbannya yang pertama.

Keputusan Mahkamah Agung dalam menanggapi permohonan uji materi terhadap Perda Kota Tangerang ini, pada tahun 2007 yang baru lalu, merupakan suatu kejutan luar biasa bagi semua warga negara yang peduli terhadap adanya kepastian hukum di Indonesia. Ternyata, Mahkamah Agung memberi lampu hijau bagi Pemerintahan Kota Tangerang untuk melanjutkan penerapan Perda yang bermasalah ini karena dianggap tidak bertentangan dengan hukum nasional. Kredibilitas lembaga peradilan tertinggi di negeri ini menjadi goyah di mata publik, terutama perempuan, akibat putusan tersebut.

Akhirnya, pada penghujung 10 tahun reformasi ini, perlu dicatat bahwa bangsa Indonesia masih punya hutang besar kepada kaum perempuan korban kekerasan dalam konteks konflik dan pelanggaran HAM masa lalu. Tiga dekade rezim Orde Baru dan paruh pertama era reformasi telah dipenuhi oleh berbagai peristiwa kekerasan politik yang berskala massal di mana perempuan adalah korban yang lebih sering membisu. Mereka hidup di daerah-daerah yang pernah berstatus 'DOM' (Daerah Operasi Militer), yaitu Aceh, Papua dan Timor Timur; di tempat-tempat pertumpahan darah dalam konflik komunal, seperti Poso, Maluku, Kalimantan; serta di komunitas-komunitas miskin yang rentan penggusuran dan terjebak oleh jaring perdagangan manusia yang menguasai desa hingga manca negara. Pertanggungjawaban terhadap pelanggaran HAM yang dialami oleh kaum perempuan di tempat-tempat ini masih belum ada. Upaya untuk mendukung pemulihan korban secara komprehensif, untuk membantu mereka keluar dari jeratan pemiskinan, bahkan untuk mengetahui kebenaran apa yang sebenarnya terjadi, masih terlalu kecil. Satu-satunya cara untuk memastikan bahwa apa yang mereka alami tidak akan dialami kembali oleh anak cucu kita adalah untuk memastikan agar hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan dapat segera dipenuhi sebelum dekade kedua masa reformasi berakhir.

**10 Tahun Reformasi:
Kemajuan dan Kemunduran Perjuangan
Melawan Kekerasan dan Diskriminasi Berbasis Gender**

Terobosan

**29 kebijakan baru untuk menangani dan menghapuskan kekerasan terhadap perempuan:
tingkat nasional (11), daerah (15) dan regional ASEAN (3)**

8 Undang-Undang baru yang menegakkan hak perempuan terkait kekerasan dan diskriminasi: UU HAM (1999), UU Pengadilan HAM (2000), UU Penghapusan KDRT (2004), UU Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (2006), UU Perlindungan Anak (2002), UU Penempatan dan Perlindungan TKI ke Luar Negeri (2004), UU Perlindungan Saksi & Korban (2006), UU Penanggulangan Bencana (2006), UU Kewarganegaraan No.12 Tahun 2006

2 kebijakan Presiden tentang pengarusutamaan gender (2000) dan pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan atau 'Komnas Perempuan' (1998)

1 Putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan uji materi yang mempermasalahkan pembatasan poligami dalam UU Perkawinan di mana ditegaskan bahwa asas yang berlaku dalam UU Perkawinan adalah monogami (2007)

14 kebijakan daerah tentang pemberian layanan terpadu bagi perempuan dan anak korban kekerasan di 11 daerah: tingkat propinsi, kabupaten hingga desa (2002-2006)

1 Perda tentang buruh migran yang berperspektif HAM dan gender di Lombok Barat, NTB (2007)

3 Deklarasi ASEAN tentang penghapusan kekerasan terhadap perempuan (2004) dan trafiking (2004) serta perlindungan hak-hak buruh migran (2007) yang ditandatangani Menteri Luar Negeri negara-negara anggota ASEAN

236 lembaga baru dari Aceh hingga Papua untuk penanganan kekerasan terhadap perempuan: Komnas Perempuan, 129 Unit Pelayanan bagi Perempuan dan Anak di Polres, 42 Pusat Pelayanan Terpadu di rumah-rumah sakit, 23 Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), dan 41 *women's crisis center* (WCC)

Tetapi...

27 kebijakan daerah bersifat diskriminatif bagi perempuan karena menempatkan negara sebagai pengatur cara berpakaian, perilaku dan mobilitas perempuan sebagai bagian dari maraknya politisasi identitas dan 88 kebijakan untuk tujuan politik pencitraan oleh elit politik

5 kebijakan daerah tentang tenaga migran yang semata memperlakukan mereka sebagai pekerja dan sumber pendapatan daerah tanpa perspektif HAM dan gender sementara proses pemiskinan yang berkelanjutan terus menempatkan perempuan sebagai tulang punggung keluarga di pedesaan

tidak ada kebijakan khusus untuk pemulihan perempuan korban kekerasan dan diskriminasi akibat konflik bersenjata dan peristiwa pelanggaran HAM masa lalu

1.2. Menempatkan Kekerasan Dalam Rumah Tangga sebagai Persoalan Publik

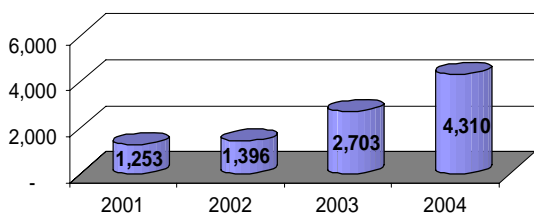
1.2.1. Terobosan Hukum

Salah satu persoalan yang mendapat perhatian serius dari gerakan hak perempuan pada lima tahun pertama dari era reformasi adalah kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) khususnya kekerasan yang dilakukan suami terhadap isteri dan oleh orang tua terhadap anak. Pada masa itu, kasus-kasus KDRT sulit untuk diselesaikan secara hukum. Hukum Pidana Indonesia tidak mengenal KDRT, bahkan kata-kata kekerasan pun tidak ditemukan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Kasus-kasus pemukulan suami terhadap isteri atau orang tua terhadap anak diselesaikan dengan menggunakan pasal tentang penganiayaan, yang kemudian sulit sekali dipenuhi unsur-unsur pembuktiannya, sehingga kasus yang diajukan, tidak lagi ditindaklanjuti.

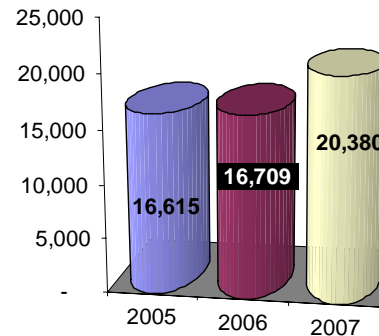
Di sisi lain, doktrin agama dan adat menempatkan perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga dalam situasi yang sulit untuk keluar dari lingkaran kekerasan yang dialaminya. Korban sulit mendapat dukungan dari keluarga maupun komunitas. Keyakinan "berdosa" jika menceritakan "kejelekan" suami membuat banyak perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga menyimpan dalam-dalam berbagai bentuk kekerasan yang dialaminya.

Karena itu, tahun 2004 merupakan momen yang sangat penting bagi perempuan, khususnya mereka yang terlibat dalam isu KDRT. Pada tahun ini, Indonesia memiliki UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) yang kemudian mulai diberlakukan pada tahun 2005. Kehadiran UU PKDRT dengan tegas menyatakan tindakan kekerasan fisik, psikologis, seksual dan penelantaran yang dilakukan di dalam lingkup rumah tangga sebagai sebuah tindakan pidana. Bahkan Undang-Undang ini melindungi hak perempuan untuk bebas dari *marital rape* atau perkosaan dalam perkawinan. Undang-Undang ini juga tidak saja dilengkapi dengan pengaturan sanksi tetapi juga tentang hukum acaranya karena KDRT adalah isu yang membutuhkan penanganan khusus. Termasuk di dalamnya adalah tentang kewajiban negara memberikan perlindungan segera kepada korban yang melapor. Ini adalah sebuah terobosan hukum yang sangat penting bagi upaya penegakan HAM pada umumnya, mengingat sampai hari ini pun belum lagi ada sistem perlindungan untuk saksi dan korban.

Dengan adanya UU PKDRT, isu kekerasan di dalam rumah tangga menjadi isu publik. Hal ini juga dapat dilihat dengan peningkatan jumlah kasus KDRT yang dilaporkan. Catatan tahunan Komnas Perempuan sejak tahun 2001 s.d. 2007 menunjukkan peningkatan pelaporan adalah sebanyak 5 kali lipat. Sebelum UUPKDRT, yaitu dalam rentang 2001-2004, jumlah yang dilaporkan adalah atau sebanyak 9.662 kasu. Sejak diberlakukannya UUPKDRT,2005-2007, terhimpun sebanyak 53.704 kasus KDRT yang dilaporkan.



Grafik 1
Pelaporan kasus KDRT sebelum UU PKDRT



Grafik 2
Pelaporan kasus KDRT sesudah UU PKDRT

Terobosan hukum yang juga penting termuat di dalam UUPKDRT adalah identifikasi aktor-aktor yang memiliki potensi terlibat dalam kekerasan. Pada pasal 2 UUPKDRT disebutkan bahwa lingkup rumah tangga meliputi (a) suami, istri dan anak; (b) orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga sebagaimana dimaksud pada huruf a karena hubungan darah, perkawinan, persusuan, pengasuhan, dan perwalian, yang menetap dalam rumah tangga; dan/atau (c) orang yang bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut sehingga dipandang sebagai anggota keluarga. Identifikasi kekerasan terhadap pembantu rumah tangga sebagai kekerasan domestik sempat mengundang kontroversi karena ada yang berpendapat bahwa kasus tersebut hendaknya dilihat dalam kerangka relasi pekerjaan (antara pekerja dengan majikan). Meskipun demikian, UU PKDRT mengisi jurang perlindungan hukum karena sampai saat ini undang-undang perburuhan di Indonesia tidak mencakup pekerja dalam rumah tangga.

Tabel 1
Pelaporan Kasus KDRT Pasca Undang-Undang PKDRT

	2004	2005	2006	2007	Jumlah
KTI	1,782	4,886	1,348	17,772	25,788
KTPA	251	421	552	469	1,693
KDP	321	635	816	776	2,548
PRT	71	87	73	236	467

Dari table 1 di atas, diketahui bahwa korban terbanyak dalam kasus KDRT adalah isteri, atau mencapai 85% dari total korban. Anak perempuan adalah korban terbanyak ketiga terbanyak, setelah pacar. Pada kasus kekerasan dengan korban anak, ada juga kasus dimana pelakunya adalah perempuan dalam statusnya sebagai ibu. Menurut pengamatan Komnas Perlindungan anak, sebagian besar ibu yang menjadi pelaku KDRT adalah sudah terlebih dahulu menjadi korban kekerasan oleh suaminya, atau berada dalam tekanan ekonomi yang luar biasa akibat pemiskinan yang dialami oleh kebanyakan anggota masyarakat tempat ia tinggal.

1.2.2. Perkembangan Penanganan

Kebijakan Layanan bagi Perempuan Korban KDRT

Sebelum UU PKDRT disahkan, di tingkat nasional telah ada upaya bersama lintas institusi untuk memberikan layanan yang lebih baik kepada perempuan korban kekerasan. Inisiatif ini tidak bisa dilepaskan dari desakan masyarakat agar negara melaksanakan

tanggungjawabnya memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, termasuk perempuan. Inisiatif ini muncul pada tahun 2002 dengan dikeluarkannya Surat Kesepakatan Bersama antara Menteri Pemberdayaan Perempuan, Menteri Kesehatan RI, Menteri Sosial RI, Kepala Kepolisian RI tentang Pelayanan Terpadu Korban Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak. Pada tahun berikutnya, 2003, tumbuh inisiatif lokal dengan diterbitkannya SK Gubernur Bengkulu No 751 tahun 2003 tentang Tim Penanganan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Dalam kurun waktu kurang dari 4 tahun sejak UU PKDRT, telah ada 18 kebijakan lainnya dalam tingkatan yang lebih rendah, dikeluarkan oleh pemerintah baik di tingkat nasional maupun daerah.

Lembaga Pengada Layanan bagi Perempuan Korban KDRT

Dalam sepuluh tahun, jumlah lembaga pengada layanan bagi perempuan korban tumbuh dengan pesat. Jika pada tahun sebelum 1998 jumlah lembaga layanan korban masih sangat terbatas dan terpusat di Jakarta maka sejak tahun 1998 jumlah lembaga layanan semakin meningkat dan menyebar di berbagai wilayah Indonesia, baik yang dibentuk oleh organisasi perempuan maupun oleh pemerintah. Saat ini terdapat 41 WCC, 23 unit P2TP2A/P3A, UPPA/RPK 129 unit, 42 unit PKT/PPT/UPT yang berbasis di RS- 36 diantaranya ada di RS Bayangkara. Lembaga-lembaga layanan tersebut tersebar di seluruh Indonesia.

Women Crisis Centre (WCC) atau organisasi perempuan penyedia layanan. Setidaknya ada delapan macam pelayanan yang biasanya disediakan oleh WCC, yaitu hotline , layanan konseling, *support group*, pendampingan hukum, penyediaan rumah aman atau *shelter*, terapi psikologi, pelayanan medis, dan penguatan ekonomi. Jenis layanan yang tersedia dari satu lembaga beragam dan sangat tergantung pada sumber daya yang ia miliki, yaitu ketersediaan tim konselor, tim medis, tim hukum, atau juga relawan, dan juga tergantung pada fasilitas yang ia miliki, misalnya saja ruang khusus konseling, ruang khusus pemeriksaan medis, line telepon untuk *hotline*, rumah aman atau *shelter*. Karena keterbatasan sumber daya, banyaknya kasus yang harus ditangani, serta kompleksitas persoalan dan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan, WCC membangun kerjasama dengan pihak lain, baik itu institusi pemerintah, swasta maupun lembaga masyarakat lainnya yang kompeten untuk ikut serta dalam penanganan korban. Kerjasama ini biasanya diinstitusionalisasikan lewat surat kesepakatan (MoU). Ada pula kerjasama yang sifatnya lebih tidak formal, seperti lewat jaringan atau dengan menggunakan relasi personal.

Rumah Sakit (RS). Peran aktif RS dalam memberikan layanan bagi perempuan korban kekerasan dikembangkan bersama oleh Komnas Perempuan dan RSCM Jakarta dengan menggagas Pusat Krisis Terpadu (PKT) tahun 2001. Inisiatif ini kemudian diadopsi di berbagai lembaga kesehatan lainnya, seperti RS Kepolisian dr Said Soekanto dan RS TNI AL Mintohardjo. Selanjutnya Pusat Krisis Terpadu (PKT) berkembang menjadi Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) yang berada dibawah Instalasi Gawat Darurat. Di luar Jakarta, inisiatif ini juga dilakukan oleh RS Panti Rapih Jogjakarta dengan nama Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Beberapa RS lainya di beberapa daerah juga menyelenggarakan layanan terpadu seperti RSUD dr Soetomo Surabaya, RS Mappa Oudang Makassar dan di 36 RS Bhayangkara se Indonesia.

Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) di Kepolisian. UPPA adalah tindak lanjut dari Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang dibentuk sejak 1999 sebagai inisiatif mandiri Derap Warapsari, organisasi yang didirikan oleh mantan Polwan. Setelah 8 tahun berjuang untuk mendapat pengakuan institusional agar mampu memberikan layanan yang lebih baik bagi perempuan korban, RPK atau sekarang UPPA menjadi unit tersendiri dalam struktur

kepolisian berdasarkan Peraturan Kapolri No 10/2007. Dalam memberikan layanan, UPPA bekerjasama dengan lembaga pemerintah (lokal) dan organisasi perempuan, serta rumah sakit. Awak UPPA dilatih secara khusus agar sensitif jender dan layanan diberikan seringkali mencakup konseling, dampingan pemeriksaan medis, line telepon khusus pengaduan, dan rumah aman.

Kejaksaan. Lembaga penegakan hukum ini, pada saat ini juga mengalokasikan dana secara rutin untuk menangani kasus Kekerasan terhadap Perempuan. Lembaga ini juga mengintegrasikan jender sebagai salah satu bidang pendidikan yang diajarkan kepada aparatnya.

**18 Kebijakan di tingkat Nasional, Daerah dan Desa Untuk Menindaklanjuti
Undang-Undang No. 23 Tahun 2004
tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga**

Tahun 2004

- *MoU No.463/4621* antara Dinas Kesehatan Propinsi DI Yogyakarta dan RS Panti Rapih Yogyakarta tentang pelayanan terpadu korban kekerasan terhadap perempuan (KTP) dan korban kekerasan terhadap anak (KTA) di Rumah sakit
- *MoU* antara Polda Jawa Tengah RS Bhayangkara Semarang dengan Lembaga Perlindungan Anak, Kelompok Kerja Bantuan Hukum, Koalisi Perempuan cab. Semarang dan PSW Universitas Diponegoro tentang Pusat Pelayanan Terpadu untuk Perempuan dan Anak Korban Kekerasan

Tahun 2005

- *Perda Jawa Timur No 9* tentang penyelenggaraan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan
- *Peraturan Desa Jakarta, Bengkulu Utara no. 3* tentang penanganan perempuan korban kekerasan

Tahun 2006

- *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 4* tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Dalam Upaya Pemulihan Korban KDRT.
- *Peraturan Daerah Lampung No. 6* tentang Pelayanan Terpadu Terhadap Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
- *Peraturan Walikota Yogyakarta No. 16* tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Bagi Korban Kekerasan Berbasis Jender.
- *SK Bupati Bone No. 504* tentang Kesepakatan bersama antara pemerintah Kabupaten Bone, Kepala Kepolisian Resort Kabupaten Bone, Kepala Kejaksaan Negeri Bone, Ketua Pengadilan Negeri Bone dan Lembaga Pemberdayaan Perempuan Bone tentang Pelayanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
- *SK Walikota Bengkulu No. 255* tentang Pembentukan Tim Pemantau, Penanggulangan dan Penanganan KTP dan KTA di tingkat Kota Bengkulu.
- *Peraturan Desa Jayakarta, Kabupaten Bengkulu Utara No. 3* tentang Penanganan Perempuan Korban Kekerasan.
- *Peraturan Desa Sunda Kelapa, Bengkulu Utara No. 02* tentang Penanganan Perempuan Korban Kekerasan.
- *Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo No. 18* tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.
- *SK Gubernur Sulawesi Utara, No 268* tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Terhadap Perempuan dan Anak di Sulawesi Utara (P2TP2A)
- *MoU No. 3* tentang Pelayanan Terpadu Bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan antara Bupati, Rumah Sakit, Kepolisian, Kejaksaan dan *Women's Crisis Centre* Kabupaten Sikka, Maumere, Flores.
- *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 5* tentang Perlindungan Anak., termasuk untuk memberikan layanan kesehatan dan psikologi (konseling) serta bantuan hukum.

Tahun 2007

- *Peraturan Kepala Kepolisian Negara RI No. Pol. 10* tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (Unit PPA) di Lingkungan Kepolisian Negara RI.
- *Himbauan Menteri Kesehatan No. 659* untuk Membentuk Pusat Pelayanan Terpadu di RS dan Pelayanan Korban di Puskesmas.
- *Peraturan Meneg PP No. 01,* tentang Forum koordinasi penyelenggaraan kerjasama pencegahan dan pemulihan korban KDRT

1.2.3. Hambatan

Meskipun telah ada perkembangan yang baik dalam jumlah kebijakan dan lembaga yang menangani korban dan koordinasi lintas instansi, tidak serta merta kualitas pelayanan dan penanganan sudah memenuhi kebutuhan korban KDRT atas kebenaran, keadilan dan pemulihan baik yang dialami korban dan/atau pelapor. Hambatannya muncul dalam berbagai lapisan, termasuk diantara adalah kapasitas dari lembaga-lembaga layanan.

Kendala Budaya

Sekalipun sudah dijamin di dalam UU PKDRT, tidak semua perempuan merasa yakin untuk melaporkan kasusnya karena masih merasa malu, bersalah atas kekerasan yang menimpa dan juga kuatir akan dipersalahkan oleh keluarga dan masyarakat di sekelilingnya. Adanya pula keraguan korban untuk melanjutkan proses hukum karena takut akan kehancuran keluarga. Pertimbangan serupa juga mendasari korban yang telah melaporkan kasusnya kemudian menarik pengaduannya. Catatan RPK.UUP sejak tahun 2005 menunjukkan bahwa sekitar 50% dari total kasus yang dilaporkan dicabut kembali oleh korban dan berarti proses hukum tidak dapat diteruskan.

Kendala Hukum

Dari segi *substansi hukum*, UU PKDRT bukan merupakan produk hukum yang sempurna, meski UU PKDRT merupakan terobosan yang progresif dalam sistem hukum dan perundang-undangan kita terkait dengan upaya perlindungan hukum terhadap korban KDRT. Berikut hambatan yang terkait dengan substansi hukum yang ada.

- Payung kebijakan di bawah undang-undang, seperti peraturan-peraturan pelaksanaan dan alokasi anggaran negara, masih jauh dari memadai sehingga mempersulit penanganan yang sesuai dengan apa yang dimandatkan dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004. Hal ini terutama terjadi pada tahap awal penanganan yang melibatkan polisi, lembaga layanan kesehatan, dan pendamping korban.
- Ancaman hukum alternatif berupa kurungan atau denda, ancaman hukuman terlalu ringan untuk kasus tindak kejahatan/kekerasan yang terencana dan kasus yang korbannya meninggal, kekerasan seksual, dan psikis yang dilakukan suami terhadap isteri, merupakan delik aduan.
- UU PKDRT lebih menitikberatkan proses penanganan hukum pidana dan penghukuman dari korban. Disatu sisi UU ini dapat menjadi alat untuk menjerakan pelaku dan represi terhadap siapa yang akan melakukan tindakan KDRT. Di sisi lain, penghukuman suami masih dianggap bukan jalan yang utama bagi korban, khususnya isteri, yang mengalami KDRT. Ini pula yang menjadi alasan bagi korban untuk menarik pengaduannya di kepolisian.

Dari segi *struktur hukum*, kendala utama hadir dari lembaga Pengadilan Agama. Karena kewenangan Pengadilan Agama adalah untuk menyidangkan persoalan perdata/keluarga, hakim di Pengadilan Agama cenderung tidak menggunakan UUPKDRT dalam menangani kasus perceraian sekalipun kekerasan disebutkan sebagai penyebab gugatan cerai. Kondisi ini mengkhawatirkan karena jumlah kasus KDRT yang diperoleh dari catatan Pengadilan Agama cukup tinggi, yaitu 8.643 kasus pada tahun 2006 (41% dari total kasus KDRT yang terdokumentasikan) dan pada tahun 2007, sebanyak 85.555 kasus (33% dari kasus yang terdokumentasikan).

Sementara itu, di peradilan umum masih sering kita temukan:

- Aparat penegak hukum yang menggunakan peraturan lama. Ada yang masih tergantung pada petunjuk pelaksanaan dari pusat, atau bahkan masih banyak aparat yang menyelesaikan kasus Kekerasan dalam Rumah Tangga dengan peraturan adat.
- Aparat hukum belum memahami Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga. Masalah Kekerasan dalam Rumah Tangga dianggap aib keluarga, sebagian besar kasus diselesaikan dengan upaya damai.
- Interpretasi yang berbeda dalam menggunakan UUPKDRT. Kendati ada niat baik dari para penegak hukum untuk menggunakan undang-undang baru, masih terlalu banyak perbedaan persepsi antar penegak hukum sendiri yang mengakibatkan terhambatnya penerapan undang-undang ini. Perbedaan persepsi ini menyangkut pemahaman tentang bentuk-bentuk kekerasan dan elemen-elemennya, cakupan 'rumah tangga', peran dan kualifikasi pendamping korban, peran pemerintah, hak pelaporan oleh komunitas, serta pengelolaan dana denda yang harus dibayarkan pelaku.
- Sarana dan prasarana, khususnya berkaitan dengan ruang pelayanan, ruang sidang dan perlengkapannya, kurang memadai, sehingga mengganggu proses persidangan maupun penyelesaian kasus, keterbatasan dana, keterbatasan tenaga dan fasilitas lain yang khusus dialokasikan untuk menangani kasus Kekerasan dalam Rumah Tangga. Tidak adanya fasilitas yang memadai dapat berakibat fatal, misalnya saja seperti kasus dibawah ini.

SEGERA Realisasi Perlindungan Saksi & Korban KDRT

Di tengah persidangan kasus pembagian harta gono-gini di Pengadilan Agama Sidoarjo, Eka Suhartini ditikam mati oleh mantan suaminya, Kol. TNI AL Irfan Djumrono. Pelaku juga membunuh hakim yang sedang memimpin sidang, Achmad Taufik. Tindak pembunuhan berencana pada akhir September 2005 ini menyebabkan pelaku kemudian dipecat sebagai anggota TNI AL dan dituntut dengan hukuman mati oleh Majelis Hakim Pengadilan Militer Tinggi (Dilmiti) III Surabaya.

Bahwa pembunuhan bisa terjadi di ruang sidang menunjukkan dua hal penting. Pertama, rentannya keselamatan perempuan yang sedang mencari keadilan, dan kedua, tidak adanya mekanisme perlindungan saksi dan korban dalam proses peradilan, sekalipun perlindungan bagi korban merupakan salah satu mandat pengadilan yang dinyatakan tegas dalam UUPKDRT. Kedua hal ini saling berhubungan dan bisa saja berangkat dari ketidakwaspadaan aparat penegak hukum karena kasus yang sedang disidangkan "hanyalah percekocokan antara suami istri". Padahal, dalam banyak kasus, gugatan cerai seringkali didasari oleh ketidaktahanannya istri untuk terus didera dengan sikap dan tindakan suaminya yang penuh kekerasan. Selain itu, ketidaksiapan aparat juga didasari oleh ketidaksiapan pengadilan agama untuk menggunakan UUPKDRT.

1.2.4. Rekomendasi

- a. Lembaga penyedia layanan mendorong terealisasinya koordinasi lintas sektor antar lembaga-lembaga terkait (penegak hukum, kesehatan, kesejahteraan sosial, lembaga pendamping), serta koordinasi dengan jajaran pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan bagi perempuan korban KDRT dan kekerasan berbasis gender pada umumnya.
- b. Lembaga penyedia layanan mengembangkan alat ukur layanan terbaik bagi perempuan korban kekerasan untuk kemudian diadopsi sebagai standar pemberian layanan.
- c. Pengadilan Agama perlu segera mengadopsi UUPKDRT dalam menyelenggarakan persidangannya, dan dapat membentuk mekanisme rujukan kepada pengadilan umum bila ditemukan indikasi KDRT dalam kasus yang sedang ditanganinya.

- d. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban memastikan terselenggaranya perlindungan bagi perempuan korban kekerasan segera setelah korban melapor, dalam proses persidangan maupun pasca penuntutan.
- e. Lembaga legislatif di tingkat nasional dan daerah perlu memastikan alokasi anggaran yang cukup untuk memungkinkan lembaga-lembaga pemberi layanan meningkatkan kapasitas dan sumberdayanya (manusia, finansial dan kelembagaan) dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan.
- f. Kementerian Pemberdayaan Perempuan aktif mengajak WCC atau organisasi perempuan pengada layanan perlu terus membangun sistem penguatan kapasitas lembaga pemberi layanan dan penanganan korban KDRT, baik berupa fasilitas, ketrampilan awak pemberi layanan, dan sarana monitoring dan evaluasi.
- g. Tokoh-tokoh masyarakat, khususnya para pemimpin agama mendukung perempuan korban KDRT dalam mencari kebenaran dan keadilan serta dalam keseluruhan proses pemulihan korban dengan mendorong terciptanya mekanisme-mekanisme penyelesaian alternatif baik yang formal dan non formal.
- h. Lembaga pendidikan, dari tingkat SD sampai universitas, mengintegrasikan isu KDRT sebagai bagian dari mata pelajaran tentang hukum dan HAM.

1.3. Pemiskinan dan Migrasi Tenaga Kerja

Fenomena migrasi tenaga kerja Indonesia ke berbagai negara tujuan telah muncul sejak 1970an. Akan tetapi, fenomena feminisasi migrasi kian menguat sejak pertengahan 1980. Antara bulan Januari – Juni 2007, berdasarkan data BNP2TKI, total buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri adalah 354.548, dan jumlah buruh migran perempuan adalah 280.183¹ (hampir 80% dari total). Keterbatasan akses ekonomi bagi warga miskin Indonesia menjadi hal utama yang mendorong mereka mengadu nasib di negara lain. BPS memperkirakan pada tahun 2006, 17.75% dari 222.192.000 penduduk Indonesia merupakan penduduk miskin. Pada tahun itu, jumlah pengangguran terbuka hingga Februari 2006 mencapai 11.104.693 orang (10.45%), 5.296.462 orang adalah perempuan.

Ketika pemerintah tidak lagi mampu menyediakan lapangan pekerjaan baru yang layak bagi warga negaranya, mencari kerja di luar negeri menjadi pilihan yang terbaik. Peluang mendapatkan upah yang relatif tinggi dengan bekerja di luar negeri dan desakan keluarga untuk memperbaiki kualitas hidup semakin mendorong perempuan meninggalkan keluarganya guna bekerja sebagai buruh migran. Kesuksesan dan kemewahan yang terlihat dari buruh migran yang berhasil menjadi sumber dorongan yang sangat kuat kendatipun penuh dengan risiko kegagalan dan penderitaan. Kerentanan yang membayangi kemungkinan kesuksesan itu sendiri tidak menyurutkan niat perempuan Indonesia bekerja di luar negeri. Padahal, untuk dapat pergi bekerja di luar negeri, calon buruh migran perempuan membutuhkan modal yang tidak sedikit, yang tak jarang akhirnya menjerat ia dan keluarganya dalam utang.

Secara spesifik, feminisasi kemiskinan, yang terlihat dalam feminisasi migrasi, juga memperdalam pembagian kerja secara seksual. Kenyataan bahwa hampir semua calon buruh migran perempuan berpendidikan rendah memberikan pilihan pekerjaan yang sangat terbatas. Mereka akhirnya bekerja di sektor pekerjaan domestik, yang masih identik dengan “pekerjaan perempuan”. Hal ini terlihat dari kenyataan bahwa sebagian besar (sekitar 90%) buruh migran perempuan bekerja di sektor domestik, terutama sebagai pekerja rumah tangga.

Dengan bekerja di luar negeri, buruh migran memberikan sumbangan ekonomi yang signifikan bagi Indonesia. Depnakertrans/BNP2TKI bahkan mencatat remitansi yang dikirimkan oleh buruh migran Indonesia cenderung meningkat setiap tahunnya (lihat tabel 1). Jumlah remitansi yang diterima hampir selalu mendekati target yang ditetapkan pemerintah. Data dari BP2TKI² menunjukkan bahwa sebagian besar remitansi mengalir ke Jawa Timur, yakni mencapai 62%.

¹ Sumber: data BNP2TKI disampaikan dalam Paparan Publik Capaian 100 Hari Kerja BNP2TKI, 7 Agustus 2007.

² Sumber: BP2TKI, dikutip dari World Bank, *The Malaysia – Indonesia Remittance Corridor: Making Formal Transfers the Best Option for Women and Undocumented Migrants*.

Tabel X
Target dan Realisasi Penempatan dan Remitansi TKI

No.	Tahun	Target		Realisasi	
		Penempatan	Remitansi (US\$)	Penempatan	Remitansi (US\$)
1.	2001	400.000	2.000.000.000	295.148	
2.	2002	400.000	2.000.000.000	480.393	2.000.000.000
3.	2003	400.000	2.000.000.000	293.865	1.663.402.112
4.	2004	400.000	2.000.000.000	380.690	1.883.913.027
5.	2005	700.000	3.000.000.000	474.310	2.930.916.519
6.	2006	700.000	3.500.000.000	680.000	3.416.300.120
7.	2007	700.000	4.844.000.000	644.290	4.850.000.000*)

Sumber: BNP2TKI

*) data hingga minggu pertama Desember 2007

Di satu sisi, buruh migran Indonesia turut menggerakkan perekonomian Indonesia, bahkan disebut “pahlawan devisa”. Ketika Indonesia dilanda krisis ekonomi pada tahun 1997, remitansi yang dikirimkan oleh buruh migran Indonesia menjadi tumpuan pemasukan devisa negara guna mengimbangi arus modal asing yang keluar dari Indonesia. Tapi, di sisi lain, perlindungan yang disediakan bagi mereka tidak memadai. Baik sejak proses persiapan keberangkatan di dalam negeri, masa kerja di luar negeri, hingga purna baktinya, mereka rentan mengalami penipuan, pemerasan, pelecehan, kekerasan fisik, psikis, maupun seksual. Buruh Migran Indonesia sangat rentan menjadi buruh migran tak berdokumen karena pemalsuan data atau dokumen, maupun legalnya penahanan paspor oleh majikan, seperti yang terjadi di Malaysia. Akibat statusnya yang tidak berdokumen, buruh migran rentan bekerja dalam kondisi kerja paksa (*slave-like condition*), dengan upah rendah dan jam kerja panjang. Dengan alasan pendatang ilegal, Malaysia terus menerus mendeportasi buruh migran secara sewenang-wenang, baik dalam skala kecil maupun skala besar, seperti yang terjadi pada tahun 2002. Secara spesifik, buruh migran perempuan menghadapi kerentanan-kerentanan tersendiri, terlebih buruh migran perempuan pekerja rumah tangga, yang karakter pekerjaannya menyulitkan mereka mendapat bantuan apabila hak-haknya dilanggar.

1.3.1. Siklus Kekerasan Buruh Migran Perempuan

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, buruh migran Indonesia menghadapi permasalahan sejak masa pra-pemberangkatan hingga purna bakti. Buruh migran perempuan khususnya lebih rentan menghadapi kekerasan-kekerasan fisik maupun psikis.

Pada masa pra-pemberangkatan, banyak kasus yang menunjukkan bahwa calo/agen melakukan penipuan, misalnya dari memalsukan identitas calon buruh migran hingga tidak jadi diberangkatkan; bahkan, bila calon buruh migran memutuskan untuk mengundurkan diri, ia dikenai denda yang besar. Calo/agen juga sering menarik biaya yang lebih besar dari jumlah yang telah ditentukan pemerintah. Minimnya pemantauan di penampungan sebelum diberangkatkan seakan membiarkan praktik-praktik buruk yang dilakukan oleh agen, misalnya penyediaan akomodasi dan fasilitas yang seadanya, penyekapan (tidak boleh berkomunikasi dan tidak boleh keluar dari penampungan), pembekalan akhir pemberangkatan (PAP) yang seadanya, kekerasan fisik dan seksual yang dilakukan oleh agen, dan lain-lain.

Ketika telah diberangkatkan, buruh migran, khususnya buruh migran perempuan, juga mengalami berbagai permasalahan yang sulit dikontrol penyelesaiannya karena keterbatasan wewenang perwakilan RI. Ketika tiba di negara tempatnya bekerja, buruh migran

seharusnya dilaporkan oleh majikan/agen ke KBRI/KJRI. Tetapi, banyak buruh migran yang tidak terdaftar di KBRI/KJRI di negara tempatnya bekerja karena satu dan lain hal, antara lain karena letak KBRI/KJRI jauh. Pelaporan ini sangat penting agar perwakilan RI dapat mengetahui keberadaan buruh migran tersebut. Di saat yang bersamaan, mekanisme pelaporan yang dilakukan oleh majikan menyebabkan buruh migran kerap tidak mengetahui letak perwakilan RI, ke mana ia harus pergi bila ia menghadapi masalah. Selain itu, terjadi banyak kasus pelanggaran kontrak kerja oleh agen/majikan, dari perubahan tempat kerja/majikan (termasuk negara tujuan penempatan), jenis pekerjaan, besar gaji, lama bekerja, dan sebagainya. Akomodasi dan fasilitas yang disediakan pun biasanya buruk; banyak kasus buruh migran perempuan tidak mendapat kamar sehingga harus tidur di dapur, yang menyebabkan ia rentan mengalami kekerasan seksual. Dokumen buruh migran pun diambil oleh pihak lain. Kasus yang banyak terjadi adalah penahanan paspor oleh majikan, khususnya di Malaysia (yang memang diizinkan sesuai MoU Indonesia – Malaysia), sehingga menempatkan buruh migran pada posisi rentan, termasuk dapat dituduh pendatang tak berdokumen dan dapat dideportasi. Komnas Perempuan juga mendapat pengaduan dari lima buruh migran perempuan yang mengatakan bahwa asuransinya diambil oleh KBRI Yordania (pengaduan pada bulan Maret 2007), tidak jelas apa tujuannya. Selama bekerja pun, buruh migran, khususnya buruh migran perempuan pekerja rumah tangga, kerap tidak diizinkan berkomunikasi dengan pihak luar, tidak boleh berhubungan dengan keluarganya maupun tidak boleh meninggalkan rumah majikan. Beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa buruh migran perempuan sangatlah rentan terhadap kekerasan fisik, psikis dan seksual selama bekerja, antara lain dimarahi/ dikata-katai, pemukulan, pemerkosaan, kematian tidak wajar, dituduh melakukan guna-guna (masih segar di ingatan kasus empat buruh migran perempuan di Arab Saudi yang menjadi korban anak majikan yang menuduh mereka mengguna-gunainya), dan sebagainya. Pelaku kekerasan pun dapat saja laki-laki maupun perempuan, baik majikan sendiri maupun keluarga majikan. Ketika korban melaporkan permasalahannya kepada KBRI/KJRI, terkadang perwakilan RI tidak segera menindaklanjuti kasus tersebut. Terkait dengan itu, ketika buruh migran menunggu tindak lanjut kasus ataupun pemulangan ke Indonesia, fasilitas di tempat penampungan perwakilan RI juga terkadang kurang memadai, mengingat banyaknya buruh migran yang ditampung.

Setelah buruh migran perempuan kembali ke Indonesia pun, buruh migran perempuan masih menghadapi permasalahan. Tujuan mulia menyediakan terminal khusus bagi buruh migran Indonesia (Terminal III) ternyata menyebabkan buruh migran menjadi sasaran pemerasan, baik yang dilakukan oleh oknum petugas, maupun oleh penyedia jasa kepulangan. Buruh migran mengalami penipuan, pemerasan hingga kekerasan di bandar udara maupun pelabuhan. Dalam perjalanan pulang menuju daerahnya, buruh migran perempuan juga masih rentan mengalami pelecehan dan kekerasan seksual, maupun pemerasan ataupun perampokan. Ketika tiba di daerahnya, buruh migran perempuan menghadapi stigmatisasi oleh masyarakat sekitar apabila ia gagal atau bermasalah, termasuk bila ia hamil karena diperkosa. Tidak jarang, buruh migran perempuan menjadi rentan eksploitasi bahkan oleh keluarganya sendiri. Kemiskinan yang menjerat di pedesaan mendorong keluarga buruh migran menggunakan uang hasil kerja buruh migran perempuan untuk hal yang konsumtif, seperti memenuhi kebutuhan sehari-hari atau malah untuk membangun rumah, bukan untuk sesuatu yang lebih produktif, misalnya membuka usaha kecil. Tak jarang buruh migran perempuan yang kembali dari bekerja di luar negeri mendapati suaminya telah menghabiskan uangnya untuk bersenang-senang, bahkan telah menikah lagi. Jeratan utang kerap memaksa mantan buruh migran perempuan kembali bekerja di luar negeri, yang sebenarnya merupakan siklus, yaitu menghadapkan perempuan pada kerentanan yang sama lagi.

Pada tahun 2005, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI mencatat 1.091 kasus yang menimpa buruh migran Indonesia (lihat tabel 2). Data tersebut menunjukkan bahwa jumlah kasus terbanyak adalah gaji tidak dibayar (371 kasus), diikuti oleh putus komunikasi (253 kasus). Pada tahun 2006, BNP2TKI mendokumentasikan kasus buruh migran Indonesia yang pulang melalui Terminal III Bandara Soekarno Hatta saja mencapai 53.843 kasus. BP2TKI mencatat jumlah kasus terbanyak adalah PHK sepihak (20.699). Sementara, sepanjang tahun 2006, Komnas Perempuan bersama 16 organisasi masyarakat sipil pendamping buruh migran di Jakarta, Sumatera dan NTB, serta 4 RPK dari Jawa Timur, Kalimantan dan Papua, mencatat 1.259 kasus yang dialami oleh buruh migran Indonesia (lihat tabel 4). Kasus terbanyak masih konflik perburuhan (747 kasus), diikuti oleh pemerasan dan penipuan (295 kasus).

Tabel X
Permasalahan TKI yang tercatat melalui
Bandara Soekarno Hatta, 2006

No.	Permasalahan	Jumlah
1.	PHK Sepihak	20.699
2.	Sakit Biasa	10.284
3.	Gaji Tidak Dibayar	4.010
4.	Pekerjaan Tidak Sesuai Perjanjian Kerja	3.589
5.	Sakit Akibat Kerja	3.375
6.	Penganiayaan	2.834
7.	Komunikasi Kurang Lancar	2.666
8.	Pelecehan Seksual	2.511
9.	Tidak Mampu Bekerja	1.442
10.	Majikan Meninggal	884
11.	Dokumen Tidak Lengkap	873
12.	Kecelakaan Kerja	580
13.	PPTKIS Bermasalah	96
	TOTAL	53.843

Sumber: BNP2TKI

Berbagai permasalahan yang dihadapi buruh migran ini masih belum terdokumentasikan dengan baik. Beberapa instansi pemerintah, seperti Depnakertrans/BNP2TKI, Departemen Luar Negeri, Departemen Sosial, mempunyai mekanisme pencatatan sendiri, yang datanya kerap berbeda dengan kasus yang berhasil didokumentasikan oleh NGO. Padahal, data menjadi penting untuk mampu menghasilkan kebijakan yang mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan buruh migran.

1.3.2. Inisiatif Penanganan

Selama jangka waktu satu dekade, pemerintah Indonesia maupun NGO peduli buruh migran telah menghasilkan berbagai inisiatif penanganan isu buruh migran, baik di tingkat nasional maupun internasional. Inisiatif-inisiatif yang muncul perlu diberikan apresiasi sebagai upaya meningkatkan perlindungan bagi buruh migran dan mendekatkan akses terhadap keadilan kepada mereka.

Kerangka Hukum dan Kebijakan Nasional

Setelah sekian lama Indonesia memiliki kebijakan pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, pada tanggal 18 Oktober 2004, Presiden RI Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang-undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri. Dengan dikeluarkannya UU tersebut, pemerintah

memberikan dasar hukum lebih kuat bagi pengaturan penempatan dan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri, yang sebelumnya diatur oleh Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI No. 104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Sayangnya, substansi UU No. 39 Tahun 2004 masih didominasi oleh kepentingan penempatan, perlindungan yang diberikan masih minim. Selain jumlah pasal yang mengatur perlindungan TKI lebih sedikit daripada pasal tentang penempatan, perlindungan diserahkan pada tanggung jawab agen rekrutmen. Pasal 78 UU No. 39 Tahun 2004 memang menyatakan bahwa Perwakilan RI memberikan perlindungan bagi TKI di luar negeri sesuai hukum dan kebiasaan internasional; tapi, pasal 82 menyatakan bahwa pelaksana penempatan TKI swasta (PPTKIS) bertanggung jawab memberikan perlindungan kepada calon TKI/TKI sesuai dengan perjanjian penempatan.

Beberapa hal yang disebutkan dalam UU No. 39 Tahun 2004 diatur lebih lanjut oleh peraturan pemerintah; salah satunya adalah Instruksi Presiden RI No. 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yang dikeluarkan pada tanggal 2 Agustus 2006. Instruksi ini ditujukan bagi dua menteri koordinator, sembilan menteri, kepala kepolisian, gubernur dan bupati/walikota, sesuai dengan wewenang dan tugasnya masing-masing, disertai target waktu pelaksanaan. Di bawah kerangka Inpres tersebut, berbagai upaya untuk meningkatkan efektivitas penempatan dan perlindungan buruh migran telah dilakukan, antara lain penyederhanaan pelayanan penempatan, pembuatan paspor biometrik dan pembuatan paspor dapat dilakukan di daerah, pembentukan *citizen service* di perwakilan RI di negara tempat buruh migran bekerja, dan lain-lain. Walaupun Inpres No. 6 Tahun 2006 juga masih berat pada penempatan, Inpres ini menunjukkan upaya serius pemerintah untuk mengatur penempatan dan perlindungan buruh migran yang lebih baik. Pelibatan dua menteri koordinator untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan Inpres juga menunjukkan bahwa pemerintah telah memahami pentingnya koordinasi antar instansi pemerintah terkait guna menangani isu migrasi ini. Sayangnya, Inpres No. 6 Tahun 2006 memberikan banyak tugas pada Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), yang diamanatkan oleh UU No. 39 Tahun 2004, padahal ketika Inpres dikeluarkan BNP2TKI belum terbentuk. Hal tersebut menyebabkan beberapa hal yang menjadi tanggung jawab BNP2TKI berdasarkan Inpres No. 6 Tahun 2006 tidak dapat diselesaikan sesuai target. Baru pada tanggal 8 September 2006 Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia; pemilihan kepala badan dan jajarannya sendiri baru selesai dilakukan pada awal 2007.

Salah satu terobosan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan perlindungan bagi buruh migran adalah dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada bulan April 2007. Permasalahan buruh migran tak jarang terkait erat dengan permasalahan *trafficking* karena korban kerap diiming-imingi akan dipekerjakan sebagai buruh migran. Penyusunan UU itu sendiri melibatkan peran serta organisasi masyarakat sipil; aspirasi yang disampaikan pun diterima dengan cukup baik. Tak heran, UU No. 21 Tahun 2007 dinilai masyarakat sipil cukup baik mengakomodasi kebutuhan penyelesaian kasus perdagangan orang. Bahkan, definisi perdagangan orang yang dimaksud oleh pasal 1 UU No. 21 Tahun 2007 mencakup tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang, menyerupai definisi *trafficking* menurut *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children*, yang merupakan tambahan *Convention Against Transnational Organized Crime*. Selain itu, UU No. 21 Tahun 2007 memberi perlindungan bagi

korban dari pelaku perseorangan maupun korporasi. Hal ini tentu memberikan perlindungan lebih bagi korban yang diperdagangkan oleh PJTKI nakal/fiktif.

Sejak bulan September 2004, Komnas Perempuan juga telah bekerja sama dengan Departemen Luar Negeri menginisiasi terbentuknya draft Kesepakatan Nasional tentang Program Aksi Penanganan dan Pengelolaan Tenaga Kerja Migran Indonesia dengan Pendekatan Hak Asasi Manusia. Dengan melibatkan seluruh pihak terkait, baik dari pemerintah, masyarakat, maupun perwakilan negara tempat buruh migran bekerja, draft Kesepakatan Nasional tersebut dirumuskan dengan memuat elemen-elemen dasar perlindungan buruh migran. Berbeda dengan pendekatan ekonomi yang selama ini digunakan, pendekatan yang digunakan dalam draft Kesepakatan Nasional adalah pendekatan hak asasi manusia, dimana buruh migran mempunyai hak-hak sebagai manusia, perempuan, warga negara dan pekerja yang harus dilindungi. Akan tetapi, hingga saat ini draft Kesepakatan Nasional masih berupa dokumen tidak mengikat karena tidak semua instansi pemerintah menyetujui program aksi tersebut.

Peraturan Daerah

Peluang otonomi daerah terbuka dengan dikeluarkannya UU No. 29/1999 tentang Otonomi Daerah, yang diperbaharui dengan UU No. 32/2004. UU tersebut memberikan harapan baru tentang dimungkinkannya daerah-daerah melakukan perbaikan sistem perlindungan dan penempatan buruh migran dimulai dari asalnya. Komnas Perempuan mencatat ada 6 Perda yang mengatur mengenai buruh migran³. Dari 6 Perda tersebut, hanya 3 Perda mendasarkan pemikiran bahwa migrasi tenaga kerja tidak semata-mata persoalan ketenagakerjaan, yaitu Perda Cianjur, Perda Sumbawa dan Perda Lombok Barat. Bahkan salah satu Perda secara terbuka didasari pemikiran untuk memanfaatkan migrasi BMI sebagai peluang untuk menambah pendapatan daerah melalui pungutan retribusi. Perda yang hanya dilandasi pemikiran ketenagakerjaan tentu sulit menyentuh persoalan yang berkaitan dengan HAM.

Sesuai Panduan Penyusunan Perda yang Berperspektif HAM dan Keadilan Jender⁴, Perda yang berperspektif HAM sebaiknya mengandung prinsip-prinsip berikut: (1) migrasi dan bekerja adalah HAM, (2) tanggung jawab negara, (3) non-diskriminasi, anti perbudakan dan perdagangan manusia, (4) persamaan di muka hukum, (5) akses informasi dan layanan. Sedangkan, keadilan jender memuat hak integritas jiwa dan raga, hak untuk bebas dari diskriminasi berbasis jender, hak memperoleh pelayanan kesehatan reproduksi dan hak mendapatkan pelayanan pendampingan dan pemberdayaan. Dari kajian terhadap 6 Perda di atas, Komnas Perempuan menemukan 3 hal utama, yaitu (1) adanya kelemahan acuan hukum yang digunakan untuk perlindungan hak asasi buruh migran, (2) adanya kecenderungan mengutamakan retribusi atau penghasilan daerah, (3) belum adanya atau masih lemah perspektif HAM dan keadilan jender.

³ 5 Perda di tingkat Kabupaten, yaitu (1) Perda Kabupaten Karawang No. 22 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan, (2) Perda Kabupaten Cianjur No. 15 Tahun 2002 tentang Perlindungan TKI Kabupaten Cianjur ke Luar Negeri, (3) Perda Kabupaten Sumbawa No. 11 Tahun 2003 tentang Pembinaan dan Perlindungan TKI Asal Kabupaten Sumbawa, direvisi menjadi No. 21 tahun 2007 tentang Perlindungan TKI, (4) Perda Kabupaten Sukabumi No. 13 Tahun 2005 tentang Pengerahan Calon TKI ke Luar Negeri Asal Kabupaten Sukabumi, dan (5) Perda Lombok Barat Tahun 2008 (belum ada nomor karena baru disahkan 16 Februari 2008) tentang Perlindungan TKI, serta 1 Perda di tingkat Propinsi, yaitu Perda Propinsi Jawa Timur No. 2 Tahun 2004 tentang Pelayanan Penempatan dan Perlindungan TKI ke Luar Negeri.

⁴ Berdasarkan serangkaian diskusi dan seminar nasional yang dilakukan oleh Komnas Perempuan beserta mitra dari berbagai elemen Pemerintah Pusat dan Daerah, DPRD, LSM dan organisasi pemerhati buruh migran di 8 wilayah.

Dari ketiga temuan utama tersebut di atas, sebenarnya Perda Lombok Barat yang hampir sempurna memiliki perspektif HAM dan keadilan gender serta memberikan perlindungan menyeluruh kepada buruh migran asal daerahnya. Perda Lombok Barat mencantumkan bahwa bekerja merupakan hak asasi warga tidak hanya pada bagian konsideran, tapi juga dalam batang tubuhnya. Perda tersebut juga sudah memberikan perlindungan yang menyeluruh dari pra penempatan hingga purna penempatan, bahkan membentuk Komisi Perlindungan TKI dan mengatur mekanisme penyelesaian kasus. Perda Lombok Barat memuat bahwa TKI berhak mendapat pendidikan dan pelatihan (hak atas informasi) dan hak atas layanan, antara lain fasilitas kredit, rehabilitasi kesehatan dan sosial, dan pemulangan dan reintegrasi. Hal ini patut diapresiasi dan dijadikan contoh oleh daerah lain dalam menyusun Perda untuk perlindungan buruh migran.

Tidak diragukan bahwa Perda Perlindungan Buruh Migran yang Berperspektif HAM dan Keadilan Gender sangat dibutuhkan, namun Perda tidak serta merta dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi buruh migran. Keberadaan Perda mempunyai keterbatasan, terutama jika dilihat dari hirarki hukum Indonesia. FGD yang dilakukan oleh Komnas Perempuan pada tahun 2006 di 6 wilayah yaitu Bone, Sulawesi Selatan; Pontianak, Kalimantan Selatan; Sumbawa, NTB; Lampung; Cirebon, Jawa Barat; dan Ponorogo, Jawa Timur menyepakati bahwa Perda mempunyai keterbatasan dalam hal: (1) wilayah yurisdiksi Perda, (2) kerja sama antar 2 negara adalah wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat, bukan Daerah, dan (3) UU di tingkat nasional membatasi kekuatan Perda, dimana UU No. 39/2004 mempunyai kekuatan di atas Perda padahal UU ini tidak secara jelas mengatur kewenangan Pemerintah Daerah dalam urusan penempatan buruh migran Indonesia ke luar negeri dan dalam mengatur penyelesaian masalah buruh migran.

Keterbatasan dapat diantisipasi dengan menggunakan perangkat hukum lain karena persoalan buruh migran tidak berdiri sendiri, tetapi terkait dengan masalah-masalah lain seperti kependudukan, kesejahteraan sosial dan pemberdayaan ekonomi. Perda perlindungan buruh migran sangat dibutuhkan untuk memastikan bahwa buruh migran mempunyai payung hukum sejak dari daerah asalnya.

Perjanjian Bilateral, Regional dan Internasional

Pembicaraan penempatan dan perlindungan buruh migran di luar negeri tidak dapat dilepaskan dari perjanjian bilateral antara negara asal buruh migran dengan negara tempat buruh migran bekerja. Sejauh ini, Indonesia telah mempunyai 6 Nota Kesepahaman (MOU) dengan negara tujuan buruh migran. Akan tetapi, paradigma yang mewarnai substansi berbagai MOU tersebut adalah paradigma ekonomi. Buruh migran masih dianggap komoditas, bukan manusia yang utuh; misalnya, terlihat dalam penggunaan kata-kata seperti pengangkutan (*conveyance*) dan menawarkan (*offer*)⁵, tidak mencantumkan standar upah, akomodasi ataupun keselamatan kerja, dan sebagainya. Selain itu, perlu dipahami bahwa MOU memang tidak mampu menyediakan perlindungan maksimal dalam proses penempatan karena isi MOU tidak dapat melanggar hukum di negara tujuan, tetapi MOU dapat menyediakan kerangka kerja sama bilateral dalam proses penempatan dan penanganan isu buruh migran. Hal tersebut terlihat dalam isi MOU Indonesia – Malaysia tentang pekerja domestik (2006), dimana MOU tersebut melegitimasi penahanan paspor oleh majikan karena hukum di Malaysia mengizinkan praktik semacam itu. Posisi tawar Indonesia yang lemah juga menyebabkan isi MOU belum mengakomodasi kepentingan buruh migran; padahal, perlu disadari pula bahwa negara tujuan membutuhkan buruh migran Indonesia untuk perekonomiannya (konsep penawaran dan permintaan).

⁵ Istilah yang digunakan dalam MOU Indonesia-Malaysia tentang Pekerja Domestik (2006).

Di tingkat regional, pemerintah Indonesia bersama dengan negara-negara anggota ASEAN menandatangani ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers pada tanggal 13 Januari 2007. Deklarasi tersebut menunjukkan niat baik negara-negara anggota dalam hal perlindungan hak-hak buruh migran karena memuat prinsip-prinsip umum, kewajiban negara tujuan buruh migran, kewajiban negara asal buruh migran, serta komitmen ASEAN sebagai satu organisasi regional. Melalui Deklarasi Pekerja Migran, ASEAN antara lain mendorong kewajiban negara tempat buruh migran bekerja untuk mengidentifikasi upaya perlindungan HAM fundamental dan menjunjung martabat pekerja migran (poin 5), dan kewajiban negara asal buruh migran untuk mengambil tindakan yang terkait dengan perlindungan hak-hak pekerja migran (poin 11). Bahkan, Deklarasi ini mengakui bahwa buruh migran kerap menjadi tidak berdokumen bukan atas kesalahannya, dimana salah satu prinsip umum dalam Deklarasi ini adalah negara tempat buruh migran bekerja dan negara asal buruh migran sebaiknya, untuk alasan kemanusiaan, bekerja sama dengan erat untuk menangani kasus-kasus buruh migran yang, bukan atas kesalahannya, menjadi tak berdokumen (poin 2). Karena Deklarasi sifatnya tidak mengikat, langkah berikutnya yang penting untuk dilakukan adalah menjaga komitmen tersebut dan mewujudkannya.

Inisiatif pemerintah Indonesia yang disambut baik oleh kelompok NGO peduli buruh migran Indonesia adalah penandatanganan Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya (*International Convention on the Protection of Rights of All Migrant Workers and Their Families*, 1990) pada tanggal 22 September 2004. Konvensi tersebut mencantumkan hak-hak buruh migran yang harus dilindungi oleh negara peserta, antara lain hak untuk tidak menjadi obyek penyiksaan/tidak manusiawi (pasal 10), hak atas kebebasan dan keamanan sebagai pribadi (pasal 16 paragraf 1), hak untuk tidak dijadikan sasaran pengusiran kolektif (pasal 22), hak untuk menerima pelayanan kesehatan yang sangat diperlukan (pasal 28), dan sebagainya. Rencana ratifikasi Konvensi tersebut sebenarnya telah dinyatakan dalam Rencana Aksi Nasional tentang HAM pertama (1998-2003), tetapi prosesnya sangat lambat, hingga sekarang belum diratifikasi. Hambatan yang ditemui Komnas Perempuan dalam mengadvokasi proses ratifikasi Konvensi Migran adalah cara pandang bahwa Indonesia memiliki beban untuk memenuhi hak-hak migran yang bekerja di Indonesia, seperti hak atas jaminan sosial, hak atas layanan kesehatan yang layak, dan sebagainya. Sebaliknya, cara pandang yang seharusnya digunakan adalah bahwa Konvensi tersebut menyediakan perlindungan bagi hak-hak buruh migran Indonesia di luar negeri, selain juga ada ketentuan bahwa hak yang diberikan kepada pekerja migran tidak melebihi apa yang disediakan negara untuk warganya maupun fakta bahwa hampir semua tenaga kerja asing di Indonesia adalah tenaga profesional yang tidak membutuhkan jaminan sosial semacam itu. Hal lain yang perlu dicatat dalam isu ratifikasi Konvensi Migran adalah bahwa Konvensi tersebut tidak dapat diimplementasikan secara optimal bila negara-negara tujuan buruh migran tidak meratifikasinya. Maka, diperlukan kerja sama internasional untuk mendesak negara-negara tempat buruh migran bekerja turut meratifikasi Konvensi Migran.

Kelembagaan

Salah satu inisiatif pemerintah untuk perlindungan bagi buruh migran Indonesia yang kembali dari bekerja di luar negeri adalah mendirikan terminal khusus bagi TKI di bandara. Pada tahun 1999, pemerintah Indonesia meresmikan penggunaan Terminal III Bandara Internasional Soekarno-Hatta, Jakarta. Setiap tahunnya, rata-rata 300.000 buruh migran Indonesia kembali dengan melalui Terminal III.⁶ Sebagai perbandingan, pada tahun 2006,

⁶ Data hasil pemantauan Komnas Perempuan di Terminal III.

tercatat 323.585 buruh migran Indonesia pulang ke tanah air melalui terminal ini.⁷ Awalnya, terminal ini disediakan untuk melindungi buruh migran yang baru kembali dari luar negeri dari pungutan-pungutan liar, mendokumentasikan dan menyediakan layanan bagi buruh migran bermasalah, dan memfasilitasi kepulangan buruh migran ke daerah asal. Tetapi, pada kenyataannya, Terminal III menjadi tempat pemerasan buruh migran oleh pihak ketiga karena mereka masih dikenai pungutan-pungutan liar, dikenakan biaya perjalanan ke daerah asal yang jauh lebih tinggi daripada harga normal, dikenakan nilai tukar yang buruk; belum lagi, sikap petugas tidak ramah. Kerap kali buruh migran tidak mempunyai pilihan untuk tidak kembali melalui Terminal III ketika pulang melalui Bandara Soekarno-Hatta sehingga mereka terpaksa menggunakan fasilitas yang tersedia di terminal tersebut. Serupa dengan Terminal III, dalam kerangka Inpres No. 6 Tahun 2006, pada tanggal 29 Agustus 2006, Presiden RI meresmikan *lounge* TKI di Terminal II Bandara Soekarno-Hatta, yang kemudian juga disediakan di Pelabuhan Tanjung Priok, Pelabuhan Tanjung Perak dan Bandara Juanda. *Lounge* TKI didirikan untuk menyediakan kenyamanan bagi buruh migran selama menunggu keberangkatan pesawat.

Terlepas dari kurang berhasilnya pemerintah menyediakan perlindungan melalui Terminal III Bandara Soekarno-Hatta, pemerintah juga telah mengeluarkan beberapa inisiatif baik. Pada hari yang sama dengan disahkannya UU No. 39 Tahun 2004, Presiden RI juga mengeluarkan Keputusan Presiden RI No. 106 Tahun 2004 tentang Tim Koordinasi Pemulangan Tenaga Kerja Indonesia Bermasalah dan Keluarganya dari Malaysia (TK-PTKIB). Kepres ini dikeluarkan mengingat deportasi buruh migran Indonesia yang terus menerus dilakukan oleh Malaysia. TK-PTKIB masih berjalan menangani khususnya deportasi reguler maupun *incidental* buruh migran Indonesia dari Malaysia dan efektivitasnya terus ditingkatkan.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, UU No. 39 Tahun 2004 mengamanatkan terbentuknya Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), yang kembali ditegaskan oleh Perpres No. 81 Tahun 2006. Dengan diresmikannya pembentukan BNP2TKI, tugas Direktorat Jenderal Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dialihkan kepada badan baru ini. BNP2TKI mempunyai fungsi yang krusial, yakni koordinasi, bahkan anggota BNP2TKI adalah perwakilan instansi-instansi pemerintah terkait, antara lain Departemen Luar Negeri. Dalam jangka waktu satu tahun, BNP2TKI telah mengeluarkan berbagai inisiatif guna meningkatkan efektivitas penempatan dan memperbaiki perlindungan bagi buruh migran, antara lain menetapkan standar upah, mencabut izin PPTKIS bermasalah, dan sebagainya. Sebagai badan baru, BNP2TKI menjadi harapan masyarakat sipil peduli buruh migran untuk mampu memperbaiki sistem perlindungan bagi buruh migran. Sayangnya, BNP2TKI hanyalah *implementing body*, bukan pembuat kebijakan, dan hanya berwenang memberikan pertimbangan; wewenang pembuatan kebijakan masih di tangan Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Sementara, di kalangan masyarakat sipil, bermunculan beberapa NGO yang bergerak dalam isu perlindungan buruh migran, atau memberi perhatian terhadap isu buruh migran. Salah satunya adalah Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI), yang dibentuk pada tahun 1997. Sesuai dengan namanya, KOPBUMI merupakan koalisi NGO pemerhati buruh migran, yang didirikan dengan tujuan mendorong lahirnya UU Perlindungan bagi Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, yang hingga saat ini belum juga ada. Berbeda

⁷ Makalah Konsep Pembekalan Akhir Pemberangkatan bagi Calon Buruh Migran, disampaikan oleh Kepala BNP2TKI dalam acara Dialog Publik Pendidikan Berperspektif HAM dan Keadilan Jender untuk Perlindungan Buruh Migran, 22 Mei 2007.

dengan KOPBUMI, Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) merupakan asosiasi buruh migran, yang mana anggotanya adalah mantan buruh migran dan anggota keluarga buruh migran. Diawali dengan pendirian Federasi Organisasi Buruh Migran Indonesia (FOBMI) pada tahun 2003, FOBMI diubah menjadi SBMI pada tahun 2005. Organisasi-organisasi buruh migran Indonesia sejenis juga bermunculan di negara-negara tempat buruh migran bekerja, antara lain Persatuan Pekerja Migran Indonesia (di Arab Saudi), Asosiasi Tenaga Kerja Indonesia (di Hong Kong), dan sebagainya.

1.3.3. Hak-hak Korban

Kritik-kritik mengenai minimnya perlindungan bagi buruh migran telah muncul sejak awal 1980, tetapi hingga saat ini pemerintah Indonesia belum memiliki sistem perlindungan buruh migran yang sistematis, memadai, dan mengakomodasi hak-hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah masih terfokus pada pembenahan proses penempatan. Minimnya perlindungan bagi buruh migran Indonesia terlihat dari tidak adanya mekanisme penanganan kasus buruh migran yang komprehensif dan sensitif gender.

Hak Korban atas Kebenaran dan Keadilan

Tahapan penanganan kasus yang sering kali menjadi fokus adalah penyelesaian kasus secara hukum. Untuk mengembalikan hak-hak korban yang dilanggar, penanganan kasus secara hukum menjadi jalan utama. Akan tetapi, terkadang penyelesaian secara hukum hingga titik tertentu membebani korban karena biaya yang tidak sedikit yang harus dikeluarkan untuk membawa satu kasus ke pengadilan, apalagi bila pengadilan dilakukan di negara tempatnya bekerja. Selain itu, proses hukum tidak dapat diakses oleh buruh migran tak berdokumen. Akibat status imigrasinya, mereka mengalami kesulitan mengakses hak-haknya, bahkan tak jarang mereka dianggap kriminal karena dilihat sebagai pendatang ilegal.

Pada bulan Oktober 2004, pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Sayangnya, pasal-pasal di dalamnya lebih banyak mengatur mengenai penempatan TKI ke luar negeri, daripada perlindungannya. Perlindungan yang disediakan oleh UU ini pun belum mengakomodasi korban.

- Pasal 82 UU No. 39 Tahun 2004 menyebutkan bahwa PPTKIS bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada calon TKI/TKI sesuai perjanjian penempatan. Ketentuan tersebut tidak dapat dibenarkan karena seharusnya negara yang bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan kepada calon TKI/TKI. Karena ketentuan tersebut, muncul kasus-kasus dimana calon TKI/TKI tidak dapat memperoleh keadilan karena PPTKIS telah bubar atau berkelit dari tanggung jawabnya.
- Dalam kasus pelanggaran hak yang dilakukan oleh PPTKIS, pasal 85 UU No. 39 Tahun 2004 mengatur bahwa penyelesaian dilakukan secara damai dengan cara musyawarah, atau bila kedua belah pihak tidak dapat mencapai musyawarah, keduanya dapat melibatkan instansi bidang ketenagakerjaan di Kabupaten/Kota, Provinsi dan pemerintah (tripartit). Penyelesaian semacam ini kerap kali tidak memenuhi hak korban atas keadilan karena menyerahkan penyelesaian kasus kepada niat baik PPTKIS sehingga memungkinkan PPTKIS tidak bertanggung jawab.
- Terkait dengan pelanggaran hak yang dialami buruh migran pada masa bekerja di luar negeri, buruh migran berhak mendapat bantuan hukum dan pembelaan atas pemenuhan hak-haknya (pasal 80). Pada kenyataannya, kerap kali buruh migran

Indonesia, terutama yang tak berdokumen, tidak mendapat bantuan hukum yang dibutuhkan. Walaupun kasusnya dilaporkan, kerap kali kasusnya tidak diteruskan ke pengadilan dengan pertimbangan lamanya waktu proses pengadilan dan biaya yang tinggi, terutama bila proses pengadilannya di luar negeri.

Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2006 menunjukkan bahwa 21 organisasi masyarakat sipil dan 1 RPK yang menggunakan UU No. 39 Tahun 2004 dalam penanganan kasus buruh migran. Hal ini menunjukkan rendahnya penggunaan UU No. 39 Tahun 2004 sebagai acuan penanganan kasus.

Dengan semangat terwujudnya penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri yang terpadu, pasal 94 UU No. 39 Tahun 2004 memuat pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI). Dua tahun kemudian, BNP2TKI terbentuk melalui Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2006. Dengan terbentuknya BNP2TKI, fungsi Direktorat Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI dialihkan kepada BNP2TKI, tetapi fungsi *decision making* masih dipegang oleh Depnakertrans. Mengacu pada ketentuan dalam UU No. 39 Tahun 2004, Perpres No. 81 Tahun 2006, dan Inpres No. 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, yang juga lahir dari UU No. 39 Tahun 2004, BNP2TKI berkoordinasi dengan instansi pemerintah terkait dalam hal penempatan dan perlindungan buruh migran. Antara lain, BNP2TKI telah menangani kasus-kasus pengaduan TKI, seperti gaji belum dibayar, berkoordinasi dengan Perwakilan RI untuk pengurusan jenazah TKI yang meninggal dunia, mencabut izin PPTKIS bermasalah, dan sebagainya.

Khusus dalam hal perdagangan manusia (*trafficking*), dimana buruh migran perempuan sangat rentan terhadapnya, pemerintah Indonesia telah mengesahkan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. Berdasarkan definisinya, UU No. 21 Tahun 2007 memberikan perlindungan bagi korban perdagangan orang sejak ia direkrut hingga dipindahkan atau diperdagangkan. Dalam hal pemenuhan hak korban atas kebenaran dan keadilan, UU tersebut menetapkan sejumlah sanksi, baik berupa sanksi administrasi (untuk pelaku yang merupakan korporasi), sanksi penjara dan sanksi denda. Sanksi pidana tersebut dikenakan bagi setiap orang yang diindikasikan terlibat dalam tindak pidana perdagangan orang, termasuk orang yang membantu tindak pidana perdagangan orang (pasal 10). Di sisi lain, pengimplementasiannya perlu diawasi agar jangan malah menempatkan saksi sebagai orang yang membantu tindak pidana perdagangan orang. Bagaimanapun juga, UU No. 21 Tahun 2007 diharapkan menjadi preseden baik pemenuhan hak atas kebenaran dan keadilan bagi korban perdagangan manusia.

Walaupun telah memiliki inisiatif baik untuk perlindungan buruh migran, yaitu mengesahkan UU No. 21 Tahun 2007, kebijakan pemerintah mengenai MOU dengan negara tujuan penempatan belum menunjukkan perlindungan bagi buruh migran. Selain jumlah MOU yang masih terbatas dan belum mencakup negara tujuan utama TKI, yaitu Arab Saudi, isi MOU juga membatasi dan tidak melindungi hak-hak buruh migran; misalnya MOU Indonesia – Malaysia (2006) mengenai Pekerja Domestik mengizinkan paspor dipegang majikan, tidak ada standar gaji dan jam kerja, dan sebagainya. Dilihat dari tujuan pembentukannya, pada umumnya MOU bertujuan untuk meningkatkan efisiensi proses penempatan; misalnya, tujuan MOU Indonesia – Korea adalah menciptakan kerangka kerja sama konkret dan menciptakan transparansi dan efisiensi dalam proses pengiriman TKI ke Korea di bawah *Employment Permit System Korea*. Untuk mengimbangi kekosongan kerja sama penanganan kasus, Departemen Luar Negeri RI, di bawah kerangka

Inpres No. 6 Tahun 2006, mengupayakan *Mandatory Consular Notification*, antara lain dengan Abu Dhabi, Kuwait dan Qatar.⁸ Dengan disepakatinya MCN, nantinya Perwakilan RI di negara tersebut akan mendapat pemberitahuan segera ketika ada warga negara Indonesia yang ditahan.

Hak Korban atas Pemulihan

Hak korban yang masih kurang mendapat perhatian dari pemerintah adalah hak atas pemulihan. Belum ada mekanisme pemulihan bagi buruh migran perempuan korban kekerasan. Satu-satunya perundang-undangan yang mengatur mengenai pemulihan korban adalah UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, yang memberikan jaminan pemulihan bagi buruh migran korban *trafficking*. Pasal 51 UU No. 21 Tahun 2007 menekankan bahwa korban mempunyai hak atas rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan dan reintegrasi sosial, termasuk bila korban berada di luar negeri (pasal 54).

Seperti juga perempuan korban kekerasan lainnya, buruh migran perempuan yang mengalami kekerasan baik fisik, psikis maupun seksual, menderita trauma psikis yang membutuhkan penanganan serius. Untuk menjawab kebutuhan tersebut, pemerintah membentuk Pusat Pelayanan Terpadu, misalnya bekerja sama dengan RS Polri Raden Said Soekanto.

Permasalahan lainnya adalah proses reintegrasi buruh migran dalam masyarakat. Pada kenyataannya, proses reintegrasi korban dalam masyarakat sangat sulit. Buruh migran, khususnya buruh migran perempuan korban kekerasan, mengalami berbagai stigma dari masyarakat. Mereka mengalami penolakan, baik dari pihak suami, keluarga, maupun komunitas.

Tergerak oleh peristiwa deportasi Nunukan 2002, Departemen Sosial RI juga membuat divisi khusus yang menangani buruh migran dan korban kekerasan, yaitu Direktorat Bantuan Sosial Korban Tindak Kekerasan dan Pekerja Migran, di bawah Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial Departemen Sosial RI. Direktorat tersebut menerapkan skema rehabilitasi psikososial bagi buruh migran purna bakti. Melalui skema tersebut, Departemen Sosial mengawal reintegrasi buruh migran dalam masyarakat; pendekatan yang digunakan adalah secara individu, kelompok dan komunitas. Inisiatif semacam ini yang masih perlu dikembangkan oleh pemerintah guna memenuhi hak korban atas pemulihan.

1.3.4. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kebijakan mengenai proses penempatan buruh migran Indonesia di luar negeri masih mendominasi kebijakan dan inisiatif pemerintah Indonesia. Kebijakan perlindungan masih minim dan tidak sensitif dengan kebutuhan korban, terutama hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Ketiadaan mekanisme penanganan kasus yang komprehensif menyebabkan kasus-kasus buruh migran ditangani secara parsial dan seolah mencoba semua jalan yang tersedia, tanpa ada aturan yang jelas.

Melihat hal tersebut, Komnas Perempuan merekomendasikan beberapa hal berikut:

- a. Perlu ada sistem pendataan buruh migran yang terstandarisasi, mencakup jumlah buruh migran berdasarkan negara tujuan, jenis kelamin, sektor pekerjaan, dan pendataan kasus

⁸ Lihat *Sia-sia, Reformasi Dibelenggu Birokrasi: Catatan Hasil Pemantauan Awal Terhadap Inpres No. 06 Tahun 2006*, Komnas Perempuan, 2006, hlm. 21.

- yang dialami. Data yang tersedia harus dapat diakses oleh pihak-pihak yang membutuhkan, termasuk organisasi masyarakat sipil.
- b. Pemerintah Indonesia perlu menyusun mekanisme penanganan kasus yang komprehensif dengan memperhatikan HAM dan sensitivitas jender, terutama karena buruh migran perempuan mempunyai kerentanan tersendiri.
 - c. Fungsi BNP2TKI sebagai koordinator penempatan dan perlindungan TKI terpadu perlu dioptimalisasi, termasuk diberikannya otoritas yang diperlukan untuk mewujudkan penanganan kasus yang komprehensif
 - d. Pembenahan proses penempatan TKI perlu diimbangi dengan pembenahan perlindungan bagi hak-hak buruh migran dan memperhatikan kerentanan khas buruh migran perempuan, khususnya buruh migran tak berdokumen dan pekerja rumah tangga.

1.4 Otonomi Daerah, Politisasi Identitas dan Hak Konstitusional Perempuan

Salah satu penanda dimulainya proses demokratisasi di Indonesia adalah pergantian rezim Orde Baru di tahun 1998, yang dipicu oleh berbagai salah urus kepemimpinan nasional di masa Soeharto. Kejatuhannya pada 21 Mei 1998 telah menjadi momentum lahirnya serangkaian upaya penataan kelembagaan politik, sistem kepartaian, tata pemerintahan, dan penegakan hukum dan hak asasi manusia, termasuk perubahan mendasar pada konstitusi Republik Indonesia. Perubahan UUD 1945 ini telah memberikan landasan konstitusional bagi cita-cita dan kerja mewujudkan kehidupan yang lebih baik.

Setelah 10 tahun peristiwa itu berlangsung, transisi politik menuju tata politik yang demokratis hampir tidak menghasilkan perubahan signifikan. Yang nampak di permukaan adalah praktik pembagian kekuasaan antar-elit politik, regenerasi (baca: rotasi) horizontal antar satu generasi, dan budaya politik transaksional yang hanya menguntungkan diri dan kelompoknya. Semua capaian reformasi, hampir tidak ada yang berpijak pada penderitaan dan untuk kepentingan korban serta publik pada umumnya. Demokratisasi yang seharusnya bermuara pada konsolidasi demokrasi untuk mewujudkan kehidupan bernegara dan berbangsa yang lebih baik, justru terhenti oleh kekuatan anti demokrasi yang hanya menjadikan demokrasi sebagai prosedur yang menjustifikasi tindakan politiknya.

1.4.1. Perkembangan Terkini

Harus diakui, salah satu capaian reformasi adalah perubahan konstitusi yang secara konstitusional telah menjadi landasan kehidupan baru berbangsa dan bernegara. Di samping soal kelembagaan baru, perubahan UUD 1945 secara normatif telah memberikan jaminan pemenuhan hak asasi manusia, termasuk hak asasi perempuan. Hak-hak konstitusional perempuan telah sepenuhnya mendapat jaminan dan perlu direalisasikan melalui peraturan perundang-undangan, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah.

Di bidang tata pemerintahan, konstitusi juga telah mengubah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah. UUD 1945 Pasal 18 (1) dan (2) menyebutkan secara tegas, bahwa pemerintahan daerah adalah pemerintahan yang dijalankan atas asas otonomi. Mengacu pada pasal induk dalam konstitusi ini pula, perkembangan baru dalam penyelenggaraan negara yang berasas otonomi diberlakukan sejak 2001, melalui paket otonomi daerah. UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU 32 tahun 2004 tentang hal yang sama adalah landasan legal beroperasinya pemerintahan otonomi.

Dinamika ketatanegaraan Indonesia pasca pemberlakuan kebijakan otonomi daerah telah menempatkan pemerintahan daerah menjadi institusi yang memainkan peranan kunci dalam pemenuhan hak-hak konstitusional warga Indonesia. Desentralisasi dan atribusi sebagian besar kewenangan pemerintah pusat ke daerah telah mendorong pemerintah daerah melahirkan terobosan-terobosan baru dalam rangka mewujudkan tujuan utama kehidupan berbangsa, termasuk menciptakan mekanisme-mekanisme penegakan dan pemenuhan hak-hak perempuan. Semua inisiatif dan kreativitas tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari prinsip otonomi daerah yang harus diapresiasi dan terus didorong. Namun demikian, penerapan kebijakan otonomi daerah dan legislasi di daerah, ternyata juga telah memunculkan sejumlah kontradiksi dengan peraturan perundang-undangan pada derajat yang lebih tinggi, termasuk dengan konstitusi yang menjadi acuan utama praktik bernegara.

Duplikasi Kebijakan & Keberpihakan yang Minimum

Kecenderungan otonomi daerah yang berkembang di tengah otonomi daerah adalah menjalarnya kehendak memproduksi perda dari satu daerah ke daerah lain. Saling memetik pembelajaran dari keberhasilan sebuah wilayah memang merupakan proses interaksi yang positif dalam penyelenggaraan negara. Akan tetapi, di tengah otonomi daerah, kecenderungan legislasi menunjukkan bahwa sebagian besar perda dibuat dengan menduplikasi perda-perda serupa di daerah yang berbeda. Para perancang perda sama sekali tidak memahami makna sosiologis sebuah peraturan daerah. Padahal masing-masing daerah memiliki karakter yang berbeda-beda.

Pemantauan Komnas Perempuan mencatat beberapa perda yang memiliki muatan agak serupa yaitu: Perda Larangan Pelacuran, Perda Anti Maksiat, Perda Jumat Khusuk, Perda Ramadhan, dan Perda yang berhubungan dengan peningkatan kehidupan keagamaan (baca tulis al Quran, sekolah agama/ diniyah, dll). Kecenderungan ini menunjukkan, otonomi daerah ternyata tidak serta merta dan tidak disertai peningkatan kapasitas dan kualitas sumber daya yang memadai.

Dari segi obyek pengaturan, perda-perda sepanjang otonomi daerah juga lebih didominasi oleh jenis perda yang berhubungan dengan keuangan, retribusi, pajak, dan lain-lain. Sedikit sekali peraturan daerah yang berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan, pembangunan, dan peningkatan layanan publik.

Hingga tahun 2007 Dephuk HAM telah mengkaji 5.518 peraturan daerah. Dari jumlah tersebut, 1.406 diantaranya direkomendasikan untuk dibatalkan. Demikian juga Depdagri yang telah membatalkan 678 peraturan daerah, sedangkan 163 diantaranya masih dalam proses pengkajian. Dari semua peraturan daerah yang menjadi perhatian pemerintah pusat, menurut Dephuk HAM dan Depdagri 90% di antaranya adalah perda yang obyek pengaturannya tidak berhubungan langsung dengan layanan publik.

Sebagai contoh, di provinsi Jawa Barat, sepanjang 2003-2004 dari 19 peraturan daerah yang dibuat, tidak ada satu pun perda yang berhubungan dengan layanan publik. 10 diantaranya berhubungan dengan masalah keuangan, retribusi dan pajak. Tabel berikut menggambarkan komposisi 717 perda di 54 kabupaten/ kota 2003-2007:

Tabel 1:
Klasifikasi 717 Perda di 54 Kabupaten (2003-2007)

No	Kategori	Jumlah	%
1.	Keuangan, retribusi, pajak	314	43,7%
2.	Organisasi tata laksana	197	27,5%
3.	Pemukaran	56	7,8%
4.	Bantuan untuk partai politik	12	1,7%
6.	Pengelolaan Sumber daya daerah	28	3,9%
7.	Layanan Publik	20	2,8%
8.	Kehidupan kemasyarakatan	18	2,5%
9.	Lain-lain	72	10,1%

Komposisi yang tidakimbang menunjukkan praktik otonomi daerah sama sekali belum menunjukkan keberpihakan maksimum sebagaimana tujuan awal otonomi daerah itu sendiri. Kecenderungan ini juga berbanding lurus dengan kondisi masyarakat (dan perempuan) yang mengalami kemiskinan berkelanjutan dan rendahnya kualitas pembangunan di daerah-daerah otonomi.

Kontrol tubuh dan perilaku perempuan

Proses demokratisasi dan otonomi daerah tanpa pendidikan politik memadai telah membuka ruang besar munculnya praktik politik yang mengandalkan identitas sosial masyarakat sebagai alat mobilisasi dukungan. Alat politisasi identitas yang sangat populer adalah kontrol terhadap tubuh dan perilaku perempuan; kontrol dan pembatasan terhadap kelompok agama yang berbeda (minoritas). Politisasi identitas sebagai alat mobilisasi dukungan, tidak hanya merugikan kelompok perempuan dan kelompok minoritas tetapi merupakan bentuk baru diskriminasi terhadap perempuan. Diskriminasi ini timbul akibat pengaturan khusus oleh negara terhadap tata tindak perempuan.

Jaminan konstitusional bagi pemenuhan hak-hak perempuan, tidak serta merta melahirkan kondisi kondusif bagi perempuan untuk menikmati hak-haknya. Komnas Perempuan mencatat, terdapat 27 peraturan daerah/ Peraturan Desa, dan kebijakan lainnya, yang secara eksplisit mengontrol tubuh dan perilaku perempuan. Pengamatan Komnas Perempuan di 3 provinsi juga menunjukkan bahwa para perancang perundang-undangan dengan sengaja dan seksama menjadikan perempuan sebagai alat mobilisasi dukungan yang dilakukan oleh elit politik.

Budaya masyarakat (juga elit politik lokal) yang masih sangat patriarkal telah mendukung segala tindakan politik yang berhubungan dengan pembatasan perempuan sebagai makhluk yang harus menjadi sasaran kendali oleh masyarakat dan negara. Di tengah situasi masyarakat yang demikian, berkombinasi dengan rendahnya tingkat pendidikan politik, identitas perempuan telah menjadi alat mobilisasi efektif untuk menghimpun dukungan politik sesaat.

Dari 27 peraturan daerah yang masuk kategori diskriminatif, tajuk perda larangan pelacuran/ anti maksiat adalah yang paling populer. Hingga tahun 2007 terdapat 17 perda yang berhubungan dengan pelacuran. Perda kategori ini di dalamnya mengandung kerancuan normatif yang meletakkan perempuan sebagai pihak yang menyebabkan terganggunya keteraturan sosial (*social order*). Semua perda jenis ini meletakkan faktor ketertiban umum sebagai konsideran perdanya. Perda jenis ini dibangun dengan perspektif yang tidak adil jender dan rumusan klausul yang multi tafsir. Kutipan berikut adalah rumusan yang dikutip dari Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran Pasal 4 (1).

- (1) 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.

Rumusan sebagaimana di atas, bukan hanya multi tafsir tapi juga sangat berpotensi merugikan perempuan, siapapun dia yang berada di tempat-tempat publik di malam hari. Perempuan yang paling rentan adalah perempuan miskin. Beberapa perda dengan rumusan serupa diadopsi oleh daerah-daerah lain.

Bentuk lain kontrol terhadap tubuh dan perilaku perempuan juga tercantum dalam peraturan daerah yang mengatur perempuan (khususnya pegawai negeri sipil) yang diwajibkan menggunakan jilbab. Terdapat 10 produk kebijakan (perda, surat edaran/ himabaun bupati) yang mewajibkan PNS perempuan menggunakan jilbab. Meskipun surat edaran/ himbauan ini tidak memuat sanksi dan penindakan, penyeragaman cara berpakaian dan bertindak perempuan adalah bentuk kontrol atas tubuh dan perilaku perempuan. Kontrol semacam ini sama sekali tidak memiliki pendasaran ilmiah kecuali pada itikad para elit politik lokal untuk memupuk dukungan dari masyarakat. Padahal, tidak ada korelasi apapun antara penggunaan jilbab dan kinerja aparatur daerah.

Kontrol atas tubuh dan perilaku perempuan di samping sebagai upaya politisasi identitas agama untuk memobilisasi dukungan politik, juga akibat pengabaian aspirasi perempuan dalam penyusunan kebijakan daerah. Pemantauan yang dilakukan oleh Komnas Perempuan (2008) menunjukkan, kelompok perempuan jarang dilibatkan dalam penyusunan kebijakan. Sekalipun jaminan partisipasi masyarakat telah tersedia dalam UU No. 10 tahun 2004 Pasal (53), praktik di daerah belum membuka ruang memadai bagi partisipasi publik, apalagi dari perempuan.

Sepanjang 10 tahun era reformasi, fakta politisasi identitas agama tidak hanya terjadi di tingkat daerah, di tingkat nasional pun kontroversi terkait sejumlah rancangan undang-undang (RUU tentang KUHP, RUU tentang Pornografi, RUU tentang Amandemen Undang-Undang Kesehatan) juga menunjukkan gejala yang sama: memupuk dukungan politik dengan mendorong kontrol negara terhadap tubuh dan perilaku perempuan. Meskipun sejumlah rancangan-rancangan Undang-Undang tersebut hingga kini belum disahkan, energi publik di tengah diskursus rancangan-rancangan Undang-Undang tersebut telah dan akan tetap meletakkan pengendalian tubuh perempuan sebagai alat mobilisasi politik.

Penghukuman tidak manusiawi

Kewenangan legislasi pemerintahan otonomi, juga mendorong lahirnya sejumlah peraturan daerah yang secara tegas bertentangan dengan hukum nasional dan konstitusi. Masuk dalam kategori ini adalah perda atau *qanun-qanun jinayat* (pidana Islam) yang muncul di NAD dan Peraturan Desa Muslim Padang di Bulukumba yang menghukum cambuk para pelaku *jinayat*.

Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sekalipun Undang-

Di Aceh dan di Bulukumba, hukuman cambuk, sebagai sebuah hukuman yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan, telah menjadi satu bentuk penghukuman baru. Ini adalah salah satu tantangan serius penegakan HAM.

Undang ini merupakan instrumen perdamaian yang lebih hakiki untuk menyelesaikan konflik Aceh, akan tetapi beberapa pengaturan tentang pelaksanaan syariat Islam di Aceh telah menjadi alat legitimasi bagi produksi *qanun-qanun* yang berbasis pada pandangan-pandangan keagamaan parsial di Aceh. Atas dasar UU PA inilah hukuman cambuk, sebagai sebuah hukuman yang kejam dan tidak manusiawi diberlakukan di Aceh. Demikian juga qanun-qanun lain yang diproduksi sebelum lahirnya UU PA dan mengacu pada UU No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, Qanun No. 5 tahun 2000 tentang

Pelaksanaan Syariat Islam, Qanun No. 12 tahun 2003 tentang Khamar, Qanun No. 13 tentang Maisir (judi), dan Qanun No. 14 tahun 2003 tentang Khalwath.

Laporan Pelapor Khusus Komnas Perempuan untuk Aceh telah menyimpulkan bahwa, berdasarkan Konvensi Internasional tentang Anti Penyiksaan dan Penghukuman atau Perlakuan yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat kemanusiaan, hukuman cambuk merupakan bentuk hukuman yang tidak manusiawi. Kesimpulan ini dibangun berdasarkan pada pengamatan langsung praktik cambuk terhadap perempuan dan dampak pengucilan yang dihadapi perempuan dan anak-anaknya setelah itu. Fakta ini merupakan tantangan serius penegakan hak asasi manusia.

Pembatasan kelompok agama yang berbeda

Pembatasan kelompok agama yang berbeda dari kelompok agama mayoritas, di era otonomi daerah juga telah menjadi alat untuk memobilisasi dukungan politik. Perdebatan tentang kesahihan agama dan kepercayaan, sejak 10 tahun terakhir ini telah mengancam kebebasan untuk beragama dan berkeyakinan di Indonesia, termasuk kebebasan untuk berpikir dan berekspresi. Kekerasan dalam bentuk perusakan tempat ibadah/ properti keagamaan dan pembubaran kegiatan ibadah merupakan fakta-fakta yang justru marak terjadi di 10 tahun terakhir. Jika di masa Orde Baru represi terhadap kelompok agama merupakan bentuk pemasungan politik akibat bertentangan dengan penguasa dan dilakukan oleh aparat negara, pasca 1998 represi justru dilakukan oleh massa dan dibiarkan oleh penguasa. Pada saat yang bersamaan, penguasa telah memupuk dukungan politik dari publik.

Salah satu sektor produk hukum yang belum tersentuh oleh proses demokratisasi adalah produk-produk hukum yang mengatur/ membatasi kehidupan keagamaan. Setidaknya terdapat 5 produk hukum baik dalam bentuk TAP MPR RI, UU, Instruksi dll yang membatasi kelompok agama/ keyakinan yang berbeda di Indonesia. Hanya 1 kebijakan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri yang telah diperbaiki pada 2006. Perbaikan ini juga tetap masih menyisakan masalah, karena fakta di lapangan, SKB ini justru menjadi alat legitimasi bagi kelompok mayoritas untuk membatasi kelompok agama lain. Matematika dukungan umat/ jamaah sebagai syarat mendirikan rumah ibadah jelas merupakan bentuk pembatasan.

Di tingkat Daerah, Komnas Perempuan mencatat 4 surat keputusan bersama yang melarang secara tegas aliran keagamaan Ahmadiyah. Fakta di lapangan, produk hukum yang dikeluarkan oleh otoritas negara ini kemudian menjadi alat legitimasi bagi kelompok lain melakukan tindakan kekerasan.

Politik Pencitraan

Produk-produk kebijakan daerah yang merupakan bentuk politisasi identitas, juga dimaksudkan sebagai bentuk politik pencitraan. Hasil pengamatan Komnas Perempuan di 3 provinsi dan 9 kota/ kabupaten menunjukkan bahwa motivasi kelahiran perda bernuansa agama dan moralitas adalah untuk memoles citra dan persona daerah sebagai daerah yang religius. Latar belakang kesejarahan sebagai daerah agamis, kesan simbolik sebagai kota santri, dan sosiologi daerah yang mayoritas muslim adalah argumen-argumen yang sering digunakan oleh elit politik lokal untuk memproduksi peraturan-peraturan daerah. Politik pencitraan juga dimaksudkan untuk menyulap wajah kalam sebuah wilayah menjadi lebih religius.

Dengan tujuan pencitraan, perda-perda tersebut di lapangan tidak efektif diterapkan. Tidak efektif bukan karena tidak ada instrumen penagakannya, tapi karena secara

34 hak konstitusional, setelah 10 tahun reformasi...

Terdapat **perkembangan positif** pada:

- diakui sebagai warga negara
- rasa aman dan perlindungan dari rasa takut
- bebas dari penyiksaan
- perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi
- perlakuan khusus untuk dapat kesempatan & manfaat

Ada juga hak yang belum sebagiannya terpenuhi, tapi sebagian lagi justru dilanggar dan dibiarkan.. **hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif..** muncul perkembangan positif di tingkat nasional untuk menghapuskan diskriminasi, tapi muncul juga serangkaian kebijakan di tingkat lokal yang mendiskriminasi perempuan

Terdapat perkembangan yang **mengkhawatirkan** pada:

- hak untuk tidak diperbudah
- hak atas kebebasan beragama
- hak atas kepastian hukum
- hak untuk memperjuangkan hak secara kolektif

normatif rumusan perda memang sulit ditegakkan. Peraturan seharusnya didesain sebagai alat rekayasa sosial menuju tatanan yang lebih baik dan adil. Akan tetapi, karena ia didesain semata sebagai pajangan dan membangun citra, jelas perda tersebut tidak memiliki basis sosiologis di masyarakat dan tidak juga untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Persoalan-persoalan yang diajukan dan dijawab dengan perda, sebenarnya bisa diselesaikan secara kultural dan oleh pranata sosial dan keagamaan.

Komnas Perempuan mencatat 61 perda kategori jenis perda yang dimaksudkan sebagai alat pencitraan. Tajuk perda ini bermacam-macam; peningkatan iman dan takwa, perda ramadhan, perda jum'at khusyu', hingga keharusan membaca al quran sebelum menemui seorang bupati. Fakta di lapangan hampir semua kebijakan itu tidak berjalan efektif. Kebijakan-kebijakan ini, meskipun tidak secara langsung berdampak pada munculnya kekerasan terhadap perempuan, tidak juga kondusif bagi pemenuhan perempuan, tetapi sebagai sebuah produk kinerja otoritas negara (di tingkat lokal), kecenderungan ini sangat serius dampaknya bagi kehidupan kebangsaan kita. Di samping diyakini bisa memoles citra, kecenderungan memproduksi perda jenis ini juga sebenarnya merupakan modus untuk memperbesar alokasi anggaran legislasi dan alokasi untuk kelompok penerima manfaat perda dimaksud. Fakta ini diakui oleh kelompok-kelompok pemantau kebijakan di beberapa wilayah dan diafirmasi oleh kelompok masyarakat lainnya.

Sebagai sebuah kebijakan, yang di dalamnya terdapat otoritas negara, penggunaan anggaran publik, dan menguras energi komponen bangsa, semua proses legislasi yang tidak berkualitas itu menuntut penyikapian serius.

Ruang Bersuara yang Terbatas

Penyikapian publik yang kritis atas munculnya perda-perda diskriminatif hampir tidak mendapatkan tempat di aras diskursus publik, baik di daerah maupun di tingkat nasional. Tindakan hukum memperkarakan Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran juga menemui jalan buntu. Mahkamah Agung RI pada Mei 2007 telah menolak permohonan *judicial review* kelompok masyarakat sipil yang menyoal perda tersebut. Secara normatif, perda Kota Tangerang mengabaikan prinsip dan asas-asas hukum yang berlaku umum, asas praduga tak bersalah, asas kepastian hukum, dll. Akan tetapi, arus besar yang berhasil diciptakan melalui paket politik pencitraan, membuat Mahkamah Agung turut bersikap sepakat dengan apa yang tertuang di dalam perda dimaksud. Putusan No. 16 P/Hum/2006 ini disepakati MA pada 1 Maret 2006, oleh majelis hakim yang terdiri dari Ahmad Sukardja (ketua), Imam Soebechi dan Marina Sidabutar. Majelis sepakat menolak permohonan hak uji materiil yang diajukan tiga warga Tangerang yaitu Lilis Mahmudah, Tuti Rachmawati, dan Hesti Prabowo.

Putusan MA ini merupakan preseden buruk bagi penegakan hak-hak konstitusional warga, khususnya bagi perempuan yang dalam konteks perda kota Tangerang merupakan subyek hukum yang paling didiskriminasi. Dengan putusan yang demikian, Mahkamah Agung telah turut serta melanggengkan diskriminasi oleh institusi negara di tingkat lokal.

Mencermati kecenderungan-kecenderungan di atas, tampak bahwa berbagai perubahan dan dinamika ketatanegaraan baru masih tidak berbanding lurus dengan capaian-capaian di bidang pembangunan manusia, khususnya perempuan. Hak sipil, politik, ekonomi, sosial, budaya yang merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi, belum sepenuhnya memberikan jawaban atas perbaikan kehidupan perempuan yang lebih berkeadilan. Satu capaian yang nyata dari berbagai dinamika itu adalah diraihnya kebebasan politik. Tapi kebebasan politik (*political liberties*) itu kemudian justru mengancam kebebasan sipil (*civil liberties*).

Politik pemenuhan hak-hak perempuan di tingkat nasional, baik yang tertuang dalam konstitusi maupun perundang-undangan nasional, sejatinya menjadi konsideran dan acuan material berbagai kebijakan di tingkat daerah. Dalam logika perundang-undangan, tidak bisa dibenarkan sebuah peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun demikian, otonomi daerah dan euforia politik di tingkat lokal telah membalikkan arus nasional yang telah menggulirkan berbagai kebijakan yang menjamin pemenuhan hak-hak perempuan. Arus balik pemenuhan hak-hak perempuan yang terjadi di berbagai daerah mewujud pada peraturan-peraturan daerah yang mengkriminalisasi cara berbusana dan mengatur tata tindak masyarakat, dan pengaturan moral lainnya. Perda-perda diskriminatif ini secara sistemik telah mereduksi integritas sistem hukum nasional.

1.4.2. Sejumlah Terobosan

Upaya pemerintah memenuhi kewajiban menghapuskan berbagai bentuk diskriminasi dan kekerasan terhadap perempuan, sepiantas telah menunjukkan kemajuan jika di bandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Politik pemenuhan hak-hak perempuan secara formal mewujud dalam berbagai kebijakan, khususnya legislasi di tingkat nasional. Tercatat 28 produk perundang-undangan di tingkat nasional, yang berupaya mewujudkan kesetaraan dan keadilan jender, jaminan perlindungan hak-hak perempuan, dan tersedianya akses perempuan pada keadilan, di antaranya:

1. Amandemen konstitusi di tahun 2004 juga telah memperkuat jaminan perlindungan dan pemenuhan hak-hak perempuan Indonesia.
2. Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang HAM
3. Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
4. Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (PKDRT)
5. Undang-Undang No. 12 tahun 2006 Kewarganegaraan

Terobosan normatif sebagaimana dikemukakan, memang belum sepenuhnya ditegakkan dan melimpahkan keadilan bagi perempuan. Namun demikian, sebagai sebuah jaminan normatif, keberadaan UU tersebut menjadi tonggak dan landasan berpijak bagi pemenuhan HAM berkelanjutan.

Di tahun 2007, Komnas Perempuan juga mencatat perdebatan dan pemihakan yang kondusif bagi penghapusan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan. Uji Materi UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang dimohonkan oleh Pemohon agar pembatasan poligami dicabut, tetap dipertahankan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Pembatasan poligami dalam rangka mencegah terjadinya kesewenang-wenangan, kekerasan, dan diskriminasi terhadap perempuan tetap menjadi bagian tak terpisah UU Perkawinan.

1.4.3. Tantangan

Perkembangan terkini sesungguhnya menunjukkan bahwa hak-hak konstitusional perempuan yang sudah dijamin dalam konstitusi Indonesia, sedang terancam oleh aturan perundang-undangan yang justru ada di bawahnya. Sebagai sebuah negara yang menganut paham konstitusional, sudah seharusnya otoritas negara yang direpresentasikan oleh badan-badan yang memiliki kewenangan melakukan tindakan penyelamatan integritas konstitusi dan sistem hukum nasional Indonesia.

Jaminan konstitusional hak-hak perempuan yang diberikan oleh UUD 1945 sesungguhnya melahirkan peluang bagi pemenuhan hak-hak konstitusional perempuan dan menuntut adanya agenda baru memahami konstitusi dari sudut kepentingan dan kebutuhan perempuan. Dalam konteks pemenuhan hak-hak perempuan saat ini dibutuhkan suatu pemahaman dan pemaknaan bagaimana konstitusi menjadi efektif sebagai pelindung dan alat untuk memberdayakan perempuan. Sejumlah tantangan yang teridentifikasi adalah:

1. Pengetahuan aparat negara dan masyarakat tentang hak-hak konstitusional warga negara sangat rendah, termasuk institusi Mahkamah Agung.
2. Pengetahuan tentang mekanisme-mekanisme pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara (perempuan) tidak dimiliki oleh para perancang kebijakan dan peraturan daerah di daerah-daerah, termasuk DPRD.
3. Terkait dengan pengaturan pembentukan, kewenangan pengawasan dan evaluasi peraturan daerah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah, secara substantif mengalami kontradiksi dan melahirkan dampak serius di lapangan. Kedua Undang-Undang ini gagal menjebatani lahirnya mekanisme-mekanisme yang memungkinkan adanya pengawasan dan oleh otoritas negara yang lebih tinggi. Membuka kembali diskursus otonomi daerah dan kewenangan-kewenangan yang dimilikinya, serta peran Departemen hukum dan HAM adalah tantangan bagi penuntasan masalah konstitusional yang saat ini dihadapi.
4. Pluralisme sebagai paham yang diadopsi dalam kumpulan asas pembentukan perundang-undangan mengalami simplifikasi dan pembiasan pemaknaan sehingga memperuncing perdebatan negara versus agama. Sebagai negara konstitusional, sudah semestinya praktik bernegara sepenuhnya mengacu dan berlandaskan pada konstitusi.
5. Kelemahan sinergi antar departemen yang memiliki otoritas dalam pelaksanaan otonomi daerah dan pembentukan perundang-undangan merupakan salah satu pemicu utama munculnya kecenderungan-kecenderungan terkini sebagaimana dipaparkan di atas.
6. Rendahnya kecakapan perancang perundang-undangan menangkap setiap aspirasi yang berkembang dan memasukannya dalam kerangka draft akademik sebuah rancangan perundang-undangan.

1.4.4. Rekomendasi:

- a. Pendidikan politik perlu ditingkatkan dan mengintegrasikan pemahaman terhadap dampak politisasi identitas terhadap perempuan
- b. Peningkatan kapasitas legal drafting sesuai dengan Konstitusi dan hukum nasional, termasuk prinsip pemisahan negara dan agama.
- c. Peningkatan pendidikan kesadaran berkonstitusi dengan mengintegrasikan pemahaman berperspektif keadilan jender
- d. Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga nasional lainnya perlu memainkan peran lebih efektif dalam menjaga konsistensi penerapan Konstitusi dan UU nasional

- e. Membangun mekanisme pengawasan dan evaluasi peraturan-peraturan daerah yang terintegrasi, termasuk membuka kemungkinan perbaikan Undang-Undang 32 tahun 2004 dan Undang-Undang 10 tahun 2004.

Mendorong perdebatan tentang konstitusionalitas dan perda-perda ini ke ruang sekuler yang memungkinkan terciptanya ruang dialog berbasis pada kesepakatan-kesepakatan nasional sebagai bangsa. Tidak terseret ke ruang perdebatan finalitas keagamaan.

1.5. Konflik dan Pengungsian

Perjalanan satu dekade terakhir sejarah Indonesia sarat dengan kekerasan, jejak persoalan dari masa Orde Baru. Karena peran dan posisinya di dalam masyarakat, perempuan berhadapan dengan tidak saja kekerasan yang bersifat umum tetapi juga dengan kekerasan spesifik dan dampak spesifik dari kekerasan yang bersifat umum sekalipun. Hanya saja karena jendernya pula, pengalaman kekerasan perempuan seringkali disangkal, dikecilkan dan akhirnya dilupakan. Dengan pemahaman inilah Komnas Perempuan melakukan pemantauan terhadap kondisi perempuan, baik itu dalam konteks konflik bersenjata, konflik antar komunitas, maupun konflik yang dipicu oleh kebijakan pengelolaan sumber daya alam.

Lewat pemantauannya di wilayah konflik, Komnas Perempuan mengamati bahwa:

- Kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual, selalu menjadi bagian dari strategi penaklukan. Hal ini tidak terlepas dari penggunaan persepsi tentang tubuh dan identitas perempuan sebagai simbol kesucian komunitasnya. Kekerasan seksual terutama mengambil bentuk (ancaman) perkosaan dan penyiksaan seksual.
- Negara ikut melanggengkan penggunaan kekerasan seksual terhadap perempuan sebagai alat teror terhadap masyarakat sipil melalui pembiaran. Tidak ada satu kasus pun dari kekerasan seksual yang dilakukan oleh aparat pada saat penyerangan ataupun penyiksaan yang diproses secara memuaskan lewat jalur hukum. Pada kasus-kasus tertentu, negara menyangkal bukan saja tentang keterlibatannya tetapi bahkan tentang fakta kejadian kekerasan seksual itu.
- Kehadiran aparat keamanan di berbagai wilayah konflik dengan mekanisme pengawasan yang lemah memicu berkembangnya tindak eksploitasi seksual terhadap perempuan muda setempat. Karena eksploitasi seksual seringkali muncul dalam konteks relasi personal, institusi keamanan cenderung tidak untuk menanganinya secara serius.
- Kehadiran sipil bersenjata, dalam bentuk milisi, preman maupun kelompok yang mengatasnamakan agama mengakibatkan negara untuk menghindar dari tanggung jawabnya terhadap pelanggaran HAM yang terjadi. Hal ini tampak pada kasus konflik bersenjata, konflik komunal maupun konflik sumber daya alam.
- Negara lebih sering mengupayakan penyikapan politik dalam penanganan konflik dan terjebak dalam politisasi “perdamaian”. Pendekatan politik ini seringkali melupakan kebutuhan perempuan korban, bahkan juga menimbulkan kekerasan terhadap perempuan sebagai dampak.
- Di tempat pengungsian akibat konflik, infrastruktur yang minim dan ketiadaan kebijakan komprehensif penanganan pengungsi menjadi faktor penentu kerentanan perempuan pengungsi terhadap kekerasan.

1.5.1. Konflik Bersenjata

Perjalanan sepuluh tahun reformasi dimulai dengan tragedi kemanusiaan dalam kerusuhan Mei 98 di Jakarta dan sejumlah kota besar lainnya di Indonesia. Menyikapi kejadian ini, pemerintah melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, Menteri Urusan Perempuan dan Mabes TNI/POLRI, membentuk Tim Gabungan Pencari Fakta Mei 98 (TGPF Mei '98). Temuan TGPF menunjukkan bahwa kerusuhan dilakukan

secara terencana dengan target utama adalah masyarakat dari etnis Tionghoa dan lebih dari 1000 warga miskin kota turut menjadi korban. Kekerasan seksual terhadap perempuan dalam tragedi tersebut adalah bagian tidak terpisahkan dari rencana teror kepada masyarakat sipil. Kekerasan seksual yang dimaksud mengambil bentuk perkosaan, perkosaan dengan penganiayaan fisik, penyerangan seksual dan pelecehan seksual. Temuan ini tidak pernah diterima secara resmi oleh negara, dan pada saat bersamaan berlangsung penyangkalan oleh sejumlah elit politik dan segelintir tokoh masyarakat.⁹ Penyangkalan selalu dikaitkan dengan tidak adanya data yang akurat tentang jumlah korban dan dengan tidak bersedianya korban memberikan kesaksiannya di depan publik- dua hal yang hampir tidak mungkin diperoleh pada kondisi ketiadaan jaminan perlindungan saksi dan korban di dalam sebuah peristiwa yang menunjukkan indikasi keterlibatan aparat negara sebagai pelaku kekerasan dan pembiaran. Penyangkalan tersebut menyebabkan korban semakin tertutup, advokasi kasus terhambat, dan sedikit demi sedikit, peristiwa tersebut pupus dari ingatan masyarakat.

Terkuaknya kekerasan seksual dalam peristiwa kerusuhan Mei '98, sekalipun penuh dengan kontroversi, membuka ruang publik bagi korban kekerasan seksual di daerah-daerah konflik bersenjata di Indonesia, khususnya di Aceh, Timor Timur (sekarang Timor Leste), dan Papua. Ketiga daerah ini menyanggah status Daerah Operasi Militer (DOM) yang melegitimasi kehadiran militer dengan kekuasaan yang hampir-hampir tak terkontrol. Untuk mengungkap fakta tersebut, Komnas Perempuan aktif memfasilitasi pertemuan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Radhika Commaraswamy untuk bertemu dengan perempuan korban dalam kunjungannya ke Indonesia tahun 1998. Laporan Pelapor Khusus PBB itu memperlihatkan bahwa kekerasan seksual terhadap perempuan dalam bentuk perkosaan, penyiksaan seksual dan perbudakan seksual menjadi bagian dari upaya menaklukkan masyarakat. Laporan Pelapor Khusus PBB ini ditolak oleh pemerintah

Jejak Kegagalan Negara Menangani Kekerasan terhadap Perempuan dalam Konteks Konflik Bersenjata

Tragedi Mei '98

Negara menolak hasil temuan TGPF Mei '98 tentang adanya korban kekerasan seksual, yang terdiri dari setidaknya:

- 52 korban perkosaan,
- 14 korban perkosaan dengan penganiayaan,
- 10 korban penyerangan/ penganiayaan seksual,
- 9 pelecehan seksual.

Timor Timur

Pengadilan Ad-hoc Timor Timur tidak mengangkat kasus kekerasan seksual yang terjadi sejak opsi referendum diberikan sampai dengan penetapan jajak pendapat Timor Timur, termasuk kasus yang ditemukan oleh KPP HAM Timor Timur, yaitu:

- perbudakan seksual terhadap sekelompok perempuan pengungsi oleh milisi Laksaur, terhadap 2 perempuan remaja oleh milisi Mahidi, dan terhadap 23 perempuan oleh Milisi BMP
- Perkosaan terhadap perempuan muda oleh milisi Laksaur

Aceh

Hanya dua dari lebih 200 kasus perkosaan oleh aparat yang diproses secara hukum; itu pun lewat pengadilan Militer dan dengan putusan:

- Pemecatan dan hukuman kurang dari 4 tahun penjara terhadap 3 prajurit pelaku *gang rape* terhadap 4 perempuan
- sanksi membayarkan tunjangan Rp 50.000/bulan oleh seorang prajurit pelaku pemerkosaan, tapi tidak ada mekanisme pengawasan.

Papua

Pengadilan ad-hoc Abepura mengurangi jumlah tersangka temuan KPP Abepura, yaitu dari 25 menjadi 2 orang, dan tidak ada perhatian pada kasus penyiksaan verbal bernuansa seksual dan sarat diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, disampaing ras dan agama.

⁹ Laporan eksekutif temuan TGPF bisa dibaca dalam *Seri Dokumen Kunci 1*, "Temuan Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Kerusuhan Mei 1998", Jakarta: 2002

Indonesia¹⁰ dan sebaliknya, kasus kekerasan terhadap perempuan di ketiga wilayah ini terus berlanjut.

Kekerasan di Timor Timur memburuk sejak pemerintah Indonesia menawarkan opsi referendum pada 27 Januari 1999 sampai dengan dikeluarkan Ketetapan MPR RI pada Oktober 1999 yang mensahkan hasil jajak pendapat.¹¹ Komnas HAM membentuk Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM (KPP HAM), di mana Komnas Perempuan juga terlibat aktif, untuk menyelidiki pelanggaran HAM yang terjadi pada masa tersebut. Tim tersebut menemukan bahwa pelanggaran HAM yang terjadi menjelang, semasa dan sesudah jajak pendapat bersifat meluas dan sistematis yang diarahkan kepada masyarakat sipil. Tercatat pula kasus-kasus kekerasan berbasis gender dalam bentuk penyiksaan, perbudakan seksual dan perkosaan secara individu, berulang kali maupun massal. Pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur kemudian dibentuk untuk menindaklanjuti hasil temuan KPP. Meskipun ada sejumlah pelaku yang diadili dan diputuskan bersalah, pengadilan tidak berhasil membuktikan adanya tanggungjawab komando elit militer. Lebih lagi, tidak ada satupun dari kasus kekerasan seksual terhadap perempuan yang disebutkan dalam temuan KPP HAM Timor Timur mendapat perhatian dari pengadilan tersebut. Lebih lanjut, pada tahun 2004, pemerintah Indonesia dan Timor Leste membangun kesepakatan mendirikan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) yang memfokuskan diri pada pelanggaran HAM yang terjadi pasca jajak pendapat. Sebagai wujud kompromi untuk menghindari tekanan pembentukan pengadilan pidana internasional,¹² KKP dikhawatirkan tidak mampu menjadi mekanisme penegakan HAM, apalagi karena tujuannya adalah untuk menghadirkan pengungkapan kebenaran tanpa penuntutan melainkan hanya memberi amnesti atau kompensasi atau reparasi terhadap korban.¹³ Kekhawatiran ini juga belum terbukti, karena sampai saat ini laporan akhir KKP masih dalam proses penyusunan.

Di Aceh, kebijakan pemerintah Indonesia untuk mencabut status DOM (1999), menyetujui masa Jeda Kemanusiaan (2000) dan Perjanjian Penghentian Permusuhan (2002), memberlakukan status Darurat Militer (2003-2005) dan kemudian menggantinya dengan status Darurat Sipil (Mei-Agustus 2005), sama sekali tidak menghentikan tindak kekerasan terhadap masyarakat sipil, khususnya terhadap perempuan, di wilayah tersebut.¹⁴ Dari data yang terkumpul, baik di Komnas Perempuan sejak tahun 1999 s.d. 2007 maupun yang dipublikasi oleh lembaga-lembaga pemantau HAM lainnya, diperkirakan sekitar 60% atau lebih dari 200 kasus adalah kasus kekerasan seksual, dan angka itu hanyalah puncak gunung es dari kekerasan yang terjadi di sana. Kekerasan seksual ini terutama mengambil bentuk perkosaan yang dilakukan oleh aparat keamanan Indonesia pada saat penyerangan atau pengepungan desa dan penyiksaan seksual untuk menghukum perempuan (diduga) anggota *Inong Balee* ataupun yang memiliki keluarga, khususnya suami, ayah dan anak laki-laki, yang (diduga) anggota GAM. Komnas Perempuan juga mencatat adanya kasus penyiksaan oleh anggota GAM dan pemaksaan jilbab oleh kelompok pemuda setempat yang dilakukan

¹⁰ *Dokumen Kunci 2*, "Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Sebab dan Konsekuensinya, dalam Misi Ke Indonesia dan Timor Timur", Jakarta: 1999

¹¹ *Seri Dokumen Kunci 4*, "Kumpulan Ringkasan Eksekutif Laporan Investigasi Pelanggaran HAM di Timor Timur, Maluku, Tanjung Priok dan Papua, 1999-2001", Jakarta: 2003

¹² Ramos Horta dalam "Timor Leste dan Indonesia Sepakat bentuk Komisi Kebenaran", Koran Tempo: Jakarta 20 Desember 2004, sebagaimana di-retrieved dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/luarnegeri/2004/12/19/brk,20041219-44,id.htm>

¹³ Romli Atmasasmita, *Dilema Pembentukan KKP (The Commission of Truth and Friendship) antara Indonesia dan Timor Leste dalam Penyelesaian peristiwa Pelanggaran Hak Asasi manusia yang Berat Pasca Jajak Pendapat tahun 1999*, seperti di-retrieved dari <http://www.portalhukum.com/index.php?name-news&file-article&sid>

¹⁴ Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh, Pengalaman Perempuan Aceh Mencari dan Meniti Perdamaian, Jakarta: 2007

untuk “memastikan identitas Aceh” diusung oleh kaum perempuan. Tidak ada pengadilan HAM yang digelar untuk kasus Aceh dan hanya tercatat satu kali sidang koneksitas untuk membahas kasus pembunuhan Tengku Bantaqiyah. Komnas Perempuan mencatat bahwa hanya ada dua kasus perkosaan yang digelar di pengadilan Militer. Itu pun dengan putusan yang tidak memberikan keadilan kepada korban; pada kasus pertama berupa hukuman kurang dari 4 tahun penjara dan pemecatan 3 prajurit pelaku *gang rape* terhadap 4 perempuan dan pada kasus kedua, berupa sanksi kepada seorang prajurit pelaku pemerkosaan untuk membayar tunjangan sebesar Rp 50.000 per bulan tanpa mekanisme pengawasan pelaksanaan sanksi.

Di Papua, sebelum tragedi Mei '98, kekerasan seksual terhadap perempuan dianggap bagian biasa dari pemberlakuan Status DOM, termasuk kasus *gang rape* terhadap 10 perempuan di desa Jila pada tahun 1987-1988, dan penyiksaan terhadap 2 perempuan pembela HAM pada tahun 1994 yang dilakukan di dalam fasilitas militer.¹⁵ Pasca Mei 98, Komnas Perempuan bersama KPP HAM Abepura bentukan Komnas HAM melakukan penyelidikan atas insiden pengejaran dan penangkapan masyarakat sipil di Abepura, 7 Desember 2000. KPP HAM menemukan adanya penyiksaan dalam bentuk penganiayaan berbasis jenis kelamin di samping ras dan agama diantara berbagai tindak pelanggaran berat HAM lainnya. Dalam kurun waktu 2000 sampai 2006, perempuan secara umum juga menjadi sarana intimidasi dalam operasi militer- yang kemudian memicu terjadinya pelanggaran HAM oleh aparat keamanan—yang dimaksudkan untuk menghadang separatisme. Perempuan istri atau saudara dari (diduga) anggota atau simpatisan OPM secara khusus menjadi sasaran, termasuk kasus penembakan istri dan anak direktur ELSHAM Papua serta Y.I. Meraudje menjadi alasan bagi aparat untuk melakukan penyiksaan kepada warga Wamena, 2003; kasus penangkapan Fransina Sawen istri anggota OPM, 2004.¹⁶ Kecuali kasus Abepura yang diproses melalui Pengadilan HAM dan kasus pembunuhan Theys Hiyu Eluay pada tahun 2001 melalui pengadilan militer, tidak ada lagi, bahkan yang telah diselidiki oleh Komnas HAM, kasus pelanggaran HAM yang ditindaklanjuti oleh pengadilan. Dalam Pengadilan HAM Abepura yang digelar pada tengah tahun 2004, temuan kekerasan berbasis gender tidak mendapat perhatian. Bahkan, pengadilan memutuskan untuk hanya menyidangkan 2 tersangka dari 25 tersangka utama yang disebutkan dalam laporan KPP dan keduanya diputuskan bebas dari segala tuntutan.¹⁷

1.5.2. Konflik Komunal

Sementara kasus-kasus di atas adalah warisan dari pendekatan keamanan militeristik di bawah rejim Orde Baru, awal era reformasi dikejutkan dengan meletusnya konflik bersenjata di berbagai wilayah di Indonesia, misalnya saja di Maluku, Poso, Sambas dan Sampit. Konflik ini terkesan sebagai konflik komunal dengan membasiskan pada perbedaan etnis atau agama. Bila diamati lebih lanjut, akar konflik tidak terlepas dari kesenjangan sosial akibat pendekatan pembangunan yang salah, proses pembodohan masyarakat selama 32 tahun dan kepentingan elit politik dalam merebut dan mempertahankan kekuasaannya.

¹⁵ *Dokumen Kunci 2, op.cit.*

¹⁶ ELSAM, Catatan Kondisi Hak Asasi Manusia di Papua, seperti di-retrieved di <http://www.elsam.or.id/pdf/CATATAN%20PELANGGARAN%20HAM%20DI%20PAPUA.pdf>

¹⁷ Catatan Pengadilan HAM Abepura sebagai di-retrieved dari <http://www.hampapua.org/skp/abepura/abepura.html>

Di Maluku, konflik yang berawal pada awal tahun 1999 dan eskalasi terus berlanjut sampai tahun 2002 ini menewaskan setidaknya 3000 jiwa dan menciderai lebih dari 5000 orang,¹⁸ sejumlah diantaranya menderita cacat permanen. Komnas Perempuan pada dokumentasi tahun 2002 menemukan bahwa selain menjadi korban pembunuhan dalam fase penyerangan, pembunuhan kilat oleh *sniper* dan pemboman acak, perempuan juga mengalami kekerasan seksual dalam bentuk mutilasi genital (2 orang) dan perkosaan (1 orang). Perempuan juga dijadikan tameng dalam proses evakuasi dan negosiasi ketika ada *sweeping* senjata. Terkait dengan kehadiran aparat keamanan, Komnas Perempuan mendapati indikasi kasus eksploitasi seksual yang dilakukan oleh aparat keamanan, yang dalam pemahaman lokal sering disebut sebagai kasus ingkar janji. Sanksi institusional terhadap pelaku eksploitasi seksual tidak ada, selain upaya menikahkan pelaku dengan korban. Perempuan korban eksploitasi seksual justru sering kali disalahkan atas peristiwa yang menimpanya karena bersedia memiliki hubungan personal dengan aparat pelaku dan kemudian “menyetujui” permintaan hubungan seksual dengan janji akan dikawini.

Di Poso, konflik berlangsung sejak akhir tahun 1998 dengan aksi saling serang antara komunitas Muslim dan Kristen. Pada fase pertama, eskalasi konflik memuncak sampai tahun 2001. Pada fase ini, kekerasan perempuan terjadi dalam masa penyerangan. Komnas Perempuan mencatat adanya sekelompok perempuan sekitar 200 orang yang mengalami penelanjangan paksa dengan alasan memeriksa kebenaran isu bahwa mereka menyimpan jimat di daerah payudara dan vagina. Pada fase kedua, yaitu sejak tahun 2002, Komnas Perempuan mencatat bahwa pembunuhan perempuan menjadi alat provokasi dan teror bagi masyarakat, antara lain dengan penembakan pendeta perempuan yang sedang memimpin kebaktian pada bulan Juli 2004, pemboman pasar Tentena pada Mei 2005 yang menewaskan 23 orang (11 diantaranya perempuan), mutilasi 3 siswi

Eksplorasi seksual:

Definisi

Aksi atau percobaan penyalahgunaan kerentanan, kemampuan kekuatan yang berbeda, atau kepercayaan, untuk tujuan seksual, termasuk tetapi tidak terbatas pada, memperoleh keuntungan dalam bentuk uang, sosial maupun politik dari eksploitasi seksual terhadap orang lain. (Resolusi Dewan PBB no. 57/306, 2003 tentang “Investigasi tentang Eksploitasi Seksual terhadap Pengungsi oleh Pekerja Kemanusiaan di Arika Barat)

Pola di Indonesia:

- selalu muncul di daerah-daerah dengan tingkat penempatan aparat keamanan, seperti Poso, Maluku dan Aceh
- pelaku, yang adalah aparat keamanan, memacari perempuan lokal, terutama remaja
- dengan janji akan mengawini, pelaku meminta agar korban bersedia berhubungan seksual
- pelaku menelantarkan korban ketika korban hamil dan melahirkan anak dari hubungan mereka itu. Penelantaran dapat berupa tidak memenuhi janji untuk menikahi, ataupun dinikahi secara siri/bawah tangan/tidak tercatat dan kemudian ditinggalkan begitu saja pasca masa tugasnya di daerah tersebut. Di Poso, bahkan ada 2 kasus dimana pelaku dengan kekerasan memaksa korban untuk menggugurkan kandungannya.

Penanganan selama ini

- Institusi keamanan tidak melihat tindakan tersebut sebagai sebuah tindak kejahatan oleh anggotanya, melainkan hanya personal antara pelaku dan korban
- institusi keamanan menolak bertanggungjawab dengan tidak memberikan informasi tentang alamat dan nomor kontak lokasi penempatan pelaku
- insitusi keamanan, melalui komandannya, memerintahkan pelaku untuk mengawini korban, tetapi tidak memiliki mekanisme pengawasan untuk memastikan pelaku tidak menelantarkan korban pasca perkawinan
- institusi keamanan, melalui komandan, melakukan mediasi dengan pemuka masyarakat setempat dan dengan menggunakan mekanisme adat untuk menghindari penuntutan hukum oleh korban.

¹⁸ *Seri Dokumen Kunci 4*, “Kumpulan Ringkasan Eksekutif Laporan Investigasi Pelanggaran HAM di Timor Timur, Maluku, Tanjung Priok dan Papua, 1999-2001”, Jakarta: 2003

Oktober 2005 dan penembakan 2 siswi November 2006. Kecuali kasus pemboman, pelaku kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan tersebut belum terungkap. Selain itu, Komnas Perempuan juga mencatat 43 kasus eksploitasi seksual, 4 kasus perkosaan dalam pacaran, 5 kasus perkosaan anak, 5 kasus pemaksaan aborsi dan 1 kasus percobaan perkosaan. Hanya 4 dari kasus-kasus tersebut yang telah diproses secara hukum, yaitu melalui Mahkamah Militer. Untuk pelaku aborsi paksa sebanyak 5 kali, pelaku dihukum kurungan 3 bulan penjara tetapi tidak dipecah dari kesatuannya. Pada tiga kasus perkosaan, 2 diantaranya perkosaan dalam pacaran, pelaku dikenakan hukuman kurungan 3 sampai 10 bulan penjara dan tidak ada sanksi institusional. Komnas Perempuan tidak memiliki catatan bahwa Mahkamah Militer menggelar kasus-kasus eksploitasi seksual oleh aparatnya.

Sementara kontak senjata antar komunitas di Maluku dan Poso mereda seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk tidak terjebak dengan isu pertentangan agama, Indonesia dikejutkan dengan penyerangan terhadap kelompok Ahmadiyah oleh kelompok agama bersenjata. Sepanjang tahun 2005, terjadi setidaknya 3 kali penyerangan terhadap Jamaah Ahmadiyah di Jawa Barat. Dalam penyerangan tersebut, seorang perempuan yang sedang hamil 9 bulan dan seorang ibu dan anak perempuannya yang bersembunyi di WC mendapat ancaman akan diperkosa oleh kelompok penyerang. Penyerangan juga terjadi di Lombok Barat dan Tengah. Seorang perempuan yang sedang hamil 4 bulan keguguran akibat pada saat evakuasi ia menggendong anaknya yang berusia 5 tahun dengan kain yang diikatkan ke perut. Penyerangan-penyerangan tersebut seolah memperoleh justifikasi dari fatwa Majelis Ulama Indonesia yang menyatakan aliran Ahmadiyah sebagai aliran sesat dan terlarang di Indonesia. Kondisi ini diperburuk oleh penolakan aparat keamanan untuk memberikan perlindungan kepada komunitas Ahmadiyah dan sebaliknya, justru ikut mengucilkan mereka dari masyarakat luas dengan mendukung mereka untuk mengungsi dan tidak keluar dari tempat pengungsian kecuali dengan izin aparat.

1.5.3. Konflik Sumber Daya Alam

Perebutan lahan atau tanah adalah salah satu alasan konflik sumber daya alam, apalagi di wilayah perkotaan. Konflik ini terlihat ketika terjadi penggusuran paksa warga miskin kota oleh pemerintah kota, khususnya Jakarta. Penggusuran bersar-besaran terjadi tengah tahun 2001 dan berlanjut sampai 2004. Pada tahun 2001 saja tercatat 45 kasus penggusuran pemukiman yang menghancurkan lebih dari 6.500 rumah dan menyebabkan 6.774 KK atau 34.514 jiwa mengungsi.¹⁹ Pada awal tahun 2002, tepatnya 28 Maret 2002, warga miskin kota melakukan pengaduan kasus ke Komnas Perempuan, Komnas HAM, dan Komnas Perlindungan Anak. Mereka terus digusur meskipun oleh Pengadilan Jakarta Pusat mereka dinyatakan telah memenangkan *class action* melawan Gubernur DKI Jakarta, Kapolda Metro Jaya dan Pangdam Jaya. Pengaduan ini sempat terhenti karena penyerbuan dengan menggunakan kekerasan oleh Forum Betawi Rempug. Warga, khususnya perempuan dan anak-anak yang tidak dapat berlari cepat untuk mencari tempat berlindung, menjadi korban pemukulan di bagian kepala, punggung, kaki dan menderita ketakutan yang mendalam. Bahkan ada yang harus dibawa ke rumah sakit karena luka di kepala dan perlu dijahit, ada yang gegar otak serta jatuh pingsan. Tidak ada proses hukum terhadap pelaku yang dilakukan oleh aparat keamanan.

Karena proses penggusuran pun terus berlangsung, atas inisiatif UPC—Konsorsium Miskin Kota dan ACHR—Koalisi Asia untuk hak atas perumahan, Komnas Perempuan bersama Komnas HAM diminta untuk ikut serta dalam tim independen internasional dalam misi pencarian fakta tentang kekerasan negara terhadap miskin kota di Jakarta, 4-8 November

¹⁹ Lembar data dasar untuk “Forum Keprihatinan Akademisi”, 11 November 2003

2001.²⁰ Tim menemukan bahwa dalam setiap tindak pengusiran, perempuan dan anak selalu menjadi bagian dari tindak kekerasan fisik dan perempuan secara khusus rentan terhadap kekerasan seksual. Dalam pengusiran warga miskin kota di Ancol Timur, misalnya, seorang perempuan yang sedang hamil 6 bulan dipukul di bagian kepala sebanyak dua kali. Kekerasan dilakukan oleh aparat tata kota dan aparat keamanan yang diperbantukan dan terutama oleh kelompok preman dan sipil bersenjata yang disewa untuk memastikan berlangsungnya pengusiran paksa tersebut. Pola ini terus berulang, tidak saja terbatas pada hasil pemantauan UPC tentang pengusiran yang terjadi sepanjang tahun 2002 dan 2003.²¹

Pemantauan tentang kekerasan terhadap perempuan dalam konflik sumber daya alam mulai dilakukan Komnas Perempuan pada tahun 2004. Hal ini tidak berarti bahwa pada tahun-tahun sebelumnya tidak terjadi KTP di dalam insiden kekerasan antara aparat negara dan penduduk lokal yang mempertahankan akses mereka terhadap sumber daya alam. Bahkan, faktor kewenangan penggunaan sumber daya alam juga memainkan peran penting dalam memicu konflik bersenjata di Papua dan Aceh. Terkait dengan hal ini, penting untuk menyebutkan bahwa Komnas Perempuan juga berperan aktif dalam memediasi penyelesaian kasus KTP akibat kehadiran PT Kemp di Kalimantan Timur dan juga memantau dampak kehadiran PT Newmont terhadap kondisi pemenuhan HAM perempuan khususnya hak atas kesehatan di Buyat, Minahasa.

Intimidasi dan kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu strategi untuk menyorot masyarakat dalam konflik sumber daya alam. Hal ini terlihat dalam kasus di Ruteng, kabupaten Manggarai dan Soe, kabupaten Timor Tengah Selatan; keduanya di provinsi Nusa Tenggara Timur. Pada kasus yang pertama, 7 orang warga lokal- 4 diantaranya adalah perempuan, ditangkap aparat keamanan saat mereka sedang menggambil ubi kayu di kawasan hutan Ruteng yang berdasarkan SK Bupati Manggarai ditetapkan sebagai kawasan cagar alam dan karenanya, dilakukan pembabatan lahan kopi warga di kawasan tersebut. Dalam masa penahanan, keempat perempuan tersebut tidak didampingi penasehat hukum saat diperiksa. Mereka ditahan selama 20 hari di dalam satu ruangan yang sempit dan selama 10 hari pertama mereka tidak sempat mandi. Mereka juga mendapat ancaman pembunuhan ketika berlangsungnya unjuk rasa warga

Jejak Pembiaran Negara terhadap Kehadiran Sipil Bersenjata

1999

Milisi pro integrasi Timor Timur melakukan kekerasan terhadap penduduk sipil, termasuk perbudakan seksual dan perkosaan terhadap perempuan di tempat pengungsian dan juga di dalam fasilitas militer. Anggota milisi dilucuk sebagai pejuang persatuan bangsa selama proses pengadilan HAM Timor Timur.

2001 - 2004

Forum Betawi Rempug menyerbu pengungsi yang sedang melakukan pengaduan di Komnas Perempuan & Komnas HAM. Perempuan menjadi korban pemukulan di bagian kepala dan tubuh, jatuh dan pingsan karena lari ketakutan. Polisi tidak melakukan penyelidikan atas laporan kedua Komnas tentang penyerangan itu.

Kelompok preman selalu digunakan untuk melakukan intimidasi terhadap warga yang memperjuangkan haknya atas pengelolaan sumber daya alam, termasuk untuk memastikan terlaksananya pengusiran paksa.

2005 - 2006

Kelompok yang mengatasnamakan Islam menyerang komunitas Ahmadiyah di Jawa Barat, Lombok Barat dan Tengah. Tiga perempuan diancam perkosaan dalam penyerangan di Jawa Barat. Polisi setempat menolak memberikan jaminan keamanan kepada komunitas Ahmadiyah.

²⁰ UPC, Report of the International Fact Finding Mission on State Violence Against the Poor in Jakarta, Jakarta:2001

²¹ Data UPC sebagaimana dikutip dalam laporan internal Komnas Perempuan tentang perkembangan kasus pengusiran di DKI Jakarta, Juni 2004.

menentang penangkapan mereka itu. Menanggapi unjuk rasa warga, yaitu pada tanggal 10 Maret 2004, aparat keamanan melakukan penembakan yang mengakibatkan 6 orang meninggal, 29 orang luka-luka dan 7 orang menderita cacat seumur hidup. Perempuan janda dan istri korban yang cacat seumur hidup akibat penembakan harus menjadi kepala keluarga. Seorang perempuan janda mengalami stress berat karena melihat kondisi mayat suaminya. Sebagai kepala keluarga, para perempuan tersebut menguatirkan keberlangsungan pendidikan anak-anak mereka dan juga penghidupan keluarga. Sementara pemerintah daerah menyatakan banding terhadap putusan PTUN Kupang bulan Agustus 2004 yang memenangkan gugatan warga terhadap SK Bupati Manggarai, Komnas Perempuan belum menemukan dokumentasi penegakan hukum terhadap tindak kekerasan yang dilakukan oleh aparat dalam kasus ini.

Pada kasus kedua, Komnas Perempuan menemukan bahwa perempuan-perempuan yang mempertahankan kawasan hutan di Gunung Mutis di Soe, dari penambangan batu marmer mengalami intimidasi dari kelompok preman. Secara khusus, perempuan penggerak di daerah tersebut dinyatakan sebagai tersangka oleh Dinas Kehutanan Timor Tengah Selatan dengan tuduhan menghasut masyarakat setempat untuk merusak kawasan cagar alam. Ia juga sering mendapat intimidasi akan ditangkap dan dipenjara dan sempat pula ada upaya pembunuhan atas dirinya. Dalam intimidasi ini, stigma komunis seringkali dijadikan senjata untuk menghalangi kerjanya dalam mengorganisir perempuan-perempuan lokal menentang penambangan tersebut. Intimidasi ini terus berlanjut, sejak awal tahun 2005 sampai sekarang. Dari komunikasi lewat telepon, Komnas Perempuan mengetahui bahwa pada saat ini aktivitas tambang sedang dihentikan sementara untuk waktu yang tidak tentu, dan warga masih meneruskan upaya hukum untuk memenangkan gugatan mereka mempertahankan kawasan hutan lindung Gg. Mutis.

Masih terkait dengan isu sumber daya alam adalah kasus penembakan warga sipil oleh aparat mariner di Desa Alas Tlogo, Kec. Lekok, Kab. Pasuruan, Jawa Timur pada 30 Mei 2007. Tercatat 2 perempuan, 1 janin dalam kandungan dan 2 laki-laki tewas seketika. Insiden penembakan itu adalah bagian dari konflik pertanahan yang tak kunjung usai antara masyarakat lokal yang menggunakan lahan tersebut untuk kebun dan institusi TNI AL yang menjadikan lahan tersebut sebagai areal latihan tempur. TNI AL mengklaim bahwa tanah tersebut sudah dibeli dari masyarakat, yang sebaliknya justru merasa lahan tersebut adalah milik turun-temurun dan tidak diperjualbelikan. Menyikapi kasus ini, Bersama pemerintah provinsi dan kabupaten, TNI AL memberikan kompensasi berupa pembiayaan rumah sakit bagi mereka yang luka-luka, biaya pemakaman dan santunan senilai satu juta rupiah kepada ahli waris setiap korban yang meninggal dunia. Polisi Militer AL Jawa Timur juga melakukan penyelidikan dan 13 prajurit menjadi tersangka. Sampai saat ini, kasus tersebut masih dalam proses penyelidikan polisi.

1.5.4. Perempuan Pengungsi

Pengungsian di Indonesia terjadi tidak hanya akibat bencana, tetapi juga, dan menjadi bagian terbesar, akibat konflik. Sejak melakukan pengaduan pada Maret 2002, halaman Komnas Perempuan juga menjadi salah satu tempat mengungsi warga yang menjadi korban penggusuran paksa. Sampai tengah tahun 2004, setidaknya terdapat 30 KK yang terpaksa harus terus bertahan di sini sekalipun dalam kondisi serba keterbatasan. Kondisi kesehatan memburuk terutama pada perempuan dan anak yang tinggal di pengungsian sepanjang hari. Sepanjang waktu pengungsian itu pula tidak ada perhatian yang diberikan oleh baik pemerintah Jakarta maupun pusat.

Bagi perempuan, tinggal di pengungsian tidak berarti bebas dari rasa takut dan kekerasan. Pada tahun 2000, Tim Kemanusiaan Timor Barat melaporkan terdokumentasinya 121 kasus kekerasan terhadap perempuan pengungsi dari Timor Timur pasca jajak pendapat. Lebih dari separuh adalah kasus kekerasan dalam relasi personal, dan 22% kasus perkosaan dan pelecehan yang khususnya dilakukan oleh anggota milisi. Kekerasan dalam rumah tangga juga dilaporkan terjadi di dalam pengungsian di Aceh dan Maluku, disamping diskriminasi berbasis gender yang dilakukan terhadap perempuan dalam proses pengelolaan tempat pengungsian dan pengambilan keputusan tentang masa depan pengungsi.

Dari hasil pemantauan Komnas Perempuan pada tahun 2006 tentang persoalan pengungsi internal, lebih dari setengah pengungsi telah tinggal di pengungsian lebih dari 5 tahun. Mereka yang menjadi korban konflik bersenjata di Maluku (sejak 2001; lebih 15.000 jiwa), Poso (2001; 12.000) dan Timor Barat/Timur (1999; 82.000). Semakin lama tinggal di pengungsian, semakin rentan perempuan terhadap kekerasan. Salah satunya muncul sebagai akibat dari perebutan sumber daya alam dengan penduduk lokal. Peran sebagai ibu dan anak perempuan yang bertanggungjawab atas air bersih misalnya, menyebabkan perempuan pengungsi harus berebutan sumber air dengan perempuan lokal. Tidak jarang perempuan pengungsi mengalami intimidasi dan kekerasan psikologis yang terutama muncul dalam bentuk sindiran-sindiran tentang pengungsi perempuan sebagai 'perampas' dan 'tidak kenal adat'. Konstruksi dan fasilitas keamanan yang minim di tempat pengungsian menyebabkan perempuan rentan kekerasan, misalnya dari pengintipan, pelecehan seksual dan juga kekerasan dalam rumah tangga ketika perempuan menolak berhubungan seksual dengan suaminya karena tidak tersedianya ruang privat di tempat pengungsian.

Persoalan serupa itu juga dialami oleh perempuan pengungsi akibat bencana alam, seperti di Aceh & Nias (tsunami 2004), Jawa Barat (tsunami 2005), dan Jogjakarta (gempa 2005) serta pengungsian akibat luapan lumpur panas akibat kelalaian perusahaan Lapindo di Jawa Timur, 2006. Dalam pemantauan di Aceh tahun 2006, selain empat kasus kekerasan seksual, Komnas Perempuan menemukan indikasi korupsi yang dijustifikasi dengan praktek diskriminasi terhadap perempuan dalam memperoleh akses bantuan.

Komnas Perempuan juga mencatat sejumlah kekerasan terhadap perempuan yang hidup di pengungsian akibat penyerangan terhadap komunitas Ahmadiyah di Lombok Tengah pada tengah tahun 2007. Seorang ibu diintip saat sedang menggunakan kamar mandi yang ventilasinya rusak dan seorang anak perempuan sempat mengalami percobaan perkosaan oleh pelaku yang masuk dari jendela barak yang tidak bisa dikunci. Perempuan pengungsi juga mengalami kekerasan seksual dalam bentuk pelecehan oleh petugas keamanan di lokasi pengungsian. Pelecehan ini dilakukan ketika korban meminta ijin keluar dari lokasi pengungsian. Ketika korban menolak dipanggil 'sayang', aparat tersebut mengecam korban dan menyebutnya *tehi*(vagina). Minimnya perlindungan terhadap komunitas Ahmadiyah menyebabkan perempuan pengungsi sangat rentan kekerasan di luar komunitasnya. Dua orang perempuan pengungsi mengalami penyerangan seksual dari laki-laki komunitas lain ketika mereka sedang berbelanja di pasar; korban pertama diancam dipelet jika tidak menurut, sedangkan korban kedua dipeluk dari belakang.

1.5.5. Kebijakan Penanganan Konflik dan Pengungsian

Ada dua pendekatan negara dalam penanganan konflik, yaitu dengan pendekatan penegakan HAM dan pendekatan politik. Pada pendekatan penegakan HAM, penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM menjadi langkah utama untuk membangun perdamaian. Penyelesaian yang dimaksud adalah dengan menggunakan jalur hukum lewat mekanisme-

mekanisme HAM yang telah dibentuk oleh negara, antara lain Komnas HAM untuk investigasi kasus dan Pengadilan HAM untuk persidangannya. Pada pendekatan politik, negosiasi kepentingan antara kelompok bertikai, terutama antara pusat dan daerah, menjadi titik sentral. Pengungkapan kasus bisa saja justru dianggap tidak mendukung (*contraproductive*) dengan upaya membangun perdamaian. Hasil negosiasi dalam bentuk kesepakatan, meskipun terkesan elitis, diharapkan mampu mendorong terciptanya suasana damai sampai ke tingkat akar rumput.

Pada pendekatan pertama, jejak kebijakan negara dapat dilihat pada penguatan kewenangan Komnas HAM melalui UU No 39/1999, yang antara lain memberikan institusi ini kekuatan Supina. Hal ini tentunya serta-merta diikuti dengan kepatuhan elit aparat keamanan untuk memenuhi panggilan Komnas HAM untuk memberikan keterangan terkait dengan kasus pelanggaran HAM yang sedang diinvestigasi. Tidak pula hasil temuan Komnas HAM akan mendapat dukungan dari Kejaksaan Agung untuk ditindaklanjuti, sebagaimana terlihat dari bertumpuknya laporan temuan investigasi pelanggaran HAM oleh Komnas HAM yang tidak ditindaklanjuti.

Masih dalam konteks konflik bersenjata, negara memberi kewenangan kepada Pengadilan HAM untuk menyidangkan kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terbatas pada genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan, sebagaimana dijabarkan dalam UU No. 26/2000. Tiga pengadilan HAM yang menggunakan UU ini yaitu tentang Timor-Timur, Tanjung Priok dan Abepura, menunjukkan bahwa UU ini masih banyak kelemahan dan putusan pengadilan justru menyebabkan kecaman dari berbagai pihak, khususnya komunitas korban.²²

Kekhawatiran bahwa mekanisme penegakan HAM tidak akan mampu memutus rantai impunitas bagi pelaku juga meyeruak dalam perdebatan tentang pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) berdasarkan UU No 27/2004. Meskipun demikian, keputusan Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan KKR karena dianggap bertentangan dengan UUD 45 sempat mengejutkan banyak pihak. Padahal, kelompok masyarakat yang mengajukan gugatan menginginkan perbaikan pada tiga materi penting, yaitu pada pasal-pasal mengenai amnesti, pemberian kompensasi yang digantungkan pada amnesti dan sifat substitutif mekanisme KKR atas pengadilan.²³ Saat ini, pembahasan RUU KKR yang baru sedang berlangsung dan penting untuk memastikan bahwa pengalaman perempuan korban kekerasan, khususnya kekerasan seksual, terakomodir dalam rancangan baru ini.

Sementara upaya penegakan HAM masih terus berlangsung, pemerintah Indonesia tampaknya lebih memilih untuk menangani persoalan konflik bersenjata secara kasuistik dan lewat pendekatan politik. Jejak pendekatan politik ini antara lain lewat opsi referendum bagi Timor Timur pada Januari 1999 diikuti dengan serangkaian kekerasan terhadap masyarakat sipil oleh milisi bentukan militer Indonesia, sebagaimana ditemukan oleh Komnas HAM dan dikuatkan lewat temuan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor Leste.²⁴ Kebijakan politik menyusul temuan-temuan ini adalah pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste pada tahun 2004, yang laporan akhirnya masih dalam proses penyusunan.

²² Kontras, monitoring dan dokumentasi Kontras sampai dengan 1 September 2006, pada situs <http://www.kontras.org/data/Matrix%20Putusan%20Pengadilan%20HAM%20di%20Indonesia.htm>

²³ www.elsam.or.id/pdf/position%20paper%20elsam%20thd%20putusan%20MK%20membatalkan%20UU%20UU%20KKR.pdf

²⁴ Seri Dokumen Kunci 8, Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor Leste tentang Pemerkosaan, Perbudakan Seksual dan Bentuk-bentuk Lain Kekerasan Seksual, Jakarta:2006

Seolah belajar dari lepasnya Timor Timur dari NKRI, pemerintah Indonesia mendorong penyelesaian konflik melalui pemberian status otonomi khusus. Di Aceh, tawaran politik ini dilakukan dengan memberikan keistimewaan penyelenggaraan kehidupan beragama berdasarkan Syariat Islam lewat UU No 44/1999 dan diperkuat lewat UU No 18/2001 tentang otonomi Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang memberikan kewenangan kepada otoritas NAD untuk membentuk *qanun* atau peraturan daerah berdasarkan Syariat Islam dengan tetap mengacu pada landasan material, atau tata peraturan perundang-undangan nasional. Bersandarkan pada kewenangan ini, otoritas NAD mengeluarkan sejumlah qanun termasuk tentang ketentuan pelaksanaan Syariat Islam (No. 5/2000) yang dijadikan justifikasi memaksakan penggunaan jilbab bagi perempuan, tentang mesum atau khalwat (no. 13/2003) yang menysar pada kriminalisasi perempuan serta memperkenalkan hukuman cambuk yang dapat dikategorikan sebagai hukuman yang tidak manusiawi berdasarkan UU No. 5/1998²⁵ Otonomi daerah ini diperluas lewat UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang merupakan amanat dari MoU Helsinki tentang perjanjian damai pemerintah RI –GAM menyusul kehancuran di daerah tersebut yang diakibatkan oleh bencana tsunami. Kandidat independen yang telah memenangkan pemilihan kepala daerahnya pada akhir 2006, yaitu pasangan Irwandi dan Muh. Nazar, saat ini memimpin proses reintegrasi dan telah menyatakan komitmennya untuk terus mengupayakan pemenuhan hak korban konflik Aceh. Dalam hasil pemantauan Komnas Perempuan, keadilan bagi korban tidak juga serta merta hadir pasca penandatanganan MoU Helsinki, Agustus 2005. Seorang perempuan korban perkosaan bahkan mentah-mentah ditolak oleh otoritas negara ketika ia bertanya tentang kemungkinan memperoleh bantuan program intergrasi yang tersedia, dengan alasan bahwa *kasus perkosaan kecil bila dibandingkan dengan pembunuhan*. Komnas Perempuan mendiskusikan temuan ini kepada otoritas NAD pada awal tahun 2007, namun sampai saat ini belum ada perubahan substansial di tingkat kebijakan lokal untuk mendukung *visibilitas* perempuan korban kekerasan seksual dalam proses reintegrasi itu.

Kebijakan politik untuk Papua sempat menimbulkan ketegangan di daerah tersebut. Lewat UU No. 44/1999, pemerintah memutuskan untuk memecarkan Irian Jaya ke dalam tiga provinsi. Kebijakan ini mendapat kecaman sebagai strategi pecah belah pihak pusat. sambutan berbeda diberikan pada pilihan politik Gus Dur untuk mendeklarasi penggantian nama Irian Jaya menjadi Papua pada 31 Januari 1999. Sekalipun pilihan ini tidak pernah diundangkan dalam masa kepemimpinannya, nama Papua tak ragu diserap oleh masyarakat. Kecaman pada politik pusat juga dilancarkan pasca dikeluarkannya Inpress No 1/2003 tentang percepatan pelaksanaan UU tersebut. Kontroversi tentang pembentukan provinsi Irian Jaya Barat berlangsung hangat, apalagi karena dinilai bertentangan dengan semangat otonomi khusus Papua sebagaimana tertuang dalam UU No. 21/2001.²⁶ Pemerintah Indonesia tetap pada keputusannya dan berdasarkan PP No. 24/2007 nama provinsi baru tersebut adalah menjadi Papua Barat. Berdasarkan UU Otonomi Khusus Papua, dibentuklah Majelis Rakyat Papua (MRP) dimana di dalamnya terdapat tiga kelompok kerja (pokja) yaitu pokja agama, adat dan perempuan. Hasil pemantauan sementara Komnas Perempuan menunjukkan bahwa kehadiran dan mandat pokja perempuan MRP serta jaminan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia yang dicakup dalam UU No. 21/2001 memberikan peluang bagi upaya pemenuhan hak korban, khususnya perempuan. Untuk itu, penting memantau perkembangan di daerah ini dan ikut memberikan penguatan bagi pokja perempuan MRP khususnya dan organisasi perempuan setempat pada umumnya.

²⁵ Laporan Pelapor Khusus, op.cit., dan baca juga bagian fundamentalisme??

²⁶ Yusman Conoras, Permasalahan Dalam penerapan Otsus Papua, Pokja Papua dalam *archive* www.prakarsa-rakyat.org

Kuatnya proses politik juga terlihat dalam proses perumusan kesepakatan Malino I untuk menangani konflik komunal di Poso dan Malino II untuk Maluku. Kedua kesepakatan menyerukan penghentian kekerasan dan perselisihan, penegakan hukum dan penghormatan terhadap kesatuan bangsa.²⁷ Kurangnya sosialisasi hasil kesepakatan kepada masyarakat dan tidak adanya mekanisme untuk memastikan tindak lanjut menyebabkan kedua kesepakatan ini kehilangan kekuatannya dalam membangun perdamaian. Bahkan sebaliknya, kekerasan terus berlangsung termasuk serangan terhadap perempuan dan juga kekerasan ditimbulkan sebagai dampak konflik.

Untuk konflik sumber daya, belum ada penanganan yang bersifat komprehensif. Bahkan isu ini tampaknya tidak menjadi perhatian luas dalam pembahasan persoalan lingkungan hidup dalam Konferensi Internasional tentang Perubahan Iklim di Bali, Desember 2007. Padahal, konferensi ini diikuti oleh delegasi dari 190 negara dan isu yang dibahas tidaklah terlepas dari pengaturan eksploitasi sumber daya alam yang justru menjadi penyebab konflik sumber daya alam di berbagai negara.

Khusus kasus Ahmadiyah, Departemen Agama mengambil peran mediasi antara Pengurus Besar Jemaat Ahmadiyah (PB-JAI) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebagai penyikapan atas gugatan JAI tentang penyerangan terhadap komunitasnya. Pada tanggal 28 Januari 2008, Menteri Agama RI mengeluarkan SK No. 6/2008 tentang Tim Pemantau dan Pelaksanaan 12 Butir Penjelasan PB-JAI. Tim Pemantau akan bekerja selama tiga bulan di seluruh wilayah Indonesia yang akan memberikan rekomendasi tentang status aliran Ahmadiyah di Indonesia. Sekalipun ini mampu meredam untuk sementara serangan kepada komunitas Ahmadiyah, tidak tampak adanya penanganan yang lebih komprehensif dan efektif baik terhadap kelompok korban, terutama perempuan, dan komunitas Ahmadiyah maupun ketegasan negara untuk memberikan jaminan yang utuh bagi warga negaranya terhadap hak untuk beragama dan berkeyakinan sebagaimana tertuang dalam pasal 29 UUD No. 45.

Untuk penanganan pengungsi, baik komunitas maupun pendamping pengungsi mengeluhkan kebijakan pemerintah yang dinilai parsial, tidak berdasarkan kebutuhan nyata dan juga tidak tepat sasaran akibat ketiadaan data yang terpusat dan terpilah antara lain berdasarkan jenis kelamin, usia, pendidikan, dan status perkawinan. Belum lagi pencabutan status pengungsi secara sepihak oleh pemerintah yang menimbulkan protes luar biasa dari komunitas pengungsi. Kebijakan ini membuat persoalan perempuan pengungsi menjadi semakin mudah terlewatkan. Meskipun disebutkan sebagai salah satu kelompok yang perlu mendapatkan perhatian serius, persoalan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan pada masa pengungsian apalagi terkait dengan fasilitas yang tersedia dan kebijakan pengelolaan pengungsian tidak mendapat penekanan dalam UU No 24/2008 tentang Penanggulangan Bencana. Undang-Undang yang dimaksudkan sebagai payung hukum untuk menyikapi persoalan pengungsi juga lebih banyak berbicara tentang institusionalisasi koordinasi dan belum pula teruji kemampuan menjawab persoalan-persoalan tersebut diatas.

Luka dan trauma yang ditanggung oleh korban dan keluarganya, hancurnya tatanan sosial dan pemiskinan yang ditanggung masyarakat akibat konflik menyebabkan penyelesaian konflik menjadi sangat kompleks. Isu pemulihan bagi individu korban dan juga bagi keseluruhan masyarakat adalah sama pentingnya dan harus menjadi pusat pertimbangan

²⁷ Untuk butir-butir perjanjian Malino bisa dibaca di http://www.kompas.com/berita_terbaru/0112/20/headline/032.htm

utama cara penyelesaian baik dengan pendekatan penegakan HAM maupun pendekatan politik. Hak korban atas pemulihan adalah sama pentingnya dengan dan tidak terpisahkan dari hak korban atas kebenaran dan keadilan. Baik institusi negara maupun lembaga pendamping korban perlu menyatukan pikiran dan pengalaman, serta terus membuka diri untuk mendengarkan suara korban, dalam membangun sebuah strategi nasional yang utuh dan handal untuk memberikan dukungan pemulihan bagi korban dan masyarakat yang terkena dampak konflik.

1.5.6. Rekomendasi:

- a. Pengusutan dan proses hukum secara tuntas serta penyelenggaraan pemulihan korban yang komprehensif dalam berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi dalam konteks konflik dan pengungsian.
- b. Negara harus menyatakan pembentukan kelompok sipil bersenjata sebagai tindak kriminal dan aparat keamanan harus menindak tegas kelompok sipil bersenjata yang melakukan kekerasan terhadap warga sipil lainnya.
- c. TNI dan POLRI memastikan adanya mekanisme pencegahan dan pertanggungjawaban individu aparatnya yang melakukan eksploitasi seksual sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya reformasi sektor keamanan.
- d. Semua pihak yang terlibat dalam pembahasan RUU Komisi Kebenaran dan Keadilan untuk ikut memastikan hak perempuan korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan dapat diakomodir dalam proses maupun putusan KKR.
- e. Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia Timor Timur mencatat secara serius kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan memberikan rekomendasi-rekomendasi konkrit baik bagi pemerintah RI maupun Timor Leste sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mendorong pemulihan hak perempuan korban, khususnya korban kekerasan seksual.
- f. Negara memastikan jaminan hak warga negara untuk hidup bebas dari rasa takut dan untuk beragama dan berkeyakinan dengan antara lain memastikan jaminan keamanan bagi pemeluk aliran kepercayaan apapun.

1.6. Penegakan HAM dan Perempuan

Turunnya Soeharto yang menjadi simbol Orde Baru menimbulkan harapan pada berkembangnya kondisi yang lebih kondusif bagi tumbuh suburnya gerakan penegakan HAM. Harapan ini dipupuk dengan kuatnya gema “HAM” tidak hanya dalam diskusi-diskusi badan negara, tetapi juga dalam percakapan keseharian masyarakat. Keberhasilan *mainstreaming* HAM di dalam lembaga negara antara lain ditunjukkan dengan pengangkatan Menteri Kehakiman dan HAM (sekarang Menteri Hukum dan HAM) oleh Gus Dur pada 7 Agustus 2000 disamping dihasilkannya sejumlah kebijakan di tingkat nasional tentang penegakan HAM untuk mempertegas komitmen negara dalam upaya penegakan HAM, yang antara lain tertera dalam tabel di samping.

Harapan yang sama juga muncul dalam gerakan pemenuhan HAM perempuan. Namun, Komnas Perempuan mencatat bahwa sebagian banyak dari kebijakan nasional tentang HAM masih *buta jender* baik dari segi substansi maupun implementasi. Hal ini menyebabkan peluang bagi gerakan penegakan HAM perempuan masih terus menjadi ruang yang diperdebatkan dan diperebutkan.

Tantangan terberat bagi gerakan pemenuhan HAM perempuan adalah keberlanjutan kehadiran pembela HAM. Komnas Perempuan mencatat terus berlangsungnya upaya pembungkaman terhadap para pembela HAM, khususnya pembela HAM perempuan. Strategi pembungkamannya pun tidak jauh beda dari masa Orde Baru, yaitu antara lain dengan cara pembunuhan, intimidasi, kriminalisasi dan penyiksaan, misalnya saja dalam kasus pembunuhan Marsinah aktivis Buruh dan penyiksaan yang dialami oleh Mama Yosefa. Khusus bagi perempuan pembela HAM, tantangannya menjadi lebih kompleks karena peran dan posisi jendernya, apalagi bila isu yang diusung adalah hak-hak dasar perempuan sebagai manusia yang setara dengan laki-laki.

1.6.1. Kebijakan HAM yang Setengah Hati bagi Perempuan

Salah satu kebijakan nasional pertama yang dilahirkan pasca Orde Baru adalah Keppres No. 181/1998 yang menjadi dasar berdirinya Komnas Perempuan. Kebijakan ini dikeluarkan akibat desakan kelompok perempuan dan masyarakat sipil tentang tanggungjawab negara atas perkosaan massal dan penyerangan seksual lainnya yang diarahkan kepada perempuan etnis Tionghoa dalam rangkaian kerusuhan Mei 1998 di Jakarta dan sejumlah kota besar lainnya. Kebijakan ini hanya selembar kertas, tanpa adanya fasilitas untuk mendukung kerja institusi ini. Adalah kegigihan mandiri Komnas Perempuan dan dukungan dari kawan-kawan penyedia layanan bagi perempuan korban kekerasan yang menghidupi dan mengembangkan institusi ini menjadi salah satu mekanisme penegakan HAM yang kredibel, baik di tingkat nasional maupun internasional.²⁸ Meskipun peran Komnas Perempuan ini dikuatkan lewat Perpres No. 65 tahun 2005, namun tidak serta merta berarti arti penting, temuan dan rekomendasi institusi ini terkait upaya pemenuhan hak perempuan korban kekerasan dan pelanggaran HAM lainnya mendapat perhatian dan juga ditindaklanjuti lembaga-lembaga negara yang juga memiliki mandat penegakan HAM.

28 Apresiasi internasional antara lain ditunjukkan dalam laporan Wakil Khusus Sekjen PBB tentang Pembela HAM tentang misinya ke Indonesia, 5-12 Juni 2007.

Salah satu lembaga yang penting dalam penegakan HAM adalah Komnas HAM. Studi Komnas Perempuan terhadap hasil temuan empat tim pencari fakta yang dibentuk oleh Komnas HAM pasca diberlakukannya UU No. 39/1999 tentang HAM dan UU. No. 26 tentang Pengadilan HAM, yaitu dalam kasus Timor Timur, Maluku, Tanjung Priok, dan Abepura menunjukkan bahwa hanya temuan dari tim investigasi Timor Timur dan Abepura saja yang mampu mengungkapkan adanya pelanggaran HAM berbasis gender. Hal ini tidak lepas dari adanya upaya-upaya khusus untuk memastikan kepekaan terhadap pengalaman khas perempuan sejak awal pembentukan tim, perencanaan proses, pelaksanaan investigasi dan sampai pada tahap analisa. Upaya khusus ini diusung oleh anggota tim yang adalah wakil dari Komnas Perempuan. Untuk itu, penting bagi sebuah tim investigasi untuk memastikan adanya kerja sama institusional dalam setiap investigasi pelanggaran HAM berat dan bersama-sama membangun mekanisme investigasi pelanggaran HAM yang sensitif gender. Rekomendasi ini telah kami sampaikan kepada Komnas HAM sejak 2003, dan baru pada periode Komisioner terakhir ini kami mendapatkan tanggapan yang lebih positif untuk menindaklanjuti rekomendasi tersebut.

Masih pada tahun 2003, Komnas Perempuan mencatat kekecewaan terhadap mekanisme pengadilan HAM yang dibangun berdasarkan Keppres No 31. Pengadilan HAM adhoc Timor Timur sama sekali tidak menyidangkan kasus kekerasan seksual yang telah ditemukan oleh KPP Timor Timur.²⁹ Kekecewaan terulang oleh Pengadilan HAM kasus Abepura digelar pada tahun 2004. Kondisi ini terkait erat dengan kepekaan dan kapasitas aparat penegak hukum, khususnya jaksa dan hakim pengadilan HAM untuk memeriksa kasus pelanggaran HAM berbasis gender dalam konteks pelanggaran HAM berat sebagaimana yang dituangkan dalam UU No. 26/2000. UU Pengadilan HAM bukannya juga tanpa keterbatasan, termasuk dalam memahami pelanggaran HAM berbasis gender. Salah satunya adalah pemaknaan perkosaan hanya sebagaimana dalam KUHP dan karenanya, juga memberlakukan metode pembuktian seperti di dalam KUHP. Rekomendasi untuk mempertimbangkan ulang keterbatasan substansi dan juga kapasitas penegak hukum agar pengadilan HAM dapat sungguh-sungguh menjadi mekanisme yang memberikan rasa keadilan bagi korban sampai sekarang tidak ditindaklanjuti oleh lembaga negara yang terkait.

29 Lebih lengkapnya, baca bagian tentang konflik dalam Catahu ini

Pada tahun 2000, DPR RI mengesahkan UU No. 2 Tahun 2002 yang secara legal yuridis membedakan peran POLRI dari TNI dan menyebutkan dengan tegas peran kepolisian untuk menjunjung tinggi HAM. Dari catatan pelanggaran HAM di berbagai wilayah konflik bersenjata di Indonesia, penyatuan TNI/POLRI menyebabkan POLRI kurang mampu memainkan perannya sebagai sebagai penegak hukum. Karenanya, kebijakan ini merupakan tonggak penting, tidak saja bagi reformasi di bidang keamanan tetapi juga bagi penegakan HAM di Indonesia. Namun Komnas Perempuan menyayangkan bahwa dibutuhkan hampir 8 tahun bagi POLRI untuk dapat mengapresiasi inisiatif RPK-Ruang pelayanan Khusus- yang tumbuh dari dalam tubuh institusi ini sendiri untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada perempuan korban kekerasan. Sejak digagas pada tahun 1999, RPK kesulitan dalam penyelenggaraan pelayanannya karena tidak berada di dalam struktur kepolisian. Baru pada Juli 2007, lewat Peraturan Kapolri No. Pol. 10/2007 inisiatif ini diinstitutionalisasi ke dalam Unit Pelayanan Perempuan dan Anak. Unit ini tentunya masih dalam proses mengembangkan diri, namun ia hanya bisa tumbuh sempurna bila ada dukungan yang kuat dari institusi induknya.

Setelah juga berproses selama 8 tahun, pada tahun 2006 Indonesia telah memiliki UU Perlindungan Saksi dan Korban. Sudah satu tahun berlalu, UU ini belum lagi dipergunakan karena masih dalam tahap seleksi anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. Padahal besar harapan bahwa UU Perlindungan Saksi dan Korban akan mampu memberikan dukungan bagi upaya komunitas korban pelanggaran HAM untuk memperoleh kebenaran dan keadilan. Harapan serupa juga digantungkan dalam diskusi tentang RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang sedang bergulir. Pengalaman penyelidikan dan pengadilan pelanggaran HAM yang tidak sensitif gender menjadikan Komnas Perempuan berkepentingan untuk terus memantau dan terlibat secara aktif dalam diskusi konseptual baik untuk pelaksanaan UU perlindungan saksi korban maupun rancangan KKR.

Tabel 1
Produk Kebijakan HAM Nasional

Tahun	Kebijakan
1998	UU No. 5 tentang Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia Keppres 181 tentang Komnas Perempuan
1999	UU No. 29 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial UU. No. 39 tentang HAM
2000	Amandemen ke-2 UUD'45 yang memasukkan Bab XA, pasal 28 tentang HAM; UU. No. 26 tentang Pengadilan HAM
2001	Keppres 31 tentang Pembentukan Pengadilan HAM
2002	UU No. 2 tentang Kepolisian Negara UU No. 23 tentang Perlindungan Anak PP. No. 2 tentang Tata cara Perlindungan Saksi Korban
2003	Keppres 61 tentang RAN HAM Keppres 77 tentang pembentukan KPAI
2004	Uu No. 23 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; UU No. 27 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi
2005	UU No. 11 tentang ratifikasi ECOSOC UU No. 12 tentang pengesahan ICCPR Perpres 65 tentang Komnas Perempuan
2006	UU No. 12 tentang Kewarganegaraan UU No. 13 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
2007	UU No 24 Tentang Penanggulangan Bencana

1.6.2. Pembungkaman dan Pemasungan Perempuan Pembela HAM

Perjalanan upaya penegakan HAM pada awal masa reformasi sempat terhenyak dengan terbunuhnya Ita Marthadinata, 17 tahun. Bersama dengan ibunya, ia aktif membantu Tim Relawan untuk Kemanusiaan dalam membantu korban-korban kerusuhan Mei '98 di Jakarta. Ia dibunuh secara brutal di dalam rumahnya. Polisi menyatakan bahwa kematian tersebut terkait dengan upaya perampokan tanpa memperhatikan fakta bahwa sebelum pembunuhan tersebut, Ita dan ibunya sering menerima ancaman pembunuhan dan surat kaleng. Menurut Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, tindakan polisi ini menyebabkan pembela HAM teralienasi dari sistem hukum Indonesia.³⁰ Di dalam komunitas korban dan pendamping, khususnya korban kekerasan seksual dalam tragedi Mei'98, kejadian ini adalah cara teror untuk memastikan mereka tetap bungkam.

Pada tahun 2000, amandemen ke-2 UUD '45 seolah memberikan keyakinan baru akan komitmen negara untuk mendukung gerakan penegakan HAM, termasuk dengan dimasukkannya Pasal 28C (2) yang secara tegas menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya." Pasal ini menjadi pasal jaminan hukum perlindungan bagi pembela HAM, yang seringkali menyebut dirinya dengan berbagai nama seperti pekerja kemanusiaan, aktivis, pendamping korban, pekerja sosial, *community organizer*, relawan, penyedia layanan atau pendamping korban.

Meskipun sudah ada jaminan hukum, pada banyak kesempatan aparat keamanan negara ternyata tidak mampu atau tidak bersedia melaksanakan jaminan perlindungan tersebut. Hal ini pernah dialami oleh Komnas Perempuan ketika diserang oleh Forum Betawi Rempug (FBR) yang bermaksud membubarkan warga miskin kota yang sedang melakukan pengaduan di Komnas Perempuan pada Maret 2001. Polisi tidak melakukan tindak lanjut terhadap laporan Komnas Perempuan tentang penyerangan tersebut, dan bahkan membiarkan FBR melakukan tindak kekerasan serupa terhadap masyarakat lainnya di berbagai kesempatan. Pada tahun 2001 juga Komnas Perempuan menerima pengaduan penyiksaan dalam bentuk pelecehan seksual yang dilakukan oleh aparat keamanan terhadap seorang perempuan pembela HAM di Aceh.

Selain dalam bentuk intimidasi, perempuan pembela HAM juga rentan mengalami kriminalisasi. Gugatan serupa ini juga pernah dihadapi oleh rekan perempuan pembela HAM dari Aceh yang sedang mendampingi korban perkosaan oleh aparat. Lemahnya perlindungan saksi dan korban diduga berkontribusi pada pencabutan gugatan oleh korban, dan bahkan kemudian menyatakan gugatan tersebut sebagai sebuah kebohongan. Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan pendamping dituduh sebagai provokator yang menggunakan perempuan korban sebagai titik masuk menggoyahkan institusi keamanan. Gugatan ini kemudian tidak dilanjutkan ke proses hukum, tetapi sempat membuat perempuan pembela HAM takut untuk mengadvokasikan kasus-kasus kekerasan seksual oleh aparat keamanan.

Harapan adanya jaminan perlindungan sempat semakin patah ketika pada September 2004 terjadi pembunuhan terhadap Munir, tokoh perjuangan HAM. Bagi gerakan perempuan, Munir adalah kawan yang selalu konsisten mendukung pembelaan perempuan korban kekerasan, khususnya kekerasan seksual di dalam konteks konflik bersenjata. Adalah penting, bagi bangunan penegakan HAM, termasuk gerakan perempuan di Indonesia, bila persidang kasus ini dapat menindaklanjuti temuan Tim Pencari Fakta Kasus Meninggalnya

30 *Dokumen Kunci 2*, "Laporan Pelapor Khusus PBB tentang Kekerasan terhadap Perempuan, Sebab dan Konsekuensinya, dalam Misi ke Indonesia dan Timor Timur", Jakarta: 1999, par. 74

Munir yang dibentuk dengan Keppres 111/2004 tentang adanya indikasi keterlibatan pejabat tinggi badan intelijen negara dalam peristiwa pembunuhan tersebut. Terkuaknya kasus pembunuhan Munir dan proses hukum yang kompeten bagi para pelakunya akan menjadi salah satu bukti komitmen negara dalam upaya penegakan HAM, dan hak perempuan korban pada khususnya.

Keberpihakan pada Perjuangan Perempuan Pembela HAM

Pada tahun 2000, Women Crisis Centre Palembang (WCC Palembang) mendampingi seorang anak perempuan yang diperkosa oleh majikan ayahnya. Pelaku perkosaan adalah seorang pengusaha ternama di kota Palembang. Sejumlah keanehan muncul di kasus tersebut, antara lain adanya dua hasil visum yang bertentangan isinya mengenai kondisi korban. Visum kedua dilakukan atas permintaan pendamping, sementara visum pertama telah disediakan oleh pelaku. Untuk memperoleh dukungan masyarakat dalam menyikapi isu perkosaan, WCC Palembang mengeluarkan surat keprihatinan, di mana di dalamnya mereka mengecam dan mengutuk sikap semua pelaku KTP pada umumnya dan pelaku perkosaan pada khususnya sebagai tindakan yang biadab dan tidak berperikemanusiaan. Sebagai direktur eksekutif WCC Palembang, Yenni Roslaini menandatangani surat keprihatinan tersebut.

Pelaku merasa sangat tersinggung dan menuntut organisasi pendamping, dalam hal ini Yenni, dengan gugatan pencemaran nama baik. Gugatan ini menimbulkan reaksi luar biasa di dalam masyarakat, sampai-sampai 47 pengacara dan advokat Palembang membentuk tim pembela, yang mereka sebut dengan *SIAT Justitia Forum Independen Aktivistis dan Juri Pemerhati Pencinta Kebenaran dan Keadilan*. Komnas Perempuan pun pernah diminta untuk hadir di dalam persidangan sebagai saksi ahli.

Proses hukum gugatan pencemaran nama baik dilakukan di Pengadilan Negeri Palembang. Pengadilan memutuskan Yenni bersalah dan dihukum 2 bulan tahanan. Dalam proses banding, Pengadilan Tinggi pun menguatkan putusan sebelumnya. Untuk itu, Yenni dan tim pembela memutuskan untuk kasasi. Di Mahkamah Agung, keputusan pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dibatalkan. Mahkamah Agung melalui surat keputusan No. 1667K/PID/202 memutuskan bahwa Yenni tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dalam dakwaan.

Putusan Mahkamah Agung ini adalah sebuah kemenangan akan keberpihakan negara pada pembelaan HAM, bukan hanya bagi Yenni, tetapi juga pendamping perempuan korban kekerasan, serta pembela HAM pada umumnya.

Untuk memahami lebih dalam pengalaman perempuan pembela HAM, Komnas Perempuan menginisiasi dokumentasi awal bersama 58 perempuan pembela HAM yang bekerja di berbagai isu dan tersebar di seluruh Indonesia. Dalam dokumentasi ini Komnas Perempuan mencatat 436 kasus kekerasan terhadap perempuan pembela HAM. Sebanyak 22% atau 97 kasus yang terdokumentasikan itu dilakukan oleh aparat negara baik secara langsung ataupun dengan pembiaran. Kasus-kasus tersebut dapat 19 bentuk kerentanan dan kekerasan. Sepuluh diantara bentuk tersebut adalah spesifik dialami perempuan pembela HAM yaitu perkosaan, penyiksaan seksual, teror seksual, pelecehan seksual, stigmatisasi seksual, serangan terhadap peran perempuan sebagai ibu, istri dan anak, pengikisan kredibilitas dengan status perkawinan, pengucilan dan penolakan atas dasar moralitas, adat, budaya dan nama baik keluarga, pengerdilan kapasitas dan isu perempuan, dan eksploitasi identitas perempuan. Sembilan bentuk lainnya juga dialami oleh rekan pembela HAM yang laki-laki, yaitu pembunuhan, penyiksaan, penganiayaan, penyerangan terhadap properti, kriminalisasi-penangkapan dan penahanan semena-mena, penghancuran sumber penghasilan, pembunuhan karakter, stigmatisasi, dan bentuk-bentuk intimidasi lainnya.

Secara terpisah, Komnas Perempuan mencatat kerentanan pembela HAM perempuan yang bekerja dalam komunitas berbasis agama. Label anti agama, “murtad” atau bahkan “halal darahnya untuk dibunuh” diberikan kepada mereka sebagai justifikasi tindak kekerasan untuk membungkam mereka dari upaya memperjuangkan keadilan dan kemanusiaan bagi perempuan. Pada tahun 2006, Komnas Perempuan mencatat adanya kasus penangkapan sewenang-wenang dan kekerasan seksual terhadap 4 perempuan pembela HAM di Aceh yang sedang menghadiri sebuah pertemuan yang diadakan di dalam sebuah hotel di Banda Aceh. Mereka dituduh melakukan pelanggaran atas peraturan daerah (Qanun) tentang busana Muslim. Padahal, mereka sedang berada pada waktu istirahat malam dan berbicara di lorong depan kamarnya. Penangkapan dilakukan oleh *Wilayatul Hisbah* dengan kekerasan. Mereka diarak dalam perjalanan ke kantor WH untuk diperiksa. Dalam proses pemeriksaan, aparat WH dan Dinas Kota mengeluarkan ejekan bernuansa seksual untuk merendahkan martabat para perempuan pembela HAM ini. Setelah pemeriksaan berakhir, mereka melaporkan kejadian ini ke polisi. Laporan ini ditolak oleh polisi karena dianggap tidak cukup bukti, bertentangan dengan KUHAP dan juga karena setuju bahwa mereka melanggar Syariat Islam.

Mencermati temuan Komnas Perempuan, Wakil Khusus Sekjend PBB untuk pembela HAM, Hina Jilani, dalam laporan hasil kunjungannya ke Indonesia 5-12 Juni 2007, mendesak kepada pemerintah Indonesia untuk memperhatikan temuan dan menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan oleh Komnas Perempuan.³¹ Penegakan hukum terhadap pelaku kekerasan untuk melumpuhkan aktivitas perempuan pembela HAM, menumbuhkan penghargaan yang lebih baik terhadap kerja-kerja pembelaan HAM terutama bagi perempuan, serta menciptakan sistem dukungan dan perlindungan yang komprehensif bagi pembela HAM merupakan tawaran agenda Komnas Perempuan sebagai bagian tak terpisahkan dari komitmen negara dalam penegakan HAM.

1.6.3. Rekomendasi

- a. Komnas HAM membangun segera kerjasama institusional untuk mengembangkan mekanisme investigasi pelanggaran HAM yang sensitif jender agar dapat mengakomodir pengalaman perempuan korban kekerasan.
- b. Departemen Hukum dan HAM memastikan bahwa jaksa dan hakim untuk pengadilan HAM memiliki kepekaan dan kapasitas dalam memeriksa kasus pelanggaran HAM berbasis jender, khususnya dalam konteks kekerasan seksual dan pelanggaran HAM berat
- c. Departemen Hukum dan HAM memastikan adanya dan terselenggaranya kebijakan nasional untuk melindungi kerja-kerja pembelaan HAM, khususnya dari penyiksaan dan kriminalisasi.
- d. Kementerian Pemberdayaan Perempuan memastikan *mainstreaming* jender dalam setiap kebijakan penegakan HAM dan dalam pelaksanaan perlindungan bagi saksi dan korban.

31 UN Document no. A/HRC/7/28/Add.2, Human Rights Council: 2008

2. KTP 5 TAHUN TERAKHIR

2.1. Pola Kekerasan : 5 Tahun dan 2007

Metodologi

Sejak tahun 2001 Komnas Perempuan mulai mengumpulkan data kuantitatif tentang KTP bekerja sama dengan lembaga mitra yang tersebar di berbagai provinsi di Indonesia dan dituliskan sebagai 'catatan awal tahun' (CATAHU). Catatan ini dipublikasikan secara luas pada awal bulan Maret setiap tahunnya untuk memperingati Hari Perempuan Internasional.

Secara khusus CATAHU tahun 2008 ini menyajikan kompilasi data kuantitatif yang selama ini sudah dilakukan untuk melihat kecenderungan (*trend*) KTP yang terjadi lima tahun terakhir masa reformasi berlangsung di Negara kita. Tujuan penulisan trend ini terutama sebagai bahan refleksi kita terhadap berbagai upaya yang telah dilaksanakan demi mengurangi KTP sekaligus memantau perkembangan upaya penanganan yang selama ini dilakukan.

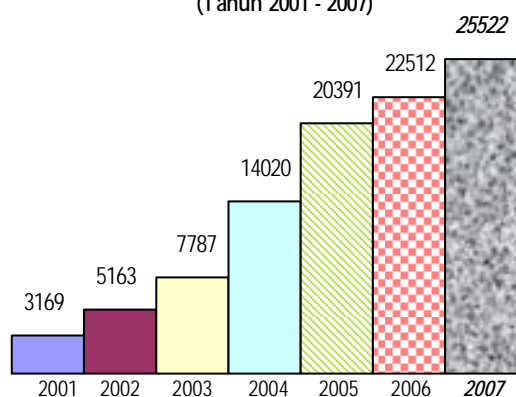
Untuk CATAHU tahun 2007 ini telah dikirim kuesioner ke sejumlah 1.099 lembaga yang tersebar di sejumlah provinsi. Dari jumlah ini diperoleh respon dari 215 lembaga (19,5%). Rendahnya respons dari lembaga disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya: keterlambatan pengiriman dibandingkan tahun lalu, faktor cuaca (banjir dan bencana alam lain) yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia, kesibukan atau prioritas lembaga pada sejumlah kegiatan lain.

Meskipun demikian ditengarai sejumlah lembaga sudah mempunyai kapasitas pencatatan yang memadai sehingga diperoleh data jumlah kasus KTP yang lebih terinci. Peningkatan kapasitas lembaga mitra dilakukan dengan melakukan lokakarya untuk penyempurnaan format database dan pencatatan kasus, serta lokakarya untuk mengidentifikasi KTP di sejumlah wilayah yang diselenggarakan di Yogyakarta.

Komnas Perempuan mengidentifikasi sejumlah lembaga mitra yang telah berpartisipasi sejak awal dimulainya penulisan CATAHU (tahun 2001) sebagai berikut: RPK, RS, dan OMS (sejak 2001 – 2007), PN dan PA (sejak 2003 – 2007), Kejati sejak 2006-2007, dan PM mulai berpartisipasi tahun 2007.

A. Perkembangan Jumlah KTP Tahun 2001 - 2007

Perkembangan Jumlah Kasus KTP
(Tahun 2001 - 2007)

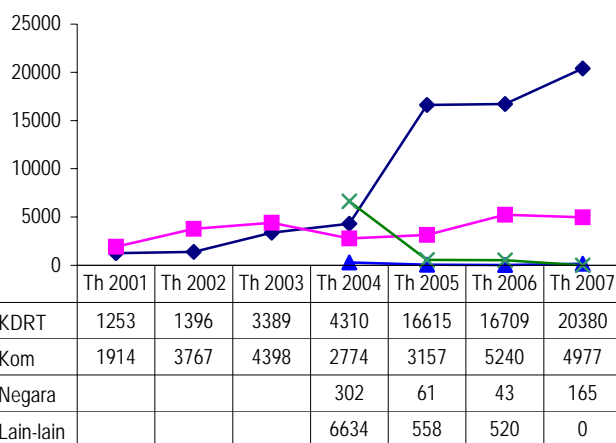


Secara umum jumlah KTP yang tercatat di lembaga pedang layanan meningkat setiap tahun seperti dapat dilihat pada grafik di samping: 3.169 (th. 2001), 5.163 (th. 2002), 7.787 (th. 2003), 14.020 (th. 2004), 20.391 (th. 2005), 22.512 (th. 2006), dan 25.522 (th. 2007). Jumlah kasus KTP mulai meningkat dengan cukup tajam sejak tahun 2004 (lebih dari 44% dari tahun 2003), dan tahun-tahun berikut kenaikan angka KTP berkisar antara 9% - 30% (tahun 2005: 30%, tahun 2006: 9%, dan tahun 2007:

11%). Melihat kecenderungan kenaikan jumlah KTP yang dicatat oleh lembaga pedang layanan ini menunjukkan adanya kesadaran yang semakin meluas di antara masyarakat umum bahwa KTP perlu ditangani dengan serius oleh berbagai pihak.

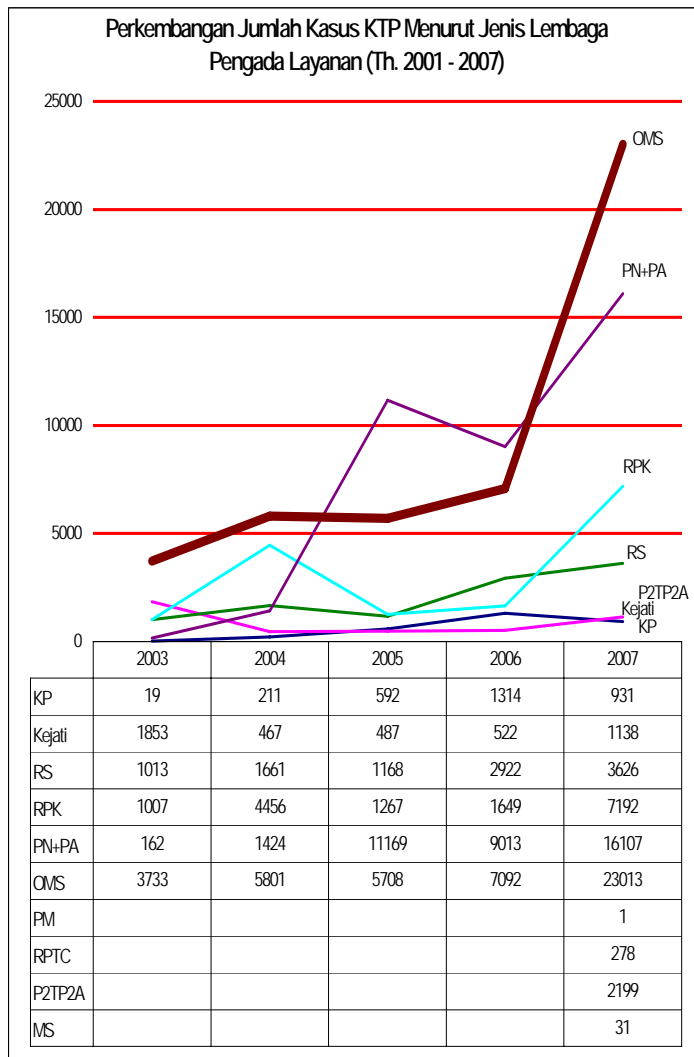
Apabila dipelajari lebih lanjut dan data KTP ini dipilah menurut ranah kekerasan, maka dapat diperoleh gambaran bahwa jumlah kasus KDRT/RP cenderung meningkat dari tahun ke tahun, bahkan terjadi lonjakan tajam antara tahun 2004 (4.310 kasus) ke tahun 2005 (16.615 kasus). Sedangkan kasus KTP di ranah komunitas cenderung tidak tetap: ada kenaikan secara perlahan dari tahun 2001 - 2003, di tahun 2004 menurun, mulai naik kembali pada tahun berikut (tahun 2005), dan tahun 2007 ini angka KTP di ranah komunitas tercatat lebih sedikit dari tahun sebelumnya. Data KTP yang dikategorikan sebagai tanggung jawab negara mulai tercatat sejak tahun 2004 (302 kasus), dan sejak itu berturut-turut angkanya menurun: 61 kasus di tahun 2005, 43 kasus di tahun 2006 dan tahun 2007 tercatat 165 kasus.

Perkembangan Jumlah KTP Menurut Ranah Kekerasan
(Tahun 2001 - 2007)



Komnas Perempuan juga mulai rapi menata kompilasi data KTP pada tahun 2004, sehingga pada tahun ini dimunculkan kategori *lain-lain* yang menampung semua kasus KTP dari berbagai lembaga mitra yang tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu kategori ranah kekerasan. Penurunan angka kasus dalam kategori lain-lain ini merupakan indikasi sudah mulai adanya pemahaman yang sama di antara lembaga mitra dalam melakukan kategorisasi KTP.

Grafik di atas juga menunjukkan adanya kecenderungan jumlah kasus KDRT yang menjadi lebih stabil sejak tahun 2005, 2006, dan 2007 (ada sedikit kenaikan). Keadaan ini dapat diinterpretasikan bahwa selama masa reformasi individu, masyarakat dan lembaga layanan lebih terbuka dalam menangani kasus KTP. Keadaan ini pertama-tama berkaitan dengan adanya keleluasaan untuk mengungkapkan / melaporkan kejadian kekerasan yang terjadi



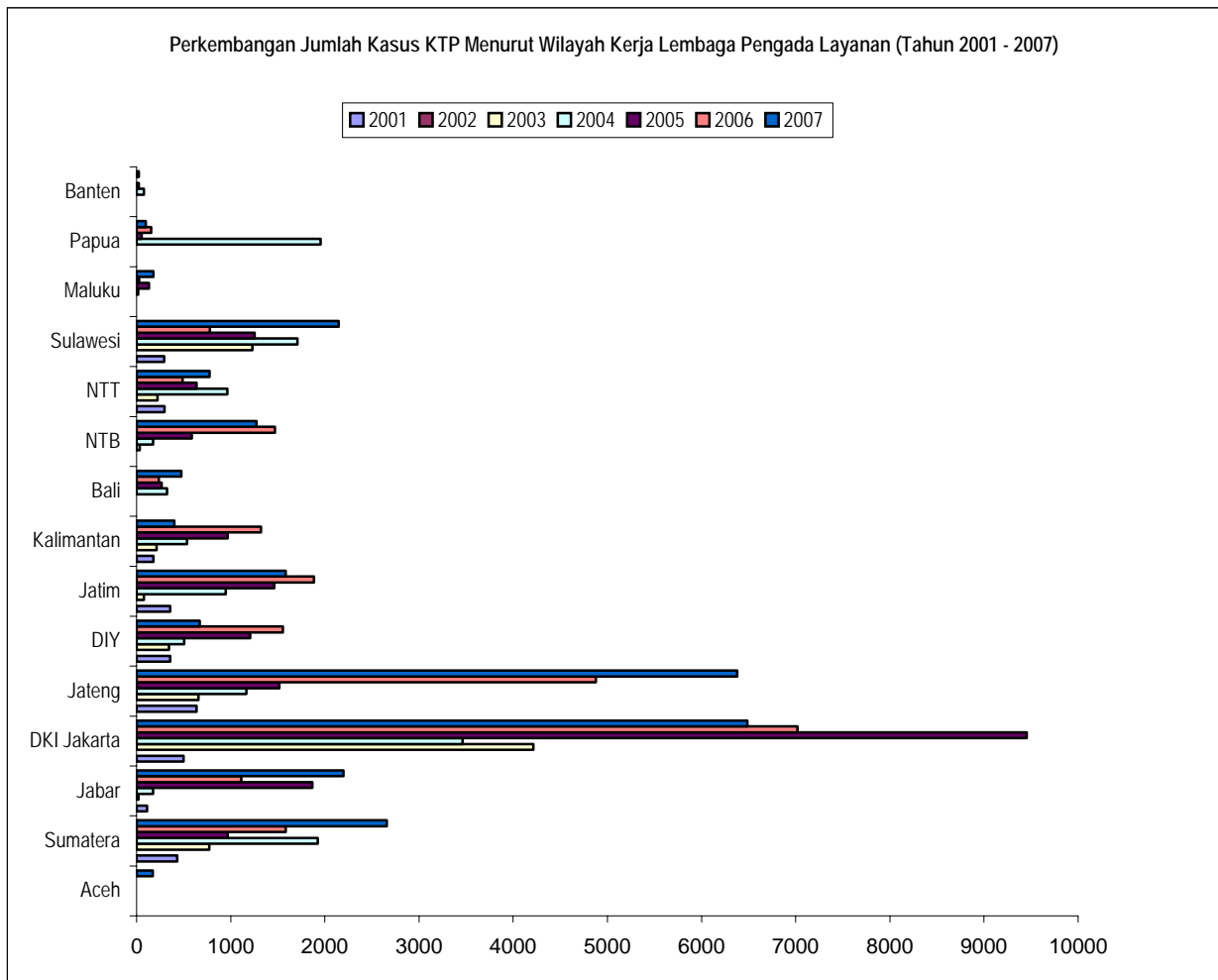
terhadap individu, serta penanganan yang lebih tersistematisasi dan terpadu antar lembaga layanan. Di samping itu, pemerintah (dalam hal ini Kementerian Pemberdayaan perempuan) telah melakukan upaya terobosan kebijakan sejak tahun 2000 dengan menerbitkan Inpres No. 9/Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (*gender mainstreaming*) dan UU No. 23 Tahun 2004 tentang penghapusan kekerasan dalam rumah tangga (UU PKDRT). Dalam perjalanan waktu rupanya implementasi kebijakan ini menampakkan hasilnya, namun demikian masih perlu dicermati dan diteliti secara lebih mendalam apakah memang peningkatan jumlah kasus KDRT/RP dan kecenderungan menjadi stabil ini berhubungan dengan adanya UU PKDRT khususnya dan upaya layanan lain yang telah diselenggarakan selama ini, termasuk sosialisasi dan

penugatan korban (dari lembaga-lembaga non pemerintah).

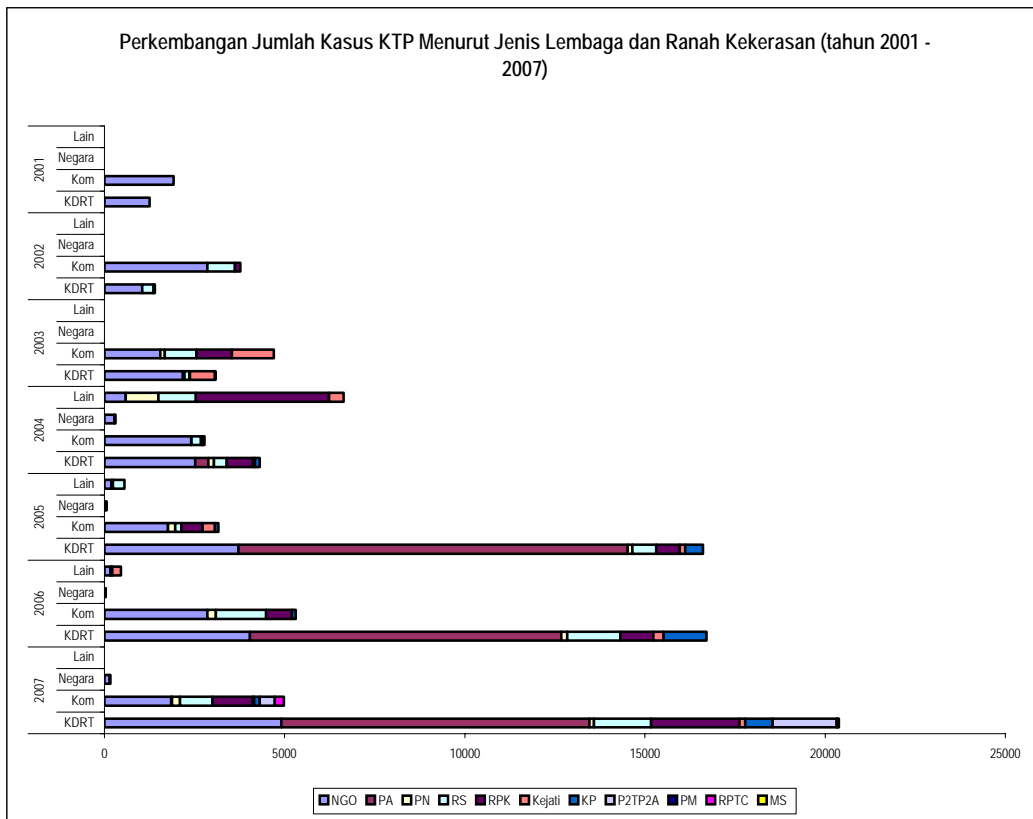
Grafik di samping menunjukkan perkembangan jumlah kasus KTP menurut masing-masing lembaga pengada layanan. Berdasarkan data yang ada, OMS mencatat adanya peningkatan kasus KTP setiap tahunnya dan pada tahun 2007 peningkatan yang tajam terjadi seperti terlihat dalam grafik di samping. Catatan kasus KTP dari PN dan PA juga mengalami lonjakan cukup tajam pada tahun 2005 dan 2007. Untuk RPK, lonjakan kenaikan cukup signifikan terjadi pada tahun 2004 dan 2007. Lembaga lain secara umum juga menunjukkan peningkatan kasus KTP dari tahun ke tahun.

Pada tahun 2007 ini juga tercatat adanya penambahan jenis lembaga baru yang ikut menangani kasus KTP. Lembaga-lembaga ini dibentuk atau dikembangkan oleh berbagai departemen (lembaga pemerintah) sesuai dengan perkembangan kebutuhan penanganan kasus KTP, yaitu: P2TP2A (pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan dan anak) dibentuk oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, RPTC (rumah perlindungan dan trauma center) dikembangkan oleh Departemen Sosial, MS (mahkamah syariah) dibentuk sebagai wujud otonomi daerah NAD. Pengadilan Militer (PM) pada tahun 2007 juga mulai ikut menangani kasus KTP.

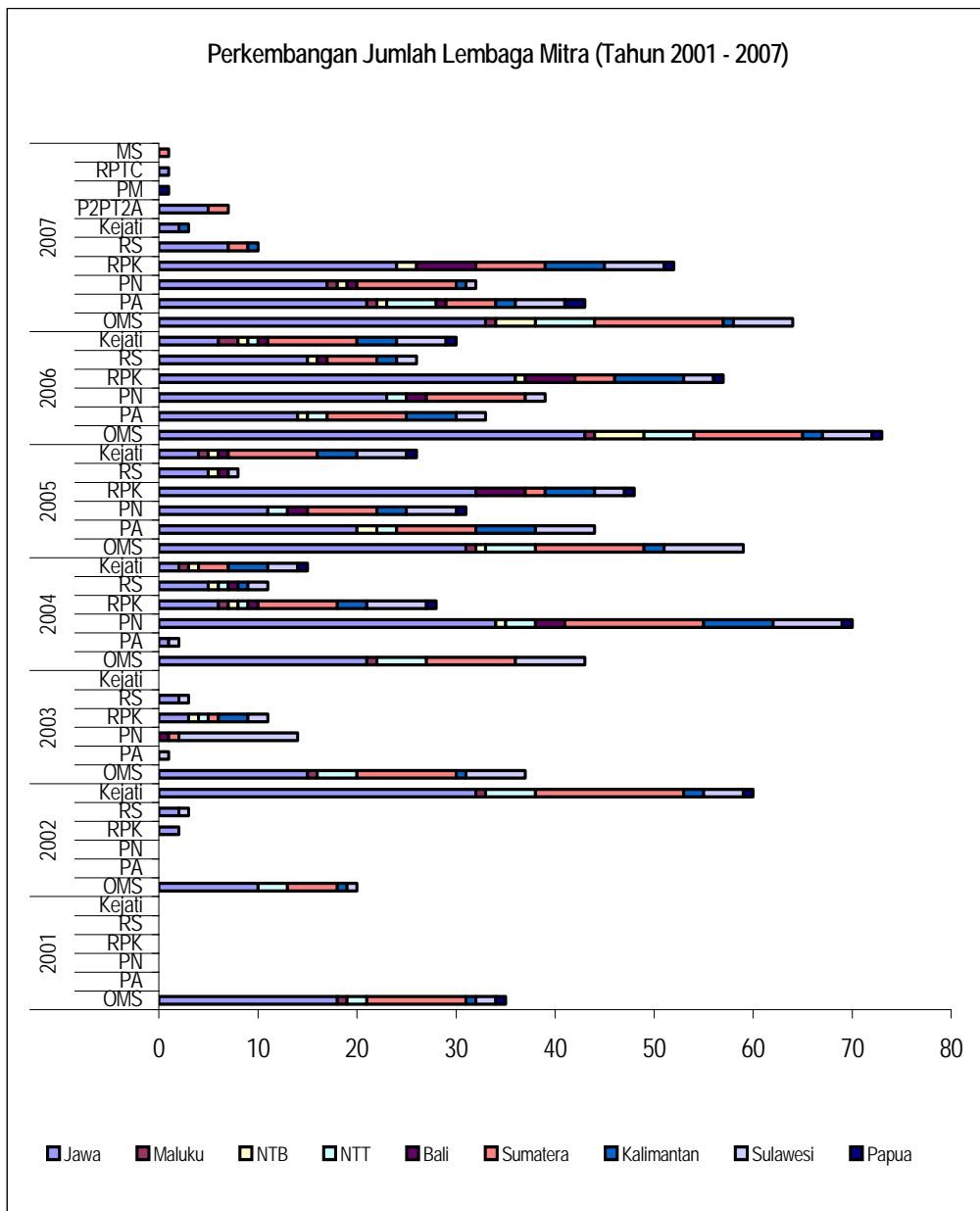
RPK (ruang pelayanan khusus) pada bulan Juli tahun 2007 mendapat pengukuhan statusnya dengan menjadi salah satu unit di dalam lembaga Kepolisian. Sejak itu pula RPK berganti nama menjadi UUPA (unit pelayanan perempuan dan anak). Unit ini secara khusus menangani semua tindak kekerasan (yang termasuk dalam tindak kriminal) terhadap perempuan dan anak. Meningkat tajamnya catatan kasus KTP di unit ini pada tahun 2007 bisa jadi merupakan salah satu indikasi berfungsinya unit secara efektif setelah dimasukkan ke dalam struktur kelembagaan. Demikian pula dengan unit lain, seperti RPTC (Depsos) dan P2TP2A (KPP) yang pada tahun 2007 ini juga menunjukkan pencatatan kasus KTP yang relatif banyak jumlahnya.



Secara umum grafik di atas menunjukkan tingginya kasus KTP di wilayah DKI Jakarta dan Jateng. Pada catatan tahun lalu dijelaskan salah satu alasan tingginya kasus KTP di dua wilayah ini dikarenakan jumlah lembaga pengada layanan yang relatif banyak di wilayah Jawa (di dalamnya termasuk Jawa Tengah dan DKI) dibandingkan dengan wilayah lain. Yang menarik dicatat, seperti terlihat pada grafik sebelumnya adalah peningkatan jumlah kasus yang signifikan terjadi pada tahun-tahun 2004 (di Papua) dan tahun 2005 (di DKI Jakarta).

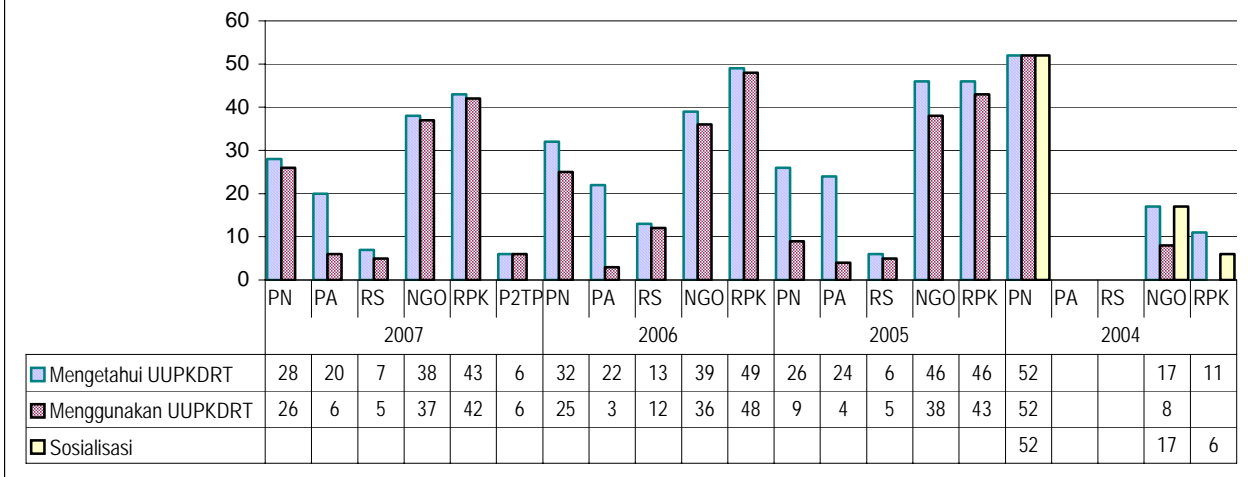


Apabila melihat perkembangan jumlah kasus KTP yang tercatat menurut jenis lembaga dan ranah kekerasan, maka diperoleh gambaran seperti dalam grafik di atas. Secara umum dapat dikatakan bahwa dari tahun ke tahun kasus KDRT/RP merupakan kasus KTP yang paling banyak dicatat oleh lembaga-lembaga. Seperti terlihat pada grafik sebelumnya, lonjakan besaran kasus KTP terjadi mulai tahun 2004, 2005 dan 2006, yang ternyata sumbangan angka terbesar diperoleh dari kasus KDRT (yang terutama ditangani oleh PA). Pada tahun 2004 tercatat kategori KTP lain-lain yang menunjukkan mulai tahun ini Komnas Perempuan mengupayakan peningkatan kapasitas lembaga mitra dalam hal kategori kasus KTP. Upaya yang ditempuh di antaranya menyelenggarakan lokakarya membangun (kerangka) database, dan pembangunan/pengembangan thesaurus KTP.



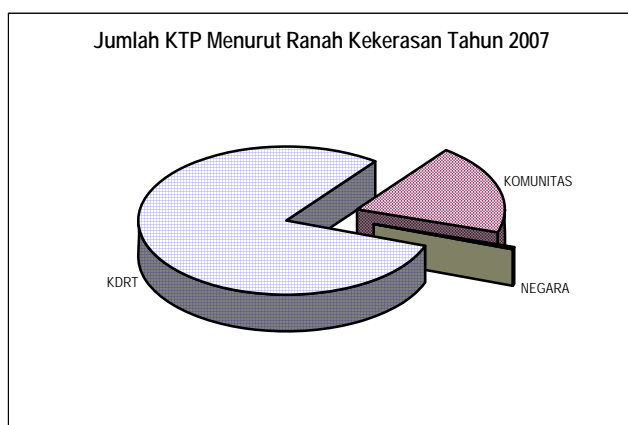
Grafik di atas menunjukkan perkembangan jumlah lembaga mitra di sejumlah provinsi yang dari tahun ke tahun berpartisipasi dengan memberikan data kasus KTP kepada Komnas Perempuan. Dari grafik ini diperoleh gambaran kemitraan Komnas Perempuan dengan sejumlah lembaga berkembang dengan cukup positif. Pada tahun-tahun awal dimulainya penulisan CATAHU (tahun 2001) tercatat hanya satu jenis lembaga mitra, yaitu OMS, dan tahun 2002 tercatat adanya penambahan sejumlah lembaga, seperti RPK, RS, dan Kejati. Tahun-tahun berikutnya Komnas Perempuan mulai mengundang kemitraan dari lembaga penegak hukum lain (PN dan PA), dan terakhir pada tahun 2007 lembaga-lembaga penyedia layanan yang baru dibentuk pun turut ambil bagian dalam memberikan data kasus KTP tahun ini (P2TP2A, RPTC, MS). Pengadilan Militer (PM) Papua tahun ini juga turut berpartisipasi.

Perkembangan Implementasi UUPKDRT menurut Lembaga Penyedia Layanan (Th. 2004 - 2007)



Dalam hal implementasi UUPKDRT terlihat adanya perkembangan yang positif. Grafik di atas memberikan gambaran bahwa pada tahun 2004 sejak dicanangkannya UUPKDRT, RPK, PN dan OMS/NGO melakukan sosialisasi. Pada tahun yang sama PN dan NGO/OMS bahkan telah mulai menggunakan UUPKDRT dalam menangani kasus KDRT/RP. Tahun selanjutnya (2005 – 2007) terlihat di hampir semua lembaga penyedia layanan sudah memahami dan mulai menggunakan UUPKDRT ketika menangani kasus KDRT/RP.

Ada 3 lembaga yang dapat dikatakan secara konsisten mengimplementasikan UUPKDRT, yaitu: PN, NGO/OMS, dan RPK. Lembaga yang dapat dikatakan kurang menggunakan UUPKDRT seperti dilihat dalam grafik di atas adalah PA dan RS. Sejak awal tahun dicanangkannya pun, kedua lembaga ini tidak melakukan sosialisasi. Setahun kemudian (tahun 2005) kedua lembaga ini (RS dan PA) mulai mengetahui dan menggunakan UUPKDRT.

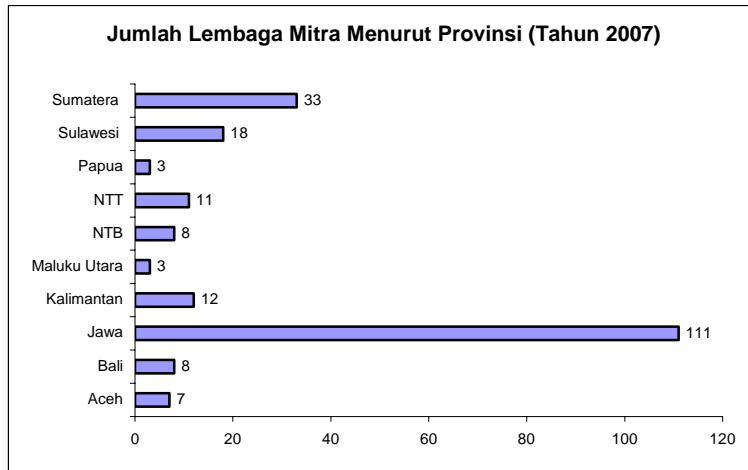


kasus).

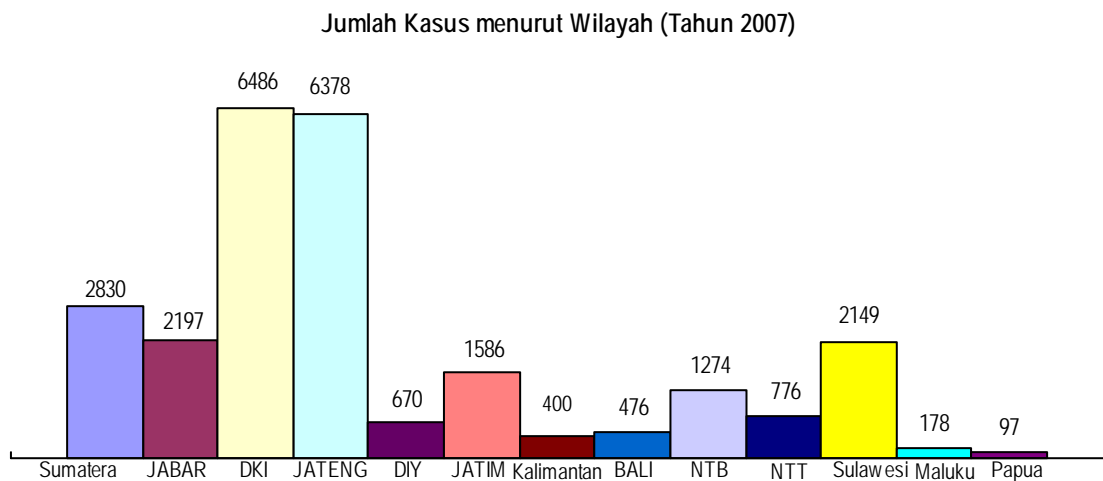
Seperti terlihat dari tabel terdahulu, secara keseluruhan jumlah kasus yang tercatat di lembaga mitra adalah 25.522 kasus. Angka ini naik lebih dari 11% dari angka tahun sebelumnya (tahun 2006: 22.512 kasus). Akan tetapi, gambaran secara umum mengenai KTP menurut pembagian ranah kekerasan masih sama: kasus paling banyak dicatat adalah kasus KDRT/RP (20.380 kasus), KTP di Komunitas (4.977), dan KTP dengan pelaku negara (165

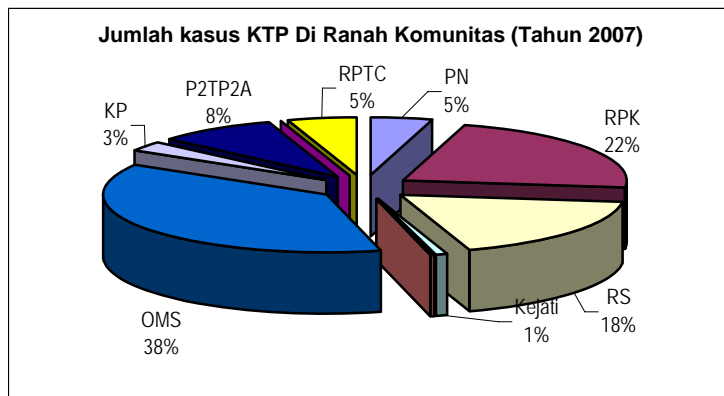
Berikut gambaran jumlah kasus KTP tahun 2007 menurut wilayah kerja lembaga mitra. Dari grafik di bawah dapat diketahui kasus KTP terbanyak di wilayah DKI Jakarta dan Jawa Tengah.

Jumlah kasus KTP ini berkaitan dengan jumlah lembaga mitra yang berpartisipasi memberikan data penanganan kasus KTP di masing-masing wilayah. Tahun 2007 ini sebaran lembaga mitra menurut wilayah seperti dapat dilihat dalam grafik berikut.



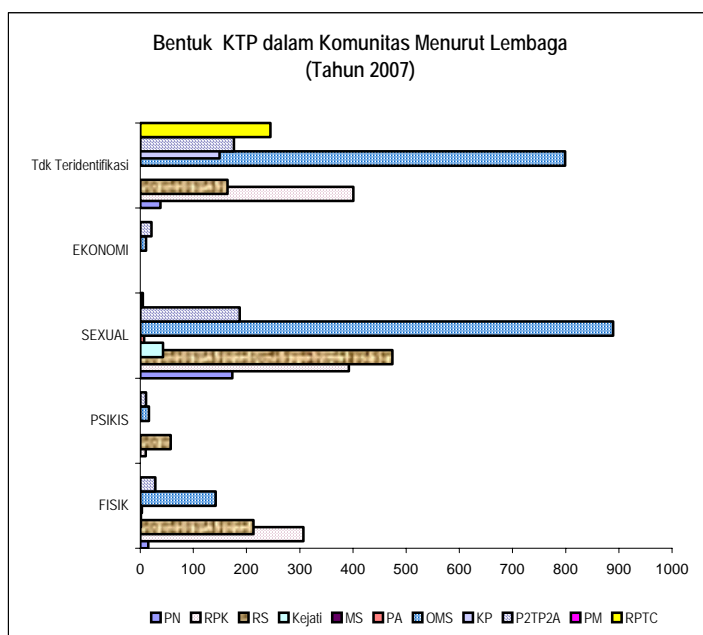
Dari grafik di samping jelas terlihat bahwa lebih dari separuh (111) lembaga mitra (total 215) yang berpartisipasi dalam memberikan datanya pada tahun ini berlokasi atau mempunyai wilayah kerja di Jawa: 2 di Banten, 7 di DIY, 20 di DKI Jakarta, 22 di Jawa Barat, 29 di Jawa Tengah, dan 31 di Jawa Timur.





1% - 8% ditangani oleh lembaga-lembaga seperti Kejati, KP, PN, P2TP2A, RPTC.

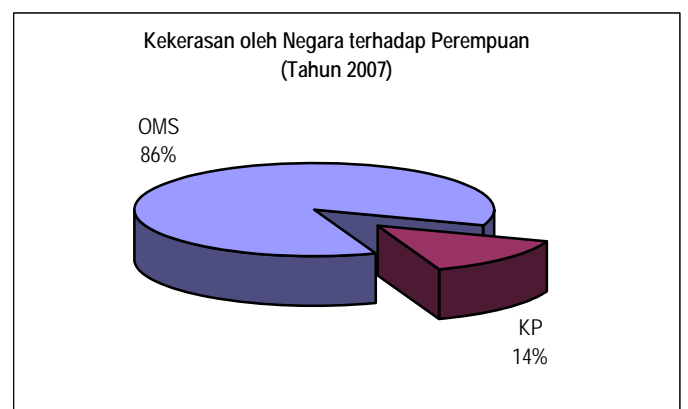
Tahun 2007 tercatat total jumlah kasus KTP di ranah komunitas sebanyak 4.977. Masing-masing lembaga mitra mencatat besaran kasus KTP di komunitas seperti terlihat pada diagram di samping. Sebanyak 38% KTP yang terjadi di komunitas ditangani oleh OMS, 22% oleh RPK, 18% oleh RS, dan sisanya antara



Bentuk KTP dalam komunitas dapat dilihat seperti gambaran dalam grafik di samping. Total jumlah kasus KTP yang ditangani oleh lembaga mitra diidentifikasi sebagai kekerasan seksual (2.170 kasus), dan fisik sejumlah 709 kasus, bentuk kekerasan psikis 94 kasus, sedangkan kekerasan dalam bentuk penelantaran ekonomi ada 32 kasus. Lebih dari 60% kasus KTP dalam komunitas tidak teridentifikasi bentuk kekerasannya (yaitu sejumlah 1.972 kasus).

Dari kasus kekerasan seksual di komunitas yang paling banyak menangani adalah OMS (889 kasus) dan RS (474 kasus). Kekerasan fisik paling banyak ditangani oleh RPK (307 kasus).

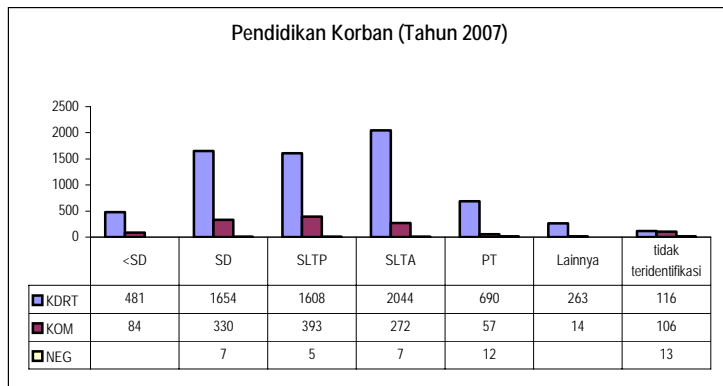
Kekerasan negara terhadap perempuan ditangani oleh OMS (86% dari total 165 kasus) dan KP (14%).



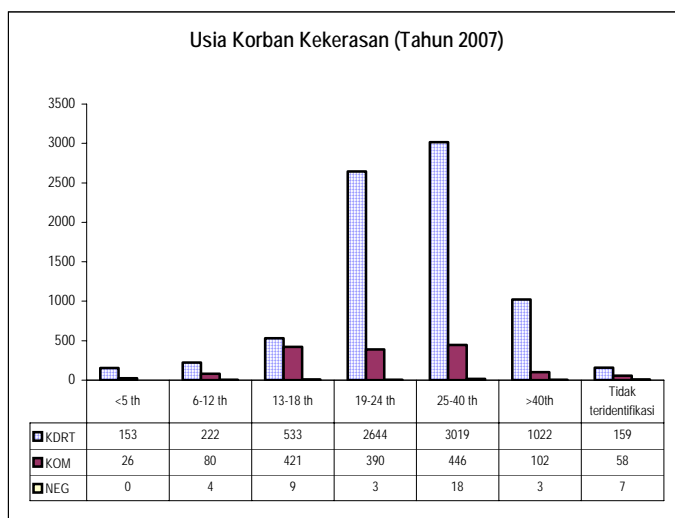
Bentuk kekerasan negara yang tercatat: fisik (37 kasus), psikis (2 kasus), seksual (22 kasus), penelantaran ekonomi (9 kasus), dan sisanya tidak teridentifikasi sejumlah 95 kasus.

Dari jumlah kasus kekerasan negara ini tercatat berbagai jenis, seperti konflik dalam rangka pengelolaan sumber daya alam (PSDA) – 52 kasus, penganiayaan (37 kasus), pelecehan seksual (21 kasus), dan surat edaran bupati tentang busana (9 kasus).

Karakteristik Korban



Dari data kasus yang ditangani oleh lembaga mitra diketahui korban KTP berusia di bawah 5 tahun sampai di atas usia 40 tahun. Korban KDRT terbanyak berusia antara 25 – 40 tahun, dan 19 – 24 tahun. Korban KDRT juga ada yang berusia di atas 40 tahun dan di bawah lima tahun serta antara 6-12 tahun.



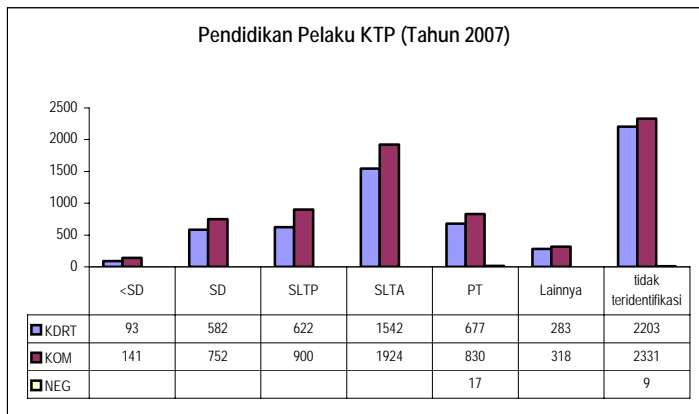
Usia korban KTP komunitas lebih merata di antara kelompok usia 13-18 tahun, 19-24 tahun, dan 25-40 tahun. Meskipun demikian ada juga korban yang berusia di bawah 12 tahun, bahkan di bawah 5 tahun.

Korban KTP oleh negara pun dapat diidentifikasi antara kelompok usia 6 tahun sampai di atas 40 tahun.

Data mengenai usia korban ini memberikan gambaran bahwa perempuan usia berapa pun dapat menjadi korban KTP.

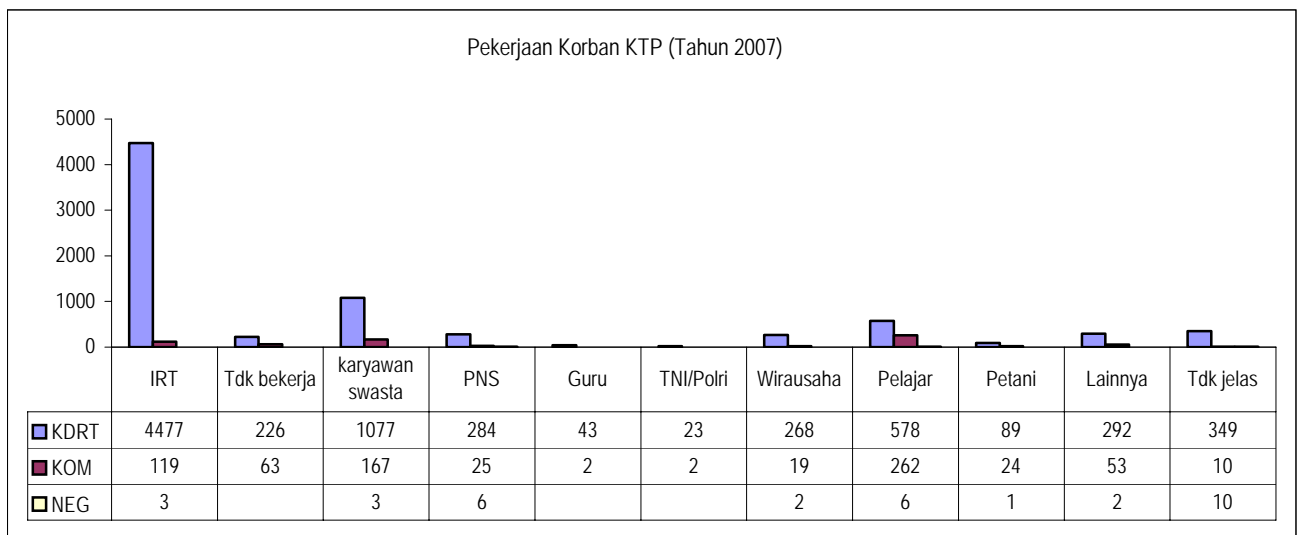
Pendidikan korban KTP dapat dilihat seperti grafik di samping. Secara umum, korban KDRT, komunitas, maupun kekerasan oleh negara berpendidikan minimal SD (atau tidak lulus SD) dan perguruan tinggi. Dari data diperoleh gambaran bahwa korban KDRT dan kekerasan komunitas banyak berpendidikan SLTA, disusul SLTP dan SD.

Sekali lagi data menunjukkan bahwa orang berpendidikan apa saja bisa menjadi korban KTP.



Data menunjukkan kebanyakan korban KDRT adalah IRT (ibu rumah tangga) sebanyak 4.477 kasus, karyawan swasta sejumlah 1.077 kasus. Pekerjaan korban yang lain adalah PNS, guru, TNI/POLRI, wirausaha, petani, dan ada pula yang berstatus pelajar. Sedangkan korban kekerasan komunitas

paling banyak berstatus pelajar (262 kasus), dan ibu rumah tangga (119 kasus). Untuk kekerasan oleh negara diidentifikasi banyak juga korban berstatus pelajar (6 kasus) dan PNS (6 kasus).

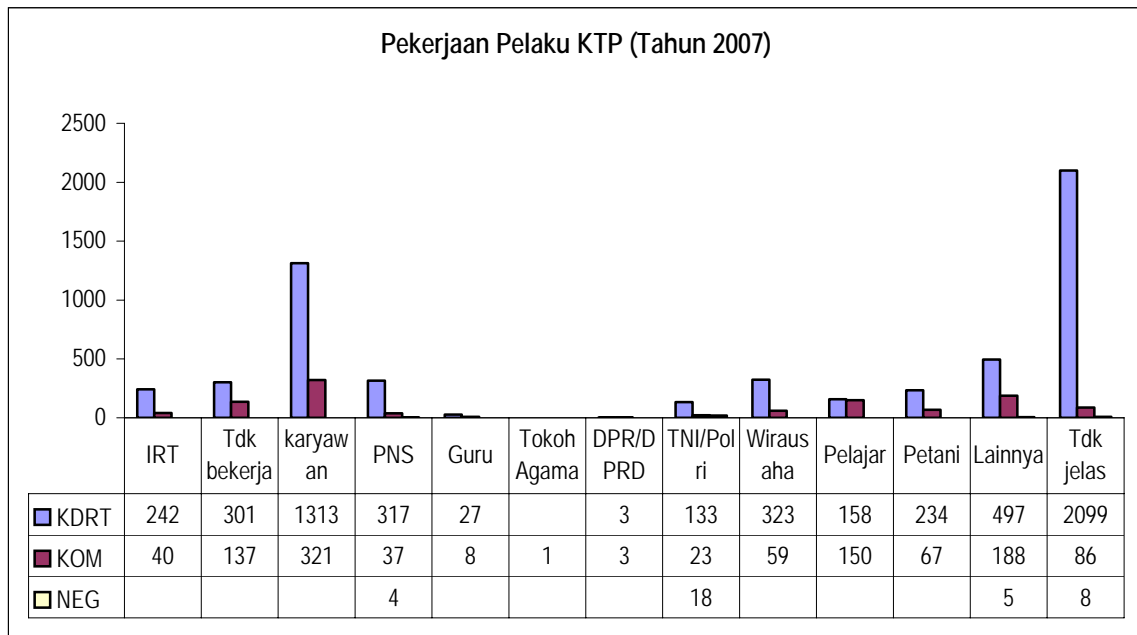


Data mengenai karakteristik pelaku KTP sehubungan dengan usia dapat dilihat seperti pada grafik di samping. Pelaku KDRT yang paling banyak berusia antara 25 – 40 tahun, 19 – 24 tahun, dan di atas 40 tahun. Pola yang sama dijumpai pula untuk pelaku KTP komunitas. Sedangkan pelaku KTP oleh negara berusia paling muda 19 tahun dan tertua di atas 40 tahun.

Dari data juga teridentifikasi ada pelaku KDRT dan KTP komunitas yang berusia anak-anak, yaitu antara <5 tahun, 6-12 tahun, dan 13-18 tahun. Ada sejumlah pelaku KTP yang tidak teridentifikasi usianya.

Tingkat pendidikan pelaku KDRT dan kekerasan komunitas beragam, dari tidak lulus SD sampai dengan perguruan tinggi. Artinya, pelaku dengan tingkat pendidikan rendah sampai tinggi dapat melakukan KTP. Sedangkan untuk kekerasan oleh negara diidentifikasi ada 17 pelaku dengan tingkat pendidikan perguruan tinggi. Lainnya ada 9 pelaku yang tidak teridentifikasi tingkat pendidikannya.

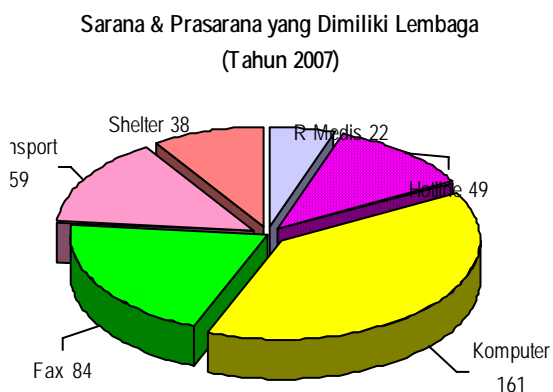
Pekerjaan pelaku KTP dapat dilihat seperti dalam grafik berikut.



Jenis pekerjaan yang diperoleh dari data yang masuk mencakup ibu rumah tangga, karyawan, PNS, guru, tokoh agama, anggota DPR/D, TNI/POLRI. Wirausaha, pelajar, petani, lainnya. Pelaku KDRT paling banyak bekerja sebagai karyawan, kemudian berturut-turut wirausaha, TNI, petani, PNS, TNI/POLRI. Ada pula yang tidak bekerja dan tidak teridentifikasi.

Pelaku KTP komunitas paling tinggi juga dilakukan oleh karyawan. Kemudian ada pelajar, wirausaha, Ibu rumah tangga, PNS dan lainnya. Ada pula pelaku yang berprofesi sebagai guru agama. Sedangkan data mengenai kekerasan oleh negara dilakukan oleh TNI/POLRI, PNS.

2.2. Penanganan : 5 Tahun dan 2007



Kapasitas Lembaga Pengada Layanan

Berkenaan dengan kapasitas lembaga pengada layanan, sejumlah sarana dan prasarana telah diidentifikasi, yaitu komputer, fax, transport, hotline, shelter, dan ruang medis. Lebih dari separuh lembaga mitra mempunyai komputer (161 lembaga dari 215). Mesin fax dimiliki oleh 84 lembaga, dan alat transportasi dimiliki oleh 59 lembaga. Shelter dan ruang medis masing-masing dimiliki oleh 38 dan 22 lembaga.

Kapasitas lain yang dimiliki oleh lembaga mitra adalah: konselor (70 lembaga), tim medis (37 lembaga), tim pengacara (54 lembaga), tim paralegal (33 lembaga), hakim/jaksa/polwan yang sudah sensitif jender (89 lembaga), petugas pencatat kasus/intake data dari pelapor atau korban (93 lembaga), petugas pendataan database lembaga (86 lembaga), format (form) dokumentasi kasus (86 lembaga).

Di samping itu sejumlah lembaga juga mengembangkan kapasitas untuk kemandirian lembaga dalam hal pendanaan dan dalam rangka pemberdayaan korban, yaitu alokasi dana rutin (45 lembaga), mencari sumber dana lain (23 lembaga). Sedangkan dalam rangka pendampingan, ada sejumlah 48 lembaga mempunyai kelompok dampingan, serta mengembangkan upaya-upaya seperti koperasi simpan pinjam atau upaya peningkatan pendapatan (27 lembaga).

Masih berkenaan dengan penanganan kasus, sejumlah lembaga mengembangkan SOP layanan (40 lembaga) dan juga SOP lembaga (49 lembaga). Dari data tahun ini dapat dikatakan adanya peningkatan kapasitas/fasilitas yang diupayakan oleh lembaga dalam rangka menangani kasus.

Pada tahun ini juga tercatat sejumlah lembaga yang sudah mempunyai kerja sama kelembagaan (dalam bentuk MOU) dengan lembaga lain, yaitu: 43 RPK, 5 RS, 22 OMS, 5 P2TP2A. Kerja sama kelembagaan ini diperlukan untuk menjamin keberlanjutan kerja sama dalam penanganan kasus KTP dalam jangka waktu tertentu (lebih lama).

2.3. Kerangka Kebijakan 2007 : Terobosan dan Tantangan

Pada tahun 2007, terdapat 3 produk kebijakan, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Uji Materi UU No. 1/1974 tentang Perkawinan, UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), dan Peraturan Kapolri No 10 Tahun 2007 tentang Organ dan Struktur Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak.

Konstitusionalitas Pembatasan Poligami

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sebagai sebuah lembaga yang lahir dari rahim reformasi dan semangat pembaruan negara hukum, memiliki kepekaan dan perhatian serius bagi penghapusan kekerasan dan diskriminasi perempuan. MK memiliki peranan strategis dalam memastikan berbagai perundang-undangan yang diuji-materikan dapat diuji dengan tetap memperhatikan dan membela kepentingan perempuan. Putusan MK atas perkara No. 12/PUU-V/2007 adalah putusan yang peka gender.

Dengan cermat para hakim konstitusi menelisik setiap potensi timbulnya kekerasan yang akan dialami oleh perempuan yang menjadi korban poligami. Dengan memperhatikan penafsiran yang didalilkan pihak pemerintah, DPR dan pihak terkait termasuk Komnas Perempuan Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan yang tercantum dalam UU Perkawinan yang menyatakan bahwa asas perkawinan adalah monogami, dan poligami diperbolehkan dengan alasan, syarat, dan prosedur tertentu tidak bertentangan dengan ajaran Islam;
- b. Bahwa ketentuan-ketentuan pembatasan poligami tidak bertentangan dengan hak untuk membentuk keluarga, hak untuk bebas memeluk agama, dan beribadat menurut agamanya, hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif sebagaimana diatur dalam Pasal 28B Ayat (1), Pasal 28E Ayat (1), Pasal 28I Ayat (1), dan Ayat (2), serta Pasal 29 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945;

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan asas perkawinan di Indonesia adalah monogami dan karenanya pembatasan poligami itu konstitusional.

Mencegah Perdagangan Manusia

Maret 2007, pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang. UU ini dinilai masyarakat sipil telah cukup mengakomodasi kebutuhan penyelesaian kasus perdagangan orang secara hukum. Bahkan, definisi perdagangan orang yang dimaksud oleh pasal 1 UU No. 21 Tahun 2007 mencakup juga tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan atau penerimaan seseorang. Dengan definisi demikian, UU ini secara normatif telah memberikan perlindungan bagi korban perdagangan orang sejak masa perekrutan hingga dipindahkan atau diperdagangkan.

Selain perluasan definisi yang memungkinkan setiap kejahatan tahap demi tahap dikriminalisasi, Pasal 51 UU No. 21 Tahun 2007 juga menekankan jaminan hak korban atas rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, pemulangan dan reintegrasi sosial, termasuk bila korban berada di luar negeri (pasal 54). Meskipun secara implementatif belum teruji efektifitasnya, keberadaan UU ini telah memberi jaminan hukum bagi penyelesaian kasus perdagangan orang dan membuka akses bagi korban untuk memperoleh keadilan.

UU PTTPPO juga memandatkan dibentuknya mekanisme dan kelembagaan khusus yang bertugas melakukan koordinasi, advokasi, sosialisasi, monitoring, evaluasi dan pelaporan kasus TPPO. Lembaga ini akan dibentuk baik di tingkat nasional maupun daerah, yang akan diisi oleh komponen pemerintah dan masyarakat sipil. Selain itu, juga akan dibangun ruang pelayanan khusus yang memberikan pelayanan pertama bagi korban. Ruang ini pun sudah tersedia di sejumlah kantor polisi. Sedangkan untuk menjamin pemulihan kesehatan korban TPPO baik secara fisik maupun mental, rumah perlindungan sosial atau pusat trauma pun akan disediakan.

Kelembagaan Baru Di tubuh Polri

Ruang Pelayanan Khusus (RPK) yang sebelumnya telah menjalankan peranannya memberikan pelayanan khusus kepada perempuan korban kekerasan, di tahun 2007 telah dilembagakan secara lebih baik dengan membentuk unit khusus. Terbitnya Peraturan Kapolri No 10 Tahun 2007 tentang Organ dan Struktur Kerja Unit Pelayanan Perempuan dan Anak memungkinkan kinerja UPPA semakin mendapat pengakuan dan peranan yang lebih baik.

Selain mencatat 3 terobosan penting di tahun 2007, Komnas Perempuan juga mencermati dinamika yang berkembang sepanjang tahun 2007. Sejumlah tantangan semakin nampak di permukaan.

Merawat dan Menerjemahkan Kebijakan Baru

Tiga kebijakan baru yang lahir di tahun 2007 menuntut segenap komponen bangsa agar mampu merawat dan menerjemahkannya secara lebih operasional kebijakan-kebijakan itu agar mampu melimpahkan keadilan bagi perempuan. Kecenderungan yang kurang baik, yang mengiringi lahirnya kebijakan baru adalah membiarkannya sebatas deretan pasal bisu yang tidak mampu bekerja dan menjadi alat yang melindungi dan memberdayakan subyek hukumnya.

Menerjemahkan kebijakan baru juga tidak sebatas pada bagaimana memastikan kebijakan itu menjadi acuan bagi penyusunan kebijakan operasionalnya, akan tetapi juga harus dipastikan bahwa penerjemahan itu tidak mereduksi prinsip dan nilai luhur yang dikandung oleh sebuah kebijakan. Pendangkalan kebijakan justru sering terjadi pada derajat perundang-undangan turunannya.

Politisasi Identitas

Proses demokratisasi dan otonomi daerah tanpa pendidikan politik memadai telah membuka ruang besar munculnya praktik politik yang mengandalkan identitas sosial masyarakat sebagai alat mobilisasi dukungan. Alat politisasi identitas yang sangat populer adalah kontrol terhadap tubuh dan perilaku perempuan; kontrol dan pembatasan terhadap kelompok agama yang berbeda. Politisasi identitas sebagai alat mobilisasi dukungan, tidak hanya merugikan kelompok perempuan dan kelompok minoritas tetapi merupakan bentuk baru diskriminasi terhadap perempuan.

Tahun 2008 adalah tahun di mana mesin politik melakukan pemerasan menjelang Pemilu 2009. Situasi yang demikian akan memungkinkan terjadinya eksploitasi dan politisasi identitas dengan menggunakan kontrol tubuh dan perilaku perempuan sebagai alat mobilisasi. Pengalaman politik di tengah pemilihan kepala di daerah-daerah menunjukkan fakta yang merugikan perempuan. Di ranah ini, tantangan juga muncul akibat menguatnya

kelompok-kelompok yang gemar mempersoalkan kesahihan sebuah agama dan kepercayaan. Seringkali tindakan ini melahirkan kekerasan.

Institusi Hukum melanggengkan Diskriminasi

Penyikapan publik yang kritis atas munculnya perda-perda diskriminatif hampir tidak mendapatkan tempat di aras diskursus publik, baik di daerah maupun di tingkat nasional. Tindakan hukum memperkarakan Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran juga menemui jalan buntu. Mahkamah Agung RI pada Mei 2007 telah menolak permohonan *judicial review* kelompok masyarakat sipil yang menyoal perda tersebut.

Arus besar yang berhasil diciptakan melalui paket-paket politik pencitraan, membuat Mahkamah Agung bersikap sepakat dengan apa yang tertuang di dalam perda dimaksud. Putusan No. 16 P/Hum/2006 ini disepakati MA pada 1 Maret lalu, oleh majelis hakim yang terdiri dari Ahmad Sukardja (ketua), Imam Soebechi dan Marina Sidabutar. Majelis sepakat menolak permohonan hak uji materiil yang diajukan tiga warga Tangerang yaitu Lilis Mahmudah, Tuti Rachmawati, dan Hesti Prabowo.

Putusan MA ini merupakan preseden buruk bagi penegakan hak-hak konstitusional warga, khususnya bagi perempuan yang dalam konteks perda kota Tangerang merupakan subyek hukum yang paling didiskriminasi. Dengan putusan yang demikian, Mahkamah Agung telah turut serta melanggengkan diskriminasi oleh institusi negara di tingkat lokal.

Putusan Mahkamah Agung sekaligus menandakan bahwa institusi pengadilan tertinggi ini belum peka jender tapi juga membuka ruang pembenaran munculnya peraturan-peraturan daerah serupa di kemudian hari dan di daerah-daerah lain.

3. KESIMPULAN & REKOMENDASI

3.1. Kesimpulan

- √ **Pola Kekerasan.** Kekerasan terhadap perempuan (KTP) meningkat dari tahun ketahun; pada tahun ini tercatat sebanyak 25.552 kasus yang ditangani oleh 215 lembaga. Jumlah KTP di ranah domestik paling mencuat di setiap tahunnya; ini mencerminkan jenis layanan yang lebih tersedia bagi perempuan korban kekerasan selama sepuluh tahun terakhir. Korban berusia mulai dari balita sampai 65 tahun, dan berasal dari berbagai latar belakang sosial. Sejak disahkannya UUPKDRT, kekerasan dalam bentuk penelantaran adalah yang paling banyak dicatatkan. Namun, kekerasan seksual juga terus-menerus dihadapi oleh perempuan, baik di ranah domestik, publik dan juga negara. Apalagi dalam konteks konflik dan politik identitas, karena tubuh perempuan menjadi tempat pertarungan kekuasaan.
- √ **Jaminan hukum.** Lahirnya 29 kebijakan tingkat nasional, daerah dan juga regional ASEAN, mencerminkan peningkatan komitmen bangsa Indonesia untuk penghapusan KTP dan penegakan HAM perempuan. Salah satunya adalah penegasan jaminan perlindungan HAM setiap warganegara dalam UUD'45 pada amandemen II; yang menjadi landasan bagi perjuangan penegakan HAM di Indonesia. Landasan ini menjadi sangat penting mengingat kompleksitas persoalan kekerasan dan diskriminasi berbasis gender terhadap perempuan yang disebabkan oleh proses pemiskinan dan kecenderungan politisasi identitas.
- √ **Pertanggungjawaban.** Hampir tidak ada satu pun kekerasan terhadap perempuan perempuan dalam konteks konflik dan pelanggaran HAM berat yang diproses dengan baik secara hukum. Lemahnya *political will* untuk memutus rantai impunitas menjadi hambatan utama penegakan hukum. Selain itu, aparat penegak hukum juga belum siap terlibat secara menyeluruh dalam upaya penghapusan KTP dan pemenuhan HAM perempuan. Hal ini tercermin melalui kuatnya budaya hukum yang bias jender, kurangnya SDM, lemahnya dukungan lembaga serta minimnya pengetahuan, kesadaran dan ketrampilan aparat penegak hukum dalam memahami dan menangani masalah KTP serta penegakan HAM perempuan.
- √ **Penanganan.** Salah satu capaian utama dari sepuluh tahun gerakan penghapusan KTP dan penegakkan HAM perempuan adalah peningkatan akses perempuan korban pada penanganan langsung, meski baru terbatas pada layanan kesehatan dan pendampingan hukum bagi perempuan korban KDRT. Kegigihan organisasi perempuan dalam melaksanakan inisiatif penanganan perempuan korban mendorong pemerintah untuk bersikap aktif dalam memberikan dukungan bagi penyediaan layanan bagi perempuan korban. Namun demikian, lahirnya 235 lembaga penyedia layanan jika dibandingkan dengan jumlah dan kompleksitas kasus KTP serta pelanggaran hak asasi perempuan yang ada, maka masih jauh lebih banyak jumlah korban yang belum tertangani. Selain itu, layanan yang diberikan belum menjangkau perempuan korban kekerasan lainnya (selain KDRT). Tantangan serius dalam hal penanganan perempuan korban kekerasan adalah belum cukup ada jaminan keberlanjutan dan kualitas layanan karena minimnya dukungan, termasuk dana, bagi lembaga/komunitas penyedia layanan.

- √ **Pencegahan.** Aspek penting dari seluruh upaya penghapusan KTP dan penegakan HAM perempuan adalah aspek pencegahan. Meskipun kurang terelaborasi dalam laporan ini, upaya pencegahan dilakukan terutama dilakukan oleh lembaga masyarakat, baik secara langsung, misalnya dengan melakukan pendidikan HAM dan advokasi kebijakan yang berpihak pada perempuan korban, maupun tidak langsung yaitu dengan pendikatan melalui pelibatan masyarakat dalam penanganan korban. Upaya pencegahan justru kurang tampak dari lingkungan negara, antara lain ditunjukkan dengan pembiaran terhadap kehadiran dan penyerangan yang dilakukan milisi/sipil bersenjata/preman di tengah-tengah masyarakat.

3.2. Rekomendasi

1. Pemerintah perlu melengkapi berbagai peraturan-perundangan di tingkat nasional, daerah dan regional ASEAN yang telah dibuat untuk mendukung penanganan komprehensif terkait kekerasan terhadap perempuan dengan menyediakan perangkat pelaksanaan yang memadai, termasuk:
 - a. mekanisme sosialisasi dan penguatan kapasitas di lingkungan birokrasi negara dan lembaga-lembaga penegak hukum
 - b. petunjuk teknis untuk memastikan pelaksanaan yang tepat guna dan peka jender oleh aparat pemerintahan di tingkat nasional hingga daerah
 - c. alokasi anggaran negara secara berkelanjutan untuk pelaksanaan dan monitoring-evaluasi
 - d. sistem pendataan nasional yang akurat dan relevan bagi perbaikan sistem penanganan kekerasan terhadap perempuan ke depan
2. Pemerintah perlu menciptakan mekanisme yang efektif bagi pencabutan dan pencegahan lahirnya berbagai kebijakan di tingkat nasional dan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, termasuk dengan:
 - a. mengeluarkan kebijakan eksekutif (misalnya Keputusan Presiden) yang memberi kewenangan bagi Departemen Hukum dan HAM untuk ikut mengambil peran aktif dalam melakukan perumusan peraturan daerah dan harmonisasi dengan hukum nasional
 - b. meningkatkan pengetahuan aparat Departemen Dalam Negeri tentang hak-hak konstitusional perempuan dan mengembangkan mekanisme bagi penerapannya melalui peraturan-peraturan daerah
 - c. meningkatkan daya tanggap dan kapasitas Mahkamah Agung dalam menyikapi permohonan uji material terhadap perda-perda diskriminatif sebagai bagian dari tugas untuk menjaga konsistensi peraturan-peraturan daerah dengan jaminan-jaminan hukum yang dijabarkan dalam UUD 1945
 - d. meningkatkan kapasitas *legal drafting* di tingkat daerah agar peraturan dan kebijakan daerah tidak bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara dan justru mendorong pemenuhan hak-hak konstitusional tersebut di tingkat daerah
3. Pemerintah perlu mengambil langkah-langkah nyata untuk memenuhi hak-hak perempuan korban kekerasan dan diskriminasi dalam konteks peristiwa-peristiwa konflik bersenjata dan pelanggaran HAM di masa lalu agar:

- a. para korban bisa pulih kembali dan keluar dari siklus pemiskinan, dengan membuat mekanisme bantuan khusus yang peka gender, partisipatif dan transparan
 - b. para korban bisa terpenuhi rasa adil melalui proses pertanggungjawaban yang kredibel, peka gender dan berbasis HAM
 - c. para korban bisa mempunyai pengetahuan utuh tentang apa yang terjadi pada mereka, termasuk sebab-sebab, konsekuensi dan langkah-langkah untuk mencegah keberulangan
4. Pemerintah perlu membuat rencana aksi untuk mendorong pengembangan mekanisme pertanggungjawaban dan pencegahan kekerasan terhadap perempuan dalam jajaran Tentara Nasional Indonesia (TNI), terutama terkait peran mereka di daerah-daerah konflik dan perbatasan negara.
 5. Pemerintah perlu mendukung keberlanjutan lembaga-lembaga baru yang telah dibentuk oleh negara maupun masyarakat untuk menangani kekerasan terhadap perempuan dengan menciptakan insentif bagi lahir dan berkembangnya filantropi domestik serta inisiatif-inisiatif *corporate social responsibility* untuk membiayai dan mendukung, secara efektif dan akuntabel, kerja-kerja masyarakat di bidang kemanusiaan, keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat, termasuk keadilan gender.
 6. Pemerintah perlu mendorong ketersediaan layanan terpadu yang bermutu bagi pemulihan perempuan korban kekerasan, termasuk tetapi tidak terbatas pada korban kekerasan dalam rumah tangga dan mencakup korban kekerasan negara dan kekerasan dalam komunitas, seperti buruh migran perempuan, perempuan miskin, perempuan minoritas dan perempuan dari kelompok rentan diskriminasi lainnya.
 7. Masyarakat dan lembaga-lembaga HAM perlu memainkan peran aktif dalam melakukan pemantauan terhadap sistem penanganan kekerasan terhadap perempuan yang dikembangkan oleh Pemerintah, termasuk (walaupun tidak terbatas pada) kasus-kasus buruh migran yang pulang dalam kondisi bermasalah.
 8. Lembaga-lembaga pendidikan, formal dan non-formal, dari berbagai disiplin ilmu, di tingkat nasional dan daerah, perlu mengintegrasikan pengajaran tentang kekerasan terhadap perempuan, HAM perempuan, dan analisis gender dalam kurikulumnya, guna meningkatkan profesionalisme dalam penanganan kekerasan terhadap perempuan, terutama pada bidang ilmu kesehatan, hukum, kesejahteraan masyarakat, psikologi, ekonomi.
 9. Masyarakat, khususnya lembaga-lembaga sosial, budaya dan agama, perlu meningkatkan peran aktifnya – melalui kontribusi dana dan karya kerelawanan – dalam menangani, mencegah dan mendorong pertanggungjawaban bagi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di lingkungannya masing-masing, dengan mengutamakan pemenuhan rasa adil korban, menjunjung nilai-nilai kemanusiaan, tanpa membatasi ruang gerak perempuan.
 10. Komunitas pembela HAM perlu meningkatkan efektifitas dalam mengintegrasikan realitas dan aspirasi perempuan, terutama perempuan korban kekerasan dan diskriminasi, ke dalam keseluruhan perjuangan bagi pemenuhan hak-hak ekonomi sosial budaya serta hak-hak sipil politik bagi semua.

11. Gerakan perempuan perlu mengembangkan strategi yang komprehensif untuk penguatan kapasitas organisasi-organisasi perempuan, termasuk pendidikan politik tentang dampak politisasi identitas terhadap perempuan, dan pelibatan aktif generasi muda dalam gerakan perempuan.
12. Komunitas internasional perlu memberi dukungan nyata bagi inisiatif-inisiatif perempuan Indonesia dalam mewujudkan bangsa yang damai, demokratis, adil, sejahtera dan plural serta bagi penguatan lembaga-lembaga (nasional dan lokal) yang didirikan oleh perempuan untuk menangani kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan.

Lampiran I
Perda/ Kebijakan Diskriminatif
Jumlah 27 Produk Kebijakan

- 22 Perda
3 Surat Edaran Bupati/ Dinas
2 Instruksi bupati/ walikota

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
1	Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang	Pasal 4 (2) Setiap orang yang tingkah lakunya teridentifikasi sebagai pelacur, tidak diperbolehkan untuk menghuni ataupun menggunakan rumah bordil, hotel, losmen.....	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) – rumusan kebijakan ini tidak jelas, sehingga berpotensi membatasi ruang gerak perempuan dan bisa mengakibatkan salah tangkap terhadap perempuan yang diduga pelacur 2. Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum
2	Peraturan Daerah Propinsi Daerah (Qanun) Istimewa Aceh No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam	Bagian Ketujuh. Pelaksanaan Bidang Kemasyarakatan Pasal 15 (3) Setiap muslim dan muslimah wajib berbusana sesuai dengan tuntunan ajaran Islam, baik dalam kehidupan keluarga maupun dalam pergaulan masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> (1) Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) – kebijakan ini tidak secara langsung ditujukan kepada perempuan saja, melainkan pada laki-laki dan perempuan, namun karena mengacu pada hukum Islam dengan indikator aurat, maka kebijakan ini tertuju kepada perempuan dan mendiskriminasi dalam bentuk pembatasan hak untuk menentukan keyakinannya dalam berbusana (2) Diskriminasi sebagai akibat – merupakan suatu bentuk sikap mengabaikan hak seseorang untuk menentukan pilihan keyakinannya dalam berbusana sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya, hal ini berarti juga penghapusan hak seseorang

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
			untuk menentukan sikapnya dalam berbusana
3	Peraturan Daerah Propinsi Daerah (Qanun) Istimewa Aceh No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwath	Pasal 1 (20) khalwat/ mesum adalah perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan	Rumusan multitafsir dan bias gender. Diskriminasi tidak langsung nampak dalam rumusan pasal ini karena perspektif masyarakat yang meletakkan perempuan sebagai penggoda dan melahirkan tindakan mesum
4	Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 24 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran Dalam Kota Bengkulu	Pasal 1 e. Pelacuran adalah perbuatan hubungan seksual diluar perkawinan yang sah yang dilakukan dengan siapapun dengan atau tanpa imbalan uang jasa atau hadiah-hadiah. (pelacuran diatur dalam Bab III larangan Ps. 3 (1), Germa ayat (2))	Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum
5	Peraturan daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran	Bab I. Ketentuan Umum Pasal 1 (5) Pelacur adalah siapapun baik laki-laki maupun perempuan yang menyebabkan dan atau menyediakan diri kepada umum untuk melakukan persetubuhan atau perbuatan cabul (6) Pelacuran adalah setiap persetubuhan dan atau perbuatan cabul yang dilakukan oleh pelacur Larangan Pelacuran diatur dalam Bab II. Larangan, pasal 2	Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
6	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	<p>Bab I. Ketentuan Umum</p> <p>Pasal 1</p> <p>d. Prostitusi adalah mempergunakan badan sendiri sebagai alat pemuas seksual untuk orang lain dengan mencapai keuntungan.</p> <p>e. Pelacuran adalah suatu perbuatan dimana seorang perempuan menyerahkan dirinya untuk berhubungan kelamin dengan lawan jenisnya dan menerima pembayaran baik berupa uang maupun bentuk lain</p> <p>Pasal 6</p> <p>Siapapun yang kelakuannya/tingkah lakunya dapat menimbulkan dugaan bahwa ia pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, lapangan-lapangan, dirumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk, kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, digedung tempat tontonan, disudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti, atau berjalan kaki berkendaraan bergerak kian kemari</p>	<p>Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi langsung) dan tindakan pengucilan – Pasal 1 (e) merupakan pengucilan berdasarkan asumsi jender bahwa pelacur adalah berjenis kelamin perempuan, secara langsung hak yang diabaikan oleh kebijakan ini adalah hak untuk dianggap sebagai individu yang sama di hadapan hukum yang berhak untuk dipandang dengan kacamata asas praduga tak bersalah</p> <p>1. Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) – rumusan kebijakan ini tidak jelas, sehingga berpotensi membatasi ruang gerak perempuan dan bisa mengakibatkan salah tangkap terhadap perempuan yang diduga pelacur</p> <p>2. Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum</p>
7	Peraturan Daerah Kabupaten Lahat Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Larangan Perbuatan Pelacuran dan Tuna Susila	<p>Bab I. Ketentuan Umum</p> <p>Pasal 1</p> <p>6. Pelacuran dan tuna susila adalah seseorang baik laki-laki maupun perempuan yang</p>	<p>Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan</p>

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
	dalam Kabupaten Lahat	<p>melakukan hubungan kelamin dengan lawan jenisnya diluar perkawinan yang sah maupun sesama jenisnya dengan maksud mendapat kepuasan seksual dan atau untuk mendapatkan imbalan jasa maupun tidak bagi dirinya sendiri maupun orang lain;</p> <p>8. Pelacuran adalah perbuatan atau sikap dan tindakan yang dilakukan oleh seseorang baik perempuan maupun laki-laki yang dengan menjajakan dirinya atau menyediakan dirinya pada orang lain untuk mengadakan hubungan kelamin di luar nikah atau perbuatan cabul lainnya dengan imbalan jasa maupun tidak bagi dirinya sendiri maupun orang lain.</p>	multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum
8	Peraturan Daerah Kota Batam No. 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam	<p>Bab III. Tertib Susila Pasal 7 (2) Setiap orang dilarang berpakaian yang tidak sesuai dan atau bertentangan dengan norma-norma agama dan budaya di tempat-tempat umum.</p> <p>Penjelasan : Pakaian yang tidak sesuai dan atau bertentangan dengan norma dalam ayat ini adalah pakaian yang <i>mempertontonkan aurat.....</i></p>	Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) dan sebagai akibat – konteks aurat yang dijadikan sebagai acuan dalam menilai kepantasan berbusana dimana pandangan umum masih melihat bahwa sebagian besar bagian tubuh perempuan adalah aurat, menjadikan kebijakan ini berpotensi diskriminatif bagi perempuan

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
		<p>Pasal 9 Setiap orang atau badan dilarang membentuk dan atau mengadakan perkumpulan yang mengarah kepada perbuatan asusila dan secara normatif tidak bisa diterima oleh budaya masyarakat</p> <p>Penjelasan : Perkumpulan dimaksud dalam ayat ini misalnya perkumpulan atau organisasi kaum lesbian, homoseks (gay) dan sejenisnya</p>	<p>Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi langsung) – secara tegas dan jelas menempatkan kelompok preferensi seksual sejenis sebagai kriminal dengan menyatakan sebagai bentuk perbuatan maksiat</p>
9	<p>Peraturan daerah Propinsi Sumatra Selatan Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Maksiat di Propinsi Sumatra Selatan</p>	<p>Bab II. Penamaan dan Bentuk Maksiat Pasal 2 (2) Termasuk perbuatan maksiat, segala perbuatan yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat selain yang diatur dalam norma-norma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti ; c. homoseks d. lesbian.....</p>	<p>(1) Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi langsung) – secara tegas dan jelas menempatkan kelompok preferensi seksual sejenis sebagai kriminal dengan menyatakan sebagai bentuk perbuatan maksiat (2) Diskriminasi sebagai Akibat – rumusan pasal ini meniadakan hak-hak kelompok preferensi seksual homoseks dan lesbian untuk menentukan pilihan sikap seksualitasnya, karena preferensi seksualnya dikriminalisasi</p>

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
		<p>Bab III. Kewajiban dan Larangan Pasal 5</p> <p>(1) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada Pasal 3, dilarang:</p> <p>a. melakukan suatu perbuatan yang mengarah para perbuatan maksiat.</p> <p>h. bagi wanita berpakaian minim terbuka pada bagian tubuh mulai dari dada sampai lutut dan berpakaian transparan sehingga terlihat jelas bagian-bagian tubuh dari luar pakaian itu di tempat umum.</p> <p>(2) Setiap orang dilarang berada di ruangan dan atau dalam halaman bangunan yang patut diduga diketahuinya sebagai tempat orang melakukan maksiat</p>	<p>(1) Diskriminasi sebagai tindakan pembatasan – pembatasan terhadap hak perempuan untuk berpenampilan dan berekspresi sesuai dengan nilai-nilai sosial dan budaya yang diyakininya</p> <p>(2) Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal 5 (1)(a) tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai maksiat dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum</p>
10	Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No. 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna susila Dalam Wilayah Kota Bandar Lampung	<p>Pasal 1</p> <p>f. Perbuatan prostitusi adalah perbuatan yang dilakukan oleh siapapun baik laki-laki maupun perempuan yang menyediakan diri sendiri atau orang lain kepada umum untuk melakukan pelacuran, baik dengan imbalan jasa maupun tidak;</p> <p>g. Tuna Susila adalah seorang laki-laki / perempuan yang melakukan hubungan seks dengan lawan jenisnya secara berulang-ulang dengan bergantian pasangan di</p>	Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai perbuatan prostitusi dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
		<p>luar perkawinan yang syah dengan mendapat uang, materi atau jasa;</p> <p>h. Pelacur adalah seorang baik pria maupun wanita yang mengadakan hubungan kelamin dengan seorang lawan jenis kelamin di luar ikatan perkawinan yang syah dengan maksud mendapatkan kepuasan seksual atau ekuntungan materi lainnya bagi diri sendiri atau orang lain;</p> <p>Bab III. Ketentuan Penindakan Pasal 3 (1) Walikota berhak memerintahkan untuk menutup tempat yang menurut keyakinannya digunakan untuk melakukan perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila.</p>	
11	Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat	<p>Bab III. Kewajiban dan Larangan Bagian Kesatu. Pencegahan Zinah Pasal 3 (1) Setiap laki-laki dan perempuan secara bersama-sama atau berpasangan yang bukan suami-istri dilarang berada disuatu tempat dan atau waktu tertentu yang tidak patut menurut norma agama, kesusilaan dan adat istiadat.</p>	(1) Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi langsung) dan tindakan pembatasan, yaitu pembatasan bergerak dan perbedaan perlakuan antara laki-laki dan perempuan di wilayah tersebut, oleh karena kerangka berpikir pembuat kebijakan yang memandang pemberian akses kepada perempuan untuk memperoleh kebebasan bergerak hanya akan membahayakan bagi perempuan itu sendiri (hanya perempuan yang terkena kebijakan ini)

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
		Bagian Ketiga. Pencegahan Perkosaan dan Pelecehan Seks Pasal 6 (1) Setiap perempuan dilarang berjalan sendirian atau berada di luar rumah tanpa ditemani muhrimnya pada selang waktu pukul 24.00 sampai dengan pukul 04.00 kecuali dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan...	(2) Diskriminasi sebagai akibat (pengurangan) – merupakan bentuk pengurangan atas hak perempuan untuk bergerak dan mengaktualisasikan dirinya kapan saja secara bebas, karena dihambat dengan pembatasan waktu dan syarat yang mengharuskan dirinya didampingi dalam melakukan aktifitasnya pada jam-jam tertentu
12	Peraturan Daerah Kota Palembang No. 2 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Pelacuran	Bab V. Ketentuan Larangan Pasal 8 (1) Pelacuran adalah perbuatan yang dilakukan setiap orang dan atau sekelompok orang dengan sadar, bertujuan mencari kepuasan syahwat diluar ikatan pernikahan yang sah dengan atau tanpa menerima imbalan, baik berupa uang maupun bentuk lainnya (2) Termasuk dalam perbuatan pelacuran adalah : <ol style="list-style-type: none"> a. homoseks b. lesbian c. sodomi d. pelecehan seksual; dan e. perbuatan porno lainnya 	(1) Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi langsung) - Pasal 8 (2)(a)(b) secara tegas dan jelas menempatkan kelompok preferensi seksual sejenis sebagai kriminal dengan menyatakan sebagai bentuk perbuatan pelacuran (2) Diskriminasi sebagai Akibat – rumusan pasal ini meniadakan hak-hak kelompok preferensi seksual homoseks dan lesbian untuk menentukan pilihan sikap seksualitasnya, karena preferensi seksualnya dikriminalisasi

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
13	Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Penindakan dan Pemberantasan Maksiat	Bab II. Ruang Lingkup dan Tujuan Bagian Kedua. Perbuatan Asusila Pasal 5 (1) Setiap orang dilarang berkeliaran ditempat umum dengan tujuan melacurkan diri baik untuk mencari kepuasan maupun sebagai mata pencaharian	Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) – rumusan kebijakan ini tidak jelas, sehingga berpotensi membatasi ruang gerak perempuan dan bisa mengakibatkan salah tangkap terhadap perempuan yang diduga pelacur
		(2) Setiap orang dilarang dilarang melakukan kegiatan yang mengarah kepada pelacuran dan atau memberikan kesempatan untuk terjadinya pelacuran dengan kedok usaha	Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum
14	Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran	Pasal 4 (2) 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.	1. Diskriminasi sebagai maksud/tujuan (diskriminasi tidak langsung) – rumusan kebijakan ini tidak jelas, sehingga berpotensi membatasi ruang gerak perempuan dan bisa mengakibatkan salah tangkap terhadap perempuan yang diduga pelacur 2. Diskriminasi sebagai akibat – rumusan pada pasal ini tidak menjelaskan unsur dari perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelacuran dan bagaimana perbuatan itu dilakukan, sehingga menimbulkan multitafsir dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
		<p>Bab III. Penindakan dan Pengendalian Bagian Ketiga. Partisipasi Masyarakat Pasal 8</p> <p>(1) Setiap masyarakat atau siapapun berkewajiban untuk melaporkan kepada petugas atau pejabat yang berwenang apabila ia mengetahui langsung atau menduga kuat sedang berlangsungnya kegiatan pelacuran</p>	
15	Perda Kab. Bantul No. 5 tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul	<p>Pasal 1</p> <p>(4) 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;</p>	Pasal ini tidak menyebutkan subyek hukum perempuan, akan tetapi karena Pekerja Seks Komersial diidentikkan dengan perempuan, perempuan tetap menjadi sasaran penegakan perda ini.
16	Perda Kab. Tasikmalaya No. 28 tahun 2000 tentang Perubahan pertama Perda no. 1 tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran.	<p>Pasal 1</p> <p>(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.</p>	Definisi pelacuran dalam perda ini sangat luas termasuk menjangkau siapa saja yang melakukan hubungan seksual tanpa pernikahan. Institusi pernikahan dalam rumusan ini menjadi pembeda apakah hubungan itu termasuk pelacuran atau bukan. Ruang lingkup definisi ini berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap kelompok masyarakat yang berbeda, yang tidak terikat dalam institusi perkawinan. Maksud dan rumusan Perda ini jelas

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
			mengandung diskriminasi langsung.
17	Surat Edaran Bupati Kab. Banjar No. 065.2/00023/ORG tentang Pemakaian Jilbab bagi PNS Perempuan di lingkungan Pemkab. Banjar tertanggal 12 Januari 2004		Surat ini berisi himbauan yang tidak mengikat. Hanya saja, bagi birokrasi surat edaran juga mengandung konsekuensi khusus. Pengakuan dari otoritas Pemda Banjar, bahwa setelah ada surat edaran ini semua PNS perempuan menggunakan Jilbab, termasuk mereka yang non muslim.
18	Instruksi Bupati Sukabumi No. 4/2004 tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa dan Mahasiswa	--	Pengaturan tata berbusana adalah bentuk kontrol negara terhadap otoritas tubuh perempuan. Meletakkan perempuan sebagai subyek yang dikontrol adalah bentuk diskriminasi langsung terhadap perempuan. Pengaturan semacam ini juga mengingkari keberagaman yang ada di masyarakat.
19	Perda Kab. Maros No. 16/ 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah	Pasal 5 (1) setiap karyawan/ karyawan pada lingkungan Pemda, anak didik yang beragama Islam diwajibkan berbusana muslim dan muslimah	Idem
20	Perda Kab. Bulukumba No. 4/2003 tentang Busana Muslim	Perda ini mewajibkan PNS mengenakan busana muslim	Potensi diskriminasi terhadap orang-orang yang tidak menggunakan busana muslim akan sangat nampak.
21	Perda Kab. Enrekang No. 6/2005 tentang Busana Muslim	Memuat materi kewajiban berbusana muslim bagi PNS dan siswa sekolah	Idem
22	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.	Memuat materi himbauan bagi PNS berbusana muslim dan muslimah	idem
23	Perda Kota Solok No. 6/2002 tentang Wajib Berbusana Muslimah		
24	Instruksi No.		

No	Kebijakan	Pasal khusus/isi yang berkaitan dengan KTP/diskriminatif	Keterangan
	0451.442/Binsos-III/2005 tentang Kewajiban Berbusana Muslimah di Padang Sumatera Barat		
25	Perda Prov. Sumatera Barat No. 11/2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat		
26	Perda Kab. Jember No. 14/2001 tentang Penanganan Pelacuran		
27	SE Dinas Pendidikan Kab. Sukabumi No. 450/2198/TU tentang Pemakaian Busana Muslim bagi siswa sekolah dan Mahasiswa		

Lampiran II
Perda/ Kebijakan yang Bernuansa Agama, Moralitas, dll
Jumlah 58 Produk Kebijakan

No	Kebijakan	Propinsi/ Kabupaten
1	Perda No. 6 Thn. 1999 tentang Miras	Amuntai, Kalsel
2	Perda No. 7 Thn. 2000 tentang Perjudian	Amuntai, Kalsel
3	Perda Ramadhan No. 32 Thn. 2003	Amuntai, Kalsel
4	Perda No. 19 Tahun 2005 tentang Zakat, Infaq dan Shadaqah	Amuntai, Kalsel
5	Perda No. 9 Tahun 2005 tentang Zakat, Infaq dan Shadaqoh.	Bandung, Jawa Barat
6	Perda No. 4 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqoh (LD Nomor 2 Tahun 2006 Seri C)	Bangka, Bangka Belitung
7	Perda No. 9 Thn. 2003 tentang Pengelolaan Zakat	Banjar, Kalsel
8	Perda No. 5 Thn. 2004 tentang Ramadhan (Perubahan Perda Ramadhan No. 10 Thn. 2001)	Banjar, Kalsel
9	Perda No. 4 Thn. 2004 tentang Khatam al-Qur'an bagi Peserta Didik pada SD, SMP, dan SMA	Banjar, Kalsel
10	Perda No. 08 Tahun 2005 tentang Jum'at Khusus	Banjar, Kalsel
11	Perda No. 5 Tahun 2006 tentang Penulisan Identitas Dengan Huruf Arab Melayu (LD Nomor 5 Tahun 2006 Seri E Nomor 3)	Banjar, Kalsel
12	Perda No. 5 Tahun 2006 tentang Larangan Minuman Beralkohol.	Banjarbaru, Kalsel
13	Perda No. 13 Thn. 2003 tentang Ramadhan	Banjarmasin, Kalsel
14	Perda No. 31 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat	Banjarmasin, Kalsel
15	Perda No. 4 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Banjarmasin Nomor 13 Tahun 2003 tentang Larangan Kegiatan Pada Bulan Ramadhan	Banjarmasin, Kalsel
16	Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 06 Tahun 2003 tentang Pandai Baca Al-Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin Dalam Kabupaten Bulukumba	Bulukumba, Sulsel
17	Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. (LD Nomor 23 Tahun 2004 Seri E)	Banten
18	Instruksi Walikota Bengkulu No. 3 Tahun 2004 tentang Program Kegiatan Peningkatan Keimanan.	Bengkulu
19	Perda No. 08 Tahun 2002 tentang Rencana Strategis Kabupaten Cianjur Tahun 2001-2005	Cianjur
20	Perda No. 9 tahun 2002 tentang Zakat	Dompu, NTB
21	Instruksi Bupati No. 4 Tahun 2003 ttg Pemotongan Gaji PNS/Guru 2,5% setiap bulan	Dompu, NTB
22	SK Bupati No 140 Tahun 2004 tanggal 25 Juni 2005, tentang Kewajiban Membaca Al Quran Bagi PNS Muslim	Dompu, NTB
23	Surat Himbauan Bupati Nomor 451.12/016/SOS/2003, tentang Infak dan Zakat Bagi	Dompu, NTB

No	Kebijakan	Propinsi/ Kabupaten
	seluruh PNS di Dompu	
24	SK Bupati No Kd.19./HM.00/527/2004, tanggal 8 Mei 2004 tentang Kewajiban Membaca Al Qur'an oleh seluruh PNS dan Tamu yang menemui Bupati	Dompu, NTB
25	Perda No. 11 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pemilihan Kades (materi muatannya keharusan calon dan keluarganya bisa membaca al Quran, yang dibuktikan dengan rekomendasi KUA)	Dompu, NTB
26	Sukabumi SKB Penutupan dan Pelarangan Aktivitas Ahmadiyah	Garut Jawa Barat
27	Peda No. 6/2000 tentang Kesusilaan	Garut, Jawa Barat
28	Perda No. 22 Tahun 2005 tentang Wajib Baca Tulis Al-Quran Bagi Siswa Yang Beragama Islam	Gorontalo
29	Keputusan Bupati Kabupaten Cianjur Nomor 36 Tahun 2001 tentang Pembentukan Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Islam (LPPI)	Jawa Barat/ Cianjur
30	Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 11 Tahun 2005 tentang Penertiban Minuman Beralkohol	Jawa Barat/ Sukabumi
31	Keputusan Bupati Tasikmalaya Nomor 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	Jawa Barat/ Tasikmalaya
32	Surat Edaran Bupati Tasikmalaya Nomor 451/SE/04/Sos/2001 tentang Upaya Peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketakwaan	Jawa Barat/ Tasikmalaya
33	Himbauan Bupati Tasikmalaya No. 556.3/SP/03/Sos/2001 tentang Pengelolaan Pengunjung Kolam Renang	Jawa Barat/ Tasikmalaya
34	Perda No. 2 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq dan Shadaqah (LD No. 2/ 2006)	Kampar, Riau
35	Perda No. 17 Tahun 2005 tentang Bebas Buta Aksara Al-Quran Pada Usia Sekolah dan Bagi Masyarakat Islam di Kota Kendari	Kendari
36	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	Kuningan, Jawa Barat
37	Perda No. 8 Tahun 2002 tentang Minuman Keras	Lombok Timur, NTB
38	Perda No. 9 Tahun 2002 tentang Zakat	Lombok Timur, NTB
39	Instruksi Bupati No. 4 Tahun 2003 tentang Pemotongan Gaji PNS/ Guru 2,5% setiap bulan	Lombok Timur, NTB
40	Perda No. 2 Tahun 2003 tentang Zakat Profesi, Infak dan Sadakah	Makasar, Sulsel
41	Perda No. 9 Tahun 2001 tentang Larangan Penedaran, Memproduksi, Mengonsumsi Minuman Keras Beralkohol, Narkotika, dan Obat Psikotropika	Maros, Sulsel
42	Perda No. 15 Tahun 2005 tentang Gerakan Buta	Maros, Sulsel

No	Kebijakan	Propinsi/ Kabupaten
	Aksara dan Pandai Baca Al-Qur'an Dalam Wilayah Kabupaten Maros	
43	Perda No. 17 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat	Maros, Sulsel
44	Perda No. 7 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Kehidupan Adat	NAD
45	Perda No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. (LD Nomor 12 Tahun 2004 Seri B Nomor 4, TLD Nomor 36)	NAD
46	Perda No. 12 Tahun 2003 Tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya (LD Nomor 25 Tahun 2003 Seri D Nomor 12, TLD Nomor 28)	NAD
47	Perda No. 13 Tahun 2003 Tentang Maisir (Perjudian). (LD Nomor 26 Tahun 2003 Seri D Nomor 13, TLD Nomor 29)	NAD
48	Perda No. 35 Tahun 2005 tentang Pengolahan Zakat (LD No. 35/ 2005 Seri E)	Ogan Ilir, Sumsel
49	Surat Edaran Bupati Pamekasan (Madura) No. 450/2002 tentang Pemberlakuan Syariat Islam	Pamekasan, Jawa Timur
50	Perda No. 11 Tahun 2006 tentang Larangan Pengeedaran Minuman Beralkohol (LD No. 11/ 2006)	Pangkajane & Kepulauan
51	Perda No. 14 Tahun 2006 tentang Gerakan Masyarakat Islam Baca Al-Qur'an. (LD Nomor 14 Tahun 2006)	Polewali Mandar, Sulsel
52	Surat Keputusan Gubernur Propinsi Riau No. 003.1/UM/08.1 tentang Pembuatan Papan Nama Arab Melayu.	Riau
53	Perda No. 4 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Sadaqah.	Sidoarjo, Jawa Timur
54	Perda Solok (Sumatra Barat) No. 10/2001 tentang Wajib Baca Al Quran untuk Siswa dan Pengantin	Solok, Sumatera Barat
55	SKB penutupan dan Pelarangan aktivitas jema'at Ahmadiyah	Sukabumi, Jawa Barat
56	Perda No. 13 Tahun 2004 tentang Pengawasan dan penertiban Peredaran Minuman Beralkohol. (LD Nomor 6 Tahun 2004, Seri E)	Sumatera Selatan
57	Perda No. 7 tahun 2005 tentang Menjual, Mengecer dan Menyimpan Minuman Keras Mabuk-mabukan	Tangerang, Banten
58	Perda No. 3/2001 tentang Pemulihan Kemanan dan Ketertiban yang Berdasarkan kepada Ajaran Moral, Agama, Etika dan nilai-nilai budaya daerah	Tasikmalaya, Jawa Barat
59	SE Bupati No. 451/SE/04/Sos/2001 Perihal Upaya peningkatan Kualitas Keimanan dan Ketakwaan	Tasikmalaya, Jawa Barat
60	Perdes Muslim Bulukumba No. 05/2006 tentang Pelaksanaan Hukum Cambuk	Bulukumba
61	SE Bupati Kab. Cianjur No. 451/2719/ASSDA I, ttg Gerakan Aparatur Berahlaqul Karimah dan Masyarakat Marhamah	Cianjur

Lampiran III
Rancangan Perda/Kebijakan Diskriminatif/Bernuansa Agama, Moralitas, dll
Jumlah 15 Produk Kebijakan

No	Kebijakan	Kabupaten/ Propinsi
1	RanPerda ttg Hubungan Seks dan Seks Komersial (2007)	Depok, Jawa Barat
2	RanPerda ttg Anti Minuman Beralkohol (2006)	Depok, Jawa Barat
3	RanPerda ttg Anti Maksiat atau Minuman Keras dan Prestasi (2006)	Depok, Jawa Barat
4	RanPerda ttg Anti Maksiat/Perzinahan	Kab. Pangkep, Sulsel
5	RanPerda ttg Baca Tulis Al-Quran bagi Siswa & Calon Pengantin	Kab. Pangkep, Sulsel
6	Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor....Tahun 2000 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Keras	Kab. Tasikmalaya
7	Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur.....tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Kabupaten Cianjur	Kota Cianjur/ Jawa Barat
8	Raperda Pendidikan yang memuat tentang kewajiban menyertakan sertifikat Diniyah bagi yang melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi	Kota Cirebon, Jawa Barat
9	RanPerda ttg Pembinaan dan Penertiban Anak Jalanan, gelandangan, penge mis dan pengamen	Kota Makasar, Sulsel
10	Rancangan Perda ttg Zakat	Kota Makasar, Sulsel
11	Rancangan Peraturan Daerah Kota Mataram Nomor...Tahun... tentang Pencegahan Maksiat	Kota Mataram/ NTB
12	RanPerda ttg Kota Injil Manokwari (2006)	Manokwari, Papua
13	Rancangan <i>Qanun</i> (2006-) tentang revisi <i>Qanun</i> No. 14/2003 tentang Khalwat	NAD
14	RanPerda ttg Pengelolaan Zakat	Sulsel
15	RanPerda ttg Pelaksanaan Syariat Islam di Pandeglang	Pandeglang Banten

TERIMA KASIH

Komnas Perempuan menyampaikan terima kasih kepada lembaga-lembaga di bawah ini atas kerja samanya dalam menyusun Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan tahun 2007.

1. *Aceh Judicial Monitoring Institute (AJMI)*, Banda Aceh
2. Aliansi Perempuan Merangin (APM), Sumatera
3. ALPEN SULTRA, Sulawesi
4. AP2BMI, NTB
5. Balai Layanan Informasi Kebijakan Publik (Bilik), Indramayu
6. Cahaya Perempuan WCC Bengkulu, Bengkulu
7. CC Siti Maryam, DKI Jakarta
8. *Center for Justice Initiative (CJI)*, Makassar
9. *Children Crisis Centre (CCC)*, Sumatera
10. Damar, Sumatera
11. Divisi Perempuan TRUK – F, NTT
12. *Fabmina Institute*, Cirebon
13. Forum Komunikasi Buruh Migran Indramayu (FKBMI), Indramayu
14. Forum Komunikasi Buruh Migran Sepakat (FOKBURS), NTB
15. Forum Komunikasi Lembaga Sosial Desa – Lotim, NTB
16. Forum Peduli Perempuan dan Anak, NTT
17. FWBMI Cirebon, Jawa Barat
18. *Gender Focal Point*, DKI Jakarta
19. Ibunda, Jawa Timur
20. *Insan Karim Centre*, Jawa Barat
21. JARI ACEH, Sumatera
22. JKPS Cahaya Ponorogo, Jawa Timur
23. Kejaksaan RI Pusdikpel, DKI Jakarta
24. Kejati Kalimantan Selatan, Kalimantan Selatan
25. Kelompok Perempuan untuk Keadilan Buruh, DKI Jakarta
26. Komunitas Masyarakat Pers Anti Kekerasan dan Korupsi (KOMPAK), Indramayu
27. Kopbumi, DKI Jakarta
28. KPKPST, Sulawesi
29. LAPPAN (Lembaga Pemberdayaan Perempuan dan Anak), Maluku
30. LBH APIK Aceh, Sumatera
31. LBH APIK Jakarta, DKI Jakarta
32. LBH APIK NTB, NTB
33. LBH APIK Semarang, Jawa Tengah
34. LBH APIK Lhoukseumawe, Lhoukseumawe Aceh
35. LBH Cianjur, Cianjur
36. LBH Jakarta, DKI Jakarta
37. LBH Jawa Tengah, Jawa Tengah
38. LBHP2I, Sulawesi
39. Lembaga Advokasi & Pendidikan Anak Rakyat (LAPAR), Makassar
40. Lembaga Kajian Hak Asasi Manusia (LKHAM), Tasikmalaya
41. Lembaga Kajian Keislaman Masyarakat (LK3), Kalimantan Selatan
42. Lembaga Kajian Pembangunan Masyarakat Pesantren (LKPM), Makassar
43. LKBH PEKKA, DKI Jakarta
44. LPP Bone, Sulawesi

45. LRC-KJHAM, Jawa Tengah
46. LSM *Madiun Nomen Centre*, Jawa Tengah
47. LSM Sirih Besar, Sumatera
48. LSM Swara Parangpuan, Sulawesi Utara
49. Mahkamah Syar'iyah Sigli, Aceh
50. Mitra Perempuan, DKI Jakarta
51. Nahdina, Tasikmalaya
52. P2TP2 Jakarta, DKI Jakarta
53. P2TP2 Kota Bandung, Jawa Barat
54. P2TP2 Lamban Indoman Putri, Sumatera
55. P2TP2A Jambi, Sumatera
56. P2TPA Rekso Dyah Utami, DI Yogyakarta
57. P3A Jember, Jawa Timur
58. P3A Sidoarjo, Jawa Timur
59. PA Batang Kelas 1.B, Jawa Tengah
60. PA Bojonegoro, Jawa Timur
61. PA Boyolali, Jawa Tengah
62. PA Brebes, Jawa Tengah
63. PA Cibadak, Jawa Barat
64. PA Dompu, NTB
65. PA Garut, Jawa Barat
66. PA Gorontalo, Gorontalo
67. PA Jakarta Utara Kelas 1.A, DKI Jakarta
68. PA Jepara, Jawa Tengah
69. PA Karanganyar, Jawa Tengah
70. PA Karawang, Jawa Barat
71. PA Kefamenanu, NTT
72. PA Kendal, Jawa Tengah
73. PA Kolaka, Sulawesi Tenggara
74. PA Kuala Kapuas, Kalimantan Tengah
75. PA Kuningan Kelas 1.B, Jawa Barat
76. PA Kupang, NTT
77. PA Larantuka, NTT
78. PA Mojokerto, Jawa Timur
79. PA Muara Bulian, Jambi
80. PA Mungkid Kelas 1.B, Jawa Tengah
81. PA Padang Panjang, Sumatera Barat
82. PA Pati Kelas 1.B, Jawa Tengah
83. PA Pekalongan Kelas 1.A, Jawa Tengah
84. PA Pekanbaru, Riau
85. PA Purbalingga, Jawa Tengah
86. PA Rantau Rapat, Sumatera Utara
87. PA Ruteng, NTT
88. PA Salatiga, Jawa Tengah
89. PA Sentani, Papua
90. PA Serui, Papua
91. PA Sragen, Jawa Tengah
92. PA Sukabumi, Jawa Barat
93. PA Tabanan, Bali
94. PA Tahuna, Sulawesi Utara
95. PA Tanjung, Kalimantan

96. PA Tanjung Pandan, Kepulauan Bangka Belitung
97. PA Tobelo, Maluku Utara
98. PA Tolitoli, Sulawesi Tengah
99. PA Tondano, Sulawesi Utara
100. PA Waikabudak, NTT
101. PA Wates, DI Yogyakarta
102. Perempuan Berkoalisi, Cianjur
103. Perempuan Kepala Keluarga (Pekka), Cianjur
104. PKPA, Sumatera
105. PKT "Melati" RSAL Dr. Mintohardjo, DKI Jakarta
106. PM Jayapura, Irian jaya
107. PN Bangli, Bali
108. PN Banyumas, Jawa Timur
109. PN Baturaja, Sumatera Selatan
110. PN Ciamis , Jawa Barat
111. PN Cirebon, Jawa Barat
112. PN Garut, Jawa Barat
113. PN Jakarta Utara, DKI Jakarta
114. PN Kelas 1.B Bangko, Jambi
115. PN Kelas 1.B Klaten, Jawa Tengah
116. PN Kelas 1.B Sragen, Jawa Tengah
117. PN Kelas 1.B Indramayu, Jawa Barat
118. PN Kelas 1.B Pati, Jawa Tengah
119. PN Kelas 1.B Raba Bima, NTB
120. PN Kendal, Jawa Tengah
121. PN Kualasimpang, Aceh
122. PN Labuha, Maluku Utara
123. PN Liwa, Lampung
124. PN Majalengka, Jawa Barat
125. PN Muara Bulian, Jambi
126. PN Pacitan, Jawa Timur
127. PN Pandeglang, Banten
128. PN Pematang Siantar, Sumatera Utara
129. PN Rangkasbitung, Banten
130. PN Sawah Lunto, Sumatera Barat
131. PN Sinabang, Aceh
132. PN Sukoharjo, Jawa Tengah
133. PN Tanah Grogot, Kalimantan Timur
134. PN Tanjung Pandan, Kalimantan Timur
135. PN Watansoppeng, Sulawesi Selatan
136. PN Wonosari, Jawa Timur
137. PN Wonosobo, Jawa Timur
138. PPKP RSUD Tugurejo, Jawa Tengah
139. PPMI, Jawa Barat
140. PPT Jawa Timur, Jawa Timur
141. PPT RS Bhayangkara Nganjuk, Jawa Timur
142. PPT RS Polri Pusat Raden Saleh Soekanto, DKI Jakarta
143. PPTP2A, Jawa Timur
144. PSW Universitas Wiralodra, Indramayu
145. PT Padang, Sumatera Barat
146. Puspita Puan PP Cipasung, Jawa Barat

147. Rifka Annisa, DI Yogyakarta
148. RS Bhayangkara Kediri, Jawa Timur
149. RS Bhayangkara Medan, Sumatera Utara
150. RS Bhayangkara Padang, Sumatera Barat
151. RS Bhayangkara Tk. IV Polda KALTENG, Kalimantan Tengah
152. RSCM, DKI Jakarta
153. Rumah Aman Sinceritas, Sumatera
154. RUMAH KITA, DKI Jakarta
155. Rumah Perempuan, NTT
156. Rumah Perlindungan dan Trauma *Center* (RPTC) Depsos RI, DKI Jakarta
157. Rumpun Tjut Nyak Dien, DI Yogyakarta
158. Sahabat Perempuan, Jawa Tengah
159. Sanggar Suara Perempuan (SSP), NTT
160. *Sapa Institute*, Jawa Barat
161. Savy Amira, Jawa Timur
162. SBMI Sukabumi, Jawa Barat
163. Serikat Perempuan Independen (SPI) Labuhan Batu, Sumatera Utara
164. SIA (Selawah Inong Aceh), NAD
165. Solidaritas Buruh Migran Cianjur, Jawa Barat
166. Solidaritas Perempuan, DKI Jakarta
167. SOPPAN, NTT
168. SPEKHAM, Jawa Tengah
169. Suara Nurani Perempuan WCC LPSM Yabinkas, DI Yogyakarta
170. UPPA Polda Bali, Bali
171. UPPA Polda Gorontalo, Gorontalo
172. UPPA Polda Jambi, Jambi
173. UPPA Polda Kalimantan Selatan, Kalimantan Selatan
174. UPPA Polda Lampung, Lampung
175. UPPA Polda Malang, Jawa Timur
176. UPPA Polda NAD, Aceh
177. UPPA Polda NTB, NTB
178. UPPA Polda Sulawesi Selatan, Sulawesi Selatan
179. UPPA Polda Sulawesi Tengah, Sulawesi Tengah
180. UPPA Polda Sulawesi Utara, Sulawesi Utara
181. UPPA Polres Bali, Bali
182. UPPA Polres Bangka Belitung, Kepulauan Bangka Belitung
183. UPPA Polres Bangli, Bali
184. UPPA Polres Batu, Jawa Timur
185. UPPA Polres Berau, Kalimantan Timur
186. UPPA Polres Bulukumba, Sulawesi Selatan
187. UPPA Polres Cirebon, Jawa Barat
188. UPPA Polres Gianyar, Bali
189. UPPA Polres Gresik, Jawa Timur
190. UPPA Polres Grogobogan, Jawa Tengah
191. UPPA Polres HST, Kalimantan
192. UPPA Polres Jambi, Jambi
193. UPPA Polres Karang Asem, Bali
194. UPPA Polres Kediri, Jawa Timur
195. UPPA Polres Kendari, Sulawesi Tenggara
196. UPPA Polres Kulon Progo, DI Yogyakarta
197. UPPA Polres Labuhan Batu, Sumatera Utara

198. UPPA Polres Magetan, Jawa Timur
199. UPPA Polres Malang, Jawa Timur
200. UPPA Polres Mimika, Papua
201. UPPA Polres Mojokerto, Jawa Timur
202. UPPA Polres NTB, NTB
203. UPPA Polres Pasaman, Sumatera Barat
204. UPPA Polres Probolinggo, Jawa Timur
205. UPPA Polres Rembang, Jawa Timur
206. UPPA Polres Sambas, Kalimantan
207. UPPA Polres Situbondo, Jawa Timur
208. UPPA Polres Sleman, DI Yogyakarta
209. UPPA Polres Sragen, Jawa Tengah
210. UPPA Polres Sukoharjo, Jawa Tengah
211. UPPA Polres Sumenep, Jawa Timur
212. UPPA Polres Tabanan, Bali
213. UPPA Polres Tanah Laut, Kalimantan
214. UPPA Polres Tangerang, Banten
215. UPPA Polres Tarakan, Kalimantan Timur
216. UPPA Polres Tegal, Jawa Tengah
217. UPPA Polres Tuban, Jawa Timur
218. UPPA Polres Tulungagung, Jawa Timur
219. UPPA Polres Wonosobo, Jawa Timur
220. UPPA Polresta Malang, Jawa Timur
221. UPPA Reskrim Polres Sragen, Jawa Tengah
222. WCC Jombang, Jawa Timur
223. WCC Mawar Balqis, Jawa Barat
224. WCC Palembang, Sumatera
225. Yayasan Amanaut Bife "KUAN", NTT
226. Yayasan Bunga Bangsa, Sumatera
227. Yayasan Dinamika Inovasi Swadaya (YDIS), Kalimantan Selatan
228. Yayasan Lanbu Ina, Sulawesi
229. Yayasan Pulih, DKI Jakarta
230. YLBH APIK, Kalimantan
231. YPKM, NTB