The background of the cover is a close-up photograph of a cracked, textured surface, possibly skin or stone. A prominent horizontal crease or crack runs across the middle of the image, separating a darker, more textured upper portion from a smoother, reddish-orange lower portion. The cracks are irregular and deep, adding a sense of age and wear.

SALI SUSIANA

**PERDA
DISKRIMINATIF
DAN KEKERASAN TERHADAP
PEREMPUAN**

Pengantar : Sulistyowati Irianto

SALI SUSIANA



PERDA DISKRIMINATIF DAN KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

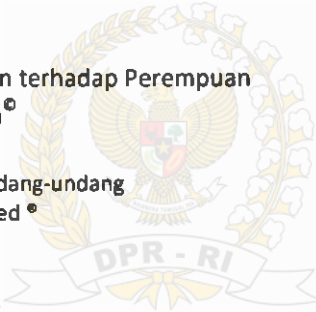
Pengantar : Sulistyowati Irianto



**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Tahun 2011**

**Perda Diskriminatif dan Kekerasan terhadap Perempuan
Sali Susiana[©]**

Hak Cipta dilindungi Undang-undang
All right reserved[©]



**Pengantar:
Sulistyowati Irianto**

**Rancang Sampul:
Fery C. Syifa**

**Perancang Tata Letak:
Abina Nura**

Cetakan Pertama, November 2011

Perpustakaan Nasional Republik Indonesia: Katalog Dalam Terbitan (KDT):

Sali Susiana

**Perda Diskriminatif dan Kekerasan terhadap Perempuan,
Susiana, Sali ; Jakarta: P3DI, 2011.**

xi + 119 hlm. ; 17 x 24,5 cm.

ISBN :

978-602-8722-25-4

Penerbit:

**Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia**

Gedung Nusantara I Lt. 2


Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii
Kata Pengantar: Dra. Damayanti, M.Si	v
Pengantar: Mengajukan Pertanyaan Perempuan terhadap Hukum Sulistiyowati Irianto	vii
BAB I	
PERDA BERNUANSYA SYARIAT: ANTARA OTONOMI DAERAH DAN DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN	1
A. Otonomi Daerah dan Perda Bernuansa Syariat.....	1
B. Perda Bernuansa Syariat dan Diskriminasi terhadap Perempuan	15
BAB II	
PERDA DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN: DARI KERUDUNG HINGGA GEMBOK CELANA	27
A. Perda tentang Anti-Prostitusi/Pelacuran.....	27
B. Perda tentang Pemakaian Busana Muslim	40
C. Perda tentang Larangan Ber- <i>khalwat</i>	52
BAB III	
PERDA BERNUANSYA SYARIAT DALAM PERSPEKTIF FEMINIS	59
A. Pendekatan Hukum Berperspektif Feminis	59
B. Perda Perda Bernuansa Syariat dalam Perspektif Feminisme Radikal	70
BAB IV	
MENUJU PERATURAN DAERAH YANG BERPERSPEKTIF GENDER ..	85
A. Prinsip Kesejahteraan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah	85

B. Kewajiban Negara untuk Menghapuskan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan.....	90
C. Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Berperspektif Gender.....	92
Daftar Pustaka.....	109
Biografi	117



KATA PENGANTAR

Sebagai salah satu unit kerja di lingkungan Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Bidang Pengkajian mempunyai tugas untuk melaksanakan pengkajian dan analisis terhadap situasi dan perkembangan yang sedang terjadi dalam masyarakat. Kajian dan analisis ini diharapkan dapat menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan. Tugas untuk melaksanakan kajian dan analisis tersebut antara lain dilaksanakan dengan membuat kajian yang diterbitkan dalam bentuk jurnal ilmiah maupun buku.

Saya menyambut gembira terbitnya buku berjudul “Perda Diskriminatif dan Kekerasan terhadap Perempuan” yang ditulis oleh Saudara Sali Susiana, peneliti Bidang Studi Kemasyarakatan dengan Studi Khusus Gender. Dalam buku ini dipaparkan bagaimana konsep otonomi daerah yang pada awalnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat ternyata membawa dampak yang merugikan bagi perempuan. Pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri dalam implementasinya tidak selalu berjalan sesuai harapan. Di beberapa daerah, kewenangan untuk membentuk peraturan daerah (perda) berubah menjadi formalisasi agama yang muncul dalam bentuk perda bernuansa syariah. Implementasi perda inilah yang kemudian berpotensi melanggar hak-hak asasi perempuan dan diskriminatif terhadap perempuan sehingga pada akhirnya melahirkan kekerasan terhadap perempuan.

Akhirnya, saya berharap semoga buku ini dapat menambah bahan referensi mengenai isu gender dan perempuan serta menjadi bahan masukan bagi DPR maupun Anggota Dewan dalam menjalankan tugas dan fungsinya, terutama bagi alat kelengkapan Dewan yang membidangi masalah pemberdayaan perempuan, yaitu Komisi VIII. Mudah-mudahan buku ini juga dapat menjadi bahan masukan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender yang saat ini sedang dibahas. Kritik dan saran saya nantikan demi penyempurnaan buku ini.

Jakarta, 31 Oktober 2011

Kepala P3DI

Dra. Damayanti, M.Si

PENGANTAR

MENGAJUKAN PERTANYAAN
PEREMPUAN TERHADAP HUKUMSulistyowati Irianto¹

Kaum *critical legal studies* percaya bahwa hukum diciptakan sebagai alat untuk mendefinisikan kekuasaan dari kelompok yang memiliki kekuasaan dengan cara menindas kelompok yang lemah. Pemikiran ini adalah kritik terhadap pemikiran hukum arus umum yang mencoba meyakinkan kita bahwa hukum diciptakan dengan tujuan menciptakan keadilan bagi setiap orang, dan tidak perlu dipertanyakan lagi kebenaran dan nilai moralitasnya. Mereka juga percaya hukum yang baik adalah yang netral dan obyektif, berlaku sama untuk semua orang tanpa pandang bulu. Para sarjana hukum kritis lebih jauh mengadakan dekonstruksi dengan sejumlah argumentasi dan kasus-kasus nyata tentang substansi hukum yang sarat kepentingan, dan dalam praktiknya justru menyebabkan munculnya korban-korban hukum.

Para sarjana hukum feminis mengadakan kritisi lebih jauh dari para *critical legal scholars* dengan cara mengajukan argumentasi bahwa obyektivitas dan netralitas dalam hukum adalah mitos, karena dalam hukum yang dibuat justru sering terdapat standar ganda yang lebih menguntungkan kaum laki-laki dan kelas menengah. Hukum adalah formalisasi dari pemikiran patriarkhis yang dibangun dengan standar dan norma laki-laki dan tidak memperhitungkan pengalaman dan realitas perempuan. Hukum adalah pertarungan antara kaum

¹ Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ketua Pusat Kajian Wanita dan Gender Universitas Indonesia, dan peneliti masalah Perempuan dan Hukum.

laki-laki yang berkuasa dengan kelompok lemah yang tidak memiliki kuasa. Hukum adalah definisi kepentingan mereka. Justru dalam “persembunyian” hukum yang obyektif dan netral terdapat potensi diskriminatif, karena masyarakat tempat di mana hukum diberlakukan adalah masyarakat yang tersegregasi berdasarkan kelas dan gender, bahkan segregasi primordial seperti agama.

Pertanyaan perempuan patut diajukan terhadap setiap kata dan setiap kalimat dalam berbagai produk hukum dan kebijakan. Bagaimanakah seksualitas perempuan diproyeksikan dalam hukum, apakah pengalaman dan realitas perempuan diperhatikan atau diabaikan, dan apakah hukum merugikan atau menguntungkan perempuan, perempuan yang mana, dan dengan cara bagaimana.

Buku yang ditulis oleh Sdr. Sali Susiana ini menceritakan gambaran yang nyata yang dimaksudkan oleh para sarjana hukum perempuan dalam konteks Indonesia. Melihat berbagai produk peraturan daerah (perda), ternyata bahwa hukum itu bias laki-laki sekaligus bias kelas. Perda larangan pelacuran, yang dibuat atas nama moral (moral laki-laki), tidak sungguh-sungguh ingin menegakkan prinsip-prinsip kemanusiaan, tetapi merupakan formalisasi tentang kebencian terhadap perempuan dari kelompok paling miskin dalam masyarakat. Para perumus hukum memikirkan bahwa perempuan adalah sumber dosa, penggoda laki-laki, dan mencari uang dengan cara menggoda laki-laki. Mereka tidak berpikir bahwa para perempuan itu tidak akan menjual jasa seksualnya bila tidak ada permintaan dari para laki-laki. Tidak akan ada penawaran bila tidak ada permintaan. Mereka tidak secara mendasar berpikir, mengapa ada perempuan yang sampai-sampai bersedia menjajakan tubuhnya hanya untuk dapat bertahan hidup.

Ada banyak penelitian yang menunjukkan bahwa perempuan menjadi pekerja seks bukan atas kemauannya sendiri, melainkan mereka menempatkan diri sebagai penyintas kemiskinan keluarga pada tahap yang paling parah. Mereka jajakan tubuhnya, hanya sekedar agar dirinya bisa makan, anak-anaknya bisa makan dan

bersekolah, saudara laki-lakinya bisa naik motor, dan orang tuanya bisa memperbaiki gubugnya yang reyot menjadi lebih layak didiami, atau sekedar melengkapinya dengan televisi, sarana hiburan paling murah bagi keluarga.

Perempuan belasan tahun dari kelas yang paling rendah dalam masyarakat diperdagangkan dengan cara dimigrasi ke tempat lain, dan dipersiapkan secara paksa untuk dapat dijual kepada laki-laki dari berbagai lapisan masyarakat (Brown, 2000 dan Matsui, 1999).² Selanjutnya hasil penelitian Louise Brown menunjukkan bahwa para perempuan itu dijadikan komoditas paling murah untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya bagi banyak orang dalam mata rantai bisnis seks. Uang dari hasil bisnis itu bisa tiba-tiba menjadi “uang bersih” ketika berubah bentuk menjadi kapital untuk bisnis komersial atau bahkan kepentingan politik.

Perempuan menjadi pekerja seks karena negara tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka. Bukankah negara yang seharusnya menjamin agar mereka tidak miskin dan dapat memperoleh hak-haknya untuk bekerja, berpenghasilan, mempunyai akses kepada pendidikan, kesehatan, dan kemerdekaan untuk mewujudkan potensi-potensi kekaryaan yang ada dalam diri mereka? Kemudian justru melalui hukum, atas nama moral agama, negara menempatkan mereka sebagai kelompok perusak masyarakat yang harus dibuang. Selanjutnya bagaimana hukum bersifat misoginis (membenci perempuan) ini diimplementasikan? Perempuan pekerja seks dikejar-kejar oleh para aparat keamanan dengan cara menjungkirbalikkan nalar dan kemanusiaan mereka. Membawa mereka ke kantor polisi, diinterogasi seperti penjahat kriminal sambil dipermalukan. Bukankah sebagai makhluk manusia ciptaan Tuhan, mereka tidak hanya terdiri dari tubuh saja, tetapi juga pikiran dan

² Brown, Louise. 2005. *Sex Slaves: Sindikat Perdagangan Perempuan di Asia* (terjemahan), Yayasan Obor Indonesia (judul asli: Louise Brown. 2000. *The Trafficking in Asia*).
Matsui, Yayori. 1999. *Women in the New Asia: From Pain to Power*. London: Zed Books.

jiwa. Di mana nalar dan rasa kemanusiaan pembuat dan pelaksana hukum yang kebanyakan adalah para laki-laki, yang padahal kaum mereka pulalah yang mengambil kenikmatan dari tubuh perempuan.

Dalam buku ini Sali Susiana juga memaparkan tentang perda yang membatasi ruang gerak warga negara dengan cara mengabaikan identitas keragaman penduduk Indonesia sebagaimana dijamin dalam Konstitusi. Perda-Perda itu telah menentang realitas dan hukum alam tentang kodrati keragaman umat manusia. Berpikir bebas tentang alam, ciptaan, dan Tuhan adalah kebebasan kodrati umat manusia, yang mereka wujudkan melalui kepercayaan, keyakinan, nilai-nilai dan juga norma sosial, aturan-aturan yang disepakati bersama dalam relasi sosial kehidupan antar-warga. Apalagi sifat masyarakat kita adalah pluralistik, sebagai negara besar dengan lebih dari 17 ribu pulau, 245 juta penduduk, keragaman etnik dan bahasa. Tidak hanya itu, dalam konteks Indonesia tidak hanya terdapat enam agama besar yang diakui negara, tetapi ada ratusan aliran kepercayaan yang diyakini oleh pemeluknya sebagai agama, bahkan inilah agama "asli" penduduk Indonesia yang tersebar di seluruh nusantara sebelum kedatangan agama-agama besar.

Sifat kodrati alamiah tentang keragaman umat manusia ini ditentang oleh para perumus perda dan aparat pelaksanaannya. Semua warga negara seperti diharuskan seragam dalam berpikir, berkeyakinan, dan mewujudkannya dalam pakaian dan pola hidup. Barang siapa tidak seragam, dianggap berbeda, *liyan*, dan akan dikeluarkan atau tidak mendapat tempat dalam struktur-struktur negara dari tingkat desa sampai nasional. Ada perda yang merumuskan bahwa kemampuan membaca kitab suci agama tertentu sebagai syarat untuk masuk sekolah dasar, masuk ke struktur pemerintahan, menjadi pegawai negeri, kenaikan pangkat, dan sebagainya.

Perda yang berdampak diskriminatif terhadap perempuan dan kelompok lain yang dikategorikan sebagai *liyan* terus bermunculan di berbagai wilayah di Indonesia, dan telah meruntuhkan nalar dan

nilai-nilai kemanusiaan, dan penghormatan terhadap keberagaman, kodrati Ilahi. Bahkan negara bersikap diam dan abai, ketika institusi hukum negara tidak menggunakan otoritasnya untuk mengatasi keadaan, melakukan pembatalan terhadap instrumen hukum yang sudah jelas-jelas membahayakan kesatuan dan persatuan bangsa, dan terlebih merugikan kelompok perempuan, kelas bawah, dan kelompok minoritas lain. Negara bahkan bersikap diam ketika tata hierarki hukum yang dianutnya sendiri sebagai negara *rule of law* tidak lagi dipatuhi. Ketika produk hukum yang berada jauh di bawahnya bertentangan dengan undang-undang di atasnya, dan bahkan konstitusi yang agung. Sukar dipercaya bahwa negara tempat berdiam bangsa besar melakukan ini semua!

BAB I

PERDA BERNUANSYA SYARIAT: ANTARA OTONOMI DAERAH DAN DISKRIMINASI TERHADAP PEREMPUAN



A. Otonomi Daerah dan Perda Bernuansa Syariat

Pemberlakuan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemerintahan Daerah) telah memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Salah satu kewenangan daerah yang diatur dalam Pasal 25 UU Pemerintahan Daerah adalah wewenang kepala daerah untuk menetapkan peraturan daerah (perda) setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Semangat otonomi daerah yang memberi peluang setiap daerah untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk menyusun perda, dalam praktiknya di lapangan tidak selalu menguntungkan perempuan. Di beberapa daerah yang cenderung menggunakan salah satu agama sebagai dasar untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, telah terjadi formalisasi agama melalui penerbitan berbagai perda yang bernafaskan agama tertentu atau dikenal dengan perda bernuansa syariat. Pada akhirnya banyak perda yang berpotensi melanggar hak asasi perempuan dan diskriminatif terhadap perempuan.

Maraknya perda atau peraturan lainnya di tingkat daerah yang berpotensi melanggar hak asasi perempuan atau diskriminatif terhadap perempuan seperti Perda yang mengatur tentang Syariat Islam, Perda tentang Anti Pelacuran atau Perbuatan Maksiat, Perda

tentang Larangan untuk Keluar Malam bagi Perempuan, Perda tentang Kewajiban untuk Berbusana Muslim, dan berbagai aturan lainnya yang berdampak pada diskriminasi terhadap perempuan ini cukup memprihatinkan. Semua perda tersebut dibuat dengan mengatasnamakan agama tertentu, kemudian melakukan pembenaran terhadap interpretasi agama yang seringkali tidak tepat dan tidak kontekstual serta membawa alasan untuk perbaikan moral dan akhlak warga masyarakat daerah tersebut.

Namun demikian, pada kenyataannya perda-perda ini melupakan standar dan prinsip-prinsip yang telah diatur dalam berbagai instrumen hak asasi manusia (HAM), termasuk di dalamnya hak asasi perempuan, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) sebagai konstitusi negara, undang-undang yang mengatur tentang HAM (Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia), maupun berbagai konvensi internasional, seperti Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, Konvensi Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Ecosoc Convention*) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005, dan Konvensi Internasional atas Hak Sipil dan Politik (*International Convention on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh TEMPO edisi 14 Mei 2006, sampai awal tahun 2006 paling tidak sudah 22 kota dan kabupaten dari Aceh sampai Mataram yang memberlakukan perda yang bernuansa Syariat Islam.¹ Data lain dari Koran Sindo

¹ TEMPO edisi 14 Mei 2006, dalam Radjimo Sastro Wijono, "Membangun Ruang Suci yang Hampa, Politik Pengarusutamaan Isue Ketuhanan di Atas Isue Kemiskinan di Kabupaten Pandeglang," dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta; Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008, halaman 121-122.

menunjukkan, sampai bulan September 2008, terdapat 40 kabupaten/kota yang menerapkan perda bernuansa syariat.²

Masih kurangnya pemahaman mengenai konsep otonomi daerah di satu sisi, ditambah dengan belum terasahnya sensitivitas gender di kalangan aparaturnya pemerintah daerah di sisi lain, telah banyak melahirkan ketentuan yang merugikan perempuan. Contoh paling klasik adalah Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Pelarangan dan Pemberantasan Maksiat di Provinsi Sumatera Barat yang melarang perempuan keluar rumah tanpa muhrim antara pukul 22.00 - 04.00.³

Meskipun akhirnya kata-kata yang menyebutkan larangan keluar rumah setelah pukul 22.00 tersebut dihilangkan, tetapi dari ranperda itu dapat dilihat betapa sempit pemahaman para penyusunnya mengenai akar masalah pelacuran. Tanpa melihat pihak laki-laki sebagai aktor yang juga penting dalam masalah pelacuran, mereka secara sepihak sudah menghakimi perempuan sebagai sumber masalah pelacuran. Dengan demikian jika ranperda itu diterapkan, diharapkan tidak akan ada lagi masalah pelacuran di wilayah tersebut. Hal ini tentu saja tidak tepat, mengingat sebagaimana yang berlaku dalam prinsip ekonomi, tidak akan ada *supply* jika tidak ada *demand*. Perda serupa juga muncul di beberapa wilayah lainnya, seperti Perda Pelarangan Pelacuran di Kota Tangerang, Perda Pencegahan Maksiat di Provinsi Gorontalo, Perda Anti-Pelacuran di Malang dan Lamongan (Provinsi Jawa Timur), serta Perda Pelacuran di Provinsi Bengkulu.

Semangat otonomi daerah yang memberi peluang setiap daerah untuk menyusun perda, dalam praktiknya di lapangan dapat mendiskriminasi perempuan. Selain pembatasan terhadap aktivitas perempuan pada malam hari, muncul pula kecenderungan

² *Ibid.*, halaman 122.

³ "Kedudukan Perempuan Masih Jauh dari Harapan," *Kompas*, 27 Januari 2002.

untuk "membatasi" cara berpakaian perempuan. Keinginan beberapa daerah yang ingin menerapkan Syari'at (hukum) Islam, secara tidak langsung telah mengabaikan hak-hak perempuan bahkan merugikan kepentingan perempuan. Dengan alasan agama, daerah-daerah tersebut mengeluarkan perda yang berpotensi membatasi ruang gerak perempuan, melalui diaturnya ketentuan mengenai kewajiban berjilbab bagi perempuan. Perda semacam ini antara lain muncul di Provinsi Banten, Riau, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo, serta Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Pamekasan, dan Kota Ternate.⁴

Melalui otonomi daerah, sejumlah daerah yang sangat kuat pengaruh politik Islamnya mendorong atau bahkan mewajibkan pemakaian jilbab pada perempuan melalui perda yang berbasis pada hukum legal Islam (*syariat*) atau yang dikenal dengan istilah perda syariat.⁵ Munculnya perda syariat ini sekaligus menandai era baru dalam hubungan Islam dan negara di Indonesia, dimana tidak kurang dari 16 perda syariat telah diterbitkan.⁶

Sebagaimana dinyatakan oleh Mariana Amiruddin, apabila dikaji lebih lanjut, perda-perda tersebut hampir tidak ada hubungannya dengan perlindungan hak dan kebebasan beragama, namun lebih berkaitan dengan perintah, dorongan, atau himbauan kepada umat beragama tertentu untuk melaksanakan ajaran atau menghindari larangan.⁷ Aturan tersebut antara lain mencakup:⁸

⁴ Lihat Fakhri Huddin A. Qodir, *Legislasi Syari'at Islam dan Aspirasi Perempuan*, <http://www.mail-archive.com/eskol@mitra.net.id/msg00000.html>.

⁵ Heru Prasetya: *Pakaian, Gaya, dan Identitas Perempuan Islam*, dalam *Identitas Perempuan Indonesia: Status, Pergeseran Relasi Gender, dan Perjuangan Ekonomi Politik*, Ari Ujianto dan Muhammad Nurkhoiron (ed), Jawa Barat: Desantara Foundation, 2010, halaman 75.

⁶ *Ibid.*

⁷ Mariana Amiruddin, "Perda Diskriminatif dan Ketakutan pada Demokrasi," Prolog *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awak Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008, halaman 5.

⁸ *Ibid.*

1. aturan yang berkaitan dengan ketertiban masyarakat, seperti pelarangan aktivitas pelacuran dan pembatasan distribusi konsumsi minuman beralkohol;
2. kewajiban dan keterampilan keagamaan, seperti pembayaran zakat dan kemampuan baca Al-Qur'an; dan
3. simbolisme keagamaan berupa kewajiban berbusana muslim.

Hampir sama dengan Aminuddin, Candraningrum mengelompokkan hukum berbasis agama yang dirancang untuk mengatur aspek-aspek kehidupan publik ini menjadi tiga kelompok, yaitu:⁹

1. Mengurangi kriminalitas khususnya prostitusi dan perjudian;
2. Mendorong kesalehan ritual di kalangan umat Islam, seperti membaca Al-Qur'an, shalat Jum'at, dan berpuasa di Bulan Ramadhan; dan
3. Mengatur cara orang berpakaian di ruang publik, khususnya jilbab bagi perempuan.

Khusus yang berkaitan dengan aturan mengenai cara berpakaian di ruang publik ini, menurut Qodir tercatat lebih dari 10 daerah menerbitkan perda dan instruksi bupati yang berkaitan dengan busana muslimah, antara lain:¹⁰

1. Bulukumba, Sulawesi Selatan: Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2003 tentang Busana Muslim;
2. Gowa, Sulawesi Selatan: Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Busana Muslim dan Penambahan Jam Pelajaran Agama di Sekolah;

⁹ Dewi Candraningrum dalam Heru Prasetya, *op.cit.*

¹⁰ Fakhri Huddin A. Qodir, *op.cit.*

3. Enrekang, Sulawesi Selatan: Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Busana Muslim bagi Perempuan dan Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an bagi Pelajar;
4. Maros, Sulawesi Selatan: Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Busana Muslim;
5. Takalar, Sulawesi Selatan: Peraturan Daerah tentang Busana Muslim;
6. Cianjur, Jawa Barat: Peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaian Dinas Harian PNS;
7. Solok, Sumatera Barat: Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2002 tentang Busana Muslim;
8. Padang, Sumatera Barat: Instruksi Walikota Nomor 451.442 Tahun 2005 tentang Busana Muslim;
9. Garut, Jawa Barat: Anjuran Berbusana Muslim bagi PNS Perempuan.

Selain perda dan aturan lain yang mengatur mengenai kewajiban untuk menggunakan busana muslim, terutama penggunaan jilbab atau kerudung bagi perempuan, terdapat perda lain yang mengatur mengenai pelaksanaan ibadah tertentu seperti zakat, ketentuan mengenai baca tulis Al-Qur'an, dan larangan untuk meminum minuman keras dan melakukan perbuatan maksiat dalam hal ini yang terkait dengan pelacuran. Secara lebih lengkap, berikut beberapa perda berbasis syariat yang terdapat di berbagai provinsi di Indonesia:

Tabel 1
Perda Berbasis Syariat di Beberapa Kabupaten/Kota

Provinsi	Kabupaten/Kota	Peraturan	Isi Peraturan
Aceh	Semua wilayah	Qanun No.11/2002	Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Akidah, Ibadah, dan Syiar Islam
	Semua wilayah	Qanun No.12/2003	Larangan Minuman keras
	Semua wilayah	Qanun No.13/2003	Larangan Perjudian
	Semua wilayah	Qanun No.14/2003	Larangan Khalwat
	Semua wilayah	Qanun No.7/2004	Pengelolaan Zakat
	Semua wilayah	Perda No.11/2001	Pemberantasan Maksiat
	Aceh Barat	Peraturan Bupati No.5/2010	Kewajiban memakai rok panjang
Sumatera Barat	Padang	Instruksi Walikota No.451.442/2005	Busana Muslim
		Perda No.3/2003	Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an
	Solok	Perda No.6/2002	Busana Muslim
		Perda No.10/2001	Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an bagi Pelajar dan Calon Pengantin
	Padang Pariaman	Perda No.2/2004	Pemberantasan Maksiat
	Pasaman Barat	-	Busana Muslim
Sumatera Selatan	Semua wilayah	Perda No.13/2002	Larangan Perbuatan Maksiat
	Palembang	Perda No.2/2004	Larangan Pelacuran
Bengkulu	Bengkulu	Perda No.24/2005	Larangan Pelacuran
		Instruksi Walikota No.3/2004	Peningkatan Iman dan Takwa
Lampung	Bandarlampung	Perda No.15/2002	Larangan Prostitusi dan Tunasusila
DKI Jakarta	Jakarta Barat	Instruksi Walikota No. 101/2001	Pemakaian Busana Muslim untuk Pelajar
Banten	Tangerang	Perda No.7/2005	Larangan Penjualan dan Pengaturan Distribusi Minuman Keras

Jawa Barat	Pandeglang	Perda No.8/2005	Larangan Pelacuran
		Surat Keputusan Bupati No.25/2002	Busana Muslim di Hari Kerja
		Surat Keputusan Bupati No.9/2004	Busana Muslim bagi Pelajar Wanita
		Surat Keputusan Bupati No.3/2005	Persyaratan Baca Al-Qur'an bagi Murid SD
	Cianjur	Surat Keputusan Bupati No.36/2001	Pendirian Lembaga Pengkajian dan Pengembangan Syariat Islam
		Surat Edaran Bupati No.551/2717/ASSDA .1/9/2001	Gerakan Peningkatan Moral PNS dan Masyarakat
		Peraturan Bupati No.15/2006	Pakaian Dinas Harian PNS
		Perda No.7/2004	Pengelolaan Zakat
		Perda No.21/2000	Larangan Pelacuran
		Surat Edaran Bupati No.061.2/2896/org	Anjuran Berbusana Muslim di Tempat Kerja
	Tasikmalaya	Surat Edaran Bupati No.451/SE/04/Sos/2001	Anjuran Berpakaian Sopan bagi Pelajar
		Perda No.28/2000 tentang Perubahan Pertama Perda No.01/2000	Pemberantasan Pelacuran
	Garut	*	Anjuran Berbusana Muslim bagi PNS Perempuan
		Perda No.6/2000	Peningkatan Moralitas
	Indramayu	Perda No.7/1999	Prostitusi
		Perda No.2/2003	Wajib Belajar Madrasah Diniyah Awaliyah
		Perda No.1/2003	Pengelolaan Zakat, Infaq, dan Shadaqah

Daerah Istimewa Yogyakarta	Bantul	Perda No.5/2007	Larangan Pelacuran
Jawa Timur	Gresik	Perda No.7/2002	Larangan Pelacuran
		Perda No.15/2002	Pemberantasan Distribusi Minuman Keras
	Pasuruan	Perda No.10/2001	Larangan Pelacuran
	Pamekasan	Perda No.18/2001	Pemberantasan Distribusi Minuman Keras
		Surat Edaran Bupati No.450/2002	Pelaksanaan Syariat Islam
	Jember	Perda No.4/2001	Larangan Pelacuran
Sulawesi Selatan	Semua wilayah	Perda No.4/2006	Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an
	Bulukumba	Perda No.5/2003	Busana Muslim
		Perda No.3/2002	Larangan Penjualan dan Distribusi Minuman Keras
		Perda No.2/2003	Zakat, Infaq dan Shadaqah
		Perda No.6/2005	Persyaratan Baca Al-Qur'an bagi Pelajar dan Calon Pengantin
	Sinjai	-	Busana Muslim
	Gowa	Perda No.7/2003	Busana Muslim dan Penambahan Jam Pelajaran Agama di Sekolah
	Takalar	-	Busana Muslim
	Maros	Perda No.15/2005	Persyaratan Baca Al-Qur'an bagi Pelajar dan PNS
		Perda No.16/2005	Busana Muslim
		Perda No.17/2005	Pengelolaan Zakat
	Enrekang	Perda No.6/2005	Busana Muslim bagi Perempuan dan

			Kemampuan Baca Tulis Al-Qur'an bagi Pelajar
	Pangkajene dan Kepulauan	Keputusan Bupati No.48/2007	Penetapan Desa Tompo Bulu Kec. Balocci dan Desa Mattiro Bombang Kec. Liukang Tupabbiring sebagai Desa Bernuansa Islami
Kalimantan Selatan	Semua wilayah	Perda No.1/2000	Larangan Konsumsi Minuman Keras
	Hulu Sungai Utara	Perda No.32/2003	Pencegahan dan Pelarangan Kegiatan yang Menodai Kesucian Bulan Ramadhan
	Banjarmasin	Perda No.8/2005	Penghormatan Hari Jum'at
		Perda No.4/2004	Persyaratan Baca Al-Qur'an bagi Pelajar
	Banjar	Perda No.4/2005	Penghormatan Bulan Ramadhan
	Banjar	Peraturan Bupati No. 19/2008	Pakaian Dinas PNS di Lingkungan Pemerintah Kab. Banjar
Kalimantan Barat	Sambas	Perda No.3/2004	Larangan Pelacuran dan Pornografi
		Perda No.4/2004	Larangan Judi
Nusa Tenggara Barat	Lombok Timur	Perda No.9/2002 dan SK Bupati No.17/2003	Pembayaran Zakat Profesi
	Mataram	Perda No.12/2003	Pencegahan Maksiat
Gorontalo	Gorontalo	Perda No.10/2003	Pencegahan Maksiat

sumber: Arskal Salim, Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM, dalam *Jurnal Perempuan* No.60: *Awas! Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008, halaman 11-13 dan sumber lain.

Banyaknya perda bernuansa syariat ini perlu dicermati, mengingat dampaknya yang muncul, terutama yang berkaitan dengan hak asasi perempuan. Penyusunan perda yang tidak berperspektif gender, bias gender, atau bahkan buta gender, akan menyebabkan diskriminasi terhadap perempuan dan pada akhirnya akan berdampak pada munculnya kekerasan terhadap perempuan. Hal ini sangat bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban untuk melindungi masyarakat dan mengembangkan kehidupan demokrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan perda-perda tersebut, Rumadi memetakan konteks munculnya perda bernuansa agama di beberapa daerah menjadi beberapa jenis, yaitu:¹¹

1. Terdapat keyakinan yang sangat mendalam dalam diri umat Islam bahwa Islam adalah agama yang paling sempurna. Islam tidak hanya terkait dengan urusan *ukhrawi* (akhirat) melainkan juga politik-duniawi, melalui adagium *Islam din wa daulah*;
2. Adanya kegelisahan di kalangan umat Islam mengenai demoralisasi masyarakat. Moral masyarakat yang semakin rusak antara lain disebabkan semakin jauhnya masyarakat dari agama. Oleh karena itu, untuk memperbaiki kerusakan moral itu, tidak ada cara lain kecuali menerapkan moralitas agama melalui regulasi pemerintah;
3. Islam adalah agama yang dipeluk oleh mayoritas Bangsa Indonesia. Sebagai agama mayoritas tidak ada salahnya bila Islam mewarnai regulasi pemerintah (daerah). Selama pemerintahan Orde Baru umat Islam yang mayoritas telah dipinggirkan secara politik. Oleh karena itu ketika situasi politik memungkinkan, tidak ada salahnya jika aturan Islam bergeser menjadi aturan pemerintahan;

¹¹ Rumadi: *Regulasi (Bernuansa) Keagamaan*, dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008. halaman 100-101.

4. Hukum yang berlaku di Indonesia sebagian besar merupakan warisan kolonial. Hal ini menjadi salah satu beban bagi sebagian masyarakat Islam. Kolonial tidak hanya menjajah, namun juga dianggap sebagai representasi kaum kafir. Dan hukum kolonial ini telah dianggap gagal dalam menyelesaikan masalah sosial. Oleh karena itu sudah saatnya Islam dan segala perangkat ajarannya mewarnai hukum di Indonesia.
5. Secara konstitusional bukan larangan jika ajaran dan hukum Islam menjadi hukum negara. Bahkan hal ini dianggap sebagai bagian dari penegakan konstitusi yang di dalamnya menjamin setiap umat beragama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya. Dalam kaitan ini penegakan aturan dan hukum Islam menjadi bagian dari ajaran Islam. Oleh karena itu, jika ada yang menghalang-halangi penegakan aturan dan hukum Islam, mereka dianggap menghalang-halangi penegakan konstitusi;
6. Konteks tersebut semakin menguat ketika era otonomi daerah yang didasari oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat peraturan daerah yang dianggap menjadi kekhasan wilayah itu. Kekhasan itulah yang membuat banyak daerah merumuskan kekhasan masing-masing dimana Islam juga dianggap sebagai bagian dari kekhasan itu.

Selain keenam hal tersebut, menurut Rumadi juga terdapat beberapa konteks yang sifatnya lebih spesifik, yaitu:¹²

1. Faktor sejarah dan budaya lokal. Munculnya perda bernuansa agama ada hubungannya dengan daerah-daerah yang memiliki

¹² *Ibid.*, halaman 101-102.

sejarah dengan DI/TII, meskipun tidak semuanya demikian. Faktor sejarah ini terkait juga dengan upaya sebuah daerah untuk mencari identitas;

2. Daerah-daerah yang memiliki potensi korupsi tinggi, sehingga dapat diprediksikan bahwa perda atau kebijakan tersebut merupakan bagian dari upaya untuk menutupi korupsi yang dilakukan para politisi, baik di lembaga eksekutif maupun legislatif;
3. Pengaruh politik lokal, terutama yang terkait dengan perebutan kekuasaan. Hal ini terjadi ketika seorang politisi ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau seorang *incumbent* hendak mencalonkan diri kembali. Salah satu alat untuk menarik para pemilih adalah dengan cara menawarkan penerapan perda-perda bernuansa agama;
4. Kelemahan kalangan politisi untuk menyusun sebuah peraturan dan ketiadaan visi untuk mensejahterakan masyarakat, sementara di lain pihak terdapat kesempatan politik yang luas dan kekuasaan yang cukup untuk membuat berbagai peraturan. Ketiadaan kemampuan untuk menggali isu-isu strategis untuk mensejahterakan rakyat dan lemahnya kemampuan untuk menyusun sebuah peraturan tentang pemerintahan yang baik (*good governance*) kemudian menjadikan agama sebagai sesuatu yang penting untuk dijadikan aturan.

Dalam konteks penerapan hukum Islam, penerapan perda bernuansa syariat tersebut menduduki satu level di antara lima level yang ada. Sebagaimana dinyatakan oleh Rumadi, setidaknya terdapat 5 level penerapan hukum Islam, yaitu:¹³

Level pertama, penerapan masalah hukum keluarga, seperti perkawinan, perceraian, dan pewarisan. Jenis hukum Islam ini terkait

¹³ *Ibid.*, halaman 103-104.

dengan *al-ahwal al syakhsyah* dan sudah berlangsung begitu lama di Indonesia. Pada level ini beberapa aspek hukum Islam sudah tercakup dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam. Di samping itu Indonesia juga memiliki perangkat pengadilan yang menyelesaikan masalah *al-ahwal al syakhsyah*, yaitu Pengadilan Agama seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006. Termasuk dalam hukum ini adalah UU yang terkait dengan pornografi dan pornoaksi, yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Pornografi.

Level kedua, urusan ekonomi dan keuangan. Hal ini antara lain ditandai dengan masuknya unsur-unsur keagamaan dalam sejumlah regulasi yang terkait dengan masalah ekonomi dan keuangan seperti perbankan Islam, wakaf, dan zakat, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan yang kemudian ditingkatkan statusnya menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama yang menambah kewenangan Pengadilan Agama untuk mengadili sengketa ekonomi syariah;
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan *juncto* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Sistem Perbankan Nasional yang mengijinkan beroperasinya Bank Syariah;
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Khusus untuk pengaturan zakat, infaq, dan *shadaqah* dalam perkembangannya kemudian ditindaklanjuti dengan sejumlah perda;

Level ketiga, praktik ritual keagamaan yang diintrodusir melalui aturan pemerintah, seperti kewajiban mengenakan jilbab bagi perempuan muslim dan baju *taqwa*/baju koko bagi laki-laki muslim, pelarangan hal yang bertentangan dengan ajaran Islam seperti mengkonsumsi alkohol, melakukan perjudian, dan sebagainya. Termasuk ke dalam level ini adalah regulasi yang terkait dengan aspek keagamaan dalam sejumlah undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Ujung dari regulasi pada level ini sama, yaitu masalah moralitas.

Level keempat, penerapan hukum pidana Islam (*jinayat*), terutama berkaitan dengan jenis-jenis sanksi yang dijatuhkan bagi pelanggar. Misalnya penerapan Perda Qanun di Aceh dan Penerapan Syariat Islam di Desa Padang, Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan yang mengatur hukuman cambuk untuk beberapa pelanggaran seperti perzinaan, *qadzaf* (menuduh zina), meminum minuman keras, dan pidana *qisash* (balasan setimpal) bagi tindak penganiayaan.

B. Perda Bernuansa Syariat dan Diskriminasi terhadap Perempuan

Data dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) menunjukkan sampai tahun 2009 terdapat 63 perda yang diskriminatif terhadap perempuan.¹⁴ Secara keseluruhan, dari tahun 1999 hingga 2009 saja, terdapat 154 perda yang diskriminatif.¹⁵ Setelah itu, peraturan yang diskriminatif semakin bertambah, baik di daerah maupun pusat. Dari awal tahun 2009 hingga Oktober 2009 bahkan terdapat penambahan 35 perda dan 20

¹⁴ Dalam Dua Tahun, Ada 62 Aturan Baru yang Diskriminatif, *Tempo Interaktif*, 6 Oktober 2010, <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/10/06/brk,20101006-283039,id.html>, diakses tanggal 6 Oktober 2010 pukul 15:59 WIB.

¹⁵ *Ibid.*

rancangan perda yang diskriminatif.¹⁶ Hingga menjelang akhir 2010, Komnas Perempuan mencatat terjadi penambahan 62 aturan diskriminatif yang tidak berpihak terhadap perempuan, kaum minoritas dan golongan “sempalan.”¹⁷ Aturan-aturan tersebut telah berperan dalam menghilangnya budaya lokal, mempersempit ruang gerak perempuan, dan membatasi kebebasan kaum minoritas.

Data terakhir dari Komnas Perempuan menunjukkan kebijakan daerah yang diskriminatif terus meningkat jumlahnya dari 154 perda per Maret 2009 menjadi 191 perda sampai dengan awal Maret 2011.¹⁸ Perda diskriminatif ini tersebar di lebih dari 100 kabupaten/kota di 25 provinsi.¹⁹ Perda diskriminatif ini tersebar di lebih dari 100 kabupaten/kota di 25 provinsi.²⁰ Lima provinsi yang paling banyak mengeluarkan perda diskriminatif adalah:²¹

1. Jawa Barat (35 kebijakan);
2. Sumatera Barat (26 kebijakan);
3. Kalimantan Selatan (17 kebijakan);
4. Sulawesi Selatan (16 kebijakan); dan
5. Nusa Tenggara Barat (13 kebijakan).

Selain beberapa provinsi yang sebelumnya telah mengeluarkan perda diskriminatif, pada tahun 2010 Komnas Perempuan mencatat adanya 4 wilayah baru yang mengeluarkan 1 kebijakan diskriminatif, yaitu:²²

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Kemajuan Semu Perempuan Indonesia, *Kompas*, 11 Maret 2011 halaman 38.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Teror dan Kekerasan terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010, halaman 18.

²² *Ibid.*

1. Sulawesi Barat;
2. Kalimantan Barat;
3. Jambi; dan
4. Sulawesi Tengah.

Secara lebih khusus, hasil Pemantauan Komnas Perempuan tentang kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 kabupaten/kota pada 7 provinsi menunjukkan, antara tahun 1999 sampai dengan 2009, terdapat 154 kebijakan daerah yang menjadi sarana pelembagaan diskriminasi, baik dari tujuan maupun sebagai dampak.²³ Kebijakan tersebut diterbitkan di 69 kabupaten/kota di 21 provinsi.²⁴ Dari 154 kebijakan daerah tersebut, 63 kebijakan di antaranya bersifat diskriminatif terhadap perempuan melalui berbagai jenis peraturan, meliputi:²⁵

1. Pembatasan hak dan kemerdekaan untuk berekspresi (21 kebijakan yang mengatur tentang cara berpakaian);
2. Pengurangan hak atas perlindungan dan kepastian hukum karena mengkriminalisasikan perempuan (37 kebijakan tentang pemberantasan prostitusi);
3. Penghapusan hak atas perlindungan dan kepastian hukum (1 kebijakan tentang larangan *khalwat*);
4. Pengabaian hak atas perlindungan (4 kebijakan tentang buruh migran).

Hasil pemantauan tersebut juga menyatakan bahwa daerah yang paling banyak menerbitkan kebijakan yang diskriminatif

²³ *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, 2009*, halaman 17.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.* Lihat juga "HAM: Demokrasi Substansial Belum Terwujud di Indonesia," *Swara, Kompas*, 25 Maret 2009 halaman 39 dan "Kekerasan: Menengarai Kemunduran" dalam *Swara, Kompas*, 6 Agustus 2010 halaman 51.

terhadap perempuan adalah kabupaten-kabupaten yang berada di wilayah Provinsi Sumatera Barat.²⁶

Dalam pernyataan Komnas Perempuan pada tanggal 22 September 2011 yang berjudul “Empat Isu Krusial Pemenuhan Hak Asasi Perempuan dan Penghapusan Diskriminasi dan Kekerasan terhadap Perempuan Indonesia,” kebijakan diskriminatif termasuk ke dalam salah satu dari empat isu krusial tersebut.²⁷ Komnas Perempuan menemukan 206 kebijakan diskriminatif antara tahun 1999 dan 2011, bahkan tujuh kebijakan di antaranya adalah kebijakan di tingkat nasional.²⁸

Penelitian yang lebih spesifik mengenai kebijakan daerah yang diskriminatif dilakukan oleh Kapal Perempuan dan Oxfam Australia di empat wilayah di Provinsi Nusa Tenggara Barat, (NTB), yaitu Kota Mataram, Kabupaten Lombok Timur, Kabupaten Bima, dan Kabupaten Dompu. Hasil penelitian tersebut menunjukkan beberapa temuan penting, yaitu, *pertama*, kebijakan publik berbasis syariat di keempat wilayah penelitian lebih banyak didorong oleh kecenderungan politik identitas yang semakin kuat berlangsung di NTB, baik di kalangan pemerintah maupun masyarakat pada umumnya. Ada keinginan yang kuat untuk menggunakan Islam sebagai simbol NTB yang diwujudkan dalam kebijakan publik berbasis syariat. Kebijakan berbasis syariat merupakan upaya simbolisasi Islam melalui perempuan, ritual, dan hukum Islam yang dilekatkan pada sistem pemerintahan lokal seperti membaca Al Qur’an dan zakat. Kemunculan kebijakan tersebut didukung oleh pemerintah daerah sebagai aktor utama dan diperkuat oleh berbagai partai dan

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Pernyataan Komnas Perempuan pada Harian Tempo, <http://www.komnas-perempuan.or.id/2011/09/empat-isu-krusial-pemenuhan-hak-asasi-perempuan-dan-penghapusan-diskriminasi-dan-kekerasan-terhadap-perempuan-indonesia/> diakses tanggal 7 Oktober 2011.

²⁸ *Ibid.*

organisasi massa yang berbasis Islam dan para ulama, termasuk Tuan Guru.²⁹

Kedua, adanya kecenderungan pelanggaran dalam pembuatan kebijakan publik yang berbasis syariat. Kebijakan ini telah melanggar asas-asas pembuatan dan muatan materi kebijakan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Asas yang paling banyak dilanggar adalah asas kebangsaan, asas bhinneka tunggal ika, asas kemanusiaan, asas kenusantaraan, asas ketertiban dan kepastian hukum, serta asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan. Konsekuensi dari pelanggaran asas-asas tersebut adalah lahirnya kebijakan yang diskriminatif, bias gender, dan anti-pluralis.³⁰

Ketiga, minimnya partisipasi masyarakat terutama perempuan dan kelompok minoritas dalam proses penyusunan kebijakan berbasis syariat yang disebabkan tiga hal, yaitu:³¹

1. Proses penyusunan kebijakan bersifat *"top-down"*;
2. Dalam konteks adat dan agama di NTB, perempuan tidak didorong untuk aktif berpartisipasi di wilayah publik dan mengembangkan kepemimpinannya, sehingga partisipasi perempuan tidak diperhitungkan;
3. Kuatnya sindrom mayoritas dan minoritas di NTB, yang pada tingkatan tertentu telah membatasi partisipasi dan representasi kelompok-kelompok minoritas. Akibatnya kepentingan dan agenda kelompok perempuan dan minoritas tidak diakomodasi dalam kebijakan berbasis syariat.

²⁹ *Kebijakan Berbasis Syariah di NTB: Keadilan Gender dan Pluralisme di Persimpangan*. Laporan Penelitian, Kapal Perempuan dan Oxfam Australia, Jakarta, 19 Januari 2010, halaman 2.

³⁰ *Ibid*, halaman 2-3.

³¹ *Ibid.*, halaman 3.

Keempat, adanya proses pelembagaan ketidakadilan gender di NTB. Kebijakan berbasis syariat lebih banyak mengatur moralitas perempuan dan busana. Jumlahnya mencapai 25%. Data menunjukkan perempuan masih ditempatkan sebagai objek dari kebijakan berbasis syariat. Konsekuensi dari hukum yang masih bias gender ini adalah munculnya dampak terhadap perempuan yang harus direspons secara serius. Sebaliknya, kebijakan berbasis syariat ini tidak menjawab persoalan sosial yang ada seperti kemiskinan dan ketidakadilan gender. Kebijakan tersebut justru menguatkan subordinasi terhadap perempuan, membatasi kebebasan perempuan dalam berpakaian, membatasi ruang gerak dan mobilitas perempuan serta membatasi waktu beraktivitas perempuan pada malam hari. Dengan demikian kebijakan tersebut telah memarginalisasikan dan mendiskriminasi perempuan.³²

Penelitian lain dengan topik gender dan otonomi daerah juga dilakukan oleh tim peneliti dari Yayasan Jurnal Perempuan pada tahun 2003. Penelitian berjudul “Menggalang Perubahan, Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah” yang dilakukan dari bulan Maret hingga Juli 2003 di delapan daerah³³ ini dimaksudkan untuk menggali fenomena khusus yang dapat merepresentasikan tiga karakteristik, yaitu (1) perspektif gender dalam kebijakan publik yang mengutamakan Syariat Islam; (2) perspektif gender dalam proses kebijakan publik; dan (3) perspektif gender dalam wilayah konflik. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peraturan-peraturan daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah tidak berperspektif gender.³⁴

³² *Ibid.*, halaman 4.

³³ Delapan daerah tersebut adalah Provinsi Aceh, Kota Padang (Provinsi Sumatera Barat), Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Ciamis, dan Kabupaten Cianjur (Provinsi Jawa Barat), Kabupaten Wonosobo (Provinsi Jawa Tengah), Kabupaten Jember (Provinsi Jawa Timur), dan Poso (Provinsi Sulawesi Tengah). Lihat “Kebijakan Otonomi Daerah dan Dampaknya,” dalam Gadis Arivia, *Feminisme: Sebuah Kata Hati*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006, halaman 349.

³⁴ *Ibid.*, halaman 362.

Selain itu, pada setiap wilayah yang diteliti menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum mengerti dasar filosofi suatu kebijakan yang pro-gender.³⁵

Demikian pula hasil penelitian yang dilakukan oleh Semarak Cerlang Nusa-Consultancy, *Research and Education for Social Transformation* (SCN-CREST) yang menunjukkan bahwa peraturan yang dikaitkan dengan agama yang mengatur mengenai penampilan dan pembatasan aktivitas perempuan berakibat kaum perempuan rentan menerima label negatif karena penampilannya.³⁶ Dampak peraturan ini sangat luas. Di tingkat individu, peraturan tersebut menimbulkan ketakutan dan teror. Selain itu, peraturan tersebut juga membatasi akses perempuan di sejumlah bidang seperti layanan publik, politik, pendidikan, ekonomi, dan kesehatan.³⁷

Salah satu perda yang pernah menjadi sorotan publik dan menjadi topik pemberitaan hangat di media adalah Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran, yang lebih dikenal dengan Perda Antipelacuran. Bersamaan dengan terbitnya perda ini, Pemerintah Kota (Pemkot) Tangerang juga mengeluarkan Perda No. 7 tentang Pelarangan Peredaran Miras.

Sejak diberlakukan, Perda Antipelacuran mengundang pro dan kontra dari berbagai kalangan masyarakat. Di satu sisi, beberapa pihak mendukung Perda ini, misalnya guru sekolah di Kota Tangerang dan Aliansi Penyelamat Kota Tangerang, yang melakukan unjuk rasa

³⁵ Filosofi tersebut antara lain harus menghormati prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam tata pemerintahan yang baik, terdapat empat prinsip yang harus dipahami dan dijalankan secara mengikat, yaitu (1) tata pemerintahan yang baik harus taat pada sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sistem pemerintahan yang demokratis harus taat pada HAM, CEDAW, dan UN WCW (peraturan yang telah disepakati oleh Perserikatan Bangsa-bangsa tentang gender); (3) Pengarusutamaan gender, yang menyangkut (a) perencanaan dan keputusan kebijakan publik; (b) perencanaan *budget* berperspektif gender; dan (c) struktur dan proses institusional. Lihat Gadis Arivia, *ibid.*, halaman 363.

³⁶ Lebih dari 154 Perda Diskriminatif, *Kompas*, 31 Juli 2010, halaman 5.

³⁷ *Ibid.*

mendukung Perda Antipelacuran. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS) di DPRD Banten juga mendukung Perda Antipelacuran diterapkan di Kota Tangerang.³⁸

Di sisi lain, sejumlah aktivis dan puluhan buruh membuat pernyataan agar perda tersebut ditolak. Aktivis dan buruh tersebut berasal dari Aliansi Gerakan Perempuan Tangerang, Koalisi Perempuan Indonesia Cabang Tangerang, dan Solidaritas Perempuan Banten. Sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan warga Tangerang yang menolak pemberlakuan Perda Pelarangan Pelacuran bahkan telah mendaftarkan uji materiil terhadap perda ini ke Mahkamah Agung. Pendaftaran uji materiil dilakukan oleh kuasa hukum warga yang menamakan diri Tim Advokasi Perda Diskriminatif (TAKDIR). Sedangkan LSM yang mengajukan uji materiil antara lain Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) Tangerang, Kalyanamitra, Mitra Perempuan, dan Wahid *Institute*. Menanggapi pemberlakuan Perda tersebut, sejumlah LSM lain kemudian membentuk Koalisi Antiperda Diskriminatif di Jakarta pada tanggal 17 Maret 2006.³⁹

Meskipun telah disahkan pada tanggal 23 November 2005, Perda Antipelacuran pertama kali baru diterapkan pada tanggal 27 Februari 2006 melalui sebuah operasi atau razia di malam hari. Mereka yang tertangkap kemudian disidangkan secara terbuka pada tanggal 28 Februari 2006, bertepatan dengan Hari Jadi Kota Tangerang yang ke-13. Dalam persidangan tindak pidana ringan (tipiring) tersebut terungkap bahwa aparat tramtib dan polisi telah salah menangkap perempuan “baik-baik” yang dicurigai sebagai pelacur.⁴⁰

³⁸ Sali Susiana, “Perda tentang Antipelacuran dan Hak Perempuan (Kajian tentang Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran: Perspektif Feminis Radikal,” *Jurnal Kajian* Vol. 11 Nomor 2, Juni 2006, halaman 96.

³⁹ *Ibid.*,

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 96-97.

Salah seorang korban “salah tangkap” bernama Lilis Lindawati, karyawan sebuah restoran di Cengkareng yang sedang hamil dua bulan. Ia ditangkap di daerah Gerendeng ketika sedang menunggu angkutan untuk pulang ke rumahnya di daerah Sepatan, Tangerang. Lilis dijatuhi hukuman dengan tuduhan pelacur dan didenda Rp.300.000,-. Akan tetapi ia tidak mampu membayar denda dan menghadirkan suaminya yang berprofesi sebagai guru Sekolah Dasar sebagai saksi yang dapat menyangkal dakwaan tersebut, sehingga dikenai hukuman kurungan selama tiga hari. Dalam kenyataannya, hukuman tersebut diperpanjang satu hari dan Lilis baru dibebaskan pada hari keempat.⁴¹ Selain Lilis, tiga perempuan lainnya juga menjadi korban salah tangkap pada operasi yang dilakukan pada tanggal 10 Maret 2006. Meskipun mereka kemudian dibebaskan sebelum disidangkan karena tidak terbukti sebagai pelacur, namun penangkapan tersebut telah membuat ketiganya mengalami trauma.⁴²

Di antara beberapa kasus salah tangkap, kasus Lilis mendapat perhatian yang paling besar bahkan menjadi sorotan berbagai media berskala nasional sehingga menimbulkan reaksi dari beberapa kelompok masyarakat. Salah satu media massa bahkan memberitakan kasus tersebut selama beberapa hari berturut-turut. Kasus berlanjut ketika Walikota Tangerang diberitakan memanggil wartawan media

⁴¹ “Batas Niat Baik dan Komuditas Politik, <http://www.gatra.com>, diakases 17 Mei 2006. Lilis Lindawati kemudian menggugat Walikota Tangerang sebesar Rp 500 juta karena telah mencemarkan nama baiknya. Lilis juga melaporkan hakim yang mengadilinya dalam sidang tindak pidana ringan ke Komisi Yudisial dan melaporkan aparat Dinas Keamanan dan Ketertiban (tramtib) yang menangkapnya. Baca “Korban Perda Pelarangan Pelacuran: Lilis Menggugat Walikota Tangerang”, *Suara Pembaruan*, 8 Mei 2006 halaman 12. Dalam perkembangan selanjutnya Lilis Lindawati akhirnya meninggal dunia dalam kondisi sakit-sakitan dan miskin akibat peristiwa salah tangkap tersebut. Lihat: Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kekuasaan yang Timpang*. Catatan Tahunan Komnas Perempuan, Jakarta: 2009.

⁴² “Salah Tangkap, Perda Pelacuran Dituntut untuk Dicabut,” *Tempo Interaktif*, <http://www.tempointeraktif.com/>.

yang bersangkutan, namun walikota tidak bersedia menemuinya. Tidak hanya sampai di sini, ratusan massa yang menamakan diri Aliansi Masyarakat Tangerang (Almakta) mendatangi kantor redaksi media tersebut. Mereka memprotes pemberitaan yang dinilai tidak berimbang, tidak proporsional, dan cenderung kontra terhadap Perda Antipelacuran dan menuntut media itu untuk meminta maaf pada 5 media cetak nasional, merevisi pemberitaan, dan mengganti wartawan yang memberitakan masalah tersebut.

Walaupun mendapat penolakan dari sebagian masyarakat, Pemkot Tangerang tetap mempertahankan keberadaan Perda Antipelacuran dengan alasan Perda ini sudah terbukti efektif dalam menekan praktik pelacuran di Kota Tangerang. Hal ini diperkuat oleh Kepala Dinas Ketenteraman dan Ketertiban Kota Tangerang yang menyatakan bahwa sejak Perda Antipelacuran diberlakukan, jumlah PSK di wilayahnya menurun, dari 200 orang PSK menjadi 50 orang.

Untuk menghindari kesalahan prosedur pelaksanaan tugas di lapangan, Pemerintah Kota (Pemkot) Tangerang telah menyusun petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis (juklak dan juknis). Draft juklak dan juknis tersebut mengatur tentang pembedaan perempuan, mana perempuan yang dapat diindikasikan sebagai pelacur atau bukan, dan memerinci dandanan yang disebut "menor." Juklak tersebut juga melarang orang untuk berciuman lebih dari lima menit.⁴³

Menanggapi pro kontra yang terjadi dalam masyarakat, Departemen Dalam Negeri melalui Biro Hukum menyatakan akan terus memantau pelaksanaan perda ini. Jika dalam masa itu tetap terjadi keresahan dalam masyarakat akibat salah tangkap dan lainnya, pihak Depdagri akan mengevaluasi keberadaan perda tersebut. Adapun Pelaksana Tugas Gubernur Banten menyatakan pada prinsipnya setuju dengan pemberlakuan perda karena

⁴³ "Ciuman Lebih dari Lima Menit Kena Sanksi," *Suara Pembaruan*, 7 April 2006.

bertujuan positif. Akan tetapi jika terdapat pasal-pasal yang dianggap kontroversial atau multitafsir, maka perda tersebut harus ditinjau ulang.⁴⁴

Dalam perkembangan selanjutnya, langkah Pemkot Tangerang untuk memberlakukan Perda Pelarangan Pelacuran telah menjadi inspirasi bagi beberapa daerah lainnya untuk menerapkan perda serupa, antara lain Kabupaten Tangerang, DKI Jakarta, Depok, Bekasi, dan Purworejo. Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) DPRD DKI Jakarta menyatakan akan menyusun Perda tentang Pornografi dan Pelacuran. Di Depok, Front Pembela Islam Depok mendesak DPRD Kota Depok agar segera mengesahkan peraturan daerah tentang pelarangan pelacuran. FPI juga meminta agar perzinahan dimasukkan dalam rancangan Perda, termasuk perselingkuhan dan "kumpul kebo." DPRD Purworejo kemudian juga menyiapkan rancangan Perda tentang Penanggulangan Pelacuran. Di Kabupaten Tangerang, DPRD setempat telah sepakat untuk mengadopsi Perda Antipelacuran Kota Tangerang untuk mempercepat terealisasinya Perda Antipelacuran.⁴⁵

Sebelum terjadi pro dan kontra mengenai pemberlakuan Perda Antipelacuran di Kota Tangerang, sebenarnya beberapa daerah lain telah menerapkan Perda serupa, antara lain Perda Pelarangan dan Pemberantasan Maksiat di Provinsi Sumatera Barat, Perda Pencegahan Maksiat di Gorontalo, dan Perda Pelarangan Pelacuran di Bengkulu. Daerah lain yang menerapkan Perda Antipelacuran adalah Kota Malang dan Kabupaten Lamongan (Jawa Timur) serta Kabupaten Jembrana dan Kabupaten Badung (Bali).

Dari beberapa Perda tersebut di atas, hanya Perda di Sumatera Barat yang menimbulkan pro dan kontra sebelum diberlakukan, karena dalam rancangannya mencantumkan larangan

⁴⁴ Kaji Ulang Perda 8/2005, Masyarakat Tangerang Bisa Ajukan Uji Materiil," *Kompas*, 10 Maret 2006.

⁴⁵ "Kabupaten Tangerang juga Siapkan Perda Pelarangan Pelacuran," <http://www.indonesia.com>, 17 Mei 2006.

bagi perempuan untuk keluar rumah tanpa muhrim antara pukul 22.00 – 04.00 WIB. Demikian pula dengan Perda Antipelacuran yang disusun oleh Pemkot Tangerang. Jauh hari sebelum diberlakukan, Perda Antipelacuran telah mendapat penolakan dari sebagian masyarakat. Pada tanggal 5 November 2005, ketika Perda tersebut masih dibahas di DPRD, sejumlah ibu-ibu melakukan unjuk rasa di halaman Kantor Walikota Tangerang.⁴⁶

Perda Antipelacuran hanyalah satu dari berbagai perda yang diskriminatif terhadap perempuan. Perda lainnya akan dibahas secara lebih mendalam dalam Bab II.

⁴⁶ Pro-Kontra Perda Anti Pelacuran," *Suara Pembaruan*, 12 Maret 2006.

BAB II

PERDA DISKRIMINATIF TERHADAP PEREMPUAN: DARI KERUDUNG HINGGA GEMBOK CELANA

Sebagaimana dipaparkan dalam bab sebelumnya, terdapat berbagai jenis perda atau peraturan di tingkat daerah lainnya seperti instruksi walikota atau surat keputusan (SK) bupati yang berpotensi melanggar hak asasi perempuan atau diskriminatif terhadap perempuan. Perda-perda tersebut antara lain mengatur mengenai moralitas seperti pelarangan pelacuran dan kewajiban untuk berbusana muslim. Selain itu, di Provinsi Aceh juga terdapat perda atau *qanun* yang mengatur mengenai larangan untuk berduaan di tempat sunyi (ber-*khalwat*). Dalam Bab II ini akan dipaparkan bagaimana rumusan beberapa perda yang mengatur ketiga hal tersebut dan dampak yang ditimbulkannya ketika perda tersebut diimplementasikan di tengah masyarakat, terutama dampaknya terhadap perempuan dan berbagai golongan minoritas lainnya.

A. Perda tentang Anti Prostitusi/Pelacuran

“Ngeri! Takut petugasnya nyasar ke sini, dikira kita pelacur.... Nanti, kalau saya nunggu sendirian, ditangkap. Saya kan orang salon harus berpenampilan modis, nggak boleh ketinggalan jaman.... Apa lalu saya masuk kategori pelacur? Kalau begini caranya, gawat.... Yang dimaksud mencurigakan itu seperti apa? Apakah rambut pirang, badan seksi, pakaian ketat sesuai mode, atau sikap ramah? Ini kan namanya *neken* perempuan.” (Eli, Warga Warung Mangga RT 01/02 Kel. Panunggangan, Cipondoh, Kota Tangerang).⁴⁷

⁴⁷ “Perempuan di Kota Tangerang Gelisah,” *Kompas*, 5 Maret 2006.

“Di Tangerang ada banyak karyawati yang *shift* 2 atau 3 sehingga dia baru berangkat jam 11 malam. Atau juga, mahasiswi yang kuliahnya di Jakarta dan pulang jam 9 malam sehingga sampai rumah kadang jam 10 malam. Ibu-ibu di sini dan orang tua takut kalau-kalau anaknya akan menjadi korban salah tangkap.”⁴⁸

Kutipan-kutipan di atas merupakan pendapat dua perempuan yang bertempat tinggal di Kota Tangerang, Provinsi Banten. Pendapat tersebut disampaikan untuk menanggapi berlakunya Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Di beberapa daerah lainnya, perda serupa juga muncul.

Berdasarkan pemantauan Komnas Perempuan terhadap berbagai perda yang dikeluarkan oleh beberapa daerah, dari 154 kebijakan daerah yang diskriminatif, baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun tingkat desa, terdapat 38 perda yang termasuk dalam kategori kriminalisasi terhadap perempuan.⁴⁹ Perda tersebut mengatur tentang masalah kesusilaan, pelacuran, atau perbuatan maksiat. Berikut perda di beberapa daerah yang mengatur mengenai masalah pelacuran:

⁴⁸ Hasil *Focus Group Discussion* dengan buruh dan karyawan di Tangerang yang dilakukan oleh Komnas Perempuan, dalam Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tataan Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, Jakarta: 2009* halaman 79.

⁴⁹ *Ibid*, halaman 111-115.

Tabel 2
Peraturan Daerah tentang Anti Prostitusi/Pelacuran

NO	PROVINSI	NAMA PERATURAN DAERAH
1.	Nusa Tenggara Timur	Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang
2.	Jawa Barat	Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran
		Peraturan Kabupaten Garut Nomor 6 Tahun 2000 tentang Kesusilaan
		Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu Nomor 4 Tahun 2001 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi
		Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pelarangan Pelacuran
		Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 10 Tahun 2002 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Daerah Kabupaten Tingkat II Bekasi Nomor 17/Hk-Pd/Tb.013.1/VIII/1984 tentang Larangan Perbuatan Tuna Susila
		Peraturan Daerah Kabupaten Cirebon Nomor 05 Tahun 2002 tentang Larangan Perjudian, Prostitusi, dan Minuman Keras
		Peraturan Daerah Kabupaten Majalengka tentang Prostitusi (14 Maret 2009)
3.	Sumatera Barat	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pemberantasan dan Pencegahan Maksiat

		Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 3 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Pelacuran dan Tuna Susila dalam Kabupaten Lahat
		Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 20 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Bukittinggi Nomor 9 Tahun 2000 tentang Penertiban dan Penindakan Penyakit Masyarakat
		Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penindakan Penyakit Masyarakat
		Peraturan Daerah Kabupaten Padang Pariaman Nomor 02 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Penindakan, dan Pemberantasan Maksiat
		Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung Nomor 19 Tahun 2006 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Maksiat
4.	Bengkulu	Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 24 Tahun 2000 tentang Larangan Pelacuran dalam Kota Bengkulu
5.	Jawa Timur	Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 14 Tahun 2001 tentang Penanganan Pelacuran
		Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 10 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran
		Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 3 Tahun 2002 tentang Larangan Tempat Maksiat
		Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 07 Tahun 2002 tentang Pelarangan Pelacuran dan Perbuatan Cabul
		Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Larangan Tempat Pelacuran dan Perbuatan Cabul

		Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Probolinggo
		Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 05 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Pelacuran di Kabupaten Lamongan
6.	Lampung	Peraturan Daerah Kabupaten Way Kanan Nomor 7 Tahun 2001 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Daerah Kabupaten Way Kanan
		Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 15 Tahun 2002 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi dan Tuna Susila dalam Wilayah Kota Bandar Lampung
		Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 4 Tahun 2004 tentang Larangan Perbuatan Prostitusi, Tuna Susila, dan Perjudian serta Pencegahan Perbuatan Maksiat dalam Wilayah Kabupaten Lampung Selatan
7.	Bali	Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 6 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Pelacuran
8.	Sumatera Selatan	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Maksiat di Provinsi Sumatera Selatan
		Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Pemberantasan Pelacuran
9.	Riau	Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 6 Tahun 2002 tentang Ketertiban Sosial di Kota Batam
10.	Kalimantan Tengah	Peraturan Daerah Kota Palangkaraya Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penertiban dan Rehabilitasi Tuna Susila dalam Daerah Kota Palangkaraya

11.	Aceh	Peraturan Daerah Provinsi Daerah (Qanun) Istimewa Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang <i>Khalwat</i> (Mesum)
12.	Sumatera Utara	Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 6 Tahun 2003 tentang Larangan Gelandangan dan Pengemisan serta Praktek Susila di Kota Medan
13.	Kalimantan Barat	Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2003 tentang Pelarangan Prostitusi
14.	Jawa Tengah	Peraturan Daerah Kabupaten Cilacap Nomor 21 Tahun 2003 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Tingkat II Cilacap Nomor 13 Tahun 1989 tentang Pemberantasan Pelacuran
15.	Gorontalo	Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pencegahan Maksiat
16.	Banten	Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran
17.	Sulawesi Selatan	Peraturan Desa Muslim Padang Kecamatan Gantarang Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Hukuman Cambuk
18.	Daerah Istimewa Yogyakarta	Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 5 Tahun 2007 tentang Larangan Pelacuran di Kabupaten Bantul
19.	Kalimantan Selatan	Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 10 Tahun 2007 tentang Ketertiban Sosial

sumber: diolah dari berbagai sumber.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa perda yang berkaitan dengan prostitusi atau pelacuran mulai muncul pada tahun 1999 di Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu Kotamadya Kupang. Berturut-turut perda serupa kemudian muncul di provinsi lainnya, mulai dari Aceh hingga Kalimantan Selatan.

Apabila diamati, sebagian besar perda tersebut menggunakan kata-kata yang hampir mirip sebagai judul perda. Pertama adalah kata seperti pelarangan, pencegahan, penanggulangan, atau pemberantasan. Dan kedua, kata pelacuran, prostitusi, atau maksiat.

Dari beberapa ketentuan yang terdapat dalam perda tersebut, yang perlu dicermati antara lain definisi mengenai pelacuran dan pelacur yang terdapat dalam ketentuan umum serta larangan terhadap orang yang diduga sebagai pelacur untuk berada di tempat umum. Berikut beberapa batasan atau definisi pelacur atau pelacuran yang terdapat dalam perda-perda tersebut.

1. Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Kupang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Penertiban Tempat Pelacuran di Daerah Kota Kupang

Definisi pelacuran terdapat dalam Pasal 1 huruf e yang menyatakan bahwa "Pelacuran adalah perilaku hubungan seksual yang dilakukan antara seorang perempuan dengan seorang laki-laki atau lebih dengan siapa saja yang membutuhkan pemuasan keinginan seksual dengan imbalan pembayaran."⁵⁰

2. Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu Nomor 7 Tahun 1999 tentang Prostitusi

Pasal 6 perda ini menyatakan bahwa:

"Siapapun yang kelakuannya/tingkah lakunya dapat menimbulkan dugaan bahwa ia pelacur dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, hotel, losmen, asrama, rumah penduduk/ kontrakan, warung-warung minum, tempat hiburan, di gedung tempat tontonan,

⁵⁰ Edriana Noerdin, dkk, *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Women Research Institute, 2005, halaman 39.

di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong, berhenti atau berjalan kaki atau berkendara kian kemari.”⁵¹

3. Peraturan Daerah Kabupaten Tasikmalaya Nomor 28 Tahun 2000 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Pelacuran

Bab I Pasal 4 mengatur larangan orang yang diduga pelacur untuk berada di tempat umum, yang menyatakan: “siapapun yang kelakuannya dapat diidentifikasi bahwa ia pelacur, dilarang ada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, hotel, losmen,... berhenti atau berjalan kaki atau berkendara kian kemari.”⁵²

4. Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Pencegahan, Pemberantasan, dan Penindakan Penyakit Masyarakat

Meskipun judulnya berkaitan dengan prostitusi yang dianggap sebagai penyakit masyarakat, namun Pasal 6 perda ini mengatur mengenai larangan bagi perempuan untuk memakai pakaian dengan model tertentu, bahkan menjelaskan secara rinci mengenai ciri-ciri pakaian tersebut, seperti terlihat dalam rumusan berikut:⁵³

- (1) Setiap perempuan dilarang memakai atau mengenakan pakaian yang dapat merangsang nafsu birahi laki-laki yang melihatnya di tempat umum atau di tempat-tempat yang dapat dilalui/dilintasi oleh umum kecuali pada tempat-tempat yang telah ditentukan.

⁵¹ Perda Indramayu tentang Prostitusi, Jurnal Perempuan, 28 Februari 2010, <http://id.mc565.mail.yahoo/mc/welcome?gx=1&.tm=1269913083&.rand=edmp8881>, diakses tanggal 30 Maret 2010.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Sudarto, “Peraturan Daerah dan Kearifan terhadap Perempuan,” dalam *Jurnal Perempuan Nomor 57, Menelusuri Kearifan Lokal*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2008 halaman 7.

(2) Pakaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini mempunyai ciri-ciri:

- a. Memperlihatkan bagian tubuh mulai lutut sampai dada;
- b. Ketat atau transparan sehingga memperjelas lekukan tubuh.

Dalam ketentuan sanksi diatur bahwa pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 6 diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah).

5. Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran

Perda yang disahkan tanggal 23 November 2005 ini juga memuat definisi pelacur dan pelacuran serta larangan terhadap orang yang diduga sebagai pelacur untuk berada di tempat umum.

a. Definisi Pelacuran dan Pelacur

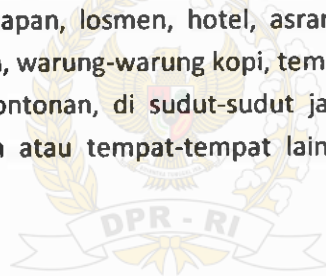
Kedua definisi terdapat dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Perda No. 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran. Dalam Angka 4 dinyatakan bahwa: "Pelacuran adalah hubungan seksual di luar pernikahan yang dilakukan oleh pria atau wanita, baik di tempat berupa hotel, restoran, tempat hiburan atau lokasi pelacuran ataupun di tempat-tempat lain di daerah dengan tujuan mendapatkan imbalan jasa."

Sedangkan dalam Angka 7 disebutkan: "pelacur adalah setiap orang baik pria maupun wanita yang menjual diri kepada umum untuk melakukan hubungan seksual di luar pernikahan."

b. Larangan terhadap orang yang diduga sebagai pelacur untuk berada di tempat umum.

Larangan tersebut terdapat dalam Bab II Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa:

“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.”



Dari definisi mengenai pelacur, pelacuran, dan larangan untuk berada di tempat umum bagi orang yang diduga pelacur dalam keempat perda tentang anti pelacuran tersebut, dapat diketahui bahwa rumusan definisi ketiga konsep tersebut memiliki beberapa kesamaan, meskipun ketiga perda tersebut memiliki nama yang berlainan, seperti Perda tentang Penertiban Tempat Pelacuran (Kota Kupang), Perda tentang Prostitusi (Kabupaten Indramayu), Perda tentang Pemberantasan Pelacuran (Kabupaten Tasikmalaya), atau Perda tentang Pelarangan Pelacuran (Kota Tangerang).⁵⁴

Apabila dibaca sepintas, ketiga perda tersebut juga bersifat netral gender, karena dalam rumusannya tidak membedakan antara laki-laki dan perempuan. Kedua jenis kelamin sama-sama memiliki potensi untuk diduga sebagai pelacur dan melakukan aktivitas pelacuran. Meskipun dalam rumusannya ketiga perda tersebut tidak membedakan perlakuan antara perempuan dan laki-laki, dalam implementasi di lapangan yang menjadi sasaran pemberlakuan perda tersebut adalah perempuan, seperti yang terjadi dalam beberapa kasus “salah tangkap” yang dilakukan oleh aparat di Kota Tangerang.

⁵⁴ Ketua Komnas Perempuan dalam paparan mengenai Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2009 dengan tema “Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kekuasaan yang Timpang” menyatakan bahwa banyak daerah yang menduplikasi perda yang diskriminatif. Baca “Kekerasan Meningkat, Korban Cenderung Berusia Muda” dalam *Kompas*, 8 Agustus 2010 halaman 12.

Anggapan bahwa perempuan merupakan sumber atau penyebab aktivitas yang berkaitan dengan prostitusi juga terlihat dari kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kota Batu, Provinsi Jawa Timur mengenai penggunaan celana bergembok untuk perempuan yang berprofesi sebagai pemijat di tempat-tempat usaha pemijatan/panti pijat. Kebijakan tersebut antara lain diterapkan di *Dhohadho Cafe and Massage*.⁵⁵

Kebijakan tersebut mengundang berbagai tanggapan. Majelis Ulama Indonesia Jawa Timur menanggapi kebijakan tersebut dengan menyatakan bahwa pemasangan gembok celana untuk pemijat perempuan bukan solusi yang baik untuk menghindari pemijat perempuan dari pelecehan seksual ataupun kegiatan yang mengarah prostitusi.⁵⁶ Demikian pula dengan pihak Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, yang menanggapi hal tersebut dengan menyatakan bahwa penggunaan celana bergembok untuk perempuan pemijat melecehkan perempuan. Tindakan tersebut didasari asumsi bahwa yang salah adalah perempuan. Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan juga mempertanyakan alasan penggembokan yang dikatakan untuk memberikan perlindungan kepada perempuan.⁵⁷

Anehnya, kebijakan Pemerintah Daerah Kota Batu itu justru menarik bagi beberapa pemerintah daerah lainnya untuk mengikuti langkah tersebut, termasuk Pemerintah Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Tidak lama setelah pemberitaan mengenai kebijakan tersebut mengemuka di media, Dinas Pariwisata DKI menyatakan tengah mempertimbangkan untuk mengadopsi ketentuan tentang

⁵⁵ Penggunaan celana bergembok untuk perempuan pemijat di Kota Batu Malang, *detikSurabaya*, Jum'at 4 April 2008 19.37 WIB, <http://www.detiksurabaya.com/index.php/detailberita.main/y/2008>, diakses 4 Oktober 2008.

⁵⁶ <http://www.detiksurabaya.com/index.php/detailberita.main/y/2008>, diakses Kamis, 10 April 2008 pukul 09.15 WIB.

⁵⁷ <http://www.detiksurabaya.com/index.php/detailberita.main/y/2008>, diakses Rabu, 9 April 2008 pukul 11.43 WIB.

penggembokan celana dalam (CD) maupun rok cewek pekerja panti pijat yang telah diberlakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Batu. Cara ini dikatakan dapat menghapus citra buruk panti pijat sebagai “sarang esek-esek” atau ajang bisnis prostitusi terselubung. Kepala Subdinas Penelitian dan Pengembangan Dinas Pariwisata DKI, bahkan menyatakan jika hal tersebut memang merupakan jalan terbaik, maka hal tersebut akan dilaksanakan.⁵⁸

Diakui bahwa sejumlah panti pijat di Jakarta menjalankan “praktek esek-esek” di balik kedok pijat kebugaran. Hal ini pada akhirnya membawa imbas bagi panti-panti yang murni menjalankan bisnis pijat kesehatan karena turut dicap melakukan praktik tersebut. Oleh karena itu, ide menggembok celana dalam dan rok para pemijat dapat menjadi jawaban untuk mengatasi penyimpangan itu. Pihak Dinas Pariwisata DKI menganalogikan hal tersebut dengan penggunaan mesin absen sidik jari di kantor-kantor pemerintah yang terbukti dapat mengurangi tindakan membolos para karyawan.⁵⁹

Penegakan hukum bernuansa syariat yang berkaitan dengan pelarangan aktivitas pelacuran terbukti telah melanggar hak asasi perempuan dan golongan minoritas lainnya, dalam hal ini waria. Mereka mengalami pelecehan seksual justru dari para petugas yang menangkap mereka. Hal ini antara lain terjadi di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki peraturan daerah tentang antipelacuran seperti tergambar dalam peristiwa berikut:⁶⁰

Sekitar pukul 01.00 WIB, hari Selasa (21/6) ada mobil polisi yang lalu-lalang di Parangkusumo. Ternyata ada beberapa waria dan perempuan (yang dituduh sebagai pekerja seks) dirazia. Salah satunya Ella (waria, 19 tahun). Lalu pada pukul 02.00 WIB terjadi razia lagi, tiba-tiba Gendis (waria, 23 tahun), Intan (waria, 25 tahun)

⁵⁸ Cegah Nge seks, Celana Pemijat Digembok, Warta Kota, Jumat, 4 April 2008 | 08:41 WIB, dalam medicare, <http://www.medicare.biz> diakses Minggu, 6 April 2008.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ <http://id.mc1616.mail.yahoo.com/mc/welcome?> Selasa, 21 Juni 2011 06:27 WIB.

dipaksa masuk ke mobil polisi. Lalu mobil polisi berjalan lagi dan menangkap dua waria, Tessi dan Yeti. Di dalam mobil mereka dipaksa diambil gambarnya satu per satu lalu dibawa ke Polsek Kretek.

Setelah sampai Polsek Kretek mereka hanya ditanyai identitas tanpa dilakukan penyelidikan terlebih dahulu. Gendis bertanya kenapa ditangkap. Polisi menjawab, "siapa yang menangkap kamu?" Gendis mengubah pertanyaan "kenapa saya di bawa kesini? Polisi menjawab "saya tidak tahu, nanti biar dijelaskan Kapolsek yang akan ke sini jam 03.00 WIB," namun ternyata Kapolsek tidak datang.

Beberapa waria dan perempuan yang juga ditangkap pada saat itu dilecehkan secara verbal. "Kowe ayu-ayu yo nduwe burung to? (kamu cantik-cantik punya burung kan?), itu ungkapan polisi untuk waria. Sekitar jam 04.00 WIB ada 2 perempuan pekerja seks dan 1 orang waria yang masuk sel bersama mereka lagi. Lalu mereka dikurung hingga pukul 08.00 WIB (21/6) hari Selasa. Jam 08.00 WIB itu mereka digiring ke Pengadilan Negeri Bantul dengan sebelumnya difoto secara bersama-sama. Mereka dinaikkan truk polisi. Ada salah satu waria yang disuruh duduk di kursi depan, menemani polisi-polisi itu. Sebelum ke pengadilan, mereka dibawa ke Polsek Kretek. Di Polsek mereka diturunkan sebentar dan dinaikkan kembali ke dalam truk. Di pengadilan mereka disuruh menunggu sidang. Sidang dimulai jam 09.30 WIB, dengan menghadirkan 3 saksi polisi, tetapi saksi yang dihadirkan bukan polisi yang menangkap semalam.

Saksi ditanyai oleh hakim tentang proses penangkapan dan saksi berkata bahwa para perempuan dan waria sedang melakukan tindakan prostitusi. Lalu beberapa waria dan perempuan itu ditanyai oleh hakim sudah berapa lama mereka melakukan tindak prostitusi? Beberapa menjawab ada yang baru pertama dan ada yang sudah beberapa tahun tetapi beberapa waria yaitu Ella, Yeti, Gendis, dan Intan menyatakan bahwa mereka berada di tempat kejadian karena mereka sedang jalan – jalan karena malam itu ada pasar malam.

Tetapi hakim tidak mempercayai penjelasan itu, dengan mengatakan bahwa tempat tersebut adalah tempat prostitusi.

Gendis menyela dengan menyatakan bahwa prosedur penangkapan harus dengan memperlihatkan surat tugas. Namun hakim berkata kepayahan jika harus memperlihatkan surat tugas. Bahkan hakim menyatakan jika tidak terima atas penangkapan ini maka dipersilahkan untuk naik banding. Masing-masing dijatuhi denda antara Rp 300.000 – Rp 700.000 dengan subsider kurungan selama 2 bulan. Pembayaran denda dibatasi sampai pukul 17.00 WIB. Jika sampai jam yang ditentukan tidak membayar maka diproses kurungan.

Hakim menghukum para waria (6 orang) dan perempuan yang dituduh sebagai pekerja seks (sekitar 10 orang) dengan menggunakan Perda Pelacuran di Bantul. Informasi terakhir (pukul 16.35 WIB) enam waria yang tertangkap dan dijatuhi hukuman oleh hakim telah keluar dengan membayar denda masing-masing Rp 300.000. Tetapi perempuan yang dituduh pekerja seks sebagian ada yang sudah keluar karena membayar tetapi sebagian masih ada yang ditahan di penjara.

B. Perda tentang Pemakaian Busana Muslim

Selain perda yang mengatur tentang anti pelacuran dan sejenisnya, jenis perda lain yang mendiskriminasikan perempuan menurut temuan Komnas Perempuan adalah perda yang berkaitan dengan penggunaan busana muslim, dalam hal ini jilbab atau kerudung. Perda ini dianggap membatasi kebebasan berekspresi perempuan dalam hal berbusana. Terdapat 21 kebijakan daerah termasuk perda tentang aturan berpakaian yang dikeluarkan antara tahun 2000 hingga 2006. Beberapa perda tersebut antara lain terlihat dalam tabel berikut:

Tabel 3
Peraturan Daerah tentang Pemakaian Busana Muslim

NO	PROVINSI	NAMA PERATURAN DAERAH
1.	Aceh	Peraturan Daerah/ <i>Qanun</i> Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam
		Peraturan Bupati Aceh Barat Nomor 5 Tahun 2010
2.	Sumatera Barat	Surat Himbauan Gubernur Sumatera Barat Nomor 260/421/X/PPr-05 perihal Menghimbau Bersikap dan Memakai Busana Muslimah kepada Kepala Dinas/Badan/Kantor/Biro/Instansi se-Sumatera Barat dan Bupati/ Walikota se-Sumatera Barat
		Surat Himbauan Bupati Tanah Datar Nomor 451.4/556/Kesra-2001 perihal Himbauan Berbusana Muslim/Muslimah kepada Kepala Dinas Pendidikan dan Tenaga Kerja
		Peraturan Daerah Kota Solok Nomor 6 Tahun 2002 tentang Wajib Berbusana Muslimah
		Peraturan Daerah Kabupaten Sawahlunto/ Sijunjung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah
		Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Nomor 22 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah bagi Siswa, Mahasiswa, dan Karyawan
		Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan Nomor 4 Tahun 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah
		Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang

		Peraturan Daerah Kabupaten Agam Nomor 6 Tahun 2005 tentang Berpakaian Muslim
3.	Jawa Barat	Surat Edaran Bupati Indramayu (Tahun 2001) tentang Wajib Busana Muslim dan Pandai Baca Al-Qur'an untuk Siswa Sekolah
		Surat Edaran Bupati Tasikmalaya No.451/SE/04/Sos/2001
		Instruksi Bupati Sukabumi Nomor 4 Tahun 2004 tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa dan Mahasiswa di Kabupaten Sukabumi
		Surat Edaran Dinas Pendidikan Kabupaten Sukabumi Nomor 450/2198/TU tentang Pemakaian Busana Muslim bagi Siswa Sekolah dan Mahasiswa
		Peraturan Daerah Bupati Cianjur Nomor 15 Tahun 2006 tentang Pakaian Dinas Harian Pegawai di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur
		Surat Edaran Bupati Cianjur Nomor 025/3643/Org dan Surat Edaran Nomor 061.2/2896/Org tentang Jam Kerja dan Anjuran Pemakaian Seragam Kerja (Muslim/Muslimah) pada Hari-hari Kerja
4.	Banten	Surat Keputusan Bupati Kabupaten Pandeglang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Seragam Sekolah SD, SMP, SMU
5.	Jakarta Barat	Instruksi Walikotamadya Jakarta Barat No. 101 Tahun 2001 tentang Program Kegiatan Peningkatan Keimanan dan Ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa serta Akhlakul Karimah pada Sekolah Umum se-Kotamadya Jakarta Barat
6.	Nusa Tenggara Barat	Surat Keputusan Bupati Dompu Nomor Kd. 19.05/1/HM.00/1330/2004 tentang Pengembangan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2002

7.	Sulawesi Selatan	Peraturan Daerah Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah di Kabupaten Bulukumba
		Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 16 Tahun 2005 tentang Berpakaian Muslim dan Muslimah
		Peraturan Daerah Kabupaten Enrekang Nomor 6 Tahun 2005 tentang Busana Muslim
8.	Kalimantan Selatan	Surat Edaran Gubernur Kalimantan Selatan Nomor 065/02292/ORG tanggal 19 Desember 2001 tentang Pemakaian Pakaian Seragam Dinas pada Jam Kerja
		Peraturan Bupati Banjar Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pakaian Dinas Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar
		Surat Edaran Bupati Kabupaten Banjar Nomor 065.2/00023/ORG tanggal 12 Januari 2004 tentang Pemakaian Jilbab bagi PNS Perempuan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjar

sumber: diolah dari berbagai sumber.

Apabila dicermati, meskipun mengatur mengenai hal yang sama, akan tetapi judul-judul perda tersebut di atas bervariasi. Ada perda yang bersifat umum, artinya hanya menyatakan adanya kewajiban berbusana muslim, baik bagi laki-laki maupun perempuan. Perda semacam ini antara lain terdapat di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan (Kab. Bulukumba, Kab. Maros, dan Kab. Enrekang) dan Provinsi Sumatera Barat (Kab. Sawahlunto, Kab. Pesisir Selatan, Kab. Agam, dan Kota Solok).

Akan tetapi di beberapa daerah lainnya perda yang mengatur mengenai kewajiban berbusana muslim secara eksplisit telah mencantumkan siapa saja yang menjadi objek peraturan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari judul perda. Kelompok masyarakat yang

dikenai peraturan tersebut juga sangat bervariasi, mulai dari pegawai negeri sipil (PNS) yang bekerja pada lembaga pemerintahan setempat (seperti perda yang ada di Kab. Banjar Prov. Kalimantan Selatan dan Kab. Cianjur Prov. Jawa Barat) hingga siswa dan mahasiswa sebagaimana perda yang terdapat di Provinsi Banten dan beberapa daerah di Jawa Barat (Kab. Sukabumi dan Kab. Indramayu) serta Kota Jakarta Barat di wilayah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Pelaksanaan berbagai perda yang mengatur mengenai kewajiban untuk berbusana muslim di lapangan tidak selalu sejalan dengan tujuan penyusunan perda tersebut. Hal ini dapat dilihat dari beberapa kasus yang berkaitan dengan pelaksanaan perda tentang kewajiban untuk berbusana muslim di bawah ini.

1. Instruksi Walikota Padang Nomor 451.442/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh dan Anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/ Siswa SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/SMK/MA di Kota Padang⁶¹

Instruksi yang ditetapkan tanggal 7 Maret 2005 ini ditujukan kepada:

1. Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang;
2. Kantor Departemen Agama Kota Padang;
3. Ketua Dewan Masjid Indonesia Kota Padang;
4. Camat se-Kota Padang; dan
5. Lurah se-Kota Padang

Secara keseluruhan Instruksi Walikota tersebut berisi 12 poin. Aturan mengenai busana muslim terdapat dalam poin ke-10, yang berbunyi:

⁶¹ Mohamad Guntur Romli: Siswi-siswi Kristen pun Terpaksa Berjilbab: Kewajiban Busana Muslim di Kota Padang dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008, halaman 85.

"Bagi murid/siswa SD/MI, SLTP/MTs, dan SLTA/SMK/MA se-kota Padang diwajibkan berpakaian muslim/muslimah yang beragama Islam dan bagi non-Muslim dianjurkan menyesuaikan pakaian (memakai baju kurung bagi perempuan dan memakai celana panjang bagi laki-laki."

Instruksi tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Kepala Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Padang dengan mengeluarkan Surat Pengantar Instruksi Walikota Padang No. 1565/420.DP/TU.2/2005 tanggal 30 Maret 2005 yang ditujukan kepada Kepala SMP, SMA, SMK negeri/swasta dan Kepala Cabang Dinas Pendidikan beserta SD yang berada dalam jajarannya.

Pada saat instruksi tersebut dikeluarkan, terdapat kontroversi antara yang menyetujui dengan yang menolak aturan tersebut. Walikota Padang pada saat itu menyatakan bahwa aturan tersebut berdasarkan otonomi daerah, adat-istiadat masyarakat Minang "adat basandi syarak, syarak basandi Kitabullah" dan aturan tersebut tidak berlaku bagi siswi nonmuslim sehingga mereka tidak diwajibkan untuk mengenakan jilbab di sekolah.⁶²

Meskipun dalam instruksi tersebut hanya siswa beragama Islam yang diwajibkan menggunakan kerudung/jilbab, namun dalam praktiknya siswa perempuan yang tidak beragama Islam pun "terpaksa" harus menggunakan kerudung/jilbab. Berikut adalah kisah salah satu siswa perempuan non-muslim yang terpaksa harus menggunakan kerudung/jilbab ketika masuk ke lingkungan sekolah dan selama mengikuti pelajaran yang dimuat dalam Majalah Tempo, Edisi. 08/XXXVII/14 - 20 April 2008:

RITUAL harian Saskia, sebut saja begitu, dimulai pukul enam pagi. Dua puluh lima menit setelah bangun tidur, tubuh siswi kelas III

⁶² Mohammad Guntur Romli, surat elektronik kepada milis Jurnal Perempuan, <http://id.mc1616.mail.yahoo.com>, diakses 11 April 2008.

sekolah menengah atas swasta di Padang itu sudah berbalut baju kurung dipadu kain batik merah muda. Dia pun berdandan di depan cermin yang terpasang di atas lemari tempat menyimpan baju dan kitab Injil.

Dengan terampil tangannya memasang jilbab, berupa selendang persegi empat warna pink, menutup kepalanya. Semenit kemudian, penampilannya berubah bagaikan santriwati pondok pesantren. Dari rumah kosnya ke sekolah, sekali ia berganti kendaraan umum. Dekat pukul tujuh pagi, gadis yang bulan depan menjalani ujian akhir nasional itu memasuki halaman sekolah.

Sekitar pukul 11.00, penganut agama Katolik itu pulang cepat karena hari Jumat. Begitu kakinya melangkah ke luar gerbang sekolah, Saskia sibuk melepas jilbab dan memasukkannya ke dalam tas. "Panas sekali," kata perempuan yang sudah berjilbab ke sekolah sejak 2005 itu.

Pernah suatu kali dia dan beberapa temannya ditegur guru dan diingatkan supaya melepas jilbab setelah sampai di rumah. Lain waktu, guru yang lain menegurnya karena tak rapi memakai jilbab sehingga menampakkan sebagian rambutnya. "Kalau tidak bisa rapi mengenakan jilbab, tinggalkan saja sekolah ini," kata Saskia menirukan peringatan keras sang guru.⁶³

Penelitian lain yang dilakukan oleh Mohammad Guntur Romli menunjukkan bahwa di sekolah-sekolah umum baik sekolah negeri maupun swasta, siswi nonmuslim terpaksa mengenakan jilbab. Beberapa temuan penelitian ini antara lain:⁶⁴

1. Melalui pengamatan secara langsung terhadap beberapa sekolah negeri umum pemerintah dan swasta, dari SMP, SMU, dan SMK, seluruh siswinya memakai jilbab. Jilbab bagi siswi disamakan

⁶³ *Majalah Tempo*, Edisi. 08/XXXVII/14 - 20 April 2008.

⁶⁴ Mohammad Guntur Romli, *op.cit.*

dengan aturan baju seragam yang menjadi kewajiban siswi untuk masuk sekolah, seperti baju putih lengan panjang, rok panjang warna abu-abu, sepatu hitam, kaos kaki, dan topi sekolah;

2. Pandangan umum sekolah-sekolah negeri telah berubah menjadi sekolah agama (madrasah) melalui busana muslimah yang dikenakan oleh siswi—sedangkan siswa berkewajiban memakai baju "taqwa" (koko) pada hari Jumat. Sekolah-sekolah umum negeri juga dipenuhi dengan papan, baleho, dan simbol-simbol keislaman lainnya. Pada hari Jumat ada kuliah tujuh menit (kultum) yang merupakan ceramah agama;
3. Secara umum kondisi umat nonmuslim Kristen di Padang merasa tertekan dengan adanya perda dan aturan yang berdasarkan Syariat Islam. Kondisi yang merupakan "teror psikis" tersebut disampaikan oleh anggota jemaat Gereja Kristen Protestan dan Katolik;
4. Instruksi tersebut selama tiga tahun telah menyebabkan siswi nonmuslim terpaksa memakai jilbab. Sebagai contoh, seorang siswi nonmuslim kelas 3 di sekolah negeri umum telah memakai jilbab sejak kelas 1. Demikian juga dengan adik siswi di sekolah menengah negeri yang juga terpaksa memakai jilbab. Menurut pengakuan seorang guru di sekolah menengah kejuruan negeri, di sekolah tersebut ada 25 siswi Kristen yang memakai jilbab. Demikian juga pengakuan seorang wali murid yang dua putrinya bersekolah di SMU PGRI yang terpaksa memakai jilbab;
5. Dari pengakuan siswa, guru, dan orangtua siswa, dapat disimpulkan bahwa hal itu merupakan kecenderungan umum di Kota Padang. Hal ini diperkuat oleh kesaksian pendeta dan pastor yang menerima secara langsung keluhan jemaatnya karena anak-anak mereka harus memakai jilbab ke sekolah;
6. Alasan siswi dan orang tua murid yang tetap menyekolahkan putri-putri mereka di sekolah umum negeri adalah: (a) sekolah umum negeri lebih murah; (b) lulusan sekolah umum negeri lebih mudah

diterima di perguruan tinggi terkenal di Jawa; (c) ingin mengikuti lomba, olimpiade, dan lomba lain yang lebih diprioritaskan pada sekolah umum negeri; dan (d) ingin mengenal kemajemukan suku dan agama;

7. Orang tua yang ingin menghindari dari aturan tersebut terpaksa memindahkan atau menyekolahkan anak-anaknya di luar daerah Sumatera Barat seperti: Bengkulu, Riau, dan Medan. Sejak ditetapkan aturan tersebut, puluhan siswi Kristen pindah sekolah ke luar daerah Sumatera Barat;
8. Aturan tersebut tidak hanya memaksa siswi nonmuslim untuk memakai jilbab, namun juga siswi-siswi muslim yang terpaksa memakai jilbab sebagai peraturan sekolah. Dari survei yang dilakukan oleh *Sumatera Barat Intellectual Society* (SIS) yang dipublikasikan di Padang Ekspres, Minggu 30 Maret 2008, 69% siswi sekolah dari SMP hingga SMU dalam sehari-harinya di luar sekolah tidak memakai jilbab, dan hanya 31% siswi yang sehari-harinya memakai jilbab.

Temuan ini juga diperkuat oleh observasi langsung di beberapa sekolah di Kota Padang yang dilakukan secara bersama-sama oleh Lembaga Survei Indonesia, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, serta Jurnal Perempuan. Dalam observasi tersebut ditemukan bahwa semua siswi nonmuslim di empat sekolah yang diobservasi terpaksa mengenakan jilbab saat bersekolah, karena mengikuti aturan sekolah.⁶⁵

⁶⁵ *Majalah Tempo, op.cit.*

2. Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Pakaian Muslim dan Muslimah⁶⁶

Tujuan penyusunan perda ini terdapat dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

“Maksud berpakaian muslim dan muslimah bagi masyarakat adalah untuk menggambarkan seseorang atau masyarakat yang beriman dan bertakwa kepada Allah SWT, serta taat mengamalkan ajaran Islam.”

Sedangkan ketentuan mengenai cara berbusana diatur dalam Pasal 7:

Seorang laki-laki harus berpakaian:

1. Memakai celana panjang/pendek sampai lutut;
2. Memakai baju lengan panjang/pendek.

Sedangkan untuk wanita harus memakai:

1. Baju menutupi pinggul;
2. Rok atau celana panjang yang menutup sampai ke mata kaki;
3. Kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk, dan dada.

Meskipun aturan berbusana muslim tersebut berlaku untuk laki-laki dan perempuan, namun dalam implementasinya peraturan tersebut lebih banyak merugikan perempuan. Misalnya dalam pengurusan kartu tanda penduduk (KTP). Perempuan yang tidak mengenakan busana muslim tidak akan mendapat pelayanan di kantor pemerintah setempat, baik kantor kepala desa maupun kecamatan. Bahkan, di salah satu desa di Bulukumba, yaitu Desa Padang, Kecamatan Gantarang, di samping pintu masuk rumah

⁶⁶ Syamsurijal Ad'han: Indah Kabar dari Rupa: Nasib Perempuan di Balik Tabir Syariat Islam di Bulukumba, dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60, Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008, halaman 67.

kepala desa sekaligus kantor desa dipasang tulisan yang berbunyi: "Tamu Perempuan yang Tidak Berbusana Muslim Tidak Dilayani kecuali non-Muslim."⁶⁷

Selain itu, ketentuan yang mengatur pemakaian busana muslim secara tidak langsung juga telah berdampak pada kebiasaan berbusana di kalangan komunitas adat Tanah Toa Kajang yang ada di wilayah itu, terutama untuk kaum perempuan. Sebelum pemberlakuan perda, laki-laki di komunitas adat tersebut berpakaian hitam, sarung hitam dengan celana pendek hitam atau putih dan memakai ikat kepala (*passapu*) dengan sarung yang disampirkan di bahu. Sementara kaum perempuan menggunakan sarung sebatas dada (*appalikang susu*), seperti pemakaian *kemben* pada perempuan Jawa.⁶⁸ Dengan demikian, munculnya perda telah mengubah gaya berbusana komunitas adat tersebut, karena jika tidak mengikuti ketentuan dalam perda, mereka akan disebut sebagai tidak islami dan tidak bermoral.

Kewajiban perempuan untuk mengenakan jilbab atau kerudung juga sering dikaitkan dengan momen tertentu dalam ajaran Islam, misalnya ketika bulan Ramadhan (bulan puasa). Di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur, pedagang kaki lima (PKL) perempuan diwajibkan menggunakan jilbab ketika berjualan selama bulan Ramadhan.⁶⁹ Kebijakan tersebut tertuang dalam sebuah surat edaran. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga agar suasana Ramadhan tetap "Islami." Selain PKL perempuan, keharusan mengenakan penutup kepala juga diedarkan kepada pemilik rumah makan dan restoran, sedangkan bagi yang nonmuslim harus berpakaian yang sopan. Untuk menjamin pelaksanaan kebijakan tersebut, perempuan yang menjadi PKL, serta perempuan pemilik rumah makan dan

⁶⁷ *Ibid.*, halaman 68.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ http://ramadan.tempointeraktif.com/hg/kabar_lebaran_10/2011/07/29/brk,20110729-349038,id.html, diakses Minggu, 31 Juli 2011 pukul 07.40 WIB.

restoran akan diawasi oleh Polisi Pamong Praja Kabupaten Pamekasan.

Perda diskriminatif lain yang mengatur mengenai kewajiban berbusana muslim adalah Peraturan Bupati Aceh Barat Nomor 5 Tahun 2010 yang ditetapkan tanggal 27 Mei 2010. Peraturan ini mewajibkan semua perempuan di daerah Aceh Barat untuk memakai rok panjang dan sebaliknya melarang perempuan memakai pakaian dan celana ketat, termasuk tamu yang datang ke Aceh Barat. Mereka yang menggunakan pakaian ketat dipaksa untuk menggantinya dengan rok panjang.⁷⁰ Implementasi peraturan ini dimulai dengan penyediaan 12.000 rok panjang⁷¹ bagi perempuan yang nantinya akan terkena razia.⁷² Pembagian rok diserahkan kepada petugas Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah (WH). Untuk mengawasi implementasi kebijakan tersebut, WH ditempatkan di sejumlah lokasi strategis, seperti RSUD Cut Nyak Dhien, Masjid Agung Baitul Makmur, serta Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil. Selain itu, sebanyak 50 petugas WH yang baru direkrut oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Barat juga akan ditempatkan di setiap perkantoran.⁷³

⁷⁰ "Syariat Islam:Tamu Bupati Berpakaian Ketat Dilucuti, <http://id.mg6.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=1daInkIrssojn>, diakses 14 November 2011.

⁷¹ Sumber lain menyebutkan rok yang disediakan berjumlah 16.000 buah. Lihat Syariat Islam:Tamu Bupati Berpakaian Ketat Dilucuti, <http://id.mg6.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=1daInkIrssojn>, *ibid*.

⁷² Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Teror dan Kekerasan terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010 halaman 18.

⁷³ Syariat Islam:Tamu Bupati Berpakaian Ketat Dilucuti, <http://id.mg6.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=1daInkIrssojn>, *ibid*.

C. Perda tentang Larangan Ber-*khalwat*

"Ibuku datang untuk menjemputku (dari kantor polisi Syariah) pada pukul 07.00 WIB. Aku menangis. Dekan kampusku, Doni, ada di sana untuk menguliahiku. Seorang polisi Syariah memberitahunya bahwa aku ditangkap (di jalan sepi, dibonceng dengan sepeda motor oleh pacarku). Dia memberi tahu ibuku dan aku, bahwa aku harusnya dilempari batu sampai mati. Aku berkata, "Pak, saya (berdua) hanya mencoba mencari jalan pintas, dan saya harus dilempari batu karenanya? Bagaimana dengan petugas-petugas yang memperkosa saya semalam?"⁷⁴

Pernyataan itu diungkapkan oleh Nita, yang ditangkap Polisi Syariah (*Wilayatul Hisbah*), bulan Januari 2010. Perempuan berumur 20 tahun ini ditangkap atas tuduhan pidana berduaan dengan lawan jenis yang belum menikah di tempat sunyi (*ber-khalwat*). Penderitaan Nita bertambah, setelah di dalam tahanan ia diperkosa oleh para petugas.

Kasus Nita merupakan satu dari sejumlah kasus yang dipaparkan Christen Broecker, seorang aktivis *Human Rights Watch* (HRW) dalam laporan penelitian berjudul "Menegakkan Moralitas: Pelanggaran dalam Penerapan Syariah di Aceh, Indonesia," yang menguraikan permasalahan dua aturan *Qanun Jinayat*,⁷⁵ yaitu aturan larangan ber-*khalwat* (*Qanun* Nomor 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat /Mesum* dan *qanun* yang mengatur mengenai cara berpakaian di

⁷⁴ http://www.jurnalperempuan.com/index.php/jpo/comments/christen_broecker_hukum_dan_implementasi_qanun_jinayat_bermasalah/, diakses Minggu, 12 Desember 2010 pukul 22:36 WIB.

⁷⁵ Secara umum pengertian *qanun* adalah peraturan dalam Bahasa Arab yang menggunakan ketentuan agama Islam. Lihat Siti Musdah Mulia, "Perda Syariat dan Peminggiran Perempuan (Ada Apa dengan Demokrasi di Indonesia)", dalam *Jurnal Perempuan Nomor 49, Hukum Kita Sudahkah Melindungi?* Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2006 halaman 122.

tempat umum yang diberlakukan oleh Pemerintah Provinsi Aceh (*Qanun* Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah, dan Syi'ar Islam).⁷⁶

Penelitian ini dilakukan di Banda Aceh, Bireuen, Lhokseumawe, Langsa, dan Meulaboh dari April sampai dengan Mei 2010. Bersama HRW, Christen melakukan wawancara kepada lebih dari 100 orang, 26 diantaranya adalah korban, enam pelaku (laki-laki), dan empat perempuan transgender. Wawancara juga dilakukan kepada lima perwakilan organisasi internasional, enam pejabat tinggi, dan dua ulama di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ar Raniry, Banda Aceh.

Dengan melakukan pendekatan melalui sejumlah organisasi masyarakat, penelitian tersebut menemukan bahwa sebenarnya banyak informan yang tidak setuju terhadap dua aturan *Qanun Jinayat* tersebut. Akan tetapi karena mereka takut dihukum dan dinilai sebagai anti islam, maka mereka tidak melakukan protes.

Hasil penelitian tersebut juga mengungkap adanya dualisme sikap para pejabat. Pada saat melakukan mewawancara dengan Wakil Gubernur Provinsi Aceh, pejabat ini mengakui ada kesalahan pada dua aturan tersebut. Namun ketika berbicara di tengah masyarakat, pejabat tersebut mendorong masyarakat untuk mematuhi *Qanun Jinayat* sebagai aturan publik yang sah.

Fakta yang menunjukkan adanya dualisme sikap itu menurut peneliti menandakan masih sulitnya usaha untuk menghapus aturan larangan ber-*khalwat* dan berpakaian di tempat umum. Christen berpendapat bahwa idealnya dua aturan tersebut dihapus karena bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM) dan konstitusi. Menurutny apa yang terjadi di Aceh bukan hanya permasalahan implementasi hukum, melainkan juga permasalahan konsep hukum,

⁷⁶ *Ibid.*

mengingat semua individu mempunyai hak berkeyakinan, berekspresi, dan keterbukaan dalam berhubungan dengan siapa pun.

Kasus lain di Aceh yang berkaitan dengan penerapan hukum syariat yang kemudian memunculkan terjadinya tindak pelecehan seksual adalah kasus yang menimpa seorang gadis yang sedang melakukan pemotretan di rumah seorang fotografer seperti diuraikan di bawah ini.⁷⁷

"Siang itu rumah Yudha di kawasan Ajun Jempit, kecamatan Darul Imarah, Aceh Besar, kedatangan seorang tamu. Seorang perempuan belia berusia 18 tahun, Bunga, sebut saja begitu, meminta Yudha memotret dirinya.

Sebagai seorang fotografer, Yudha mempersilahkan tamunya naik ke lantai dua rumah, untuk memulai sesi pemotretan. Memang Yudha telah lazim menggelar sesi pemotretan di rumahnya. Model yang dipotretnya juga masih dalam pose yang wajar.

Tiba-tiba datang tamu yang tak diundang. Puluhan orang kampung menuding dirinya melakukan kegiatan mesum. Yudha dituding sedang melakukan pemotretan telanjang. Warga menghardik mereka.

Bunga sang model, malah ditarik-tarik dan dilecehkan. Nada, istri Yudha, menyaksikan, salah seorang anggota Tuha Peut (Tetua Desa) Kampung Ajun Jeumpit, meremas dada dan memegang kemaluan Bunga. Selanjutnya Yudha dan Bunga digelandang warga ke markas kepolisian.

"Di rumah waktu itu juga ada pembantu kami, pintu rumah terbuka. Abang sering melakukan pemotretan di rumah," kata Nada, Istri Yudha.

⁷⁷ <http://atjehpost.com/nanggroe/hukum/1068-duh-mereka-melecehkan-perempuan-itu.html> Senin, 11 April, 2011 05:36.

Dalam pemeriksaan, sebenarnya polisi tak bisa menjerat Yudha dengan tudingan warga itu. Malah orang tua Bunga, melaporkan balik Sabirin, salah seorang Tuha Peuet, yang diduga melecehkan Bunga. Tapi karena takut diamuk massa, akhirnya polisi melimpahkan kasus Yudha ke Wilayatul Hisbah.

"Kami awalnya setuju biar warga tenang selama proses mediasi berlangsung tetapi tiba-tiba sudah ada putusan yang mengatakan Abang harus dicambuk," kata Nada.

Siang tadi, Jumat (8/4), di hadapan ratusan orang, Yudha dan Bunga menjalani prosesi cambuk di halaman Masjid Almunawarah Kota Jantho. Mereka harus menjalani hukuman atas tuduhan yang belum jelas pembuktiannya itu. Selain harus menerima hukuman cambuk, keluarga Yudha kini tak tenang berada di rumahnya sendiri. Pasalnya beberapa kali warga melempari rumahnya dengan batu. Mereka terus dicibir warga karena dianggap telah melakukan perbuatan tercela di mata hukum dan Tuhan.

"Kami tidak ingin menuntut balik, Abang juga sedang menjadi saksi dalam kasus pelecehan yang dilakukan Sabirin itu," kata Nada.

Berdasarkan laporan penelitian yang dilakukan oleh Christen Broecker tersebut, HRW meminta Pemerintah Aceh untuk mencabut dua perda (*qanun*) tersebut, yaitu *Qanun Khalwat* dan *qanun* tentang berpakaian di tempat umum bagi muslim. Kedua *qanun* tersebut dinilai melanggar hak asasi manusia (HAM), baik yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) maupun berbagai konvensi internasional mengenai HAM. Permintaan pencabutan tersebut dinyatakan melalui Wakil Direktur HRW untuk Asia, Elaine Pearson, pada tanggal 1 Desember 2010.⁷⁸

⁷⁸ Dua Qanun Berpotensi Melanggar HAM, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/content/read/dua-qanun-berpotensi-melanggar-ham/>, diakses Kamis, 2 Desember 2010 pukul 13:59 WIB.

Menurut Pearson, Aceh adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang secara eskploitatif terotorisasi oleh hukum nasional untuk mengadopsi hukum Islam. Dua peraturan tersebut dan cara penerapannya mengundang terjadinya pelanggaran. Dalam praktik di lapangan, Polisi Syariah terkadang memaksa para perempuan untuk memberikan hasil pemeriksaan keperawanan sebagai bagian dari investigasi.⁷⁹ Oleh karena itu, HRW meminta Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) untuk mencabut kedua *qanun* tersebut. HRW juga meminta Gubernur Aceh dan pemerintah pusat untuk menarik kembali perda tersebut, dan memohon Mahkamah Agung untuk meninjau kesesuaian perda tersebut dengan UUD NRI 1945 dan hukum nasional.⁸⁰

Pendapat HRW tersebut didukung oleh Otto Syamsuddin Ishak, peneliti senior dari Imparsial, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang penegakan HAM, dan KH Husein Muhammad, anggota komisioner Komnas Perempuan. Mereka menyatakan bahwa *qanun* tentang *khalwat* dan aturan berpakaian di tempat umum bagi semua muslim melanggar UUD NRI 1945 yang jelas-jelas melindungi HAM. Hal ini juga tidak sejalan dengan hukum yang mengatur HAM secara internasional yang telah diratifikasi Indonesia pada tahun 2006.⁸¹

Berbeda dengan dua pendapat sebelumnya, Kepala Dinas Syariat Islam Provinsi Aceh, Prof. Dr. Rusdi Ali Muhammad, menilai pelaksanaan aturan Islam di Aceh tidak melanggar HAM, karena aturan tersebut dibentuk secara legal dan mendapat dukungan dari negara. Dinyatakan bahwa suatu aturan baru dianggap melanggar HAM apabila tidak sesuai dengan aturan dalam sebuah negara. Sementara itu, pemberlakuan Syariat Islam di Aceh mengikuti

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

keputusan atau undang-undang yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia.⁸²

Pejabat tersebut juga menyebutkan bahwa pada dasarnya semua hukuman menyinggung HAM karena berupa derita yang ditimpakan kepada seseorang. Pada hukuman penjara, misalnya, jika ditelusuri juga menghambat kebebasan bergerak orang yang terpidana. Tetapi, kemudian hukuman (*punishment*) tersebut menjadi legal karena dilakukan berdasarkan aturan hukum positif. Oleh karena itu, jika ada pihak yang tidak setuju dengan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh, mereka harus menempuh jalur hukum, karena setuju atau tidak setuju dengan pelaksanaan Syariat Islam di Aceh adalah hak semua orang.⁸³

Pendapat Kepala Dinas Syariat Islam Provinsi Aceh tersebut mendapat dukungan dari Himpunan Ulama Dayah Aceh (Huda), yang menyatakan bahwa sebelum memutuskan pemberlakuan Syariat Islam di Aceh melanggar HAM atau tidak, pegiat HAM harus terlebih dulu mengkaji ulang petisi hukum HAM internasional. Apabila penerapan Syariat Islam melanggar HAM, maka pemerintah pusat tentu tidak akan menyetujui aturan tersebut.⁸⁴

Meskipun kalangan ulama di Aceh meyakini bahwa penerapan *Qanun Jinayat* tidak akan melanggar HAM dan dengan demikian tidak akan dibatalkan oleh pemerintah pusat, namun Komnas Perempuan menyatakan bahwa kasus yang terkait dengan pelaksanaan kedua *qanun* merupakan salah satu bentuk dari perlakuan dan penghukuman yang kejam dan tidak manusiawi. Pernyataan ini didasarkan pada laporan yang disusun oleh Pelapor Khusus untuk Aceh yang dibentuk oleh Komnas Perempuan. Dari 5 kasus yang ditemukan oleh Komnas Perempuan, 4 di antaranya menyasar secara

⁸² <http://www.sinarharapan.co.id/berita/content/read/dua-qanun-berpotensi-melanggar-ham/>, diakses Kamis, 2 Desember 2010 pukul 13:59 WIB.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

husus pada perempuan. Lima kasus tersebut terdiri dari 1 kasus tuduhan melanggar ketentuan daerah tentang berbusana, 3 kasus tuduhan melakukan *khalwat*, dan 1 kasus tertuduh *maisir*.⁸⁵

Jumlah perempuan yang ditangkap karena kasus *khalwat* pada tahun 2010 berdasarkan data Wilayatul Hisbah berjumlah 301 orang.⁸⁶ Bahkan, perempuan yang ditangkap oleh aparat pada saat razia wajib busana muslim lebih banyak lagi, yaitu sebanyak 1.375 orang.⁸⁷

Berdasarkan laporan dari Pelapor Khusus untuk Aceh dan Catatan Tahunan Komnas Perempuan tersebut dapat dikatakan bahwa meskipun para pejabat dan ulama menilai bahwa pelaksanaan *Qanun Jinayat* di Aceh tidak melanggar HAM, namun fakta di lapangan menunjukkan hal yang sebaliknya. Pada bab berikutnya akan dibahas bagaimana perda bernuansa syariat bila dilihat dari perspektif feminis.

⁸⁵ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Pelapor Khusus Komnas Perempuan: Pengalaman Perempuan Aceh Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa, Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh*, Jakarta: 2007, halaman 30.

⁸⁶ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Teror dan Kekerasan terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010, *op.cit.*, halaman 18.

⁸⁷ *Ibid.*

BAB III

PERDA BERNUANSA SYARIAT DALAM PERSPEKTIF FEMINIS



A. Pendekatan Hukum Berperspektif Feminis

Berbagai kasus yang dipaparkan dalam bab sebelumnya menunjukkan bahwa pelaksanaan perda yang bernuansa syariat di lapangan, terutama yang berkaitan dengan perempuan, baik secara langsung maupun tidak langsung telah memunculkan kekerasan dan diskriminasi terhadap perempuan dan golongan minoritas lainnya. Golongan minoritas tersebut dapat berupa umat agama yang berbeda dengan umat Islam sebagai kelompok masyarakat yang merupakan mayoritas di suatu daerah atau kelompok yang memiliki orientasi seksual yang berbeda sehingga dianggap tidak sesuai dengan *mainstream utama* seperti waria.

Secara tidak langsung, berbagai tindak kekerasan dan perlakuan diskriminatif tersebut menyiratkan terjadinya kesenjangan antara aturan normatif dalam hal ini perda dengan pelaksanaan aturan tersebut di lapangan. Menurut Irianto, ada tiga sebab mengapa sampai saat ini masih terjadi kesenjangan antara hukum sebagai acuan normatif dan kenyataan sosial, yaitu:⁸⁸

1. Adanya hukum, termasuk kebijakan yang tidak selaras dengan peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan dan

⁸⁸ Sulistyowati Irianto, Mempersoalkan “Netralitas” dan “Objektivitas” Hukum: Sebuah Pengalaman Perempuan, dalam Sulistyowati Irianto (ed), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, halaman 33-39.

keadilan bagi perempuan. Walaupun telah terdapat berbagai peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dan laki-laki, tetapi tidak sedikit di antaranya yang tidak responsif terhadap kepentingan perempuan sehingga justru berimplikasi terhadap terjadinya diskriminasi dan ketidakadilan terhadap perempuan. Terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan, baik secara vertikal maupun horisontal. Banyak juga peraturan perundang-undangan yang mengandung rumusan yang berstandar ganda, misalnya Pasal 34 UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menempatkan suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga.

2. Adanya persoalan dalam hukum itu sendiri. Hukum dan budaya merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Hukum mencerminkan budaya yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian budaya menjadi faktor determinan dari hukum. Budaya patriarki yang tersirat dalam teks-teks hukum menyebabkan adanya penetapan dan penerapan standar ganda serta menempatkan perempuan pada posisi yang subordinat dalam hukum. Asas legalitas yang menganut prinsip bahwa "suatu perbuatan tidak dapat dihukum bila tidak ada undang-undang yang mengatur tentang hal itu" menyebabkan banyak kasus yang dihadapi perempuan, terutama yang menyangkut kasus pidana, tidak dapat diselesaikan secara tuntas. Selain itu, penafsiran teks yang terlalu kaku dan sempit menyebabkan aparat penegak hukum tidak mampu bertindak progresif dan tidak berani membuat terobosan yang diperlukan, meskipun kasus tersebut terkait dengan masalah kemanusiaan.
3. Tidak mudah untuk menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial. Memperkenalkan instrumen hukum baru, termasuk konvensi internasional yang berperspektif gender dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi masyarakat ke arah yang lebih baik dan adil bukanlah hal yang mudah. Masyarakat telah memiliki

“hukum” sendiri, dan menerapkannya dalam waktu lama, sehingga tidak mudah untuk menerima “hukum baru,” terlebih bila hukum tersebut dianggap bertentangan dengan hukum yang telah ada. Masyarakat juga membutuhkan waktu yang lama untuk menerima hukum baru. Dan dalam proses tersebut sering terjadi penolakan, terutama karena semangat hukum baru dianggap tidak sesuai dengan budaya masyarakat setempat.

Dalam perspektif feminis, terdapat sebuah pendekatan yang dapat menjelaskan hubungan antara perempuan dan hukum. Teori ini dikenal dengan nama *Feminist Legal Theory* atau *feminist jurisprudence*. Pendekatan feminis terhadap hukum ini menurut Brenda Cossman bertitik tolak dari asumsi mengenai hubungan antara perempuan dan hukum, yaitu bahwa hukum diinformasikan dan disediakan untuk menegakkan hubungan sosial yang bersifat patriarkis. Hubungan tersebut didasarkan pada norma, pengalaman, dan dominasi laki-laki, dengan meniadakan pengalaman perempuan dalam hukum, hingga akhirnya hukum menyumbang pada terjadinya subordinasi terhadap perempuan.⁸⁹

Pemikiran awal *Feminist Legal Theory* (FLT) atau *feminist jurisprudence* muncul mengikuti gelombang pemikiran feminis, khususnya gelombang kedua dari feminis Amerika yang merefleksikan ketertarikan feminis pada bidang hukum, yaitu sekitar akhir tahun 1960-an hingga awal 1970-an.⁹⁰ Hal ini antara lain disebabkan meningkatnya perempuan Amerika yang memilih bidang studi hukum pada masa itu dan dimulainya kritik-kritik pada teori hukum yang

⁸⁹ Sulistyowati Irianto, “Pendekatan Hukum Berperspektif Perempuan,” Makalah Lokakarya mengenai Bahan Ajaran/Materi tentang Hak Wanita bagi Pengajaran di Fakultas Hukum Unika Atmajaya, Jakarta, 6-7 Mei 1998.

⁹⁰ Niken Savitri, *Feminist Legal Theory dalam Teori Hukum*, dalam Sulistyowati Irianto (ed), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006, halaman 42.

tidak memiliki kontribusi pada permasalahan hukum yang ada yang berkaitan dengan perempuan.

FLT yang memunculkan suatu metode analisis khas feminis dalam hukum banyak digunakan untuk menganalisis masalah yang sangat luas dalam berbagai bidang hukum. Pengkajian antara lain dilakukan dengan mengkritisi hukum dari sudut feminis sebagai suatu kajian yang utama. Pembongkaran atau kritik yang diajukan dapat menggunakan berbagai teori, antara lain teori dekonstruksi yang mencoba menguraikan atau menginterpretasikan makna hukum dari sudut pandang yang berbeda, yaitu sudut pandang feminis.

Metode hukum berperspektif feminis menurut Cossman memiliki beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan, antara lain:⁹¹

1. Mempersoalkan perempuan dalam hukum adalah menguji apakah hukum telah gagal memperhitungkan pengalaman perempuan, atau betapa standar ganda dan konsep hukum telah merugikan perempuan;
2. Mempersoalkan perempuan dalam hukum adalah dalam rangka menerapkan metode kritis terhadap penerapan hukum. *Doing law* bagi seorang feminis adalah melihat ada apa di balik rumusan-rumusan hukum yang ada, untuk dapat mengidentifikasi implikasi gender dari peraturan-peraturan hukum serta mengamati asumsi-asumsi yang mendasarinya, dan membantu memecahkan persoalan;
3. Konsekuensi metodologis: menggunakan kasus-kasus pengalaman perempuan sebagai unit analisis untuk melihat hubungan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki. Ciri ketiga ini membedakan pendekatan hukum berperspektif perempuan

⁹¹ Sulistyowati Irianto dan Lim Sing Meij, Penelitian Hukum Feminis: Suatu Tinjauan Sosiolegal, dalam Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009, halaman 257.

dengan aliran *mainstream* pada umumnya. Pemikiran tidak berasal dari teori yang muluk-muluk, tetapi berdasarkan pengalaman perempuan, melihat bagaimana perempuan dapat menikmati hak-hak dasarnya dan memperoleh perlindungan hukum.

Untuk dapat mengkaji persoalan hukum dari perspektif perempuan, pertanyaan kritis pertama yang perlu diajukan adalah apakah hukum sungguh-sungguh netral dan objektif? Benarkah prinsip *equality before law* (persamaan di hadapan hukum) menjamin setiap orang berada dalam posisi yang adil dan setara? Apakah hukum boleh berpihak?⁹² Selanjutnya, bila berhadapan dengan persoalan perempuan, benarkah bahwa persamaan di hadapan hukum benar-benar menempatkan perempuan setara dengan laki-laki dalam hal akses kepada keadilan?⁹³

Dalam kajian hukum berperspektif perempuan, analisis terhadap pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan dilakukan dengan mencari konsep-konsep dan terminologi kunci dalam teks. Kemudian dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan kritikal berikut, konsep atau kata kunci diuji.⁹⁴

1. Bagaimana identitas dan imajinasi tentang perempuan, termasuk seksualitas, kapasitas, peranan, dan nilai-nilai tentang perempuan diproyeksikan dalam hukum;
2. Apakah hukum merefleksikan realitas dan pengalaman perempuan? Perempuan yang mana? (mengingat perempuan bukanlah identitas yang tunggal dan seragam);

⁹² Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Pelapor Khusus Komnas Perempuan: Pengalaman Perempuan Aceh Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa, Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh*, Jakarta: 2007, halaman 49-50.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Sulistyowati Irianto dan Lim Sing Meij, *op.cit.*, halaman 157-158.

3. Isu apa yang diatur oleh hukum? Apakah seharusnya pengalaman perempuan masuk ke dalam isu tersebut? Aspek kehidupan perempuan yang mana yang terpengaruh?
4. Berdasarkan pengalaman dan realitas perempuan, apakah hukum melindungi dan memberikan keuntungan kepada perempuan? Perempuan yang mana?
5. Apakah aspirasi dan perspektif perempuan diperhitungkan oleh hukum?

Pertanyaan kritis tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk menganalisis perda bernuansa syariat yang selama ini telah banyak menimbulkan diskriminasi dan tindak kekerasan terhadap perempuan.

Pertama, mengenai identitas dan imajinasi tentang perempuan, dimana di dalamnya termasuk seksualitas, kapasitas, peranan, dan nilai-nilai tentang perempuan diproyeksikan dalam hukum. Dalam sebagian besar perda bernuansa syariat, tampak bahwa perempuan, dalam hal ini perempuan beragama Islam, secara sadar maupun tidak sadar telah diberi identitas tertentu oleh para pembuat kebijakan tersebut. Perempuan “baik-baik” menurut perda-perda itu adalah perempuan yang menggunakan jilbab atau kerudung dan tidak keluar rumah di malam hari. Sebaliknya, perempuan yang tidak menggunakan jilbab atau kerudung dan keluar rumah di malam hari dianggap sebagai bukan perempuan “baik-baik,” bahkan di beberapa daerah tertentu yang menerapkan perda tentang antipelacuran dan yang sejenisnya, perempuan yang tidak memenuhi dua hal tersebut diasumsikan sebagai pelacur.

Hal ini misalnya terlihat dalam penerapan **Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran**. Dalam perda ini 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.

Dengan rumusan ini, petugas di lapangan dapat dengan leluasa menangkap setiap orang yang sikap dan perilakunya mencurigakan, karena orang tersebut dianggap sebagai pelacur. Dalam praktiknya, petugas lebih banyak menangkap perempuan daripada laki-laki. Mengingat penangkapan hanya didasarkan pada anggapan bahwa seseorang tersebut adalah pelacur, maka pada akhirnya banyak terjadi kasus salah tangkap.

Kejadian tersebut menimpa beberapa perempuan yang terpaksa harus bekerja pada malam hari, baik penjual minuman, karyawan perempuan yang sedang melaksanakan *shift* malam, maupun ibu-ibu rumah tangga yang kebetulan sedang berada di jalan pada malam hari karena keperluan tertentu. Salah satu kasus yang banyak diberitakan pada saat itu adalah kasus salah tangkap yang menimpa Lilis Lindawati sebagaimana yang telah dipaparkan dalam bab sebelumnya. Karyawan sebuah rumah makan di daerah Jakarta Barat yang sedang hamil dua bulan tersebut ditangkap di suatu wilayah Kota Tangerang ketika sedang menunggu angkutan untuk pulang ke rumahnya.

Lilis dijatuhi hukuman dengan tuduhan pelacur dan didenda Rp.300.000,-. Ia tidak mampu membayar denda, tetapi dapat menghadirkan suaminya yang berprofesi sebagai guru Sekolah Dasar sebagai saksi yang dapat menyangkal dakwaan tersebut. Lilis dikenai hukuman kurungan selama tiga hari, tetapi hukuman tersebut diperpanjang satu hari dan ia baru dibebaskan pada hari keempat.

Meskipun pada akhirnya Lilis bebas karena tidak terbukti berprofesi sebagai pelacur, tetapi dalam perkembangan selanjutnya ibu rumah tangga tersebut meninggal dunia akibat tekanan psikis karena ia tidak kuat menanggung beban sosial dari lingkungan

sekitarnya. Masyarakat di sekitar tempat Lilis tinggal sudah terlanjur menganggap ia sebagai pelacur sehingga memberi stigma tertentu kepadanya.

Kasus salah tangkap seperti ini tidak hanya terjadi di Kota Tangerang. Di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, kasus serupa juga menimpa beberapa perempuan yang kebetulan berada di objek wisata pantai Parangkusumo pada malam hari ketika dilakukan razia oleh aparat keamanan setempat.

Kedua, berkaitan dengan pertanyaan, apakah hukum merefleksikan realitas dan pengalaman perempuan? Apabila memang demikian, perempuan yang mana, mengingat perempuan bukanlah identitas yang tunggal dan seragam. Dalam kasus perda antipelacuran di Kota Tangerang, perda tersebut secara tidak langsung telah membatasi ruang gerak perempuan yang karena berbagai alasan terpaksa harus beraktivitas di luar rumah pada malam hari, seperti karyawan perempuan yang sedang mendapat giliran tugas malam hari, penjual makanan dan minuman di warung-warung kecil di pinggir jalan, atau karyawan perempuan dan mahasiswa perempuan yang lokasi kerjanya atau tempat kuliahnya berada di luar Kota Tangerang, seperti DKI Jakarta, sehingga pada malam hari mereka masih berada di jalan karena sedang dalam perjalanan untuk pulang ke rumah.

Perda antipelacuran secara tidak disadari telah mengasumsikan bahwa perempuan yang “baik-baik” tidak akan keluar rumah di malam hari, karena tempat yang ideal bagi perempuan seperti itu adalah di rumah. Dengan demikian, perempuan yang berada di luar rumah pada malam hari dapat dipastikan bukanlah perempuan “baik-baik.” Para penyusun perda melupakan fakta bahwa tidak semua perempuan adalah ibu rumah tangga yang selalu berada di rumah. Banyak perempuan yang terpaksa bekerja untuk menambah penghasilan keluarga, bahkan dalam beberapa kasus tertentu perempuan menjadi pencari nafkah utama (*bread winner*) dalam

keluarga. Seiring dengan perkembangan jaman, juga semakin banyak perempuan yang beraktivitas di luar rumah sebagai salah satu cara untuk mengaktualisasikan dirinya.

Sempitnya perspektif para penyusun perda juga dapat dilihat pada penerapan perda yang berkaitan dengan aturan berbusana, misalnya melalui Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 05 Tahun 2003 tentang Pakaian Muslim dan Muslimah. Secara normatif aturan berbusana muslim tersebut berlaku untuk laki-laki dan perempuan, namun dalam implementasinya peraturan tersebut lebih banyak merugikan perempuan.

Salah satu contoh kasus adalah dalam pengurusan kartu tanda penduduk (KTP). Perempuan yang tidak mengenakan busana muslim tidak akan mendapat pelayanan di kantor pemerintah setempat, baik kantor kepala desa maupun kecamatan. Sebaliknya, ketentuan tersebut tidak terlalu berpengaruh bagi laki-laki muslim mengingat ketentuan berbusana bagi laki-laki muslim tidak seketat perempuan muslim.

Pemberlakuan perda di kabupaten ini juga tidak memperhitungkan pengalaman perempuan yang berada di komunitas adat Tanah Toa Kajang yang termasuk dalam wilayah Kabupaten Bulukumba. Secara turun temurun, komunitas tersebut memiliki gaya berbusana yang khas, baik bagi penduduk laki-laki maupun perempuan. Dengan pemberlakuan perda tentang berbusana muslim, kebiasaan berbusana yang sudah mereka jalani selama bertahun-tahun harus diubah, karena jika tidak mengikuti ketentuan dalam perda, mereka akan disebut sebagai tidak islami dan tidak bermoral.

Ketiga, isu apa yang diatur oleh hukum? Apakah seharusnya pengalaman perempuan masuk ke dalam isu tersebut? Dan aspek kehidupan perempuan yang mana yang terpengaruh? Sebagaimana dinyatakan oleh Amiruddin, perda bernuansa syariat berkaitan dengan perintah, dorongan, atau himbauan kepada umat beragama

tertentu, dalam hal ini Islam, untuk melaksanakan ajaran atau menghindari larangan, baik yang mencakup aturan yang berkaitan dengan ketertiban masyarakat, seperti pelarangan aktivitas pelacuran dan pembatasan distribusi konsumsi minuman beralkohol; kewajiban dan keterampilan keagamaan, seperti pembayaran zakat dan kemampuan baca Al-Qur'an; maupun simbolisme keagamaan berupa kewajiban untuk berbusana muslim.⁹⁵

Apabila dilihat dari tujuan pembentukannya, perda-perda ini bertujuan untuk mengurangi kriminalitas khususnya prostitusi dan perjudian; mendorong kesalehan ritual di kalangan umat Islam, seperti membaca Al-Qur'an, shalat Jum'at, dan puasa di Bulan Ramadhan; dan mengatur cara orang berpakaian di ruang publik, khususnya jilbab bagi perempuan.⁹⁶ Akan tetapi isu yang diusung oleh perda bernuansa syariat ini dalam implementasinya di lapangan telah menimbulkan berbagai dampak yang tidak diharapkan, seperti tindak kekerasan terhadap perempuan dan diskriminasi. Dari beberapa kasus yang sudah dipaparkan sebelumnya, jelas bahwa pengalaman perempuan tidak diperhitungkan dalam proses penyusunan perda sehingga pada akhirnya penerapan perda tidak hanya mempengaruhi aspek yang berkaitan langsung dengan aturan tersebut melainkan juga aspek lainnya, seperti aspek psikologis dan aspek ekonomi. Penegakan aturan perda mengenai antipelacuran misalnya, telah mempengaruhi ketenangan hidup perempuan bahkan pada beberapa kasus membuat perempuan merasa terancam. Keberadaan perda ini juga telah membatasi ruang gerak perempuan yang terpaksa harus melakukan aktivitas ekonomi pada malam hari.

Keempat, berdasarkan pengalaman dan realitas perempuan, apakah hukum melindungi dan memberikan keuntungan kepada perempuan? Dari berbagai kasus yang terjadi yang berkaitan dengan

⁹⁵ Mariana Amiruddin, "Perda Diskriminatif dan Ketakutan pada Demokrasi," *op.cit.*, halaman 5.

⁹⁶ Dewi Candraningrum dalam Heru Prasetya, *op.cit.*

penerapan perda bernuansa syariat di lapangan, terbukti bahwa perda-perda tersebut tidak melindungi dan memberikan keuntungan bagi perempuan. Sebaliknya, perda tersebut mengancam dan merugikan perempuan.

Dalam penerapan aturan mengenai ber-*khalwat* di Aceh misalnya, polisi syariah (*wilayatul hisbah*) yang seharusnya melindungi perempuan yang ditangkap karena dituduh ber-*khalwat*, justru melakukan kekerasan terhadap perempuan, yaitu tindak perkosaan. Demikian pula dalam kasus gadis yang sedang melakukan pemotretan di rumah seorang fotografer dan dituduh ber-*khalwat*, justru mendapat tindak pelecehan seksual dari seorang tetua desa setempat yang turut hadir dalam penangkapan tersebut yang meremas dada dan memegang kemaluan korban. Dan aparat keamanan setempat tidak berusaha melindungi korban. Meskipun tuduhan tidak terbukti, karena pada saat itu sebenarnya isteri fotografer tersebut juga berada di rumah, namun korban tetap mendapat hukuman cambuk. Penderitaan tidak hanya berhenti sampai di situ. Keluarga fotografer tersebut tidak lagi dapat tinggal di rumahnya sendiri dengan tenang karena selalu mendapat kecaman dari masyarakat sekitarnya dan rumahnya dilempari batu.

Dalam kasus penerapan perda tentang antipelacuran, perda yang pada awalnya ditujukan untuk melindungi masyarakat dari tindak pelacuran tersebut justru memakan korban, karena Lilis, seorang korban salah tangkap akhirnya meninggal dunia akibat tekanan psikis yang dideritanya.

Pada akhirnya, berdasarkan analisis terhadap empat pertanyaan sebelumnya, maka pertanyaan terakhir, yaitu apakah aspirasi dan perspektif perempuan diperhitungkan oleh hukum, dapat dijawab dengan pernyataan bahwa aspirasi dan perspektif perempuan tidak pernah diperhitungkan dalam penyusunan dan penerapan perda bernuansa syariat. Kasus-kasus yang terjadi menunjukkan bahwa sebagian besar perda tidak berperspektif

perempuan, tidak memperhitungkan pengalaman perempuan, bahkan merugikan perempuan.

Sebagaimana dinyatakan oleh Komnas Perempuan, kasus yang dihadapi perempuan menunjukkan bahwa ternyata pada tataran substansial masih banyak produk hukum nasional yang mengandung pasal-pasal yang berimplikasi merugikan perempuan. Pengalaman perempuan sering diabaikan, tidak diperhitungkan, dan terluput dari pembahasan dan pemikiran dalam perumusan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan. Dengan demikian sebenarnya kendala perempuan untuk mendapatkan keadilan dapat dicari sejak proses perumusan hukum sampai pada praktek pelaksanaannya.⁹⁷

B. Perda Bernuansa Syariat dalam Perspektif Feminisme Radikal

Untuk mengkaji hukum, FLT banyak menggunakan aliran atau teori-teori feminisme sebagai pendekatan. Salah satu aliran dalam teori hukum berperspektif perempuan yang paralel dengan aliran dalam teori-teori sosial pada umumnya adalah pendekatan Feminisme Radikal terhadap hukum.

Konsep utama Feminisme Radikal adalah tentang perbedaan sebagaimana dinyatakan oleh Chaterine MacKinnon dalam tulisannya *Feminism Unmodified*.⁹⁸ Menurut MacKinnon, karena laki-laki mendefinisikan perempuan berbeda, perempuan tidak akan pernah dapat mencapai kesetaraan.⁹⁹ Selain itu, karena laki-laki mendominasi perempuan, permasalahan sebenarnya berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*).¹⁰⁰

⁹⁷ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *op.cit*, halaman 49-50.

⁹⁸ Niken Savitri, *op.cit.*, halaman 44.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Raymond Wacks, dalam Niken Savitri, *ibid.*

Analisis Feminisme Radikal terhadap hukum menempatkan penindasan perempuan dalam sistem patriarki sebagai suatu ungkapan yang sistemik mengenai dominasi laki-laki dan kontrol terhadap perempuan yang menembus segala institusi sosial, politik, dan ekonomi. Keinginan terhadap kekuasaan, kenikmatan psikologis dari kekuasaan, ketakutan laki-laki terhadap kapasitas seksual dan reproduktif perempuan diidentifikasi sebagai dorongan yang memotivasi patriarki. Hukum-hukum yang mengatur masalah reproduksi, serangan seksual, dan pornografi dipandang sebagai kepanjangan kontrol patriarki terhadap seksualitas perempuan, dan melalui kekerasan terhadap perempuan, kontrol tersebut dijalankan.

Dalam perspektif Feminisme Radikal, terdapat beberapa konsep yang menjadi titik sentral pengembangan teori dan analisa. Satu konsep dasar yang penting adalah patriarki.¹⁰¹ Dalam pandangan teori ini, patriarki merupakan sebuah sistem otoritas yang berdasarkan kekuasaan laki-laki. Sistem ini mengejawantah melalui institusi-institusi sosial, politik, dan ekonomi. Bagi Feminisme Radikal, patriarki adalah basis dari opresi terhadap perempuan. Patriarki hadir bersamaan dengan sistem ekonomi yang ada di dalam setiap formasi masyarakat (apakah itu feodalisme, kapitalisme, ataupun sosialisme), namun ia bekerja secara independen dari cara-cara produksi itu.¹⁰²

Patriarki akan melahirkan berbagai bentuk diskriminasi terhadap perempuan. Salah satunya adalah subordinasi.¹⁰³ Subordinasi adalah anggapan bahwa salah satu jenis kelamin lebih utama dibandingkan jenis kelamin lainnya.¹⁰⁴ Anggapan ini umumnya menyebabkan kedudukan dan peran salah satu jenis kelamin lebih

¹⁰¹ Liza Hadiz, "Teori Feminisme Radikal," *Jurnal Perempuan* Edisi 07, Mei -Juli 1998, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Bentuk diskriminasi terhadap perempuan lainnya adalah marginalisasi, pandangan stereotip (pelabelan), dan kekerasan terhadap perempuan.

¹⁰⁴ Liza Hadiz, *op.cit.*

rendah daripada jenis kelamin lainnya. Pada sebagian besar masyarakat di dunia, posisi yang lebih rendah tersebut biasanya ditempati oleh perempuan. Posisi yang dimiliki perempuan yang lebih rendah daripada laki-laki selanjutnya akan berdampak pada pembatasan ruang gerak perempuan di berbagai bidang kehidupan.

Menurut Carole Pateman, terjadinya subordinasi perempuan dalam masyarakat berasal dari adanya hak istimewa yang dimiliki laki-laki, yaitu hak yang tertanam kuat dalam sistem patriarki dalam mengintervensi tubuh perempuan. Hak istimewa yang dimiliki laki-laki ini menurutnya tidak terbatas dalam urusan rumah tangga, melainkan juga meluas ke segala aspek seperti ekonomi, politik, dan budaya. Budaya patriarkal ini telah menjangkau seluruh kelompok masyarakat, mulai dari lapisan atas sampai bawah.¹⁰⁵

Konsep penting lainnya adalah kekerasan terhadap perempuan. Kekerasan terhadap perempuan juga merupakan salah satu bentuk dari diskriminasi terhadap perempuan. Kekerasan tersebut dapat berupa kekerasan fisik, kekerasan psikis, kekerasan ekonomi, dan kekerasan seksual, termasuk di dalamnya tindak pelecehan seksual dan perkosaan.¹⁰⁶

Dalam masyarakat patriarkal, kekerasan terhadap perempuan bersifat sistematis dan tidak selalu diterapkan secara fisik, tetapi seringkali melalui kesukarelaan (hegemoni). Kekerasan gender diinstitusionalisasikan, misalnya melalui sistem hukum, perkosaan dan pornografi. Kekerasan terhadap perempuan itu digunakan untuk mensahkan kedudukan perempuan sebagai obyek seksual dan

¹⁰⁵ Miranti, "Tubuh: Sejarah Perkembangan dan Berbagai Masalahnya", dalam *Jurnal Perempuan No. 15: Wacana Tubuh Perempuan*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, halaman 13.

¹⁰⁶ Komnas Perempuan, *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia*, Jakarta: Komnas Perempuan, SGIFF-CIDA, the Asia Foundation, dan Yayasan TIFA, 2002, halaman 41-44.

menjadi alat teror yang ampuh agar perempuan tetap berada di wilayahnya (wilayah privat atau rumah tangga).¹⁰⁷

Dasar pemikiran lain yang penting adalah Feminisme Radikal tidak melihat kelas sosial hanya dalam artian antagonisme kelas pekerja dan majikan, tetapi antara perempuan sebagai kelas yang teropresi dan laki-laki sebagai kelas berkuasa. Oleh karena itu, masyarakat egaliter dalam perspektif mereka baru dapat terealisasi jika kaum perempuan sebagai kelas sosial berorganisasi secara terpisah dari laki-laki dan menjadi kekuatan sosial yang dapat menantang patriarki.¹⁰⁸

Selain itu, teori ini juga menolak distingsi (pembedaan) antara wilayah publik (ekonomi, politik, sosial), dan privat (rumah tangga, keluarga, dan perkawinan). Pemecahan dua wilayah ini dibutuhkan bagi sistem patriarki, khususnya masyarakat kapitalis-patriarki untuk memperkuat dominasi laki-laki. Seks, emosi, kekerasan terhadap perempuan, semuanya dimasukkan ke dalam kategori privat, yang sekaligus meredam dan meminggirkan pengalaman dan realitas kehidupan perempuan yang justru dominan di wilayah itu. Pembagian dua wilayah ini mengikuti logika patriarki tentang pemisahan antara pengalaman personal dan pengetahuan. Penciptaan dualisme atau dikotomi merupakan ciri khas dan cara bekerja sistem patriarki.

Penolakan terhadap hasil rekayasa patriarki yang membedakan antara yang personal (yang termasuk wilayah privat) dan politik (yang termasuk wilayah publik) menghasilkan slogan "*the personal is political*." Wilayah personal atau pribadi selalu disubordinasikan terhadap kepentingan umum, dan dianggap partikular serta tidak menggambarkan realitas keadaan manusia pada umumnya. Padahal, menurut kaum feminisme radikal, justru

¹⁰⁷ Carole Pateman, *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

wilayah pribadi ini mencerminkan realitas kekuasaan laki-laki atas perempuan sebagai kelas sosial. Oleh karena itu, apa yang terjadi di tingkat pribadi, seperti relasi pribadi antara perempuan dan laki-laki, adalah politik (hubungan kekuasaan).¹⁰⁹

Pemisahan antara wilayah privat dan wilayah publik ini menyebabkan perempuan mengalami ketertindasan. Pemisahan ini mengandung pengertian bahwa wilayah privat lebih rendah tingkatannya daripada wilayah publik.¹¹⁰ Dari sinilah sistem patriarki tumbuh subur. Aliran ini memiliki keyakinan bahwa penyebab ketertindasan perempuan adalah seksualitas dan sistem gender. Allison Jaggar, seorang tokoh aliran ini menjelaskan mengenai ketertindasan mendasar tersebut sebagai berikut:¹¹¹

1. Bahwa perempuan secara historis merupakan kelompok yang tertindas;
2. Bahwa ketertindasan perempuan sangat meluas di hampir seluruh masyarakat manapun;
3. Bahwa ketertindasan perempuan merupakan yang paling dalam dan bentuk ketertindasan yang paling sulit untuk dihapus dan tidak dapat dihilangkan dengan perubahan sosial seperti penghapusan kelas masyarakat tertentu;
4. Bahwa penindasan terhadap perempuan menyebabkan kesengsaraan yang amat sangat terhadap korbannya, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, walaupun kesengsaraan tersebut tidak tampak karena adanya ketertutupan, baik yang dilakukan oleh pihak penindas maupun yang tertindas.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Gadis Arivia, *Filsafat Berperspektif Feminis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2003, halaman 100-101.

¹¹¹ *Ibid.*

Melalui beberapa konsep dasar Teori Feminisme Radikal tersebut, maka kita dapat memahami mengapa dalam penerapan Perda Antipelacuran, misalnya, lebih banyak perempuan yang ditangkap dibanding dengan laki-laki. Walaupun dalam perda tersebut tidak dibedakan perlakuan antara warga laki-laki dan perempuan, tetapi dalam penerapan perda para petugas di lapangan secara tidak sadar telah mempunyai asumsi bahwa perempuan yang berada di tempat umum pada malam hari kemungkinan besar adalah pelacur, sehingga patut dicurigai untuk selanjutnya ditangkap.

Asumsi seperti ini terbentuk karena dua faktor. *Pertama*, adanya perbedaan antara wilayah publik dengan wilayah privat. Para petugas lapangan, baik disadari ataupun tidak, telah melakukan dikotomi bahwa wilayah publik atau tempat umum adalah "milik" laki-laki, sementara perempuan harus berada di wilayah privat (di dalam rumah). Oleh karena itu, tidak "pantas" bagi perempuan untuk berada di wilayah publik. Dengan demikian secara tidak langsung para petugas lapangan telah mendukung sistem patriarki, yang merupakan basis dari opresi atau penindasan terhadap perempuan. Menurut Feminisme Radikal, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, sistem patriarki ini sangat diperlukan untuk memperkuat dominasi laki-laki. *Kedua*, anggapan bahwa perempuan adalah sumber atau penyebab terjadinya praktik pelacuran. Terbukti, sebagian besar warga yang ditangkap dalam operasi adalah mereka yang berjenis kelamin perempuan.

Menurut Arivia, pembatasan terhadap ruang gerak perempuan sehingga tetap harus berada di ruang privat tidak terlepas dari konsep misogini (kebencian terhadap perempuan).¹¹² Pendapat

¹¹² Praktik misogini telah dimulai pada abad ke 8 SM di zaman Yunani dan makin mengental di abad pertengahan. Praktik ini telah merugikan peradaban manusia. Pada waktu lalu, perempuan telah dibakar hidup-hidup karena dituduh sebagai perempuan sihir, dirajam, dicambuk, diperkosa, dipukuli dan dibunuh hanya karena mereka perempuan. Praktik misogini saat ini antara lain dapat dilihat dalam bentuk

Arivia ini didukung oleh Sudarto yang menyatakan bahwa perda diskriminatif (baik dilihat dari isi maupun implementasinya) merupakan sisa-sisa berpikir misogini paruh terakhir abad pertengahan yang ingin diaktualisasikan kembali, yang diindikasikan oleh dua hal berikut:¹¹³

1. Aktor di balik keberadaan perda adalah kelompok puritan, baik secara langsung maupun melalui “pembajakan” terhadap lembaga keagamaan yang pada awalnya merupakan lembaga kultural; dan
2. Pemerintah daerah tidak memiliki pemahaman yang cukup tentang isu syariat yang diusungnya. Yang penting ada kata syariat, tanpa mengkaji substansi syariat tersebut.

Kembali pada masalah penangkapan perempuan yang diduga pelacur, tindakan aparat yang mengimplementasikan perda anti-pelacuran pada akhirnya melahirkan kekerasan terhadap perempuan, baik kekerasan secara fisik maupun secara psikis. Kekerasan fisik terjadi pada saat dilakukan operasi maupun pada saat dilakukan proses pemeriksaan. Pada waktu operasi, para petugas biasanya memaksa perempuan yang tertangkap untuk naik ke dalam mobil khusus yang telah disediakan sebelumnya (biasanya mobil dengan bak terbuka).

Pada saat seperti ini tidak jarang para petugas melakukan pelecehan seksual terhadap para perempuan yang tertangkap, dengan memegang bagian-bagian tubuh tertentu mereka. Adapun kekerasan secara psikis dapat terjadi pada pascapenangkapan. Beberapa kasus salah tangkap memperlihatkan, meskipun akhirnya

perda yang mengatur mengenai kewajiban memakai jilbab atau kerudung dan gembok celana bagi perempuan.

¹¹³ Sudarto, “Peraturan Daerah dan Kearifan terhadap Perempuan,” dalam *Jurnal Perempuan Nomor 57, Menelusuri Kearifan Lokal*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2008, *op.cit.*, halaman 15-16.

perempuan-perempuan tersebut dilepas lagi karena tidak terbukti sebagai pelacur, namun penangkapan tersebut telah meninggalkan trauma tersendiri bagi mereka.

Walaupun merugikan perempuan, tindakan para petugas lapangan ini dibenarkan karena mereka berlindung di balik Perda Antipelacuran. Dengan alasan menegakkan Perda Antipelacuran, mereka dapat menangkap siapa pun yang dicurigai sebagai pelacur. Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, dalam perspektif Feminisme Radikal, tindak kekerasan yang dilakukan oleh para petugas lapangan tersebut merupakan suatu ungkapan yang sistemik mengenai dominasi dan kontrol laki-laki terhadap perempuan. Kekerasan terhadap perempuan itu digunakan untuk mempertahankan agar perempuan tetap berada di wilayahnya (privat). Sebagai "makhluk" yang seharusnya berada di wilayah privat (rumah atau keluarga), maka perempuan tidak "pantas" untuk berada di tempat umum pada malam hari, karena ia akan diasosiasikan sebagai "bukan perempuan baik-baik" atau pelacur. Dalam konteks ini, Perda Antipelacuran dibutuhkan agar perempuan tetap berada di ruang privat.

Dominasi dan kontrol terhadap perempuan tersebut diinstitusionalisasikan melalui sistem hukum, yaitu melalui Perda Antipelacuran. Karakter Kota Tangerang yang bernuansa islami digunakan sebagai dalih untuk mencegah terjadinya praktik pelacuran. Tidak tertutup kemungkinan pula bahwa dalam pemberlakuan Perda Antipelacuran ini juga terdapat kepentingan politik tertentu, mengingat pada saat itu akan diselenggarakan pemilihan Kepala Daerah Provinsi Banten. Perda Antipelacuran dapat digunakan untuk menarik simpati partai-partai berlatar belakang Islam untuk mempertimbangkan Walikota Tangerang sebagai salah satu calon Gubernur Banten.

Perspektif Feminis Radikal juga dapat digunakan untuk melihat perda yang mengatur mengenai kewajiban untuk berbusana

muslim. Untuk perempuan muslim, mereka harus menggunakan jilbab atau kerudung. Dalam perspektif ini, jilbab atau kerudung memiliki dua makna. *Pertama*, jilbab dapat dilihat sebagai pembatasan terhadap ruang gerak perempuan. Dengan adanya ketentuan mengenai penggunaan jilbab atau kerudung, maka perempuan yang akan beraktivitas di luar rumah diwajibkan untuk mengenakannya, termasuk perempuan yang sebelumnya tidak pernah menggunakan jilbab atau kerudung sebagai pakaian sehari-hari. Meskipun para penyusun perda menyatakan bahwa aturan ini hanya berlaku untuk perempuan muslim, namun dalam kenyataannya perempuan non-muslim secara tidak langsung juga telah terkena aturan ini. Kasus semacam ini misalnya terjadi di Kota Padang, dimana siswa perempuan non-muslim yang bersekolah di sekolah milik pemerintah terpaksa menggunakan kerudung selama berada di lingkungan sekolah karena mendapat tekanan dari lingkungan sekitarnya, termasuk dari guru sekolah tersebut.

Tidak hanya itu, dalam kasus perda sejenis di Kabupaten Bulukumba, ketentuan yang mengatur mengenai pemakaian jilbab atau kerudung bagi perempuan muslim telah mengubah cara berpakaian perempuan yang berasal dari kalangan komunitas adat Tanah Toa Kajang yang ada di wilayah tersebut. Kaum perempuan dalam komunitas adat tersebut yang semula terbiasa menggunakan sarung sebatas dada (*appalikang susu*), terpaksa mengubah gaya berbusananya agar sesuai dengan ketentuan dalam perda, yaitu (1) baju yang panjang hingga menutupi pinggul; (2) Rok atau celana panjang hingga menutupi mata kaki; dan (3) kerudung yang menutupi rambut, telinga, leher, tengkuk, dan dada.

Kedua, perda tentang berbusana muslim dalam perspektif Feminis Radikal juga sangat erat kaitannya dengan seksualitas perempuan, sebuah konsep yang penting dalam perspektif ini. Melalui konsep seksualitas perempuan, akan dapat dipahami mengapa perda yang mengatur mengenai cara berbusana yang dianggap islami ini kemudian muncul di berbagai daerah di Indonesia.

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, Perspektif Feminis Radikal memisahkan antara wilayah privat (domestik/rumah tangga) dengan wilayah publik (tempat umum/luar rumah tangga). Sebagai “makhluk” yang seharusnya berada di wilayah privat, maka jilbab atau kerudung dibutuhkan ketika seorang perempuan (termasuk di dalamnya murid perempuan, mahasiswa perempuan, atau pegawai perempuan) akan memasuki wilayah publik dan berada di tengah-tengah wilayah tersebut (sekolah, kampus, atau tempat kerja).

Hal ini diperlukan, karena dalam pandangan para pembuat perda tersebut (yang notabene sebagian besar atau bahkan seluruhnya berjenis kelamin laki-laki), perempuan betapa pun kecil dan mudanya dia, mempunyai daya tarik seksual yang memungkinkannya menjadi objek seksual. Oleh karena itu perempuan harus “dilindungi” agar ia terhindar dari tindak kekerasan, mulai dari pelecehan seksual hingga perkosaan. Dengan kalimat lain, perempuan yang menggunakan jilbab atau kerudung otomatis akan terlindungi dari segala gangguan yang mungkin saja akan ia dapatkan apabila ia tidak mengenakan busana tersebut.

Secara tidak langsung, aturan ini telah turut melestarikan pemahaman bahwa perempuan adalah objek seksual. Untuk menjaga agar ia tidak dijadikan objek seksual, maka perempuan harus dilindungi. Aturan ini seolah-olah dibuat untuk kepentingan perempuan, sehingga secara sukarela perempuan akan mengikuti aturan tersebut. Dengan demikian, perempuan telah terhegemoni oleh aturan tersebut. Padahal, sebenarnya aturan ini dibuat untuk melanggengkan patriarki. Melalui berbagai institusi, terutama institusi pendidikan (sekolah, kampus) dan berbagai lembaga pemerintahan yang ada di daerah, laki-laki telah melakukan kontrol terhadap perempuan mengenai busana yang harus dikenakan ketika berada di ruang publik, tanpa mempertimbangkan dampak dan konsekuensi yang dirasakan oleh perempuan.

Kuatnya hegemoni laki-laki dalam pengaturan berbusana tersebut bahkan telah mampu mengalahkan aturan yang lebih tinggi posisinya dalam ajaran Islam, yaitu Al-Qur'an. Dalam Al-Qur'an, terdapat dua ayat yang menyinggung mengenai penggunaan jilbab bagi perempuan muslim. Salah satunya adalah Surat Al-Ahzab ayat 59, yang menyebutkan bahwa:

"Hai Nabi, katakanlah kepada isteri-isterimu, puteri-puterimu, dan isteri orang yang beriman: Hendaklah mereka mengulurkan jilbab ke seluruh tubuh mereka. Dengan pakaian serupa itu, mereka lebih mudah untuk dikenal, maka mereka tidak diganggu lagi, dan Allah senantiasa Maha Pengampun dan Maha Penyayang."

Baidan menafsirkan kata-kata "hendaklah" dalam ayat ini secara implisit menyatakan bahwa pemakaian jilbab tidak diperintahkan secara tegas dan mutlak.¹¹⁴ Hal ini berkaitan dengan tujuan penggunaan jilbab itu sendiri, yaitu agar mereka lebih mudah dikenali oleh para pengganggu. Dengan demikian penggunaan jilbab tergantung pada kondisi saat itu, dimana kaum laki-laki senang mengganggu perempuan yang tidak memakai kerudung atau penutup kepala. Perempuan yang terhormat (merdeka) disarankan untuk menggunakannya agar mereka tidak diganggu oleh laki-laki usil yang sering mengincar perempuan-perempuan yang berstatus sebagai budak. Menurut Baidan, hal ini sesuai dengan konteks peristiwa ketika ayat ini turun, dimana menurut riwayat:¹¹⁵

"Para perempuan mukminat pada malam hari pergi keluar rumah untuk buang hajat. Di tengah perjalanan, mereka diganggu oleh orang-orang munafik dan jahat, karena penjahat itu tidak dapat membedakan antara perempuan

¹¹⁴ Nashruddin Baidan, *Tafsir bi Al-Ra'yi, Upaya Menggali Konsep Wanita dalam Al-Qur'an*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, halaman 120.

¹¹⁵ *Ibid.*

merdeka (terhormat) dengan perempuan budak (karena model pakaian mereka sama), sehingga bila mereka melihat seorang perempuan memakai tutup kepala (kerudung), maka mereka berkata: "Ini perempuan merdeka." Lalu mereka biarkan perempuan itu berlalu tanpa diganggu. Sebaliknya, jika mereka melihat perempuan tanpa penutup kepala lalu mereka berkata: "Ini seorang budak perempuan," lalu mereka membuntuti perempuan itu (dengan tujuan untuk melakukan pelecehan seksual)."

Dalam peristiwa tersebut tampak dengan jelas bahwa ayat ini turun bukan berkenaan khusus dengan konteks menutup aurat perempuan, melainkan lebih dari itu, yaitu agar mereka tidak diganggu oleh laki-laki usil. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa di mana pun di dunia ini, baik dahulu maupun sekarang bila dijumpai kasus yang sama kriterianya dengan peristiwa yang melatarbelakangi turunnya ayat itu, maka hukumnya adalah sama, sesuai dengan kaidah ushul fikih, yaitu hukum-hukum syara' didasarkan pada 'ilat (penyebab)nya ada atau tidak ada 'ilat tersebut. Apabila ada 'ilat, maka ada pula hukumnya. Demikian pula sebaliknya, jika tidak ada 'ilat, maka tidak ada hukumnya.¹¹⁶

Berdasarkan kaidah tersebut, Baidan menarik kesimpulan bahwa kewajiban berjilbab menurut ayat tersebut bersifat kondisional, bukan kewajiban mutlak.¹¹⁷ Artinya apabila di suatu masa, atau pada suatu tempat atau daerah dimana orang melihat perempuan berpakaian mini, misalnya, dapat membangkitkan nafsu seks lawan jenisnya, maka dalam kondisi demikian perempuan wajib berjilbab agar ia tidak diganggu sehingga ia dapat berjalan bebas ke mana saja.¹¹⁸

¹¹⁶ *Ibid.*, halaman 121.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Mengingat ayat tersebut tidak secara mutlak memerintahkan perempuan mengenakan jilbab untuk menutup aurat, maka Allah melengkapi dengan Surat An-Nur ayat 31 yang berbunyi:

“Katakanlah kepada wanita-wanita mukminat: “Hendaklah mereka menahan pandangan, memelihara kemaluan, dan janganlah mereka menampakkan perhiasannya (kecantikan tubuh mereka) kecuali yang biasa terbuka darinya (muka dan telapak tangan), dan hendaklah mereka menutupkan kain kerudung ke dada mereka, dan janganlah mereka menampakkan perhiasan mereka (kecantikan tubuh mereka) kecuali kepada suami-suami mereka, atau ayah-ayah mereka, atau suami ayah mereka, atau putera-putera mereka, atau putera-putera dari suami mereka, atau saudara laki-laki mereka, atau putera-putera dari saudara perempuan mereka, atau wanita-wanita muslimah lainnya, atau budak-budak yang mereka miliki, atau pelayan-pelayan pria yang tidak mempunyai keinginan pada wanita, atau anak-anak kecil yang belum mengerti aurat perempuan. Dan janganlah mereka memukulkan (memainkan kain-kain mereka untuk memberitahukan perhiasan mereka yang tersembunyi). Dan bertobatlah kamu sekalian kepada Allah hai orang-orang mukmin, niscaya kamu akan mendapat kemenangan.”

Menurut Baidan, ayat ini secara lebih tegas meminta kaum perempuan agar menjaga kehormatan dan menutup aurat mereka dari orang-orang yang tidak boleh melihatnya.¹¹⁹ Dengan demikian ayat ini dan ayat sebelumnya (Al-Ahzab: 59) pada hakekatnya bermaksud melindungi perempuan dari berbagai gangguan yang tidak diinginkan. Yang terpenting dari dua ayat ini adalah perempuan diminta untuk menutup aurat, bukan memakai jilbab.¹²⁰ Jadi, jika aurat sudah tertutupi, maka model pakaian tidak menjadi masalah,

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

karena Al-Qur'an tidak pernah memerinci model pakaian seperti apa yang seharusnya dikenakan oleh perempuan muslim.¹²¹

Dari uraian tersebut jelaslah bahwa Al-Qur'an sebagai kitab suci dan pedoman hidup umat Islam tidak secara eksplisit memerintahkan perempuan yang beragama Islam untuk berjilbab, karena memang aturan tersebut lahir pada suatu konteks masyarakat yang memerlukan jilbab untuk melindungi perempuan yang saat itu rawan terhadap tindak pelecehan dan penyerangan seksual. Dengan demikian, ketentuan ini tidak berlaku pada konteks masyarakat Indonesia saat ini yang sudah tidak mengenal adanya praktik perbudakan.

Terdapat beberapa argumentasi mengapa ketentuan mengenai jilbab tidak perlu diberlakukan pada perempuan Indonesia yang hidup pada masa sekarang ini. *Pertama*, atribut yang membedakan antara perempuan merdeka dengan perempuan budak tidak diperlukan lagi, sehingga secara otomatis jilbab tidak perlu dikenakan seperti ketika praktik perbudakan masih berlangsung. *Kedua*, kondisi di luar rumah (tempat umum) saat ini relatif lebih aman dibanding kondisi pada saat masih terdapat praktik perbudakan. Perempuan dapat pergi ke luar rumah dengan lebih aman, tanpa khawatir akan diganggu oleh laki-laki sebagaimana yang terjadi ketika masih terdapat budak perempuan. *Ketiga*, sebagai akibat perkembangan dan kemajuan jaman, saat ini perempuan lebih dapat menjaga keamanan dirinya sendiri, antara lain melengkapi dirinya dengan berbagai keterampilan bela diri. Dan *keempat*, perempuan memiliki hak yang sama dengan laki-laki atas rasa aman yang dijamin dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Tindakan usil dan mengganggu perempuan yang dilakukan oleh laki-laki iseng merupakan tindakan melanggar hukum. Meskipun ketentuan mengenai tindak pelecehan seksual sampai sekarang

¹²¹ *Ibid.*

belum secara tegas diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), namun dalam rancangan KUHP yang baru tindakan ini merupakan perbuatan yang melanggar hukum, sehingga perempuan yang mengalaminya dapat mengadukan hal tersebut kepada pihak yang berwajib (polisi) untuk selanjutnya diproses secara hukum.

Dengan keempat argumentasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemakaian jilbab atau kerudung bukanlah suatu keharusan bagi perempuan muslim di Indonesia. Jilbab atau kerudung adalah pilihan. Perempuan berhak untuk memilih untuk mengenakan jilbab atau sebaliknya. Banyaknya perda yang mengatur mengenai kewajiban berbusana muslim seperti yang terjadi di beberapa daerah merupakan suatu hal yang salah kaprah. Jilbab yang seharusnya merupakan sebuah pilihan, berubah menjadi kewajiban, bahkan menjadi semacam alat indoktrinasi bagi perempuan muslim.

Semangat otonomi daerah tidak seharusnya menjadi alasan pembenar bagi pemerintah daerah untuk menerapkan aturan mengenai kewajiban berbusana muslim, mengingat jilbab adalah sebuah pilihan. Karena jilbab merupakan pilihan, maka hal tersebut tidak perlu diatur secara rinci, terlebih dalam bentuk peraturan daerah. Sebaliknya, perempuan yang tidak mengenakan jilbab juga harus dihormati pilihannya, sehingga ia tidak akan mengalami perlakuan diskriminatif atau bahkan tindak kekerasan akibat pilihan tersebut.

BAB IV

MENUJU PERATURAN DAERAH YANG BERPERSPEKTIF GENDER



A. Prinsip Kesejahteraan Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Perubahan paradigma pemerintahan yang sentralistik dan bersifat *top-down* menjadi lebih terdesentralisasi dan diharapkan bersifat *bottom up* menjadi salah satu poin penting dalam demokratisasi di Indonesia seiring dengan tumbangannya rezim Orde Baru. Dalam era otonomi tersebut, pemerintah daerah, terutama kabupaten/kota, diberi kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dirinya sendiri. Semangat ini dapat dilihat dalam konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

“.... pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Arah penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat tersebut di atas perlu digarisbawahi dan menjadi pedoman pemerintah daerah untuk melaksanakan amanat undang-undang ini. Poin penting lainnya dalam konsiderans tersebut adalah beberapa prinsip yang harus

diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain prinsip demokrasi dan keadilan.

Kesejahteraan masyarakat sebagai nilai penting yang menjiwai UU Pemerintahan Daerah secara lebih tegas diatur dalam Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah."

Pertanyaannya kemudian, apakah arah dan prinsip yang menjadi landasan penyusunan UU Pemerintahan Daerah tersebut telah dipatuhi oleh pemerintah daerah? Melalui beberapa penerapan kebijakan pemerintah daerah yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, tujuan untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat, dalam hal ini kesejahteraan perempuan sebagai bagian dari masyarakat secara keseluruhan, tidak atau belum dapat dicapai. Sebaliknya, perda-perda tersebut justru mendiskriminasi dan merugikan perempuan.

Meskipun hasil kajian dan penelitian dari berbagai lembaga menunjukkan bahwa perda tersebut mendiskriminasi dan merugikan perempuan, termasuk pemantauan yang dilakukan oleh Komnas Perempuan, perda-perda ini masih tetap berlaku dan tidak ada upaya dari berbagai pihak yang terkait untuk membatalkan atau merevisi perda tersebut.

Fakta ini menyedihkan, mengingat Pemerintah sebenarnya memiliki kewenangan untuk membatalkan perda sebagaimana diatur dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Aturan ini menyatakan bahwa perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

Dalam prakteknya, kewenangan ini baru digunakan untuk membatalkan perda yang dianggap bermasalah yang berkaitan

dengan pajak dan retribusi daerah. Selama tahun 2010, Kementerian Dalam Negeri telah mengkaji 3.000 perda, dengan hasil klasifikasi 2.593 perda tidak bermasalah dan dapat diimplementasikan, sedangkan sisanya (407 perda) bermasalah sehingga harus dibatalkan atau direvisi oleh pemda dan DPRD.¹²² Sayangnya, perda yang dianggap bermasalah tersebut umumnya sebatas pada perda yang terkait dengan pajak dan retribusi daerah, 83 di antaranya mengatur ijin dan investasi usaha, termasuk tanda daftar usaha dan surat ijin usaha perdagangan.¹²³

Hingga akhir Juli 2011, Kementerian Dalam Negeri menyatakan telah membatalkan 4.000 perda di berbagai daerah karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (termasuk UUD NRI 1945), hak asasi manusia, dan merugikan daerah itu sendiri.¹²⁴ Akan tetapi, di antara ke 4.000 perda tersebut, tidak ada satu pun perda diskriminatif yang turut dibatalkan. Padahal, sebagaimana dipaparkan oleh Komnas Perempuan, dalam dua tahun saja (2009-2010) terjadi penambahan 62 perda baru yang diskriminatif.¹²⁵

Pemerintah terkesan mengabaikan keberadaan perda-perda diskriminatif yang terdapat di berbagai daerah, karena pemerintah tidak melakukan intervensi apa pun, padahal dua pertiga aturan diskriminatif tersebut berisi masalah moralitas dan agama yang pengukurannya bersifat abstrak. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak hanya memiliki daya konsultatif dan tidak dapat

¹²² 407 Perda Dinilai Bermasalah, *Kompas* 16 Januari 2011, halaman 4.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Ada 4.000 Perda yang Dibatalkan, Dana Pembuatan Perda Rp 1,2 Triliun Hilang, *Kompas*, 26 Juli 2011, halaman 15.

¹²⁵ "Dalam Dua Tahun, Ada 62 Aturan Baru yang Diskriminatif," *Tempo Interaktif*, 6 Oktober 2010, <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/10/06/brk,20101006-283039,id.html>, diakses tanggal 6 Oktober 2010 pukul 15:59 WIB.

memaksa atau membatalkan peraturan tersebut.¹²⁶ Bahkan lembaga setingkat Mahkamah Agung (MA) pun menolak uji materi karena alasan prosedural.¹²⁷ MA sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang belum mampu memberikan keputusan yang memuaskan rasa keadilan.¹²⁸

Upaya uji materiil (*judicial review*/JR) pernah dilakukan terhadap Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pelarangan Pelacuran oleh masyarakat Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Akan tetapi upaya ini ditolak oleh MA dengan alasan teknis, yaitu pengajuan JR telah melewati batas waktu 180 hari sejak perda tersebut ditetapkan.¹²⁹

Demikian pula dengan upaya serupa kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi (MK) yang menjadi harapan terakhir juga menolak upaya ini dengan alasan hal itu berada di luar kewenangan lembaga tersebut.¹³⁰ Tidak mengherankan bila salah satu rekomendasi yang diajukan oleh Komnas Perempuan berdasarkan temuan di lapangan terhadap pemberlakuan perda diskriminatif adalah memperluas kewenangan dalam uji konstiusional materi perundang-undangan hingga ke tingkat terendah di bawah Undang-Undang dan memberi kewenangan baru

¹²⁶ Dalam Dua Tahun, Ada 62 Aturan Baru Diskriminatif, *Jurnal Perempuan*, 6 Oktober 2010, <http://id.mc565.yahoo.com/mc/wecome?.gx=1&tm=1286417851&.rand=do4ma>, diakses 7 Oktober 2010.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Perda Bermasalah Mentok di Mahkamah Agung, *Kompas*, 24 Maret 2009 halaman 2

¹²⁹ Aturan tentang batas waktu pengajuan JR tersebut terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1999. Lihat Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Teror dan Kekerasan terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010, *op.cit.*, halaman 19-20.

¹³⁰ *Ibid.* Mahkamah Konstitusi beralasan, secara prosedural tidak berhak untuk menguji materi perda karena secara hukum kedudukannya tidak setara dengan undang-undang.

bagi MK untuk menciptakan mekanisme *constitutional complaint* yang dapat diakses oleh setiap warga negara.¹³¹

Di tengah kenyataan yang tidak menggembirakan ini, hasil revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membawa harapan baru. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan hasil perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat salah satu pasal yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang. Hal ini diatur dalam Pasal 9 Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1), perda merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki hierarki terendah. Perda tersebut terdiri dari:¹³²

- a. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, perda-perda diskriminatif yang bertentangan dengan undang-undang dan implementasinya di lapangan terbukti telah menimbulkan berbagai bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi dapat dimintakan uji materi kepada Mahkamah Agung.

¹³¹ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tata Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi, 2009, op.cit*, halaman iv-v.

¹³² Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Desa yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan hirarki terendah dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak termasuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Uji materi terhadap perda-perda diskriminatif ini sangat penting, mengingat dalam Pasal 14 Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pertanyaannya kemudian, apakah materi muatan perda diskriminatif yang ada di berbagai daerah telah memenuhi salah satu atau lebih kriteria tersebut? Apabila jawabannya tidak, maka sebenarnya keberadaan perda-perda diskriminatif tersebut tidak diperlukan, agar prinsip kesejahteraan masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 benar-benar dapat diwujudkan.

B. Kewajiban Negara untuk Menghapuskan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan

Pemerintah Indonesia telah menandatangani Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW*) pada tanggal 29 Juli 1980 pada saat mengikuti Konferensi Perempuan se-Dunia ke II di Kopenhagen. Konvensi tersebut kemudian diratifikasi menjadi Undang-Undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita atau lebih dikenal dengan Konvensi Perempuan pada tanggal 24 Juli 1984.

Akibat hukum dari telah diratifikasinya CEDAW oleh Indonesia adalah secara moral negara dan seluruh bangsa Indonesia berkewajiban untuk melaksanakan seluruh asas-asas yang tercantum dalam konvensi, kecuali bila ada asas yang direstervasi pada waktu dilakukan penandatanganan perjanjian dimaksud.

Pasal 1 UU No.7 Tahun 1984 menyatakan:

“Mengesahkan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) yang telah disetujui oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 18 Desember 1979, dengan persyaratan (*reservation*) terhadap Pasal 29 ayat (1) tentang penyelesaian perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan konvensi ini, yang salinannya dilampirkan pada Undang-undang ini.”

Ketentuan dalam Pasal 1 tersebut di atas secara tidak langsung telah menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu dari sedikit negara-negara anggota PBB yang meratifikasi Konvensi Perempuan tanpa melakukan reservasi secara substantif. Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Umum UU No. 7 Tahun 1984, ketentuan Konvensi Perempuan pada dasarnya tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Sedangkan langkah-langkah khusus yang harus dilakukan negara terdapat dalam Pasal 2 Konvensi Perempuan yang menyatakan bahwa negara-negara mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya dan sepakat untuk menjalankan dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, kebijakan menghapus diskriminasi terhadap perempuan, antara lain:

- **Pasal 2 ayat (a):**

Mencantumkan azas persamaan antara pria dan wanita dalam undang-undang dasar nasional mereka atau perundang-perundangan yang tepat lainnya, jika belum termasuk di dalamnya dan untuk menjamin realisasi praktis dari azas ini, melalui hukum dan cara-cara lain yang tepat;

- **Pasal 2 ayat (b):**

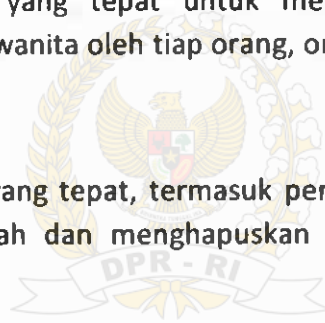
Membuat peraturan perundang-undangan yang tepat dan peraturan perundangan lainnya termasuk sanksi-sanksinya di mana perlu melarang semua diskriminasi terhadap wanita;

- **Pasal 2 ayat (e):**

Membuat peraturan-peraturan yang tepat untuk menghapus perlakuan diskriminasi terhadap wanita oleh tiap orang, organisasi atau perusahaan;

- **Pasal 2 ayat (f):**

Membuat peraturan-peraturan yang tepat, termasuk pembuatan undang-undang, untuk mengubah dan menghapuskan undang-undang.



C. Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Berperspektif Gender

1. Konvensi Perempuan sebagai Pedoman Utama

Di antara berbagai konvensi internasional tentang hak asasi manusia (HAM), Konvensi Perempuan merupakan konvensi tentang perlindungan dan penegakkan hak perempuan yang paling komprehensif dan sangat penting karena menjadikan segi kemanusiaan perempuan, yang merupakan lebih dari setengah jumlah penduduk dunia sebagai fokus dan keprihatinan HAM.¹³³

Konvensi Perempuan didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:¹³⁴

- a. persamaan substantif, yaitu persamaan hak, kesempatan, akses, dan penikmatan manfaat;
- b. non-diskriminasi; dan
- c. kewajiban negara.

¹³³ Achie Sudiarti Luhulima, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, dalam *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*, Achie Sudiarti Luhulima (ed), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2007, halaman 129-130.

¹³⁴ Achie Sudiarti Luhulima, Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia, dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Sulistyowati Irianto (ed), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006, halaman 87-89.

a. Prinsip Persamaan Substantif

Prinsip persamaan substantif yang dianut dalam Konvensi Perempuan adalah:

- Langkah-tindak untuk merealisasikan hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi adanya perbedaan, disparitas/kesenjangan atau keadaan yang merugikan perempuan;
- Langkah-tindak melakukan perubahan lingkungan, sehingga perempuan mempunyai kesempatan dan akses yang sama dengan laki-laki serta menikmati manfaat yang sama;
- CEDAW mewajibkan negara untuk mendasarkan kebijakan dan langkah-tindak pada prinsip-prinsip berikut:
 - a. kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki;
 - b. akses yang sama bagi perempuan dan laki-laki;
 - c. perempuan dan laki-laki menikmati manfaat yang sama dari hasil-hasil menggunakan kesempatan dan akses tersebut;
- Hak hukum yang sama bagi perempuan dan laki-laki dalam:
 - a. Kewarganegaraan;
 - b. Perkawinan dan hubungan keluarga;
 - c. Perwalian anak.
- Persamaan kedudukan dalam hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum.

b. Prinsip non-diskriminasi

Menurut Pasal 1 CEDAW, istilah diskriminasi terhadap perempuan berarti setiap pembedaan, pengucilan, atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang mempunyai pengaruh atau tujuan untuk mengurangi atau menghapus pengakuan, penikmatan, atau penggunaan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil, atau apapun lainnya oleh

perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.

c. Prinsip Kewajiban Negara

Prinsip dasar kewajiban negara meliputi:

- Menjamin hak-hak perempuan melalui hukum dan kebijakan serta menjamin hasilnya (*obligation of results*);
- Menjamin pelaksanaan praktis dari hak tersebut melalui langkah-tindak atau aturan khusus sementara, menciptakan kondisi yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses perempuan pada peluang yang ada, dan menikmati manfaat yang sama/adil dari hasil menggunakan peluang tersebut;
- Negara tidak hanya menjamin melainkan juga merealisasikan hak-hak perempuan;
- Jaminan tidak hanya secara *de-jure* tetapi juga secara *de-facto*;
- Negara tidak hanya bertanggung jawab dan mengatur di sektor publik tetapi juga melaksanakannya terhadap tindakan orang-orang dan lembaga di sektor privat (keluarga) dan sektor swasta.

Adapun substansi Konvensi Perempuan meliputi:¹³⁵

- Konvensi menetapkan bahwa perempuan memiliki hak sipil, ekonomi, sosial, dan budaya yang harus dinikmati oleh perempuan atas dasar persamaan dengan laki-laki terlepas dari status perkawinan mereka (Pasal 1);

¹³⁵ Achie Sudiarta Luhulima, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, dalam *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi Mengenai Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, op.cit.*, halaman 139-141.

- Konvensi menegaskan bahwa diskriminasi terhadap perempuan merupakan pelanggaran HAM;
- Konvensi mewajibkan Negara untuk melindungi, memajukan, dan memenuhi hak asasi perempuan (Pasal 2):
 - 1) Memasukkan prinsip persamaan antara perempuan dan laki-laki dalam sistem hukum;
 - 2) Menegakkan perlindungan hukum terhadap perempuan dari setiap tindakan diskriminasi melalui peradilan nasional yang kompeten dan institusi publik lainnya;
 - 3) Menjamin penghapusan segala perlakuan diskriminatif terhadap perempuan oleh orang, organisasi, atau perusahaan;
 - 4) Mencabut semua ketentuan pidana nasional yang diskriminatif terhadap perempuan.
- Konvensi mewajibkan Negara melakukan langkah-tindak proaktif di semua bidang, khususnya di bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, serta menciptakan lingkungan dan kondisi yang menjamin pengembangan dan kemajuan perempuan (Pasal 3);
- Konvensi mewajibkan Negara untuk melakukan langkah-tindak atau tindakan khusus sementara untuk mempercepat kesetaraan dalam perlakuan dan kesempatan perempuan dan laki-laki (Pasal 4 ayat 1). Peraturan dan tindakan khusus yang ditujukan untuk melindungi kehamilan tidak dianggap sebagai diskriminasi (Pasal 4 ayat 2);
- Konvensi mewajibkan Negara untuk menghapus pola tingkah laku sosial budaya berdasarkan inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin (Pasal 5 ayat 1);
- Konvensi menegaskan bahwa kehamilan merupakan fungsi sosial dan pengasuhan anak sebagai tugas bersama laki-laki dan perempuan (Pasal 5 ayat 2);

- Konvensi mewajibkan Negara untuk menghapus perdagangan perempuan dan eksploitasi pelacuran (Pasal 6).

Selain itu, Konvensi juga mewajibkan negara mewujudkan persamaan substantif antara perempuan dan laki-laki dalam bidang-bidang berikut:¹³⁶

- a. Kehidupan politik dan publik (Pasal 7);
- b. Mewakili negara di tingkat internasional dan berpartisipasi dalam aktivitas organisasi internasional (Pasal 8);
- c. Memperoleh, mengubah, atau mempertahankan kewarganegaraannya (Pasal 9);
- d. Pendidikan, termasuk turut serta dalam kurikulum dan ujian yang sama, serta staf pengajar, gedung, dan peralatan sekolah dengan kualitas yang sama (Pasal 10);
- e. Ketenagakerjaan, termasuk bekerja sebagai hak asasi manusia, hak atas kesempatan kerja yang sama, secara bebas memilih profesi dan pekerjaan, upah yang sama termasuk tunjangan dan perlakuan yang sama sehubungan dengan pekerjaan yang sama nilainya, maupun hak atas jaminan sosial, perlindungan atas kesehatan dan keselamatan kerja, dan perlindungan fungsi reproduksi (Pasal 11);
- f. Pemeliharaan kesehatan, termasuk hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkaitan dengan keluarga berencana, kehamilan, dan menyusui (Pasal 12);
- g. Hak atas tunjangan keluarga, pinjaman bank dan bentuk bentuk lain kredit permodalan, kegiatan rekreasi, olahraga, dan lain-lain (Pasal 13);
- h. Perkawinan dan keluarga, termasuk hak untuk memasuki jenjang perkawinan, memilih pasangan, serta hak dan kewajiban yang sama sebagai orangtua dalam urusan yang berkaitan dengan anak-anak mereka (Pasal 16);

¹³⁶ *Ibid.*, halaman 141-142.

- i. Konvensi memberikan perhatian pada masalah-masalah khusus yang dihadapi oleh perempuan pedesaan dan menghapus diskriminasi terhadap perempuan di daerah pedesaan sehingga mereka dapat turut serta dalam, dan menikmati manfaat dari pembangunan desa (Pasal 14);
- j. Menjamin persamaan hak perempuan dan laki-laki di muka hukum, kecakapan hukum yang sama, dan menghormati mobilitas orang-orang serta pilihan tempat tinggal dan domisili (Pasal 15).

2. Empat Puluh Hak Konstitusional Warga Negara

Selain jaminan hak asasi perempuan yang terdapat dalam Konvensi Perempuan, Amandemen Keempat UUD NRI 1945 juga telah mencantumkan hak asasi setiap warga negara, termasuk perempuan. Hak tersebut oleh Komnas Perempuan dibagi dalam 14 rumpun, yang sering disebut dengan 40 hak konstitusional setiap warga negara Indonesia, meliputi:¹³⁷

I. Hak atas kewarganegaraan

- 1) Hak atas status kewarganegaraan: Pasal 28D ayat (4);
- 2) Hak atas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan: Pasal 27.

II. Hak atas hidup

- 1) Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya: Pasal 28A, 28I ayat (1);
- 2) Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang: Pasal 28B ayat (2).

¹³⁷ Kenali Hak Anda, *leaflet Komnas Perempuan*, 2008.

III. Hak untuk mengembangkan diri

- 1) Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, seni, dan budaya: Pasal 28C ayat (1);
- 2) Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat: Pasal 28H ayat (3);
- 3) Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosial: Pasal 28F;
- 4) Hak atas pendidikan: Pasal 31.

IV. Hak atas kemerdekaan pikiran dan kebebasan memilih

- 1) Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani: Pasal 28I ayat (1);
- 2) Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan: Pasal 28E ayat (2);
- 3) Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya: Pasal 28E ayat (1) dan Pasal 29 ayat (2);
- 4) Hak untuk bebas memilih pendidikan, pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal: Pasal 28E ayat (1);
- 5) Hak atas kebebasan berserikat: Pasal 28E ayat (3);
- 6) Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani: Pasal 28E ayat (2);

V. Hak atas informasi

- 1) Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi: Pasal 28F;
- 2) Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia: Pasal 28F.

VI. Hak atas kerja dan penghidupan layak

- 1) Hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan: Pasal 27 ayat (2);
- 2) Hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja: Pasal 28D ayat (2);
- 3) Hak untuk tidak diperbudak: Pasal 28I ayat (1).

VII. Hak atas kepemilikan dan perumahan

- 1) Hak untuk mempunyai hak milik pribadi: Pasal 28H ayat (4);
- 2) Hak untuk bertempat tinggal: Pasal 28H ayat (1).

VIII. Hak atas kesehatan dan lingkungan sehat

- 1) Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin: Pasal 28H ayat 91);
- 2) Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat: Pasal 28H ayat (1);
- 3) Hak untuk memperoleh layanan kesehatan Pasal 28H ayat (1).

IX. Hak berkeluarga;

Hak untuk membentuk keluarga: Pasal 28B ayat (1).

X. Hak atas kepastian hukum dan keadilan

- 1) Hak atas pengakuan, jaminan, dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil: Pasal 28D ayat (1);
- 2) Hak atas kesamaan di muka hukum: Pasal 28D ayat (1);
- 3) Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum: Pasal 28I ayat (1).

XI. Hak Bebas dari ancaman, diskriminasi, dan kekerasan

- 1) Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi: Pasal 28G ayat (1);
- 2) Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia: Pasal 28G ayat (2);
- 3) Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif: Pasal 28I ayat (2);
- 4) Hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan: Pasal 28H ayat (2).

XII. Hak atas perlindungan

- 1) Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya: Pasal 28G ayat (1);
- 2) Hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif: Pasal 28I ayat (2);
- 3) Hak atas perlindungan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban: Pasal 28I ayat (3);
- 4) Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi: Pasal 28B ayat (2);
- 5) Hak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain (Pasal 28G ayat (2)).

XIII. Hak memperjuangkan hak

- 1) Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif;

- 2) Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat: Pasal 28.

XIV. Hak atas pemerintahan

Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan: Pasal 28D ayat (3).

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sejalan dengan CEDAW, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) juga memuat asas-asas yang harus dipenuhi dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 6 ayat (1) menyatakan:

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Beberapa asas yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) ini sangat relevan dengan upaya untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan, antara lain asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas keadilan, dan asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Dari penjelasan ayat (1) diketahui bahwa yang

dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Selanjutnya yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali. Dan yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

Selain asas sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 ayat (1) tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Keleluasaan penambahan asas yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) ini memungkinkan kita untuk mengakomodasikan asas-asas yang mendasar dalam perlindungan terhadap hak asasi perempuan yang belum tercakup dalam ayat (1) tersebut.

Adapun materi yang dapat diatur dalam perda juga harus memenuhi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 14 Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa “Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih

tinggi.” Dengan demikian, tidak semua materi dapat dituangkan dalam bentuk perda selain yang telah ditetapkan dalam Pasal 14 ini.

Penyusunan perda juga perlu disosialisasikan kepada masyarakat luas, agar mereka mengetahui keberadaan suatu rancangan perda sekaligus mendapatkan masukan dari masyarakat, mulai dari proses penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang mencantumkan daftar perda yang akan dibuat, penyusunan dan pembahasan perda, hingga pengundangan perda tersebut dalam Lembaran Daerah. Sosialisasi ini diatur dalam Bab X Bagian Kedua tentang Penyebarluasan Program Legislasi Daerah (Prolegda), Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yaitu Pasal 92 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa:

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Berdasarkan Pasal 92 tersebut, maka DPRD dan pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mensosialisasikan perda apa saja yang akan menjadi prioritas legislasi sehingga akan diperoleh masukan dari seluruh komponen masyarakat dan seluruh *stake holders* terkait. Dengan demikian diharapkan perda yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut.

Selain itu, partisipasi masyarakat juga merupakan unsur lain yang penting dalam penyusunan sebuah perda. Unsur partisipasi masyarakat inilah yang selama ini tidak begitu diperhatikan dalam proses penyusunan perda. Kalaupun melibatkan masyarakat, tidak semua kelompok masyarakat mendapatkan porsi yang sama, sehingga pada akhirnya implementasi perda di lapangan merugikan beberapa pihak yang sebenarnya menjadi subjek perda, karena merekalah yang akan terkena perda tersebut, termasuk kelompok perempuan dan kelompok minoritas lainnya.

Pengaturan mengenai masalah partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat dalam Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat Pasal 96 yang menyatakan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Untuk menyusun perda yang berperspektif gender, berikut diuraikan matriks yang diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai

acuan. Matriks ini menggunakan CEDAW, 40 hak konstitusional warga negara yang terdapat dalam UUD NRI 1945, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai referensi utama.

**Matriks
Legislasi Peraturan Daerah
Berperspektif Gender**

No	Unsur	Materi	Dasar Hukum
1.	Prinsip	a. Persamaan substantif: <ul style="list-style-type: none"> • Persamaan hak; • Persamaan kesempatan; • Persamaan akses. b. Non-diskriminasi	Konvensi CEDAW
2.	Asas	a. Pengayoman; b. Kemanusiaan; c. Keadilan; d. Kesamaan dalam hukum dan pemerintahan.	Pasal UU No. 12 Tahun 2011
3.	Proses Pembentukan	a. Partisipatif: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Present</i>/kehadiran • <i>Representation</i>/keterwakilan • <i>Influence</i>/pengaruh b. Keterbukaan	a. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011; b. Pasal 141-Pasal 143 Tatib DPR RI. Pasal 92 UU No. 12 Tahun 2011
4.	Substansi: Politik dan kemasayarakatan	1) Hak untuk memilih dan dipilih; 2) Hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan dan implementasinya; 3) Hak untuk memegang jabatan dalam pemerintahan dan melaksanakan fungsi pemerintahan di semua tingkatan; 4) Hak untuk berpartisipasi dalam organisasi dan perkumpulan non-pemerintah yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat dan politik negara	Pasal 7 Konvensi CEDAW Pasal 27 UUD NRI 1945 Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945

Kewarganegaraan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Hak untuk memperoleh, meng-ubah, atau mempertahankan kewarganegaraan; 2) Jaminan bahwa perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan tidak secara otomatis meng-ubah kewarganegaraan isteri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suami kepadanya; 3) Hak yang sama dengan laki-laki berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka. 	<p>Pasal 9 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 28D ayat (4) UUD NRI 1945</p>
Pendidikan	Hak yang sama dengan laki-laki di bidang pendidikan	<p>Pasal 10 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 31 UUD NRI 1945</p>
Ketenagakerjaan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Hak untuk bekerja sebagai hak asasi manusia; 2) Hak atas kesempatan kerja yang sama; 3) Hak untuk memilih profesi dan pekerjaan, hak untuk promosi, jaminan kerja dan semua tunjangan serta fasilitas kerja, hak untuk memperoleh latihan kejuruan dan latihan ulang; 4) Hak untuk menerima upah yang sama, termasuk tunjangan; 5) Hak atas jaminan sosial; 6) Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja. 	<p>Pasal 11 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (2), dan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945</p>

Kesehatan dan Keluarga Berencana	<ol style="list-style-type: none"> 1) Hak atas pemeliharaan kesehatan dan jaminan memperoleh pelayanan kesehatan, termasuk keluarga berencana; 2) Jaminan untuk mendapatkan pelayanan yang layak berkaitan dengan kehamilan, persalinan dan pasca-persalinan. 	<p>Pasal 12 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945</p>
Ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Hak atas tunjangan keluarga; 2) Hak atas pinjaman bank, hipotek, dan kredit permodalan lainnya 	<p>Pasal 13 Konvensi CEDAW</p>
Hukum	<ol style="list-style-type: none"> 1) Hak yang sama di muka hukum; 2) Hak dalam urusan-urusan sipil: kecakapan hukum yang sama dengan laki-laki dan kesempatan yang sama untuk menjalankan kecakapan tersebut; 3) Hak untuk menandatangani kontrak dan mengurus harta benda; 4) Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama pada semua tingkatan prosedur di muka hakim dan pengadilan; 5) Hak yang sama berkenaan dengan hukum yang berhubungan dengan mobilitas orang-orang dan kebebasan memilih tempat tinggal dan domisili. 	<p>Pasal 15 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 27, Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945</p>
Perkawinan	<ol style="list-style-type: none"> a. Hak untuk memasuki jenjang perkawinan; b. Hak untuk memilih suami secara bebas dan memasuki jenjang perkawinan hanya 	<p>Pasal 16 Konvensi CEDAW</p> <p>Pasal 28B ayat (1) UUD NRI 1945</p>

	<p>dengan persetujuan bebas dan sepenuhnya;</p> <p>c. Hak dan tanggung jawab yang sama sebagai orangtua dalam urusan yang berhubungan dengan anak-anak mereka;</p> <p>d. Hak untuk menentukan secara bebas dan bertanggung jawab jumlah dan jarak kelahiran serta memperoleh informasi, pendidikan, dan sarana yang memungkinkan mereka menggunakan hak tersebut;</p> <p>e. Hak dan tanggung jawab yang berkaitan dengan perwalian, pemeliharaan, pengawasan dan pengangkatan anak;</p> <p>f. Hak pribadi yang sama sebagai isteri, termasuk hak untuk memilih nama keluarga, profesi, atau jabatan;</p> <p>g. Hak yang sama berkaitan dengan pemilikan, perolehan, pengelolaan, administrasi, penikmatan dan pemindahan harta benda.</p>	
--	---	--

DAFTAR BACAAN

- Ari Ujianto dan Muhammad Nurkhoiron (ed), *Identitas Perempuan Indonesia: Status, Pergeseran Relasi Gender, dan Perjuangan Ekonomi Politik*, Jawa Barat: Desantara, 2010.
- Achie Sudiarti Luhulima, Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia, dalam Perempuan dan Hukum: *Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistyowati Irianto (ed), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2006.
- Achie Sudiarti Luhulima (ed), *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No. 7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*, Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Arskal Salim, Perda Berbasis Agama dan Perlindungan Konstitusional Penegakan HAM, dalam *Jurnal Perempuan No.60: Awas! Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008
- Edriana Noerdin, dkk, *Representasi Perempuan dalam Kebijakan Publik di Era Otonomi Daerah*, Jakarta: Women Research Institute, 2005.
- Edriana Noerdin, *Politik Identitas Perempuan Aceh*, Jakarta: Women Research Institute, 2005.
- Gadis Arivia, *Filsafat Berperspektif Feminis*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2003.
- Gadis Arivia dan Adriana Venny (ed.), *Menggalang Perubahan, Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.

Gadis Arivia, *Feminisme: Sebuah Kata Hati*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006.

Heru Parasetia, *Pakaian, Gaya, dan Identitas Perempuan Islam, dalam Identitas Perempuan Indonesia: Status, Pergeseran Relasi Gender, dan perjuangan Ekonomi Politik*, Ari Ujianto dan Muhammad Nurkhoiron (ed), Jawa Barat: Desantara, 2010.

Karen E. Washburn, *Jilbab, Kesadaran "Identitas" Post-kolonial dan Aksi Tiga Perempuan (Jawa)*, dalam *Perempuan Postkolonial dan Identitas Komoditi Global*, Yogyakarta: Kanisius, 2001.

Kebijakan Berbasis Syariah di NTB: Keadilan Gender dan Pluralisme di Persimpangan. Laporan Penelitian, Kapal Perempuan dan Oxfam Australia, Jakarta, 19 Januari 2010.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Atas Nama Otonomi Daerah: Pelembagaan Diskriminasi dalam Tataan Negara-Bangsa Indonesia, Laporan Pemantauan Komnas Perempuan tentang Kondisi Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Perempuan di 16 Kabupaten/Kota pada 7 Provinsi*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2009.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Teror dan Kekerasan terhadap Perempuan: Hilangnya Kendali Negara, Catatan Kekerasan terhadap Perempuan Tahun 2010*, Jakarta: Komnas Perempuan, 2010.

Liza Hadiz, "Teori Feminisme Radikal," *Jurnal Perempuan* Edisi 07, Mei-Juli 1998, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

Mariana Amiruddin, "Perda Diskriminatif dan Ketakutan pada Demokrasi," *Prolog Jurnal Perempuan Nomor 60: Awak Perda Diskriminatif*, Jakarta; Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008.

Menggalang Perubahan, Perlunya Perspektif Gender dalam Otonomi Daerah, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2004.

- Miranti, "Tubuh: Sejarah Perkembangan dan Berbagai Masalahnya," dalam *Jurnal Perempuan Nomor 15: Wacana Tubuh Perempuan*, Jakarta; Yayasan Jurnal Perempuan.
- Mohamad Guntur Romli: Siswi-siswi Kristen pun Terpaksa Berjilbab: Kewajiban Busana Muslim di Kota Padang, dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008.
- Nashruddin Baidan, *Tafsir bi Al-Ra'yi, Upaya Menggali Konsep Wanita dalam Al-Qur'an*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Niken Savitri, Feminist Legal Theory dalam Teori Hukum, dalam Sulistyowati Irianto (ed), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Pengalaman Perempuan Aceh Mencari dan Meniti Keadilan dari Masa ke Masa, Laporan Pelapor Khusus untuk Aceh, Januari 2007*, Jakarta: Komisi Nasional Anti-kekerasan terhadap Perempuan, 2007.
- Radjimo Sastro Wijono, "Membangun Ruang Suci yang Hampa, Politik Pengarusutamaan Isue Ketuhanan di Atas Isue Kemiskinan di Kabupaten Pandeglang," dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta; Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008,
- Risa Permanadeli dkk, *Buku Referensi Penanganan Kasus-kasus Kekerasan terhadap Perempuan di lingkungan Peradilan Umum*, Lisa Wulansari (ed), Jakarta: Komisi Nasional Anti-kekerasan terhadap Perempuan, 2009.
- Rosemarie Putnam Tong, *Feminist Thought: Pengantar Paling Komprehensif kepada Arus Utama Pemikiran Feminis*, diterjemahkan oleh Aquarini Priyatna Prabasmoro, Yogyakarta: Jala Sutra, 1998.

- Rumadi, Regulasi (Bernuansa) Keagamaan, dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60: Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008.
- Sali Susiana, "Perda tentang Antipelacuran dan Hak Perempuan (Kajian tentang Peraturan Daerah Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran: Perspektif Feminis Radikal," *Jurnal Kajian* Vol. 11 Nomor 2, Juni 2006.
- Sali Susiana, Sulasi Rongiyati, dan Nurul Hilaliyah, *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen*, Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER UNDP, 2008.
- Siti Musdah Mulia, "Perda Syariat dan Peminggiran Perempuan (Ada Apa dengan Demokrasi di Indonesia), dalam *Jurnal Perempuan Nomor 49, Hukum Kita Sudahkah Melindungi?* Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2006.
- Sudarto, "Peraturan Daerah dan Kearifan terhadap Perempuan," dalam *Jurnal Perempuan Nomor 57, Menelusuri Kearifan Lokal*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 2008.
- Sulistiyowati Irianto, "Pendekatan Hukum Berperspektif Perempuan," Makalah Lokakarya mengenai Bahan Ajaran/Materi tentang Hak Wanita bagi Pengajaran di Fakultas Hukum Unika Atmajaya, Jakarta, 6-7 Mei 1998.
- Sulistiyowati Irianto, Mempersoalkan "Netralitas" dan "Objektivitas" Hukum: Sebuah Pengalaman Perempuan, dalam Sulistiyowati Irianto (ed), *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan dan Keadilan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2006.
- Sulistiyowati Irianto dan Lim Sing Meij, Penelitian Hukum Feminis: Suatu Tinjauan Sosiolegal, dalam Sulistiyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed), *Metode Penelitian Hukum, Konstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Syamsurijal Ad'han, "Indah Kabar dari Rupa: Nasib Perempuan di Balik Tabir Syariat Islam di Bulukumba," dalam *Jurnal Perempuan Nomor 60, Awas Perda Diskriminatif*, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, September 2008.

Tak Hanya di Rumah: Pengalaman Perempuan akan Kekerasan di Pusaran Relasi Kekuasaan yang Timpang. Catatan Tahunan Komnas Perempuan 2009.

Zuhairi Misrawi (ed), *Dari Syariat Menuju Maqashid Syariat. Fundamentalisme, Seksualitas, dan Kesehatan Reproduksi*, Jakarta: KIKJ dan Ford Foundation, 2003.

Surat Kabar:

"Kedudukan Perempuan Masih Jauh dari Harapan," *Kompas*, 27 Januari 2002.

"Perempuan di Kota Tangerang Gelisah," *Kompas*, 5 Maret 2006.

"Kaji Ulang Perda 8/2005, Masyarakat Tangerang Bisa Ajukan Uji Materiil," *Kompas*, 10 Maret 2006.

"Pro-Kontra Perda Antipelacuran," *Suara Pembaruan*, 12 Maret 2006.

"Ciuman Lebih dari Lima Menit Kena Sanksi," *Suara Pembaruan*, 7 April 2006.

"Korban Perda Pelarangan Pelacuran: Lilis Menggugat Walikota Tangerang," *Suara Pembaruan*, 8 Mei 2006.

"Perda Bermasalah Mentok di Mahkamah Agung," *Kompas*, 24 Maret 2009.

"HAM: Demokrasi Substansial Belum Terwujud di Indonesia," *Swara, Kompas*, 25 Maret 2009.

"Lebih dari 154 Perda Diskriminatif," *Kompas*, 31 Juli 2010.

"Kekerasan: Menengarai Kemunduran," *Swara, Kompas*, 6 Agustus 2010.

"Kekerasan Meningkat, Korban Cenderung Berusia Muda," *Kompas*, 8 Agustus 2010.

"407 Perda Dinilai Bermasalah," *Kompas* 16 Januari 2011.

"Kemajuan Semu Perempuan Indonesia," *Kompas*, 11 Maret 2011.

"Ada 4.000 Perda yang Dibatalkan, Dana Pembuatan Perda Rp 1,2 Triliun Hilang," *Kompas*, 26 Juli 2011.

Lain-lain:

Majalah Tempo, Edisi. 08/XXXVII/14 - 20 April 2008.

Kenali Hak Anda, leaflet Komnas Perempuan, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional atas Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*Ecosoc Convention*)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Konvensi Internasional atas Hak Sipil dan Politik (*International Convention on Civil and Political Rights*).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Internet:

Cegah Ngeseks, Celana Pemijat Digembok, Warta Kota, Jumat, 4 April 2008 | 08:41 WIB, dalam mediacare, <http://www.mediacar e.biz> diakses Minggu, 6 April, 2008.

Fakih Huddin A. Qodir, Legislasi Syari'at Islam dan Aspirasi Perempuan, <http://www.mail-archive.com/eskol@mitra.net.id/msg00000.html>

<http://www.detiksurabaya.com/index.ph/detailberita.main/y/2008>, diakses Rabu, 9 April 2008 pukul 11.43 WIB.

<http://www.detiksurabaya.com/index.ph/detailberita.main/y/2008>, diakses Kamis, 10 April 2008 pukul 09.15 WIB

Mohammad Guntur Romli, surat elektronik kepada milis Jurnal Perempuan, <http://id.mc1616.mail.yahoo.com>, diakses 11 April 2008.

"Batas Niat Baik dan Komoditas Politik," <http://www.gatra.com>, diakses 17 Mei 2006.

"Kabupaten Tangerang juga Siapkan Perda Pelarangan Pelacuran," <http://www.indomedia.com>, diakses 17 Mei 2006.

Penggunaan celana bergembok untuk perempuan pemijat di Kota Batu Malang, detikSurabaya, Jum'at 4 April 2008 19.37 WIB, <http://www.detiksurabaya.com/index.ph/detailberita.main/y/2008>, diakses 4 Oktober 2008.

"Salah Tangkap, Perda Pealcuran Dituntut untuk Dicabut," Tempo interaktif, <http://www.tempointeraktif.com>.

"Dalam Dua Tahun, Ada 62 Aturan Baru yang Diskriminatif," Tempo Interaktif, 6 Oktober 2010, <http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/10/06/brk,20101006-283039,id.html>, diakses tanggal 6 Oktober 2010 pukul 15:59 WIB.

http://www.jurnalperempuan.com/index.php/jpo/comments/christen_broecker_hukum_dan_implementasi_qanun_jinayat_bermasalah/ diakses Minggu, 12 Desember, 2010 pukul 22:36 WIB.

<http://atjehpost.com/nanggroe/hukum/1068-duh-mereka-melecehkan-perempuan-itu.html> Senin, 11 April 2011 05:36.

<http://id.mc1616.mail.yahoo.com/mc/welcome?> diakses Selasa, 21 Juni 2011 06:27 WIB.

http://ramadan.tempointeraktif.com/hg/kabar_lebaran_10/2011/07/29/brk,20110729-349038,id.html, diakses Minggu, 31 Juli 2011 pukul 07.40 WIB.

"Syariat Islam: Tamu Bupati Berpakaian Ketat Dilucuti,
<http://id.mg6.mail.yahoo.com/neo/launch?.rand=1daInkIrssojn>,
diakses 14 November 2011.

BIOGRAFI

Sulistyowati Irianto

Guru Besar dalam bidang Antropologi Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini menjabat sebagai Ketua Program Studi Pascasarjana Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP UI) dan Ketua Pusat Kajian Wanita dan Gender, Universitas Indonesia. Mendapatkan gelar magister dalam bidang Antropologi Hukum dari Universitas Leiden dan Universitas Indonesia tahun 1990 serta doktor pada bidang yang sama dari Universitas Indonesia tahun 2000. Mengajar di Fakultas Hukum, FISIP UI, dan Program Kajian Gender Program Pascasarjana Universitas Indonesia. Banyak memberi perhatian pada isu teoretik dan praktik dalam (1) bidang gender dan hukum serta (2) hukum dan kemasyarakatan. Berbagai penelitian yang dilakukan dan hasil tulisan yang kemudian dipublikasikan dalam bentuk buku maupun tulisan lepas (sebagian di antaranya juga dipresentasikan dalam forum internasional) difokuskan kepada dua bidang tersebut. Menjadi editor dan kontributor buku *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Keadilan* (Yayasan Obor Indonesia, 2006) dan *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (Yayasan Obor Indonesia, 2009). Buku lain yang telah dipublikasikan adalah *Akses Keadilan dan Migrasi Global, Kisah Perempuan Indonesia Pekerja Domestik di Uni Emirat Arab* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011).

Sali Susiana

Lahir di Jakarta, 13 April 1971. Pendidikan sarjana dari Jurusan Sosiologi FISIPOL Universitas Gadjah Mada (1995) dan Magister dari Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia (2005). Menjadi peneliti Bidang Studi Kemasyarakatan Studi Khusus Gender.

pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1996. Anggota Tim Asistensi untuk Tim Khusus DPR RI terhadap Penanganan TKI di Saudi Arabia (2011), Tim Pengawasan DPR RI terhadap Penanganan Bencana Alam DIY dan Jawa Tengah (2006) dan beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU), antara lain RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga (2011), RUU tentang Kesetaraan dan Keadilan Gender (2011), RUU tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (2001), dan RUU tentang Perlindungan Anak (2000).

Melakukan berbagai penelitian yang berkaitan dengan isu gender dan perempuan, antara lain: Akses Perempuan terhadap Fasilitas Pelayanan Kesehatan Reproduksi: Studi di Provinsi Kepulauan Riau dan Sulawesi Tenggara (2011); Implementasi Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah: Studi di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali (2010); dan Pengarusutamaan Gender (*Gender Mainstreaming*) dalam Proses Legislasi dan Penyusunan Anggaran (atas biaya *United Nations Development Program/UNDP*/2008).

Salah satu penulis *Buku Kompilasi: Pengarusutamaan Gender dalam Parlemen* (Penerbit Sekretariat Jenderal DPR RI bekerja sama dengan Proyek PROPER – UNDP, 2008). Menjadi editor dan kontributor dari beberapa buku yang diterbitkan oleh P3DI Setjen DPR RI, antara lain: *Tenaga Kerja Indonesia: antara Kesempatan Kerja, Kualitas, dan Perlindungan* (2011); *Pencapaian MDGs Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak* (2011); *Pemilu 2004: Analisis Politik, Hukum, dan Ekonomi* (2003); dan *Perempuan Indonesia Menyongsong Abad 21: Kajian tentang Kedudukan dan Peran dalam Pembangunan* (2000). Juga menjadi kontributor dalam beberapa buku: *Tantangan Pembangunan Sosial di Indonesia* (2009); *Krisis Ekonomi Global dan Tantangan dalam Penanggulangan Kemiskinan* (2009); *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi* (2008); *Pembangunan Kesejahteraan Rakyat: Tinjauan terhadap Dua Tahun Pemerintahan SBY-JK* (2006); *Kesejahteraan Sosial: Wacana,*

Implementasi, dan Pengalaman Empirik (2005); dan Pembangunan Sosial: Teori dan Implikasi Kebijakan (2000).

Menulis beberapa artikel mengenai isu perempuan dan gender pada jurnal ilmiah dan surat kabar, antara lain "Implementasi Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan di Daerah (Studi di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali)" dalam *KAJIAN* Vol.16, No.1 Maret 2011; "Urgensi Undang-Undang tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga dalam Perspektif Feminis" (*Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.7, No. 2 Agustus 2010); "Integrasi Anggaran Responsif Gender (*Gender Budgeting*) dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara" (*KAJIAN* Vol. 14 No. 1, Maret 2009); "Kebijakan Penempatan TKI Pasca-Moratorium" (*Majalah Parlementaria*, Edisi 85 Th XLII, 2011); "Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri" (*Majalah Parlementaria*, Edisi 80 Th XLI, 2010); "Nasib UU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga" (*Kompas*, 11 Agustus 2010) dan "RUU Anti KDRT: Buah Simalakama bagi Perempuan" (*Kompas*, 6 September 2004).