

Laporan Independen NGO's

**Implementasi Konvensi Penghapusan
Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan
(CEDAW)
di Indonesia**

**Dipersiapkan oleh
CEDAW Working Group Initiative
(CWGI)**

Jakarta, Mei 2007

Pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan laporan

Tim Inti Pengumpulan Data*) :

CEDAW Working Group Initiative (CWGI)

Aliansi Pelangi Antar Bangsa, Kalyanamitra, Sekretariat Nasional (Seknas) Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan & Demokrasi, LBH APIK Jakarta, Mitra Perempuan, Rahima, Rumpun Gema Perempuan, Solidaritas Perempuan, Yayasan Kesehatan Perempuan, dan Yayasan Jurnal Perempuan

Tim Ahli dan Editor:

Anita Rahman, Ani Soetjipto, Antarini Arna, Ari Sunarijati, Eko Bambang Subiyantoro, Musdah Mulia, and Nursyahbani Katjasungkana

Lembaga dan Individu yang memberikan kontribusi data dan informasi untuk laporan :

1. Individu : Achie Luhulima, Sjamsiah Achmad, Titi Sumbung, Ratna Batara Munti, Lanny Harijanti, Syafira Hardani, Dian Kartika
2. International NGO Forum on Indonesia Development (INFID), Jakarta
3. Human Right Working Group (HRWG)
4. Kapal Perempuan
5. Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI Pusat)
6. P3i (Pusat Partisipasi Perempuan Indonesia)
7. Persatuan Karya Bakti Kesehatan Indonesia (Perdhaki)
8. Pendapa
9. Yayasan Kusuma Buana
10. Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) Reformasi
11. Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES)
12. Indonesia on Religion and Peace (ICRP), Jakarta
13. Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI)
14. Yayasan Pemantau Hak Anak (YPHA)
15. Lembaga Advokasi Perempuan dan Anak (LAPA)
16. Pusat Pemberdayaan Politik Perempuan
17. Convention Watch
18. KOWANI
19. KePPaK Perempuan
20. Jaringan Nasional Perempuan Mahardhika
21. Kelompok Perempuan untuk Keadilan Buruh (KPKB)
22. Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI)
23. Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI) Wilayah Jakarta
24. Kongresi Suster-suster Gembala Baik (Jakarta)
25. UNFPA's Representative (Jakarta)
26. UNIFEM's Representative (Jakarta)
27. Indonesian Midwife Association (Ikatan Bidan Indonesia)
28. Melati Foundation (Yayasan Melati Jakarta)
29. Institut Perempuan (Bandung)
30. LRC-KJHAM (Semarang)
31. PKBI Daerah Jawa Tengah
32. GemaPalu Lumajang
33. Mitra Wacana (Yogyakarta)
34. Syarikat Indonesia (Yogyakarta)
35. Women Crisis Center (WCC) Jombang
36. LBH APIK Makassar
37. Lembaga Bantuan Hukum Pemberdayaan Perempuan (LBH P2i)
38. Himpunan Serikat Perempuan Indonesia (HAPSARI) Sumatera Utara

39. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Perempuan Indonesia Untuk Keadilan (YLBH-PIK) Pontianak
40. LBH APIK Aceh
41. MISPI (Aceh)
42. Flower Aceh
43. YASVA (Bengkulu)
44. Rumah Perempuan (Kupang)
45. PIKUL (Kupang)
46. Swara Perempuan (Sulawesi Utara)
47. KPKP ST Palu
48. Yayasan Mitra Kesehatan dan Kemanusiaan (YMKK), Batam
49. KPI Mataram

Notes : *) Core Team of Data Collection

1. **Aliansi Pelangi Antar Bangsa** (Dewi Tjakrawinata, Sally)
2. **Kalyanamitra** (Rena Herdiyani, Listyowati)
3. **Sekretariat Nasional (Seknas) Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi** (Masruchah, Loly Suhenti, Mike VT)
4. **LBH APIK Jakarta** (Estu Rakhmi Fanani, Umami Farida)
5. **Mitra Perempuan** (Rita Serena Kolibonso SH, LLM, Evie Permatasari, Sisca Christanty)
6. **Rahima** (AD. Kusumaningtyas, Yohanna)
7. **Rumpun Gema Perempuan** (Aida Milasari, Dewi Susanti, Anita Jelita)
8. **Solidaritas Perempuan** (Salma Safitri, Orchida Ramadhania, Nayla Ragwan Aljufri)
9. **Yayasan Kesehatan Perempuan** (Atashendartini Habsjah, Linda Lasrun)
10. **Yayasan Jurnal Perempuan** (Adriana Venny, Joko Susilo)

Daftar Isi

Pengantar

Executive Summary

Bab 1 : Proses Penyusunan Laporan

Bab 2 : Gambaran Umum Situasi Indonesia Terkini

Bab 3 : Implementasi CEDAW di Indonesia

1. Tanggungjawab negara menghapus diskriminasi (Pasal 1 – 5).
2. Perdagangan perempuan (Pasal 6)
3. Perempuan dalam politik dan kehidupan publik (Pasal 7)
4. Kewarganegaraan (Pasal 9)
5. Pendidikan perempuan (pasal 10)
6. Hak pekerja perempuan (Pasal 11)
7. Kesehatan reproduksi perempuan (Pasal 12)
8. Perempuan di pedesaan (Pasal 14)
9. Persamaan di muka hukum (Pasal 15)
10. Perkawinan dan hukum keluarga (Pasal 16)

Rekomendasi

Lampiran

Pengantar

Laporan ini adalah hasil pemantauan dan telaah kritis organisasi non pemerintah (NGO) di Indonesia terkait dengan implementasi konvensi CEDAW sepanjang tahun 1998-2007. Laporan dibuat berdasarkan mekanisme komite CEDAW yang memungkinkan organisasi non-pemerintah mengajukan laporan bayangan sebagai laporan sandingan atas laporan yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia.

Laporan CEDAW ini adalah laporan kedua yang dibuat oleh organisasi non-pemerintah di Indonesia. Laporan ini disusun oleh 10 organisasi non-pemerintah yang tergabung dalam *CEDAW Working Group Initiative* (CWGI) dan partisipasi 46 organisasi non pemerintah di Indonesia yang turut menjadi kontributor data, akademisi, para ahli, individu serta tim editor yang berperan menyelaraskan penulisan laporan ini. Terlaksananya proses penyusunan laporan ini atas dukungan UNIFEM serta keterlibatan IWRAW-Asia Pacific dalam proses konsultasi.

Isi dari laporan ini merupakan hasil refleksi atas kerja organisasi non pemerintah dalam upaya meningkatkan status kehidupan perempuan dari tindakan diskriminasi yang ditimbulkan dari sistem sosial, politik dan budaya. Dalam konteks itu, tujuan penyusunan laporan ini adalah memberikan gambaran utuh atas tindakan diskriminasi yang dialami perempuan dalam rangka meningkatkan status kehidupannya. Laporan ini sekaligus melihat upaya pemerintah Republik Indonesia dalam menjalankan amanat Undang-Undang No. 7/1984 tentang Pengesahan Konvensi CEDAW.

Bagian utama dari laporan ini dibahas secara mendalam pada Bab 3. Sedangkan Bab 2 dalam laporan ini menjelaskan situasi sosial, ekonomi, hukum dan politik Indonesia dari perspektif organisasi non-pemerintah. Bab 3 laporan ini akan menggambarkan situasi perempuan Indonesia dan bentuk-bentuk diskriminasi yang dialami berdasarkan pasal-pasal yang tertuang dalam CEDAW. CWGI dan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan laporan ini, mengklasifikasikan 10 isu yang terkait dengan tindakan diskriminasi terhadap perempuan yang perlu mendapatkan prioritas, yakni :

1. Tanggungjawab negara menghapus diskriminasi (Pasal 1 – 5).
2. Perdagangan perempuan (Pasal 6)
3. Perempuan dalam politik dan kehidupan publik(Pasal 7)
4. Kewarganegaraan (Pasal 9)
5. Pendidikan perempuan (pasal 10)
6. Hak pekerja perempuan (Pasal 11)
7. Kesehatan reproduksi perempuan (Pasal 12)
8. Perempuan di pedesaan (Pasal 14)
9. Persamaan di muka hukum (Pasal 15)
10. Perkawinan dan hukum keluarga (Pasal 16)

Isu-isu tersebut diatas merupakan isu kritis yang harus di respon oleh negara dengan memanfaatkan semaksimal mungkin sumber daya politik dan ekonominya.

Executive Summary

Kompleksitas persoalan ekonomi, politik, sosial dan budaya di Indonesia dalam kurun waktu 1998-2007 tidak bisa dilepaskan dari serangkaian persoalan yang berdampak pada tindakan diskriminatif terhadap perempuan, termasuk proses pemiskinan pada perempuan yang disebabkan oleh minimnya akses terhadap keadilan, ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pengambilan keputusan. Di tengah kemiskinan yang terus melilit kehidupan perempuan, menguatnya fundamentalisme agama dan absolutisme budaya saat ini lebih mempersulit hidup perempuan.

Fundamentalisme agama dan absolutisme budaya menjadi inspirasi dan dasar perumusan kebijakan publik baik ditingkat nasional maupun di tingkat lokal. Kecuali itu, pemimpin agama dan pemimpin kultural telah secara sistematis mempengaruhi pola pikir dan perilaku masyarakat menuju ke arah anti toleransi dan keberagaman. Proses pengarus-utamaan (*mainstreaming*) hukum-hukum agama dan praktek-praktek budaya dalam kebijakan publik serta perilaku kehidupan masyarakat tersebut, secara nyata telah membatasi gerak dan ruang ekspresi perempuan dengan larangan-larangan keluar malam tanpa di dampingi laki-laki keluarganya dan mengatur cara berpakaian. Propaganda yang menempatkan perempuan sebagai sumber kemaksiatan dilakukan dengan sistematis baik di ruang publik maupun di ruang privat.

Konstitusi negara Indonesia menyatakan bahwa setiap orang mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum. Dengan pernyataan ini seharusnya setiap orang baik laki-laki maupun perempuan mendapatkan jaminan konstitusional untuk mengakses keadilan melalui proses dan keputusan pengadilan yang jujur dan adil. Kenyataannya, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (Penal Code) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (Civil Code) yang selama ini dijadikan landasan hukum dalam mengadili perkara pidana dan perdata masih berparadigma netral gender. Penal Code memposisikan perempuan sama dengan anak laki-laki dalam beberapa ketentuan, misalnya ketentuan tentang penjualan orang. Dalam kasus perdata seperti perceraian, perempuan sulit mengeksekusi keputusan pengadilan dalam hal kepemilikan harta bersama, child support, dan tunjangan nafkah (alimony) . Demikian juga Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Law of Procedures and Evidences) yang selama ini tidak mengatur tata cara pembuktian yang sensitif terhadap perempuan. Interogasi pada perempuan dan anak baik sebagai pelaku maupun korban masih dilakukan dengan memanipulasi kerentanan mereka, bahkan memojokkan. Fasilitas penegakan hukum juga tidak mengadopsi nilai-nilai kesetaraan. Hal ini dapat di lihat dari tidak tersedianya ruang tahanan khusus bagi perempuan di kantor kepolisian dan kejaksaan. Tahanan perempuan biasanya di tahan di ruang piket atau ruang lain.

Di bidang pendidikan, ketertinggalan perempuan di buktikan dengan tingginya tingkat buta aksara perempuan di Indonesia. Perbandingan angka buta aksara laki-laki dan perempuan sebesar seratus persen. Situasi ini di sebabkan masih kekalnya budaya patriarki yang memprioritaskan laki-laki sebagai penerima manfaat utama pendidikan karena perempuan masih dianggap warga negara kelas dua dan hanya tinggal di rumah mengurus keluarga sehingga tidak perlu di beri pendidikan.

Jaminan kesehatan terhadap perempuan, khususnya kesehatan reproduksi belum mendapat perhatian yang maksimal dari negara. Angka kematian ibu (maternal mortality rate) masih tinggi dan tidak mengalami penurunan secara significant. Selama dua dekade angka kematian Ibu terus menerus berada di atas 300 per 100.000 kelahiran hidup. Beberapa sebab tinggi nya angka kematian ibu ini adalah adanya penghentian kehamilan secara tidak aman (unsafe abortion). Aborsi termasuk tindakan kejahatan dan di pidana oleh Penal Code. Situasi ini menyebabkan banyaknya praktek aborsi gelap yang membahayakan nyawa perempuan. Negara melakukan pembiaran atas adanya praktek-praktek aborsi gelap tersebut selama pasal-pasal penal code mempidanakan tindakan aborsi.

Dalam hal pengambilan keputusan di public space, perempuan mengalami tantangan kultural yang di institusionalisasikan dalam seluruh sistem dan mekanisme politik kenegaraan, sehingga menyebabkan minimnya keterwakilan perempuan dalam proses pengambilan keputusan publik. Dampaknya, berbagai kebijakan negara tidak responsif pada kepentingan perempuan, dan dalam beberapa kasus justru mendiskriminasi perempuan.

Diskriminasi perempuan yang terjadi di masa damai di replikasi secara lebih buruk dalam situasi konflik, dimana dalam situasi tersebut perempuan merupakan kelompok yang paling rentan sebagai korban. Perempuan sering dijadikan tameng hidup bagi golongan yang terlibat konflik. Posisi perempuan sering dianggap sebagai simbol kehormatan bagi suatu kelompok atau golongan, sehingga penyerangan (aggression) dan penundukan (subjugation) terhadap kaum perempuan sering dimaknai sebagai upaya untuk menyerang kehormatan lawan. Dan penyerangan terhadap perempuan tersebut seringkali berbentuk penyerangan seksual. Negara tidak melakukan pencegahan terhadap adanya kejahatan sexual terhadap perempuan, dan cenderung melakukan pengabaian dan tidak memberikan keadilan bagi mereka yang menjadi korban. Hal ini tercermin dalam pengadilan HAM Ad Hoc untuk kasus-kasus kejahatan berat di Timor Leste paska jajak pendapat, dimana tidak satu pun kasus kejahatan sexual terhadap perempuan di adili padahal dalam laporan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Timor Leste, kasus kejahatan sexual berupa perkosaan dan perbudakan sexual atas perempuan dilaporkan terjadi sepanjang tahun 1999. Demikian juga kejahatan sexual yang terjadi selama konflik di Papua, Aceh, Maluku, dan Poso tidak pernah di ajukan ke pengadilan. Setiap konflik yang di akhiri dengan perjanjian perdamaian, jarang melibatkan perempuan sebagai pihak, sehingga kebutuhan perempuan selama proses recovery cenderung di abaikan.

Pada situasi bencana alam perempuan seringkali diabaikan hak-hak dasarnya akibat politik pemberian bantuan yang diskriminatif terhadap perempuan. Pemberian bantuan (emergency aids) seringkali diberikan kepada kepala keluarga yang selama ini berada di tangan laki-laki. Perempuan kepala keluarga atau yang telah kehilangan suami akibat bencana, harus membuktikan bahwa dirinya berhak mendapatkan bantuan dengan dokumen resmi seperti Kartu Keluarga. Selain itu, kebutuhan-kebutuhan praktis perempuan di pengungsian seperti pembalut, pakaian dalam perempuan maupun layanan kesehatan reproduksi seperti alat-alat kontrasepsi tidak disediakan. Perempuan seringkali juga mengalami kekerasan seksual di tempat pengungsian yang tidak ramah bagi perempuan maupun anak-anak perempuan.

Sejak diratifikasinya Konvensi CEDAW tahun 1984, pemerintah Indonesia telah berupaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan, terutama melalui peraturan-peraturan yang dibuat ataupun direvisi. Upaya lain yang dilakukan pemerintah RI adalah menandatangani Optional Protocol untuk Konvensi CEDAW pada bulan Februari 2002, namun pemerintah RI sampai saat ini belum meratifikasi Optional Protocol tersebut. Sayangnya, negara juga tidak konsisten dan tidak sepenuh hati dalam melaksanakan komitmennya karena masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang tertulis dengan implementasinya. Pada satu sisi negara sudah cukup baik melakukan terobosan hukum yang berpihak kepada perempuan, pada sisi yang lain negara justru menciptakan sejumlah aturan baik di tingkat nasional, maupun daerah yang justru mendiskriminasi perempuan.

Kendala kultural dan struktural menjadi menjadi tantangan tersendiri dalam melaksanakan Konvensi CEDAW di Indonesia. Kendala kultural yaitu masih berurat akarnya budaya patriarki, baik dalam masyarakat Indonesia maupun aparat negara. Hal ini terwujud dalam bentuk pandangan stereotype terhadap perempuan, serta norma budaya, praktek tradisional dan interpretasi ajaran agama yang bias gender. Sedangkan kendala struktural, meliputi pemahaman aparat negara dan masyarakat tentang Konvensi CEDAW yang kurang, hak asasi perempuan belum menjadi bagian institusional hukum dalam pembuatan dan penegakan hukum, keputusan pengadilan, kebijakan, perencanaan program dan anggaran, lemahnya institusi negara untuk menerapkan standar hak asasi manusia (pemahaman, keahlian, metodologi, dan kemampuan aparat negara yang kurang).

Terhadap berbagai tindakan diskriminasi yang ditimbulkan, secara umum CWGI melihat beberapa hal yang menjadi catatan penting :

1. Masih kurangnya pemahaman tentang Konvensi CEDAW bagi aparat penegak hukum, aparat negara dan masyarakat luas
2. Masih terdapat sejumlah peraturan perundangan-undangan baik ditingkat nasional maupun daerah yang diskriminatif terhadap perempuan yang jelas-jelas bertentangan dengan konvensi CEDAW.

3. Pemerintah belum bersungguh-sungguh mengintegrasikan konvensi CEDAW dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya pada sejumlah produk kebijakannya. Terbukti masih banyak produk perundangan yang mengabaikan aspek penghapusan diskriminasi terhadap perempuan.
4. Konvensi CEDAW belum menjadi bagian integratif dalam implementasi kebijakan yang ada dan terinstitusionalisasi dalam lembaga negara. Konvensi CEDAW digunakan sebatas landasan hukum tanpa keinginan untuk benar-benar menjalankan.

Atas dasar itu, maka CWGI dan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan laporan ini, merekomendasikan kepada pemerintah untuk melakukan sejumlah tindakan seperti ;

1. Melakukan sosialisasi Konvensi CEDAW dan penghormatan terhadap hak-hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia kepada aparat negara, aparat penegak hukum, dan masyarakat luas.
2. Melaksanakan pasal 5 Konvensi CEDAW yang mewajibkan negara untuk mengubah pola tingkah laku sosial dan budaya yang didasarkan atas inferioritas atau superioritas salah satu jenis kelamin dan peran stereotype laki-laki dan perempuan.
3. Negara harus konsekuen dan konsisten menjadikan Konvensi CEDAW sebagai landasan hukum dalam UU nasional, Peraturan Daerah dan setiap kebijakan pemerintah.
4. Negara harus melakukan pemantauan dan kontrol terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan peraturan-peraturan terkait dengan permasalahan perempuan.
5. Segera meratifikasi Optional Protokol CEDAW melalui UU Nasional
6. Merevisi sejumlah kebijakan yang jelas-jelas mendiskriminasi perempuan, baik ditingkat nasional dalam bentuk undang-undang maupun ditingkat daerah dalam bentuk peraturan daerah.
7. Mendesak pemerintah untuk membatalkan sejumlah peraturan daerah yang diskriminatif dan jelas bertentangan dengan payung hukum yang lebih tinggi.
8. Institusionalisasi UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita dalam judiciary system.
9. Penegakan hukum secara tegas kepada pihak-pihak baik individu maupun kelompok yang melakukan tindakan diskriminatif terhadap perempuan.

Bab 1 . Proses Penyusunan Laporan

Laporan Independen NGO ini disusun oleh CEDAW Working Group Initiative (CWGI) yang terdiri dari 10 organisasi perempuan yaitu Aliansi Pelangi Antar Bangsa, Seknas KPI, Kalyanamitra, LBH Apik Jakarta, Mitra Perempuan, Rahima, Rumpun Gema Perempuan, Solidaritas Perempuan, Yayasan Kesehatan Perempuan, dan Yayasan Jurnal Perempuan. Jaringan CWGI bertujuan untuk menyusun laporan CEDAW independen versi NGO dan memonitoring implementasi Konvensi CEDAW di Indonesia. Dalam melaksanakan kegiatannya, CWGI didukung oleh *United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) untuk CEDAW South East Asia Programme* serta keterlibatan IRAW-Asia Pacific dalam proses konsultasi.

Dalam penyusunan laporan ini, CWGI melibatkan 46 organisasi non pemerintah dari beberapa wilayah Indonesia, akademisi, para ahli, individu serta tim editor yang berperan menyelaraskan penulisan laporan ini. Tahapan kegiatan yang telah dilakukan oleh CWGI dalam rangka penyusunan laporan ini adalah :

1. Penyusunan dan pengiriman *Summary of Critical Issue* ke Komite CEDAW melalui IRAW AP pada 30 Januari 2007. *Summary of Critical Issue* ini berisi tentang 7 isu kritis, yaitu : langkah kebijakan negara untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan, kewarganegaraan, kesehatan reproduksi, perkawinan dan hukum keluarga, hak pekerja perempuan, perdagangan perempuan, serta perempuan dalam politik dan kehidupan publik. *Critical Issues* ini menjadi bahan bagi Komite CEDAW dalam menulis daftar pertanyaan terkait dengan laporan resmi pemerintah RI.
2. Setelah pengiriman *Summary of Critical Issue* ke Komite CEDAW, tahap selanjutnya adalah penyusunan laporan bayangan CEDAW. Sebagai langkah awal, CWGI menyelenggarakan diskusi tematik untuk mengali lebih banyak masukan data dan informasi tentang permasalahan diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia. Data dan informasi yang terangkum dari diskusi tematik menjadi bahan untuk penyusunan laporan Independen NGO.
3. Untuk menghasilkan sebuah laporan yang komprehensif, CWGI melibatkan 110 NGO di Indonesia dengan mengirimkan kuesioner untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan bentuk-bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang terjadi.
4. Setelah beberapa bahan data dan informasi terkumpul, CWGI kemudian menulis draft laporan pertama yang kemudian dibahas bersama dalam Diskusi dan Workshop Penyusunan Laporan Independen NGOs untuk pelaksanaan Konvensi CEDAW, pada tanggal 5-7 Mei 2007 di Wisma

PKBI Jakarta. Diskusi dan workshop ini mengundang tim editor, perwakilan NGO di Jakarta dan daerah lain. Tujuan dari diskusi dan workshop tersebut adalah untuk mendapat masukan dari berbagai NGO di Indonesia tentang isu iritis yang perlu diangkat serta penajaman penulisan draft laporan.

5. Selanjutnya tim kecil yang dibentuk dalam workshop pada tanggal 5-7 Mei 2007 melakukan revisi terhadap draft laporan pertama berdasarkan masukan dari berbagai pihak. Tim kecil akhirnya menghasilkan draft laporan kedua yang kemudian diberikan kepada tim editor untuk mendapat masukan.
6. Sebagai langkah terakhir, laporan kedua kemudian dibahas dalam sebuah konsinyering yang dilaksanakan pada 14 Mei 2007 di Jakarta dan kemudian difinalisasi dan diselaraskan oleh 2 orang tim editor. Laporan yang final kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dan dikirimkan ke Komite CEDAW pada tanggal 25 Mei 2007 melalui IWRAW AP.

Bab 2

Gambaran Umum Situasi Terkini Indonesia

Gambaran umum situasi terkini Indonesia akan menjelaskan empat persoalan dasar yang mempengaruhi tatanan kehidupan masyarakat Indonesia secara khusus bagi perempuan. Kelima perkembangan sosial tersebut meliputi (a) Perkembangan Politik, (b) Perkembangan hukum dan HAM, (c) Perkembangan ekonomi dan (d) Bencana.

a. Perkembangan Politik

Tumbangya rezim otoritarian Orde Baru Soeharto pada tahun 1998, telah membawa perubahan mendasar dalam tatanan sosial politik makro dan tumbuh suburnya demokrasi di Indonesia. Sejak turunnya Presiden Soeharto, sampai saat ini telah terjadi 4 kali pergantian presiden yaitu BJ Habibie (periode tahun 1999), Abdurrahman Wahid/ Gus Dur (periode tahun 1999-2001), Megawati Soekarno Putri (periode tahun 2002-2004), dan Susilo Bambang Yudhoyono/ SBY (periode tahun 2005-2009).

Gerakan perempuan berhasil mendorong masing-masing presiden untuk mengeluarkan inisiatif terobosan baru berkaitan dengan kebijakan yang berpihak kepada kepentingan perempuan. Pada masa pemerintahan BJ Habibie, dibentuklah Komnas Perempuan melalui Keppres Nomor 181/Tahun 1998. Pada masa pemerintahan Gus Dur, dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9/Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender/PUG (*Gender Mainstreaming*) yang mengharuskan setiap institusi penyelenggara pemerintahan mengintegrasikan pengarusutamaan gender dalam program dan budgetnya. Pada masa ini juga dirumuskan RAN penghapusan kekerasan terhadap perempuan (National Plan of Action on the Elimination of Violence against Women) pada Tahun 2000

Megawati sebagai satu-satunya presiden perempuan Indonesia, telah mengeluarkan beberapa kebijakan yaitu disahkannya Undang-undang Nomor 23/Tahun 2004 tentang penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 87/ Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional (RAN) penghapusan eksploitasi seksual komersial anak, dan Keppres RI Nomor 88/ Tahun 2002 tentang RAN perdagangan perempuan dan anak.

Dalam rangka memperjuangkan representasi perempuan dalam lembaga pengambilan keputusan baik di pusat dan daerah, gerakan masyarakat sipil telah berhasil memperjuangkan *affirmative action* dengan memasukkan kuota 30 % wakil perempuan di lembaga legislatif. Meskipun peraturan tersebut tidak imperatif dan tidak serta merta mengubah sistem politik yang maskulin dan patriarkhis, namun cukup membuka ruang politik bagi perempuan.

Pada masa pemerintahan SBY, beberapa kebijakan yang dihasilkan adalah adanya revisi Undang-undang Kewarganegaraan yang lama menjadi Undang-undang Nomor 12/Tahun 2006, yang memungkinkan seorang perempuan Indonesia dapat di rujuk sebagai sumber kewarganegaraan anaknya, maupun mensponsori perpindahan kewarganegaraan suaminya. Pada masa ini telah disahkan pula Undang-undang tentang Penghapusan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) Nomor 21/Tahun 2007.

Namun di sisi lain SBY merupakan satu-satunya presiden yang sibuk mengurus dan memberikan komentar soal cara berpakaian dan bersikap kaum perempuan. Ia juga secara sengaja melakukan pembiaran terhadap pro dan kontra yang berkepanjangan dalam pembahasan RUU pornografi dan Pornoaksi, yang berkecenderungan mengontrol integritas tubuh dan ruang gerak perempuan, serta mengkriminalisasikan korban. Disamping itu, wakil presiden Jusuf Kalla memberikan respon kontra produktif terhadap upaya penghapusan perdagangan perempuan, melalui pernyataannya yang membenarkan praktek kawin kontrak di beberapa wilayah di Indonesia yang merupakan praktek prostitusi terselubung.

Pintu demokrasi di Indonesia mulai terbuka, melalui perubahan sistem pemilihan presiden dari yang semula dipilih oleh Majelis Perwakilan Rakyat menjadi dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis. Demikian pula pemilihan Kepala Daerah juga dipilih oleh rakyat secara langsung. Menanggapi aspirasi dari masyarakat daerah yang menginginkan adanya desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat serta pembagian hasil pendapatan yang lebih adil bagi pemerintahan lokal, maka pemerintah pusat memberlakukan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian diamandemen menjadi UU No 32 tahun 2004, yang intinya memberikan wewenang lebih kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya serta memanfaatkan sumber-sumber ekonomi didaerahnya. Undang-undang ini secara ideal juga bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat di lapisan yang paling bawah dengan memposisikan otonomi di tingkat kabupaten.

Namun penerapan sistem Otonomi Daerah mengalami penyimpangan manakala muncul kecenderungan pemerintah daerah menggunakan wewenangnya secara berlebihan untuk mengatur masyarakat di daerahnya, termasuk dalam tata cara berperilaku sehari-hari. Bahkan banyak produk hukum berupa peraturan daerah yang dikeluarkan, hanya ditujukan untuk meningkatkan pendapatan daerah dan beberapa peraturan menyimpang dari peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Kelompok fundamentalis memanfaatkan otonomi daerah untuk penerapan Syariat Islam dan mempengaruhi para pembuat kebijakan di daerah untuk membuat peraturan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan dengan mengatasnamakan moralitas masyarakat dan agama. Dalam konteks Otonomi Daerah, pemerintah pusat cq Departemen Dalam Negeri telah melakukan

sinkronisasi atas 899 peraturan daerah yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat investasi. Namun tidak satupun peraturan daerah yang melanggar Hak Asasi manusia dan mendiskriminasi perempuan masuk dalam daftar tersebut. Pilihan Departemen dalam negeri untuk membiarkan aturan tingkat daerah yang melanggar hak asasi manusia dan diskriminatif terhadap perempuan ini menunjukkan sikap dan tindakan yang sangat diskriminatif terhadap perempuan.

Pascareformasi, gerakan pro demokrasi telah mengubah semua aspek kehidupan. Pers yang tadinya dikontrol oleh pemerintah dan digunakan sebagai alat propaganda untuk menjaga kestabilan dan status quo pemerintah, maka sejak reformasi, pers diberikan kebebasan seluas-luasnya untuk menyuarakan aspirasi masyarakat, sekaligus sebagai alat kontrol pemerintah. Namun, di sisi lain industri pers telah mengeksplorasi kekerasan secara berlebihan baik secara visual maupun dalam bentuk tulisan. Pers juga berkecenderungan mengabaikan kode etik jurnalistik dalam perlindungan korban kekerasan, khususnya perempuan dan anak perempuan.

b. Perkembangan Hukum dan HAM

Tahun 1998 juga merupakan momentum penting bagi pembangunan hukum di Indonesia. Perubahan paling mendasar adalah adanya desakan untuk melakukan amandemen UUD45 yang kemudian dilakukan perubahan sebanyak 4 (empat) kali perubahan dalam kurun waktu 1999 sampai dengan tahun 2006. Kemajuan paling signifikan dalam perubahan UUD 45 adalah masuknya satu bab khusus tentang jaminan Hak asasi manusia, termasuk di dalamnya Hak anak, hak kaum minoritas dan hak perempuan. Dan diterimanya usulan masyarakat sipil untuk mendirikan Mahkamah Konstitusi pada amandemen UUD 45 tahun 2001.

Namun dalam proses amandemen UUD45 tersebut diwarnai oleh upaya memasukkan Syariat Islam dalam amandemen UUD 1945 yang menimbulkan pro dan kontra di tingkat elit politik. UUD 1945 merupakan landasan hukum tertinggi di Indonesia yang menjadi landasan pembuatan seluruh kebijakan di Indonesia mulai dari tingkat nasional sampai tingkat daerah. Penerapan Syariat Islam melalui penerapan kebijakan negara dianggap bertentangan dengan falsafah bangsa Indonesia yaitu Pancasila, karena berarti tidak ada lagi penghormatan terhadap agama dan kepercayaan lain, serta mengingkari realitas keberagaman yang ada di Indonesia. Rancangan Undang-undang tentang Pornografi dan Pornoaksi yang saat ini sedang dibahas oleh legislatif merupakan salah satu contoh produk hukum yang mengacu kepada Syariat Islam. RUU ini berpotensi memecah belah persatuan dan kebangsaan masyarakat Indonesia yang pluralis dan multikultur dan mengkriminalkan tubuh perempuan.

Beberapa produk hukum nasional sebagai upaya perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia antara lain yaitu : Amandemen UUD 1945, terutama pasal 28D (1) "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan

kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, Undang-undang Nomor 5/Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Penyiksaan, UU No.19/1999 tentang ratifikasi konvensi ILO No.105 mengenai Penghapusan Kerja Paksa, UU No.20/1999 tentang Ratifikasi ILO No. 138 mengenai Usia Minimum Anak yang Diperbolehkan Bekerja, Keputusan Presiden No 83 tahun 1998 tentang ratifikasi Konvensi ILO No 87 tahun 1948 tentang kebebasan berserikat dan perlindungan terhadap hak berorganisasi, Konvensi ILO No 29 tahun 1930 tentang kerja paksa yang diratifikasi pada tahun 1950, UU No 20 tahun 1999 tentang ratifikasi Konvensi ILO No 138 tahun 1973 tentang usia minimum untuk diterima bekerja (*ILO Minimum Age Convention*), UU No 21 tahun 1999 tentang ratifikasi Konvensi ILO 111 Tahun 1958 tentang persamaan pendapatan (*ILO Equal Remuneration Convention*), Konvensi ILO Nomor 100 yang telah diratifikasi menjadi UU nomor 80 Tahun 87, tentang upah yang sama untuk pekerjaan yang sama

UU No.29/1999 tentang Ratifikasi Konvensi Anti Diskriminasi Rasial, UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, Keppres RI No. 36 Tahun 1990 Tentang Ratifikasi Konvensi Hak Anak (*Convention on the Rights of the child*), UU No.1/2000 tentang Ratifikasi Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 mengenai Pekerjaan Terburuk Perburuhan Anak (*ILO Worst Forms of Child Labour Convention*), Kepres No. 59 tahun 2002 tentang rencana aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, UU No.23/2002 tentang Perlindungan Anak. Dan terakhir, ratifikasi konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik melalui UU No 12 tahun 2005 dan Ratifikasi Konvensi Hak Ekonomi Sosial dan Budaya melalui UU No 11 tahun 2005. Berbagai ratifikasi konvensi ini sesungguhnya dapat dipandang sebagai komitmen pemerintah Indonesia terhadap upaya-upaya internasional dalam memberikan jaminan dan pemenuhan Hak Asasi manusia, hak perempuan dan Hak anak.

Namun, meski Indonesia sudah mengikatkan diri pada beberapa perangkat hukum internasional melalui ratifikasi Konvensi, pada tingkat implementasinya masih belum maksimal karena masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang tertulis dengan implementasinya. Perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia baru sebatas membuat peraturan *saja*, belum dibuktikan dengan komitmen dan *political will* dari negara untuk benar-benar di implementasikan . Banyak kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak tuntas (Kasus Mei 1998, Kasus Talangsari, Kasus Tanjung Priok, Kedung Ombo, wilayah konflik seperti Aceh, Ambon, Poso, Papua, Sampit) dan pelakunya tidak tersentuh oleh sanksi hukum. Impunity di bangun dan di pertahankan dalam sistem hukum Indonesia manakala berhadapan dengan kejahatan HAM berat di masa lalu, termasuk kejahatan HAM terhadap perempuan.

Salah satu upaya penegakan HAM di Indonesia adalah memformulasi kembali mekanisme KKR karena dalam UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), kepentingan korban akan keadilan diabaikan. Berkaitan dengan hal tersebut, kelompok aktivis HAM kemudian mengajukan pembatalan UU KKR tersebut ke Mahkamah Konstitusi, dan pada

akhirnya seluruh UU KKR tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Penderitaan korban pelanggaran HAM bertambah, dengan dibatalkannya UU KKR dan realitas bahwa Indonesia tidak memiliki mekanisme alternatif untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu di luar pengadilan yang bersifat temporer.

Kendati demikian, ada juga kemajuan dalam upaya penegakan hukum di Indonesia yaitu dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi pada Agustus tahun 2003 berdasarkan UU No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi memberikan peluang bagi Masyarakat sipil untuk mengajukan gugatan terhadap UU yang bertentangan dengan produk hukum yang berada di atasnya atau merugikan kepentingan dan hak masyarakat sipil. Upaya lain dalam rangka penegakan HAM adalah dengan dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR). KPK merupakan lembaga independen yang bertugas untuk melakukan investigasi terhadap kasus-kasus korupsi yang terjadi dalam institusi negara. Namun walaupun sudah dibentuk KPK, tindak korupsi masih banyak terjadi mulai dari aparat pemerintah terkecil sampai aparat pemerintah tertinggi. Hal ini disebabkan karena belum dilakukannya reformasi birokrasi terutama di tingkat kepolisian dan kejaksaan, serta kurang optimalnya peran Tim Task Force TIPIKOR (Kekaksanaan, Kepolisian, dan BPKP) yang seharusnya mengawasi tindak korupsi sampai di tingkat lokal.

c. Perkembangan Ekonomi

Selama sepuluh tahun terakhir (1998 -2007) pembangunan ekonomi dan upaya penghapusan kemiskinan semakin memburuk. Buruknya ekonomi Indonesia ini disebabkan oleh keputusan pemerintah Indonesia menerima pinjaman sebesar US\$ 7,3 milyar untuk cadangan devisa dan mengikuti program IMF. Sejak penandatanganan pertama Letter of Intent (LoI) dan Memorandum Of Economic And Financial Policies (MEFP) dengan IMF¹ Indonesia mengalami kehancuran ekonomi.

Pemerintah Indonesia terjebak dalam praktek pemiskinan karena Kebijakan-kebijakan dalam LoI dan MEFP berupa Macro Economic Policies (terdiri dari kebijakan fiskal ketat, moneter dan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pembiayaan eksternal), Restrukturisasi sektor keuangan, Program reformasi Struktural (Structural Adjustment Program) yang terdiri dari Foreign Trade and Investment, Deregulation and Privatization, Social Savety Net dan penyederhanaan kebijakan lingkungan hidup yang memudahkan bagi investor.

¹ Indonesia menandatangani LoI dan MEFP pertama kali pada tanggal 30 Oktober 1997. Selama 7 tahun (1997 – 2004) telah ditanda tangani 20 LoI dan MEFP. Tahun 2005 hingga 2006 Indonesia masuk dalam Post Program Monitoring (PPM) dan November 2006 utang Indonesia terhadap IMF telah lunas di bayar

Proses pemiskinan ini mengakibatkan perempuan mengalami kekerasan ekonomi dari negara. Tuntutan penutupan 16 Bank, desakkan untuk menaikkan harga 9 bahan pokok, politik nilai tukar mata uang mengambang sesuai pasar Internasional mengakibatkan kebangkrutan sektor industri dan terjadi Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara massal. Perempuan sebagai pekerja di level menengah dan bawah, menjadi korban pertama dari PHK massal ini.

Politik nilai tukar mata uang ini juga mengakibatkan naiknya harga susu formula untuk bayi dan tak terbeli bagi masyarakat. Kondisi krisis ekonomi ini mendorong gerakan perempuan (termasuk Suara Ibu Peduli) untuk melakukan demonstrasi pada awal era reformasi (Tahun 1998) dan membangun gerakan koperasi dengan menjual susu dan sembako murah untuk membantu masyarakat miskin.

Penghapusan subsidi (dalam rangka kebijakan fiskal ketat) dan privatisasi sektor kesehatan (dalam rangka liberalisasi perdagangan), seperti penghapusan layanan pusat Kesehatan Masyarakat secara cuma-cuma, naiknya harga obat-obatan, dihapuskannya anggaran untuk bidan desa mengakibatkan layanan kesehatan tidak terjangkau bagi perempuan dan anak-anak. Hingga menurunkan derajat kesehatan perempuan dan anak, meningkatkan angka kematian balita dan anak serta meningkatnya angka kematian ibu melahirkan.

Penghapusan subsidi dan liberalisasi perdagangan minyak dan gas mengakibatkan naiknya harga bahan bakar minyak yang jauh melampaui daya beli masyarakat. Selama sepuluh tahun telah terjadi perubahan harga minyak tanah untuk kebutuhan rumah dari Rp 280,- /liter di tahun 1998 menjadi Rp 2.200/liter di tahun 2006. Sedangkan harga premium dari Rp 600,-/liter di tahun 1998 menjadi Rp 5.500 /liter di tahun 2006. Kenaikan harga ini memberikan efek domino terhadap naiknya harga berbagai bahan pangan dan biaya transportasi. Lebih dari itu, pemerintah juga ditekan untuk menaikkan harga beras, kedelai, gula dan gandum sesuai harga pasar dunia dan membuka import produk pertanian secara bebas. Sementara selama sepuluh tahun itu juga pemerintah tidak mampu meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengatasi tingginya angka pengangguran. Perempuan yang diperankan secara tradisional sebagai pengelola keuangan, penyedia air dan pangan serta pengatur rumah tangga mengalami tekanan dan ekonomi yang berat.

Padahal Kebijakan harga bahan bakar minyak sesuai pasar bebas ini dilakukan agar investor asing yang bergerak di bidang eksplorasi minyak dan gas dapat menjual produknya secara retail di Indonesia, melalui pembukaan gas station /Pomp bensin seperti Shell dan Petronas.

Beban ini masih ditambah dengan kebijakan privatisasi sektor pendidikan yang mengakibatkan tingginya biaya pendidikan dan biaya perlengkapan /penunjang pendidikan. Dalam kondisi seperti ini, kesempatan anak-anak untuk memperoleh pendidikan lebih tinggi dari pendidikan tingkat dasar dan menengah menjadi sangat kecil, terutama anak-anak perempuan. Dalam

beberapa kasus, anak-anak perempuan di kawinkan pada usia dini untuk meringankan beban keluarga atau membayar hutang keluarga. Beban hidup perempuan semakin bertambah. Tidak hanya terbebani mengurus kebutuhan rumah tangga, tetapi juga terbebani harus mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan keluarga.

Tekanan ekonomi selama sepuluh tahun ini telah mengakibatkan semakin meningkatnya angka kemiskinan dari tahun ke tahun, yang berdampak pada tingginya angka gizi buruk pada anak-anak dan perempuan, tingginya angka korban perdagangan perempuan dan anak, serta timbulnya kasus-kasus bunuh diri yang dilakukan oleh anak-anak dan perempuan karena stress dan depresi.

Terhadap tekanan-tekanan ini kelompok perempuan telah melakukan berbagai upaya, seperti lobby kebijakan dan demonstrasi untuk menolak kenaikan harga. Namun tekanan politik Lembaga Keuangan Internasional (International Finance Institutions- IFIs) seperti IMF (International Monetary Fund), World Bank dan Asian Development Bank melalui ancaman pembatalan pemberian utang, mengakibatkan pemerintah lebih mendengarkan lembaga tersebut.

Dalam hal upaya meningkatkan pendapatan negara, pemerintah Indonesia di dorong untuk meningkatkan jumlah dan membuat target secara jelas pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Pemerintah juga diminta mampu mengontrol jumlah uang yang dikirimkan TKI kepada keluarganya di Indonesia. Sejak kebijakan ini di berlakukan, terutama sejak berlakunya Instruksi Presiden No 5 tahun 2003 yang dikenal dengan White Paper, jutaan perempuan didorong untuk menjadi buruh migran. Namun disisi lain, pemerintah tidak memberikan perlindungan secara layak.

Selama sepuluh tahun, ratusan ribu perempuan buruh migran mengalami berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia, ratusan buruh migran meninggal tanpa keterangan yang jelas dan puluhan lainnya terancam hukuman mati di negara asing tanpa dukungan dan perlindungan yang signifikan dari pemerintah Indonesia. UU nomor 39 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri tidak memberi sepenuhnya jaminan perlindungan bagi buruh migran. UU ini lebih banyak mengatur penempatan buruh migran. UU ini hanya dibuat untuk kepentingan perusahaan jasa penyalur tenaga kerja, daripada melindungi buruh migran yang sebagian besar adalah perempuan.

Penderitaan buruh perempuan di mulai ketika Indonesia mematuhi kesepakatan WTO untuk mencabut quota produk perdagangan. Sejak itu banyak pabrik di tutup dan buruhnya yang mayoritas perempuan menjadi penganggur. Ancaman dan kekerasan ekonomi di tahun-tahun yang akan datang semakin nyata seiring dengan disyahnkannya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), yang memberikan kemudahan bagi investor untuk memberlakukan sistem outsourcing, penghapusan hak-hak normatif serta kemudahan pemindahan aset dan bisnis mereka.

Beberapa kasus telah terjadi antara lain : kasus pemindahan pabrik mengancam keamanan dan keadilan bagi kaum pekerja, terutama bagi perempuan buruh. Puluhan pabrik sepatu², menutup usahanya di Indonesia dan memindahkan pabriknya ke negara lain dengan meninggalkan ribuan buruhnya, yang sebagian besar perempuan, tanpa memberikan gaji dan pesangon yang menjadi hak mereka.

d. Bencana Alam

Efek pemanasan global yang timbul akibat pesatnya industrialisasi dan pemakaian secara berlebihan bahan bakar yang tidak ramah lingkungan serta pembabatan hutan tropis telah memberikan kontribusi bagi kacaunya iklim dan cuaca global. Tingginya curah hujan telah menimbulkan bencana alam dimana-mana. Banjir besar di Jakarta di awal tahun 2007 telah menenggelamkan banyak perumahan serta menghentikan aktivitas penduduknya, tanah longsor di Padang dan Banjarnegara telah meminta korban jiwa. Angin puting beliung merusak pemukiman di Sleman dan Yogyakarta. Bahkan di beberapa tempat di Kalimantan dan Sulawesi yang tidak pernah banjir sekalipun, kali ini mengalami banjir berkepanjangan. Akibatnya gagal panen dimana-mana. Sentra-sentra pertanian penghasil beras kekurangan bahan makanan. Sebaliknya musim panas berkepanjangan melanda Nusa Tenggara Timur.

Akhir tahun 2005 terjadi tsunami di Aceh dan Nias, dan di ikuti bencana alam lain nya secara terus menerus sampai tahun 2007. Tsunami di Aceh di satu sisi telah menewaskan puluhan ribu nyawa manusia dan meruntuhkan hampir seluruh bangunan di Aceh, namun di sisi lain bencana ini membuka pintu aceh bagi perhatian dan bantuan internasional, serta mengubah Aceh dari daerah darurat militer menjadi daerah darurat kemanusiaan. Bencana gempa bumi dan gunung berapi juga terjadi silih berganti hampir di seluruh kawasan di Indonesia. Solidaritas nasional dan Internasional terbangkitkan menyusul terjadinya berbagai bencana alam di Indonesia. Program rekonstruksi dan social recovery sedang di jalankan di Aceh, Nias, Yogyakarta dan daerah lain yang terkena bencana. Bantuan asing berupa grant dan loan memastikan berjalannya proses reconstruction and social recovery, however in some cases, the people of the area have lessen involvement and participation in the processes. Gejala ketergantungan masyarakat di daerah bencana kepada bantuan asing sudah mulai terlihat. Persoalan komunitas yang seharusnya bisa di selesaikan mereka sendiri saat ini penyelesaian di gantungkan pada program dan bantuan asing. Situasi ketergantungan ini juga akibat dari politik bantuan yang berorientasi pada giving instead of empowering.

² Seperti : Pabrik sepatu: Reebok, Tong Yang Indonesia , Spotec, Dong Joe

Bab 3

Implementasi CEDAW di Indonesia

Bab ini merupakan hasil pemantauan yang dilakukan oleh organisasi non-pemerintah terhadap upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan di Indonesia dalam kurun waktu 1998-2007. Pemantauan ini didasarkan pada pasal-pasal yang tertuang dalam Konvensi CEDAW yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia.

1. Tanggungjawab Negara Menghapus Diskriminasi (Pasal 1 – 5)

Substansi pokok pasal 1 – 5 dalam Konvensi CEDAW adalah negara menjamin secara hukum atas segala upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan melalui sejumlah kebijakan atau aturan hukum. Tanggungjawab negara tidak sebatas pada proses perumusan tentang apa itu diskriminasi, tetapi juga bertanggungjawab untuk membuat aturan-aturan pendukung, termasuk juga melakukan evaluasi dan pencabutan terhadap kebijakan-kebijakan yang mendiskriminasikan perempuan.

Sejak diratifikasinya Konvensi CEDAW tahun 1984, pemerintah Indonesia telah berupaya menghapus diskriminasi terhadap perempuan, terutama melalui peraturan-peraturan yang dibuat ataupun direvisi³. Sayangnya, negara tidak konsisten dan tidak sepenuh hati dalam melaksanakan komitmennya. Pada satu sisi negara sudah cukup baik melakukan terobosan hukum yang berpihak kepada perempuan, pada sisi yang lain negara justru menciptakan sejumlah aturan yang justru mendiskriminasi perempuan.

Diskriminasi terhadap perempuan dalam sejumlah peraturan perundang-undangan belum terdefiniskan secara eksplisit. Sejumlah peraturan perundang-undangan hanya memuat prinsip non diskriminasi berdasarkan apa pun secara umum, tidak spesifik memuat diskriminasi terhadap perempuan. Seperti yang tertuang dalam pasal 5 UU No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pekerjaan tanpa diskriminasi. Dan pasal 6 dalam UU tersebut menyebutkan bahwa setiap pekerja/buruh berhak atas perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari majikan mereka. Pasal 5 dan 6 dari undang-undang tersebut memang telah menyebut kata diskriminasi, namun tidak tegas terutama berkaitan dengan diskriminasi terhadap perempuan.

Pemerintah belum melakukan revisi terhadap sejumlah undang-undang yang masih diskriminatif terhadap perempuan, yaitu Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), UU

³ Lihat Lampiran 1 mengenai daftar UU dan peraturan lain yang dihasilkan sepanjang tahun 1998 – 2007 yang terkait dengan hak asasi perempuan.

Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN) dan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Selain menyimpan paradigma yang bias gender, UU tersebut berdampak secara nyata bagi kehidupan perempuan dan buruh migran dijadikan sebagai komoditas perdagangan.

Negara tidak mengambil tindakan yang konkrit untuk mencabut peraturan pemerintah daerah yang jelas-jelas diskriminatif terhadap perempuan, bahkan negara membiarkan praktik diskriminasi terjadi. Hal ini seperti pada kasus penolakan *Judicial Review* Peraturan Daerah No 8 tahun 2005 Pemerintah Kota Tangerang tentang Pelarangan Pelacuran oleh Mahkamah Agung. Perda kota Tangerang ini, khususnya pasal 4 ayat 1 sangat mendiskriminasi dan merugikan perempuan karena mengidentifikasi perempuan sebagai sumber pelacuran⁴.

Keputusan Mahkamah Agung (MA) ini bertentangan dengan semangat anti diskriminasi terhadap perempuan yang dijamin kepastian hukumnya dalam undang-undang. Misalnya UU Nomor 7 tahun 1984 Tentang Pengesahan Konvensi CEDAW, UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM, UU Nomor 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Penghapusan Diskriminasi Rasial, UU Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Ekonomi Sosial Budaya, UU No 12/2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Sipil Politik, dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Penolakan ini juga menjadi preseden buruk bagi kepastian hukum advokasi pemberantasan Perda Diskriminatif di Indonesia.

Terkait dengan peraturan daerah yang bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, pemerintah melalui departemen dalam negeri sejak tahun 1999 hingga Maret 2006 telah membatalkan sebanyak 899 perda yang bermasalah. Ironisnya pembatalan perda bermasalah tersebut hanya berkaitan dengan persoalan pajak daerah, redistribusi daerah dan sumbangan pihak ketiga. Sementara perda yang berkaitan dengan hak asasi warganegara dalam proses politik dan kehidupan publik tidak tersentuh sama sekali.

Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) ⁵ Nomor 287 tahun 2001 tentang pornografi dan pornoaksi⁶ telah memicu sekelompok orang yang mendorong

⁴ Perda Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran - Pasal 4 ayat (1) : "Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan, sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur dilarang berada di jalan – jalan umum, dilapangan – lapangan, dirumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung – warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut – sudut jalan atau di lorong – lorong atau tempat – tempat lain di daerah".

⁵ MUI (Majelis Ulama Indonesia) merupakan lembaga keagamaan bentukan pemerintah yang berwenang mengeluarkan fatwa mengenai masalah-masalah keagamaan yang bersifat umum dan menyangkut ummat Islam Indonesia secara nasional; masalah-masalah keagamaan di suatu daerah yang diduga dapat meluas ke daerah lain. MUI dibiayai oleh negara melalui Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN). Fatwa MUI adalah jawaban atau penjelasan dan ulama mengenai masalah keagamaan dan berlaku untuk umum dihasilkan melalui adalah basil Sidang Komisi tentang suatu masalah hukum yang telah setuju oleh anggota Komisi dalam Sidang Komisi. Hasil sidang ini disahkan melalui Keputusan Fatwa oleh Dewan Pimpinan dalam bentuk Surat Keputusan Fatwa Majelis Ulama Indonesia (SKF-MUI) yang berdasar pada *Kitabullah* dan *Sunnah Rasul* yang *mu'tabar*ah, serta tidak bertentangan dengan kemaslahatan umat.

lahirnya draft Rancangan undang-undang Anti Pornografi dan Pornoaksi (RUU APP) hingga pembahasannya sampai pada tingkat Komisi DPR RI. Sangat disayangkan karena negara yang direpresentasikan oleh DPR dan Pemerintah melalui Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan bukannya menolak justru berupaya agar disahkannya RUU tersebut, padahal RUU APP secara substansi membatasi ruang gerak dan kebebasan berekspresi perempuan serta mengkriminalkan tubuh perempuan.

Dalam konteks otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri seperti yang tercantum dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian diamandemen menjadi UU No 32 tahun 2004. Melalui UU ini pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang luas untuk menyusun peraturan daerah. Dari sejumlah perda-perda yang dibuat, beberapa diantaranya menimbulkan tindakan diskriminasi terhadap perempuan seperti Peraturan Daerah Anti Pelacuran, Peraturan Daerah Anti Maksiat dan perda-perda lain yang didasari oleh penafsiran syariat Islam yang bias gender⁷.

Meskipun demikian terdapat pula Peraturan Daerah- Peraturan Daerah yang akomodatif terhadap kebutuhan perempuan seperti Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang penghapusan perdagangan perempuan dan anak, Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 1 Tahun 2004 tentang pencegahan dan pemberantasan perdagangan manusia, terutama perempuan dan anak, Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pelayanan Terpadu terhadap Perempuan dan Anak Korban Tindak Kekerasan, Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 4 Tahun 2006 Tentang Pencegahan Trafiking, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Selain membiarkan perlakuan diskriminasi terus berlangsung negara juga tidak bersungguh-sungguh mengimplementasikan sejumlah kebijakan yang dapat mencegah dan menghapus tindakan diskriminasi terhadap perempuan. Untuk menghapus kekerasan dalam rumah tangga, negara telah membuat UU Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT). Namun demikian UU tersebut tidak berlaku untuk pelaku dari kalangan militer, meskipun telah dikeluarkan TAP MPR No VII/2000 tentang pemisahan peradilan pidana umum dan peradilan pidana militer dimana pelaku militer dapat diadili di peradilan pidana umum. Penanganan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang pelakunya militer, hanya diproses dalam

⁶ Lihat Lampiran 2, Mengenai isi Fatwa MUI tentang pornografi dan pornoaksi

⁷ Melalui UU No. 14 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan mandat pemberlakuan qanun (peraturan daerah) yang telah ada, dari tahun 2002 sampai dengan 2005 yang diantaranya diskriminatif terhadap perempuan yaitu; Qanun No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariah Islam; Qanun No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam Bidang Ibadah dan Syiar Islam; Qanun No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya; Qanun No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian); Qanun No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum)

peradilan militer dan pelaku militer kebanyakan hanya diberikan sanksi administratif saja.

Begitu halnya dengan UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran. Dalam UU tersebut merekomendasikan pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). KPI ini mempunyai wewenang melakukan pemantauan dan pencabutan materi siaran yang ditayangkan di media yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU ini. Dalam implementasinya KPI masih belum maksimal dalam melakukan seleksi sehingga masih banyak tayangan yang bernuansa kekerasan maupun yang bersifat diskriminatif terhadap kelompok marjinal, perempuan dan anak. Tayangan-tayangan di media banyak yang bias gender dan melanggengkan peran stereotype perempuan dalam masyarakat Indonesia.

Negara juga membiarkan praktik poligami yang marak di Indonesia, bahkan di tahun 2003 sejumlah kelompok masyarakat yang pro-poligami memberikan penghargaan dalam bentuk poligami award kepada sejumlah tokoh masyarakat dan pejabat publik yang merupakan pelaku dan mendukung poligami. Fenomena ini sebenarnya mendapat respon dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan revisi PP Nomor 10 Tahun 1983 dengan memperluas cakupan tidak hanya ditujukan pada pegawai negeri sipil (PNS) namun juga pejabat negara dan daerah. Namun demikian, sampai saat ini rencana untuk merevisi PP tersebut tidak jelas kabarnya.

Upaya yang dilakukan oleh organisasi non-pemerintah

Terhadap sejumlah kebijakan yang diskriminatif, organisasi non pemerintah membuat jaringan untuk advokasi kebijakan baik ditingkat nasional maupun daerah, diantaranya Jaringan Kerja Pro-legnas Pro-Perempuan (JKP3)⁸, Koalisi Anti Perda Diskriminatif (Kantif)⁹, Aliansi Nasional Reformasi KUHP¹⁰ dan sebagainya. Untuk menghadapi isu Poligami, organisasi non pemerintah membangun gerakan anti poligami, salah satunya melalui GNTPPB (Gerakan Nasional Tidak Pilih Politisi Busuk), dan melakukan penyadaran publik melalui berbagai kegiatan aksi dan kampanye publik di media massa.

Rekomendasi

Atas sejumlah persoalan yang terkait dengan tanggungjawab negara, beberapa rekomendasi yang diusulkan organisasi non-pemerintah sebagai langkah perbaikan adalah sebagai berikut :

1. Mencantumkan secara eksplisit prinsip non diskriminasi terhadap perempuan dalam segala kebijakan dan peraturan perundangan di Indonesia.
2. Segera melakukan tindakan legislasi **nasional**, terutama, Amandemen terhadap UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab

⁸ JKP3 melakukan advokasi UU PKDRT, UU PTPPO, UU Kewarganegaraan, UU Kesehatan, UU Perkawinan, UU Perlindungan saksi dan korban, RUU APP dan sejumlah kebijakan publik lain.

⁹ Kantif melakukan Judicial Review atas Perda Tangerang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Pelacuran dan advokasi Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) Depok Tentang Pelarangan Pelacuran.

¹⁰ Aliansi ini melakukan advokasi terhadap revisi KUHP yang salah satunya tentang bab kejahatan susila yang masih diskriminatif terhadap perempuan.

Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (PPTKILN), dan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

3. Segera melakukan tindakan legislasi untuk mengkaji ulang dan sinkronisasi sejumlah kebijakan di tingkat daerah yang bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia, kesetaraan dan bertentangan dengan payung hukum yang lebih tinggi, sehingga dampak yang merugikan bagi masyarakat dapat diminimalisir. Program Legislasi Daerah yang lebih memprioritaskan peraturan-peraturan daerah yang diskriminatif terhadap perempuan lebih baik dihentikan, karena tidak mengakomodir kepentingan rakyat banyak dan tidak menerapkan prinsip partisipatoris dalam pembahasannya.
4. Berkaitan dengan upaya penghapusan poligami di Indonesia, segera mempercepat perubahan dan mencabut Peraturan Pemerintah terkait dengan Perkawinan yang masih diskriminatif terhadap perempuan, diantaranya PP Nomor 9 tahun 1975, PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 Membatalkan pembahasan draft RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi, karena berpotensi menimbulkan diskriminasi dan kriminalisasi terhadap tubuh perempuan.
5. Negara sungguh-sungguh mengimplementasikan kebijakan yang sudah ada dan bertujuan untuk mencegah dan menghapus tindakan diskriminasi terhadap perempuan
6. Membatalkan pembahasan draft RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi karena RUU tersebut potensial menciptakan diskriminasi terhadap perempuan dan mengkriminalisasikan tubuh perempuan.
7. Untuk memaksimalkan implementasi UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, perlu dilakukan inovasi dalam hal sosialisasi ke masyarakat maupun aparat penegak hukum, misalnya dengan memasukkan materi kekerasan dalam rumah tangga dan UU No. 23 Tahun 2004 tentang PKDRT dalam kursus pranikah di semua agama.
8. Penegakan sanksi hukum bagi pelaku KDRT yang berasal dari militer berdasarkan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam rumah Tangga.
9. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) lebih tegas dalam melakukan pemantauan dan pencabutan materi siaran di media yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dan tayangan media yang melanggengkan pandangan bias gender dalam masyarakat

2. Perdagangan Perempuan (Pasal 6)

Perdagangan perempuan untuk tujuan eksploitasi seksual maupun eksploitasi tenaga kerja adalah masalah yang masih membutuhkan perhatian besar di Indonesia. International Organisation for Migration (IOM) melaporkan sebanyak 1966 orang di Indonesia menjadi korban perdagangan manusia, dari jumlah tersebut sebanyak 1757 atau 89% korbannya adalah perempuan.

Perdagangan perempuan di Indonesia adalah masalah yang sangat kompleks. Minimnya informasi kepada masyarakat desa dan terpencil tentang bahaya dan modus perdagangan perempuan dan anak, (footnotes : di Indramayu, budaya menjual anak perempuan masih untuk prostitusi masih kental karena anak perempuan dianggap sebagai komoditas dan property keluarga) penegakan hukum yang lemah, kemiskinan dan rendahnya tingkat pendidikan dan ketrampilan, menjadi faktor pendorong tingginya jumlah perdagangan perempuan di Indonesia.

Dalam peta perdagangan manusia, Indonesia tidak saja menjadi daerah pengirim, tetapi juga menjadi daerah transit dan penerima. Di Indonesia persoalan perdagangan manusia tidak hanya berkaitan dengan pengiriman keluar negeri, tetapi juga berkaitan dengan pengiriman korban kedalam negeri dengan tujuan eksploitasi.¹¹

Di Indonesia, modus perdagangan orang hingga saat ini semakin 'kreatif' dan canggih, antara lain dilakukan dengan menjadi pengantin pesanan (*bride order*), duta seni negara, adopsi anak, penjualan bayi, penjualan anak sebagai bisnis pornografi, perdagangan narkoba, pekerja rumah tangga domestik maupun migran yang *undocumented*, sampai pada variasi yang lebih terbaru yaitu anak jalanan (*pengemis*) sebagai komoditas seks, target kaum *pedophilia* atau korban perdagangan organ tubuh manusia. Korban perdagangan perempuan dan anak sebagian besar mengalami eksploitasi seksual dan dijadikan perempuan yang dilacurkan (*pedila*) yang tersebar di sejumlah tempat-tempat prostitusi.

Modus perdagangan orang yang juga banyak terjadi adalah penipuan yang dilakukan oleh penyalur Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) terhadap para calon TKI dan PJTKI yang menjadikan TKW hamil sebagai asset. Dalam kasus buruh migran yang menjadi korban *trafficking*, baik buruh migran yang *illegal* (*undocumented workers*) ataupun buruh migran yang kehilangan *passport/passportnya* ditahan oleh majikan, negara transit dan negara penerima/tujuan memperlakukan mereka sebagai imigran gelap dan memulangkan/mendeportasi mereka tanpa memberikan kesempatan kepada buruh migran untuk tetap berada di negara penerima/negara transit dan memperoleh kesempatan untuk mendapatkan penghidupan yang layak.

Berbagai upaya telah dilakukan, baik oleh pemerintah maupun oleh sejumlah organisasi non-pemerintah, mulai dari kampanye, advokasi korban, advokasi kebijakan membangun aliansi bersama untuk pencegahan, maupun melakukan pendidikan penyadaran akan bahaya praktik perdagangan manusia. Pada bulan Maret 2007, atas desakan dan pengawalan secara intensif oleh organisasi non-pemerintah terhadap pemerintah dan lembaga legislatif, UU No. 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO) akhirnya disahkan sebagai payung hukum bagi pemberantasan perdagangan manusia.¹²

¹¹ Lihat lampiran 3 Peta wilayah Indonesia sebagai daerah sumber, transit dan penerima perdagangan perempuan dan anak.

¹² Selain mensahkan UU PTPPO, upaya yang juga dilakukan seperti menyusun Rencana Aksi Nasional Penghapusan Eksploitasi Seksual dan Komersial Anak Nomor 87 nomor 2003; Menyusun Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Orang Keppres Nomor 88 Tahun 2003; Shelter untuk korban Perdagangan Perempuan dan Anak di DUMAI; Menandatangani Protokol Palermo tahun 2000 tentang penghapusan perdagangan perempuan; Pembuatan

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan termasuk dengan hadirnya UU Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PTPPO), praktik perdagangan perempuan masih sangat sulit diberantas. Hal ini dikarenakan terlibatnya aparatur negara mulai dari tingkat RT/RW (*community leader*) sampai pada pemimpin kantor imigrasi, yang seharusnya berperan sebagai pelindung. Ditingkat RT/RW terjadi pemalsuan usia dalam KTP sebagai syarat batas minimum bekerja diluar negeri. Pemalsuan dokumen juga dilakukan oleh aparatur imigrasi. Di Kota Entikong Kalimantan Barat misalnya, kantor imigrasi sebagai pemberi ijin paspor seringkali menyalahgunakan kewenangannya dengan memberikan kemudahan untuk pemalsuan dokumen. Selain itu, kuatnya mafia dan sindikat perdagangan perempuan baik tingkat internasional, nasional, dan lokal, menjadi hambatan besar dalam pemberantasan perdagangan perempuan dan anak. Keterlibatan banyak pihak inilah yang menyebabkan perdagangan perempuan dan anak terus marak.

Fenomena maraknya perdagangan perempuan dan anak ini mendapat tanggapan Majelis Ulama Islam Tahun 2005 dengan mengeluarkan fatwa tentang pelarangan pengiriman tenaga kerja wanita ke luar negeri. Menurut MUI fatwa ini bertujuan untuk melindungi perempuan dari perdagangan manusia. Namun fatwa tersebut justru membatasi hak perempuan untuk bekerja. Hal ini dikarenakan persoalan perdagangan perempuan dan anak bukan masalah perempuan yang bekerja diluar negeri, tetapi masalah kurangnya perlindungan terhadap perempuan yang bekerja baik di dalam maupun di luar negeri.

Upaya yang dilakukan organisasi non-pemerintah

Terkait dengan maraknya isu perdagangan perempuan dan anak ini, organisasi non-pemerintah berinisiatif melakukan sejumlah aktivitas seperti kampanye, menggalang jaringan dengan pihak pemerintah dan sejumlah organisasi masyarakat sipil, pendidikan untuk pencegahan perdagangan perempuan dan anak, advokasi kebijakan seperti UU PTPPO dan sejumlah peraturan daerah. Ornop juga melakukan pendataan korban perdagangan manusia dikantong-kantong kritis dan serta melakukan pemulihan korban.

Rekomendasi

Rekomendasi yang diajukan oleh organisasi non-pemerintah dalam pemberantasan tindak perdagangan perempuan adalah sebagai berikut:

1. Mensosialisasikan UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang PTPPO ke aparat penegak hukum dan masyarakat luas, serta melakukan diseminasi informasi secara luas sampai ke masyarakat pedesaan dan masyarakat terpencil tentang bahaya dan modus perdagangan orang.

Perda-perda daerah menyangkut trafficking; Membentuk BNP2TKI (Badan Nasional Perlindungan dan Penempatan TKI) demi mengurangi tingkat trafficking dan sebagainya.

2. Membangun konsistensi mekanisme kontrol (monitoring) terhadap implementasi UU PTPPO untuk melihat efektivitas implementasi UU PTPPO bagi perlindungan perempuan.
3. Menyiapkan perangkat, infrastruktur dan tenaga untuk implementasi UU PTPPO dari tingkat pusat sampai desa (Pusat Layanan Terpadu, Pos Pengaduan Ramah Korban di Kantor Polisi, Dana untuk pemulihan, rehabilitasi medis-psikososial dan reintegrasi sosial bagi korban dan keluarganya.
4. Segera membuat PP untuk mengimplementasikan UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang PTPPO, termasuk tentang penegakan hukum (sanksi administrasi bagi pejabat Negara yang terlibat perlu diatur oleh Pengadilan Tata Usaha Negara)
5. Mengharmonisasikan segala kebijakan, hukum dan peraturan yang telah dan akan ada dengan UU Nomor 21 Tahun 2007 sebagai UU payung dalam pemberantasan tindak perdagangan orang.
6. Cabut Fatwa Majelis Ulama Indonesia Tahun 2005 Tentang pelarangan perempuan bekerja di luar negeri
7. Menjalinkan kerja sama dengan negara transit dan negara penerima/tujuan untuk menghormati hak-hak buruh migran dan tidak memperlakukan mereka sebagai imigran gelap sebagai akibat passport yang ditahan/dihilangkan oleh majikan. Termasuk memberi kesempatan kepada buruh migran untuk tetap berada di negara penerima dan memperoleh kesempatan untuk mendapatkan penghidupan yang layak.
8. Mengawasi lebih ketat dan menutup tempat penampungan Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) yang melakukan penipuan dan pembatasan ruang gerak para calon tenaga kerja Indonesia (TKI) serta PJTKI yang menjadikan TKW hamil sebagai asset¹³.
9. Memperkuat jaringan organisasi non-pemerintah anti perdagangan manusia secara nasional maupun internasional agar perlindungan perempuan dari perdagangan manusia sesuai dengan standar HAM.
10. Memperkuat dokumentasi (database) tentang tindak pidana perdagangan perempuan dan anak dari berbagai pihak sebagai bahan advokasi kebijakan pemerintah dan bahan kampanye pemberantasan tindak pidana perdagangan manusia.

3. Perempuan dalam Politik dan Kehidupan Publik (Pasal 7)

Keterlibatan perempuan dalam politik dan kehidupan publik ini dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang tertuang dalam Pasal 27 ayat 1 tentang persamaan kedudukan di depan hukum dan Pasal 28 H ayat 1 tentang perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Keterlibatan perempuan dalam politik ini juga

¹³ Dalam sejumlah kasus, calon tenaga kerja perempuan yang hamil biasanya ditampung dirawat hingga anaknya lahir. Namun demikian, ketika anaknya lahir, calon tenaga kerja perempuan tersebut diminta untuk membayar biaya perawatan. Jika tidak mampu, anaknya ditahan dan dijual untuk menebus hutang ibunya.

mendapat jaminan hukum melalui UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, UU Nomor 12 Tahun 2005 Tentang ratifikasi kovenan Sipil dan Politik, UU Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik dan UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu. Selain dalam jaminan konstitusi dan jaminan UU, keterlibatan perempuan dalam politik juga dijamin dalam sejumlah kebijakan pemerintah seperti Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9/Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender/PUG (*Gender Mainstreaming*)¹⁴.

Dalam laporan ini, yang dimaksud proses politik dan kehidupan publik perempuan adalah proses pengambilan keputusan mulai dari penentuan prioritas masalah, perumusan masalah, analisis masalah sampai dengan pengambilan keputusan; perencanaan sampai pada pengalokasian anggaran serta perumusan kebijakan publik mulai dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Sementara itu, partisipasi perempuan dalam kehidupan publik adalah partisipasi perempuan sebagai warga Negara dalam melaksanakan tanggungjawab publiknya. Keterwakilan merupakan proses dari berbagai aktor dalam posisi pengambilan keputusan/ menyampaikan agenda politik mewakili suatu kelompok, organisasi atau partai politik

Proses politik dan kehidupan publik perempuan berdasar pada keberadaan perempuan dalam proses politik bukan sekedar jumlah. Tiada demokrasi tanpa keterwakilan perempuan. Dan Tindakan Khusus Sementara (TKS) mutlak dilakukan untuk mewujudkan kemitraan yang setara dan adil antara perempuan dan laki-laki. Ketiga aspek tersebut menjadi dasar pemahaman yang paling penting karena keterlibatan perempuan tidak saja menekankan pada keterwakilan perempuan semata dalam proses politik, tetapi juga bagaimana perempuan mempunyai kualitas sehingga dapat mempengaruhi pola pikir para anggota parlemen tentang pentingnya kesetaraan gender dalam kebijakan publik yang dihasilkan oleh parlemen.

Permasalahan Perempuan Dalam Politik dan Kehidupan Publik

Berbagai upaya untuk mendorong perempuan terlibat dalam proses politik dan kehidupan publik telah dilakukan, baik oleh pemerintah maupun kalangan organisasi non-pemerintah. Sudah banyak peraturan yang dibuat oleh pembuat UU (legislatif, eksekutif dan Yudikatif), yang mengatur persamaan hak laki-laki dan perempuan, namun dalam implementasinya belum banyak membawa perubahan bagi kehidupan perempuan.

Sampai saat ini masih ada peraturan perundangan di tingkat daerah yang berdampak pada hilangnya akses perempuan dalam proses politik dan kehidupan publik, seperti yang terjadi di DKI Jakarta dan di Nanggroe Aceh

¹⁴ Lihat Lampiran 4, Mengenai daftar undang-undang yang dihasilkan sepanjang tahun 1998 – 2007 yang terkait dengan proses politik dan kehidupan publik perempuan.

Darrusalam (NAD). Di Jakarta, aturan pemilihan dewan kelurahan menyatakan bahwa pemilihan dilakukan oleh kepala keluarga. Padahal dalam UU perkawinan yang dimaksud dengan kepala keluarga adalah laki-laki. Ketentuan ini tertuang dalam perda Nomor 5 tahun 2000 di DKI Jakarta dan SK Gubernur DKI Jakarta nomor 15 tahun 2001

Sementara itu di Nanggroe Aceh Darussalam Perda tentang pemilihan kepala daerah tahun 2006 mengatur tentang syarat-syarat kepala daerah adalah sebagai Imam. Dalam pandangan keagamaan Imam masih dilihat sebagai laki-laki. Hal ini sangat berpengaruh terhadap calon dari perempuan, karena dalam masyarakat, imam yang diakui adalah laki-laki.

Berbagai tindakan yang dilakukan pemerintah juga belum optimal dalam hal keterwakilan/keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Jaminan negara terhadap keterlibatan perempuan dan kepemimpinan perempuan masih diragukan kesungguhannya. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, pasal 65 masih belum menjamin secara penuh perempuan berkesempatan untuk masuk dalam politik.

Dengan demikian tidak mengherankan, perempuan tidak banyak terlibat dalam penentuan prioritas kepentingan, perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran/pengalokasian sumber-sumber pembangunan. Padahal dalam Pemilu 2004 sebanyak 53% pemilih adalah perempuan. Dibandingkan dengan hasil pemilu 1999, Keterwakilan Perempuan di DPR RI hanya meningkat sebanyak 3% yaitu dari 9% menjadi 11%. (Lihat Tabel 1)

Tabel 1
Perbandingan Jumlah Perempuan di DPR RI

No	Partai Politik	2004 – 2009					1999 – 2004				
		P	%	L	%	J	P	%	L	%	J
01	Partai Golkar	19	14,28	114	85,71	133	16	13,3	104	86,7	120
02	PDI-P	12	11,11	96	88,88	108	15	9,8	138	90,2	153
03	PPP	3	5,26	54	94,74	57	3	5,2	55	94,8	58
04	Partai Demokrat	8	14,04	49	85,71	57	-	-	-	-	-
05	PKB	7	13,20	46	86,79	53	3	5,9	48	94,45	51
06	PAN	7	13,20	42	85,71	49	2	4,9	39	94,1	41
07	PKS	5	10,41	43	89,58	48	-	-	-	-	-
08	PBR	2	15,38	11	84,61	13	-	-	-	-	-
09	PBB	0		11	100	11	1	7,7	12	92,3	13
10	PDS	2	25	8	75	10	-	-	-	-	-
11	PKPI	0		3	100	3	-	-	-	-	-
12	Partai Merdeka	0		2	100	2	-	-	-	-	-
13	PKPB	0		2	100	2	-	-	-	-	-
14	PPDK	0		2	100	2	-	-	-	-	-
15	PPIB	0		1	100	1	-	-	-	-	-
16	PPDI	0		1	100	1	-	-	-	-	-
	Total	65	11,81	485		550	40	9,2	395	90,8	436*

- Jumlah total wakil DPR-RI tahun 1999 – 2004 = 500 (Sisanya perwakilan dari TNI dan partai-partai lain yang tidak lolos electoralthreshold)
- **Sumber** : CETRO

Selain masih rendahnya keterlibatan perempuan dalam proses partai politik di lembaga legislatif, keterlibatan perempuan untuk menduduki jabatan-jabatan politik juga masih kurang. Di instansi peradilan (Hakim) dari 49 jumlah Mahkamah Agung hanya ada 8 Hakim perempuan atau 16,3% (lihat tabel 2). Sementara itu, data pegawai negeri sipil (PNS) memperlihatkan jabatan di eselon I misalnya, dari 645 PNS, hanya 63 PNS perempuan atau sekitar 9,77% sisanya 582 atau 90,23% adalah laki-laki (lihat Tabel 3).

Tabel 2
Data Pejabat Negara Di Instansi Peradilan (Hakim)
Menurut Jenis Kelamin

Jabatan	L	%	P	%	Jumlah
Mahkamah Agung	41	83,7	8	16,3	49
Pengadilan Tinggi	392	80,0	98	20,0	490
Pengadilan Negeri	2064	82,23	446	17,77	2,510
Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara	30	90,91	3	9,09	33
Pengadilan Tata Usaha Negara	140	79,70	37	20,90	177
Pengadilan Tinggi Agama	654	76,04	196	23,06	850
Pengadilan Agama	6042	73,34	2196	26,66	8238
Pengadilan Militer Tinggi	3	75,0	1	25,0	4
Pengadilan Militer	60	90,91	6	9,09	66
Jumlah	9426	75,91	2991	24,09	12417

Sumber : Mahkamah Agung, Januari 2005 (Dalam Rencana Aksi Nasional Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan Tahun 2005 – 2009, Kementerian Pemberdayaan Perempuan)

Tabel 3
Data Pegawai Negeri Sipil (PNS) Menurut Jabatan dan Jenis Kelamin

Jabatan	L	%	P	%	Jumlah
Eselon I	582	90.23	63	9.77	645
Eselon II	10.500	93.29	755	6.71	11.255
Eselon III	47.887	86.44	7.509	13.56	55.396
Eselon IV	167.217	77.91	47.422	22.09	214.639
Eselon V	10.793	77.68	3.102	22.32	13.895
Fungsional tertentu	924.939	48.71	973.986	51.29	1.898.925
Jumlah	2.191.471	58.57	1.550.024	41.43	3.741.495

Sumber : BKN, Desember 2005 (Dalam Rencana Aksi Nasional Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan Tahun 2005 – 2009, Kementerian Pemberdayaan Perempuan)

Pada pemilihan kepala daerah langsung, keterlibatan perempuan dalam proses politik juga masih belum terbangun. Dalam periode tahun 2005-2006, hanya 17 perempuan yang terpilih menjadi Bupati. Hasil ini menunjukkan sistem

pemilihan kepala daerah belum dapat membuka peluang secara luas bagi perempuan untuk terlibat dalam politik.

Proses politik yang terjadi belum dapat mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok minoritas (Penyandang Cacat, Janda, Lansia, Lesbian Biseksual dan Transeksual (LBT)). Karena dianggap minoritas atau bahkan tidak diakui keberadaannya kelompok ini sehingga mereka tidak diberi ruang untuk menggunakan hak-hak politiknya. Hal ini berdampak pada hilangnya hak-hak politik perempuan dalam kelompok tersebut.

Hambatan perempuan dalam politik dan kehidupan publik

Tentu saja ada banyak faktor mengapa proses politik ini tidak dapat mengakomodasi kepentingan perempuan, baik kendala struktural, institusional maupun kendala kultural. Kendala struktural, proses politik masih terkendala oleh sejumlah peraturan perundang-undangan yang setengah hati. Sistem Pemilihan Proporsional terbuka yang digunakan masih "setengah hati" untuk memberikan peluang bagi perempuan. Dengan memberikan kekuasaan besar kepada partai politik, Tindakan khusus Sementara 30% perempuan caleg (pasal 65 ayat 1 UU pemilu) yang tidak wajib menghasilkan tidak efektifnya peningkatan keterwakilan perempuan. Perempuan direkrut hanya untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Keterlibatan perempuan dalam politik juga mengalami kendala secara institusional, baik yang terjadi dalam institusi birokrasi, partai politik, institusi keagamaan, institusi pendidikan dan sebagainya. Dalam partai politik misalnya, belum banyak perempuan terlibat dalam kepengurusan partai/proses penentuan kebijakan partai, aspirasi dan kepentingannya kurang diperhitungkan. Partai politik juga belum memberi peluang pada kader perempuan untuk terlibat secara aktif dalam proses politik. Belum lagi proses politik yang prakteknya masih diwarnai oleh politik uang. Bagi perempuan situasi ini sangat merugikan, karena sistem tersebut tidak diinginkan oleh perempuan.

Kendala yang juga masih kuat menghambat perempuan memasuki proses politik adalah kendala kultural. Kendala ini menjadi kendala utama bagi penciptaan kesetaraan gender, tidak hanya diruang politik, tetapi juga diberbagai isu lainnya. Kendala kultural ini dibangun secara sistematis melalui tradisi masyarakat, penafsiran nilai-nilai agama maupun kebijakan-kebijakan publik yang memandangnya posisi perempuan masyarakat secara tidak setara. Situasi ini salah satunya membuat perempuan tidak percaya diri terhadap potensi yang dimiliki. Terhadap politik misalnya, selalu diidentikkan dengan permainan yang kotor dan tidak cocok untuk perempuan. Anggapan ini semakin merugikan perempuan, karena aspirasi politik perempuan tidak dapat disalurkan. Sementara itu media kurang mendukung sepenuhnya peran perempuan di ruang publik. Dalam banyak sajian/tayangan, media masih meneguhkan peran-peran perempuan yang stereotipe.

Upaya yang dilakukan organisasi non-pemerintah

Dalam upaya meningkatkan keterwakilan perempuan dalam politik, kelompok organisasi non pemerintah telah melakukan berbagai tindakan, seperti advokasi kepada pemerintah dan juga partai politik untuk mendorong terumuskannya tindakan khusus sementara minimum 30% dalam undang-undang maupun dalam AD/ART organisasi. Selain advokasi kebijakan, juga Pendidikan politik, pendidikan kewarganegaraan dan pendidikan pemilih di seluruh tingkatan (dari tingkat Desa – Nasional) serta membangun jaringan kerja perempuan dan politik (Kaukus Perempuan Politik Indonesia (KPPI), Jaringan Perempuan dan Politik, serta aliansi untuk advokasi revisi paket UU politik ditingkat nasional dan lokal.

Kelompok organisasi non pemerintah juga melakukan penguatan perempuan potensial baik pada posisi eksekutif, legislatif dan yudikatif dari tingkat desa sampai tingkat nasional. Kampanye melalui media – cetak dan elektronik, tingkat nasional dan lokal. Mengintegrasikan tindakan khusus sementara dan pentingnya keterwakilan perempuan dalam lembaga strategis dan kebijakan terintegrasi dalam modul pengkaderan organisasi massa/CSO

Rekomendasi

Adapun rekomendasi perbaikan untuk peningkatan keterwakilan perempuan dalam proses politik dan kehidupan publik dari organisasi non pemerintah adalah sebagai berikut;

1. Reformasi aturan perundangan lewat beragam kebijakan affirmative action untuk mendongkrak jumlah perempuan di berbagai institusi pengambilan keputusan di tingkat lokal/ nasional yaitu UU Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Partai Politik, UU Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu, UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah , UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Perda Nomor 5 tahun 2000 di DKI Jakarta dan SK Gubernur DKI Jakarta nomor 15 tahun 2001 dan Peraturan Daerah Daerah Istimewa NAD tentang pemilihan kepala daerah tahun 2006.
2. Bukan hanya reformasi perundangan dan kebijakan afirmatif, tetapi juga pada reformasi sistem politik supaya lebih ramah dan akomodatif pada perempuan.
3. Mendesak dicabutnya perda-perda yang justru menghambat keterlibatan perempuan dalam politik
4. Mengubah kebijakan di birokrasi berkaitan dengan pengangkatan pejabat tidak berdasarkan eselon tapi berdasarkan skill/ expertise
5. Mendorong pemerintah untuk meningkatkan kualitas kebijakan publik yang lebih adil pada perempuan. Pemerintah harus lebih serius dalam mengintegrasikan dimensi gender dalam kebijakan publik dengan

- menguatkan kapasitas kelembagaan pemberdayaan perempuan ditingkat daerah sebagai *focal point* pemberdayaan perempuan dilingkungan instansi pemerintah.
6. Meningkatkan kualitas perempuan sebagai pejabat publik termasuk kualitas calon legislatif perempuan agar keterlibatan perempuan tidak hanya sekedar perempuan, namun mempunyai kriteria khusus untuk menjadi seorang politisi yang memperjuangkan kepentingan perempuan.
 7. Melakukan pendidikan politik ditingkat konstituen/grassroot agar lebih memahami hak-hak perempuan dalam politik.
 8. Sinergi dan koordinasi antar gerakan perempuan dengan perempuan diposisi pengambil kebijakan.

4. Kewarganegaraan (Pasal 9)

Dalam hal kewarganegaraan, permasalahan yang dihadapi oleh perempuan Indonesia tidak saja dalam hal perkawinan beda kebangsaan (perkawinan campur), tetapi juga ancaman kehilangan kewarganegaraan ketika perempuan Indonesia tinggal atau bekerja di luar negeri.

Upaya pemerintah menghapus diskriminasi terhadap perempuan dalam hal kewarganegaraan, adalah dengan disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2005 sebagai hasil revisi UU No. 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan. Revisi dilakukan karena UU tersebut tidak memberikan hak kepada perempuan untuk dapat menurunkan kewarganegaraan Indonesianya kepada anak-anaknya, kecuali bila si perempuan tidak kawin atau bapak si anak tidak diketahui kewarganegaraannya.

Disahkannya UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan yang baru merupakan terobosan dalam bidang hukum. Dengan UU ini, perempuan bukan saja dapat memberikan kewarganegaraan kepada anak-anaknya (tidak peduli apakah dia kawin atau tidak kawin dengan bapak si anak, atau apakah si bapak punya atau tidak punya kewarganegaraan), tapi bahkan anak-anak sekarang dapat memiliki kewarganegaraan ganda sampai batas usia 18+3, yang berarti anak mulai boleh memilih pada usia 18 tahun dan diberi waktu 3 tahun sampai usia 21 tahun untuk memutuskan salah satu kewarganegaraannya.

Tetapi sayangnya, dalam UU kewarganegaraan yang baru, pemerintah masih gigih mempertahankan pasal-pasal yang dianggap merugikan pemerintah RI dan ketakutan akan kemungkinan orang dewasa berkewarganegaraan ganda. UU ini menjadi tunduk terhadap UU negara lain dan sekaligus tidak benar-benar berniat melindungi warga negara yang “terpaksa” bermigrasi ke negara lain. Hal ini seperti yang tercantum dalam UU Kewarganegaraan Pasal 23 huruf (i), yang menyatakan :

”Seseorang akan kehilangan kewarganegaraan bila bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun terus-menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja

tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi Warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 (lima) tahun itu berakhir, dan setiap 5 (lima) tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi Warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal Perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan”.

Artinya seseorang akan kehilangan kewarganegaraan Indonesia hanya karena alasan administratif yang tidak prinsip. Meskipun persyaratan kehilangan kewarganegaraan tersebut lumayan banyak sehingga hampir mustahil seseorang kehilangan kewarganegaraan karena ayat ini, namun karena alasan itulah menyebabkan ayat ini jadi mandul. Ayat ini berpotensi merugikan buruh migran Indonesia yang sebagian besar perempuan karena ayat ini akan berbahaya jika dibaca atau dipersepsikan secara terpisah oleh birokrat yang represif dan dapat dijadikan alat untuk memeras warganegara dalam hal ini para buruh migran perempuan¹⁵

Pasal lain yang sangat tidak masuk akal adalah pasal 26 ayat (1) yang menyatakan:

“Perempuan Warga Negara Indonesia yang kawin dengan laki-laki warga negara asing kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia jika menurut hukum negara asal suaminya, kewarganegaraan istri mengikuti kewarganegaraan suami sebagai akibat perkawinan tersebut”.

Pasal ini selain membuat UU Kewarganegaraan Negara Indonesia menjadi tunduk terhadap UU Kewarganegaraan negara lain dan menempatkan perempuan Indonesia menjadi rentan. Seandainya pun ia tetap tinggal di Indonesia, ia dapat kehilangan kewarganegaraan Indonesianya hanya karena hukum negara suami mengharuskan kewarganegaraan istri ikut suami. Pasal ini juga menempatkan perempuan Indonesia dalam posisi yang sulit, ketika dia tinggal di negara suaminya dan mengalami persoalan KDRT.

Ketidakmampuan menguasai bahasa setempat dan ketakutan terhadap suami, membuat perempuan sulit mengakses perlindungan hukum di negara di mana ia berdomisili. Hal ini juga dialami oleh perempuan korban perdagangan perempuan berkedok pengantin pesanan dan duta seni/pariwisata, yang kemudian dieskloitasi secara seksual untuk tujuan komersil. Dan Indonesia alih-alih melindungi perempuan yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya, namun malah “cuci tangan” dengan mengharuskan perempuan ini kehilangan kewarganegaraan Indonesianya ketika ia harus rela mengikuti kewarganegaraan suami.

¹⁵ MoU pemerintah RI dengan pemerintah Malaysia yang dibuat di Bali, tahun 2006, menyebutkan bahwa majikan Malaysia berhak memegang paspor buruh migran perempuan yang dipekerjakannya. Dalam kasus buruh migran yang dieksploitasi oleh majikannya, buruh migran tidak kuasa mengambil paspor dari majikannya dan melapor ke kantor perwakilan RI. Hal ini menyebabkan buruh migran sangat rentan kehilangan kewarganegaraan karena mereka tidak melaporkan diri ke kantor perwakilan RI.

Masalah yang sekarang justru timbul adalah tidak sinkronnya pembuatan UU lainnya dengan UU Kewarganegaraan yang baru. Misalnya pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang masih memakai UU Kewarganegaraan yang lama, misalnya dalam hal pencatatan kelahiran anak yang seharusnya jika mengikuti UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, anak dari bapak dan/atau ibu WNI otomatis adalah WNI (dan boleh berkewarganegaraan ganda) bila anak tersebut lahir sesudah disahkannya UU tersebut, tapi ternyata dalam pelaksanaannya tetap saja anak harus mengikuti kewarganegaraan bapak seperti aturan yang lama.

Masalah lainnya adalah Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri (Permen) yang dikeluarkan sebagai petunjuk pelaksanaan (eksekusi) dari UU No.12 Tahun 2006 ini, sangat jauh dari upaya “melindungi” perempuan. Sebelum PP dan Permen keluar, timbul ketakutan di masyarakat terutama para pelaku perkawinan campur tentang berapa biaya yang harus dikeluarkan untuk pengurusan pendaftaran kewarganegaraan anak. Hal ini dikarenakan pengalaman dalam pengurusan ijin tinggal bagi anak-anak “WNA” di Indonesia memerlukan biaya yang sangat mahal. Padahal, ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang No.12 Tahun 2006 tersebut, “harga” yang harus dibayar hanyalah biaya administrasi yang seharusnya tidak boleh melebihi biaya pembuatan surat-surat kependudukan, misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Peraturan Pemerintah tentang Pendapatan Negara Bukan Pajak (PP No.19 Tahun 2007) yang dikeluarkan pada bulan Februari 2007, ternyata mengharuskan Ibu WNI yang ingin mendapatkan kewarganegaraan WNI bagi anak-anaknya untuk membayar sebesar Rp. 500,000,- (lima ratus ribu rupiah) setiap anak. Hal ini menjadi suatu bentuk diskriminasi baru, karena ketika bapaknya WNI maka anak otomatis menjadi WNI tanpa dipungut biaya, sedangkan jika ibunya WNI maka anak boleh menjadi WNI dengan syarat harus membayar untuk pengurusan pendaftaran kewarganegaraan anaknya. Ini merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan dalam hal kewarganegaraan anak.

Upaya yang dilakukan organisasi non-pemerintah

Berbagai organisasi masyarakat, terutama ‘pelaku’ perkawinan beda kebangsaan (perkawinan campur) yang terkena langsung dampak peraturan-perundang-undangan yang diskriminatif ini, telah melakukan upaya untuk mengatasi persoalan yang merugikan di atas. Upaya tersebut antara lain: melakukan advokasi kebijakan untuk perubahan peraturan yang diskriminatif ke Departemen Hukum dan HAM (termasuk Menteri Hukum dan HAM, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan), Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, dan Komnas Perempuan.

Selain itu juga melakukan advokasi dan lobby ke anggota DPR, serta mengawal proses pembahasan rancangan undang-undang kewarganegaraan di DPR. Sebelum dan selama proses ini berlangsung, pihak organisasi non pemerintah

memberi masukan ke anggota DPR dalam bentuk usulan perubahan, sandingan Rancangan UU, dan data pendukung. Dalam upaya-upaya ini ada dukungan yang kuat dari organisasi non pemerintah yang tergabung dalam Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3).

Upaya lain yang dilakukan adalah mengumpulkan data/ccontoh kasus kewarganegaraan dengan cara memfasilitasi diskusi di berbagai tempat dan diseminasi informasi melalui email, serta membangun kesadaran publik atas masalah-masalah yang terkait dengan kewarganegaraan dengan cara mengangkat isu tersebut di media massa.

Rekomendasi

Semangat yang ingin dicapai dengan pengesahan UU No. 12 Tahun 2006 ini adalah memberlakukan suatu peraturan yang non-diskriminatif terhadap perempuan, serta memberikan perlindungan yang menyeluruh bagi warganegara Indonesia dimanapun mereka berada. Sehingga yang perlu dilakukan adalah oleh pemerintah dan masyarakat adalah:

1. Pemantauan terhadap pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
2. Penyederhanaan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri terkait dengan UU No. 12 Tahun 2006 sedemikian rupa dan menghilangkan persyaratan-persyaratan yang memberatkan, sehingga semua orang yang berhak dapat memanfaatkan UU ini tanpa ada diskriminasi. Misalnya walaupun surat identitas diperlukan, maka cukup identitas dari salah satu orang tua yang WNI (Bapak atau Ibu) sebagai bukti bahwa anak yang membutuhkan surat ke WNI-an adalah betul-betul anak dari seorang Bapak atau Ibu WNI.
3. Biaya administrasi untuk mengurus pencatatan kewarganegaraan anak harus dikurangi (diringankan) dan tidak boleh melebihi pengurusan surat identitas seperti KTP, karena hal ini hanya biaya administrasi biasa, bukan pajak atau biaya yang dikenakan kepada orang asing.
4. Undang-Undang lain yang keluar sesudah UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah ditentukan oleh Undang-Undang ini. Sehingga UU No. 12 Tahun 2006 dapat betul-betul dilaksanakan. Oleh karenanya, perlu dilakukan sinkronisasi segera terhadap UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk), karena UU Adminduk ini masih mengacu pada UU Kewarganegaraan yang lama.
5. Sebaiknya diberikan kelonggaran bagi keluarga (bukan hanya anak) perkawinan campuran untuk dapat berkewarganegaraan ganda terutama bagi perempuan (ibu/istri). Hal ini untuk betul-betul melindungi perempuan, terutama perempuan WNI yang tinggal di luar Indonesia mengikuti suaminya yang WNA dan perempuan WNA yang tinggal di Indonesia mengikuti suaminya yang WNI.
6. Semangat untuk melindungi warganegara, terutama untuk menghapus semua bentuk diskriminasi terhadap perempuan, harus disosialisasikan

kepada semua birokrat pemerintah. Sosialisasi kepada birokrat pemerintah di lapangan sangat diperlukan, karena selama ini para perempuan mengalami tekanan dari birokrat pemerintah ketika proses pengurusan surat/dokumen. Mereka diposisikan dalam kondisi harus membayar tidak sesuai tarif, karena kalau tidak mereka tidak akan dilayani.

5. Pendidikan Perempuan (Pasal 10)

Dalam bidang pendidikan, pemerintah RI telah berkomitmen dengan kesepakatan internasional tentang Education For All (*EFA*) yang menjamin setiap warga negara untuk pendidikan dasar bermutu dan gratis, serta Millenium Development Goals (MDGs) yang menargetkan tercapainya pendidikan dasar untuk semua dan kesetaraan gender dalam pendidikan pada tahun 2015. Selain komitmen internasional tersebut, secara umum upaya pemerintah untuk meningkatkan akses pendidikan bagi masyarakat telah dilakukan, salah satunya adalah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (*Sisdiknas*).

Dalam UU tersebut, perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama untuk mendapat pendidikan dasar 9 tahun secara gratis. Namun demikian berbagai upaya yang dilakukan belum melihat dimensi gendernya, dalam arti kebijakan belum melihat adanya tingkat kebutuhan pendidikan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Akibatnya peningkatan akses pendidikan sejauh ini masih dimiliki oleh anak laki-laki ketimbang perempuan. Bahkan untuk memberi prioritas penting pada pendidikan, berdasarkan UU *Sisdiknas*, negara menjamin adanya alokasi anggaran 20% dari total APBN untuk pendidikan.

Untuk mengurangi angka buta huruf, pemerintah membuat program KEJAR (kerja sambil belajar) PAKET A, B, dan C, yaitu pendidikan penyeteraan bagi siswa putus sekolah yang ingin melanjutkan belajar kembali sambil bekerja, dengan harapan mendapatkan ijazah persamaan setingkat SD, SMP, dan SMU. Alternatif pendidikan ini diperuntukan bagi siswa putus sekolah yang tidak dibatasi usia. Program ini tidak mengenai sasaran dengan tepat karena tidak memprioritaskan perempuan. Umumnya siswa yang banyak mengikuti KEJAR PAKET A, B, dan C adalah laki-laki, sedangkan mayoritas siswa yang putus sekolah dan buta huruf adalah perempuan. Masih banyak perempuan Indonesia yang putus sekolah dan buta huruf tidak dapat menikmati program tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh cara pandang masyarakat yang masih bias gender dan menomorduakan perempuan dalam pendidikan. Selain itu, program ini juga belum diselenggarakan menyeluruh sampai ke daerah miskin kota/ miskin desa dan daerah-daerah terpencil.

Meskipun sejumlah kebijakan telah dikeluarkan, bukan berarti ada peningkatan secara signifikan kualitas pendidikan, secara khusus kualitas pendidikan perempuan. Bahkan telah terjadi kesenjangan pendidikan antara laki-laki dan perempuan. Secara nyata, kesenjangan di bidang pendidikan ini terlihat dari

jumlah perempuan yang buta aksara masih dua-tiga kali lipat dibandingkan laki-laki. Data BPS tahun 2003 menunjukkan bahwa angka buta huruf perempuan sebanyak 10.643.823, sementara itu untuk laki-laki berjumlah 5.042.338 yang berarti terjadi perbedaan angka sebanyak seratus persen. Tidak hanya dalam skala nasional perbandingan buta huruf antara perempuan dan laki-laki juga mengalami perbedaan di hampir semua wilayah di Indonesia. (Lihat Tabel 4).

Tabel 4
Jumlah Penduduk dan Penyandang Buta Aksara
Usia 10 Tahun Ke atas menurut Provinsi dan Jenis Kelamin Tahun 2003

No	Provinsi	Jumlah					
		Jumlah Penduduk			Jumlah Buta Aksara		
		L	P	LP	L	P	LP
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Jawa Barat	15.378.431	15.084.194	30.462.625	502.327	1.167.655	1.669.982
2	Jawa Timur	14.886.810	15.399.765	30.286.575	1.427.894	3.124.387	4.552.281
3	Jawa Tengah	13.094.875	13.388.342	26.483.217	1.006.153	2.311.709	3.317.862
4	Sumatera Utara	4.630.695	4.661.264	9.291.959	70.473	189.557	260.030
5	D K I Jakarta	3.594.954	3.612.766	7.207.720	30.766	74.886	105.652
6	Banten	3.545.383	3.461.815	7.007.198	111.703	266.933	378.636
7	Sulawesi Selatan	3.164.255	3.359.717	6.523.972	396.285	578.881	975.166
8	Lampung	2.864.162	2.682.265	5.546.427	136.512	265.696	402.208
9	Sumatera Selatan	2.602.133	2.576.683	5.178.816	63.932	155.969	219.901
10	Riau	2.209.201	2.122.992	4.332.193	49.311	101.080	150.391
11	Sumatera Barat	1.684.543	1.796.842	3.481.385	40.281	95.533	135.814
12	Aceh	1.656.148	1.672.321	3.328.469	30.026	78.079	108.105
13	Nusa Tenggara Barat	1.492.594	1.651.912	3.144.506	226.176	443.936	670.112
14	Kalimantan Barat	1.595.092	1.494.506	3.089.598	107.679	229.395	337.074
15	Nusa Tenggara Timur	1.504.013	1.536.968	3.040.981	169.807	241.276	411.083
16	Bali	1.386.523	1.387.105	2.773.628	122.779	269.540	392.319
17	D I Yogyakarta	1.362.174	1.400.978	2.763.152	107.794	251.799	359.593
18	Kalimantan Selatan	1.251.413	1.282.200	2.533.613	40.983	105.209	146.192
19	Kalimantan Timur	1.113.076	1.025.571	2.138.647	31.328	67.505	98.833
20	Jambi	1.032.748	1.005.216	2.037.964	21.984	66.040	88.024
21	Papua	919.568	861.082	1.780.650	172.831	243.653	416.484
22	Sulawesi Utara	891.686	846.570	1.738.256	8.294	8.944	17.238
23	Sulawesi Tengah	891.096	840.564	1.731.660	36.572	63.481	100.053
24	Kalimantan Tengah	744.634	690.179	1.434.813	16.491	31.959	48.450
25	Sulawesi Tenggara	706.527	700.838	1.407.365	39.897	75.613	115.510
26	Bengkulu	610.252	593.386	1.203.638	20.201	46.450	66.651
27	Maluku	467.411	467.468	934.879	8.371	15.576	23.947
28	Bangka Belitung	380.469	379.709	760.178	18.715	38.650	57.365
29	Gorontalo	338.652	349.660	688.312	17.814	17.981	35.795
30	Maluku Utara	324.193	321.640	645.833	8.959	16.451	25.410
	Indonesia	86.323.711	86.654.518	172.978.229	5.042.338	10.643.823	15.686.161

Sumber : BPS 2003

Selain masalah buta huruf, peningkatan pendidikan perempuan di Indonesia juga menghadapi masalah angka putus sekolah yang dialami perempuan pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Kecenderungan putus sekolah bagi perempuan sangat tinggi, apalagi dalam keluarga miskin. Mereka tidak terlalu memprioritaskan pendidikan anak perempuan. Pilihan melanjutkan pendidikan seringkali diberikan kepada laki-laki, karena secara kultur laki-lakilah yang nanti menjadi pencari nafkah keluarga.

Masalah putus sekolah dan buta huruf juga dapat disebabkan oleh tiadanya akses terhadap sarana dan prasarana pendidikan. Hal ini seperti yang terjadi di Desa Pulau Nain, Sulawesi Utara yang tidak memiliki SMP dan SMA sama sekali, yang dapat mempengaruhi tingginya angka buta huruf dan putus sekolah perempuan di Provinsi Sulawesi Utara.

Peningkatan pendidikan perempuan juga terbentur pada privatisasi pendidikan yang menyebabkan akses perempuan untuk melanjutkan sekolah sampai ke perguruan tinggi, menjadi rendah karena biaya pendidikan semakin mahal. Pencabutan subsidi khususnya untuk tingkat perguruan tinggi, menjadikan biaya pendidikan di perguruan tinggi sangat mahal sehingga hal ini menyebabkan akses sekolah di perguruan tinggi bagi masyarakat miskin, semakin tidak terjangkau. Privatisasi pendidikan ini menyebabkan keluarga miskin tidak mampu membiayai anak-anaknya untuk sekolah dan mereka akan lebih memprioritaskan anak laki-lakinya untuk sekolah. Diberlakukannya desentralisasi pembiayaan pendidikan sehingga beban pemerintah pusat beralih ke pemerintah-pemerintah lokal menjadi beban bagi daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya cukup. Bahkan kemungkinan “trend” yang terjadi adalah pendidikan dijadikan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Hal yang paling memprihatinkan privatisasi ini justru dilakukan oleh sekolah-sekolah/perguruan tinggi negeri yang seharusnya negara membebaskannya dari biaya pendidikan. Jika negara saja tidak bertanggungjawab terhadap akses pendidikan, bagaimana mungkin kualitas pendidikan warganya akan membaik. Padahal dari perspektif HAM, pendidikan adalah hak dasar rakyat dan negara harus menyelenggarakan pendidikan gratis dan bermutu sebagai usaha memenuhi hak dasar ini.

Permasalahan yang juga masih ada dalam pendidikan adalah bias gender dalam kurikulum pendidikan di segala tingkatan. Belum ada perubahan yang sistemik terhadap kurikulum pendidikan disegala tingkatan, misalnya pelajaran Bahasa Indonesia, Sejarah, dan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN). Walaupun UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) telah memasukkan perspektif gender dalam sistem pendidikan nasional (pasal 4 dan 5), namun faktanya kurikulum pendidikan di segala tingkatan masih bias gender.

Lebih menyedihkan lagi, di beberapa sekolah terdapat larangan untuk melanjutkan sekolah bagi perempuan menikah, perempuan hamil, Orang Dengan HIV AIDS (ODHA), anak yang memiliki orientasi seksual berbeda, korban perkosaan, anak yang berstatus haram dan anak yang tidak memiliki akte kelahiran. Ironisnya, perempuan hamil dan perempuan menikah dikeluarkan dari sekolah tanpa ada alternatif pendidikan. Berbagai permasalahan ini jelas-jelas menunjukkan adanya diskriminasi terhadap perempuan.

Walaupun konstitusi negara RI yaitu Amandemen ke-4 UUD'45, pasal 31 ayat 4 dan Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) menjamin alokasi budget untuk pendidikan sebesar 20% dari total Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Namun demikian, saat ini alokasi anggaran pendidikan dari APBN masih rendah yaitu sebesar 11% . Hal ini berakibat pada rendahnya alokasi anggaran untuk pendidikan maka kualitas mutu pendidikan juga rendah, baik dalam hal penyediaan fasilitas, sarana dan prasarana pendidikan, maupun honor dan jumlah tenaga guru. Hal ini juga berdampak pada rendahnya dana untuk peningkatan kapasitas guru-guru yang sebagian besar perempuan (terutama guru TK dan SD, SLB).

Permasalahan lain adalah munculnya berbagai aturan di sejumlah daerah antara tahun 2005-2007 tentang tata cara berpakaian bagi siswa dan siswi, misalnya wajib berbusana muslim setiap hari Jum'at atau pelarangan naik kelas ke tingkat Sekolah Menengah Umum bagi siswa yang tidak khatam qur'an¹⁶ berdampak pada tercabutnya hak pendidikan dan aksesibilitas perempuan. Kalau tidak mematuhi aturan tersebut, maka hak pendidikannya hilang. Sementara itu, terhadap pendidikan di wilayah konflik dan bencana tingkat perhatian pemerintah justru berkurang. Di wilayah konflik dan bencana, fasilitas, sarana, dan prasarana sekolah sangat tidak memadai dan masih bersifat *emergency*. Ketersediaan tenaga guru dan buku-buku pelajaran sangat terbatas.

Satu hal lagi persoalan sistem pendidikan di Indonesia juga diwarnai dengan pola-pola pendidikan militeristik yang menekankan pada kekerasan. Salah satu contoh nyata terjadi dalam lembaga Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) di Sumedang Jawa Barat. Pola pendidikan ini telah mengakibatkan tewasnya sejumlah praja (siswa) institut tersebut. Terhadap praja perempuan, pola kekerasan ini menyebabkan sejumlah tindakan kekerasan dalam bentuk pelecehan seksual. Selain perempuan mengalami kekerasan, akibat pola kekerasan, banyak calon praja perempuan yang tidak berani masuk ke IPDN, sehingga menutup akses perempuan untuk masuk ke institusi pendidikan tersebut.

¹⁶ Liputan media (Kasus Yogya bagi SMU Negeri, Banjarnegara, Indramayu, Cirebon, Tangerang, dan Tasikmalaya, Cianjur)

Upaya yang dilakukan oleh Organisasi Non-Pemerintah

Terhadap sejumlah persoalan yang dialami perempuan, organisasi non-pemerintah di Indonesia telah melakukan sejumlah kegiatan seperti melakukan pendidikan alternatif baca tulis untuk perempuan, advokasi kebijakan pendidikan, serta melakukan pendidikan dan pelatihan tentang kesetaraan gender dalam pendidikan untuk komunitas, mahasiswa, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain itu, organisasi non-pemerintah melakukan pemantauan terhadap alokasi untuk dana pendidikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan mengadvokasi sekurang-kurangnya 5 % dari total anggaran pendidikan untuk pendidikan perempuan.

Rekomendasi

Dari permasalahan pendidikan diatas, maka organisasi non pemerintah merekomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Implementasi program KEJAR PAKET A, B, dan C. Tugas dan tanggung jawab negara tidak hanya sebatas sosialisasi saja, tetapi lebih dari itu yakni, menyediakan sarana, prasarana, dan tenaga pengajar untuk program ini. Dan target utama program ini diimplementasikan di wilayah penduduk miskin desa dan kota, atau daerah dengan angka buta huruf yang tinggi dan angka putus sekolah tinggi, terutama di daerah-daerah yang mayoritas angka buta huruf dan putus sekolah perempuannya tertinggi.
2. Penerapan alokasi 20% untuk pendidikan dari total dana APBN sesuai dengan amanat UU Sisdiknas.
3. Melakukan pengarusutamaan gender melalui pendidikan gender untuk guru agar sistem dan metode pengajaran guru-guru tidak bias gender
4. Perlunya *affirmative action* untuk memprioritaskan penerima beasiswa perempuan sebagai salah satu mekanisme mengurangi angka putus sekolah.
5. Menghapus sejumlah aturan yang mengatur tata cara berpakaian dalam sistem pendidikan, karena akan menutup akses pendidikan bagi seluruh masyarakat.
6. Penegakan Undang-undang No. 32 tentang Perlindungan Anak tahun 2002, terutama untuk kasus-kasus pelecehan seksual, perkosaan, dan phedofelia
7. Memprioritaskan bantuan pendidikan pada wilayah konflik dan bencana, termasuk menyediakan sarana dan prasarana pendidikan.
8. Menciptakan terwujudnya pendidikan alternatif baca tulis untuk perempuan. Pendidikan alternatif ini memadukan proses belajar baca tulis dengan mengkombinasikan pengalaman hidup perempuan dan keahlian hidup mereka. Sasaran utama program ini adalah para ibu yang bekerja di wilayah domestik, perempuan yang bekerja di sektor informal, dan buruh perempuan.

9. Melakukan program *Education for long life*, yaitu sebuah program yang menawarkan pendidikan sepanjang hayat. Ini berarti bahwa para ibu rumah tangga yang berusia diatas 35 tahun dan tidak bisa baca tulis, mendapatkan kesempatan untuk belajar dan mengejar ketertinggalannya pada program ini.
10. Menyediakan sekolah khusus dengan sarana prasarana bagi anak yang memiliki kemampuan yang berbeda (autis, anak-anak dengan kebutuhan khusus fisik/ *different ability*)
11. Menghapus pola asuh pendidikan yang menekankan pada pola militeristik yang berdampak kematian dan tertutupnya akses perempuan pada lembaga pendidikan.

6. Kesehatan Reproduksi Perempuan (Pasal 12)

Kesehatan reproduksi dan hak reproduksi menjadi sorotan dalam laporan ini sesuai Pasal 12 Konvensi CEDAW yang meliputi 4 komponen penting yang mendapat jaminan, yaitu; (1) Jaminan pemeliharaan pelayanan kesehatan bagi perempuan, (2) Jaminan pelayanan Keluarga Berencana (KB) yang setara bagi laki-laki dan perempuan, (3) Pelayanan yang layak bagi perempuan selama hamil, persalinan dan sesudah persalinan dengan Cuma-Cuma dimana perlu sesuai dengan kondisi perempuan dan (4) Pemberian gizi yang cukup selama kehamilan dan masa menyusui.

Di samping pasal 12, Konvensi CEDAW, banyak pasal-pasal lain yang mendukung kesehatan reproduksi yang berkaitan dengan perubahan perundang-undangan dan peraturan yang mendukung kesehatan reproduksi (pasal 2 dan 3) perubahan tingkah laku sosial dalam masyarakat (pasal 5), Konseling, Informasi dan Edukasi (KIE) untuk kesehatan dan kesejahteraan keluarga termasuk nasihat KB, perlindungan Kesehatan reproduksi di dunia kerja (pasal 11), fasilitas kesehatan reproduksi wanita perdesaan dan KIE KB (pasal 14, 2b) dan hak reproduksi (pasal 16 /1e). Rekomendasi PBB No 24 juga menjamin akses layanan kesehatan berkualitas tinggi, murah termasuk kesehatan seksual, mengalokasikan dana, sumber Daya Manusia, memasukkan perspektif gender, prioritas Kehamilan Tidak Diinginkan (KTD), mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI), mengubah peraturan yang mempidana tindakan aborsi dan membuka akses untuk pengobatan bagi Orang dengan HIV AIDS (ODHA) serta menghilangkan stigma.

Setelah 23 tahun diratifikasinya Konvensi CEDAW dengan UU No 7 tahun 1984, kenyataannya pemerintah Indonesia belum memenuhi kewajibannya untuk memenuhi hak kesehatan dan hak reproduksi perempuan. Hal ini diperlihatkan dengan kondisi kesehatan perempuan, sebagai berikut :

a. Masih Tingginya Angka Kematian Ibu

Sampai kurun waktu 2003, berdasarkan Survey Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI), Angka Kematian Ibu tercatat sejumlah 307/ 100.000 kelahiran hidup (*Lihat Lampiran 7*). Namun data ini tidak akurat karena tidak melibatkan 4 provinsi yang diyakini penyumbang AKI yang cukup besar di Indonesia seperti Nangroe Aceh Darussalam, Maluku Timur, Maluku dan Papua (*Big Sampling Error*). UNICEF melihat bahwa AKI di Indonesia berjumlah 380/ 100.000 kelahiran hidup. Dari angka tersebut sekitar 19.000 perempuan Indonesia meninggal setiap tahunnya akibat komplikasi di saat kehamilan dan persalinan (Budiharsana, 2003). Dengan kata lain setiap ½ jam ada seorang perempuan yang meninggal di Indonesia karena terkait dengan proses kehamilan, persalinan dan pascapersalinannya.

Penyebab tingginya AKI adalah perdarahan (42%), Eklampsia (13%), aborsi (11%), infeksi (10%), partus lama (9%) dan lain-lain (15%). Aborsi yang dikatakan sebagai kontribusi AKI yang dimaksudkan disini adalah aborsi yang dilakukan secara tidak aman (*Unsafe Abortion*) dan bukan oleh tenaga kesehatan yang terampil dan terlatih. Pelaku aborsi adalah perempuan kawin sebesar 87%, sedangkan alasan utamanya 57,5% karena alasan psikososial dan 36% "gagal KB" (*Yayasan Kesehatan Perempuan, 2002*).

Undang-undang nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan tidak menjamin adanya akses terhadap pelayanan perawatan kesehatan reproduksi perempuan berkaitan dengan tindakan aborsi. Karena adanya kerancuan pasal 15 yang menghalangi akses layanan aborsi dan pada akhirnya membiarkan perdebatan yang tidak berakhir.

Kebijakan pemerintah tentang pelayanan kehamilan, persalinan dan pascapersalinan, melalui program *Safe Motherhood, Making Pregnancy Safer, Basic Emergency Obstetric Neonatus Care* (BEONEC) dan *Comprehensive Emergency Obstetric Neonatus Care* (CEONEC) kenyataannya belum berjalan optimal karena belum mampu menurunkan AKI (MMR). Bahkan program kesehatan reproduksi belum dijadikan program prioritas sehingga alokasi untuk kegiatan tersebut belum ada.

Layanan kesehatan reproduksi perempuan semakin sulit dijangkau masyarakat, khususnya masyarakat miskin setelah adanya privatisasi Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) dan Puskesmas yang diharuskan berkontribusi mengisi kas daerah untuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akibatnya masyarakat yang ingin mendapat layanan kesehatan diwajibkan membayar. Bagi warga miskin, kondisi ini semakin sulit untuk mendapat akses pelayanan karena sangat mahal. Kebijakan Asuransi Kesehatan bagi orang Miskin (Askeskin) dan Kartu Keluarga Miskin (Gakin) bagi keluarga miskin juga belum bisa memberi layanan, apalagi ketentuannya sangat diskriminatif

karena pembagian kartu ini berdasarkan kedudukan sebagai warga tetap, yang harus memiliki kartu keluarga.

b. Keluarga Berencana

Saat ini penduduk Indonesia berjumlah 222 juta jiwa dan diproyeksikan akan mencapai 250 juta jiwa tahun 2015 (Indonesia akan menjadi negara dengan berpenduduk terbesar ke 4 di dunia setelah Cina, India dan AS). Kualitas penduduk sangat memprihatinkan, hal ini ditunjukkan dengan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia yaitu Nomor 110 dari 167 negara (HDI report 2006). Masalah KB di Indonesia belum memperlihatkan kemajuan yang signifikan, hal ini dapat dilihat dari masih tingginya *unmet need* (9%) dan TFR sebesar 2,6%.

Faktor Penghambat Keberlangsungan Program KB yaitu : 1) Pengaruh Desentralisasi: sejak tahun 2001 program KB dilebur ke lembaga pemerintahan lainnya di Kabupaten /Kota sehingga program KB menjadi tidak fokus, konsekuensinya alokasi anggaran semakin kecil. 2) Ketersediaan alat-alat kontrasepsi: alat kontrasepsi semakin sulit dijangkau oleh masyarakat khususnya perempuan baik dari segi ketersediaan maupun ketiadaan dana untuk mengakses kontrasepsi. 3) Rendahnya partisipasi pria: pelayanan kontrasepsi masih bias gender, kontribusi laki-laki hanya 2,5% padahal dalam program KB disebutkan sasaran KB adalah Pasangan Usia Subur (PUS). Pemakaian kondom yang konsisten juga kurang berjalan. Salah satu alasannya yaitu adanya asumsi yang salah bahwa kondom berpori. 4) KIE dan Konseling KB masih kurang. 5). Pelayanan KB masih diskriminatif, hanya ditujukan bagi pasangan kawin dan sering tidak melalui konseling.

c. Kesehatan Reproduksi Remaja

Jumlah kelompok remaja (10-19 tahun) di Indonesia merupakan 30,2% dari seluruh penduduk, sehingga merupakan kelompok remaja tertinggi di ASEAN. 10% remaja putri usia 15-19 tahun bahkan sudah menikah dan sudah memiliki seorang anak. Remaja yang berusia 15-19 tahun yang telah menikah mengalami kematian saat kehamilan, persalinan dan pascapersalinan 2-4 kali daripada remaja yang menikah diatas usia 20 tahun. Usia remaja pertama kali aktif secara seksual bergeser ke usia yang lebih muda. Pendidikan kesehatan reproduksi remaja belum bisa diterima dan sampai saat ini belum diadopsi dalam kurikulum pendidikan nasional.

Permasalahan Kesehatan Reproduksi Remaja meliputi; (1) Sunat pada anak perempuan masih berlangsung walaupun sudah diantisipasi oleh Departemen Kesehatan namun masih mendapat hambatan kaum agama (Islam). Bahkan wilayah-wilayah yang sebelumnya tidak mengenal tindakan menyunat anak perempuan ternyata saat ini mulai dilakukan. Bahkan juga dilakukan Sunat massal bagi anak perempuan di beberapa wilayah (Studi Mitra Inti tahun

2005). Akibat buruk dari sunat perempuan menunjukkan bahwa tindakan ini berbahaya karena dapat menyebabkan kematian bagi bayi perempuan (WHO 2006). (2) Remaja yang mengalami Kehamilan yang Tidak Diinginkan (KTD) biasanya dikeluarkan dari sekolah atau dinikahkan secara dini oleh keluarganya (Early Marriage) dan sebagian dari mereka mengatasi masalahnya dengan melakukan dengan aborsi yang tidak aman (unsafe abortion). (3) Di banyak desa jumlah remaja yang hamil pada usia dini adalah dua kali proporsi di daerah perkotaan (masing-masing 14% dan 7%). (4) Infeksi Menular Seksual (IMS) bahkan HIV dan AIDS diantara remaja akan meningkat. Hambatan yang dialami remaja:

1. Walaupun sudah ada buku Pedoman Puskesmas Peduli Remaja namun sebagian besar Puskesmas belum terbiasa menerima remaja dalam persoalan kesehatan reproduksi (IMS/HIV dan AIDS).
2. KIE dan Pelayanan Keluarga Berencana yang tersedia bagi remaja menawarkan jangkauan luas informasi, pendidikan dan konseling. Meskipun demikian, pemberian pelayanan kontrasepsi pada mereka yang belum menikah, tidak termasuk dalam bagian program keluarga berencana nasional.

d. HIV dan AIDS

Masalah ini terkait dengan sikap yang diskriminatif terhadap ODHA (Orang dengan HIV dan AIDS/ *people living with HIV and AIDS*) perempuan. Angka HIV dan AIDS meningkat tajam, berdasarkan data terakhir 31 Maret 2007, total ada 15378 orang, yang dengan HIV positif 6449 kasus dan AIDS 8988 kasus. Gelombang penularan yang semula ditemukan pada kaum homoseksual/heteroseksual, sekarang telah merambah pada pemakai narkoba suntik (IDU) dan peningkatan penularan pada kaum perempuan. Kesenderungan penularan dari ibu ke bayi juga semakin meningkat, bahkan para istri banyak yang tertular oleh suaminya yang sering berganti pasangan. Stigma dan diskriminasi menjadi persoalan khas yang masih terus berlangsung pada perempuan positif, terutama stigma sebagai "*perempuan nakal*". Padahal proses penularan HIV saat ini tidak hanya berlatar belakang pada persoalan tersebut. Stigma ini yang dirasakan oleh ODHA perempuan yang semakin menambah beban mereka dalam menjalani hidup.

Peran penting perempuan di sektor ekonomi ditunjukkan dengan semakin meningkatnya angkatan kerja perempuan yaitu mencapai 46,23% (2004). Perempuan umumnya bergerak di sektor primer (46,01%) dan tertier (39,62%), namun status pekerjaan terbanyak sebagai pekerja sektor informal (54,82%), termasuk menjadi pedagang kecil-kecilan, pembantu rumah tangga, bahkan cukup banyak sebagai pekerja keluarga tanpa upah. Kondisi pekerja perempuan di sektor formal tidak selalu lebih baik dari perempuan yang berkecimpung di sektor informal.

e. Perempuan pekerja

Permasalahan yang dihadapi oleh pekerja perempuan terkait dengan hak kesehatan reproduksinya, yakni ; (1) Pekerja perempuan di sektor industri dan jasa dengan status pegawai tetap, menurut UU No.13/2003 tentang Ketenagakerjaan, memiliki hak cuti melahirkan, namun dalam kenyataannya selama cuti tidak dibayar. Alasannya pekerja perempuan tersebut tidak dapat memperlihatkan akte nikahnya, karena pemilik perusahaan mengaitkan dengan UU No.1 tahun 1974 tentang Perkawinan dimana perkawinan yang syah adalah perkawinan yang sudah didaftarkan. Namun hal ini tidak berlaku bagi pasangan yang menikah di wilayah pedesaan, karena hanya 30% dari pasangan yang resmi menikah di Indonesia memiliki akte/ surat nikah. (2) Pekerja perempuan di perusahaan /pabrik tidak dapat mengambil cuti haid jika tidak dapat membuktikannya dengan surat dokter.

f. Gizi Perempuan

Status gizi perempuan masih menunjukkan kondisi yang belum optimal. Dapat dilihat dari angka KEK (*Chronic Energy Deficiency*) perempuan hamil sebesar 33,8 pada tahun 2001, sedangkan angka anemia pada perempuan hamil sebesar 40,1 (2001). Kondisi gizi buruk ini juga terlihat pada remaja putri usia 10-19 tahun sebesar 30%.

Tabel 5
Status Gizi Perempuan

Status gizi perempuan	Data (%)	Tahun	Sumber
Kurang Energi Kronik: <ul style="list-style-type: none">• Perempuan usia 15-19 tahun• Ibu hamil	24,8 33,8	2001	Depkes 2002
Anemia: <ul style="list-style-type: none">• Perempuan usia 15-19 tahun• Ibu hamil• Perempuan di kota• Perempuan di desa• Remaja putri (10-19 tahun)• Remaja putra (10-19 tahun)	26,4 40,1 23,8 28,5 30 20,9	2001	SDKI 2001 dan Depkes 2002 dan 2003
Gangguan akibat kekurangan yodium (GAKI) pada ibu hamil	4,2	2001	Depkes 2002

Sumber : Departemen Kesehatan, tahun....

Upaya pemberian gizi pada perempuan hamil dan menyusui yang dilakukan oleh pemerintah, sangat minim. Dana Dekonsentrasi yang diluncurkan pada tahun 2006, khusus dialokasikan pada kesehatan perempuan dan anak juga tidak ditujukan untuk peningkatan gizi perempuan hamil dan menyusui.

g. Kelompok Khusus dan Minoritas

Keberadaan kelompok khusus seperti pedila (perempuan yang dilacurkan), AYLA (anak yang dilacurkan) penyandang cacat, lansia serta LBT (termasuk Lesbian, Bisexual dan Transeksual) perempuan di Indonesia, sampai saat ini belum mendapatkan perlakuan yang manusiawi dari masyarakat. Akibatnya kelompok minoritas ini kesulitan untuk mendapatkan akses kesehatan reproduksinya. Pada Pedila misalkan, karena mendapat stigma kelompok yang tidak bermoral dan merusak masyarakat, maka kelompok ini tidak diberi tempat untuk mendapat layanan kesehatan. Mereka tidak menggunakan sarana karena takut masyarakat mendiskriminasi karena aktivitasnya. Padahal aktivitas yang dilakukan tidak bisa dilihat secara hitam putih. Munculnya pedila juga disebabkan karena faktor kemiskinan dan tidak sedikit karena menjadi korban perdagangan perempuan dan anak.

Rekomendasi:

1. Pemerintah menjamin ketersediaan pelayanan bagi perempuan hamil, bersalin dan pasca bersalin dengan optimal dengan indikator penurunan AKI.
2. Perlindungan hukum yang memberikan batasan kapan dibolehkannya tindakan aborsi, standar layanan dan kompetensi petugas medis yang ditetapkan dalam peraturan. Dengan pengaturan ini maka tindakan aborsi tidak bisa dilakukan sembarangan maupun dikomersialisasikan. Prosedur aborsi harus didahului dengan program konseling yang memberikan informasi dan edukasi dalam mengatasi persoalan kesehatan reproduksi pada perempuan.
3. Pemerintah wajib memberikan Konseling Informasi dan Edukasi/ KIE (IEC) tentang kespro, KB, HIV dan AIDS, IMS serta pelayanannya yang non diskriminatif.
4. Pemerintah harus menjamin dan mengatur memberikan cara penyelesaian jika terjadi efek samping atau kegagalan kontrasepsi.
5. Setiap orang berhak mendapatkan pelayanan KB yang tidak diskriminatif.
6. Keluarga Berencana merupakan bagian dari Kespro dan pengaturannya ada pada RUU Kesehatan bukan pada RUU Kependudukan dan Kesejahteraan Keluarga.
7. Membuat kurikulum yang baku tentang pendidikan kesehatan reproduksi remaja untuk diberikan pada remaja di sekolah bukan terintegrasi dengan bidang studi yang lainnya.
8. Pemerintah harus membuat pengaturan cuti bagi remaja yang hamil ketika masih sekolah.
9. Membentuk kelompok *Peer Educator* (Pendidik Sebaya) untuk menjangkau semua remaja sekolah dan luar sekolah dalam memberikan informasi tentang kesehatan reproduksi supaya mendapatkan informasi yang tepat dan benar.
10. Mengoptimalkan peran Rumah Sakit dan Puskesmas untuk memberikan pelayanan yang peduli remaja tanpa stigma dan diskriminasi.

11. Dalam Amandemen Undang-Undang Kesehatan harus dipisahkan antara Bab atau Pasal Kesehatan Reproduksi Remaja, tidak bisa digabungkan dengan kesehatan ibu dan Anak dan juga bukan dihilangkan sama sekali.
12. Melibatkan perempuan terutama yang terinfeksi HIV dan AIDS atau IMS lainnya dalam mengambil keputusan penentuan kebijakan dan pengembangan program terkait.
13. Meningkatkan status hukum surat edaran Dirjen Bina Kesehatan Masyarakat tentang De-medikalisasi sunat perempuan oleh tenaga kesehatan menjadi peraturan yang mengikat.
14. Pemerintah menjamin perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak ODHA (*people living with HIV and AIDS*), ketersediaan obat ARV (*Anti Retro Viral*) termasuk tanpa stigma dan diskriminasi, yang harus dicantumkan secara khusus ke dalam melalui Amandemen Undang-Undang Kesehatan yang sedang berlangsung.
15. Pemerintah harus menekankan kepada perusahaan untuk memberikan hak cuti haid tanpa surat keterangan dokter sedangkan cuti hamil tanpa dikaitkan dengan akta nikah, dan kedua jenis cuti ini tetap harus dibayar.
16. Pemerintah harus menyediakan tenaga pengawas yang proporsional untuk memantau pelanggaran perusahaan terhadap hak kespro perempuan di dunia kerja.
17. Proses privatisasi Rumah Sakit Umum Daerah harus dihentikan.
18. Harus ada program antar lintas departemen yang berperspektif dan mengakomodir kebutuhan penyandang cacat, lansia dan kelompok minoritas, misalnya harus ada klinik dan posyandu lansia.
19. Adanya jaminan dan perlindungan kesehatan reproduksi terhadap perempuan yang mempunyai pilihan seksual di luar heteroseksual dari beragam bentuk tindakan yang diskriminatif dan juga kelompok minoritas lainnya seperti kelompok Pedala, lansia dan janda.

7. Hak Pekerja Perempuan (Pasal 11)

Pekerja Formal

Terkait dengan pekerja formal, pekerja perempuan secara khusus masih menghadapi sejumlah persoalan mendasar yang lebih berat, yaitu belum terpenuhinya hak-haknya sebagai pekerja dan hak-haknya sebagai perempuan. Sebagai pekerja perempuan harus menghadapi sejumlah diskriminasi yang ditimbulkan karena keperempuannya seperti masalah cuti haid, masalah cuti melahirkan, masalah kehamilan, masalah menyusui, tempat penitipan anak, mengalami pelecehan seksual dan sebagainya.

Secara normatif, kebutuhan minimum rata-rata pekerja perempuan dan laki-laki berbeda. Perempuan mempunyai kebutuhan sehari-hari yang cukup besar dibandingkan dengan laki-laki. Misalkan saja pekerja perempuan membutuhkan pembalut ketika ia haid. Kebutuhan ini adalah kebutuhan dasar yang setiap bulan dialami perempuan. Namun demikian, dalam penentuan upah minimum

rata-rata tidak ada perbedaan terhadap kebutuhan pekerjanya. Standar upah minimum ditentukan sama.

Meskipun sejumlah hak-hak perempuan itu telah dilindungi melalui UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, di Indonesia, sebagian besar perusahaan hampir tidak memperhatikan masalah-masalah yang spesifik yang dialami pekerja perempuan. Pekerja perempuan memang jumlahnya cukup besar, namun bukan berarti mempunyai jaminan akan terperhatikannya hak-haknya. Seperti halnya soal cuti haid. Dalam UU secara jelas pekerja perempuan memperoleh hak untuk cuti sebanyak dua kali dalam sebulan. Namun demikian, sejumlah kasus hak cuti haid buruh perempuan tidak diberikan.

Pekerja perempuan selalu dianggap berstatus lajang, meski telah berkeluarga mempunyai anak dan suaminya tidak memperoleh jaminan sosial apapun. Karena berstatus lajang maka pekerja perempuan tidak mendapat tunjangan keluarga maupun jaminan sosial bagi suami dan anak-anaknya. Padahal UU Ketenagakerjaan yang menyatakan prinsip non diskriminasi, ternyata masih sangat sulit diimplementasikan dalam kehidupan nyata.

Perempuan sangat sulit memperoleh promosi jabatan. Perempuan pada umumnya masuk kerja di sektor industri padat karya seperti perusahaan garmen, sepatu, rokok, elektronik. Sektor industri ini tidak memerlukan tenaga kerja yang profesional, namun cukup dengan ketekunan, lama kelamaan menjadi trampil. Sistem kerja hanya mengerjakan satu jenis pekerjaan setiap hari selama bertahun-tahun. Para perempuan yang hanya berpendidikan SD dan bahkan buta huruf-pun dapat bekerja disitu.

Sistem kerja *outsourcing* yang masih berlaku dalam sistem ketenagakerjaan sangat merugikan pekerja perempuan. Sebagai tenaga kerja *outsourcing*, buruh perempuan tidak akan mendapatkan haknya seperti tunjangan melahirkan yang membutuhkan dana yang besar. Perusahaan cukup senang dengan sistem *outsourcing*, karena akan mengurangi sejumlah pengeluaran/ biaya produksi.

Para buruh perempuan yang sudah berusia 40 (empat puluh) tahun di usik terus oleh pihak pengusaha agar tidak tahan lagi bekerja kemudian mengundurkan diri dan diganti oleh tenaga kerja perempuan yang baru lulus sekolah baik SMP, SMU dan masih lajang. Praktek ini sulit dibendung karena pada kenyataannya kesempatan kerja di Indonesia lebih sedikit jika dibanding dengan minat kerja.

Buruh Migran

Indonesia adalah salah satu negara pengirim buruh migran yang cukup besar. Hampir setiap tahun ada ribuan buruh migran berangkat ke luar negeri dan hampir 80% nya adalah perempuan. Jumlah buruh migran yang besar ini bukan tanpa masalah, justru karena jumlah yang besar ini buruh migran mengalami tindakan yang diskriminatif maupun eksploitasi. Buruh migran Indonesia tidak hanya mengalami persoalan pada masa menjalani pekerjaannya. Berbagai

persoalan timbul mulai dari pra pemberangkatan, masa bekerja dan pasca-pemulangan.¹⁷

Tabel 6
Komposisi Buruh Migran Indonesia
Menurut Jenis Kelamin

Tahun	Perempuan	Laki-laki	Jumlah
1969-1974			5.624
1974-1979	3.817	12.235	16.052
1979-1984	55.000	41.410	96.410
1984-1989	198.735	93.527	292.262
1989-1999	442.210	208.962	651.172
1994-1998	699.946	349.681	1.049.627
2001-2004	1.146.454	347.315	1.493.769

Sumber : Komnas Perempuan. Olahan Dari Data Ditjen PPTKILN, Depnakertrans

Data kasus yang dikeluarkan oleh Konsorsium Buruh Migran Indonesia (Kopbumi) dan Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) pada tahun 2005 tercatat sedikitnya 19 kasus kematian, 101 kasus penyiksaan disertai pemerkosaan, 117 Kasus hilang kontrak. Sementara itu terdapat 4.100 kasus yang menimpa buruh migran lainnya seperti deportasi, trafiking, gaji tidak dibayar dan jam kerja yang panjang.¹⁸

Permasalahan yang dihadapi oleh buruh migran sejauh ini belum mendapat penanganan yang serius. Pemerintah belum bersungguh-sungguh untuk memberikan perlindungan kepada buruh migran, padahal dari *remittance* buruh migran ini, pemerintah Indonesia memperoleh sumbangan devisa yang cukup besar. Ketidaksungguhan pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi buruh migran, khususnya perempuan berdampak pada rentannya buruh migran menjadi korban perdagangan manusia.

Sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tidak banyak membantu untuk memberikan perlindungan, bahkan berpotensi menimbulkan persoalan diskriminasi. MOU antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia tahun 2002 tentang buruh migran salah satunya mengatur tentang diperbolehkannya majikan menyimpan dokumen buruh migran terutama Paspor. Aturan ini akan merugikan buruh migran, karena buruh migran semakin tidak berdaya. Jika terjadi kasus, atau upah tidak dibayar buruh migran sulit untuk mengadakan persoalannya.

UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri hanya mengatur mekanisme penempatan buruh migran. UU tersebut tidak menjangkau wilayah perlindungan buruh migran. Begitu halnya dengan UU Kewarganegaraan terbaru, ketentuan wajib lapor bagi

¹⁷ Lihat Lampiran 5, tentang permasalahan buruh migran Indonesia

¹⁸ Voice of Human Rights News, 17 Juni 2006 dalam Reformasi Dibelenggu Birokrasi: Catatan Hasil Pemantauan Awal terhadap Inpres Nomor 06 Tahun 2006 Tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia., Disampaikan oleh Komnas Perempuan, GPPBM, HRWG, Kopbumi, LBH Jakarta, SBMI dan Solidaritas Perempuan, Desember 2006

buruh migran yang bekerja 5 tahun di luar negeri tidak mempertimbangkan kondisi buruh migran yang tidak diperbolehkan keluar dari rumah majikan sehingga akibatnya buruh migran sulit untuk melapor dan terancam kehilangan kewarganegaraan.

Pekerja Rumah Tangga

Masalah ketenagakerjaan yang diskriminatif terhadap perempuan banyak dialami pekerja rumah tangga (PRT), karena umumnya sektor ini dilakukan oleh perempuan. Berbagai permasalahan yang dihadapi dalam sektor ini antara lain upah rendah, fasilitas kerja tidak memadai, tidak ada jaminan sosial, jaminan kesehatan (kesehatan reproduksi) dan jaminan keselamatan kerja, rentan terhadap kekerasan (fisik, psikis, seksual, ekonomi, sosial), terbatasnya akses informasi, komunikasi, sosialisasi dan berorganisasi dan umumnya tidak ada hari libur dan cuti.

Badan Pusat Statistik (BPS) berdasarkan Survey Modul Kependudukan tahun 2001 mengungkapkan bahwa jumlah PRT di Indonesia mencapai 570.059 jiwa dan sebanyak 152.184 jiwa (26,7 persennya) adalah Pekerja Rumah Tangga Anak (PRTA). Berbagai kalangan menilai angka ini dianggap terlalu rendah (*under estimate*), kemudian pada tahun 2002 International Labor Organization (ILO) bekerjasama dengan Jurusan Kesejahteraan Sosial – FISIP UI melakukan survey untuk melihat besaran PRTA ini. Dari survey ini diperoleh besaran PRTA mencapai 688.132 jiwa atau 34.82 persen dari jumlah total 2.593.399 jiwa Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang tersebar di seluruh Indonesia.

Salah satu faktor yang mengindikasikan PRT merupakan jenis pekerjaan terburuk adalah rendahnya upah yang diterima PRT. Dalam survey yang dilakukan ILO (IPEC) tentang PRT di Jakarta Timur dan Bekasi, diperoleh informasi bahwa upah yang diterima PRT sangat bervariasi, dengan upah terendah Rp 60,000 dan tertinggi Rp 500,000.

Berdasarkan penelitian Rumpun Gema Perempuan tentang kondisi kerja PRT pada tahun 2005, mayoritas PRT yang diteliti masih berusia muda. Beberapa PRT mulai bekerja pada usia di atas 10 tahun (yaitu antara 10-14 tahun), namun sebagian besar mulai bekerja pada usia 15-23 tahun. Maraknya perempuan muda yang bekerja sebagai PRT karena pekerjaan ini tidak menuntut pendidikan dan tingkat keterampilan yang tinggi. Faktor lainnya adalah permintaan dari majikan (*demand side*) yang sebagian besar menginginkan PRT yang masih berusia muda (anak) dengan alasan kepatuhan dan gaji yang rendah.

Sayangnya, terhadap sejumlah persoalan yang menimpa PRT Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak mencakup para pekerja rumah tangga ke dalam sistem perundang-undangan umum untuk mengatur hubungan ketenagakerjaan. PRT belum diakui sebagai pekerja, melainkan sebagai “pembantu” Akibatnya pekerja rumah tangga tidak mempunyai aturan

pekerjaan yang jelas, perlindungan hukum dan jaminan sosial, termasuk jaminan kesehatan reproduksinya.

Upaya yang dilakukan organisasi non-pemerintah

Berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan PRT seperti peningkatan kapasitas PRT, pengorganisasian bagi PRT, pendampingan kasus, advokasi kebijakan, kampanye hari libur bagi PRT, kontrak kerja dan Rancangan Undang-undang PRT dan sebagainya. Begitu halnya dengan penanganan buruh migran, sejumlah organisasi non-pemerintah telah melakukan sejumlah aktivitas seperti advokasi kebijakan, melakukan pendampingan, melakukan sosialisasi dan pelatihan hak buruh migran dan membentuk jaringan antar lembaga dengan kepedulian yang sama.

Rekomendasi

Untuk memberikan perlindungan nyata terhadap pekerja perempuan direkomendasikan untuk;

1. Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 156 tahun 1981 tentang tanggung jawab keluarga
2. Konvensi ILO tentang kebebasan berserikat dan perlindungan hak berorganisasi tahun 1948 (ILO freedom of Association and protection of the right to organize Convention, 1948 (Konvensi ILO No. 87)
3. Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 183 Tentang Maternity Protection (Perlindungan Persalinan)
4. Ratifikasi Protokol Konvensi Hak Anak
5. Amandemen UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan yang mengatur tentang *outsourcing* yang merugikan buruh perempuan atas perlindungan kesehatan reproduksinya.
6. Amandemen UU PPTKILN agar lebih berperspektif hak asasi manusia
7. Penegakan hukum bagi perusahaan yang melanggar hak-hak buruh perempuan serta menegakkan perlindungan buruh perempuan sesuai dengan UU Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
8. Membedakan kebutuhan antara buruh perempuan dan laki-laki untuk menentukan kebutuhan minimum rata-rata buruh.
9. Pengakuan secara hukum pekerja rumah tangga (PRT) dan organisasi – organisasi PRT ke dalam suatu UU khusus
10. Membangun komitmen untuk mensosialisasikan upaya perlindungan bagi Pekerja Rumah Tangga
11. Membuat kebijakan dan program yang terkait dengan upaya perlindungan bagi PRT secara spesifik.
12. Pemerintah daerah direkomendasikan membuat peraturan daerah yang terkait dengan isu perlindungan bagi PRT

8. Perempuan Pedesaan dan Kemiskinan (Pasal 14)

Secara umum, potret perempuan pedesaan belum menunjukkan kemajuan yang berarti, secara khusus dalam bidang ekonomi. Berbagai kemajuan ekonomi belum membawa dampak yang signifikan bagi perempuan pedesaan. Dalam beberapa aspek, perempuan pedesaan justru dihadapkan pada proses pemiskinan secara struktural dalam bentuk kebijakan-kebijakan pertanian. Keterlibatan perempuan dalam proses politik ditingkat desapun belum terlihat perannya.

Secara ekonomis, perempuan pedesaan masih mempunyai kendala dalam hal akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Pekerjaan yang paling banyak dilakukan oleh perempuan adalah menjadi buruh kontrak dengan upah yang tidak layak untuk kehidupan sehari-hari. Terbatasnya akses perempuan ini terjadi karena beberapa faktor, diantaranya posisinya sebagai perempuan dalam rumah tangga. Sebagai perempuan, pekerjaan mencari nafkah bukanlah tanggungjawabnya. Jika perempuan bekerja, apa yang dikerjakan dan hasil yang diterima dianggap sebagai hasil tambahan, meskipun jumlahnya lebih besar. Hal ini menyebabkan perempuan lebih memilih pekerjaan-pekerjaan yang tidak jauh dari kehidupan rumah tangganya.

Meskipun tidak pernah dianggap sebagai pencari nafkah utama, perempuan pedesaan tidak terlepas dari tanggungjawab mencari nafkah. Akibatnya perempuan pedesaan beban kerjanya jauh lebih berat lagi, karena ia harus bekerja keras diluar dan mengurus rumah tangga, sementara hasil yang diterima sangat kecil. Beratnya beban ganda perempuan pedesaan dalam sektor ekonomi mendorong mereka untuk meninggalkan desanya dan bekerja untuk jadi apa saja baik pembantu rumah tangga, buruh migran, bahkan pekerja seks komersial (PSK).

Dari aspek pendidikan, mayoritas perempuan pedesaan hanya berpendidikan rendah yakni Sekolah Dasar atau bahkan tidak pernah bersekolah. Kesempatan pendidikan perempuan lebih pendek atau terbatas karena budaya masyarakat setempat masih sangat diskriminatif terhadap perempuan. Pendidikan formal adalah hal yang sangat mahal bagi perempuan pedesaan. Sementara itu, pemerintah cenderung bersikap masa bodoh dengan kondisi pendidikan perempuan pedesaan.

Kondisi kesehatan perempuan juga tidak terlalu baik untuk tidak menyebutnya "sangat buruk". Fasilitas kesehatan terutama yang dibutuhkan oleh perempuan sangat terbatas dan rendah mutunya. Sangat minim akses informasi kesehatan terutama kesehatan reproduksi perempuan. Memang di kawasan pedesaan seringkali terdapat Puskesmas Pembantu (Pustu), namun selain kualitas dan pelayanannya buruk, secara geografis sulit terakses oleh perempuan.

Perempuan di pedesaan seringkali sangat rendah kesadarannya berorganisasi karena kesempatan yang sempit dan serba dibatasi ruang geraknya. Hal ini membuat perempuan mengalami kesulitan untuk duduk dalam lembaga pengambilan keputusan di desa. Tidak adanya regulasi yang tegas mengharuskan perempuan terlibat dalam pengambilan kebijakan di tingkat desa. Hal ini juga berdampak pada minimnya kader parpol perempuan ditingkat desa, sementara orientasi partai politik untuk melakukan pengkaderan perempuan pedesaan rendah.

Perempuan pedesaan memiliki akses yang sangat rendah terhadap informasi politik; karena terbatasnya teknologi, transportasi, pendidikan dan banyaknya beban domestik yang ditanggung perempuan pedesaan. Kentalnya budaya patron klien membunuh kesadaran kritis politik perempuan. Sementara itu, minimnya Anggaran Dana Desa menyebabkan desa kurang memiliki inisiatif untuk melakukan penganggaran bagi program pemberdayaan perempuan.

Pada tahun 1999 sebenarnya pemerintah dan DPR juga telah menghasilkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Substansi undang-undang ini memberi peluang bagi keterwakilan perempuan dalam Badan Pemerintahan Desa. Undang-undang ini juga memberi peluang untuk menolak berbagai program baik yang berasal dari negara maupun pihak swasta yang tidak melibatkan masyarakat umum dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.

Kebijakan pemerintah yang cukup berpengaruh pada kehidupan perempuan di pedesaan adalah hadirnya UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Undang-undang ini mengatur kebijakan tentang privatisasi air, yang memiliki dampak terancamnya kehidupan perempuan dan keluarga. Undang-undang ini diikuti oleh beberapa peraturan daerah (Perda) , seperti di Di Lumajang, Jatim yang kini memiliki Perda Nomor 29 Tahun 2004 tentang Izin Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan. Aturan yang sama mengenai privatisasi air di lahan peresapan air pegunungan juga terdapat di daerah lain seperti di Sumatra Selatan dan Yogyakarta.

Pada tahun 2007 Indonesia memiliki UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Asing. Keberadaan undang-undang ini telah memberi kesempatan pemodal asing untuk mengeksploitasi Sumber Daya Alam (SDA) selama 95 tahun. Hal ini berarti ancaman keberlanjutan akses dan kontrol perempuan dan anak terhadap sumber daya alam. UU Penanaman Modal Asing berpotensi melanggengkan kemiskinan perempuan pedesaan dan anak-anaknya.

Upaya yang dilakukan Organisasi Non-Pemerintah

Terkait dengan persoalan yang dialami perempuan pedesaan, sejumlah organisasi non-pemerintah telah melakukan sejumlah upaya seperti melakukan pendidikan politik untuk perempuan pedesaan, membangun kelompok ekonomi perempuan, melakukan pengorganisasian, kampanye hak-hak perempuan,

membangun jaringan berbagai kelompok termasuk media untuk membuka akses perempuan pedesaan, advokasi kebijakan dan sejumlah aktivitas lainnya.

Rekomendasi

1. Mengkaji ulang tentang UU Penanaman Modal dan dampaknya yang merugikan perempuan pedesaan
2. Mengkaji regulasi-regulasi Perdagangan Bebas atau *“Free Trade”* yang dampaknya sangat memiskinkan ekonomi perempuan
3. Negara perlu melakukan politik *“proteksi”* terhadap ekonomi sektor riil

9. Persamaan Di Muka Hukum (Pasal 15)

Pemerintah sudah berupaya menyetarakan posisi perempuan dan laki-laki di muka hukum melalui jaminan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 (1) *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Begitu pun dalam peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 3 (2); UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 31 (2) di mana diatur mengenai *“masing-masing pihak (suami dan istri) berhak melakukan perbuatan hukum”*; serta pasal 36 (2) *“mengenai harta bawaan masing-masing, suami atau istri mempunyai hak sepenuhnya untuk melakukan perbuatan hukum mengenai harta bendanya”*.

Meskipun telah mendapat jaminan hukum, prinsip-prinsip persamaan di muka hukum belum sepenuhnya berjalan. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dalam pembuatannya memakai prinsip netral gender. Secara substansi hal ini tidak menimbulkan diskriminasi, tetapi di tingkat pelaksanaannya seringkali justru menimbulkan diskriminasi. Dalam kasus perdata seperti perceraian misalnya, tidak ada jaminan bagi perempuan dan anak untuk mendapatkan hak-haknya yang sudah menjadi keputusan pengadilan, seperti hak nafkah, hak pengasuhan anak, hak atas harta bersama, hak atas warisan, dan hak atas biaya pendidikan anak jika hak asuh anak diberikan ke istri.

Ketersediaan sarana dan prasarana hukum dalam banyak tempat masih belum menunjukkan prinsip-prinsip persamaan. Sebagai contoh dalam proses penahanan. Beberapa kantor polisi tidak menyediakan ruang tahanan khusus bagi perempuan. Tahanan perempuan seringkali ditempatkan di ruangan dalam kantor polisi yang sebenarnya peruntukannya bukan untuk ruang tahanan. Misalnya ditempatkan di ruang piket atau ruang interogasi. Kondisi seperti ini dapat ditemui di tingkat Polres ataupun Polsek. Bahkan, karena tidak ditempatkan di ruang tahanan, para perempuan tahanan ini seringkali disuruh untuk membersihkan ruangan.

Perbedaan perlakuan yang merendahkan juga diterima tahanan perempuan dari aparat penegak hukum, misalnya interogasi yang memojokkan korban atau

pelaku perempuan dan anak. Hasil pemantauan peradilan yang dilakukan beberapa organisasi non-pemerintah mengungkapkan masih adanya pertanyaan maupun pernyataan dari aparat penegak hukum yang memojokkan korban terkait dengan kasus kekerasan terhadap perempuan. Beberapa contoh perlakuan diskriminatif tersebut adalah sebagai berikut:

Pada pemeriksaan kasus perkosaan, polisi menanyakan *“Pada saat saudari telah berhasil diperkosa atau melakukan persetubuhan dengan lelaki Tersangka tersebut, apakah saat itu saudari merasakan nikmat atau bagaimana?”*;

Pada kasus kekerasan seksual pada anak, polisi menanyakan kepada korban yang berumur 5 tahun *“Apakah korban merasa senang pada saat dipegang oleh pelaku? Apakah korban meminta sendiri kepada pelaku untuk dipegang-pegang?”*;

Pada kasus penggelapan, jaksa memberikan pernyataan terkait dengan permintaan uang kepada tersangka (perempuan) *“Kamu kan cantik, kamu pasti bisa dapatkan uang itu”*;

Pada kasus perdagangan perempuan hakim menanyakan kepada saksi korban *“Kamu bilang selama kamu disekap telah melakukan hubungan badan sebanyak 10 kali, berapa kali kamu merasa nikmat?”*;

Pada kasus pembuangan bayi hakim menanyakan kepada terdakwa *“apakah kamu mau diajak maen dokter-dokteran?” Berarti kamu mau, buktinya kamu diem, eh..kamu nikmatin ya?”*¹⁹. Tindakan pelecehan seksual pun kerap dialami perempuan dan anak saat pemeriksaan.

Substansi hukum dalam beberapa peraturan, masih terdapat penyamaan perlakuan antara perempuan dewasa dan perempuan anak, utamanya ketika mereka sebagai korban. Penyamaan kondisi ini dapat dilihat pada pengaturan elemen-elemen kejahatan, penafsiran substansi, dan penegakan hukumnya. Misalnya pengaturan dalam UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga yang tidak ada pembedaan tindak pidana bagi anak dan istri. Sehingga sanksi dan pemrosesan tindak pidana KDRT sama antara istri atau keluarga lain yang dewasa dengan anak.

Begitu juga dengan UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam Undang-Undang ini tidak membedakan jenis dan mekanisme perlindungan bagi korban atau saksi perempuan dewasa dan anak. Padahal kebutuhan dari perempuan dewasa dan anak dalam hal perlindungan sangat berbeda. Untuk anak memerlukan perhatian dan pendekatan secara khusus

¹⁹ Hasil pemantauan peradilan (Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan) yang dilakukan jaringan pemantauan peradilan pidana terpadu di beberapa wilayah seperti Kupang, Manado, Jakarta, Medan dan Palembang pada periode 2004-2005

terkait dengan perkembangan jiwa dan psikologisnya terhadap kasus yang menyimpannya. UU ini juga belum mengakomodir perlindungan segera bagi perempuan dan anak korban kekerasan. Bahkan, bantuan medis dan rehabilitasi psikososial hanya diberikan kepada korban pelanggaran HAM berat yang ditentukan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Hal ini dapat menjadi faktor kelemahan Undang-Undang tersebut karena seringkali kekerasan terhadap perempuan dan anak tidak dikategorikan sebagai pelanggaran HAM berat.

Terkait dengan administrasi kependudukan dan perkawinan, masih ada diskriminasi terhadap perempuan (dewasa dan anak) dalam pelaksanaannya. Misalnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan masih diskriminasi terhadap pasangan yang melakukan perkawinan adat maupun agama atau kepercayaan selain yang diakui negara. Dalam hal hak atas identitas pribadi sebagai warga negara, masih ada diskriminasi perlakuan seperti KTP lansia tidak diberikan kepada perempuan lansia korban politik Tahun 1965²⁰, pemberlakuan Surat Keterangan Berkewarganegaraan RI (SKBRI) bagi warga turunan meskipun kebijakan ini sudah dihapuskan, dipersulitnya pencarian/ atau pembuatan KTP bagi warga Tionghoa²¹.

Sedangkan untuk akta kelahiran anak, masih banyak anak Indonesia yang tidak mempunyai akta kelahiran karena kesulitan dalam pengurusannya yang merupakan dampak dari anak di luar perkawinan. Selain itu, banyaknya perda yang mewajibkan kontribusi biaya dalam mendapatkan akta kelahiran juga menjadi kendala, padahal dalam UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, akta kelahiran dapat diperoleh dengan cuma-cuma (gratis). Sedangkan untuk akta kelahiran bagi anak di luar perkawinan, berdasarkan Kompilasi Hukum Islam pasal 100, dapat didaftarkan di kelurahan dengan surat rekomendasi dari pejabat berwenang.

Perempuan korban konstalasi politik (DOM Aceh, Papua, Jugun Ianfu, Korban 65, Mei 1998, Poso, Maluku, Timor Timur, dll) sulit mendapatkan keadilan dan hak-hak hukumnya kembali. Akibatnya, perempuan di wilayah konflik ini menjadi korban untuk kedua kalinya, yakni sebagai korban dari konstalasi politik yang memanas, serta sebagai korban karena keperempuanannya. Bahkan, diskriminasi atas keadilan hukum terlihat dari adanya pengabaian atau pembiaran oleh Negara, terkait dengan belum selesainya pengungkapan kebenaran kasus-kasus akibat konflik tersebut.

Selama darurat militer Aceh, kasus kekerasan terhadap perempuan hasil pendataan dari Flower Aceh dalam periode Mei 2003 sampai dengan Maret 2004 berjumlah 16 kasus dari 331 kasus kekerasan selama darurat militer. Perkosaan, pelecehan seksual, penganiayaan dan pembunuhan merupakan jenis kekerasan

²⁰ Hasil temuan di dampingan Syarikat Indonesia, Yogyakarta

²¹ Kasus di komunitas Cina Benteng, Jakarta Barat, dimana mereka diharuskan membayar mahal untuk pengurusan KTP

yang sering dialami perempuan Aceh selama darurat militer tersebut. Sungguh disesalkan, karena belum ada peraturan yang memproses tindak kekerasan yang bersifat penghancuran martabat perempuan misalkan kekerasan seksual, pelecehan seksual maupun penganiayaan di wilayah konflik --termasuk di tempat pengungsian dan penjara-- yang tak jarang tindakan ini dilakukan oleh aparat militer maupun aparat sipil.

Setelah pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka mulai diberlakukanlah qanun-qanun yang telah ada. Bahkan UU Pemerintahan Aceh ini merekomendasikan sekitar 90 qanun yang ditengarai diskriminatif terhadap perempuan. Oleh karenanya, perlu ditegaskan kembali tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan sesuai UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, yang salah satunya memuat prinsip partisipatoris dalam pembuatannya.

Upaya yang dilakukan organisasi non-pemerintah

Berbagai upaya untuk mendapat hak yang sama dimuka hukum sejumlah organisasi non pemerintah mengupayakan penyelesaian konflik beberapa kasus kejahatan HAM berat melalui mekanisme “KKR Swasta” dan mengadukan ke komisi Ombudsman pusat maupun daerah sebagai alternatif penyelesaian²². Tindakan lain adalah melakukan pendekatan dan lobby ke aparat penegak hukum secara personal maupun institusi, untuk mengadvokasi kebijakan pemerintah, kebijakan institusi dan kebijakan anggaran, dan khususnya dalam penyelesaian kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan.

Untuk memperkuat aktivitasnya, organisasi non-pemerintah memperluas jaringan penanganan kasus maupun jaringan advokasi kebijakan diantara ornop perempuan maupun ornop HAM lainnya. Ornop juga melakukan pelatihan bantuan hukum berbasis gender kepada aparat penegak hukum, advokasi kebijakan dan pendampingan perempuan korban kekerasan.

Rekomendasi

1. Pemerintah perlu membuat peraturan mengenai perlindungan bagi korban di wilayah konflik, termasuk jaminan akses keadilan di muka hukum dan pengembalian hak-hak yang dihilangkan. Dengan masih banyaknya kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak secara massal (di wilayah konflik dan akibat konstelasi politik) yang belum terselesaikan, maka diperlukan segera untuk meratifikasi Optional Protocol CEDAW sebagai alternatif penyelesaian kasus kekerasan terhadap perempuan (dewasa dan anak) agar korban mendapatkan keadilan hukum.

²² Telah dilakukan Syarikat Indonesia, untuk penguatan korban 65 telah dilakukan oleh Lingkar Tutur Perempuan dan Jaringan Kerja Budaya

2. Terkait dengan perdamaian dan keterlibatan perempuan dalam mencari solusi konflik, maka Indonesia perlu mengadopsi UN Resolution No. 132 tentang perempuan dan perdamaian, untuk lebih menjamin partisipasi perempuan di wilayah konflik dalam proses perdamaian.
3. Pelibatan organisasi non-pemerintah dalam proses penyusunan kebijakan turunan dari UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, seperti implementasi pemberian bantuan, layanan serta perlindungan bagi korban dan saksi. Misalkan dalam perancangan peraturan pemerintah terkait dengan pembentukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) sampai di tingkat daerah, serta menjamin adanya personal-personal yang memiliki perspektif gender yang nantinya akan duduk dalam dalam LPSK.
4. Pemerintah dengan menggunakan prinsip partisipatoris perlu membuat peraturan yang menjamin pelaksanaan putusan pengadilan bagi kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan yang diproses secara perdata, termasuk pemberian sanksi jika putusan tersebut tidak dilaksanakan.
5. Pemerintah perlu melakukan sosialisasi pemisahan peradilan pidana umum dan peradilan pidana militer bagi militer yang melakukan tindak pidana umum. Hal ini akan membantu perempuan dan anak korban kekerasan berbasis gender yang melibatkan pelaku oknum militer, sehingga keadilan hukum dapat diraih oleh korban tanpa terbentur birokrasi dan peradilan internal dalam institusi militer.
6. Perlu dilakukan penelitian mengenai peraturan-peraturan adat yang masih diskriminatif terhadap perempuan dan perlu dilakukan pendekatan kepada tokoh adat untuk memberikan pemahaman baru agar terjadi kesetaraan dan keadilan gender dalam kehidupan bermasyarakat secara perlahan namun pasti.

10. Perkawinan dan Hukum Keluarga (Pasal 16)

Peraturan perundang-undangan Indonesia yang secara khusus mengatur perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan adalah Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 1 tahun 1974. Dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang diberlakukan sebelum Indonesia meratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (konvensi CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 ini; terdapat sejumlah pasal yang mengatur perkawinan dan hubungan kekeluargaan di Indonesia yang bertentangan dengan pasal 16 ayat 1 dan 2 Konvensi CEDAW.

Diskriminasi masih terdapat dalam sejumlah pasal yang mengatur tentang hak untuk memasuki jenjang perkawinan, perkawinan anak dan penetapan usia minimum perkawinan, hak dan tanggung jawab istri dan suami selama perkawinan dan pada pemutusan perkawinan termasuk poligami.

Di samping itu, khusus untuk penganut agama Islam di Indonesia, pemerintah memberlakukan pula Instruksi Presiden No. 1 tahun 1991 tentang Kompilasi

Hukum Islam (KHI) yang didalamnya mengatur pula perihal perkawinan dan hubungan kekeluargaan yang dikhususkan bagi penganut agama Islam. Dengan diberlakukannya pula KHI ini, maka banyak putusan Hakim Pengadilan Agama mengenai masalah perkawinan dan keluarga Islam yang merujuk pada KHI dan mengesampingkan Undang-Undang Perkawinan.

Dari segi isinya KHI memang mengatur perihal yang sama dengan Undang-Undang Perkawinan yakni mengenai perkawinan dan hubungan kekeluargaan, akan tetapi KHI lebih dipengaruhi oleh interpretasi ajaran Islam dengan mencantumkan pandangan Fiqih Islam. Departemen Agama pada tahun 2004 telah membuat *Counter Legal Draft* terhadap KHI (publikasi oleh tim Pengarus Utamaan Gender Departemen Agama). Namun setahun kemudian Counter Legal Draft tersebut dibekukan oleh Menteri Agama. Selanjutnya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dalam perundang-undangan dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama.

Peraturan perundang-undangan tersebut diatas, masih memberlakukan pasal-pasal yang tidak menghormati dan tidak menjamin terselenggaranya persamaan hak antara perempuan dan laki-laki.

a. Hak untuk memasuki jenjang perkawinan

Ketentuan dalam Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan pasal 6 ayat (2) masih membatasi bahwa perkawinan pada perempuan dan laki-laki yang berusia sebelum 21 tahun harus mendapat ijin dari kedua orangtua mereka. Meskipun dalam peraturan yang sama (pasal 6 ayat 1) diatur bahwa perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua pihak calon mempelai, namun hak untuk memasuki jenjang perkawinan tidak sepenuhnya diberikan kepada mereka yang berusia di bawah 21 tahun karena memerlukan ijin dari orang tua mereka. Hal ini juga bertentangan dengan Konvensi Hak Anak serta Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan anak yang mengatur bahwa usia seorang anak yang masih dalam pengawasan orangtuanya adalah hanya sampai dengan 18 tahun saja.

Pemberian ijin orang tua kepada anaknya, membuka peluang orang tua untuk memaksakan anaknya menikah sebelum usia 21 tahun bahkan di bawah usia 18 tahun. Penelitian terhadap 240 orang responden di Madura, menemukan:

“... ada beberapa keluarga yang menikahkan anak gadisnya pada usia di bawah 17 tahun. Mengawinkan anak gadis di usia dini umumnya dilakukan oleh keluarga keluarga yang sudah menjodohkan anak gadisnya sejak kecil, bahkan sejak masih dalam kandungan, sebagai konsekuensi dari

*nadzar [niat] yang pernah dikemukakan oleh orang tuanya kepada keluarga lain, biasanya teman atau kenalan dekatnya”.*²³

Jumlah perkawinan anak perempuan dalam usia sangat muda yang diijinkan oleh orang tuanya, tercermin dalam data dari 8 kabupaten dengan subkultur Madura berikut ini.

Tabel 6
Usia Perkawinan Perempuan di 8 Kabupaten Subkultural Madura

Daerah	Angka Kawin ≤ 16 tahun
Bondowoso	67,61 %
Situbondo	62,08 %
Probolinggo	58,56 %
Pasuruan	44,77 %
Bangkalan	29,75 %
Sampang	38,65 %
Pamekasan	46,37 %
Sumenep	55,45 %

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), 2000

b. Perkawinan Anak dan Usia Minimum Perkawinan

Dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan pasal 7 ayat 1, diatur penetapan usia minimum untuk kawin bagi perempuan yakni 16 tahun dan bagi laki-laki 19 tahun. Hal ini membuka peluang terjadinya praktek perkawinan anak perempuan di Indonesia. Penetapan usia minimum perempuan untuk kawin di Indonesia tersebut bertentangan dengan Konvensi CEDAW, Konvensi Hak Anak dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Mengingat perkawinan pada usia anak sebelum 18 tahun seharusnya dicegah dan dihapuskan sebagaimana ditegaskan oleh Konvensi-konvensi tersebut serta Undang-Undang Perlindungan Anak.

Menurut data Badan Pusat Statistik, jumlah perempuan Nusa Tenggara Barat yang menempuh perkawinan pertama pada usia dini yakni sebelum usia 20 tahun, tergolong cukup tinggi. Batasan yang dimaksud usia dini itu relatif, namun bila mengacu pada beberapa studi mengenai usia minimum yang ideal bagi perempuan untuk menikah dan hamil, baik ditinjau dari aspek kesehatan maupun psikologis, disebutkan bahwa usia ideal bagi perempuan untuk menikah adalah setelah 20 tahun. Dalam program kampanye, pemerintah dalam hal ini Departemen Agama, Dinas Kesehatan, BKKBN atau instansi terkait mempromosikan usia ideal perempuan untuk menikah 20 tahun. Namun demikian hal tersebut tak cukup ampuh mengatasi masalah praktek perkawinan

²³ Rachmah Ida Sunat, *Belunggu Adat Perempuan Madura* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), halaman 38.

anak perempuan dalam usia sangat muda, karena UU Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan memberi peluang.²⁴

Berikut ini data jumlah (%) perkawinan pertama perempuan dalam usia sangat muda yang masih banyak terjadi di beberapa daerah.

Tabel 7
Perempuan dengan Perkawinan Pertama
usia 10–16 tahun dan usia 17–18 tahun di daerah NTB

Tahun	Usia 10–16 tahun	Usia 17–18 tahun
1996	14,2 %	28,1 %
1997	14,4 %	28,4 %
1998	10 %	27,1 %
1999	8,2 %	28,7 %
2003	9,5 %	27,6 %

Sumber: Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), 2000

Sebuah penelitian tentang praktek-praktek perkawinan perempuan pada usia anak di Lombok menemukan fenomena itu sebagai berikut;

"Secara resmi menurut catatan di Kantor wilayah Departemen Agama NTB, tidak ada perempuan yang menikah di bawah usia 16 tahun dan laki-laki di bawah usia 19 tahun. Dikatakan oleh informan (petugas Kantor Urusan Agama/KUA), jika tidak memenuhi syarat, termasuk syarat usia minimum, Petugas Pencatat Nikah (PPN) tidak akan mencatat pernikahan tersebut. Namun demikian, kenyataan yang dijumpai adalah banyak anak-anak di bawah usia 16 tahun menikah. Ada 2 hal yang dapat menyebabkan tidak ada tercatatnya kasus perkawinan di bawah usia ini di kantor agama. Pertama adalah perkawinan dilakukan di bawah tangan, yaitu kawin tidak tercatat, dan yang kedua telah terjadi pemalsuan identitas agar perkawinan dapat memenuhi syarat untuk dicatat di KUA".²⁵

Praktek perkawinan anak perempuan pada usia dini juga ditemukan pada hasil penelitian di 5 wilayah kota Jakarta terhadap kaum perempuan kelas bawah yang bekerja mencari nafkah (249 orang responden). Diantara mereka 71,49 % menikah (178 orang), 8,4 % dari yang telah menikah, ternyata riwayat perkawinan pertamanya pada usia 12-15 tahun dan 42,7 % menikah pada usia remaja (16-19 tahun)²⁶. Data tersebut juga menunjukkan ada perbedaan usia pertama menikah antara mereka yang berlainan daerah asal. Ditemukan bahwa mereka yang paling banyak menikah pada usia 12–19 tahun yaitu berasal dari

²⁴ Wini Tamtiari, *Awig-Awig, Melindungi Perempuan dari KDRT?* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), halaman 73-74.

²⁵ Idem, halaman 74-75.

²⁶ Henny Wiludjeng, Attashendartini Habsjah & Dhevy Setya Wibawa, *Dampak Pembakuan Peran Gender terhadap Perempuan kelas bawah di Jakarta* (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Unika Atmajaya Jakarta bekerja sama dengan LBH APIK Jakarta, 2005), halaman 21.

Jawa Barat (63%). Disusul dengan mereka yang berasal dari DKI Jakarta (56%), dan Jawa Timur (50%). Sedangkan mereka yang menikah pertama kali pada usia dewasa (20 tahun ke atas) ditemukan berasal dari Jawa Tengah (62%) dan Sumatera dan Kalimantan (70%)²⁷.

c. Hak dan Tanggung jawab Istri dan Suami dalam Perkawinan dan Perceraian

Pengaturan tentang hak dan tanggung jawab suami dan istri dalam perkawinan di Indonesia masih timpang dan diskriminatif terhadap perempuan. Pengaturannya bersumber pada Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan. Dalam pasal 31 ayat 3 dibedakan peran suami dan istri dalam perkawinan yakni suami sebagai kepala keluarga dan istri sebagai ibu rumah tangga. Pembagian peran tersebut disertai dengan mewajibkan istri untuk mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya dan sebaliknya suami berkewajiban untuk melindungi istri dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup rumah tangga sesuai kemampuannya (pasal 34 ayat 2).

Pembagian peran perempuan dan laki-laki selama perkawinan tersebut membatasi kebebasan untuk mempunyai hak dan kewajiban yang sama antara suami dan istri dalam perkawinan. Sebagai contoh dari konsekuensi dan akibat hukum dari pembakuan peran tersebut, maka jika seorang istri tidak mengerjakan urusan rumah tangga di rumah dan ia bekerja di luar rumah untuk membiayai segala keperluan hidup rumah tangganya; ia dapat saja dituduh tidak melaksanakan kewajibannya sebagai ibu rumah tangga yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974. Sebagai implementasi hukum yang demikian, maka terjadilah ketimpangan relasi dalam hubungan perkawinan istri dan suami.

Pembakuan peran perempuan dan laki-laki dalam perkawinan serta ketimpangan relasi istri dan suami tidak saja menunjukkan ketidakadilan gender yang dilegitimasi oleh Undang-Undang, hal ini juga memberi peluang terjadinya dominasi dan kekerasan terhadap perempuan dalam hubungan perkawinan. Sebuah hasil penelitian dari tim peneliti Lembaga Studi dan Pengembangan Perempuan dan Anak (LSPPA) Yogyakarta di tahun 1999, mencerminkan hal tersebut:

“..... orang-orang Jawa di Limbangan Jawa Tengah yang beragama Islam, sejak awal seorang anak sudah diperkenalkan dengan norma-norma pembagian peran dalam rumah tangga. Perempuan sebagai ibu rumah tangga mempunyai kewajiban melayani kebutuhan konsumsi keluarga dan mengasuh anak. Perempuan dianggap tidak boleh menjadi kepala keluarga, terutama untuk fungsi pengatur dan ‘hakim’. Sedangkan laki-laki mempunyai kewajiban sebagai kepala keluarga. Laki-laki selama masih

²⁷ Idem, halaman 24.

ada istrinya, tidak boleh terlalu terlibat dengan tugas keseharian rumah tangga yang bisa mengakibatkan martabatnya turun"²⁸.

Praktek kekejaman suami terhadap istri dalam perkawinan masih sulit diungkap dan jauh dari jangkauan perlindungan hukum karena masih banyaknya praktek perkawinan yang tidak teregistrasi pada kantor catatan sipil atau kantor urusan agama. Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang perkawinan hanya melindungi perkawinan yang terregistrasi saja. Dengan demikian, istri yang tidak terregistrasi perkawinannya tidak mendapatkan perlindungan hukum atas hak-haknya dalam perkawinan, demikian pula anak yang lahir dalam perkawinan tersebut. UU No. 1 tahun 1974 masih bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga yang bertujuan memberikan perlindungan bagi perempuan dari kekerasan dalam perkawinan.

Di Indonesia belum ada Statistik Nasional yang mencatat Data Kekerasan terhadap Perempuan termasuk Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Laporan-laporan dari *Women's Crisis Centre (WCC)*, Kantor Polisi, layanan medis dan institusi lainnya (pengadilan, layanan psikologis, dll) menunjukkan peningkatan jumlah kasus Kekerasan Terhadap Perempuan. Data Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan menunjukkan bahwa 82% dari 15,515 perempuan yang melaporkan kekerasan berstatus menikah dan pelakunya adalah suaminya (2006)²⁹. Data statistik dari sebuah *WCC* di Jakarta (Mitra Perempuan *WCC*) dengan jumlah 455 kasus per-tahun yang didampinginya menunjukkan bahwa 9 dari 10 perempuan yang meminta bantuan ke *WCC* telah mengalami lebih dari 1 jenis kekerasan (fisik, psikis, seksual, atau tekanan ekonomi dan penelantaran)³⁰.

Meskipun kejahatan KDRT telah dilarang dan diancam dengan hukuman pidana oleh UU Nomor 23 Tahun 2004, KDRT terhadap istri masih dibolehkan menurut KHI, pasal 48 tentang Nusyuz (pembangkangan istri terhadap suami). Pasal ini memberikan wewenang kepada suami untuk melakukan kekerasan terhadap istri.

Bentuk diskriminasi terhadap perempuan yang diatur dalam KHI adalah kewajiban istri yang telah bercerai untuk menunggu (masa iddah) selama 3 bulan dan tidak boleh langsung menikah dengan orang lain pada masa tunggu tersebut. Kewajiban menunggu tersebut hanya dibebankan kepada perempuan dan tidak dibebankan kepada laki-laki.

Penerapan adat istiadat dalam masyarakat yang memberi peluang terjadinya praktek kekerasan terhadap istri dalam perkawinan terjadi beberapa wilayah

²⁸ Idem, halaman 2.

²⁹ Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, *Dirumah, Pengungsian dan Peradilan: KTP dari Wilayah ke Wilayah, Catatan KTP tahun 2006* (Jakarta: Komnas Perempuan), halaman 10.

³⁰ Mitra Perempuan *Women's Crisis Centre*, *Statistik Kekerasan dalam Rumah Tangga, Lembar Data tahun 2005*

Indonesia. Di wilayah Nusa Tenggara Timur misalnya, terdapat budaya Belis (pemberian mahar dari calon suami kepada calon istri) berbentuk barang. Pemberian tersebut dimaksudkan sebagai penghargaan terhadap perempuan, namun pada prakteknya dapat diinterpretasi secara keliru dimana menjadi alat legitimasi suami dan keluarga suami untuk melakukan kekerasan terhadap istri yang telah dikuasainya.

Perkawinan secara adat dan agama yang banyak dipraktekkan dan dianggap sah oleh masyarakat lokal dianggap telah sah tanpa pencatatan resmi, adalah bentuk-bentuk perkawinan yang banyak merugikan perempuan dan anak. Oleh karena perkawinan yang dilindungi oleh Undang-Undang hanyalah perkawinan yang telah dicatatkan di kantor Catatan Sipil atau kantor Urusan Agama. Sehingga banyak terjadi perempuan yang tidak tercatat perkawinannya terlantar bersama anak-anaknya karena ditinggalkan oleh suaminya. Contoh lainnya, di beberapa daerah Indonesia banyak terjadi perkawinan kontrak secara agama Islam (nikah mut'ah) yang tidak teregistrasi di kantor pencatatan perkawinan. Sebuah organisasi masyarakat di Lombok mencatat hampir 70% pasangan tidak mencatatkan perkawinannya karena tidak mampu membayar biayanya.

d. Diskriminasi dalam Bentuk Poligami

Agama dan adat sangat berperan dalam praktek dan tradisi poligami di Indonesia. Praktek poligami telah berlangsung lama sebelum agama Islam masuk ke Indonesia. Penelitian antropologi menunjukkan praktek poligami di pulau Jawa telah ada sejak sebelum agama Islam masuk, dimana masyarakat Bali yang beragama Hindu -Bali sudah mempraktekkan poligami. Agama Hindu-Bali pada mulanya berasal dari Jawa yang masuk ke Bali pada masa kerajaan Majapahit.³¹ Poligami di pulau Bali juga dilegitimasi oleh agama Hindu.³² Selanjutnya tradisi praktek poligami diperkuat oleh masuknya agama Islam dan penyebarannya di awal abad ke 13. Muncul ajaran Islam yang membolehkan suami berpoligami meskipun dengan batasan 4 orang istri dengan menggunakan penafsiran Al-Qur'an surat An-Nisa (4) ayat 3. Praktek tradisi poligami ini yang kemudian berabad-abad berlangsung di masyarakat karena memperoleh perlindungan yang kuat dari ajaran Islam dan selanjutnya dilegitimasi oleh negara melalui Undang-Undang yang membolehkannya sejak tahun 1974 hingga kini.

Dalam pasal 4 ayat 2 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan diatur mengenai alasan poligami dimana seorang suami dapat beristri lebih dari seorang dengan menggunakan salah satu dari 3 alasan yang disebabkan oleh kondisi istrinya, yakni:

1. istri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai istri;
2. istri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan;
3. istri tidak dapat melahirkan anak sebagai keturunan.

³¹ James A. Boon, *The Anthropological Romance of Bali 1597-1972* (Cambridge: Cambridge University Press 1977), halaman 1-7.

³² R. Van Eck, "Nasib Kaum Wanita di bali, dalam Marai Ulfah Subadio dan T.O. Ihromi (editor), *Peranan dan Kedudukan Wanita Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1983), halaman 56.

Permohonan suami untuk poligami tersebut dapat diajukan ke pengadilan dengan persetujuan istri dan jaminan akan berlaku adil terhadap istri-istri dan anak-anaknya.

Pengaturan tersebut jelas tidak memberikan perlindungan kepada kaum perempuan sebagai istri yang mempunyai kondisi-kondisi fisik tersebut diatas, dari perlakuan diskriminasi. Justru kondisi-kondisi tersebut dapat digunakan sebagai alasan untuk melegitimasi perlakuan diskriminasi terhadap perempuan, yang mengurangi penikmatan hak asasi perempuan dalam hubungan perkawinan.

Meskipun menurut undang-undang, permohonan poligami harus diajukan dan ditetapkan oleh Pengadilan Agama, namun kebanyakan poligami dilakukan oleh suami tanpa penetapan Pengadilan. Sehingga jumlah kasus yang diperiksa dalam sidang pengadilan hanya sedikit. Bahkan sebuah gugatan sedang diajukan oleh seorang suami ke Mahkamah Konstitusi (2007)³³, karena ia menolak aturan UU No. 1/1974 yang mewajibkan seorang suami untuk mendapatkan ijin Pengadilan Agama terlebih dahulu sebelum poligami. Dia beralasan bahwa Pengadilan Agama tidak berwenang mengatur hal tersebut karena menurut pendapatnya hukum Islam tidak mengatur demikian.

Tabel 8
Jumlah Perkara yang Disidangkan
di Pengadilan Agama Selong Lombok Timur

Tahun	Ijin Poligami	Ikrar Talak	Gugat Cerai
1998	6	57	572
1999	2	68	496
2000	18	77	451
2001	11	68	487
2002	9	44	453
2003	8	35	391
2004 (5 bulan)	5	13	184

Sumber: Kantor Pengadilan Agama Selong, Lombok Timur

Pada tabel di atas dapat dilihat jumlah perkara permohonan Ijin Poligami yang diajukan oleh suami di sebuah Pengadilan Agama di Lombok Timur. Di samping itu, perkara poligami juga banyak ditemukan dalam perkara gugatan cerai yang diajukan oleh istri dengan alasan tidak bersedia memberi ijin poligami kepada suami; atau suami sudah berpoligami tanpa persetujuan atau diketahui istri. Dan karena istri tidak mau dipaksa poligami, maka pilihannya adalah istri gugat cerai.

Di samping UU Perkawinan, Pemerintah memberlakukan ketentuan tentang perijinan perkawinan poligami dan perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil yakni Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1983 dan Peraturan Pemerintah Nomor

³³ Harian Media Indonesia, Jakarta: tanggal 11 Mei 2007.

45 tahun 1990 tentang ijin perkawinan dan perceraian bagi pegawai negeri sipil. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut jelas membuka intervensi pejabat Pemerintah yang menjadi atasan dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk memberi dukungan (ijin) kepada suami yang akan poligami (beristri lagi), dan juga intervensi berupa tidak mengizinkan PNS perempuannya yang bersedia untuk menjadi istri dengan suami berstatus poligami.

Intervensi dari pemerintah tersebut jelas sangat diskriminatif terhadap perempuan dan tidak memberikan perlindungan kepada PNS perempuan dari diskriminasi berbentuk poligami.

Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1983 mengatur:

- (1) Pegawai Negeri Sipil pria yang akan beristri lebih dari seorang, wajib memperoleh ijin lebih dahulu dari Pejabat.
- (2) Pegawai Negeri Sipil wanita tidak diijinkan untuk menjadi istri kedua/ketiga/keempat.
- (3) Permintaan ijin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan secara tertulis.
- (4) Dalam surat permintaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus dicantumkan alasan yang lengkap yang mendasari permintaan ijin untuk beristri lebih dari seorang.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan organisasi non pemerintah :

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah secara nasional dan pemerintah local sangat beragam dan belum merespon isu kritis secara menyeluruh. Sedangkan upaya yang dilakukan oleh masyarakat sipil termasuk organisasi non pemerintah dan akademisi belum sepenuhnya didukung oleh Pemerintah. Beberapa catatan di bawah ini adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan Masyarakat Sipil :

1. Suatu perlindungan hukum yang terhadap perempuan yang diusulkan oleh masyarakat dan kemudian disetujui oleh Pemerintah dan Parlemen telah diterbitkan yaitu Undang-Undang No. 23 tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerjasama Pemulihan Korban KDRT. UU dan PP ini merupakan kerangka perlindungan hukum yang signifikan dalam upaya penghapusan kekerasan terhadap perempuan khususnya dalam KDRT dan mendukung upaya organisasi perempuan dan Pemerintah dalam pelayanan pendampingan, pemulihan korban dan pusat krisis bagi perempuan (Women's Crisis Centre).
2. Upaya untuk merevisi Undang-Undang Perkawinan dan sejumlah Peraturan Pemerintah terkait dengannya telah menjadi rencana kegiatan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang diusulkan oleh masyarakat. Namun rancangan perubahan UU dan PP tersebut belum masuk dalam daftar prioritas perubahan legislasi nasional, yakni Prioritas Legislasi Nasional. Disisi lain, masyarakat sipil termasuk organisasi non

- pemerintah dan akademisi mendesak perubahan UU Perkawinan dan PP terkait dengannya kepada Pemerintah dan DPR.
3. Pemerintah melalui Departemen Agama di tahun 2004 telah membuat *Counter Legal Draft* terhadap KHI (publikasi Tim PUG) yang sarat dengan kritik dan usulan revisi terhadap KHI, namun setahun kemudian CLD tersebut dibekukan oleh Menteri Agama. Sebaliknya Pemerintah kembali berupaya memperkuat status hukum KHI dengan memasukkannya ke dalam Rancangan Undang-undang Hukum Terapan Peradilan Agama. Upaya ini sama sekali tidak merespon isu kritis dan menjadi sebuah kemunduran dalam upaya penghapusan diskriminasi terhadap perempuan. Di sisi lain, masyarakat sipil dan organisasi non pemerintah mendukung *Counter Legal Draft* KHI dan mendesak perubahan pasal-pasal KHI yang masih sarat dengan isu-isu kritis dan diskriminatif terhadap perempuan.
 4. Tercatat sejumlah Peraturan Pemerintah di tingkat lokal yang melegitimasi praktek-praktek diskriminasi terhadap perempuan dalam perkawinan diantaranya Pemerintah Daerah di Lombok mengeluarkan Peraturan Daerah tentang Poligami, dimana pada prakteknya laki-laki bisa berpoligami dengan membayar sejumlah uang.
 5. Penelitian dan pengumpulan data masalah diskriminasi terhadap perempuan dan kekerasan terhadap perempuan banyak dilakukan baik oleh LSM maupun oleh lembaga peneliti dan universitas. Hasil penelitian tersebut banyak dimanfaatkan sebagai referensi advokasi perubahan kebijakan dan peraturan perundangan-undangan yang diusulkan oleh LSM maupun DPR.

Rekomendasi

1. Segera mempercepat perubahan UU Perkawinan, terutama pasal-pasal yang mengatur perkawinan anak dan batas usia perkawinan, hak untuk memasuki perkawinan, pembakuan peran dan tanggung jawab suami istri dalam perkawinan dan perceraian, asas monogami dengan menolak poligami.
2. Segera mempercepat perubahan dan mencabut Peraturan Pemerintah terkait dengan Perkawinan yang masih diskriminatif terhadap perempuan, diantaranya PP Nomor 9 tahun 1975, PP Nomor 10 tahun 1983 jo PP No. 45 tahun 1990 serta KHI termasuk Rancangan UU Hukum Terapan Peradilan Agama.
3. Pemerintah bekerjasama dengan masyarakat melakukan pemantauan dan pencegahan terhadap praktek-praktek perkawinan perempuan dalam usia anak baik yang berlandung di balik alasan penerapan adat istiadat, agama maupun pemaksaan oleh orang tua dan lingkungan setempat.

Appendix

PROFILE

Members of CEDAW Working Group Initiative

Coordinator : Rena Herdiyani
Secretariat : KALYANAMITRA
Jl. Kaca Jendela II, No. 9, Rawajati, Kalibata
Southern of Jakarta, 12750
INDONESIA, Phone : 62-21-7902109, Fax : 62-21-7902112
E-mail : cedaw_workinggroup@yahoo.com

Details about organization members of CEDAW Working Group Initiative :

1. Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB)

Aliansi Pelangi Antar Bangsa is coalition of individuals and organizations who are concerned about the difficulties and discrimination faced by people in mixed Indonesian-foreign marriages. Since September 2002, APAB has campaigned for changes in the laws that have an adverse impact on children, wives and husbands in mixed marriage families. For mixed marriage families, these laws threaten the rights that are supposedly guaranteed by Indonesia's own laws on child protection and by its ratification of international conventions on human rights and discrimination. APAB advocates to parliament and the government and raises awareness among the public about the need to change these laws, many of which were made many years ago in response to certain political or social conditions.

Address : Jl Lebak Bulus II/8 Kav. 30, Panorama Lebak Bulus,
Southern of Jakarta, INDONESIA
Tel/Fax: (62-21) 769 2266
E-mail : aliansi_pelangi_apab@yahoo.com
Website : www.aliansipelangi.org
Contact Person : Dewi Tjakrawinata (Coordinator), Sally, Karin

2. Kalyanamitra (*Women's Communication and Information Center*)

Kalyanamitra was founded in Jakarta on 28 March 1985. It started as an independent women organization that initially brought up issues on women workers, by processing information for discussion

materials among grass root women. As a non-government organization, Kalyanamitra working in the areas of community building, documentation and dissemination of critical information (publication), woman-specific library, education and awareness building of women issues, campaign, feminism advocacy to the promotion of gender-sensitive policies. Together with other institutions or influences, Kalyanamitra takes part in promoting women rights, developing and strengthening the network for promoting a social movement that liberates women from all kinds of violence, poverty, and underdevelopment toward democratic, and socially impartial society.

Address : Jl. Kaca Jendela II No. 9, Rawajati, Kalibata, Southern of Jakarta, INDONESIA
Tel : (62-21) 7902109
Fax : (62-21) 7902112
E-mail : ykm@indo.net.id
Website : www.kalyanamitra.or.id
Contact Person : Rena Herdiyani (Executive Director), Listyowati

3. Indonesian Women's Coalition for Justice and Democracy (Koalisi Perempuan Indonesia/ KPI)

This organization was established in Yogyakarta, on December 17, 1998. The Establishment this organization was declared by women activist groups in Jakarta with support from 75 women activists from another areas. This action was a part of reform movement in demonstration activities during Soeharto era. Koalisi Perempuan Indonesia is women organization which has high commitment and struggle for justice and democracy with their principles and values of honesty, openness, equity, equality, sisterhood, freedom, social democracy, pluralism, etc.

Koalisi Perempuan Indonesia has 66 branch in several areas in Indonesia, which consist of 400 “Balai Perempuan” (Women Grassroot Communities) at villages level. The organization has 4 main programs : political education for women, organization development, information and documentation, and advocacy for public policy. There are 18 sectors/ group of issues in KPI, such as women farmers, widows, LBT, fisherwomen, migrant workers, labor, teenager/ student, sexual workers, etc.

Address of National Secretariat : Jl. Siaga I No.2B RT/RW.003/05, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Southern of Jakarta, 12510, INDONESIA
Tel/ Fax : (62-21) 7918-3221 / (62-21) 7918-3444/ (62-21) 91000-76
E-mail : sekretariat@koalisperempuan.or.id

Website : www.koalisiperempuan.or.id

Contact Person : Masruchah (General Secretary), Loly Suhenti, Mike VT

4. Legal Aids of Indonesian Women's Association for Justice (LBH APIK)

LBH-APIK was formed by APIK, (Womens Association for Justice) which was established since 2001. LBH-APIK Jakarta is non government organization that aims to create a society that is just, prosperous and democratic by promoting equality between men and women in all aspects of life, including politics, economy, society and culture. LBH-APIK works to promote the development of a legal system that can take the perspective of women; that is, a just legal system that considers the patterns of power relations in society, especially male-female relations. LBH-APIK Jakarta provides legal protection for women in and out of court; carries out research and policy studies; handles legal problems, as well as distributing various types of information about the law and gender through various forms of media. LBH-APIK Jakarta also facilitates learning in order to encourage a change in the attitudes, culture and way of thinking among society and government agencies, to produce a legal system and government policies that are fair and reflect a gender perspective.

Address : Jl. Raya Tengah No.16 RT 01/09, Kampung Tengah, Kramatjati, Eastern of Jakarta, 13540, INDONESIA

Tel/ Fax : (62-21) 87797289

Email : apiknet@centrin.net.id

Website : www.lbh-apik.or.id

Contact Person : Estoe Rakhmi Fanani (Director), Umi Farida

5. Mitra Perempuan (Women's Crisis Centre)

This organization was established on June 28, 1995 in Jakarta. Mitra Perempuan concerns in giving hotline services, counselling, and assistance (medical assistance, law, and shelter) for women and children victim of violence, especially for domestic violence cases. Mitra Perempuan always has relationship/ networking for charity and humanity, to eliminate violence against women.

Address : Jl. Tebet Barat Dalam IV B /No. 23, Southern of Jakarta, 13041, INDONESIA

Tel : (62-21) 83790010 (Jakarta), (62-21) 7412149 (Tangerang), 62-251-331418 (Bogor)

Fax : (62-21) 8298089

E-mail : mitra_perempuan@yahoo.com;

mitra_perempuan@plasa.com

mitra@perempuan.or.id

Website : www.perempuan.or.id

Contact Person : Rita Serena Kolibonso, SH, LLM, (Executive Director), Siska Christanty, Evie Permatasari

6. Rahima (Center for Training and Information on Islam and Women's Rights)

Rahima, the Centre for Education and Information on Islam and Women's Rights Issues is a non-government organization that focuses on the empowerment of women with an Islamic perspective. Rahima has developed in response to the need for information regarding women's rights issues within Islam. In the beginning Rahima's focus was on the training and dissemination of information (concerning women rights within Islam) to local community Muslim groups and Pesantrens (Islamic boarding schools) but, with increasing interest in gender issues in Indonesia in recent times, Rahima has now extended its network to women's NGOs, Islamic women organizations and university groups e.t.c.

Rahima also concern in motivating and encouraging Islamic discourses, in order to strengthen the position of women within Islamic society. Through strengthening the position of women (based on equality and justice) and raising gender awareness, Rahima hopes to create a public democracy within Indonesian society.

Address : Jl. Pancoran Timur IIA/10 Perdatam, Pasar Minggu, Southern of Jakarta, INDONESIA

Tel/ Fax : (62-21) 7984165

E-mail : rahima2000@cbn.net.id

Website : www.rahima.or.id

Contact Person : Adityana Dewi Eridhani (Director), AD Kusumaningtyas, Yohanna

7. Rumpun Gema Perempuan

This organization has concern in advocacy for domestic workers rights. Rumpun Gema Perempuan goal's are giving opportunity to domestic workers to get education based on their potential and interest, capacity building for strengthening their emotional , intelektual, and spiritual, facilitating domestic workers to develop togetherness among them, and developing participation of society in empowering the domestic workers. Rumpun Gema Perempuan has 7 "Griya Rumpun" (domestic workers activity center) in their communities in Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, and Bekasi. The Griya Rumpun managed by some field workers, domestic workers,

and also involved society participation in Rumpun Gema Perempuan community's.

Address : Jl. Kemuning V No.7 RT.14/RW 06, Pejaten Timur, Pasar Minggu, Southern of Jakarta, INDONESIA

Tel/Fax : (62-21) 7974602

E-mail : rumpungemaperempuan@yahoo.com

Contact Person : Aida Milasari (Director), Dewi Susanti, Anita Jelita

8. Solidaritas Perempuan (Women's Solidarity for Human Rights)

Solidaritas Perempuan (SP) was established in 10 December 1990. The first legal status of SP was Foundation, but since 1993, they change the legal status become Union with individual. Solidaritas Perempuan has their vision to develop social and democratic condition, based on ecology awareness, pluralism, and anti-violence which stand in equal relation system men and women, in which they share equally access and control for natural resources, social, cultural, economy, and politic. Solidaritas Perempuan has 13 communities in some areas, such as in Aceh, Deli Serdang (North Sumatera), Padang (West Sumatera), Palembang, Lampung, Yogyakarta (central of Java), Mataram (West Nusa Tenggara), Palu (Central of Sulawesi), Bojonegoro (East Java), Kendari (South East Sulawesi), etc. Solidaritas Perempuan has 5 main programs ; Research, Training, Workshop, and Seminar; Campaign; Law Assistance; Strengthening of Organization; and Policy Advocacy.

Address : Jl. Jati Padang Raya, Gg. Wahid No. 64, Pasar minggu, Southern of Jakarta, 12540,INDONESIA

Tel : (62-21) 7802529

Fax : (62-21) 7802529

E-mail : soliper@centrin.net.id

Website : www.solidaritas.org

Contact Person : Salma Safitri (The Head of National Executive Agency), Orchida Ramadhania, Nayla Ragwan Aljufri

9. Yayasan Kesehatan Perempuan (Women Health Foundation)

Women's Health Foundation was established in Jakarta on June 19, 2001, to respond many controversial issues related to women's reproductive health. Beside, WHF focusing in activities to empower women in order to exercise their reproductive health and rights without being violated, discriminated and feared. Their mission are: 1) to support efforts to ensure legal protection for women's sexual

and reproductive health. 2) to urge policy development and strategic implementation which ensure access to quality and affordable reproductive health care without any discrimination. 3) to promote information and to disseminate publications that raise public awareness/understanding on reproductive rights and equal status of women and men.

Chairwomen: Zumrotin K. Susilo Vice Chairwomen: Tini Hadad
Treasurer: Anita Rahman Secretary: Atashendartini
Habsjah
Executive Secretary: Linda Lasrun

Address : Jl. Empu Sendok No.2B, Kebayoran Baru, Jakarta
12110
Tel : 62-21-5734602
Fax :62-21-5734602
E-mail : ykesehatanperempuan@yahoo.com
Contact Person : Atashendartini Habsjah, MA

10. Yayasan Jurnal Perempuan (Women Journal Foundation)

Yayasan Jurnal Perempuan (Women Journal Foundation) is an women organization which established since 1995 in Jakarta. The organization's mission is raising awareness about women rights through publication journal and books, and also research/ analyse and disseminate information of gender equality. They are aware that information can empower women and men towards society with gender justice. As organization which taking position as media, they have 5 main programs; women journal, women journal radio, publication of books and feminism analyse, women journal video, and women journal on line. All of programs raise and campaign about the thematic of women issues.

Address : Jl. Tebet Barat VIII No. 27, Southern of Jakarta, 12810,
INDONESIA
Tel : (62-21) 8370 2005 (Hunting)
Fax : (62-21) 830 2434
E-mail : yjp@jurnalperempuan.com
Web site : www.jurnalperempuan.com
Contact Person : Adriana Venny (Executive Director), Joko Sulistyono