

PENGANTAR Komnas Perempuan

23/3/09

Pertama-tama, atas nama Komnas Perempuan, saya ucapkan terima kasih atas kebersamaannya pada hari ini dalam rangka mendengarkan temuan-temuan Komnas Perempuan tentang hak-hak konstitusional perempuan dalam era otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah bagian integral dari upaya demokratisasi di Indonesia. Sentralisasi di hampir seluruh aspek pembuatan kebijakan pada jaman Orde Baru telah mematikan kehidupan demokrasi selama lebih dari tiga dekade, sehingga desentralisasi merupakan sebuah prasyarat yang tidak dapat ditawar-tawar untuk menciptakan Indonesia yang demokratis. Dengan otonomi daerah, jarak antara rakyat dan pemimpinnya menjadi dekat sehingga lebih kondusif bagi aksesibilitas dan akuntabilitas seluruh aspek pemerintahan.

Ini teorinya. Pada kenyataannya, tidak ada jaminan bahwa otonomi daerah akan serta-merta menghasilkan sebuah kehidupan yang lebih demokratis, kecuali ada upaya-upaya khusus untuk memajukan demokrasi dan HAM secara substantif. Pada kenyataannya, Komnas Perempuan mencatat bahwa, walaupun ada 40 kebijakan daerah yang kondusif bagi pemenuhan hak2 warga negara, sebanyak 154 kebijakan daerah yang bersifat diskriminatif.

Apa yang dimaksudkan dengan diskriminasi? Menurut UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, diskriminasi adalah:

“setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individu maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.”

UU No. 7 tahun 1984 tentang Ratifikasi CEDAW melengkapi pemaknaan diskriminasi dari perspektif jender, yaitu:

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

Sebanyak 64 dari 152 kebijakan daerah yang diskriminatif merupakan bentuk diskriminasi langsung terhadap perempuan dalam bentuk:

- pembatasan hak kemerdekaan berekspresi, melalui 21 kebijakan yang mengatur cara berpakaian
- pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalisasi perempuan, melalui 38 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi dan 1 kebijakan tentang larangan *khalwat*; dan,
- pengabaian hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan > melalui 4 kebijakan tentang buruh migran.

Selebihnya, 82 kebijakan daerah yang diskriminatif mengatur tentang agama yang sesungguhnya merupakan kewenangan pusat dan telah berdampak pada pembatasan kebebasan tiap warga negara untuk beribadat menurut keyakinannya dan mengakibatkan pengucilan kelompok minoritas.

Sembilan kebijakan lainnya merupakan pembatasan atas kebebasan memeluk agama bagi kelompok Ahmadiyah.

Semua pembatasan, pengurangan dan pengabaian ini merupakan hak-hak konstitusional yang dijamin bagi setiap warga negara Indonesia tanpa kecuali.

Praktik-praktik diskriminasi yang hidup di tengah masyarakat mendapatkan penguatan dan pelanggaran justru melalui produk-produk kebijakan – dalam hal ini, kebijakan daerah – yang lahir dari proses pembuatannya yang juga sarat dengan berbagai bentuk pembatasan dan pengabaian. Kebijakan-kebijakan ini bahkan memunculkan situasi dimana lembaga Negara menjadi penggagas dan pelaku tindakan diskriminatif terhadap warganya. Semua inilah yang dimaksudkan dengan pelembagaan diskriminasi.

Yang dipertaruhkan oleh keberadaan –dan penyebaran– kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif bukan hanya soal pemenuhan hak-hak kaum perempuan dan minoritas di Indonesia, tetapi, sesungguhnya, juga soal kewibawaan dan kepastian hukum serta sistem ketatanegaraan Indonesia yang utuh dan berintegritas. Perempuan dan minoritas ‘hanyalah’ sarana bagi suatu proses pengikisan seluruh tatanan negara-bangsa yang mengkhianati konstitusi kita sendiri.

Bukanlah suatu kebetulan bahwa perempuan adalah korban pertama dari proses pengikisan yang meluas ini. Ini semua adalah konsekuensi logis dari suatu cara berpolitik yang menggunakan identitas – bukan ide atau ideologi – sebagai alat mobilisasi politik. Tentu, identitas yang dimanfaatkan sebagai alat politik adalah identitas agama, identitas ‘asli’ vs ‘pendatang’, identitas budaya/ras, dan identitas jender. Dalam praktik politik identitas semacam ini, pengaturan tubuh dan jati diri perempuan merupakan sarana yang begitu mudah dan efektif untuk dijadikan simbol kemurnian dan pemurnian suatu golongan dengan identitas sosial tertentu/manapun. Ini semua juga sekedar produk dari suatu proses berdemokrasi yang prosedural belaka, yang mengabaikan

substansi nilai yang esensial untuk menjawab ‘mengapa kita berdemokrasi’, bukan semata ‘bagaimana cara berdemokrasi’.

Perkembangan yang kontradiktif – adanya kebijakan yang kondusif terhadap pemenuhan hak warga negara maupun yang diskriminatif – memunculkan sejumlah pertanyaan, baik tentang pola perpolitikan di daerah, tentang efektifitas sistem otonomi daerah yang telah diciptakan, maupun tentang kinerja mekanisme-mekanisme nasional yang berwenang. Komnas Perempuan berupaya menjawab pertanyaan-pertanyaan ini dengan menjalankan mandatnya untuk melakukan pemantauan terhadap segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan dalam rangka menghapuskan segala bentuk kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap perempuan Indonesia.

Melalui pemantauan ini, Komnas Perempuan juga bertanya:

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

Undang-undang Dasar Negara RI 1945 menyatakan apa yang menjadi cita-cita bangsa serta tujuan dan landasan negara. Menyimak Pembukaan UUD Negara RI 1945, dikatakan bahwa:

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

Inilah janji bangsa yang dikodifikasikan ke dalam hukum tertinggi di Indonesia. Segala peraturan-perundangan yang dibuat oleh para pemimpin politik dan wakil rakyat adalah untuk merealisasikan cita-cita bangsa ini. Melalui jabaran pasal-pasal nya, UUD Negara RI 1945 menegaskan apa yang menjadi hak setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi, termasuk beberapa hak yang banyak dilanggar melalui kebijakan-kebijakan daerah yang diskriminatif, seperti:

- hak atas kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum
- hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani
- hak atas penghidupan yang layak
- hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi, serta
- hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan hak atas perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif

Secara umum, Komnas Perempuan menemukan 40 hak yang dinyatakan dalam UUD Negara RI 1945 dan menggunakannya sebagai standar untuk mengukur capaian kita sebagai bangsa dalam era otonomi daerah serta tantangan-tantangan yang masih tersisakan.

Prinsip non-diskriminasi merupakan salah satu karakter utama dalam konstitusi Indonesia. Setiap hak yang disebutkan dalam UUD Negara RI 1945 ditujukan kepada ‘setiap orang’ – bukan kepada kelompok istimewa tertentu, bukan pula kepada penduduk mayoritas, dan tanpa kecuali. Jaminan tanpa kecuali dijabarkan secara eksplisit dalam pasal tersendiri yang menyatakan hak setiap orang untuk bebas dari diskriminasi. Dalam membela hak-haknya, di muka hukum ataupun secara kolektif, konstitusi pun menegaskan kedudukan dan hak yang sama bagi setiap orang.

Lebih jauh lagi, UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapatkan perlindungan atas perlakuan diskriminatif yang dialami (pasal 28 I ayat 2) dan bahkan berhak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (pasal 28 H ayat 2). Hak untuk mendapatkan kemudahan atau perlakuan khusus merupakan sarana yang disediakan oleh konstitusi untuk memperbaiki sebuah sistem yang diskriminatif dan memastikan pembebasan warga negara dari jeratan sistem tersebut.

Prakarsa Komnas Perempuan untuk memantau kebijakan-kebijakan yang diskriminatif terhadap perempuan tidak dimaksudkan untuk memojokkan daerah-daerah yang dipantau tetapi justru untuk mengeksplisitkan kontradiksi-kontradiksi yang telah muncul dalam proses demokratisasi di Indonesia yang, sejak era reformasi dimulai, berjalan tanpa sebuah rancang-bangun (*grand design*) yang utuh. Pemberian fokus pada kebijakan-kebijakan yang diskriminatif dimaksudkan untuk menemukan titik-titik rentan dalam sistem otonomi daerah yang sedang dibangun guna lebih menyempurnakan sistem tersebut. Karena, sesungguhnya, seluruh dinamika yang melatari penerbitan kebijakan-kebijakan daerah adalah masalah nasional, bahkan berakar pada (ketidaksempurnaan) sistem nasional, dan bukan sekedar persoalan lokal yang spesifik pada daerah-daerah tertentu.

Proses pemantauan ke daerah-daerah dijalankan bersama 21 tenaga pemantau dari seluruh daerah pemantauan. Pada kesempatan ini, atas nama KOMNAS PEREMPUAN, saya sampaikan

terima kasih yang se-besar-besarnya atas kerja keras dan komitmen mereka sepanjang proses pemantauan ini.

Pengumpulan informasi dilakukan pada ujung akhir dari 10 tahun pertama era reformasi, yaitu pada bulan Desember 2008 hingga Januari 2009, sebagai catatan penutup terhadap hasil dari satu dekade upaya Indonesia menegakkan demokrasi dan HAM di tanah air. Temuan-temuan dari pemantauan ini disampaikan menjelang pemilihan umum 2009, yang akan menetapkan kepemimpinan nasional bangsa dalam memasuki dekade kedua dalam proses demokratisasi Indonesia, agar dapat dijadikan salah satu prioritas agenda kepemimpinan baru pasca Pemilu. Segenap kontradiksi dan inkonsistensi yang muncul sebagai produk sistem politik yang berkembang selama 10 tahun yang telah berlalu perlu segera disikapi dan diatasi segera – pada awal dekade kedua dari proses demokratisasi dan reformasi di Indonesia – dalam kerangka cita-cita bangsa sebagaimana tertera dalam UUD Negara RI 1945.

Kepada kepemimpinan politik baru pasca Pemilu 2009 dan lembaga-lembaga negara yang berwenang, Komnas Perempuan membuat sejumlah rekomendasi yang dibuat atas dasar temuan-temuan pemantauan. Antara lain, kepada:

- Presiden RI terpilih agar segera membatalkan demi hukum semua kebijakan daerah yang diskriminatif dan melanggar hak-hak asasi warga negara, sebagaimana dialami oleh perempuan dan golongan minoritas, atas dasar tanggung jawab negara untuk pemenuhan HAM
- Menteri Hukum dan HAM agar meningkatkan kinerja Departemen Hukum dan HAM dalam menyelaraskan seluruh sistem hukum nasional, termasuk peraturan-peraturan daerah, dengan Konvensi Anti Penyiksaan di seluruh Indonesia, khususnya tentang hukum cambuk dan bentuk-bentuk penghukuman yang tidak manusiawi lainnya.
- Ketua Mahkamah Agung agar meningkatkan daya tanggap Mahkamah Agung terhadap permohonan-permohonan uji materi dari masyarakat terkait perda-perda diskriminatif dan, demi hukum, batalkan semua perda yang diskriminatif dalam maksud ataupun dampak, termasuk perda-perda yang mengatur tentang busana dan yang mengkriminalisasi perempuan, kendati pun perda diskriminatif tersebut secara prosedural telah memenuhi UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- MPR agar menyelenggarakan amandemen UUD Negara RI 1945 untuk menyempurnakan mekanisme nasional yang efektif menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara tanpa kecuali, termasuk dengan memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam uji konstitusional materi perundang-undangan agar sampai ke tingkat terendah di bawah UU dan memberi kewenangan baru bagi MAHKAMAH KONSTITUSI untuk menciptakan mekanisme *constitutional complaint* yang dapat diakses oleh setiap warga negara.

- DPR RI hasil Pemilu 2009 agar melakukan amandemen terhadap berbagai produk Undang-Undang yang kondusif bagi pembentukan perda-perda yang diskriminatif dan bertentangan dengan jaminan-jaminan konstitusional; dan, mengintegrasikan mandat konstitusional untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi dalam seluruh proses orientasi bagi anggota Dewan terpilih pasca pemilu dan dalam setiap kesempatan peningkatan kapasitas anggota Dewan.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia agar meningkatkan efektifitas mekanisme HAM nasional dalam menangani segala bentuk diskriminasi yang dialami masyarakat sebagai pelanggaran HAM.
- Organisasi-organisasi masyarakat sipil agar melakukan pemantauan secara berkelanjutan terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan daerah dengan menggunakan hak-hak konstitusional sebagai standar ukuran penilaian dan sigap mengajukan tuntutan uji materi terhadap setiap kebijakan yang diskriminatif; dan, meningkatkan kualitas dan cakupan pendidikan politik – termasuk pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah – dengan fokus pada jaminan-jaminan konstitusional dan untuk membangun *resiliensi* masyarakat terhadap bahaya politisasi identitas.
- Segenap elemen masyarakat dan lembaga negara agar membangun konsensus nasional yang tegas dan utuh tentang pemisahan ranah negara dari agama, tentang jaminan perlindungan bagi warga negara minoritas, serta tentang hubungan antara pemerintah nasional dan daerah, yang diterjemahkan secara konsisten dalam seluruh sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia.

Akhir kata, kami ucapkan terima kasih kepada Ketua Mahkamah Konstitusi atas dukungannya terhadap peluncuran temuan-temuan dan rekomendasi-rekomendasi ini di Gedung Mahkamah Konstitusi dan juga atas kesediaannya memberikan *keynote speech* pada hari ini.

Demikian pengantar Komnas Perempuan. Terima kasih.[]